

Schuldenverbote der deutschen Bundesländer vor dem Hintergrund der europäischen Schuldenregeln – eine vergleichende Analyse

M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Master of Science (M.Sc.)

Vorgelegt von
Janine Werner
aus Aue-Bad Schlema

Meißen, 01.10.2020

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Zielstellung und Aufbau der Arbeit.....	1
2 Allgemeine Ausgangssituation der deutschen Bundesländer.....	2
2.1 Verschuldung der Bundesländer.....	3
2.2 Konsolidierungshilfen im Zeitraum 2009 bis 2019.....	6
3 Kriterien für eine geeignete Schuldenbremse	8
3.1 Kriterium „Tragfähigkeit unter Beachtung des Demografischen Wandels“	8
3.2 Kriterium „Generationengerechtigkeit“	10
3.3 Kriterium „Transparenz“	11
3.4 Kriterium „Investitionsorientierung“	13
3.5 Kriterium „Flexibilität“	14
3.6 Kriterium „Nachhaltigkeit“	14
3.7 Entwicklung einer Checkliste zur Überprüfung der Bundesländer bei der Umsetzung der Schuldenregel	16
4 Regelung im Grundgesetz	18
4.1 Regelung der Schuldenbegrenzung vor 2009.....	18
4.2 Bestandteile der Schuldenregel im Grundgesetz seit 2009.....	19
4.2.1 Kontrollkonto.....	19
4.2.2 Strukturelle Komponente und konjunkturelle Komponente	20
4.2.3 Verfahren der Konjunkturbereinigung.....	20
4.2.3.1 Aggregiertes Verfahren	21
4.2.3.2 Disaggregiertes Verfahren.....	22
4.2.4 Transaktionen	23
4.2.5 Extrahaushalte.....	24
4.2.6 Ausnahmeregelung nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz	24
5 Umsetzung in den Bundesländern.....	26
5.1 Möglichkeiten bei der Umsetzung der Schuldenregel	26
5.2 Analyse der Bundesländer.....	26
5.2.1 Bremen, Berlin, Saarland und Hamburg.....	27
5.2.1.1 Bremen.....	27
5.2.1.2 Berlin	29
5.2.1.3 Saarland.....	31
5.2.1.4 Hamburg	33
5.2.2 Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein	35
5.2.2.1 Nordrhein-Westfalen.....	35
5.2.2.2 Sachsen-Anhalt	38
5.2.2.3 Rheinland-Pfalz	39
5.2.2.4 Schleswig-Holstein	41
5.2.3 Thüringen, Hessen, Brandenburg und Niedersachsen	43
5.2.3.1 Thüringen	43
5.2.3.2 Hessen	45
5.2.3.3 Brandenburg.....	47
5.2.3.4 Niedersachsen	49

5.2.4	Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen	52
5.2.4.1	Baden-Württemberg	52
5.2.4.2	Bayern.....	54
5.2.4.3	Mecklenburg-Vorpommern	55
5.2.4.4	Sachsen	58
6	Überwachung der Einhaltung der Schuldenregel.....	61
6.1	Der Stabilitätsrat – Zusammensetzung und Aufgaben	61
6.2	Kennzahlen des Stabilitätsrates.....	61
6.3	Überwachung der Haushalte, der Schuldenregel und der Konsolidierungsverpflichtungen	62
7	Die europäischen Regelungen	64
7.1	Wertegang der europäischen Regelungen	64
7.2	Stabilitäts- und Wachstumspakt inklusive Europäisches Semester.....	65
7.3	Festlegungen der Europäischen Union und Deutschland	66
7.4	Sanktionsmöglichkeiten	67
8	Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Umsetzung	68
8.1	Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Bundesländer	68
8.1.1	Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer.....	69
8.1.2	Anwendung der Checkliste bei den Bundesländern	70
8.2	Ausnahmeregelungen für die Bundesländer Saarland und Bremen ab 2020 ...	72
8.3	Grenzen und Möglichkeiten	72
9	Fazit	74
	Kernsätze	75
	Literaturverzeichnis.....	VI
	Rechtsprechungsverzeichnis	XVII
	Rechtsquellenverzeichnis	XVII
	Eidesstattliche Versicherung.....	XXI

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1-1: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Bremen, Berlin, Saarland und Hamburg	4
Abbildung 2.1-2: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein	4
Abbildung 2.1-3: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Thüringen, Hessen, Brandenburg und Niedersachsen.....	5
Abbildung 2.1-4: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.....	5
Abbildung 3.7-1: Checkliste: Kriterien einer geeigneten Schuldenregel.....	17
Abbildung 4.2-1: Beispiele für Makroökonomische Bezugsgrößen	22
Abbildung 6.2-1: Übersicht der Kennzahlen zur Überwachung der Haushalte	62
Abbildung 7.3-1: Grenzwerte der Europäischen Union und von Deutschland	66
Abbildung 8.1-1: Übersicht zur Anwendung der Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer	69
Abbildung 8.1-2: Gegenüberstellung der Bundesländer	71

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
GG	Grundgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
KBVV	Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente sowie ihrer Bestandteile nach § 18a Absatz 7 der Landeshaushaltsordnung
SanG	Sanierungshilfengesetz
SchBrKon- jBVfV SL	Verordnung zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse
StWG	Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Ver- fArt117AG§3V RP	Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz
VVBesch	Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen

1 Zielstellung und Aufbau der Arbeit

Durch die Novellierung der Schuldenregel in Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes im Jahr 2009 und der nun ausgelaufenen Übergangsregelung bis zum 01.01.2020, stehen die Bundesländer vor neuen Herausforderungen. Die Bundesländer können die Schuldenregel individuell ausgestalten. Doch welche Kriterien sind sinnvoll, um bei der Ausgestaltung den größtmöglichen Handlungsspielraum zu erreichen?

Um diese Frage zu beantworten, befasst sich diese Arbeit mit den Kriterien einer geeigneten Schuldenbremse. Insbesondere die Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern soll dabei betrachtet werden. Als weiterer Schwerpunkt wird untersucht, ob die Einhaltung des Schuldenverbots tatsächlich zu einer Stabilisierung der Verschuldung auf Länderebene führen wird.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden folgende Aspekte thematisiert: Im zweiten Kapitel werden die Ausgangssituationen der Bundesländer vorgestellt. Im dritten Kapitel folgt dann die Erarbeitung einer Checkliste mit geeigneten Kriterien für die Schuldenbremse. Insbesondere werden die verschiedenen Kriterien analysiert und bewertet. Im vierten Kapitel wird erst die Regelung im Grundgesetz bis 2009 betrachtet. Insbesondere wird analysiert, welche Ursachen zu einer Neuregelung geführt haben. Danach folgt eine Ermittlung der Bestandteile der Schuldenregelung. Im fünften Kapitel wird die Umsetzung in den Bundesländern analysiert. Im sechsten Kapitel werden die Kontroll- und Überwachungsmöglichkeiten betrachtet, insbesondere wird dabei die Rolle des Stabilitätsrates dargestellt. Im siebten Kapitel werden Ausgestaltung der europäischen Regelung beschrieben und in den Kontext der deutschen Regelung gesetzt. Darauf aufbauend wird im achten Kapitel zusammengefasst, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen. In diesem Kapitel wird die Checkliste angewendet. Abschließend werden im neunten Kapitel ein Fazit und Ausblick gegeben.

2 Allgemeine Ausgangssituation der deutschen Bundesländer

Ausgangspunkt für das Schuldenverbot der Bundesländer ist die Anpassung des Artikels 109 des Grundgesetzes (GG) im Jahr 2009. In Artikel 109 Absatz 3 GG wurde die sogenannte Schuldenbremse festgelegt, d. h. der Haushaltsausgleich bei Bund und Ländern erfolgt grundsätzlich ohne die Berücksichtigung von Krediten.¹ Durch eine Öffnungsklausel besteht die Möglichkeit, dass der Bund und die Länder Ausnahmeregelungen bei Abweichungen von der konjunkturellen Normallage treffen können, d. h. ein Handlungsspielraum wird im Auf- und Abschwung unter Berücksichtigung der Symmetrie ermöglicht. Weitere Ausnahmeregelungen sind bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen zulässig. Bei einer außergewöhnlichen Notsituation müssen die Tatbestände vorliegen, dass der Staat keine Kontrolle über die Situation hat und eine erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzen aufgetreten ist.² Eine Übergangsregelung in Artikel 143 d GG ermöglichte den Ländern zwischen den Jahren 2011 und 2019 eine Abweichung von dem Artikel 109 Abs. 3 GG.³ Seit dem 01.01.2020 sind die Länder verpflichtet die Regelungen des Artikels 109 Abs. 3 GG einzuhalten.

Die Ausgangspositionen der Länder sind sehr unterschiedlich. Unterschiede bestehen beispielsweise in der Höhe der Verschuldung und in der Anwendung der Haushaltssystematik (Wahloption zwischen Doppik und Kameralistik).⁴ Der Ländervergleich wird zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführt. Die Untersuchung ist daher nur eine Momentaufnahme. Der Status-Quo kann nicht als eine allgemein gültige Norm erfasst werden. Weitere Unterschiede bestehen zwischen den Flächenländern und den Stadtstaaten bei den Ausgabenstrukturen. Aber auch zwischen den Flächenländern oder Stadtstaaten differenzieren die Strukturen, diese sind beispielsweise durch politische Entscheidungen geprägt.⁵

Bei der Analyse der Verschuldung wird darauf hingewiesen, dass die haushaltsmäßige Verschuldung nicht gleichzusetzen ist mit der statistischen Verschuldung. Die haushaltsmäßige Verschuldung umfasst die Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes und die nicht in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierungen, welche aber weiterhin verfügbar sein müssen. Die statistische Verschuldung umfasst nur die Schulden, welche zum Stichtag zur Bewertung vorlagen. Zusätzlich zu den Kernhaushalten werden hier auch die Extrahaushalte mit einbezogen.⁶

¹ Vgl. Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 GG.

² Vgl. Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG.

³ Vgl. Artikel 143 d Abs. 1 Satz 2 GG.

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 132.

⁵ Vgl. Ragnitz, Seitz (2005): S. 20.

⁶ Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): S. 9 f.

Ziel einer soliden Finanzpolitik ist die strukturelle Verbesserung der Wachstumspotenziale der Wirtschaft und die Abfederung negativer Entwicklungen bei außenwirtschaftlichen Konjunkturrisiken.⁷

2.1 Verschuldung der Bundesländer

Bei der Analyse der Bundesländer werden jeweils 4 Bundesländer zu einer Gruppe zusammengefasst. Die Gruppeneinteilung erfolgt nach der pro-Kopf-Verschuldung der Bundesländer. Die Werte in der Klammer hinter den Bundesländern stellen die Schulden in Euro pro Einwohner im 4. Quartal 2019 dar.

Gruppenzusammenfassung:

- Bremen (43.542,30 Euro), Berlin (14.769,20 Euro), Saarland (13.830,00 Euro) und Hamburg (12.582,80 Euro)
- Schleswig-Holstein (9.587,20 Euro), Sachsen-Anhalt (9.494,50 Euro), Rheinland-Pfalz (7.293,60 Euro) und Nordrhein-Westfalen (7.969,50 Euro)
- Niedersachsen (7.048,60 Euro), Hessen (6.435,20 Euro), Thüringen (6.688,70 Euro) und Brandenburg (6.097,70 Euro)
- Mecklenburg-Vorpommern (4.625,30 Euro), Baden-Württemberg (3.180,30 Euro), Bayern (984,70 Euro) und Sachsen (279,40 Euro)⁸

Zur Veranschaulichung zeigen die Abbildungen 2.1-1 bis 2.1-4 die Pro-Kopf-Verschuldung der Bundesländer in ihrer jeweiligen Gruppenzusammenfassung. Datengrundlage sind die Schulden im nicht-öffentlichen Bereich, d. h. erfasst werden Kredite am Kreditmarkt, Wertpapiersschulden sowie Kassenkredite des nicht-öffentlichen Bereichs. Nicht erfasst sind Kredite und Kassenkredite des öffentlichen Bereichs. Die Anstiege der pro-Kopf-Verschuldung ab dem 2. Quartal 2020 sind durch die Ausnahmesituation der Covid-19-Pandemie verursacht.⁹

In der Abbildung 2.1-1 sind die Länder Bremen, Berlin, Saarland und Hamburg erfasst, welche die höchste pro-Kopf-Verschuldung aufweisen. Mit hohem Abstand hat das Land Bremen die höchste pro-Kopf-Verschuldung. Ursache hierfür ist unter anderem die hohe Zinslast. Obwohl Bremen Konsolidierungshilfen in dem Zeitraum von 2011 bis 2019 erhalten hat, ist eine Auswirkung auf die pro-Kopf-Verschuldung kaum feststellbar.

Die Länder Berlin und Saarland haben ebenfalls Konsolidierungshilfen erhalten. Feststellbar ist, dass auch bei diesen beiden Ländern die pro-Kopf-Verschuldung relativ kon-

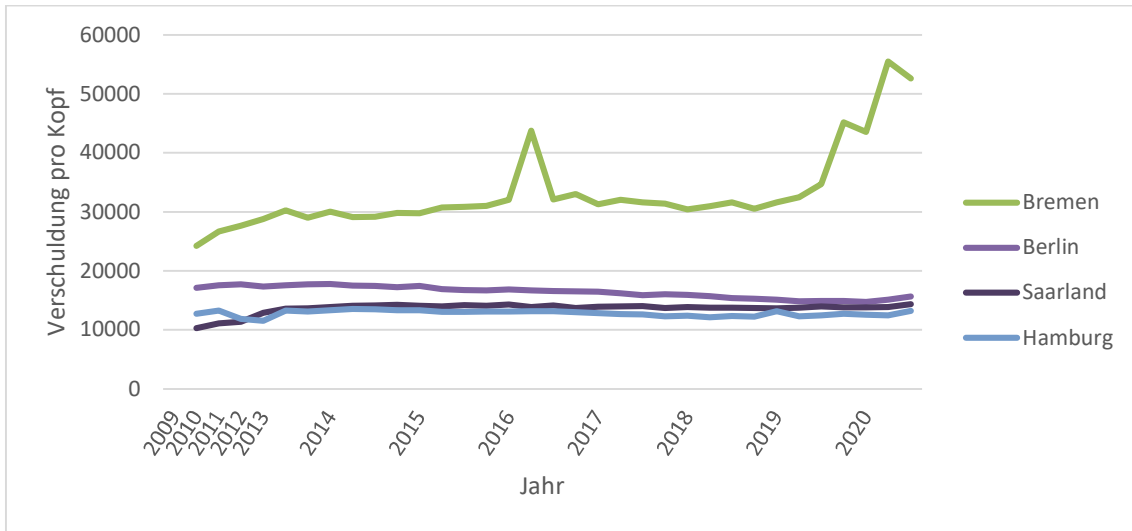
⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 8.

⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020a): S. 2 u. 3.

⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020a): S. 2 u. 3.

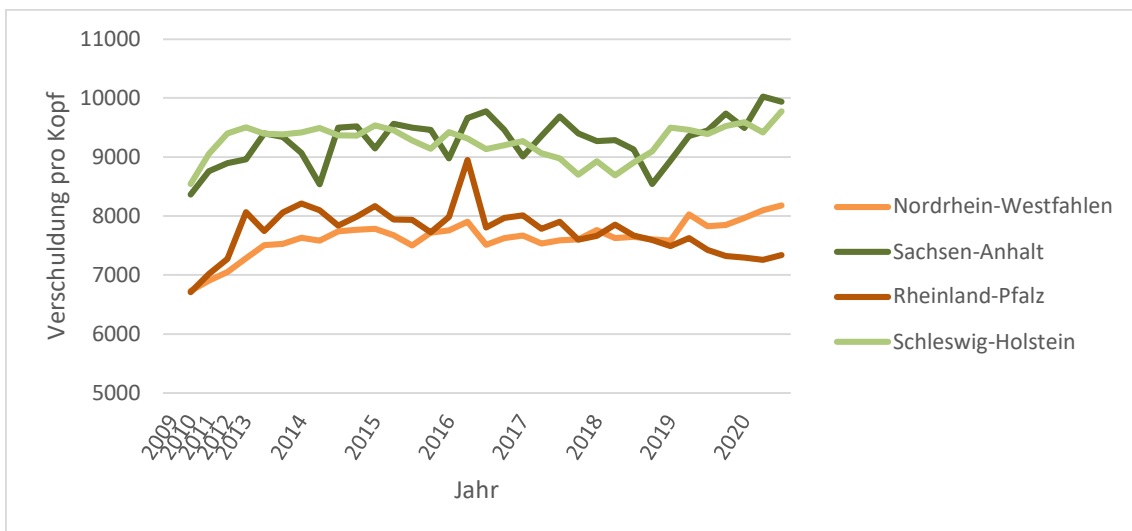
stant geblieben ist. Hamburg hat keine Konsolidierungshilfen erhalten und hat ein ähnlich hohes Niveau bei der pro-Kopf-Verschuldung. Insgesamt ist festzustellen, dass die Stadtstaaten eine hohe pro-Kopf-Verschuldung aufweisen.

Abbildung 2.1-1: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Bremen, Berlin, Saarland und Hamburg¹⁰



In der Abbildung 2.1-2 sind die Länder Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein dargestellt. Ein Abbau der pro-Kopf-Verschuldung ist nur bei dem Land Rheinland-Pfalz erkennbar. Die pro-Kopf-Verschuldung stieg bei den Ländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein seit dem 4. Quartal 2018 wieder an. Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt erhielten ebenfalls für den Zeitraum zwischen 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen.

Abbildung 2.1-2: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein¹¹

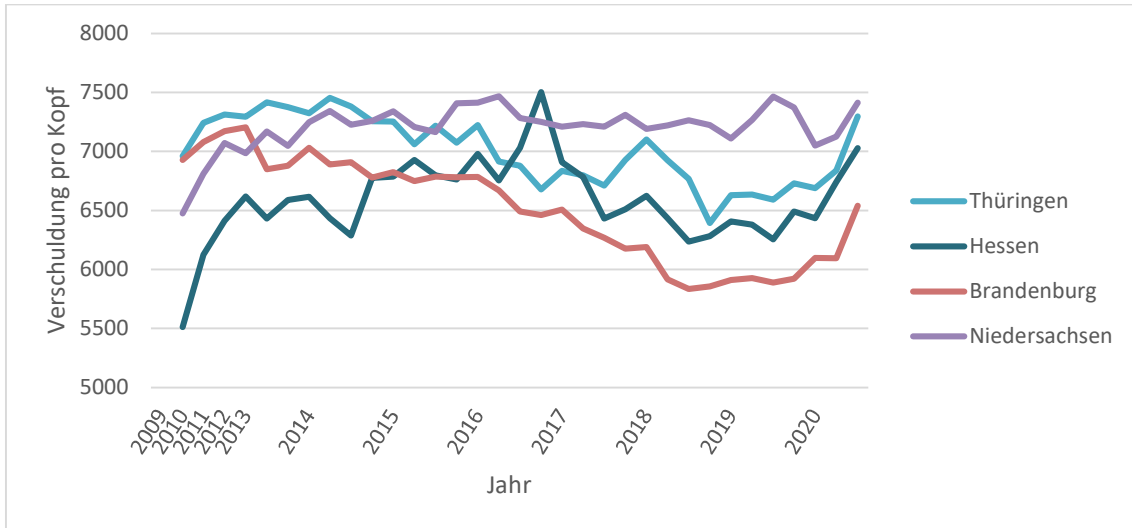


¹⁰ Eigene Darstellung, Daten vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b).

¹¹ Eigene Darstellung, Daten vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b).

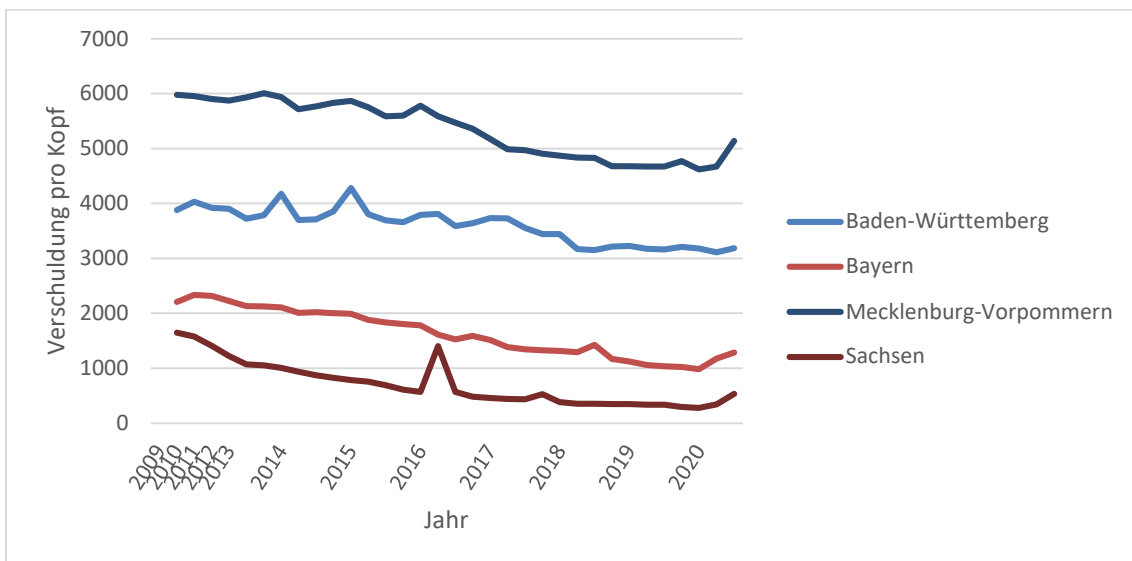
In der Abbildung 2.1-3 sind die Länder Thüringen, Brandenburg, Hessen und Niedersachsen abgebildet. Bei der Abbildung ist das Bundesland Brandenburg hervorzuheben. Hier ist die pro-Kopf-Verschuldung kontinuierlich gesunken. Ein Anstieg ist ab dem Jahr 2020, verursacht durch die Covid-19-Pandemie, zu verzeichnen.

Abbildung 2.1-3: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Thüringen, Hessen, Brandenburg und Niedersachsen¹²



In der Abbildung 2.1-4 sind die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen dargestellt. Bei den vier Bundesländern sinkt die pro-Kopf-Verschuldung kontinuierlich.

Abbildung 2.1-4: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen¹³



¹² Eigene Darstellung, Daten vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b).

¹³ Eigene Darstellung, Daten vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020b).

2.2 Konsolidierungshilfen im Zeitraum 2009 bis 2019

Die Konsolidierungshilfen sind in Artikel 143 d Abs. 2 und 3 GG und dem Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (KonsHilfG) geregelt. Demnach erhielten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in dem Zeitraum zwischen 2011 und 2019 Konsolidierungshilfen.¹⁴ Die Haushaltslage dieser Länder war bei der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 sehr angespannt. Die Auswahl der Länder beruhte auf einer Abfrage der Länder. Kernthemen bei der Abfrage waren die Entwicklungen des Haushaltssaldos, die Entwicklung der Neuverschuldung sowie der Zeitpunkt zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts. Die Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein teilten bei dieser Abfrage mit, dass bis zum Jahr 2019 das Ziel eines ausgeglichenen Haushaltes nicht erreicht werden könnte. Da die Abfrage sehr subjektiv war, folgte eine Analyse der Haushalte dieser drei Bundesländer. In Artikel 143 d Abs. 2 GG wurden, neben den drei Bundesländern, auch die Länder Sachsen-Anhalt und Berlin in die Regelung aufgenommen. Gründe hierfür war die hohe Zinsbelastungen, der Schuldenstand und die Haushaltsstruktur.¹⁵ Durch die Konsolidierungshilfen wurde das Ziel verfolgt, dass in der Übergangsfrist bis 2020 das strukturelle Defizit der Länder abgebaut wird und die Länder in die Lage versetzt werden, die Schuldenbremse ab dem Haushaltsjahr 2020 einzuhalten. Diese Zielsetzung wurde nicht vollständig erreicht. Ab dem Haushaltsjahr 2020 erhalten die Länder Bremen und Saarland Sanierungshilfen, um zukünftig die Schuldenbremse einzuhalten.¹⁶

In dem Zeitraum 2011 bis 2019 erhielten die Länder Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils einen Jahresbetrag in Höhe von 80 Millionen Euro als Konsolidierungshilfe. Das Land Bremen erhielt einen Jahresbetrag in Höhe von 300 Millionen Euro und das Saarland erhielt 260 Millionen Euro als Konsolidierungshilfe.¹⁷

Der Stabilitätsrat prüft in den Jahren 2011 bis 2019 die Einhaltung der Vorgaben der Konsolidierungshilfen. Der Stabilitätsrat hat die Befugnis, bei Nichteinhaltung, beantragte Konsolidierungshilfen abzulehnen.¹⁸ Entsprechend Artikel 143 d GG werden die Konsolidierungshilfen durch den Bund und die Länder jeweils zur Hälfte getragen, dabei wird der Anteil der Länder durch den Umsatzsteueranteil aller Länder finanziert.¹⁹

¹⁴ Vgl. § 1 KonsHilfG.

¹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 108 f.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): S. 12.

¹⁷ Vgl. § 1 KonsHilfG.

¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 114.

¹⁹ Vgl. Artikel 143 d Abs. 3 GG.

Die Auszahlung der Konsolidierungshilfen wird auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Verwaltungsvereinbarung) geregelt.²⁰

²⁰ Vgl. § 4 KonsHilfG.

3 Kriterien für eine geeignete Schuldenbremse

Die Novellierung des Artikels 109 GG im Jahr 2009 war aufgrund verschiedener Ursachen zwingend erforderlich geworden. Die Ursachen werden im vierten Kapitel genauer betrachtet. Grundlegende Problematik der alten Regelung war, dass die zukünftigen Perspektiven nur in einem geringen Maß beachtet wurden und die Regelungslücken oft zur Umgehung der Schuldenbegrenzung geführt haben, daraus folgte meist eine Erhöhung der Verschuldung ohne jegliche Konsequenzen. Um diese Risiken einzugrenzen und um festzustellen, ob eine geeignete Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern vorliegt, werden in diesem Kapitel die Kriterien „Tragfähigkeit unter Beachtung des Demografischen Wandels“, „Generationengerechtigkeit“, „Transparenz“, „Investitionsorientierung“ und „Flexibilität“ sowie „Nachhaltigkeit“ analysiert und bewertet. Aus den gewählten Kriterien wird eine allgemeine Checkliste abgeleitet. Die Checkliste wird dann zur Überprüfung der Umsetzung der Bundesländer im sechsten Kapitel angewendet.

3.1 Kriterium „Tragfähigkeit unter Beachtung des Demografischen Wandels“

Das Kriterium „Tragfähigkeit“ wird erreicht, wenn der Gegenwartswert der zukünftigen Schulden geringer ausfällt als der Gegenwartswert der zukünftigen Einnahmen.²¹ Dabei muss darauf geachtet werden, dass aktuelle und zukünftige Zahlungsverpflichtungen ohne Kreditaufnahmen bedient werden können. Eine Herausforderung in den nächsten Jahren wird daher der demografische Wandel sein. Um eventuelle Einnahmerückgänge aufgrund der sinkenden Einwohnerzahl abzufedern, muss frühzeitig eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung etabliert werden. In den kommenden Jahren hat der demografische Wandel Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und das soziale Sicherungssystem. Die Herausforderung der Handlungsfähigkeit der Länder wird weiter in den Fokus rücken.²²

Der demografische Wandel bedeutet einen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials, d. h., dass die geburtenstarke Generation kurz vor dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben steht und sich das Verhältnis von Erwerbstätigen/Erwerbsfähigen und der Anteil der Bevölkerung im Rentenalter verschieben werden.²³ Das Ausmaß der Verschiebung wird mit der nachfolgenden Formel „Altenquotient“ veranschaulicht²⁴:

$$\text{Altenquotient} = \frac{\text{Bevölkerung im Alter 65 und älter}}{\text{Bevölkerung 20 bis unter 65 Jahre}} * 100$$

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 20.

²² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 20.

²³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 8 f. und 37.

²⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 37.

Prognosen schätzen eine Verschiebung des Altenquotienten „von rund 33 % im Jahr 2018 auf knapp 44 % im Jahr 2030“²⁵. Gekennzeichnet ist der demografische Wandel durch eine Verschiebung der Altersstruktur²⁶. Große Herausforderungen werden in der Zukunft im Bereich der sozialen Absicherung liegen, insbesondere bei der Aufrechterhaltung des Leistungsniveaus bei der gesetzlichen Rentenversicherung ab dem Jahr 2035. Die Tendenz zeichnet sich ab, dass Ältere länger arbeiten müssen und die Zuwanderung von Fachkräften nicht vermeidbar sein wird.²⁷

Um die Herausforderungen bewältigen zu können, gibt es eine Demografiestrategie. Diese Strategie verfolgt das Ziel, dass der allgemeine Wohlstand der Gesellschaft und die staatliche Handlungsfähigkeit langfristig gesichert wird.²⁸ Um diesen Zweck zu unterstützen, wurde 2014 der Demografie-Check eingeführt. Dieser Check wird bei Gesetzen und Verordnungen beispielweise von der Bundesregierung angewendet, d. h. Gesetzentwürfe müssen in der Begründung die demografischen Auswirkungen darstellen.²⁹

Ob das Kriterium „Tragfähigkeit“ eingehalten wird, kann durch die Tragfähigkeitslücke ermittelt werden. Die Tragfähigkeitslücke gibt den Wert an, welcher notwendig ist, um die zukünftigen Ausgaben und die aufgelaufenen Schulden zu decken.³⁰ D. h. die Tragfähigkeitslücke zeigt langfristige Risiken im öffentlichen Haushalt auf, welche durch die demografische Entwicklung entstehen.³¹ Im Umkehrschluss bedeutet das, dass die öffentlichen Finanzen tragfähig sind, wenn die Schuldenquote konstant bleibt bzw. reduziert werden kann.³² Durch die Schuldenregelung wurde das Prinzip der tragfähigen öffentlichen Finanzen gestärkt.³³

Ziel des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist, die Finanzpolitik an einem ausgeglichenen Staatshaushalt auszurichten. Bei einer empirischen Untersuchung wurde festgestellt, dass eine Nettoneuverschuldung von bis zu anderthalb Prozent des BIP nicht die Tragfähigkeitsziele des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verletzen. Das Bundesfinanzministerium hat den Spielraum einer Neuverschuldung des Bundes auf 0,35% des BIP festgelegt. Durch diese Festlegung wird die Entlastung künftiger Generationen erreicht und die Möglichkeit von Investitionen bleibt. Kritisch wird gesehen, dass es nicht feststellbar ist, ob heutige Investitionen einen Nutzen für die nächsten Generationen haben.³⁴

²⁵ Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 9.

²⁶ Vgl. Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2020): S. 46.

²⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 8 f.

²⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 37.

²⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern (2017): S. 11.

³⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 39.

³¹ Vgl. Bundesministerium des Innern (2017): S. 11.

³² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019b): S. 47.

³³ Vgl. Bundesministerium des Innern (2017): S. 11.

³⁴ Vgl. Dönnebrink, Erhardt, Höppner, Sudhof (2010): S. 52 f.

Das Kriterium der Tragfähigkeit ist eng verbunden mit dem Kriterium der Nachhaltigkeit. Die beiden Kriterien stehen zum Teil in Abhängigkeit zueinander. Aufgrund des Frühwarnsystems, insbesondere durch die vorausschauende Finanzplanung entsteht ebenfalls ein positiver Effekt bei dem Kriterium der Generationengerechtigkeit.

3.2 Kriterium „Generationengerechtigkeit“

Bei dem Kriterium „Generationengerechtigkeit“ wird das Ziel verfolgt, die zukünftigen Generationen nicht mit Zins- und Tilgungszahlungen zu belasten, für deren Entstehung diese Generation nicht verantwortlich ist.³⁵ Das Kriterium „Generationengerechtigkeit“ kann demnach erreicht werden, wenn die Zinslast durch Kreditaufnahmen unterhalb der Zuwachsrates des BIP liegt, d. h. es wird ausgeschlossen, dass durch eine Umverteilung die zukünftigen Generationen belastet werden.³⁶

Artikel 109 GG wurde in Verantwortung für kommende Generationen angepasst. Die Grundzüge, dass eine Begrenzung der Nettokreditaufnahme festgelegt wurde, entspricht den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, insbesondere soll die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte sichergestellt werden und durch entsprechende Maßnahmen eine konjunkturgerechte und zukunftsorientierte Finanzpolitik möglich werden.³⁷

Als Instrument der Generationengerechtigkeit kann die Generationenbilanz herangezogen werden. Die Generationenbilanz stammt aus den 1990er Jahren und dient zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Um die Bilanz zu erzeugen, werden Annahmen zu wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung des demografischen Wandels zu Grunde gelegt. Dadurch kann die Entwicklung des zukünftigen Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte ermittelt werden. Sind die zukünftigen Ausgaben höher als die zukünftigen Einnahmen, so handelt es sich um eine implizite Verschuldung. Der ermittelte Wert wird auch Nachhaltigkeitslücke genannt und gibt den Anteil der Steigerung der expliziten Staatsschulden in der Zukunft an, vorausgesetzt, der Rechtsrahmen ändert sich nicht.³⁸

Die Finanzplanung zählt ebenfalls zu den Instrumenten des Kriteriums „Generationengerechtigkeit“. Entscheidender Unterschied ist der zu betrachtende Zeitraum. Die Generationenbilanz bezieht sich auf mehrere Jahrzehnte. Die Finanzplanung wird im Durchschnitt für 5 Jahre erstellt und nach Ablauf eines Jahres fortgeschrieben. Grundlagen für

³⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): S. 1.

³⁶ Vgl. Hüther (2019): S. 13 und 21.

³⁷ Vgl. Bayerischer Landtag (2012a): S. 2.

³⁸ Vgl. Raffelhüschen, Seuffert (2020): S. 5.

die Finanzplanung sind in §§ 9 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) in Verbindung mit § 50 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) verankert. Demnach sind der Bund und die Länder zu einer mehrjährigen Finanzplanung verpflichtet. Durch die Erfassung der Ausgaben und deren Deckungsmöglichkeit kann die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens abgeleitet werden³⁹. Ein festgestellter Handlungsbedarf kann in den Folgejahren durch Korrekturen abgewendet werden. Bestandteil der Finanzplanung ist eine mittelfristige Investitionsplanung gemäß § 50 Abs. 5 HGrG und § 10 i. V. m. § 14 StWG.⁴⁰

Die Finanzplanung ist eine Momentaufnahme zu einem gewählten Zeitpunkt. Es handelt sich um ein Planungsinstrument, welches keine Umsetzungs- und Vollzugsverbindlichkeit hat. Risiken bestehen daher bei der angenommenen Rechts- und Sachlage, welche sich in der Zukunft ändern können. Schätzungen des Steueraufkommens sowie der Preis- und Zinsentwicklungen sind ungewiss, ob diese Entwicklungen, wie in der Schätzung verlaufen.⁴¹

3.3 Kriterium „Transparenz“

Das Kriterium „Transparenz“ betrachtet den Bereich der Haushaltssystematik und -strukturen. Die Haushaltsautonomie der Bundesländer ist in Artikel 109 Abs. 1 GG verankert. Die Schranken der Haushaltsautonomie befinden sich in den Artikeln 109 Abs. 2, Abs. 3 und 109 a GG. Diese Schranken umfassen die europäischen Regelungen, die Schuldenregel und die Überwachung der Haushalte durch den Stabilitätsrat, um Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Grundlage für die Haushaltssystematik der Bundesländer sind neben dem Grundgesetz die jeweilige Landesverfassung, das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG), die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen und das jeweilige Haushaltsgesetz. Durch das HGrG wird die Einheitlichkeit der Haushaltssystematik gesichert.⁴² Die Länder haben nach § 1 a Abs. 1 HGrG die Wahlmöglichkeit zwischen den Verfahren der Staatlichen Doppik und der Kameralistik bzw. der erweiterten Kameralistik.⁴³

Damit die Haushalte transparent und vergleichbar sind, müssen die Haushalte Mindeststandards erfüllen.⁴⁴ Diese Standards wurden durch das Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens erarbeitet. Geregelt ist dieses Gremium in § 49 a HGrG. Durch das Gremium wird sichergestellt, dass die Vorgaben der Finanzstatistik

³⁹ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): S. 8.

⁴⁰ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2019): S. 10.

⁴¹ Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): S. 6 f.

⁴² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015): S. 104 f.

⁴³ Vgl. § 1 a Abs. 1 HGrG

⁴⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020d).

sowie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung eingehalten werden.⁴⁵ Insbesondere die Haushaltsstrukturen der Bundesländer unterscheiden sich. Ursache hierfür sind die verschiedenen Aufgaben, welche im Bereich der Zuständigkeit der Bundesländer liegen.⁴⁶ Die Rahmenbedingungen zwischen Stadtstaaten und Flächenländern sind unterschiedlich. Diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen müssen bei der Festlegung der Mindeststandards berücksichtigt werden.⁴⁷

Die Doppik und die Kameralistik unterscheiden sich in verschiedenen Aspekten. Bei der Kameralistik werden die zukünftigen Lasten und der Ressourcenverbrauch nicht periodengerecht dargestellt. Auch die Abgrenzung verschiedener Haushaltsposten erfolgt unterschiedlich. Eine Vergleichbarkeit von Haushaltsdaten und die damit verbundene Transparenz sind nur eingeschränkt möglich. Die politische Steuerung und auch die mittelfristige Finanzplanung gestalten sich schwierig.⁴⁸ Die erweiterte Kameralistik umfasst die Kameralistik ergänzt um die Kosten-Leistungsrechnung und den Ressourcenverbrauch.⁴⁹ Bei der Anwendung der Doppik hat die Transparenz einen höheren Stellenwert. Der Zugriff auf tagesaktuelle Daten und Informationen sowie die Möglichkeit der Vergleichbarkeit mit anderen Ländern, welche ebenfalls die Doppik anwenden, erhöhen die Transparenz. Das System erlaubt Analysemöglichkeiten auf der Grundlage von einheitlichen Kennzahlen und einem einheitlichen Berichtswesen. Die wirtschaftliche Situation des Landes kann durch die Vermögensrechnung und Ergebnisrechnung sowie der Finanzrechnung besser beurteilt werden. Bei der Kameralistik erfolgt nur die Beurteilung entsprechend der Finanzrechnung. In der Kameralistik werden Bestandswerte erfasst. Die Doppik erfasst den Vermögenswert inklusive der Abschreibungen.⁵⁰ Durch die Erfassung der Abschreibungen und auch der Pensionsrückstellungen ist die Schätzung der zukünftigen Vermögensentwicklung transparenter.⁵¹

Für welche Haushaltssystematik sich die Bundesländer entscheiden, liegt aufgrund der Entscheidungskompetenz bei den Bundesländern. Um dem Kriterium „Transparenz“ zu entsprechen, sind die Vorzüge der Doppik vorteilhafter. Ob die Anwendung der Doppik beziehungsweise der erweiterten Kameralistik auf den Verschuldungsgrad einen Einfluss hat, ist schwierig zu beurteilen. Auffällig ist, dass insbesondere die Bundesländer Hamburg und Saarland die Doppik anwenden und einen hohen Schuldenstand aufweisen. Wiederum hat Hessen ebenfalls die Doppik eingeführt und weist keinen so hohen Schuldenstand auf.

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015): S. 106.

⁴⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2015): S. 106.

⁴⁷ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 169.

⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 169.

⁴⁹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 45.

⁵⁰ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesamt für Finanzen NRW (2012): S. 11 f.

⁵¹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 46.

3.4 Kriterium „Investitionsorientierung“

In der ursprünglichen Schuldenregelung in Artikel 115 GG a. F. (alte Fassung) war die Kreditermächtigung an das Kriterium „Investitionsorientierung“ gekoppelt. Dabei war der Fokus auf die Nettoinvestitionen gelegt, d. h. die Abschreibungen wurden von den Bruttoinvestitionen abgezogen.⁵² Von der sogenannten „Goldenen Regel der Finanzpolitik“ wurde sich bei der Anpassung des Schuldenverbots abgewendet. Bei der „Goldenen Regel“ war es zulässig, dass die Investitionsansätze bei der Haushaltsaufstellung durch Nettokreditaufnahmen gedeckt werden konnten, dies hatte zur Folge, dass die Verschuldung anstieg.⁵³ Zu dieser Zeit wurde das Argument der Kreditaufnahmen damit begründet, dass die heutigen Investitionen das Vermögen kommender Generationen erhöhen würden und dadurch die künftigen Nutznießer auch bei den zukünftigen Zins- und Tilgungslasten mit beteiligt werden können.⁵⁴

Die drei Aspekte, einer Ausnahmeregelung bei konjunkturellen Schwankungen, die Überwachung der Regelung auch beim Haushaltsvollzug sowie die Verpflichtung, in Zeiten des Aufschwungs Nettoverschuldungen abzubauen, fanden bei der vorangegangenen Regelung keine Berücksichtigung.⁵⁵ Das grundlegende Problem der „Goldenen Regel“ war, dass kein einheitlicher Investitionsbegriff definiert wurde.⁵⁶

Damit das Kriterium „Investitionsorientierung“ ein geeignetes Kriterium der Schuldenregelung ist, muss der Investitionsbegriff abschließend definiert werden. Hierbei müssen die Themen des Werteabgangs, beispielweise durch Abschreibungen und auch die Problematik des Ansatzes des Humankapitals in diese Definition mit einfließen. Ob die Festlegung, dass das Humankapital in die Investition mit einfließt, auch im Einklang mit den Stabilitäts- und Wachstumspaktes steht, ist fraglich. Durch den Werteverfall des Humankapitals erhöhen sich wiederum die Abschreibungen. Durch die nicht eindeutige Festlegung des Investitionsbegriffs besteht die Gefahr, dass das Schuldenverbot durch Regelungslücken bzw. nicht klar definierte Grenzen umgangen wird.⁵⁷

Der Stabilitätsrat empfahl der Föderalismuskommission II das Kriterium „Investitionsorientierung“ beizubehalten. Jedoch wäre eine konkrete Definition des Begriffs „Investitionen“ notwendig gewesen. Auf eine einheitliche Definition konnte sich nicht geeinigt werden. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, empfahl der Stabilitätsrat, ein „virtuelles Ausgleichskonto“⁵⁸ einzurichten. Das Ausgleichskonto sollte die Finanzierungsdefizite und

⁵² Vgl. Dönnebrink, Erhardt, Höppner, Sudhof (2010): S. 50 f.

⁵³ Vgl. Deutscher Bundestag (2009): S. 5.

⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 74.

⁵⁵ Vgl. Deutscher Bundestag (2009): S. 5.

⁵⁶ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 77 ff.

⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 77 ff.

⁵⁸ Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 84.

Finanzierungsüberschüsse beim Haushaltsvollzug bis zu einer festgelegten Grenze erfassen. Beim Erreichen der Grenze, müsste das Ausgleichskonto ausgeglichen werden. Das Ausgleichskonto sollte außerdem die Funktion eines Frühwarnsystems für finanzpolitische Fehlentwicklungen erfüllen.⁵⁹ Das Ausgleichskonto wurde für die Bundesländer im Grundgesetz nicht verpflichtend verankert.

Herausforderungen, welche 2009 noch nicht im Fokus standen, sind im Jahr 2020 näher in den Mittelpunkt gerückt. Hierzu gehören beispielweise der Klimaschutz, die Digitalisierung, die Erneuerung der kommunalen Infrastruktur, insbesondere die Straßen und der Bildungsbereich. Diese Bereiche benötigen ein hohes Investitionsbudget. Diese Herausforderungen müssen bei der Grundsatzannahme, dass die Ausgaben nur durch Einnahmen und nicht durch Kreditaufnahmen finanziert werden, beachtet werden.⁶⁰

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das Kriterium „Investitionsorientierung“ aufgrund der aufgeführten Problematik nicht als geeignetes Kriterium einer guten Schuldenregelung festgestellt werden kann.

3.5 Kriterium „Flexibilität“

Das Kriterium „Flexibilität“ ist im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert. 2015 wurde eine Orientierungshilfe zur optimalen Nutzung der Flexibilität veröffentlicht. Das Kriterium „Flexibilität“ erlaubt, befristet und begrenzt von den strengen Schuldenregelungen abzuweichen. In der Orientierungshilfe der Europäischen Union ist eine Abweichung zulässig, um beispielweise Strukturreformen oder Investitionen umzusetzen bzw. auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren. D. h. von einem soliden Haushalt darf kurzzeitig abgewichen werden, um beispielweise die Kosten einer Strukturreform zu tragen. Durch die Strukturreform kann dann langfristig der Haushalt stabilisiert werden.⁶¹

Als Sicherheitsmechanismus bei diesem Kriterium wurde festgelegt, dass diese Option nur einmal im Anpassungszeitraum angewendet werden kann. Das Defizit darf die Grenze von 3 % des BIP nicht überschreiten. Das Kriterium „Flexibilität“ soll die länderspezifischen Merkmale berücksichtigen.⁶²

3.6 Kriterium „Nachhaltigkeit“

Das Kriterium „Nachhaltigkeit“ zeigt sich in der Finanz- und Haushaltspolitik in der Etablierung der Schuldenbremse im Grundgesetz. Die Nachhaltigkeitsziele des Bundes um-

⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 84.

⁶⁰ Vgl. Glinka, Lenk (2019): S. 864.

⁶¹ Vgl. Europäische Kommission (2018): S. 1 ff.

⁶² Vgl. Europäische Kommission (2018): S. 3.

fassen insgesamt 21 Bereiche, wie beispielsweise der Klimaschutz und die Energiewende. Grundlegend soll der Fokus auf die Gestaltung der Finanz- und Haushaltspolitik gelegt werden. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich an den universell und global geltenden Nachhaltigkeitszielen (SDGs).⁶³ Die Nachhaltigkeitsstrategie hat als Leitbild ein „nachhaltiges politisches und gesellschaftliches Handeln“⁶⁴ und umfasst die vielfältigen und verschiedenen Politikfelder. Die Bundesländer haben teilweise eine eigene Nachhaltigkeitsstrategie formuliert. Teilweise werden diese als Leitbilder oder Landesentwicklungsstrategien veröffentlicht.⁶⁵

Die europäische Verknüpfung spiegelt sich hier durch den Begriff „Sustainable Finance“ wider. Oftmals wird dieser Begriff in „nachhaltige Finanzen“ übersetzt.⁶⁶ Beispielsweise wird die Investitionsentscheidung mit den Parametern Umwelt, Soziales und Governance verbunden. Dies soll zu einer nachhaltigen Finanzierung führen.⁶⁷ Die Bundesländer haben beispielsweise Leitfäden, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften zu einer nachhaltigen Beschaffung formuliert.

Aus dieser Nachhaltigkeitsstrategie werden für die Betrachtung einer „guten Schuldenbremse“ die drei Indikatoren „Haushaltsdefizit“, „strukturelles Defizit“ und „Schuldenstand“ ausgewählt.⁶⁸

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt setzt Grenzen im Bereich des Haushaltsdefizits und dem Schuldenstand. Das strukturelle Defizit soll bei den Ländern bei 0,0 % des BIP liegen.⁶⁹ Der Indikator „Schuldenstand“ orientiert sich an dem Maastricht-Kriterium, d. h. der Höchststand der Schulden darf 60 % des BIP nicht übersteigen.⁷⁰ Bei Überschreitung der Obergrenze muss ein Abbau, in Höhe von einem Zwanzigstel im Durchschnitt der letzten drei Jahre, kontinuierlich erfolgen.⁷¹ Die Obergrenze von 60 % wurde festgelegt, weil es im Jahr 1990 der Mittelwert der Schuldenstandsquote der Mitgliedstaaten war.⁷²

Die implizite Verschuldung hat bei der Betrachtung des Kriteriums „Nachhaltigkeit“ ebenfalls eine hohe Bedeutung. Der Einfluss der impliziten Verschuldung kann durch das Instrument der Nachhaltigkeitslücke abgebildet werden. Die Nachhaltigkeitslücke zeigt das Verhältnis der tatsächlichen Staatsverschuldung zum BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung beinhaltet dabei die explizite und implizite Verschuldung. Ist die Nachhaltigkeitslücke positiv, so ist die Finanz- und Haushaltspolitik nicht tragfähig. Die explizite

⁶³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 7 ff.

⁶⁴ Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 11.

⁶⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S.7 und 24.

⁶⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 23.

⁶⁷ Vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (2019): S. 15.

⁶⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 11.

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 19 f., Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 18.

⁷⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 11.

⁷¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 19 f., Bundesministerium der Finanzen (2020c): S. 18.

⁷² Vgl. Bofinger (2019): S. 322.

Verschuldung zeigt dabei das Defizit der Vergangenheit und die implizite Verschuldung das Defizit der Zukunft. Hauptanteil der impliziten Verschuldung sind die zukünftigen Rentenzahlungen sowie weitere Sozialleistungen.⁷³ Um den Anteil der impliziten Verschuldung abzudecken, sind die Länder verpflichtet, seit 1999 eine Versorgungsrücklage für die implizite Verschuldung zu bilden.⁷⁴

3.7 Entwicklung einer Checkliste zur Überprüfung der Bundesländer bei der Umsetzung der Schuldenregel




Nach der Analyse geeigneter Kriterien wird in diesem Abschnitt eine Checkliste zur Überprüfung der Bundesländer bei der Umsetzung der Schuldenregel entwickelt. Das Kriterium „Investitionsorientierung“ wird dabei nicht als alleinstehendes Kriterium betrachtet. Die Investitionsorientierung fließt in das Kriterium „Tragfähigkeit“ mit ein. Gründe hierfür sind, dass einerseits der Investitionsbegriff nicht eindeutig definiert ist und durch die langjährige, vorausschauende Finanzplanung bei der Tragfähigkeit der Aspekt der Investitionsorientierung für die Zukunft mit abgebildet wird. Eine doppelte Erfassung ist daher nicht sinnvoll und wird daher nicht gesondert aufgeführt.

In der Abbildung 3.7-1 werden die Kriterien, welche für eine gute Schuldenregel geeignet sind, aufgeführt. Zusätzlich zu den Kriterien werden dazugehörige Erläuterungen gegeben, um einschätzen zu können, ob das Kriterium erfüllt, teilweise erfüllt oder nicht erfüllt wird. Bei der Entscheidung, ob das Kriterium erfüllt ist, wird ein Ampelsystem mit den Farben rot, gelb und grün eingesetzt. Bei einer Nichterfüllung des Kriteriums erhält das Bundesland ein rotes Symbol. Das gelbe Symbol wird bei einer teilweisen Erfüllung und das grüne Symbol bei einer vollständigen Erfüllung des Kriteriums verwendet.

⁷³ Vgl. Raffelhüschen, Seuffert (2020): S. 7.

⁷⁴ Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2020): S. 27.

Abbildung 3.7-1: Checkliste: Kriterien einer geeigneten Schuldenregel

Kriterium	Erläuterung	Kriterium erfüllt  / teilweise erfüllt  / nicht erfüllt 
Tragfähigkeit unter Beachtung des Demografischen Wandels	Wird eine langjährige Finanzplanung (mit Investitionsplanung) durchgeführt? Hat der demografische Wandel einen Einfluss auf diese Planung?	
Generationengerechtigkeit	Werden implizite Schulden mit beachtet? Wurde ein Sondervermögen eingerichtet? Werden Extrahaushalte mit in die Regelung einbezogen?	
Transparenz	Wird ein Konjunkturbereinigungsverfahren durchgeführt? Wird ein Kontrollkonto eingesetzt? Wird die Doppik angewendet?	
Flexibilität	Werden Regelungen getroffen, um bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, Ausnahmen zuzulassen? Beschlussannahme durch 2/3 Mehrheit? Wird die Möglichkeit genutzt, um auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren?	
Nachhaltigkeit	Umsetzung in der Landesverfassung? Nachhaltigkeitsstrategie vorhanden?	

4 Regelung im Grundgesetz

4.1 Regelung der Schuldenbegrenzung vor 2009

Bereits vor der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 war eine Begrenzung der Verschuldung im Grundgesetz geregelt (ehemals im Artikel 115 GG und Artikel 109 Abs. 2 GG, jeweils alte Fassung).⁷⁵ Demnach war die Nettokreditaufnahme durch den Ansatz der Bruttoinvestitionen im Haushaltsplan begrenzt.⁷⁶ Bei dieser Regelung war bereits die Ausrichtung auf eine antizyklische Finanzpolitik gegeben. Trotz der Bemühungen stieg die Schuldenstandsquote von ca. 20 Prozent in den 1960er Jahren bis auf rund 80 Prozent im Jahr 2010.⁷⁷ Die Kreditgrenze war zwar investitionsorientiert, jedoch war der Begriff der Investitionsorientierung zu ungenau definiert.⁷⁸ Der Investitionsbegriff war in § 10 Abs. 3 Nummer 2 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz zwar erwähnt, jedoch nicht konkret abgegrenzt. Da eine Abgrenzung fehlte, nutzten der Bund aber auch die Bundesländer diesen Handlungsspielraum, um Verschuldungen, in Höhe der Investitionsansätze im Haushaltsplan, zu rechtfertigen. Eine Kontrolle beim Haushaltsvollzug erfolgte ebenfalls nicht. Entscheidender Punkt war nur der Haushaltsplan. Wie der Haushaltsplan umgesetzt wurde, war zu dieser Zeit nicht relevant für die Verschuldung. Des Weiteren wurde die Aufnahme von Schulden damit gerechtfertigt, dass die zukünftigen Generationen mit an der Finanzierungslast für öffentliche Investitionen zu beteiligen sind, weil diese später auch einen Nutzen von dieser Investition hätten. Jedoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Ausgaben für Investitionen in den Jahren 1991 bis 2013 rückläufig waren und die Verschuldung zunahm.⁷⁹

Eine Anpassung war auch durch die Anforderungen und Regelungen der Europäischen Union erforderlich.⁸⁰ In Artikel 109 Abs. 2 GG (neue Fassung) sind die Vorgaben der Europäischen Union durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert. Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist die Erreichung einer stabilen öffentlichen Finanzlage. Dadurch soll sich die Preisstabilität verbessern und das nachhaltige Wachstum der Wirtschaft gefördert werden. Indirekt verweist der Artikel 109 Abs. 2 GG auf das Maastricht-Kriterium.⁸¹

⁷⁵ Vgl. Hüther (2019): S. 3 ff.

⁷⁶ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 8.

⁷⁷ Vgl. Hüther (2019): S. 3 ff.

⁷⁸ Vgl. Schemmel (2009): S. 6.

⁷⁹ Vgl. Groneck, Kitterer (2006): S. 561 f.

⁸⁰ Vgl. Hüther (2019): S. 6.

⁸¹ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 51 f.

4.2 Bestandteile der Schuldenregel im Grundgesetz seit 2009

Aus den Regelungen der Artikel 109 und 115 GG können sechs Elemente aus der Schuldenbremse abgeleitet werden. Die sechs Bestandteile sind das Kontrollkonto, die strukturelle und konjunkturelle Verschuldungskomponente, das Konjunkturbereinigungsverfahren, die finanziellen Transaktionen, die Extrahaushalte sowie die Regelung von Ausnahmen. Bei der strukturellen Verschuldungskomponente werden die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes beachtet.⁸² Die sechs Elemente sind für die Bundesländer nicht verpflichtend bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse zu beachten. Der Vorteil bei der Anwendung der Bestandteile ist, dass sich daraus ein flexibler Handlungsspielraum ergibt.

4.2.1 Kontrollkonto

Das Kontrollkonto dient dem Abbau der Verschuldung. Das Land erhält durch das Kontrollkonto einen Überblick der Verschuldung. Eine Pflicht für die Bundesländer ist im Grundgesetz nicht geregelt. Die Länder können aber bei ihrer individuellen Umsetzung ein entsprechendes Kontrollkonto einrichten.⁸³ Das Kontrollkonto ist ein Controlling-Instrument. Es gewährleistet, dass die Verschuldungsregel auch im Haushaltsvollzug eingehalten wird, da es die Abweichungen von der Regelobergrenze erfasst. Überschreitet der Haushaltsvollzug die Ansätze des Haushaltsplans, wird diese Überschreitung als Fehlbetrag im Kontrollkonto festgehalten. Bei einer Unterschreitung wird der Betrag als Gutschrift dokumentiert. Das Kontrollkonto dient zur Erfassung der Differenz zwischen geschätzten Wert und tatsächlichen Wert der Kreditaufnahme.⁸⁴

Ergibt sich beispielsweise ein negativer Wert von 0,6 Prozent des nominalen BIP für das beendete Haushaltsjahr, so wird der Wert, welcher über 0,5 Prozent liegt, als Kontrollkontoausgleichskomponente in den nächsten Haushalt mit übernommen. Dadurch wird die zulässige Kreditaufnahme im Folgejahr verringert.⁸⁵ Beim Bund liegt die Grenze des Kontrollkontodefizits bei 1,5 Prozent des nominalen BIP. Wird die Schwelle von einem Prozent des nominalen BIPs überschritten, muss der Fehlbetrag abgebaut werden. Der Abbau erfolgt nur in den Zeiträumen des Konjunkturaufschwungs.⁸⁶

⁸² Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 86 f.

⁸³ Vgl. Schemmel (2009): S. 14 ff.

⁸⁴ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 10.

⁸⁵ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019a): S. 18 f.

⁸⁶ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 10.

4.2.2 Strukturelle Komponente und konjunkturelle Komponente

Die strukturelle Komponente, d. h. Einnahmen aus Krediten in Höhe von 0,35 % des BIP, ist für die Bundesländer nicht vorgesehen. Diese Regelung ist nur durch den Bund anzuwenden. Die konjunkturelle Komponente lässt eine begrenzte Kreditaufnahme bei einer abweichenden Konjunkturentwicklung von der Normalsituation zu, d. h. bei einem Abschwung können Kredite aufgenommen werden und bei einem Aufschwung werden diese Kredite getilgt. Voraussetzung für den Ausgleich der Kreditaufnahmen im Konjunkturabschwung ist, dass regelmäßig nach einem Konjunkturabschwung ein Konjunkturaufschwung folgt. Ist das Verhältnis zwischen Auf- und Abschwung nicht ausgeglichen, so steigt der Schuldenstand, weil die Tilgungen im geplanten Aufschwung nicht getätigt werden. Problematisch ist die Schätzung bzw. die Prognose über die Entwicklung des Konjunkturverlaufs.⁸⁷

Die Länder haben nur einen geringen Handlungsspielraum, um den Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Grundlegendes Problem der Länder ist, dass diese einen begrenzten Einfluss auf Einnahmeerhöhungen haben, d. h. kann ein Ausgleich des Haushalts nicht erreicht werden, besteht nur die Möglichkeit der Ausgabenkürzungen. Die Konjunktur auf Landesebene ist nur durch die Steuereinnahmen beeinflusst.⁸⁸ Zu den Steuereinnahmen der Länder zählen die regional vereinnahmten Steuern und der bundesstaatliche Finanzausgleich. Die Landessteuern sind in Artikel 106 Abs. 2 GG festgelegt, diese umfassen die Vermögenssteuer, die Erbschaftssteuer, die Grunderwerbssteuer, die Feuerschutzsteuer, die Renn- und Lotteriesteuer sowie die Biersteuer.⁸⁹ Aufgrund des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sind unterschiedliche konjunkturbedingte Entwicklungen in den Steuereinnahmen der einzelnen Bundesländer nicht erkennbar. Daher ist die Betrachtung der gesamtstaatlichen konjunkturellen Entwicklung geeigneter und erhöht die Transparenz.⁹⁰

4.2.3 Verfahren der Konjunkturbereinigung

Die Konjunkturbereinigung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ist notwendig, um „in wirtschaftlich guten wie in wirtschaftlich schlechten Zeiten konjunkturgerechte, symmetrisch reagierende Finanzpolitik zu gewährleisten“⁹¹. Die Anpassung erfolgt durch eine Konjunkturkomponente. Bei konjunkturell schlechten Zeiten wird die Obergrenze der Nettokreditaufnahme erweitert und in guten Zeiten eingeschränkt.⁹²

⁸⁷ Vgl. Schemmel (2009): S. 3 ff.

⁸⁸ Vgl. Paetz, Rietzler (2019): S. 4.

⁸⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020).

⁹⁰ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 13 ff.

⁹¹ Bundesministerium der Finanzen (2020e).

⁹² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020e).

Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist ein Schätzverfahren, einen „eindeutig richtigen Wert“⁹³ gibt es nicht. Der Wert ist abhängig vom gewählten Verfahren. Wird sich für ein Verfahren entschieden, sollte das im Konjunkturaufschwung und -abschwung angewendet werden und nicht nach Belieben das Verfahren gewechselt werden. Auch eine gewisse Manipulationsanfälligkeit muss ausgeschlossen werden, beispielsweise, um politische Zwecke zu verfolgen.⁹⁴

Es gibt aggregierte und disaggregierte Verfahren. Der Bund wendet entsprechend § 5 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG das aggregierte Verfahren an.⁹⁵

4.2.3.1 Aggregiertes Verfahren

Als Basis für den Bund wird die „Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials“⁹⁶ der Europäischen Union angewendet. Bei dieser Methode wird das BIP in ein Produktionspotenzial und Produktionslücke aufgeteilt. Durch eine Produktionsfunktion (Cobb-Douglas-Produktionsfunktion) wird das Produktionspotenzial für die Mitgliedstaaten geschätzt. Die Differenz vom tatsächlichen BIP und dem Produktionspotenzial wird auf die Potenzialgröße bezogen. Das Ergebnis ist die Produktionslücke.⁹⁷ Die Konjunkturkomponente wird durch die Multiplikation der Produktionslücke mit der Budgetsemielastizität ermittelt. Die Budgetsemielastizität gibt die Veränderung einer zyklischen Schwankung des BIP auf den Finanzierungssaldo an ist.⁹⁸

Die Länder führen keine eigenen Berechnungen zur Ermittlung der Konjunkturkomponente durch. Die Produktionslücke und die Budgetsemielastizität werden durch das Bundesministerium der Finanzen im Frühjahr und im Herbst eines Jahres veröffentlicht. Für das Haushaltsjahr 2020 wurde die Produktionslücke im Frühjahr mit 3,4 Mrd. Euro und im Herbst mit -2,5 Mrd. Euro bekannt gegeben. Die Budgetsemielastizität wurde mit 0,203 angegeben⁹⁹. Die daraus ermittelte Konjunkturkomponente ist die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit. Der Anteil des jeweiligen Landes wird durch den Anteil der Steuereinnahmen am Gesamtanteil der Steuereinnahmen ermittelt. Bei den Stadtstaaten werden zusätzlich die Steuereinnahmeanteile der Gemeindeebene mit hinzuge-rechnet.¹⁰⁰ Treten starke Abweichungen zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen und den geschätzten Steuereinnahmen auf, wird die Konjunkturkomponente um eine Steuerabweichungskomponente bereinigt.¹⁰¹

⁹³ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 11.

⁹⁴ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 12 f.

⁹⁵ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 6.

⁹⁶ Boysen-Hogrefe (2019): S. 1.

⁹⁷ Vgl. Rietzler (2019): S. 3.

⁹⁸ Vgl. Holtemöller et al. (2014): S. 8.

⁹⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019c)

¹⁰⁰ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 46.

¹⁰¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011): S. 1 der Anlage.

Das Verfahren, das im Rahmen der Konsolidierungshilfen angewendet wird, beinhaltet das Verfahren des Bundes ergänzt um die Entwicklung der Steuereinnahmen. Daher werden die Vorteile des Bundesverfahrens und die Planungssicherheit auf Landesebene verknüpft.¹⁰²

4.2.3.2 Disaggregiertes Verfahren

Das disaggregierte Verfahren bezieht sich nicht auf den Indikator der Produktionslücke, sondern nutzt Einnahme- und Ausgabekomponenten. Das Verfahren wurde durch die Europäische Zentralbank und der Deutschen Bundesbank entwickelt. Ziel des Verfahrens ist die Ermittlung der strukturellen Komponente. Dabei wird der konjunkturelle Einfluss bei einzelnen Einnahme- und Ausgabekategorien herausgerechnet.¹⁰³

Die Ermittlung erfolgt in 4 Schritten¹⁰⁴:

- Einnahmen und Ausgaben (welche konjunkturell beeinflusst werden) identifizieren
- Makroökonomische Bezugsgrößen der identifizierten Einnahmen und Ausgaben bestimmen
- Einnahme- und Ausgabekategorien mit Elastizitäten (relative Änderung der Einnahme- bzw. Ausgabekategorie, wenn sich die Bezugsgröße um 1% ändert) verknüpfen (die Änderung der Bezugsgröße wird als Trendabweichung bezeichnet)
- Elastizität mit der relativen Trendabweichung multiplizieren

In der Abbildung 4.2-1 sind beispielhaft konjunkturell beeinflusste Einnahmen und Ausgaben genannt und die dazugehörigen makroökonomischen Bezugsgrößen aufgelistet.

Abbildung 4.2-1: Beispiele für Makroökonomische Bezugsgrößen¹⁰⁵

Konjunkturbeeinflusste Einnahmen	Makroökonomische Bezugsgrößen
Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, veranlagte Einkommenssteuer, Kapitalertragssteuer, Umsatzsteuer, Verbrauchssteuern, Sozialbeiträge	Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer, Zahl der Arbeitnehmer, Unternehmens- und Vermögenseinkommen, nominale private Konsum, nominale private Wohnungsinvestitionen, nominale umsatzsteuerbelastete Konsumausgaben des Staates
Konjunkturbeeinflusste Ausgaben	Makroökonomische Bezugsgrößen
Arbeitslosengeld, Ausgaben für Rentenversicherungen	Zahl der Arbeitslosen, Bruttolöhne und -gehälter

¹⁰² Vgl. Stabilitätsrat (2020): S. 14.

¹⁰³ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 6 ff.

¹⁰⁴ Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 18 f.

¹⁰⁵ Eigene Darstellung, vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010): S. 19.

Zu den disaggregierten Verfahren gehören das Referenzwert-Modell und das Steuertrendverfahren.¹⁰⁶ Die disaggregierten Verfahren nehmen keinen direkten Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Bezugspunkt sind die Entwicklungen der Steuereinnahmen.¹⁰⁷

Bei dem Referenzwert-Modell wird ein rollierender Durchschnitt der Steuereinnahmen für mehrere Jahre gebildet. Die Ausgestaltung des Referenzwert-Modells ist unterschiedlich. Beispielweise kann sich der Referenzwert nur aus den Steuereinnahmen zusammensetzen. Bei einer anderen Ausgestaltung werden zusätzlich zu den Steuereinnahmen der Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen oder die Inflationsrate mitberücksichtigt. Der Referenzwert wird aus einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren gebildet. Es gibt die Option, nur abgeschlossene Haushaltsjahre in den Referenzwert einzubeziehen oder auch das laufende Haushaltsjahr. Teilweise werden Steuerrechtsänderungen berücksichtigt, teilweise werden die Steuerrechtsänderungen nicht berücksichtigt. Wird der Referenzwert um einen gewissen Prozentanteil unterschritten, liegt eine Abweichung von der Normallage vor und eine Kreditaufnahme wird zulässig.¹⁰⁸

Bei dem Steuertrendverfahren ergibt sich die Konjunkturkomponente aus der Differenz zwischen geplanten und tatsächlichen Steuereinnahmen sowie einer Trendsteuereinnahme.¹⁰⁹ Der Wert der Trendsteuereinnahme wird aus einer jahrzehntelangen Zeitreihe ermittelt.¹¹⁰

4.2.4 Transaktionen

Bei der Ermittlung der zulässigen Nettokreditaufnahme müssen die Einnahmen und Ausgaben um die finanziellen Transaktionen bereinigt werden. Die finanziellen Transaktionen beziehen sich auf finanzielle Vermögenswerte. Beispielsweise senkt der Erlös aus einer Veräußerung einer Beteiligung die zulässige Nettokreditaufnahme.¹¹¹ Weitere finanzielle Transaktionen sind die Vergabe von Darlehen, Darlehensrückflüsse und der Erwerb oder Verkauf von Beteiligungen.¹¹² Dadurch stellt sich der Finanzierungssaldo in der Berechnung teilweise höher oder niedriger dar.¹¹³

¹⁰⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2014): S 1 f.

¹⁰⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017): S. 37.

¹⁰⁸ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 42 ff.

¹⁰⁹ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 44.

¹¹⁰ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 11.

¹¹¹ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019b): S. 6.

¹¹² Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019a): S. 16 f.

¹¹³ Vgl. Paetz, Rietzler (2019): S. 5.

Neben den finanziellen Transaktionen gibt es auch nichtfinanzielle Transaktionen. Diese Transaktionen, beispielweise Grundstücksveräußerungen oder der Erwerb von Grundstücken, werden nicht berücksichtigt, weil diese keine Auswirkung auf die Ermittlung der Nettokreditaufnahme haben.¹¹⁴

4.2.5 Extrahaushalte

Eine Möglichkeit zur Umgehung der Schuldenbremse ist die Nutzung von Extrahaushalten. Selbstständige Extrahaushalte unterliegen nicht vollständig der parlamentarischen Kontrolle und fließen daher nicht in die Schuldenbremse mit ein. Die Gefahr besteht, dass Ausgaben in die Extrahaushalte verlagert werden.¹¹⁵ Um die Schuldenregelung nicht zu umgehen, sollte eine Ausgestaltung, im Bezug der Extrahaushalte, in den Regelungen aufgenommen werden.

4.2.6 Ausnahmeregelung nach Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz

Von dem allgemeinen Grundsatz, dass der Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahmen erfolgen muss, kann aufgrund von Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG abgewichen werden. In Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG wird zunächst die Option aufgeführt, dass Ausnahmeregelungen zulässig sind, um auf konjunkturelle Schwankungen, unter Beachtung der Symmetrie, zu reagieren.¹¹⁶ Der Symmetriegrundsatz wird eingehalten, wenn die Länder in Zeiten des Aufschwungs, die Kredite, welche im Abschwung aufgenommen wurden, tilgen, d. h. es besteht eine Verpflichtung mittelfristig die Kreditaufnahmen durch Überschüsse im Aufschwung auszugleichen.¹¹⁷

Die Länder haben bei den Ausnahmesituationen, beispielsweise Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die Möglichkeit von dem Grundsatz der Schuldenregel abzuweichen. Grundvoraussetzung für eine außergewöhnliche Notsituation ist, dass die Kriterien der Außergewöhnlichkeit, des Kontrollentzugs und die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage erfüllt sein müssen.¹¹⁸ Die Ausgestaltung der Ausnahmeregelung liegt im Kompetenzbereich der jeweiligen Bundesländer. Entscheidet sich ein Bundesland gegen eine eigene Regelung, so grenzt es den Handlungsspielraum stark ein, weil eine Kreditaufnahme grundsätzlich dann unzulässig ist. Wird eine Regelung für die Ausnahmesituationen formuliert, so ist entsprechend Artikel 109 Abs. 3 Satz 3 GG auch eine Regelung bezüglich der Tilgung erforderlich. Zu den Naturkatastrophen zählen beispielsweise Erdbeben, Unwetter, Dürren und das Hochwasser.¹¹⁹ Beispiele

¹¹⁴ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019a): S. 16 f.

¹¹⁵ Vgl. Paetz, Rietzler (2019): S. 5.

¹¹⁶ Vgl. Artikel 109 GG.

¹¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 53.

¹¹⁸ Vgl. Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 GG.

¹¹⁹ Vgl. Oebbecke (2019): S. 1173.

für außergewöhnliche Notsituationen sind die Finanzkrise 2008, die Wiedervereinigung oder auch die jetzige Corona-Pandemie. Eine außergewöhnliche Notsituation muss nicht zwangsläufig mit einem negativen Ereignis verbunden sein.¹²⁰

¹²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 54.

5 Umsetzung in den Bundesländern

Artikel 143d Absatz 1 Satz 2 GG erlaubt den Ländern eine Übergangsphase, um die Vorgaben des Artikel 109 Absatz 3 GG entsprechend umzusetzen. Die Umsetzungsphase ist über einen längeren Zeitraum, insgesamt 9 Jahre, weit gefasst. Grund hierfür war, dass einige Bundesländer durch Konsolidierungshilfen unterstützt werden mussten. Die Konsolidierungshilfen wurden den Bundesländern gewährt, welche einen hohen Schuldenstand vor der Anpassung des Grundgesetzes aufwiesen. Um das Defizit kontinuierlich abbauen zu können, war dieser lange Zeitraum erforderlich.¹²¹

Die Bundesländer sind zu einer Ausgestaltung der Schuldenregel im jeweiligen Landesrecht nicht verpflichtet.¹²²

5.1 Möglichkeiten bei der Umsetzung der Schuldenregel

Die Befugnis zur eigenen Ausgestaltung ist in Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG geregelt.¹²³

Die Bundesländer haben zwei Möglichkeiten, um die Ausgestaltung der Regelung umzusetzen. In der ersten Variante wird die Regelung in der Landesverfassung und konkretisierend in der Landeshaushaltsordnung sowie Rechtsverordnungen verankert. Die zweite Variante setzt die Ausgestaltung nur in der Landeshaushaltsordnung und in weiteren Rechtsverordnungen um, die Verfassung bleibt dabei unberührt.¹²⁴

5.2 Analyse der Bundesländer

Bei der Betrachtung der Bundesländer werden zunächst die Ausgestaltungen in den Verfassungen und den Landeshaushaltsordnungen betrachtet. Wurden Spezialgesetze zur Ausführung erlassen, werden diese ebenfalls analysiert. Nach der Betrachtung der theoretischen Umsetzung wird das Haushaltsgesetz mit dem Haushaltsplan des Jahres 2020 untersucht. Eine Betrachtung der Nachtragshaushalte erfolgt nicht. Eine der Ursachen der Nachtragshaushalte ist die Covid-19-Pandemie. Diese Ausnahmesituation soll hier nicht näher analysiert werden. Im Anschluss folgt noch eine Betrachtung der jeweiligen Finanzplanung.

¹²¹ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 63 f.

¹²² Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 7.

¹²³ Vgl. Artikel 109 Abs. 3 S. 5 GG.

¹²⁴ Vgl. Heintzen (2018): S. 2 ff.

5.2.1 Bremen, Berlin, Saarland und Hamburg

5.2.1.1 Bremen

Das Land Bremen hat bereits 2015 Anpassungen in den Artikeln 131 a, b und c sowie 146 der Landesverfassung Bremen durchgeführt. Artikel 131 a Abs. 1 der Landesverfassung Bremen entspricht der Regelung des Artikel 109 Abs. 3 Satz1 GG. Auch die Ausnahmeregelung zu konjunkturellen Abweichungen sowie Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen sind in der Landesverfassung von Bremen verankert. Die Beschlussfassung für eine Notsituation erfolgt mit der Mehrheit der Bürgerschaft (analog Landtag). Wird eine Ausnahmesituation festgestellt, so ist bei der Kreditaufnahme eine verbindliche Tilgungsregelung festzulegen. Eine Regelung für Extrahaushalte wurde in Artikel 131a Abs. 5 der Landesverfassung Bremen aufgenommen. Zusätzlich ist in Artikel 146 der Landesverfassung eine Regelung aufgeführt, dass die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ebenfalls unter die Schuldenregelung fallen.¹²⁵

Details zur Umsetzung der Schuldenbremse sind in der Haushaltsordnung Bremen und der Konjunkturbereinigungsverfahrensverordnung geregelt. Kassenverstärkungskredite sind entsprechend § 18 Abs. 2 Nummer 2 Haushaltsordnung Bremen zulässig. Eine erneute Inanspruchnahme ist möglich, wenn der aufgenommene Kassenverstärkungskredit zurückgezahlt wurde. Die strukturelle Nettokreditaufnahme ist in § 18 a der Haushaltsordnung Bremen geregelt. Bei der Ermittlung der Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme werden die finanziellen Transaktionen abgezogen. Zusätzlich erfolgt eine Bereinigung der ermittelten Konjunkturkomponente und eventuelle Kreditemächtigungen der Eigenbetriebe und sonstigen Sondervermögen werden mit einbezogen.¹²⁶

Die Regelungen zum Kontrollkonto sind in § 18 b Haushaltsordnung Bremen festgeschrieben. Das Kontrollkonto hat die Aufgabe, Abweichungen der errechneten Kreditaufnahme bei der Haushaltsaufstellung von der tatsächlich zulässigen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug zu erfassen, dies fördert die Transparenz. Um die Flexibilität nicht einzuschränken, soll diese Abweichung nicht im gleichen Haushaltsjahr getilgt werden, sondern darüber hinaus innerhalb des Finanzplanungszeitraums. Der negative Grenzwert des Kontrollkontos darf fünf Prozent der durchschnittlichen steuerabhängigen Einnahmen der letzten drei Jahre nicht überschreiten. Das laufende Haushaltsjahr wird bei der Ermittlung des Durchschnitts nicht berücksichtigt.¹²⁷

¹²⁵ Vgl. Artikel 131 f. und 146 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

¹²⁶ Vgl. § 18 ff. Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen.

¹²⁷ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2019): S. 11 f.

In § 18 d der Haushaltsordnung ist eine Sonderregelung für die Haushaltsjahre ab 2020 verankert. Entsprechend Artikel 143d Absatz 4 Satz 2 und 3 GG und § 2 des Sanierungshilfengesetzes (SanG) erhält Bremen Sanierungshilfen auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung.¹²⁸ Im Konsolidierungszeitraum 2011 bis 2019 gab es eine ähnliche Regelung in § 18 a Haushaltsordnung Bremen a. F. (alte Fassung). Im Konsolidierungszeitraum war das Thema der Rücklagenentnahme nachrangig, da die Entnahmen keine Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos verursachten. Ab 2020 rückt das Thema der Rücklagen wieder in den Vordergrund, weil dadurch ein Ausgleich der Haushalte erreicht werden kann.¹²⁹

Die Konjunkturbereinigungsverfahrensverordnung regelt die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, die Steuerabweichungskomponente sowie die Überwachung und Erfassung eventueller Abweichungen.¹³⁰ Bremen wendet das aggregierte Verfahren an. Ursache hierfür sind die Vorgaben des Sanierungshilfengesetzes mit der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung. Zusätzlich entspricht das Verfahren dem eingesetzten Überwachungsverfahren des Stabilitätsrates.¹³¹ Die Konjunkturkomponente ergibt sich aus der ex ante-Komponente und der Steuerabweichungskomponente. Bei der Steuerabweichungskomponente werden zusätzlich zu den regulären Steuereinnahmen von Bremen die Sanierungshilfen mit hinzugerechnet.¹³²

Um die verfassungsrechtliche Symmetrievorgabe einzuhalten, wird eine Überwachung eingeführt, d. h. über Jahre wird eine Statistik über das Konjunkturbereinigungsverfahren erfasst und regelmäßig evaluiert.¹³³

Bremen erstellt in der Regel Doppelhaushalte. Das Haushaltsgesetz 2020/2021 wurde erst am 08.07.2020 beschlossen, jedoch mit der Ausnahme, dass nur das Jahr 2020 beschlossen wurde. Grund hierfür ist die Covid-19-Pandemie. Dadurch sind die Steuerschätzungen aufgrund der unsicheren Entwicklungen zurzeit nicht sinnvoll.¹³⁴ Durch den späten Beschluss sind im Haushaltsgesetz die Angaben der Einnahmen und Ausgaben bereits mit der außergewöhnlichen Notsituation der Covid-19-Pandemie ausgewiesen. Die Kreditermächtigung wurde bis zu einer Höhe von 1.150.610.150 Euro festgelegt. Aufgenommene Kredite der Stadtgemeinden werden als eigene Schulden übernommen. Kassenverstärkungskredite sind bis zu 12 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltes zulässig. Die Einnahmen belaufen sich auf 4.565.700.000 Euro und die Aus-

¹²⁸ Vgl. § 18 d Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen, § 2 SanG.

¹²⁹ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2019): S. 3 ff.

¹³⁰ Vgl. § 1 KBVV.

¹³¹ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2019): S. 10.

¹³² Vgl. § 4 KBVV.

¹³³ Vgl. § 6 KBVV.

¹³⁴ Vgl. Bremische Bürgerschaft (2019): S. 1.

gaben belaufen sich auf 5.677.900.000 Euro. Daraus ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von 1.112.200.000 Euro. Der Finanzierungssaldo wird ausgeglichen durch die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 1.150.600.000 Euro. Der Differenzbetrag in Höhe von 38.400.000 Euro wird den Rücklagen zugeführt. Im Haushaltsgesetz werden auch Angaben zur Tilgungsregelung gemacht. Aufgrund der außergewöhnlichen Notsituation wurden Kredite in Höhe von 900.000.000 Euro aufgenommen, dieses sind ab dem Jahr 2024 über 30 Jahre zu tilgen.¹³⁵

Der Finanzplan 2019 bis 2023 wird als Frühwarnsystem bei der Überwachung der Haushaltsentwicklung durch den Stabilitätsrat genutzt. Oberziele der Haushaltspolitik sind die Nachhaltigkeit und ein generationengerechter Ressourceneinsatz. Bremen hat zur Erreichung der Ziele eine Gesamtstrategie formuliert. Insbesondere die Aspekte Bildung, Klimawandel und energetische Sanierung, Sozialer Zusammenhalt, Wohnraum, Wissenschaft und Forschung, Wirtschaftliche Entwicklung sowie die Sicherheit nehmen entscheidende Positionen in der Gesamtstrategie ein. Zukünftige Herausforderungen sind für das Land Bremen die Einhaltung des Neuverschuldungsverbots und die im Gegensatz erforderlichen Maßnahmen im Bereich der Erhaltungsinvestitionen, der Personalausstattung und der Bildung. Das Land Bremen schätzt die Bevölkerungsentwicklung relativ positiv ein. Die Prognose reicht bis in das Jahr 2035 und geht von einem leichten Anstieg aus. Verursacht wird der Anstieg durch Zuwanderung. Die implizite Verschuldung wird durch das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ abgedeckt.¹³⁶

Bremen hat ein Leitbild formuliert, welches einer Nachhaltigkeitsstrategie gleicht, Schwerpunkt ist bei dem Leitbild der Klimaschutz. Zusätzlich hat das Land Bremen Grundsätze einer nachhaltigen Beschaffung in § 6 der Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen (VVBesch) verankert.¹³⁷

5.2.1.2 Berlin

In Berlin erfolgte eine Anpassung der Landesverfassung nicht. Die Regelung in Artikel 87 der Verfassung von Berlin ist seit dem 01.01.2020 nicht mehr wirksam, da Bundesrecht, Landesrecht bricht. Berlin hat sich zu einer haushaltsrechtlichen Umsetzung entschieden und nicht für eine verfassungs- und haushaltsrechtlichen Umsetzung.¹³⁸

Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 und 3 der Verfassung von Berlin entspricht dem Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG a.F. (alte Fassung), welche von 1969 bis 31.07.2009 gültig war.¹³⁹

¹³⁵ Vgl. § 1 ff. Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2020.

¹³⁶ Vgl. Freie Hansestadt Bremen (2020): S. 9 ff.

¹³⁷ Vgl. § 6 VVBesch.

¹³⁸ Vgl. Warneke (2015): S. 2.

¹³⁹ Vgl. Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 und 3 Verfassung von Berlin.

Nach der alten Regelung lag der Fokus auf die Investitionsorientierung, d. h. in einer konjunkturellen Normallage war eine Neuverschuldung in Höhe der veranschlagten Investitionen zulässig.¹⁴⁰

Für eine Änderung der Verfassung ist nach Artikel 100 der Verfassung von Berlin eine Zwei-Drittel-Mehrheit der gewählten Mitglieder des Abgeordnetenhauses erforderlich.¹⁴¹ Um ein Gesetz zu erlassen, ist nach Artikel 60 Abs. 1 der Verfassung von Berlin nur eine einfache Mehrheit notwendig. Eine Änderung ist daher leichter zu realisieren.¹⁴²

Um handlungsfähig zu sein, erfolgte die Anpassung in § 18 der Landeshaushaltsordnung von Berlin. Am 25. November 2019 wurde das Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse beschlossen und trat am 01.01.2020 in Kraft. § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung entspricht dabei der Regelung des Artikel 109 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG.¹⁴³ Das Land Berlin hat im Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen erhalten. Die Verwaltungsvereinbarung hat eine Laufzeit bis Ende 2020, da die letzte Auszahlung der Konsolidierungshilfen im Jahr 2020 erfolgt. Demnach ist das Konjunkturbereinigungsverfahren nach dem Konsolidierungshilfeverfahren durchzuführen.¹⁴⁴ Ab dem Haushaltsjahr 2021 kann das Land Berlin ein eigenes Verfahren auswählen. Entsprechend der Finanzplanung 2019 bis 2023 soll das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes angewendet werden.¹⁴⁵

Berlin hat bereits 2014 ein Sondervermögen „Infrastruktur der Wachsenden Stadt“ und 2017 dazu einen Nachhaltigkeitsfonds (SIWANA) errichtet. Durch das Sondervermögen soll die Infrastruktur von Berlin finanziert werden. Durch die Errichtung einer Konjunkturausgleichsrücklage wurde der Nachhaltigkeitsfonds in diese Rücklage überführt.

Der Haushaltsplan von Berlin wird als Doppelhaushalt 2020/2021 erstellt. Es ist geregelt, dass keine Kredite für die Deckung der Ausgaben aufgenommen werden. Zur Tilgung sind Kreditaufnahmen möglich. Die Kassenverstärkungskredite sind bis zu einer Höhe von 13 Prozent der festgestellten Beträge des Haushaltplans zulässig. Die Einnahmen für das Haushaltsjahr 2020 belaufen sich auf 30.633.800.000 Euro. Die Ausgaben belaufen sich auf 30.466.100.000 Euro. Der Finanzierungssaldo beträgt 167.700.000 Euro.¹⁴⁶

Die Finanzplanung 2019 bis 2023 geht von einer positiven Bevölkerungsentwicklung aus. Zwar verzeichnet das Land auch Verluste aufgrund von Abwanderungen in das

¹⁴⁰ Vgl. Heintzen (2018): S. 6.

¹⁴¹ Vgl. Artikel 100 Verfassung von Berlin.

¹⁴² Vgl. Heintzen (2018): S. 2.

¹⁴³ Vgl. § 18 LHO Berlin.

¹⁴⁴ Vgl. Stabilitätsrat (2020): Anlage.

¹⁴⁵ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (2019): S. 44 ff.

¹⁴⁶ Vgl. § 1 ff. Haushaltsgesetz 2020/2021 Berlin.

Land Brandenburg. Jedoch wird dieser Verlust durch die Zuwanderung kompensiert. Als Risiken werden die Entwicklung der Steuerrechtsänderungen insbesondere die Grundsteuerreform und die Zinsentwicklungen erwähnt.¹⁴⁷

5.2.1.3 Saarland

Eine konkrete Anpassung des Artikels 108 der Verfassung des Landes Saarland erfolgte nicht direkt. Um gesetzeskonform zu sein, wurde Artikel 108 Abs. 2 der Verfassung gestrichen. In Artikel 108 Abs. 1 der Verfassung ist geregelt, dass Kreditaufnahmen sowie die Übernahme von Garantien und Bürgschaften, welche ausgabewirksam in den künftigen Jahren werden, einer Ermächtigung durch Landesgesetz bedürfen.¹⁴⁸

In § 18 der Haushaltsordnung des Saarlandes sind die Grundsätze der Schuldenbremse verankert. Eine Kreditermächtigung wird in den Haushaltsgesetzen zur Deckung von Ausgaben, zur Anschlussfinanzierung und als Kassenverstärkungskredite festgelegt. Werden die Kassenverstärkungskredite vorzeitig getilgt, können weitere Kassenverstärkungskredite in Anspruch genommen werden.¹⁴⁹

Die Ausgestaltung erfolgt im Haushaltsstabilisierungsgesetz. Nach § 1 des Haushaltsstabilitätsgesetzes muss der strukturelle Finanzierungssaldo ausgeglichen sein. Dieser ergibt sich aus der Differenz der strukturellen Einnahmen und der strukturellen Ausgaben. Die strukturellen Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Einnahmen aus Krediten, bereinigt um die finanziellen Transaktionen sowie der konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen. Die strukturellen Ausgaben ergeben sich analog der strukturellen Einnahmen, diese werden um die Tilgungsausgaben, finanzielle Transaktionen und die konjunkturbedingten Mehr- oder Mindereinnahmen bereinigt. Die unselbständigen Extrahaushalte werden berücksichtigt. Die Ausnahmesituationen sind in § 2 des Haushaltsstabilitätsgesetzes geregelt. Bei einer Kreditaufnahme aufgrund einer Notsituation sind eine Begründung und eine Tilgungsregelung bei der Beschlussfassung des Landtages beizufügen¹⁵⁰. Die Beschlussfassung erfordert die Mehrheit der Mitglieder des Landtages.¹⁵¹

Das Konjunkturbereinigungsverfahren wird in einer Verordnung geregelt. Das Verfahren orientiert sich an dem aggregierten Verfahren des Stabilitätsrates und entspricht dem bereits angewendeten Konsolidierungshilfverfahren.¹⁵² Die Konjunkturbereinigung wird

¹⁴⁷ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen (2019): S. 11 ff.

¹⁴⁸ Vgl. Artikel 108 Verfassung des Saarlandes.

¹⁴⁹ Vgl. § 18 Haushaltsordnung des Saarlandes.

¹⁵⁰ Vgl. Landtag des Saarlandes (2018): S. 12.

¹⁵¹ Vgl. § 2 Haushaltsstabilisierungsgesetz des Saarlandes.

¹⁵² Vgl. Landtag des Saarlandes (2020): S. 5.

bei der Haushaltsaufstellung (ex ante) und bei dem Haushaltsabschluss (ex post) durchgeführt. Die ex ante-Konjunkturkomponente der Länder ergibt sich aus der Produktionslücke multipliziert mit der Budgetsensitivität. Der jeweilige Länderanteil an dieser ex ante-Komponente entspricht dem Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamtsteuereinnahmen. Für das Jahr 2020 wird die ex ante-Konjunkturkomponente in Höhe von null Euro festgesetzt. Wird zu der ex ante-Konjunkturkomponente die Steuerabweichungskomponente addiert, so ergibt sich die ex post-Konjunkturkomponente.¹⁵³

Um die Schuldenbremse einzuhalten, wurden die Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“ und „Zinsausgleichsrücklage“ errichtet.¹⁵⁴ Das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“ dient entsprechend § 2 Abs. 3 Sanierungshilfengesetz zur Einhaltung der Tilgungsverpflichtung sowie zur Absicherung des Haushaltsausgleichs bei einem konjunkturellen Abschwung. Das Sondervermögen der Zinsausgleichsrücklage ist für den Fall der Zinssteigerungen in den nachfolgenden Haushaltsjahren eingerichtet worden.¹⁵⁵

Abweichungen zwischen den geschätzten und tatsächlich zulässigen Kreditaufnahmen werden in einem Kontrollkonto „Schuldenbremse“ erfasst. Ein Ausgleich des Kontrollkontos ist bei einem negativen Saldo bei Überschreitung des Schwellenwerts von 2 Prozent der bereinigten Ausgaben erforderlich. Ein weiteres Kontrollkonto „Sanierungshilfen“ erfasst die notwendigen und realisierten Tilgungen. Der negative Saldo darf innerhalb von zwei Jahren den Wert von 60 Millionen Euro nicht überschreiten. Nach 5 Jahren soll ein Ausgleich erreicht werden. Ein positiver Saldo wird nach 5 Jahren zurückgesetzt.¹⁵⁶

Das Haushaltsgesetz 2019/2020 (ohne Nachtragshaushalt) setzt für das Jahr 2020 Einnahmen in Höhe von 4.831.704.500 Euro und Ausgaben in Höhe von 4.809.750.200 Euro fest. Aus der Differenz beider Werte ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von 21.954.300 Euro. Der negative Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Zuführung an Rücklagen. Kreditermächtigungen sind in Höhe von null Euro zulässig. Kredite werden in Höhe von 1.327.314.873 Euro aufgenommen, diese werden vollständig zur Tilgung von Krediten verwendet. Daher ergibt sich eine Nettoneuverschuldung in Höhe von null Euro. Die Schuldenregelung wird eingehalten. Kassenverstärkungskredite sind in Höhe von 12 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltes zulässig.¹⁵⁷

¹⁵³ Vgl. § 2 ff. SchBrKonjBVfV SL.

¹⁵⁴ Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa Saarland (2019): S. 19.

¹⁵⁵ Vgl. Landtag des Saarlandes (2018): S. 2.

¹⁵⁶ Vgl. § 6 Haushaltsstabilisierungsgesetz des Saarlandes.

¹⁵⁷ Vgl. § 1 ff. Haushaltsgesetz 2019/2020 Saarland.

Die Finanzplanung des Saarlandes umfasst die Jahre 2019 bis 2023. Zusätzlich erfolgt eine Langfristprojektion für die Jahre 2024 bis 2030. Das Leitbild der saarländischen Finanzpolitik ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unter Beachtung der Regelungen des Artikels 109 Abs. 3 GG. Um das Ziel zu verfolgen, sollen notwendige Erhaltungsinvestitionen und auch innovative Investitionen ermöglicht werden. Das Saarland hat eine geringe Finanzkraft im Verhältnis der anderen Bundesländer. Um das strukturelle Defizit weiter abbauen zu können, erhält das Saarland ab 2020 aufgrund des Sanierungshilfengesetzes weiterhin Unterstützung in Höhe von 400 Millionen Euro. Um diese Unterstützung zu erhalten, muss das Saarland im Gegenzug jährlich im Durchschnitt 80 Millionen Euro haushaltsmäßige Nettoschulden tilgen.¹⁵⁸

Um der Generationengerechtigkeit zu entsprechen, wurde ein Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ errichtet. Ziel des Sondervermögens ist die Absicherung der Finanzierung der zukünftigen Versorgungsausgaben.¹⁵⁹

5.2.1.4 Hamburg

In Artikel 72 der Landesverfassung Hamburg ist die Schuldenregel verankert. Die Regelungen wurden für konjunkturellen Abweichungen sowie für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen getroffen. Die Beschlussfassung eines außergewöhnlichen Ereignisses ist nur durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Bürgerschaft (analog Landtag) möglich. Eine Tilgungsregelung ist ebenfalls daran gekoppelt.¹⁶⁰

Die Landeshaushaltsordnung wurde 2013 grundlegend reformiert. Eine Neuausrichtung erfolgte in den Bereichen des Haushaltswesens, der Haushaltsstruktur sowie bei der Verankerung der Schuldenbremse. Beispielsweise können die Investitionen generationengerechter erfasst werden, weil die Abschreibungen in der Doppik berücksichtigt werden.¹⁶¹ In § 27 der Landeshaushaltsordnung Hamburg ist der Ausgleich des Gesamtergebnisplans geregelt. Die Einnahmen müssen die Aufwendungen, die Zuführung zur Konjunkturposition sowie, falls vorhanden, die „notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastungen“¹⁶² decken.

Hamburg hat sich gegen das aggregierte Verfahren entschieden. Grund hierfür ist die Abhängigkeit von Dritten bei der Berechnung bzw. Schätzung einzelner Werte, wie die

¹⁵⁸ Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa Saarland (2019): S. 6 ff.

¹⁵⁹ Vgl. § 2 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Pensionsfonds Saarland“

¹⁶⁰ Vgl. Artikel 72 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

¹⁶¹ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 55 f.

¹⁶² § 27 Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg.

Produktionslücke oder die Budgetsemielastizität.¹⁶³ Hamburg wendet das Steuertrendverfahren an. Das Verfahren sei transparenter und nachvollziehbarer auf der Länderebene. Durch den Vergleich von „Steuererträgen mit dem langjährigen Trend der Steuererträge“¹⁶⁴ können die konjunkturellen Effekte ermittelt werden. Zu den haushaltswirksamen Steuererträgen werden der Länderfinanzausgleich und die Erträge aus den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen addiert. In Hamburg wird der Ausgangswert des Trends durch eine exponentiellen Trendberechnung nach der Methode der kleinsten Quadrate ermittelt. Der Trendwert muss um die Effekte der Steuerrechtsänderungen bereinigt werden. Erfolgt dies nicht, so wirken beispielweise Steuersenkungen wie Konjunkturerinbrüche und würden Kreditaufnahmen rechtfertigen.¹⁶⁵ Um die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit der Haushaltsplanung aufrecht zu erhalten, hat Hamburg die Haushaltsplanung um eine Wachstumskomponente erweitert. Durch die Wachstumskomponente wird der Stützzeitraum auf 14 Jahre (zwei Konjunkturzyklen) festgelegt, um den langjährigen Trend zu ermitteln. Durch die Verkürzung des Zeitraums kann die dynamische Bevölkerungsentwicklung besser berücksichtigt werden.¹⁶⁶ Die Darstellung erfolgt dabei gleitend, d. h. wird ein Haushaltsjahr abgeschlossen, so entfällt der älteste Wert des Stützzeitraums und der Wert des jüngsten abgeschlossenen Haushaltsjahres fließt in den Stützzeitraum, so wird der Trendwert kontinuierlich fortgeschrieben und dokumentiert.¹⁶⁷

Nach § 28 der Landeshaushaltsordnung Hamburg sind Kreditaufnahmen weiterhin möglich bei einer Umschuldung, zur Finanzierung des Saldos der finanziellen Transaktionen und bei Notsituationen sowie als Kassenverstärkungskredite.¹⁶⁸

Hamburg erstellt Doppelhaushalte, wobei der Trendwert für das zweite Haushaltsjahr aufgrund der Regelung zum Stützzeitraum nur vorläufig ist. Eine Überwachung erfolgt durch regelmäßige Berichte an die Bürgerschaft und durch Fortschreibung im Jahr 2019 durch den Senat.¹⁶⁹

Im Haushaltsgesetz 2019/2020 sind Kreditermächtigungen in Höhe von 2.105.100.000 Euro für das Jahr 2020 festgesetzt. Diese dienen zur Tilgung von Krediten und zum Ausgleich des Saldos der finanziellen Transaktionen. Der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit wird mit 1.308.100.000 Euro veranschlagt. Der Saldo aus Investitionen wird mit – 688.900.000 Euro veranschlagt. Kredite werden entsprechend der Kreditermächtigung aufgenommen. Eine Tilgung erfolgt in Höhe von 2.502.900.000 Euro. Der

¹⁶³ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 55 f.

¹⁶⁴ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 57.

¹⁶⁵ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 44.

¹⁶⁶ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2018): S. 5.

¹⁶⁷ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2013): S. 57.

¹⁶⁸ Vgl. § 28 Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg.

¹⁶⁹ Vgl. Haushaltsbeschluss 2019/2020 Hamburg (2018): S. 3.

Saldo aus Finanzierungstätigkeit beläuft sich auf – 397.800.000 Euro. Im Ergebnis ist keine Netto-Neuverschuldung erforderlich. Die Regelung zur Schuldenbremse wird eingehalten.

Die Finanzplanung 2019 bis 2023 von Hamburg beinhaltet keine Aussagen zum demografischen Wandel oder der impliziten Verschuldung.¹⁷⁰

5.2.2 Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein

5.2.2.1 Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat den Artikel 83 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht angepasst. Seit 01.01.1972 wird die Schuldenbegrenzung in Artikel 83 der Verfassung entsprechend der Investitionsorientierung angewendet.¹⁷¹ Im Juli 2013 wurde eine Verfassungskommission eingesetzt, um Ergänzungsvorschläge zur Anpassung der Verfassung dem Landtag vorzulegen. Untersucht wurde ebenfalls ob und wie diese Umsetzung in der Verfassung verankert werden könnte. Eine Einigung auf einen Vorschlag wurde nicht erzielt.¹⁷²

Die Regelung zur Umsetzung der Schuldenbremse wurde in §§ 18, 18 a bis 18 h der Landeshaushaltsordnung ausgestaltet. Erste Regelungen erfolgten im Jahr 2017. Ergänzungen folgten dann im November 2019. Kreditermächtigungen sind entsprechend § 18 der Landeshaushaltsordnung für Kassenverstärkungskredite, zur Tilgung von fälligen Krediten und unter Beachtung der §§ 18 a und 18 b zur Deckung der Ausgaben möglich. Kassenverstärkungskredite müssen spätestens nach sechs Monaten des Haushaltsjahres getilgt werden. Erfolgt eine Tilgung innerhalb des Haushaltsjahres, so ist eine nochmalige Inanspruchnahme möglich. Der Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden muss, ist in § 18 a Abs. 1 Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen verankert. Abweichungen hiervon sind zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen und bei Ausnahmesituationen zulässig. Kreditaufnahmen für Sondervermögen, welche vor dem 31.12.2010 errichtet wurden, sind zulässig. Eine Tilgungsverpflichtung für Kreditaufnahmen aufgrund von Ausnahmesituationen ist in § 18 b Landeshaushaltsordnung verankert. In §§ 18 c und 18 d der Landeshaushaltsordnung wird die Konjunkturkomponente geregelt.¹⁷³ Das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren ist den Grundzügen des Konsolidierungshilfverfahrens

¹⁷⁰ Vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019).

¹⁷¹ Vgl. Artikel 83 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

¹⁷² Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2019): S. 1.

¹⁷³ Vgl. § 18 Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen.

nachempfunden, d. h. es handelt sich um ein aggregiertes Verfahren.¹⁷⁴ Entscheidungsrelevant war die Planungs- und Vollzugssicherheit und aufgrund der kurzen Umsetzungsphase erfolgte keine Analyse weiterer Verfahren.¹⁷⁵

Ob eine Abweichung von der Normallage vorliegt, erfolgt nach dem Verfahren des Konsolidierungshilfeverfahrens. Es werden zwei Konjunkturkomponenten ermittelt, eine Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung (ex ante) und eine weitere bei dem Haushaltsabschluss (ex post). Bei der Haushaltsaufstellung wird die Konjunkturkomponente durch die Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung ermittelt. Bei starken Abweichungen kann auch die Herbstprojektion herangezogen werden. Die zweite Konjunkturkomponente setzt sich aus der ersten Komponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen.¹⁷⁶

Nordrhein-Westfalen setzt zur Kontrolle und Überwachung ein Kreditaufnahmekonto und ein Kontrollkonto ein. Tatsächlich getätigte Kreditaufnahmen und Tilgungen werden im Kreditaufnahmekonto erfasst. Das Kreditaufnahmekonto kann keinen negativen Wert annehmen.¹⁷⁷ Am Ende eines Konjunkturzyklus muss das Kreditaufnahmekonto den Wert von null Euro aufweisen. Wird dies erreicht, so ist der Grundsatz der Symmetrie gewahrt.¹⁷⁸ Abweichungen von der ermittelten Kreditermächtigung bei der Haushaltsaufstellung zur tatsächlichen Kreditermächtigung werden im Kontrollkonto erfasst. Erreicht das Kontrollkonto einen negativen Saldo soll ein Ausgleich herbeigeführt werden. Überschreitet der Saldo den Schwellenwert von 5 Prozent der Steuereinnahmen, dann besteht eine Rückführungspflicht in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs.¹⁷⁹ Zum Ausgleich des Haushaltes wurde entsprechend § 62 Landeshaushaltsordnung eine Konjunkturausgleichsrücklage gebildet.¹⁸⁰

Im Haushaltsplan 2020 (ohne Nachtragshaushalt) des Landes Nordrhein-Westfalen werden Einnahmen in Höhe von 79.399.100.000 Euro und Ausgaben in Höhe von 79.953.300.000 Euro veranschlagt. Nach dem Haushaltsgesetz Nordrhein-Westfalen wird eine Kreditermächtigung zur Tilgung von fälligen Krediten, zur Anschlussfinanzierungen und als Kassenverstärkungskredite geregelt. Kassenverstärkungskredite sind bis zu 10 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltsjahres zulässig, zusätzlich können nochmals 2 Prozent für Sicherheitsleistungen als Kassenverstärkungskredit aufgenommen werden. Eine Aufnahme von Krediten für die Deckung der Ausgaben des Haus-

¹⁷⁴ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2019): S. 19.

¹⁷⁵ Vgl. Paetz, Rietzler (2019): S. 2.

¹⁷⁶ Vgl. §§ 18 ff. Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen.

¹⁷⁷ Vgl. § 18 f Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen.

¹⁷⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2019): S. 19.

¹⁷⁹ Vgl. § 18 f Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen.

¹⁸⁰ Vgl. § 62 Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen.

haltsplanes ist mit null Euro veranschlagt und entspricht der Regelung der Schuldenbremse. Der Finanzierungssaldo weist einen negativen Wert in Höhe von 554.100.000 Euro auf. Dieser Finanzierungssaldo wird durch Entnahmen aus Rücklagen (netto: 407,7 Mio. Euro), Überschüssen aus Vorjahren (0,9 Mio. Euro) und einer Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt von 145,5 Mio. Euro finanziert. Da der Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt eine Tilgung beim öffentlichen Bereich in gleicher Höhe gegenübersteht, ergibt sich insgesamt eine Nettoneuverschuldung von null Euro.¹⁸¹ Eine Konjunkturberreinigung erfolgt im Haushaltsplan nicht.

Bereits im Jahr 2000 wurde der Grundsatz beschlossen, dass ein neues IT-System eingeführt wird und die Modernisierungsansätze umgesetzt werden sollen. Im Jahr 2009 wurde mit der Implementierung eines flächendeckenden Rechnungswesens, der Integrierten Verbundrechnung begonnen.¹⁸² Die Integrierte Verbundrechnung ist ein Konzept, welches auf der Grundlage der Doppik basiert. Der Fokus liegt hierbei auf den Ressourcenverbrauch.¹⁸³ Die Einführung der Integrierten Verbundrechnung erfolgt in drei Phasen. Im Februar 2020 wurde die zweite Phase abgeschlossen.¹⁸⁴ Bevor die dritte Phase beginnt, werden Modellversuche für den Haushalt 2020 erprobt, um festzustellen, ob ein Produkthaushalt für das Land geeignet ist.¹⁸⁵

Die Finanzplanung von Nordrhein-Westfalen betrachtet den demografischen Wandel. In den letzten 10 Jahren war die Entwicklung der Bevölkerung relativ konstant. Durch eine Prognose für das Land Nordrhein-Westfalen wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerung bis 2032 um ca. 1,3 Prozent zunehmen wird und dann bis zum Jahr 2060 um diesen Wert wieder abnehmen wird. Ursache für diese Entwicklung ist nicht eine steigende Geburtenrate, sondern die Zuwanderung in die Großstädte. Da sich der Altenquotient ebenfalls verändert, ist auch Nordrhein-Westfalen von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen.¹⁸⁶

Die Kriterien der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit sowie der Tragfähigkeit stehen seit 2018 im Zentrum der Finanzplanung. Ab dem Haushaltsjahr 2018 wurde begonnen, die ursprüngliche Verschuldungspolitik in eine Gestaltungspolitik ohne neuer Schuldenaufnahmen zu überführen.¹⁸⁷ Zusätzlich hat Nordrhein-Westfalen eine Nachhaltigkeitsstrategie.

¹⁸¹ Vgl. §§ 1 ff. Haushaltsgesetz 2019/2020 Nordrhein-Westfalen.

¹⁸² Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): S. 12.

¹⁸³ Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006): Anlage Fachliches Rahmenkonzept S. 8 ff.

¹⁸⁴ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2020): S. 10.

¹⁸⁵ Vgl. § 25 Haushaltsgesetz 2019/2020 Nordrhein-Westfalen.

¹⁸⁶ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): S. 27 ff.

¹⁸⁷ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): S. 93.

5.2.2.2 Sachsen-Anhalt

In Artikel 99 Abs. 2 der Verfassung von Sachsen-Anhalt ist der Grundsatz der Schuldenbegrenzung geregelt. Ausnahmen sind bei konjunkturellen Schwankungen sowie bei Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Situationen zulässig. Werden Kredite aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Situationen aufgenommen, ist eine Tilgungsregelung erforderlich.¹⁸⁸

Die Ausgestaltung der Schuldenregel erfolgt in § 18 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt mit Verweisung auf das Haushaltsgesetz. Unselbstständige Extrahaushalte werden ebenfalls in die Regelung mit einbezogen. Kassenverstärkungskredite sind zulässig. Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist das aggregierte Verfahren und entspricht dem Verfahren der Konsolidierungshilfsländer. Die Konjunkturkomponente wird aus der Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Steuereinnahmeprognose und dem tatsächlichen Steueraufkommen ermittelt. Ist die Konjunkturkomponente positiv, werden in dieser Höhe vorrangig Kredite getilgt und/oder ein Betrag der Konjunkturrücklage zugeführt. Ist die Konjunkturkomponente negative, können in dieser Höhe Mittel aus der Konjunkturrücklage entnommen oder Kredite aufgenommen werden.¹⁸⁹ Um die Umsetzung der Schuldenbremse im Haushaltsvollzug zu kontrollieren, setzt Sachsen-Anhalt kein Kontrollkonto ein. Eine Kontrolle erfolgt in anderer Weise. Ist beispielweise die tatsächliche Kreditaufnahme höher ausgefallen, als die später ermittelte zulässige Kreditaufnahme, so ist diese Abweichung im nächsten regulären Haushaltsaufstellungsverfahren auszugleichen. Durch die zeitnahe Korrektur wird der Grundsatz der Symmetrie eingehalten.¹⁹⁰

Die Konjunkturausgleichsrücklage ist in § 62 der Landeshaushaltsordnung von Sachsen-Anhalt als allgemeine Rücklage verankert. Zusätzlich gibt es einen Fonds zur Absicherung der Finanzierung künftiger Versorgungsaufwendungen.¹⁹¹ Des Weiteren gibt es das Steuerschwankungsreservegesetz. Es diente ursprünglich zur Vorsorge konjunktureller Schwankungen. Durch die Schaffung der Konjunkturausgleichsrücklage ist die gesonderte Regelung nicht mehr erforderlich. Zum 31.12.2021 wird die Steuerschwankungsreserve aufgelöst und der Restbetrag der Konjunkturausgleichsrücklage und dem Pensionsfonds zugeführt.¹⁹²

Im Haushaltsgesetz 2020/2021 (ohne Nachtragshaushalt 2020) sind die Ausgaben in Höhe von 11.814.151.800 Euro und Einnahmen in Höhe von 11.898.960.600 Euro veranschlagt. Der Finanzierungssaldo beläuft sich auf 84.808.800 Euro. Kredite werden

¹⁸⁸ Vgl. Artikel 99 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

¹⁸⁹ Vgl. § 18 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt.

¹⁹⁰ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2019): S. 9 f.

¹⁹¹ Vgl. § 62 Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt.

¹⁹² Vgl. § 1 Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt.

insgesamt in Höhe von 3.242.000.000 Euro aufgenommen. Kredite werden in Höhe von 3.342.000.000 Euro getilgt. Eine Nettokredittilgung erfolgt in Höhe von 100.000.000 Euro. Diese Tilgung setzt sich aus dem Finanzierungsaldo und einer Entnahme aus den Rücklagen zusammen. Die Nettoneuverschuldung beläuft sich auf null Euro. Die Regeln der Schuldenbremse werden eingehalten. Kassenverstärkungskredite sind in Höhe von 12 Prozent des festgestellten Betrages des jeweiligen Haushaltsjahres zulässig. Zusätzlich können Kassenverstärkungskredite in Höhe von 20 Prozent des festgestellten Betrages bei Umschuldungen aufgenommen werden.¹⁹³

In der Finanzplanung 2019 bis 2023 wird der demografische Wandel, insbesondere durch Abwanderung und rückläufige Geburtenrate, als eine große Herausforderung eingeschätzt. Sachsen-Anhalt geht in seiner Prognose von einem Einnahmeverlust im Durchschnitt von ca. 60 Millionen Euro pro Jahr aus. Risiken für die weitere Finanzplanung sind beispielsweise die Entwicklung des Zinsniveaus und die möglichen Integrationskosten.¹⁹⁴

5.2.2.3 Rheinland-Pfalz

Die Regelung der Schuldenbremse wurde im Jahr 2010 in Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz verankert. Ausnahmen sind bei konjunkturellen Schwankungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen und zusätzlich bei strukturellen Änderungen der Einnahme- oder Ausgabesituation, voraussetzt, die Änderungen sind dem Land nicht zurechenbar, möglich.¹⁹⁵ Die sogenannten Strukturanpassungskredite dürfen höchstens für 4 Jahre aufgenommen werden. Beispielsweise soll der Finanzierungsbedarf bei Steuerrechtsänderungen abgedeckt werden. Unselbstständige Extrahaushalte werden ebenfalls bei der Schuldenbegrenzung mit einbezogen, vorausgesetzt, die Kredite werden zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben aufgenommen und der Schuldendienst wird aus dem Landeshaushalt getilgt. Jede Kreditaufnahme fordert eine Begründung sowie bei Kreditaufnahmen aufgrund von Ausnahmesituationen und Strukturanpassungskredite eine konjunkturgerechte Tilgungsregelung. Rheinland-Pfalz war eines der ersten Bundesländer, welches die Verfassung angepasst hat. Anlass hierfür ist der demografische Wandel. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen soll durch eine Neuausrichtung der intergenerativen Lastverteilung abgesichert werden.¹⁹⁶

¹⁹³ Vgl. Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 Sachsen-Anhalt Anlage Finanzierungsübersicht.

¹⁹⁴ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2019): S. 5 ff.

¹⁹⁵ Vgl. Artikel 117 Verfassung für Rheinland-Pfalz.

¹⁹⁶ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2010): S. 5 ff.

Die nähere Ausgestaltung erfolgt einfachgesetzlich in dem Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, der Landeshaushaltsordnung und in der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

In § 18 der Landeshaushaltsordnung ist der Verweis auf das Ausführungsgesetz geregelt. Des Weiteren können Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Sind diese Kassenverstärkungskredite getilgt, so kann ein erneuter Anspruch geltend gemacht werden.¹⁹⁷

Bei dem Konjunkturbereinigungsverfahren wird das Steuertrendverfahren angewendet, dieses gehört zu den disaggregierten Verfahren und ist in der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz definiert. Die Konjunkturkomponente ist der Differenzbetrag zwischen den veranschlagten Steuereinnahmen und den Steuereinnahmen bei einer Normallage. Die Normallage wird auf Basis eines gleitenden Durchschnitts über 8 Jahre ermittelt und jährlich fortgeschrieben.¹⁹⁸ Die Steuereinnahmen umfassen entsprechend § 2 der Landesverordnung auch die KFZ-Steuer-Kompensationsmittel, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen.¹⁹⁹ Rheinland-Pfalz hat in seinem Konjunkturbereinigungsverfahren einen Korrekturmechanismus eingerichtet, d. h. Fehlschätzungen werden ausgeglichen und der Symmetriegrundsatz wird sichergestellt.²⁰⁰ Bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme werden die finanziellen Transaktionen von den Einnahmen und Ausgaben abgezogen.²⁰¹

Es wird ein Kontrollkonto sowie ein Symmetriekonto geführt. Wird der Schwellenwert von 15 Prozent der Steuereinnahmen als negativer Saldo überschritten, muss der Betrag im Kontrollkonto konjunkturgerecht getilgt werden.²⁰² Das Symmetriekonto erfasst die Konjunkturkomponenten.²⁰³ Wird auf dem Symmetriekonto die Obergrenze von 5 Prozent der Steuereinnahmen überschritten, so setzt der Korrekturmechanismus im Konjunkturbereinigungsverfahren ein, d. h. es folgen Zu- oder Abschläge bei der Regelfortschreibung. Dadurch wird das Symmetriekonto schneller abgebaut.²⁰⁴

Die Haushaltsplanung erfolgt für zwei Haushaltsjahre. Für das Haushaltsjahr 2020 werden Einnahmen in Höhe von 18.694.083.700 Euro und Ausgaben in Höhe von

¹⁹⁷ Vgl. § 18 Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz.

¹⁹⁸ Vgl. Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz (2018): S. 31.

¹⁹⁹ Vgl. §§ 1 ff. VerfArt117AG§3V RP.

²⁰⁰ Vgl. Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz (2018): S. 32.

²⁰¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2011): S. 5 f.

²⁰² Vgl. Ausführungsgesetz Rheinland-Pfalz, § 5.

²⁰³ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2013): S. 8.

²⁰⁴ Vgl. Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz (2018): S. 32.

18.331.683.700 Euro veranschlagt. Daraus ergibt sich ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von 362.400.000 Euro. Dieser Finanzierungssaldo wird zur Tilgung von Krediten in Höhe von 212.400.000 Euro und zur Zuführung an Rücklagen in Höhe von 150.000.000 Euro verwendet.²⁰⁵

Die Finanzplanung für die Jahre 2018 bis 2023 beinhaltet die Entwicklung des demografischen Wandels. Auch Rheinland-Pfalz rechnet mit einem Rückgang von Steuereinnahmen. Durch Zuwanderung kann ein Teil des Rückgangs abgemildert werden, jedoch erfolgt keine vollständige Kompensation. Im Bewusstsein, dass die zukünftigen Pensionsverpflichtungen sowie steigende Zinsaufwendungen in den nächsten Jahren in den Vordergrund treten werden, hat die Verfolgung eines ausgeglichenen Haushalts in den nächsten Jahren einen hohen Stellenwert. Die zukünftigen Ausgabensteigerungen sind in der Finanzplanung berücksichtigt.²⁰⁶

5.2.2.4 Schleswig-Holstein

Eine Besonderheit weist das Land Schleswig-Holstein auf. Der Verschuldungsstand des Kernhaushalts des Landes Schleswig-Holstein betrug im Jahr 2012 ca. 27,3 Milliarden Euro. In den Jahren 2013 und 2015 bis 2017 konnte der Schuldenstand reduziert werden. Aufgrund der Garantieverpflichtungen bei dem Verkauf der HSH Nordbank AG stieg die Verschuldung im Jahr 2018 auf 28,67 Milliarden Euro.²⁰⁷

Artikel 61 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein erfasst den Grundsatz der Schuldenregel. Ausnahmen von dem Grundsatz, dass der Haushalt ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, sind bei konjunkturellen Schwankungen und bei Ausnahmesituationen, wie Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, zulässig. Der Beschluss zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder Notsituation bedarf einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Landtages und muss eine Regelung zum Tilgungszeitraum enthalten.²⁰⁸ Zwischen 2011 und 2019 durfte von der Schuldenregel entsprechend Artikel 67 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein abgewichen werden. Dabei war die zulässige Kreditaufnahme begrenzt auf das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 vermindert um 10 Prozent. In den Folgejahren wurde der ermittelte Wert jeweils um 10 Prozent vermindert.²⁰⁹

In § 18 der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein ist die Verweisung zum Haushaltsgesetz bezüglich der Höhe der Kreditaufnahmen verankert. Kassenverstärkungs-

²⁰⁵ Vgl. Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 Rheinland-Pfalz: Anlage Finanzierungsübersicht.

²⁰⁶ Vgl. Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz (2018): S. 40 und 43.

²⁰⁷ Vgl. Finanzministerium Schleswig-Holstein (2019): S. 5.

²⁰⁸ Vgl. Artikel 61 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

²⁰⁹ Vgl. Artikel 67 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

kredite können nach der Tilgung wieder in Anspruch genommen werden. Anschlussfinanzierungen und zusätzliche Tilgungen sind zulässig.²¹⁰ Die konkrete Ausgestaltung erfolgt in dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Im Ausführungsgesetz zu Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein wird definiert, wann ein Ausgleich des Haushaltes ohne Einnahmen aus Krediten vorliegt. Dies ergibt sich, wenn die strukturelle Nettokreditaufnahme einen Betrag von null Euro aufweist. Die strukturelle Nettokreditaufnahme ergibt sich aus dem negativen Finanzierungsaldo addiert mit dem Saldo der besonderen Finanzierungsvorgänge (Differenz der Rücklagenentnahme und -zuführung), bereinigt um die finanziellen Transaktionen und der Konjunkturkomponente. Die Konjunkturkomponente wird durch ein Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt, welches in der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein beschrieben ist.²¹¹

Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist das aggregierte Verfahren und ermittelt eine ex ante-Konjunkturkomponente und ex post-Konjunkturkomponente. Die Steuereinnahmen setzen sich aus den Einnahmen der Steuern sowie der Bundesergänzungszuweisung, Gemeindefinanzkraft-Bundesergänzungszuweisungen und den Forschungs-Bundesergänzungszuweisungen zusammen.²¹² Zur Einhaltung der Symmetrie wird die Konjunkturkomponente auf einem Konjunkturausgleichskonto erfasst. Die Erfassung beginnt mit dem Haushaltsjahr 2020. Des Weiteren werden ein Kreditaufnahmekonto und ein Kontrollkonto geführt. Das Kreditaufnahmekonto dokumentiert die Nettokreditaufnahmen. Erreicht das Kontrollkonto einen Schwellenwert von 0,15 Prozent des Anteils des BIP des Landes Schleswig-Holstein des Vorjahres (gemessen an den Einwohnern), so muss im nächsten Haushaltsjahr eine zusätzliche Tilgung erfolgen. Die Finanzplanung ist dementsprechend anzupassen.²¹³

Das Haushaltsgesetz 2020 (ohne Nachtragshaushalt) lässt nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2020 eine Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 3.974.624.000 Euro zu. Kassenverstärkungskredite sind bis zu 10 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltsjahres zulässig. Zusätzlich sind zur Absicherung der Liquidität Beleihungen von Wertpapieren im eigenen Bestand bis zu 500.000.000 Euro erlaubt. Zur Koordinierung und Überwachung wurde ein Kredit- und Zinsmanagement

²¹⁰ Vgl. § 18 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein.

²¹¹ Vgl. §§ 1 ff. VerfArt53AG SH 2020.

²¹² Vgl. §§ 1 ff. VerfArt61AG§5V SH.

²¹³ Vgl. §§ 6 f. VerfArt53AG SH 2020.

eingrichtet. Im Haushaltsjahr 2020 sind die Einnahmen in Höhe von 13.081.158.400 Euro und die Ausgaben in Höhe von 13.055.046.700 Euro veranschlagt. Aus der Differenz ergibt sich ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von 26.111.700 Euro. Kredite werden in Höhe von 3.974.624.000 Euro aufgenommen und in Höhe von 4.001.735.700 Euro getilgt. Die Nettotilgung beläuft sich auf 27.111.700 Euro. Die Differenz zwischen Schuldentilgung und Finanzierungssaldo wird durch eine Entnahme aus der Rücklage in Höhe von 1.000.000 Euro gedeckt.²¹⁴

Um die implizite Verschuldung, insbesondere die Pensionsverpflichtungen tragen zu können, hat Schleswig-Holstein einen Versorgungsfonds im Jahr 2018 gebildet. Informationen zum demografischen Wandel in der Finanzplanung 2019 – 2023 werden nicht dargestellt.²¹⁵ Zukünftige Herausforderungen sind die Entwicklungen des Zinsniveaus, der Lücke des Investitionsstaus, eine Stagnation bzw. nur ein geringer Anstieg der Steuereinnahmen und der Anstieg der Versorgungsbezüge. Um das Risiko der steigenden Zinsausgaben abzufedern, hat das Land Schleswig-Holstein eine Strategie der Zinssicherung entwickelt.²¹⁶

5.2.3 Thüringen, Hessen, Brandenburg und Niedersachsen

5.2.3.1 Thüringen

In Artikel 98 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung des Landes Thüringen ist geregelt, dass die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan ausgeglichen sein sollen. Kreditaufnahmen sind zulässig, wenn hierzu ein Gesetz ermächtigt.²¹⁷ Thüringen hat seine Verfassung nicht angepasst. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde im Jahr 2009 in der Dritten Beratung abgelehnt, weil die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit nicht erreicht wurde.²¹⁸ Daher ist weiterhin die alte Regelung zur Schuldenbegrenzung in Artikel 98 der Verfassung verankert. Kreditaufnahmen sind in Höhe der veranschlagten Investition sowie zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Diese Regelung ist seit dem 01.01.2020 unwirksam.²¹⁹

Die Landeshaushaltsordnung wurde im Jahr 2009 angepasst. Der Grundsatz der Schuldenregelung ist in § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung verankert. Ausnahmen von dem Grundsatz sind bei konjunkturellen Schwächephasen und bei Ausnahmesituationen möglich. Liegen die geschätzten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen bei der

²¹⁴ Vgl. §§ 1 Haushaltsgesetz 2020 Schleswig-Holstein.

²¹⁵ Vgl. Finanzministerium Schleswig-Holstein (2019): S. 6 f.

²¹⁶ Vgl. Schleswig-Holsteiner Landtag (2019): S. 1 ff.

²¹⁷ Vgl. Artikel 98 Verfassung des Freistaates Thüringen.

²¹⁸ Vgl. Thüringer Landtag (2009): S. 11123.

²¹⁹ Vgl. Artikel 98 Verfassung des Freistaates Thüringen.

Haushaltsaufstellung unter dem Durchschnitt der letzten drei Jahre erfassten Einnahmen, liegt eine konjunkturelle Schwächephase vor. Bei der Beschlussfassung einer Kreditaufnahme, beispielweise im Haushaltsgesetz, sind ein fünfjähriger Tilgungsplan und eine Begründung beizufügen. Begonnen wird mit der Tilgung, sobald der Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten möglich ist. Die konkreten Kreditaufnahmebeträge für Anschlussfinanzierungen und Kassenverstärkungskredite werden im Haushaltsgesetz bestimmt. Um dem Anspruch der Transparenz gerecht zu werden, ist ein jährlicher Bericht zur Tilgungsleistung dem Landtag vorzulegen.²²⁰

Das Haushaltsgesetz 2020 ermächtigt Kreditaufnahmen zur Anschlussfinanzierung in Höhe von 1.589.970.400 Euro und zusätzlich in Höhe von 500.000.000 Euro zur Tilgung von kurzfristigen Krediten aus dem Jahr 2019. Im Haushaltsvollzug festgestellte Überschüsse sollen einer allgemeinen Rücklage oder einer Haushaltsausgleichsrücklage zugeführt werden und/oder zur Verminderung der tatsächlichen Kreditaufnahme genutzt werden. Kassenkredite sind bis zu 12 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltsjahres zulässig. Ausgaben werden in Höhe von 11.043.646.700 Euro und Einnahmen in Höhe von 10.673.206.900 Euro veranschlagt. Aus der Differenz ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von 370.439.800 Euro. Dieser negative Finanzierungssaldo wird durch Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken gedeckt. Des Weiteren erfolgt eine Nettokredittilgung durch die Entnahme von Rücklagen in Höhe von 65.073.000 Euro.²²¹

Zukünftige Herausforderungen sind in Thüringen die rückläufigen Solidarpaktmittel, der demografische Wandel und die zukünftigen Versorgungsverpflichtungen. Um die vorhandenen Handlungsspielräume ausnutzen zu können wurde eine Nachhaltigkeitsstrategie formuliert. Ein Baustein der Strategie bildet die kontinuierliche Tilgung der Schulden.²²²

Die Tilgung ist mit der Vorsorge für die Beamtenversorgung gekoppelt und im Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung (BeamtVVorsorgeG) geregelt. Die Kriterien der Nachhaltigkeit, Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit finden sich in § 1 des BeamtVVorsorgeG. Demnach soll jährlich ein Betrag der Schulden getilgt werden. Die Basishöhe richtet sich nach der Höhe der Zuführung an den Thüringer Pensionsfonds. Zusätzlich erfolgt eine Tilgung in Höhe von 5.500 Euro für jeden Beamten und Richter, welcher ab dem 01.01.2017 in den Dienst eintritt. Die Regelung

²²⁰ Vgl. § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung.

²²¹ Vgl. §§ 1 ff. Thüringer Haushaltsgesetz 2020.

²²² Vgl. Thüringer Landtag (2017): S. 1 ff.

darf nur ausgesetzt werden, wenn der Haushalt nur durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Durch die kontinuierliche Tilgung wird der Haushalt für die zukünftigen Generationen nachhaltig entlastet.²²³

Die Finanzplanung für die Jahre 2019 bis 2023 betrachtet den demografischen Wandel. Thüringen rechnet weiterhin mit einer rückläufigen Bevölkerung und der Erhöhung des Altenquotienten. Durch diese Veränderung werden sich die Steuereinnahmen ändern und auch die angebotenen öffentlichen Leistungen müssen angepasst werden. Die möglichen Risiken werden durch das Land Thüringen als gering eingeschätzt, vorausgesetzt, die Anpassungsmaßnahmen an die geänderten Rahmenbedingungen werden zeitnah umgesetzt.²²⁴

5.2.3.2 Hessen

Vor der Änderung der Verfassung war in Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen a. F. (alte Fassung) geregelt, dass Kredite bei einem außerordentlichen Bedarf und zu werbenden Zwecken aufgenommen werden durften.²²⁵ Eine Verfassungsänderung bedarf einer Volksabstimmung, diese wurde im Jahr 2011 durchgeführt und ermöglichte die Verfassungsänderung des Artikels 141 der Verfassung des Landes Hessen. In Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (neue Fassung) ist die heutige Schuldenregel verankert. Die Ausgestaltungsmöglichkeiten wurden dabei genutzt. Es wurden Regelungen für konjunkturellen Abweichungen sowie bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen getroffen. Zusätzlich wurde eine Konjunkturausgleichsrücklage eingerichtet und die Tilgungsverpflichtung bei Kreditaufnahmen verankert. Hessen hat im Haushaltsjahr 2016 erstmals seit 1969 Schulden getilgt.²²⁶

Die Ausgestaltung der Schuldenregel wird im Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen geregelt. In der Landeshaushaltsordnung Hessen wurde der § 18 „Kreditermächtigung“ Landeshaushaltsordnung mit der Novellierung gestrichen. Regelungen zur Schuldenbremse sind in der Landeshaushaltsordnung nicht direkt erwähnt. Regelt sind der Grundsatz der Gesamtdeckung, Überschüsse oder Fehlbeträge und Kreditzusagen. Ziel ist nicht nur die Einhaltung der Schuldenbremse, sondern auch wenn möglich der Abbau der Altschulden.²²⁷

Die Einnahmen und Ausgaben werden um finanzielle Transaktionen sowie Bewegungen aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ bereinigt. D. h. Zuführungen zum Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Hessen“ sind

²²³ Vgl. §§ 1 ff. BeamtVVorsorgeG.

²²⁴ Vgl. Thüringer Finanzministerium (2019): S. 7 ff.

²²⁵ Vgl. Hessischer Landtag (2010): S. 4.

²²⁶ Vgl. Artikel 141 Verfassung des Landes Hessen und Hessischer Landtag (2017): S. 1.

²²⁷ Vgl. § 8 Hessische Landeshaushaltsordnung.

durch Kreditaufnahmen noch zulässig. Spiegelbildlich bedeutet dies aber auch, dass Entnahmen aus dem Sondervermögen nicht zum Ausgleich eines Haushaltsdefizits eingesetzt werden können.²²⁸ Die Regelungen gelten auch für Landesbetriebe, Hochschulen und Sondervermögen. Dadurch werden eventuelle Möglichkeiten der Umgehung der Schuldbremse eingeschränkt. Tritt eine Ausnahmesituation ein, so wird durch Beschluss des Landtages der Sachverhalt festgestellt. Gekoppelt ist die Kreditaufnahme bei einer Ausnahmesituation mit einer Tilgungsregelung. Kreditaufnahmen sind bei Anschlussfinanzierungen und Kassenverstärkungskrediten möglich. Nach der Tilgung des Kassenverstärkungskredits, kann dieser nochmals in Anspruch genommen werden. Hessen wendet das aggregierte Verfahren des Bundes bei dem Konjunkturbereinigungsverfahren an. Die Konjunkturkomponente setzt sich aus der ex ante-Komponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen. Wird die Steuerabweichungskomponente von der ex ante-Komponente abgezogen, ergibt sich die Höhe der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme. Die Ermittlung der Steuerabweichungskomponente entspricht dem Verfahren des Bundes. Rechtsänderungen fließen in die Steuerabweichungskomponente ein. Zusätzlich werden der Anteil des Länderfinanzausgleichs und der Steuerverbundmasse in Abzug gebracht. Es wird ein Konjunkturausgleichskonto und ein Kontrollkonto eingerichtet. Auf dem Konjunkturausgleichskonto werden die Konjunkturkomponenten erfasst, dies dient der transparenten Dokumentation und Evaluierung. Bei der Evaluierung wird überprüft, ob das gewählte Konjunkturbereinigungsverfahren das geeignete Verfahren für Hessen ist und ob die Symmetrieeigenschaft eingehalten wird. Der negative Grenzwert des Kontrollkontos darf fünf Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten drei Jahre nicht überschreiten. Das laufende Haushaltsjahr wird bei der Ermittlung des Durchschnitts nicht berücksichtigt.²²⁹

Ausgaben werden für das Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 29.114.400.000 Euro angeben. Die Einnahmen belaufen sich auf 26.059.300.000 Euro. Daraus ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo in Höhe von 3.055.100.000 Euro. Der negative Finanzierungssaldo wird durch die Aufnahme einer Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 1.686.900.000 Euro und einer Rücklagenentnahme in Höhe von 1.368.200.000 Euro gedeckt. Kassenverstärkungskredite sind bis zu 8 Prozent des festgestellten Betrages des Haushaltsjahres zulässig.

Die Finanzplanung 2019 bis 2023 betrachtet die steigenden Versorgungsausgaben als eine Herausforderung für die nächsten Jahre. Der demografische Wandel wird bei der Finanzplanung nicht erwähnt.²³⁰

²²⁸ Vgl. Hessischer Landtag (2013): S. 7.

²²⁹ Vgl. § 7 Abs. 2 Artikel 141-Gesetz.

²³⁰ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2019): S. 41.

5.2.3.3 Brandenburg

Das Land Brandenburg hat sich für eine Regelung in Artikel 103 der Verfassung Brandenburg und in den §§ 18, 18a und 18b der Landeshaushaltsordnung entschieden. Demnach sind Ausnahmen bei Abweichungen von der konjunkturellen Normallage und bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig. Die Regelung der Kreditermächtigung umfasst auch die unselbstständigen Extrahaushalte.²³¹

Überschüsse sollen zur Tilgung oder zur Zuführung einer Rücklage genutzt werden. Wird bei den Rücklagen der Richtwert in Höhe von 1.000.000.000 Euro überschritten, so sollen die Überschüsse zur Hälfte zur Tilgung genutzt werden.²³²

Die Tilgungsverpflichtungen entstehen nicht direkt bei der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten. Auch die Konjunkturlagen der vergangenen Jahre sind nicht relevant bei der Betrachtung. Nur der Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und der Jahresabschluss sind für die konjunkturelle Anpassung bedeutsam. Ein Schuldenabbau der vergangenen Jahre ist nicht Bestandteil der grundgesetzlichen Regelung. Die Tilgungsregelung gilt nur bei Kreditaufnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen.²³³

Brandenburg wendet in Anlehnung des Bundes ebenfalls das aggregierte Verfahren an. Das Verfahren entspricht dem Konsolidierungshilfeverfahren. Vorteile des aggregierten Verfahrens sind die Planungssicherheit. Des Weiteren bestehen mehr Vergleichbarkeit und Transparenz, weil es der Methodik des Bundes und der Europäischen Union entspricht.²³⁴

In § 18 a der Landeshaushaltsordnung von Brandenburg ist das Konjunkturbereinigungsverfahren beschrieben. Die Ausgaben und Einnahmen werden um finanzielle Transaktionen bereinigt. Das Land Brandenburg hat ein Kreditaufnahmekonto errichtet. Der Saldo kann dabei nicht negativ werden. Das Land Brandenburg betrachtet zwei Konjunkturkomponenten, die ex ante-Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung und die ex post-Konjunkturkomponente beim Jahresabschluss. Die ex post-Komponente entspricht der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme. Sie ergibt sich aus der ex ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente. Die Steuerabweichungskomponente ergibt sich aus der Differenz der veranschlagten Einnahmen aus

²³¹ Vgl. Artikel 103 Verfassung des Landes Brandenburg und §§ 18 ff. Landeshaushaltsordnung Brandenburg.

²³² Vgl. § 25 Landeshaushaltsordnung Brandenburg.

²³³ Vgl. Landtag Brandenburg (2019): S. 3 der Begründung.

²³⁴ Vgl. Landtag Brandenburg (2019): S. 10 der Begründung.

Steuern, den Bundesergänzungszuweisungen und den tatsächlich verbuchten Einnahmen aus Steuern.²³⁵ Die Flexibilität wird dabei gewahrt, denn nachträgliche Rechtsänderungen werden ebenfalls berücksichtigt. Die strukturelle Nettokreditaufnahme wird auf einem Kontrollkonto erfasst. Das Kontrollkonto darf den Grenzwert von fünf Prozent der Einnahmen aus Steuern und Bundesergänzungszuweisungen des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht überschreiten. Wird die Obergrenze überschritten, muss der Anteil der Überschreitung im nächsten aufzustellenden Haushalt von der zulässigen Kreditaufnahme abgezogen bzw. bei einer Tilgung mit veranschlagt werden.²³⁶

Durch die Bereinigung um finanzielle Transaktionen nähert sich der Finanzierungssaldo der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung an. Dadurch wird die Haushaltsüberwachung auf nationaler und europäischer Ebene vereinfacht.²³⁷

Kassenverstärkungskredite und Anschlussfinanzierungen tangieren die Schuldenregel nicht. Begründet wird dies, dass diese Kredite nicht zum Ausgleich des Haushaltes herangezogen werden. Kassenverstärkungskredite werden im Haushaltsplan nicht abgebildet.²³⁸

In § 18 b der Landeshaushaltsordnung von Brandenburg sind die Ausnahmesituationen bei einer Naturkatastrophe und in Notsituationen geregelt. Das Vorliegen einer Notsituation wird mit einfacher Mehrheit beschlossen. Eine Regelung zur Tilgungsplanung ist Bestandteil des Beschlusses. Tilgungszeitraum und Höhe sind von dem Ereignis abhängig. In Sonderfällen kann die Tilgung in den ersten Jahren ausgesetzt werden.²³⁹

Das Land Brandenburg stellt für die Jahre 2019/2020 einen Doppelhaushalt auf. Kreditermächtigungen werden für die Tilgung von Krediten ermöglicht. Für den Aufbau von Eigenbeständen dürfen Kredite bis zu einer Höhe von 500.000.000 Euro beansprucht werden. Des Weiteren dürfen Kredite in Höhe von 200.000.000 Euro für die Vorfinanzierung von Ausgaben aufgenommen werden, wenn dieser Betrag durch den Fonds der Europäischen Union getilgt wird. Kassenverstärkungskredite sind bis zu einer Höhe von 12 Prozent des festgestellten Betrags des Haushaltsjahres zulässig. Eine erneute Inanspruchnahme ist möglich, wenn der aufgenommene Kassenverstärkungskredit zurückgezahlt wurde. Die Einnahmen werden im Haushaltsjahr 2020 mit einer Höhe von 12.229.400.000 Euro und die Ausgaben in Höhe von 12.867.100.000 Euro angegeben. Der Finanzierungssaldo beläuft sich auf – 637.700.000 Euro. Der Ausgleich erfolgt nicht durch eine Nettoneuverschuldung, sondern durch eine Entnahme in Höhe von

²³⁵ Vgl. § 18 a Landeshaushaltsordnung Brandenburg.

²³⁶ Vgl. Landtag Brandenburg (2019): S. 3 der Begründung.

²³⁷ Vgl. Landtag Brandenburg (2019): S. 4 der Begründung.

²³⁸ Vgl. Landtag Brandenburg (2019): S. 4 der Begründung.

²³⁹ Vgl. § 18 b Landeshaushaltsordnung Brandenburg.

637.700.000 Euro aus den Rücklagen. Um eine Aussage über die Kriterien der Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und Tragfähigkeit zu machen, werden im Haushaltsgesetz 2019/2020 Informationen bezüglich der Entwicklung der zukünftigen Versorgungsausgaben gemacht. Der Versorgungsfonds wurde Ende 2008 eingerichtet. Theoretisch sollen jährlich Zuführungen in diesen Versorgungsfonds erfolgen, dies ist im Jahr 2019 und 2020 nicht der Fall.²⁴⁰

Die Finanzplanung 2018 bis 2022 betrachtet die demografische Entwicklung. Aufgrund der günstigen Nähe zu Berlin ist der Bevölkerungsrückgang moderat. Trotzdem weist Brandenburg nach Mecklenburg-Vorpommern eine geringe Siedlungsdichte auf. Die Prognosen gehen davon aus, dass die Bevölkerungsentwicklung um Umland von Berlin steigen und im restlichen Bereich Brandenburgs rückläufig sein wird.²⁴¹

5.2.3.4 Niedersachsen

Seit den 1970er Jahren ist der Schuldenstand in Niedersachsen kontinuierlich angewachsen.²⁴² Im Jahr 2017 betrug die Verschuldung 57,284 Milliarden Euro.²⁴³ Bereits 2008 wurde festgestellt, dass die Regelung nicht zeitgemäß, entsprechend einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik, ist. 2012 wurde die erste Anpassung der Landeshaushaltsordnung beschlossen. Jedoch ließ die Regelung einen Spielraum bei den Kreditaufnahmen zu. Primäres Ziel war der Abbau der Schulden durch Konsolidierungsmaßnahmen. Die Obergrenze der Kreditaufnahmen wurden ab dem Haushaltsjahr 2014 bis 2016 kontinuierlich gesenkt. Seit 2016 ist es Niedersachsen gelungen, den Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten zu gestalten.²⁴⁴

Die Anpassung des Artikels 71 Abs. 2 bis 5 der Verfassung und der Landeshaushaltsordnung erfolgte am 23.10.2019. Die Aspekte der Nachhaltigkeit, Tragfähigkeit und Generationengerechtigkeit nehmen bei der jetzigen Regelung eine tragende Rolle ein. Grundlegend soll die Symmetrie, die Transparenz und die Planungssicherheit bei der Ausgestaltung beachtet werden.²⁴⁵ Die möglichen Handlungsspielräume werden bei der Umsetzung ausgeschöpft. Die Ausnahmemöglichkeiten wurden für konjunkturelle Schwankungen und Naturkatastrophen sowie außergewöhnliche Notsituationen getroffen. Der Beschluss zur Feststellung einer Notsituation erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit des Landtages. Ist ein Mehrbedarf von bis zu 0,5 Prozent des Haushaltsvolumens

²⁴⁰ Vgl. §§ 1 ff. Haushaltsgesetz 2019/2020 Brandenburg.

²⁴¹ Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (Hg.) (2018): S. 25 f.

²⁴² Vgl. Niedersächsischer Landtag (2012): S. 1.

²⁴³ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2018): S. 2.

²⁴⁴ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2012): S. 1 ff.

²⁴⁵ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2019a): S. 7.

zu decken, so ist nur eine einfache Mehrheit erforderlich. Seit 2017 war eine Nettoneuverschuldung nicht mehr für einen Ausgleich des Haushalts erforderlich.²⁴⁶

Die nähere Ausgestaltung erfolgt in §§ 18, 18 a bis f der Landeshaushaltsordnung. Kreditausnahmen sind zulässig als Anschlussfinanzierungen, als Kassenverstärkungskredite und zur Umschuldung. Die Kassenverstärkungskredite können nach der Tilgung nochmalig in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite sind entsprechend dem Haushaltsgesetz in Höhe von 12 Prozent des festgestellten Betrages des Haushalts zulässig.²⁴⁷ Eine Besonderheit in Niedersachsen ist, dass auch der Verkauf von Inhaberschuldverschreibungen als Kreditaufnahme und dessen Erwerb als Tilgung zu erfassen sind. Um den Wert der zulässigen Kreditaufnahme zu ermitteln, müssen bei den Einnahmen um Veräußerungen von Beteiligungen und Tilgungen im öffentlichen Bereich sowie bei den Ausgaben um den Erwerb von Beteiligungen und der Tilgung der öffentlichen Bereiche bereinigt werden.²⁴⁸

Das Konjunkturbereinigungsverfahren ist in § 18 b der Landeshaushaltsordnung und der Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung geregelt. Eine Kreditaufnahme erfolgt erst, wenn eine Entnahme aus der Konjunkturbereinigungsrücklage zum Ausgleich nicht möglich ist. Um die Konjunkturkomponente zu ermitteln, wird das aggregierte Verfahren angewendet. Dabei ergibt sich die Konjunkturkomponente aus dem Produkt der Produktionslücke und der Budgetsemielastizität und dem Anteil der Steuereinnahmen. Die Produktionslücke ergibt sich aus der Differenz des BIP und dem Produktionspotenzials. Das Produktionspotenzial ist ein Schätzwert und wird nach dem Verfahren der EU ermittelt. Die Budgetsemielastizität gibt die konjunkturelle Abweichung von der Normallage in Relation zum BIP an. Eine Steuerabweichungskomponente kommt zum Einsatz, wenn der geschätzte Ansatz der Steuereinnahmen von den tatsächlichen Steuereinnahmen abweicht. Diese Differenz wird der Konjunkturkomponente hinzugerechnet. Die Differenz darf nicht mehr als fünf Prozent von dem Schätzwert abweichen.²⁴⁹

Die Einrichtung einer Konjunkturbereinigungsrücklage ist in § 18b Abs. 5 der Landeshaushaltsverordnung verankert. Weitere Rücklagen sind die Schuldentilgungsrücklage und eine allgemeine Rücklage. In § 62 der Landeshaushaltsordnung sind für die Rücklagen die Verwendungsmöglichkeiten fixiert. Bei einer Ausnahmesituation ist in § 18 c der Landeshaushaltsordnung Niedersachsen der Rückverweis auf die Verfassung des

²⁴⁶ Vgl. Artikel 71 Niedersächsische Verfassung.

²⁴⁷ Vgl. § 3 Haushaltsgesetz 2020 Niedersachsen.

²⁴⁸ Vgl. §§ 18 ff. Niedersächsische Landeshaushaltsordnung.

²⁴⁹ Vgl. §§ 1 und 2 Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung.

Landes Niedersachsen geregelt. Nach § 18 d der Landeshaushaltsordnung wird ein Kontrollkonto eingerichtet. Dieses erfasst den Differenzbetrag zwischen ermittelter Kreditaufnahmeermächtigung bei der Haushaltsaufstellung und der tatsächlich zulässigen Kreditaufnahmeermächtigung im Haushaltsvollzug. Ist der Saldo auf dem Kontrollkonto negativ, d. h. es wurde mehr aufgenommen, als zulässig gewesen wäre, muss das Kontrollkonto innerhalb von zwei Haushaltsjahren nach der Feststellung getilgt werden.²⁵⁰

Im Haushaltsgesetz 2020 (ohne Nachtragshaushalt) wird von einer positiven Konjunkturkomponente in Höhe von 23 Millionen Euro ausgegangen, d. h. es wäre eine Tilgung in dieser Höhe möglich. Die Besonderheit im Haushaltsjahr 2020 ist, dass die Tilgung nur für aufgenommene Kredite ab 2020 gilt. Im Haushaltsjahr 2020 wurde kein Kredit aufgenommen. Der positive Wert könnte demnach der Konjunkturbereinigungsrücklage zugeführt werden.²⁵¹ Jedoch beruht dieser Wert der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung vom April 2019. Nach der Fortschreibung des Wertes mit den Steuerschätzungen des Novembers 2019 reduzierte sich die Konjunkturkomponente auf -73 Millionen Euro. Daher erfolgte keine Zuführung zur Konjunkturbereinigungsrücklage. Die negative Konjunkturkomponente addiert mit den finanziellen Transaktionen ergibt eine Obergrenze der Kreditaufnahme in Höhe von 75 Millionen Euro. Niedersachsen hat in § 3 Nummer 1 des Haushaltsgesetzes die Kreditaufnahmemöglichkeit zur Deckung von Ausgaben mit null Euro festgelegt, d.h. eine mögliche Inanspruchnahme der Kreditaufnahme bedingt durch konjunkturelle Schwankungen wurde nicht wahrgenommen.²⁵² Einnahmen werden in Höhe von 34.439.900.000 Euro und Ausgaben in Höhe von 34.718.500.000 Euro veranschlagt. Daraus ergibt sich ein negativer Finanzsaldo in Höhe von 278.600.000 Euro. Dieser negative Finanzierungssaldo wird durch Entnahmen aus der Rücklage gedeckt. Kassenverstärkungskredite sind in Höhe von 12 Prozent des Betrages des Haushaltsjahrs zulässig. Kredite in Höhe von 7.388.300.000 Euro werden zur Tilgung von Krediten gleicher Höhe aufgenommen. Die Nettokreditausnahme beläuft sich tatsächlich auf null Euro.²⁵³ Die Einhaltung der Schuldenregelung wird erfüllt.

Die niedersächsische Finanzplanung umfasst den Zeitraum 2020 bis 2024. Eine Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung ist nicht Bestandteil der Finanzplanung. Die implizite Verschuldung wird in der Finanzplanung dargestellt. Demnach nehmen die Versorgungsausgaben in den nächsten Jahren zu. Zur Abfederung der Ausgabenerhöhung wurde ein Sondervermögen „Niedersächsische Versorgungsrücklage“ gebildet.²⁵⁴

²⁵⁰ Vgl. §§ 18 ff. Niedersächsische Landeshaushaltsordnung.

²⁵¹ Vgl. Niedersächsischer Landtag (2019b): S. 20.

²⁵² Vgl. Haushaltsgesetz 2020 Niedersachsen, Begründung.

²⁵³ Vgl. Haushaltsgesetz 2020 Niedersachsen, Anlage Finanzierungsübersicht.

²⁵⁴ Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Finanzministerium (2020): S. 34.

5.2.4 Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen

5.2.4.1 Baden-Württemberg

Die Neufassung des Artikels 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg wurde am 26.05.2020 verkündet. Davor entsprach Artikel 84 Satz 2 und 3 der Verfassung von Baden-Württemberg dem Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG a.F. (alte Fassung), welche von 1969 bis 31.07.2009 gültig war.²⁵⁵

Das Land Brandenburg hat sich für eine verfassungsrechtliche Anpassung entschieden. Dadurch wird die Verbindlichkeit der Schuldenregel verankert, d. h. eine Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg bedarf einer Zwei-Drittel-Mehrheit.²⁵⁶ Die Handlungsfähigkeit bleibt bei Ausnahmesituationen erhalten. Der Fokus liegt bei einer Neuverschuldung. Eine Anschlussfinanzierung oder Umschuldung ist nicht Bestandteil der Ausgestaltung der Schuldenregel.²⁵⁷

Die Neufassung des Artikels 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg enthält die gesetzlichen Vorgaben des Grundgesetzes, d. h. es wurden Regelungen aufgenommen bei konjunkturellen Abweichungen, im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Naturkatastrophen. Zusätzlich wurde festgelegt, dass ein Tilgungsplan bei Aufnahme eines Kredites vorliegen muss. Eine Besonderheit ist, dass auch die Extrahaushalte mit beachtet werden.²⁵⁸ Im Grundgesetz ist keine ausdrückliche Regelung bezüglich der Extrahaushalte und der Neuverschuldung enthalten. Das Land Baden-Württemberg will eine rechtswidrige Umgehung der Schuldenbremse vermeiden. Daher werden die Extrahaushalte, vorausgesetzt, diese haben einen Kredit aufgenommen und der Schuldendienst wird aus dem Landeshaushalt getilgt, mit aufgenommen. Ausgenommen aus dem Geltungsbereich sind selbstständige Landesbeteiligungen, welche die Kosten über 50 Prozent selbst decken und wirtschaftlich frei entscheiden können.²⁵⁹

Die nähere Ausgestaltung ist in § 18 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg geregelt. Erste Regellungen einer Schuldenbegrenzung wurden bereits im Dezember 2007 in der Landeshaushaltsverordnung für Baden-Württemberg verankert.²⁶⁰

Baden-Württemberg nutzt als Konjunkturbereinigungsverfahren das aggregierte Verfahren.²⁶¹ Die Konjunkturkomponente berechnet sich aus der nominalen gesamtstaatlichen Produktionslücke und der Budgetsemielastizität. Der Anteil des Landes Baden-Württem-

²⁵⁵ Vgl. Artikel 84 Verfassung des Landes Baden-Württemberg.

²⁵⁶ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019b): S. 1.

²⁵⁷ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019b): S. 5.

²⁵⁸ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019b): S. 5.

²⁵⁹ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019a): S. 12 f.

²⁶⁰ Vgl. Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst (2009): S. 12.

²⁶¹ Vgl. Staatshaushaltsgesetz 2020/21, Vorheft, S. 43.

berg an den Steuereinnahmen inklusive des Länderfinanzausgleichs und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisung fließen ebenfalls mit in die Konjunkturkomponente ein.²⁶²

Hauptorientierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans ist der Grundsatz der Transparenz. Die Haushaltsplanaufstellung erfolgt für zwei Jahre. In § 4 des Staatshaushaltsgesetzes 2020/2021 ist die Kreditaufnahme geregelt. Zur Deckung der Ausgaben ist die Kreditaufnahmeermächtigung für das Jahr 2020 auf null Euro festgeschrieben. Ausnahmen bestehen bei der Tilgung von Krediten und Anschlussfinanzierungen. Kassenverstärkungskredite sind von der Regelung ebenfalls nicht erfasst. Ein Kontrollkonto wurde eingerichtet. Übersteigt das Kontrollkonto den negativen Saldo von mehr als 132.000.000 Euro, so sollen Kredite auf dem Kreditmarkt getilgt werden. Die Tilgung erfolgt aus den zur Verfügung stehenden Überschüssen aus den Vorjahren.²⁶³

Baden-Württemberg wendet die erweiterte Kameralistik an, d. h. die Kameralistik wird durch produktorientierte Elemente erweitert. Dadurch kann der Ressourcenverbrauch abgeleitet werden. Zusätzlich wird die Vermögensrechnung seit 2017 erstellt. In der Vermögensrechnung kann die Entwicklung der Schulden und des Vermögens abgelesen werden. Um die zukünftigen Zahlungsverpflichtungen bei den Versorgungsansprüchen zu gewährleisten, wurden die zwei Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ gebildet. Begründet wird dies durch die Möglichkeit der Planungssicherheit für die zukünftigen Generationen und das Ausnutzen der Handlungsspielräume im Haushalt.²⁶⁴

Im Haushaltsgesetz 2020/2021 werden die Einnahmen in Höhe von 50.313.394,90 Euro und die Ausgaben in Höhe 49.975.553,00 Euro veranschlagt. Daraus ergibt sich ein Finanzierungssaldo von 337.841,90 Euro. Kredite werden in Höhe von 12.631.700,00 Euro aufgenommen und in Höhe von 12.797.500,00 Euro getilgt. Daraus ergibt sich eine Nettokredittilgung in Höhe von 165.800,00 Euro im Haushaltsjahr 2020.²⁶⁵

Die Finanzplanung ist für 5 Jahre konzipiert und wird jeweils nach dem Haushaltsabschluss um ein Jahr fortgeschrieben. Die Finanzplanung 2019 bis 2023 geht auf die implizite Verschuldung ein. Die implizite Verschuldung setzt sich aus den zukünftigen Versorgungspflichten und dem Sanierungsstau bei öffentlichen Straßen und Gebäuden zusammen. In der Finanzplanung wird ausgeführt, dass ein Teil der Steuermehreinnahmen aus den Jahren 2017 bis 2019 zur Tilgung der impliziten Verschuldung eingesetzt wird.

²⁶² Vgl. Landtag von Baden-Württemberg (2019a): S. 17.

²⁶³ Vgl. §§ 2 ff. Staatshaushaltsgesetz 2020/21.

²⁶⁴ Vgl. Staatshaushaltsgesetz 2020/21, Vorheft Seite 49 f.

²⁶⁵ Vgl. Staatshaushaltsgesetz 2020/21, Anlage Finanzierungsübersicht.

Der Anteil wird dem Sondervermögen „Versorgungsfonds“ zugeführt. Der demografische Wandel ist nicht Bestandteil der Finanzplanung 2019 bis 2023.²⁶⁶

5.2.4.2 Bayern

Bereits im Juni 2013 wurde der Artikel 82 der Verfassung des Freistaates Bayern durch einen Volksentscheid geändert. Nach Artikel 75 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern sind Verfassungsänderungen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit und einem dazugehörenden Volksentscheid möglich. Ein Verzicht auf eine Neuverschuldung wurde in der Bayerischen Haushaltsordnung im Jahr 2000 verankert. Umgesetzt wurde die Regelung erstmals im Jahr 2006.²⁶⁷

Die Bayerische Haushaltsordnung wurde am 19.03.2020 nochmals angepasst, um die Vorgaben des Artikels 82 der Verfassung des Freistaates Bayern einzuhalten. Ursprünglich war in Artikel 18 der Bayerischen Haushaltsordnung festgelegt, dass eine Tilgung der Altschulden bis 2030 erfolgen soll, aufgrund der aktuellen Ereignisse wurde das Jahr 2030 durch das Wort „fortlaufend“ ersetzt. In der Begründung der Änderung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Grundsatz der generationengerechten Haushaltspolitik nicht verletzt werden soll.²⁶⁸

Bayern stellt einen Doppelhaushalt 2019/2020 auf. Das Haushaltsjahr 2020 (ohne Nachtrag) weist eine Kreditaufnahmeermächtigung, zur Deckung von Ausgaben, in Höhe von null Euro aus. Sonstige Kreditaufnahmen sind für die Tilgung von Krediten, Umfinanzierungen und für Anschlussfinanzierungen möglich. Kassenverstärkungskredite sind bis zu einer Höhe von 8 Prozent des festgestellten Haushaltsvolumens zulässig. Ausnahmen sind nur bei der Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit vorgesehen, hier kann zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Artikel 104 b Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 GG die finanziellen Hilfen des Bundes genutzt werden. Reicht der zur Verfügung gestellte Betrag nicht aus, so können zusätzlich Kredite bis zu einer Höhe von 100.000.000 Euro aufgenommen werden. Diese Regelung entspricht der Regelung aus den Vorjahren. Artikel 3 Abs. 1 und 2 des Haushaltsgesetzes wurden im Haushaltsjahr 1973/1974 etabliert. Artikel 3 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes wurde im Jahr 1966 eingeführt. Einnahmen sind im Haushaltsjahr 2020 in Höhe von 58.509.936,70 Euro und Ausgaben in Höhe von 59.777.646,30 Euro festgesetzt. Der Finanzierungssaldo ergibt einen negativen Wert in Höhe von 1.267.709,60 Euro. Um diesen Betrag auszugleichen und Kredite tilgen zu können, werden Rücklagen entnommen. Die Rücklagenbewegung beläuft sich in Summe auf 2.017.709,60 Euro. Eine Nettokredittilgung

²⁶⁶ Vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (Hg.) (2020): S. 25 ff.

²⁶⁷ Vgl. Artikel 82, 75 Verfassung des Freistaates Bayern und Bayerischer Landtag (2012): S. 3.

²⁶⁸ Vgl. § 5 Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 Bayern.

erfolgt in Höhe von 750.000,00 Euro. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden eingehalten.²⁶⁹

Die Prämissen der Schuldentilgung, die Vermeidung einer Neuverschuldung und die Zuführung in Rücklagen sowie die Aufrechterhaltung der Investitionstätigkeiten, sind für Bayern wichtige Bestandteile, um eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik zu betreiben.²⁷⁰

In der Verfassung und der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern gibt es keine Ausführungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren. Im Juli 2012 wurde ein Gesetzentwurf eines Ausführungsgesetzes zu Artikel 18 BayHO in den Landtag eingebracht. Dieser Entwurf wurde abgelehnt.²⁷¹ Eine Finanzplanung konnte bei der Recherche nicht ermittelt werden.

5.2.4.3 Mecklenburg-Vorpommern

Die Anpassung des Artikels 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie die Einfügung des Artikels 79 a der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurde im Jahr 2011 beschlossen. Der Artikel 65 Abs. 2 der Verfassung trat am 01.01.2020 in Kraft.²⁷² Die vorhergehende Regelung hatte die Orientierung an den eigenfinanzierten Investitionen. Traten Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf, durfte von der Obergrenze der eigenfinanzierten Investitionen abgewichen werden.²⁷³ Artikel 79 a der Verfassung ist eine Übergangsregelung, welche das Land ab 2012 verpflichtet, die Haushalte so aufzustellen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse ab 2020 erfüllt werden. Im Entwurf des Artikels 65 Abs. 2 der Verfassung war ursprünglich ein mehrjähriger Vergleichszeitraum für die Ermittlung der konjunkturellen Schwankung festgelegt. Durch die Betrachtung eines mehrjährigen Zeitraums sollten große Abweichung von der Normallage festgestellt werden. Kleinere Schwankungen sollten die Ausnahmeregelung nicht auslösen. Dieser Schutzmechanismus der Ausnahmeregelung wurde in Artikel 65 Abs. 2 der Verfassung nicht aufgenommen.²⁷⁴ Artikel 65 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern enthält die Ausnahmeregelungen im Bezug der konjunkturellen Schwankungen, bei außergewöhnlichen Notsituationen oder Naturkatastrophen. Bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen ist bei Aufnahme eines Kredites eine Tilgungsregelung festzulegen. Die nähere Ausgestaltung erfolgt in der Landeshaushaltsordnung.²⁷⁵

²⁶⁹ Vgl. §§ 2 ff. Haushaltsgesetz 2019/2020.

²⁷⁰ Vgl. Bayerische Staatsregierung (2016): S. 2 ff.

²⁷¹ Vgl. Bayerischer Landtag (2012b): S. 3 ff.

²⁷² Vgl. Artikel 65 und 79a Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

²⁷³ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 1.

²⁷⁴ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 7.

²⁷⁵ Vgl. Artikel 65 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Bereits 2007 wurde das Nettoneuverschuldungsverbot in den Haushaltsgesetzen verankert. Grundlegendes Argument hierfür war die Verfolgung einer zuverlässigen und nachhaltigen Finanzpolitik sowie die Einhaltung der Regelungen des Grundgesetzes.²⁷⁶

Im Jahr 2005 musste Mecklenburg-Vorpommern letztmalig Schulden aufnehmen.²⁷⁷ Der Demografische Wandel ist in Mecklenburg-Vorpommern ein zentrales Thema. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat im Durchschnitt ca. 75 Einwohner pro km². Dies ist die geringste Bevölkerungsdichte aller Bundesländer.²⁷⁸ Der Bevölkerungsrückgang hat Auswirkungen auf der Einnahmenseite des Haushaltsplans. Im Durchschnitt generiert ein Einwohner, Einnahmen in Höhe von 2.300 Euro. Der Betrag setzt sich aus Steuern und Finanzaufweisungen zusammen.²⁷⁹ Mecklenburg-Vorpommern rechnet in den zukünftigen Jahren mit Einnahmeverlusten in Höhe von ca. 24 Millionen Euro jährlich.²⁸⁰

Mecklenburg-Vorpommern geht in seiner Finanzplanung 2019-2024 davon aus, dass bis 2024 die allgemeine Ausgleichsrücklage komplett aufgebraucht wird. Grund hierfür ist, dass ein negativer Finanzierungssaldo durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage ausgeglichen wird. Neben der allgemeinen Rücklage hat das Land Mecklenburg-Vorpommern 2015 ein Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ gebildet. Dem Sondervermögen werden jährlich 100 Millionen Euro, bis zum Erreichen von 500 Millionen Euro, zugeführt.²⁸¹ Durch das Sondervermögen kann auf Einnahmeschwankungen reagiert werden.²⁸² Fehlbeträge werden nicht durch Einnahmen aus Krediten ausgeglichen, sondern zunächst durch Entnahmen aus dem Sondervermögen gedeckt.²⁸³ Der Mindestbestand von 200 Millionen Euro darf das Sondervermögen nicht unterschreiten.²⁸⁴

Die konkrete Ausgestaltung der Schuldenregel erfolgt in § 18 der Landeshaushaltsordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Regelungen wurden für konjunkturell bedingte Ausnahmefälle sowie bei außergewöhnlichen Situationen getroffen. Mecklenburg-Vorpommern wendet das Referenzwert-Modell als Konjunkturbereinigungsverfahren an, welches zu den Disaggregierten Verfahren zählt. Für die Wahl des Verfahrens waren die Argumente der geringen Manipulationsanfälligkeit und der Transparenz entscheidend.²⁸⁵ Konjunkturelle Abweichungen von der Normallage liegen vor, wenn eine Überschreitung oder Unterschreitung des Referenzwertes der Einnahmen aus Steuern

²⁷⁶ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 2.

²⁷⁷ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 2.

²⁷⁸ Vgl. Ragnitz, Joachim; Seitz, Helmut (2005): S. 23.

²⁷⁹ Vgl. Ragnitz, Joachim; Seitz, Helmut (2005): S. 33.

²⁸⁰ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2020a)

²⁸¹ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2019): S. 3 ff.

²⁸² Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 2.

²⁸³ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 43.

²⁸⁴ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 21.

²⁸⁵ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 11.

und Zuweisungen (Bundesergänzungszuweisungen und Länderfinanzausgleich), im Durchschnitt der letzten fünf Jahre über drei Prozent, erreicht wird. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bleiben hierbei unberücksichtigt.²⁸⁶ Um die Symmetriegrundsätze zu wahren, werden die Inflationsrate und die Effekte der Steuerrechtsänderungen beachtet. Steuerrechtsänderungen der letzten zwei Jahre fließen bei der Betrachtung nicht mit ein. Begründet wird dies, dass keine Gegenfinanzierung von Steuerrechtsänderungen durch die Aufnahme von Krediten erfolgen soll.²⁸⁷ Eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage bei einer Naturkatastrophe bzw. außergewöhnlichen Not-situation liegt vor, wenn durch die besondere Situation ein Mehrbedarf von 50 Millionen Euro besteht. Liegt der Bedarf unter dem Schwellenwert, darf die Ausnahmeregelung nicht in Anspruch genommen werden.²⁸⁸ Kassenkredite sind weiterhin zulässig, eine erneute Inanspruchnahme ist nach Tilgung möglich.²⁸⁹ Ein Kontrollkonto wird in Mecklenburg-Vorpommern nicht eingerichtet. Wird am Ende des Haushaltsjahres festgestellt, dass die tatsächliche Kreditaufnahme über dem zulässigen Wert liegt, so ist diese Differenz als Fehlbetrag im nächsten aufzustellenden Haushaltsjahr zu erfassen.²⁹⁰

Mecklenburg-Vorpommern stellt seit dem Jahr 2002 Doppelhaushalte auf. Eine positive Abweichung von der Normallage wird für das Haushaltsjahr 2020, entsprechend des Haushaltsgesetzes 2020/2021, erwartet. Bei einer positiven Abweichung besteht grundsätzlich eine Tilgungsverpflichtung. Die Regelung gilt für Kreditaufnahmen ab dem 01.01.2020. Seit diesem Zeitraum wurden keine Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen, daher besteht keine Tilgungsverpflichtung.²⁹¹ Kredite sind zulässig für Anschlussfinanzierungen und zur Tilgung von Schulden. Kassenverstärkungskredite sind bis zu 12 Prozent der festgestellten Beträge des Haushaltsjahres zulässig. Die bereinigten Ausgaben sind mit 9.200.700.000 Euro und die bereinigten Einnahmen mit 8.965.100.000 Euro beziffert. Das ergibt einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von 235.600.000 Euro. Der negative Wert wird durch die Entnahme aus den Rücklagen gedeckt. Kreditaufnahmen erfolgen in Höhe von 1.588.500.000 Euro, diese werden zur Tilgung von bestehenden Krediten genutzt. Eine Nettokreditaufnahme wird nicht getätigt.²⁹²

Mecklenburg-Vorpommern hat eine Finanzplanung für den Zeitraum 2019 bis 2024 erstellt. Für den Zeitraum 2016 bis 2021 wurde eine Finanzstrategie formuliert, welche in der aktuellen Finanzplanung Bestandteil ist. Diese Strategie beinhaltet die Kriterien

²⁸⁶ Vgl. § 18 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern.

²⁸⁷ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 11 ff.

²⁸⁸ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 17.

²⁸⁹ Vgl. § 18 Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern.

²⁹⁰ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): S. 14.

²⁹¹ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2019): S. 57.

²⁹² Vgl. § 2 und Anlage Finanzierungsübersicht Haushaltsgesetz 2020/2021 Mecklenburg-Vorpommern.

„Nachhaltigkeit“, „Generationengerechtigkeit“ und „Tragfähigkeit“. Die Nachhaltigkeit wird durch das Ziel der eigenfinanzierten Investitionsausgaben angestrebt, d. h. die Haushaltsstruktur soll so angepasst werden, dass die Ausgaben für Investitionen den Investitionsquoten der anderen vergleichbaren Flächenländern entspricht und diese Investitionen eigenfinanziert sind. Die Generationengerechtigkeit und Tragfähigkeit wird beispielweise durch die Einrichtung eines Sicherheitsabschlags erfüllt. Der Sicherheitsabschlag soll jährlich 200 Millionen Euro von den Steuereinnahmeprognosen betragen. Dieser Sicherheitsabschlag soll zukünftige Zinsausgabensteigerungen abfedern und den weiteren Schuldenabbau fördern.²⁹³

5.2.4.4 Sachsen

Im Jahr 2013 wurde der Artikel 95 der Verfassung des Freistaates Sachsen angepasst. In Artikel 95 Abs. 2 der Verfassung ist der Grundsatz der Schuldenregel verankert. Die Regelung umfasst auch unselbstständige Sondervermögen. Zur Klarstellung wurde ein Absatz in Artikel 95 der Verfassung eingefügt, dass kommunale Träger der Selbstverwaltung von der Regelung nicht betroffen sind. In den anderen Bundesländern sind die Kommunen ebenfalls ausgenommen, werden aber nicht explizit in der Verfassung erwähnt. Eine Kreditermächtigung ist bei konjunkturellen Schwankungen möglich.²⁹⁴ Das gewählte Verfahren ist ein disaggregiertes Verfahren und entspricht dem Referenzwert-Modell. Der Referenzwert der Normallage wird für Sachsen aus den durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten vier Kalenderjahre ermittelt. Die konjunkturelle Abweichung ergibt sich durch Steuererminder- oder -mehreinnahmen, bereinigt um die Einflüsse der Steuerrechtsänderungen. Eine Kreditaufnahme wird erst zulässig, wenn die Abweichung den Schwellenwert von 3 Prozent zum Referenzwert unterschreitet. Die Kreditermächtigung ist in der Höhe zulässig, um die Lücke zum Referenzwert bis zu 99 Prozent zu schließen. Zur Beschlussfassung ist eine einfache Mehrheit der Mitglieder des Landtages erforderlich. Ist eine Kreditaufnahme über dem ermittelten Wert erforderlich, ist ein Beschluss durch die Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages erforderlich.²⁹⁵ In Artikel 95 Abs. 5 der Verfassung werden die Ausnahmesituationen und die Bindung an einen Tilgungsplan geregelt. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Not-situation oder Naturkatastrophe erfordert eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder des Landtages. Die Tilgung der Kreditaufnahme soll innerhalb von 8 Jahren erfolgen.²⁹⁶

Der Fokus liegt nicht nur auf das Neuverschuldungsverbot, sondern auch auf die Berücksichtigung der impliziten Verschuldung. Um die Generationengerechtigkeit in der

²⁹³ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2019): S. 12.

²⁹⁴ Vgl. Artikel 95 Verfassung des Freistaates Sachsen.

²⁹⁵ Vgl. Sächsischer Landtag (2013): S. 12 f.

²⁹⁶ Vgl. Artikel 95 Abs. 6 Verfassung des Freistaates Sachsen.

Verfassung zu verankern, wurde eine Regelung zum Versorgungsfonds in Artikel 95 Abs. 7 der Verfassung aufgenommen.²⁹⁷ Der Vorsorgefonds wurde 2005 eingerichtet, um die implizite Verschuldung zu berücksichtigen und einen Handlungsspielraum für notwendige Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen.²⁹⁸ Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen sind weiterhin möglich und sind nicht von der Schuldenregel erfasst.²⁹⁹

Im Jahr 2014 wurde der § 18 der Sächsischen Haushaltsordnung angepasst und konkretisiert. Die Ausnahmetatbestände, für die eine Kreditaufnahme zulässig sind, wurden wortgleich von der Verfassung übernommen. Ähnlich verhält es sich bei der Definition des Referenzwertes.³⁰⁰ Die Einflüsse durch Steuerrechtsänderungen und strukturelle Entwicklungen werden von den Steuereinnahmen abgezogen. Zu den strukturellen Entwicklungen gehört beispielsweise der Zensus 2011. In der Haushaltsordnung ist zusätzlich festgehalten, dass eine Rücklage zu bilden ist. Eine Entnahme der Rücklage wird bevorzugt zum Haushaltsausgleich verwendet. Sollte die Rücklage den Mehrbedarf der Ausgaben nicht decken, so ist die Zulässigkeit einer Kreditaufnahme am Kreditmarkt zu prüfen, d. h. es muss überprüft werden, ob die Schwellenwerte bei einer konjunkturellen Schwankung überschritten werden.³⁰¹ Abweichungen von der ermittelten Kreditermächtigung bei der Haushaltsaufstellung und der tatsächlichen Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug sollen spätestens im nächsten festzustellenden Haushaltsplan ausgeglichen werden. Ein Kontrollkonto im eigentlichen Sinne wird nicht geführt. Die Dokumentation erfolgt entsprechend § 85 Abs. 1 Nummer 3 der Sächsischen Haushaltsordnung in einer Übersicht zur Haushaltsrechnung.³⁰²

Im Haushaltsgesetz 2019/2020 (ohne Nachträge) werden für das Jahr 2020 Einnahmen in Höhe von 19.971.373.400 Euro und Ausgaben in Höhe von 20.777.544.800 Euro veranschlagt. Der negative Finanzierungssaldo beläuft sich auf 806.171.400 Euro. Kredite werden in Höhe von 715.000.000 Euro aufgenommen und in Höhe von 790.000.000 Euro getilgt. Rücklagen werden in Höhe von 1.025.624.200 Euro entnommen und in Höhe von 144.452.800 Euro zugeführt. Durch die Rücklagenentnahme wird der negative Finanzierungssaldo ausgeglichen. Der Restbetrag der Rücklagenentnahme wird zur Nettotilgung in Höhe von 75.000.000 Euro genutzt. Dadurch ergibt sich eine Nettoneuverschuldung in Höhe von null Euro und entspricht der Schuldenregel. Kassenverstärkungskredite sind in Höhe von 10 Prozent des festgestellten Betrags des Haushaltsjahres zulässig. Der Wert der Normallage wird für das Jahr 2020 in Höhe von

²⁹⁷ Vgl. Artikel 95 Verfassung des Freistaates Sachsen.

²⁹⁸ Vgl. Sächsischer Landtag (2013): S. 15 f.

²⁹⁹ Vgl. Sächsischer Landtag (2013): S. 11.

³⁰⁰ Vgl. § 18 Sächsische Haushaltsordnung.

³⁰¹ Vgl. Sächsischer Landtag (2014): S. 6.

³⁰² Vgl. §§ 85 und 18 Sächsische Haushaltsordnung.

15.016.000.000 Euro angegeben.³⁰³ Entsprechend der Vorgaben des Referenzwert-Modells müssten die Steuereinnahmen in Höhe von 450.480.000 Euro unter dem Referenzwert liegen, damit eine Kreditaufnahme zulässig wäre. Die Steuereinnahmen für das Haushaltsjahr liegen ca. 1.600.000.000 Euro über dem Referenzwert. Daher ist eine Kreditaufnahme nicht notwendig und auch nicht zulässig.³⁰⁴

Die Finanzplanung umfasst den Zeitraum 2019 bis 2023 und betrachtet auch den demografischen Wandel. Der Freistaat Sachsen geht von einem Rückgang der Bevölkerung in den nächsten Jahren aus. Eine Anpassung der Ausgaben ist daher zwingend erforderlich, weil sich die Steuereinnahmenentwicklungen und der damit verknüpfte bundesstaatliche Finanzausgleich ebenfalls verändern werden. Rücklagenentnahmen sind für die Haushaltsjahre 2021 – 2023 nicht vorgesehen. Als Risiken für die Tragfähigkeit werden die konjunkturelle Entwicklung und die Entwicklung der Personalausgaben und die damit verbundenen zukünftigen Versorgungsansprüche gesehen. Weitere Risikobereiche sind beispielweise der Förderbedarf im Kontext der EU-Kofinanzierung, die Flüchtlingsmigration, der Strukturwandel im Bereich des Braunkohleausstiegs und die Reform der Grundsteuer.³⁰⁵

³⁰³ Vgl. §§ 2 ff. und Anlage Finanzierungsübersicht Haushaltsgesetz 2019/2020 Sachsen.

³⁰⁴ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): S. 11 f.

³⁰⁵ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2019): S. 5 ff. und 29 ff.

6 Überwachung der Einhaltung der Schuldenregel

6.1 Der Stabilitätsrat – Zusammensetzung und Aufgaben

Der Stabilitätsrat ist in Artikel 109a GG geregelt. Nähere Ausführungen sind im Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) verankert. Der Stabilitätsrat setzt sich aus dem Bundesfinanzminister, den Finanzministern der Länder sowie dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie zusammen.³⁰⁶

Neben dem Stabilitätsrat gibt es einen unabhängigen Beirat. Der Beirat gibt Stellungnahmen „zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits“³⁰⁷ ab.³⁰⁸

Der Stabilitätsrat hat die Aufgaben, die Haushalte von Bund und Ländern kontinuierlich zu überwachen und Haushaltsnotlagen zu vermeiden. Weitere Aufgaben sind die Überwachung zur Einhaltung der europäischen Vorgaben, die Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen und die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse.³⁰⁹

6.2 Kennzahlen des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat nutzt zur Haushaltsüberwachung vier Kennzahlen. Zu den Kennzahlen gehören der strukturelle Finanzierungssaldo, der Schuldenstand, die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote.³¹⁰ Die Kennzahlen sind geeignet, um festzustellen, ob eine drohende Haushaltsnotlage eintreten könnte. Überschreiten mehrere Kennzahlen eine festgelegte Obergrenze oder zeigt die Prognose eine negative Entwicklung, liegt eine drohende Haushaltsnotlage vor.³¹¹

Die Schwellenwerte bei der Zins-Steuer-Quote und dem Schuldenstand unterscheiden sich bei den Stadtstaaten und Flächenländern. Grund hierfür ist, dass die Stadtstaaten Ausgaben tätigen müssen, welche bei den Flächenländern von der kommunalen Ebene übernommen werden.³¹²

In der Abbildung 6.2-1 werden die Kennzahlen mit den Schwellenwerten für das Jahr 2019 erfasst.

³⁰⁶ Vgl. § 1 StabiRatG.

³⁰⁷ § 7 Abs. 3 StabiRatG.

³⁰⁸ Vgl. § 7 StabiRatG.

³⁰⁹ Vgl. §§ 2 ff. StabiRatG.

³¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat 2010, Seite 170.

³¹¹ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2020b).

³¹² Vgl. Schleswig-Holsteiner Landtag (2019): S. 6.

Abbildung 6.2-1: Übersicht der Kennzahlen zur Überwachung der Haushalte³¹³

Kennzahl	Ermittlung	Schwellenwert Flächenländer	Schwellenwert Stadtstaaten
Struktureller Finanzierungssaldo	Struktureller Finanzierungssaldo = Finanzierungssaldo – finanzielle Transaktionen	- 182 Euro je Einwohner	- 182 Euro je Einwohner
Kreditfinanzierungsquote	Kreditfinanzierungsquote = Nettokreditaufnahme/bereinigte Ausgaben	1,9 Prozent	1,9 Prozent
Zins-Steuer-Quote	Zins-Steuer-Quote = Zinsausgaben/Steuereinnahmen	5,4 Prozent	5,8 Prozent
Schuldenstand je Einwohner	Schuldenstand je Einwohner = Schuldenstand/Einwohner	8.545 Euro	14.461 Euro

6.3 Überwachung der Haushalte, der Schuldenregel und der Konsolidierungsverpflichtungen

Die Überwachung der Haushalte wird regelmäßig durchgeführt. Grundlage hierfür sind in Kapitel 6. 2 dargestellten Kennzahlen. Durch das Controlling soll möglichst frühzeitig eine drohende Haushaltsnotlage erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.³¹⁴ Die Länder müssen bis zum 15. September eines Jahres einen Bericht vorlegen, bei dem die Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung dargestellt werden. Weitere Bestandteile des Berichts sind Ausführung zur Einhaltung der Kreditaufnahmegrenzen und eine Prognose der mittelfristigen Haushaltsentwicklung.³¹⁵ Wird durch den Stabilitätsrat festgestellt, dass eine Haushaltsnotlage droht, ist von dem betroffenen Bundesland ein Sanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat zu entwickeln. Die Umsetzung erfolgt durch die Bundesländer eigenverantwortlich. Bei einem eingeleiteten Sanierungsverfahren muss das Land einen halbjährlichen Bericht über dessen Nettokreditaufnahmen erstellen. Die Überwachung der Einhaltung dieses Programms erfolgt durch den Stabilitätsrat. Das Sanierungsprogramm wird in der Regel auf 5 Jahre vereinbart.³¹⁶

Regelmäßig im Herbst wird die Einhaltung der Schuldenregel für das abgelaufene, das aktuelle und das nachfolgende Jahr überprüft. Nach § 5a Abs. 2 Satz 2 Stabilitätsrats-

³¹³ Vgl. Stabilitätsrat (2019): S. 2.

³¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat 2010, Seite 134 f.

³¹⁵ Vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2020b).

³¹⁶ Vgl. §§ 4 und 5 StabiRatG.

gesetz ist die Grundlage zur Überprüfung ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren.³¹⁷ Das einheitliche Konjunkturbereinigungsverfahren (NKA) ist von der landesrechtlichen Ausgestaltung unabhängig. Zielgröße ist die strukturelle Nettokreditaufnahme, d. h. die Nettokreditaufnahme wird um die Werte der finanziellen Transaktionen und Konjunkturreffekte bereinigt.³¹⁸

Neben der Überwachung der Haushalte wurde auch die Aufgabe der Überwachung der Konsolidierungshilfen nach Artikel 143 d Abs. 2 GG übertragen.³¹⁹ Verstößt eines der fünf Bundesländer gegen die Regelungen zu den Konsolidierungshilfen, wird das Land gemäß § 2 Abs. 3 KonsHilfG verwarnet. Ein Anspruch auf die Konsolidierungshilfe entfällt für ein Jahr.³²⁰

Der Stabilitätsrat ist nicht befugt, Sanktionen gegen ein Bundesland oder den Bund zu verhängen. Der Schwerpunkt der übertragenen Aufgaben ist die Überwachung und Beratung.³²¹

³¹⁷ Vgl. Stabilitätsrat (Hg.) (2020): S. 2.

³¹⁸ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen (2019): S. 3.

³¹⁹ Vgl. Artikel 143 d Abs. 2 GG.

³²⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2011): § 8.

³²¹ Vgl. Kirchgässner, Gebhard (2014): S. 722.

7 Die europäischen Regelungen

Die Europäische Union hat einen großen Einfluss auf die Regelung der Schuldenbremse, insbesondere der Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt finanzpolitische Obergrenzen für das Haushaltsdefizit und den Schuldenstand vor. Das Ziel ist, um die Handlungsfähigkeit eines Mitgliedstaates abzusichern, ein mittelfristig ausgeglichener Haushalt. Aufgrund dieser Vorgaben erfolgte eine nationale Anpassung durch die „Föderalismusreform II“.³²²

7.1 Wertegang der europäischen Regelungen

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 1997 geschlossen. In diesem Pakt wurde festgeschrieben, dass der Schuldenstand die Obergrenze von 60 Prozent des BIP nicht überschreiten darf und ein Defizit mit einem Maximalwert von 3 Prozent des BIP zulässig ist. Reformiert wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2005 und trat im Dezember 2011 in Kraft (sogenannter Six-Pack).³²³ Der Name „Six-Pack“ ergibt sich aus der Zusammensetzung von fünf Verordnungen und einer Richtlinie.³²⁴ Der Six-Pack ermöglicht Sanktionsmöglichkeiten sowie eine Operationalisierung der Schuldengrenze. Zur Überwachung wurde das Europäische Semester eingeführt. Der dazugehörige „Two-Pack“ regelt das Defizitverfahren.³²⁵

Eine weitere Regelung ist der Fiskalpakt, dieser ist ein Teil des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion.³²⁶ Dieser Vertrag wurde 2012 unterzeichnet und trat zum 01.01.2013 in Kraft. Dadurch konnte das Ziel der Haushaltskonsolidierung europaweit verankert werden. Der Schwellenwert des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits darf den Wert von 0,5 Prozent des BIP nicht überschreiten werden.³²⁷ Im Fiskalpakt wurde festgelegt, dass der Korrekturmechanismus automatisch aktiviert wird, wenn von den mittelfristigen Zielen abgewichen wird.³²⁸ Dieser Korrekturmechanismus musste in nationales Recht umgesetzt werden. Alle Mitgliedsstaaten, die den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion mitunterzeichnet haben, haben diese Umsetzung in nationales Recht innerhalb der Frist umgesetzt.³²⁹

³²² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019a): S. 19 f.

³²³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2020d).

³²⁴ Vgl. Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union (2020).

³²⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistisches Bundesamt (2017): S. 43.

³²⁶ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 1.

³²⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2017): S. 12.

³²⁸ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 1.

³²⁹ Vgl. Europäische Kommission (2012): S. 5.

7.2 Stabilitäts- und Wachstumspakt inklusive Europäisches Semester

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt besteht aus einer präventiven Komponente und einer korrektiven Komponente. Die präventive Komponente verfolgt die mittelfristigen Haushaltsziele, um eine tragfähige Haushaltspolitik abzusichern. Die korrektive Komponente regelt den Ausgleichspfad, wenn das Haushaltsdefizit den Schwellenwert von 3 Prozent des BIP bzw. die Staatsverschuldung den Schwellenwert von 60 Prozent des BIP überschreitet.³³⁰

Die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakt überwacht die Europäische Kommission. Auch im Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt es eine Ausnahmeregelung bei außergewöhnlichen Ereignissen. Beispiele für solche außergewöhnliche Ereignisse sind die Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem Höhepunkt im Jahr 2009 und auch die aktuelle Covid-19-Pandemie. Ein außergewöhnliches Ereignis liegt vor, wenn die Krise oder Pandemie außerhalb des Kontrollbereichs der Regierung liegt. Die getroffenen Maßnahmen, um diese Situation abwenden zu können, werden „bei der Bewertung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakt“³³¹ nicht berücksichtigt. Um bei unkontrollierbaren Ereignissen flexibler reagieren zu können, besteht die Möglichkeit von der Option einer Ausweichklausel. Die Ausweichklausel wurde bei der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 2011 eingeführt. Bei der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde festgestellt, dass die Regelungen zu unspezifisch waren. In den Artikeln 5 Absatz 1, 6 Absatz 3, 9 Absatz 1 und 10 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 sowie in den Artikeln 3 Absatz 5 und 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 ist die Ausweichklausel festgelegt. Durch diese Klausel kann von dem mittelfristigen Haushaltsziel abgewichen werden. Grundsatz ist aber weiterhin, dass die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufrecht erhalten bleibt.³³² Die Klausel wurde am 20.03.2020 erstmalig aktiviert.³³³

Die Europäischen Fiskalregeln betrachten die gesamtstaatliche Verschuldung, d. h. neben dem Bund und der Länder fließen in die Verschuldung auch die Salden der Kommunen und der Sozialversicherungen.³³⁴ Gemeinden und Sozialversicherungen sind von der Schuldenregel im Grundgesetz ausgenommen, jedoch besteht die Verantwortlichkeit für die Defizite der Gemeinden bei den Ländern.³³⁵

³³⁰ Vgl. Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union (2020).

³³¹ Europäische Kommission (2020b): S. 1.

³³² Vgl. Europäische Kommission (2020b): S. 1 f.

³³³ Vgl. Europäische Kommission (2020a): S. 2.

³³⁴ Vgl. Feld, Lars P.; Reuter, Wolf Heinrich; Yeter, Mustafa (2020): S. 7.

³³⁵ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 21.

Die Kommission und der Rat haben eine Überwachungsfunktion. Bei Nichteinhaltung der Vorgaben können Sanktionen verfügt werden.³³⁶ Im Europäischen Semester erfolgt die Überwachung des mittelfristigen Haushaltsziel.³³⁷ Nach Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über die Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung ist die Bundesregierung verpflichtet, jährlich eine mittelfristige Finanzplanung vorzulegen. Auf dieser Basis wird eine Bewertung durchgeführt, um zu ermitteln, ob ein Land einen Anpassungspfad einschlagen muss.³³⁸

7.3 Festlegungen der Europäischen Union und Deutschland

Das mittelfristige Haushaltsziel ist ein negativer struktureller Finanzierungssaldo in Höhe von 0,5 Prozent in Relation zum BIP. Die Haushaltspolitik wird definiert durch die Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben. Weitere Einflussfaktoren sind konjunkturelle, strukturelle und außergewöhnliche Faktoren, welche nur selten von der Regierung beeinflusst werden können. Um die mittelfristige Finanzpolitik trotzdem überwachen zu können, werden auf der europäischen Ebene strukturelle Indikatoren ausgewertet.³³⁹

Das Verfahren entspricht der EU-einheitlichen Methodik.³⁴⁰

In der Abbildung 7.3-1 sind die Grenzwerte der Europäischen Union und von Deutschland dargestellt.

Abbildung 7.3-1: Grenzwerte der Europäischen Union und von Deutschland³⁴¹

	Stabilitäts- und Wachstumspakt Maas-tricht-Defizit-grenze	Stabilitäts- und Wachstumspakt Maastricht-Schuldenstands-grenze	Fiskalvertrag	Schuldenbremse (De-fizitgrenze)
Grenzwerte Europäische Union	3,0 % des BIP	60,0 % des BIP	0,5 % des BIP (Aus-nahme: 1,0 % des BIP, wenn Schuldenstandsquote < 60 % des BIP und Risiken für Tragfä-higkeit gering ein-geschätzt werden)	
Grenzwerte Deutschland				Bund: 0,35 % des BIP Länder: 0,0 % des BIP

³³⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2020d).

³³⁷ Vgl. Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union (2020).

³³⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2020c): S. 5.

³³⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2020c): S. 29 ff.

³⁴⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hg.) (2020c): S. 33.

³⁴¹ Eigene Darstellung, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistisches Bundesamt (2019): S. 247 f. und Artikel 109 GG.

7.4 Sanktionsmöglichkeiten

Im Gegensatz zum Stabilitätsrat, hat die Europäische Union die Möglichkeit, bei Nichteinhaltung der Europäischen Regeln, beispielsweise Sanktionszahlungen zu erheben. Bei Nichteinhaltung der europäischen Vorgaben kann die Europäische Kommission zunächst den Mitgliedsstaat rügen und auf die Einhaltung der Regeln verweisen. Nach der Rüge können auch Sanktionen, in Form von Zahlungsverpflichtungen, folgen.³⁴² Die Sanktionsmaßnahmen werden im Verhältnis 65 Prozent zu 35 Prozent durch den Bund und die Länder gemeinsam getragen. Die Aufteilung auf die einzelnen Bundesländer erfolgt in Höhe von 35 Prozent entsprechend der jeweiligen Einwohnerzahl. Der restliche Anteil der Länder wird verursachungsgerecht aufgeteilt.³⁴³

³⁴² Vgl. Hüther (2019): S. 6.

³⁴³ Vgl. Artikel 109 Abs. 5 GG.

8 Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Umsetzung

8.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Bundesländer

Die Länder haben zum 01.01.2020 die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen angepasst. Jedoch wurde nicht in allen Ländern auch die Landesverfassung geändert. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein stimmten bei der Beschlussfassung im Bundesrat gegen die Schuldenbremse.³⁴⁴ 2010 stellte der Schleswig-Holsteiner Landtag beim Bundesverfassungsgericht ein Antrag gegen die Neuregelung des Artikel 109 Abs. 3 GG. In dem Verfahren sollte festgestellt werden, dass der Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 und Satz 5 des GG die Rechte des Landes Schleswig-Holstein verletzt, insbesondere sei die Verfassungsautonomie und das Budgetrecht der Länder beschnitten. Da der Antrag bereits unzulässig war, weil die Antragsteller nicht antragsbefugt waren, wurde der Antrag verworfen.³⁴⁵

Bei der Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation haben die Länder teilweise unterschiedliche Regelungen getroffen. Beispielsweise benötigen die Länder Bremen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und das Saarland zur Feststellung einer Notsituation eine einfache Mehrheit. Eine Zwei-Drittel-Mehrheit fordern zum Beispiel Hamburg, Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hingegen passen das Haushaltsgesetz an.

Die Länder Bremen und Saarland haben eine Schuldentilgungsregelung aufgrund der Vereinbarung mit dem Stabilitätsrat. Diese beläuft sich jahresdurchschnittlich auf 50 Millionen Euro. Bayern, Sachsen und Thüringen haben die Schuldentilgungsverpflichtung in der Verfassung (Sachsen: Artikel 95 Abs. 4 Sächsische Verfassung), in der Landeshaushaltsordnung (Bayern: Artikel 18 Abs. 1 Satz 2 BayHO) oder einfachgesetzlich (Thüringen: § 2 BeamtVVOsorgeG) verankert.³⁴⁶

Durch die Aufnahme der Extrahaushalte setzt sich Baden-Württemberg engere Grenzen, als es im Grundgesetz vorgesehen ist. Hintergrund ist das Kriterium der Generationengerechtigkeit. Durch das Ausnutzen der Ausnahmetatbestände schafft sich Baden-Württemberg einen gewissen Handlungsspielraum und kann daher auch in schwierigen Situationen handlungsfähig bleiben. Daher werden die Kriterien „Flexibilität“ und „Nachhaltigkeit“ beachtet.

³⁴⁴ Vgl. Warneke (2015): S. 2.

³⁴⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht (2011): S. 2 ff.

³⁴⁶ Vgl. Schleswig-Holsteiner Landtag (2019): S. 32 f.

Die Finanzplanung der Länder ist teilweise sehr unterschiedlich. Einige Länder analysieren die Bevölkerungsentwicklung und die implizite Verschuldung sehr ausführlich. Andere setzen den Schwerpunkt auf einen ausgeglichenen Haushalt.

8.1.1 Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer

Die Länder haben bei der Ausgestaltung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens einen Ermessensspielraum. Dies führt zu unterschiedlichen Ergebnissen der Konjunkturkomponente und der damit verbundenen Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme.³⁴⁷ Die Erläuterung der verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren befinden sich in Kapitel 4.2.3.

Hamburg und Rheinland-Pfalz haben sich für das Steuertrendverfahren entschieden. Das Referenzwert-Modell wenden die Länder Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern an. Die Bundesländer Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein, Saarland und Sachsen-Anhalt haben Konsolidierungshilfen erhalten. Aufgrund dieser Unterstützung sind diese Länder verpflichtet das aggregierte Verfahren im Zeitraum 2011 bis 2020 anzuwenden. Die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg haben sich aufgrund der Vergleichbarkeit für das aggregierte Verfahren entschieden. Bis 2019 wendete Baden-Württemberg das Steuertrendverfahren, seit 2020 wird das aggregierte Verfahren angewendet. Bei dem Bundesland Bayern war ein Konjunkturbereinigungsverfahren nicht ermittelbar.

In der nachfolgenden Abbildung 8.1-1 werden die Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer übersichtlich dargestellt.

Abbildung 8.1-1: Übersicht zur Anwendung der Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesländer

Aggregiertes Verfahren	Disaggregiertes Verfahren	
	Steuertrendverfahren	Referenzwert-Modell
Baden-Württemberg	Rheinland-Pfalz	Mecklenburg-Vorpommern
Berlin	Hamburg	Sachsen
Bremen		Thüringen
Brandenburg		
Hessen		
Niedersachsen		
Nordrhein-Westfalen		
Saarland		
Sachsen-Anhalt		
Schleswig-Holstein		

³⁴⁷ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 8.

Die verschiedenen Verfahren der Konjunkturbereinigung haben Vor- und Nachteile. Das aggregierte Verfahren ist wenig Manipulationsanfällig, beachtet den Symmetrie Grundsatz und ermöglicht den Vergleich mit anderen Ländern. Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie die Verfügbarkeit von aktuellen Daten ist bei dem Verfahren eingeschränkt vorhanden. Das Referenzwert-Modell hat die Vorteile, dass das Verfahren eine hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit ermöglicht. Manipulationsanfällig ist das Verfahren nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung ist ein Vergleich mit anderen Ländern schwierig. Das Referenzwert-Modell erfüllt den Grundsatz der Symmetrie nicht. Das Trendsteuerverfahren weist eine gute Transparenz und Nachvollziehbarkeit auf, ist jedoch auch Manipulationsanfälliger als die beiden anderen Verfahren. Ein Vergleich mit anderen Ländern ist fast nicht möglich.³⁴⁸

Bei der Ausgestaltung des Referenzwert-Modells haben die Länder Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen jeweils eine andere Verfahrensweise gewählt.³⁴⁹ Alle drei Bundesländer haben den Schwellenwert bei einer drei prozentigen Abweichung von der Normallage festgelegt. Mecklenburg-Vorpommern ermittelt den Referenzwert aus einem 5-Jahres-Durchschnitt. Sachsen ermittelt diesen Wert aus einem 4-Jahres-Durchschnitt und Thüringen aus einem 3-Jahres-Durchschnitt.³⁵⁰ In Thüringen bezieht sich der Referenzwert auf abgeschlossene Haushaltsjahre. In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wird das aktuelle Haushaltsjahr mit betrachtet. Die Inflationsrate fließt in Mecklenburg-Vorpommern bei der Ermittlung des Referenzwerts mit ein. Steuerrechtsänderungen werden in den drei Bundesländern sehr unterschiedlich betrachtet, beispielweise werden diese Änderungen in Thüringen nicht berücksichtigt. Wird der Referenzwert um einen gewissen Prozentanteil unterschritten, so können Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen Kredite ausnehmen. Problematisch ist, dass Thüringen keine Anpassung beim Haushaltsvollzug durchführt.³⁵¹

8.1.2 Anwendung der Checkliste bei den Bundesländern

Durch die Analyse der Bundesländer in Kapitel 5.2 und der erstellten Checkliste aus Kapitel 3.7 kann nun visualisiert werden, ob die Bundesländer die geeigneten Kriterien für eine gute Schuldenregelung umsetzen. Von einer ausführlichen Erklärung wird abgesehen, um unnötige Wiederholungen zu vermeiden.

³⁴⁸ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 12.

³⁴⁹ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 42 ff.

³⁵⁰ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2011): S. 12.

³⁵¹ Vgl. Landtag Brandenburg (2018): S. 42 ff.

Abbildung 8.1-2: Gegenüberstellung der Bundesländer

Kriterium Bundesland	Tragfähigkeit	Generationsgerechtigkeit	Transparenz	Flexibilität	Nachhaltigkeit
Baden-Württemberg					
Bayern					
Berlin					
Brandenburg					
Bremen					
Hamburg					
Hessen					
Mecklenburg-Vorpommern					
Niedersachsen					
Nordrhein-Westfalen					
Rheinland-Pfalz					
Saarland					
Sachsen					
Sachsen-Anhalt					
Schleswig-Holstein					
Thüringen					

8.2 Ausnahmeregelungen für die Bundesländer Saarland und Bremen ab 2020

Ab dem Jahr 2020 erhalten die Länder Bremen und Saarland Sanierungshilfen. Mit diesen Sanierungshilfen soll einerseits die Schuldenbremse eingehalten werden, aber auch eine Tilgung der Altschulden sowie die Stärkung der Finanzkraft ermöglicht werden.³⁵² Die beiden Bundesländer erhalten entsprechend § 1 Abs. 2 des Sanierungshilfengesetzes (SanG) jeweils einen Jahresbetrag in Höhe von 400 Millionen Euro. Der Aufbau des Gesetzes entspricht analog dem Konsolidierungshilfengesetz. Die gewährten Sanierungshilfen können nicht mit anderen Sanierungshilfen bei extremen Haushaltsnotlagen kombiniert werden. Um die Sanierungshilfen zu erhalten sind die Länder Bremen und Saarland verpflichtet, jährlich mindestens eine Tilgung in Höhe von einem Achtel der erhaltenen Sanierungshilfen zu leisten. Innerhalb von fünf Jahren muss ein Tilgungsanteil von einem Fünftel der Sanierungshilfen erreicht werden. Die erstmalige Überprüfung erfolgt nach zwei Kalenderjahren. Werden innerhalb der zwei Jahre die Anforderungen nicht erfüllt, so wird ein Teil der Sanierungshilfen, bis zur Erfüllung der Anforderungen, einbehalten. Nach fünf Jahren folgt eine weitere Überprüfung. Wird hierbei festgestellt, dass die Vorgaben der Tilgungsregelungen nicht eingehalten wurden, so wird der Tilgungsanteil in den nächsten fünf Jahren um ein Fünftel des Differenzbetrages erhöht. Die Finanzierungslast wird vollständig durch den Bund getragen.³⁵³

8.3 Grenzen und Möglichkeiten

In der Föderalismuskommission II wurde festgelegt, dass die Problematik der Altschulden erst zu einem späteren Zeitpunkt gelöst werden kann. Ziel der jetzigen Schuldenbegrenzung ist die Nettonullneuerschuldung. Trotzdem soll die Schuldenstandsquote kontinuierlich gesenkt werden.³⁵⁴

Bei der Schuldenbremse ist problematisch, dass die implizite Verschuldung nur wenig beachtet wird. Beispiele für eine implizite Verschuldung sind die Mütterrente, Rente ab 63 oder auch das Versprechen, dass das Rentenniveau von 48 % für die nächsten Jahre erhalten bleibt.³⁵⁵ Diese zukünftigen Zahlungsverpflichtungen müssen bereits jetzt vorausschauend beachtet werden.

Fraglich ist, ob die Zusammensetzung des Stabilitätsrats günstig ist. Die Zusammensetzung aus den Finanzministern der Länder und des Bundes stellt die Unabhängigkeit in Frage. Die Finanzminister beurteilen ihre eigenen Haushalte. Eine Transparenz der öffentlichen Finanzen kann daher eingeschränkt werden.³⁵⁶

³⁵² Vgl. Bremische Bürgerschaft (2020): S. 17.

³⁵³ Vgl. §§ 1 ff. SanG.

³⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 124.

³⁵⁵ Vgl. Fuest, Clemens; Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas (2019): S. 308.

³⁵⁶ Vgl. Schemmel, Lothar (2009): S. 18.

Die Themen „Anpassung des Systems des Länderfinanzausgleichs“ und „Solidarpakt II“ sind Themen, welche bei der Reform der Schuldenbegrenzung im Jahr 2009 nicht betrachtet wurden. Grund ist die Laufzeit des Solidarpakt II bis 2019. Die „Nehmerländer“ sollen bis zum Jahr 2019 eine solide Basis für die Finanzplanung haben. In einer späteren Legislatur sollen diese Themen wieder aufgegriffen werden.³⁵⁷

Ein Rückgang der Schuldenstandsquote ist nicht nur durch die Schuldenbremse verursacht. Auch das geringe Zinsniveau hat einen Einfluss auf diesen Rückgang. Die Schuldenbremse ist nur ein Teil der finanzpolitischen Strategie.³⁵⁸

Umgehungsmöglichkeiten gibt es im Bereich der Extrahaushalte. Einige Bundesländer haben die Extrahaushalte nicht in die Schuldenregelung einbezogen. Notwendige Auszahlungen werden in die Extrahaushalte verlagert und das Neuverschuldungsverbot wird umgangen.

³⁵⁷ Vgl. Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010): S. 158.

³⁵⁸ Vgl. Fuest, Clemens; Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas (2019): S. 313.

9 Fazit

Aufgrund der Befugnis der eigenen Ausgestaltung der Umsetzung des Schuldenverbotes besteht zwischen den Bundesländern eine große Vielfalt. Die Implementierung in den Landesverfassungen und/oder Landeshaushaltsordnungen weisen Unterschiede auf. Um den Föderalismus der Länder nicht einzuschränken, wurde der Handlungsspielraum der Umsetzung weit gefasst. Die Länder haben diesen weiten Ausgestaltungsspielraum genutzt, gleichzeitig aber die grundlegenden Anforderungen eingehalten. Dies zeigt sich beispielweise bei der Entscheidung für das Verfahren der Konjunkturbereinigung. Einige Länder haben ihr eigenes Verfahren entwickelt, andere Länder haben sich an dem modifizierten Verfahren des Bundes und der EU orientiert.

Bei der Betrachtung der Haushaltspläne 2020 der einzelnen Bundesländer ist festzustellen, dass sich jedes Bundesland an die Schuldenregel gehalten hat. Auffällig ist jedoch, dass bei einem negativen Finanzierungssaldo, der Ausgleich durch eine Entnahme aus den Rücklagen oder dem Sondervermögen erfolgte. Es ist abzuwarten, welche Umgehungsmöglichkeiten die Bundesländer entwickeln, wenn die Entnahme aus der Rücklage nicht mehr zur Deckung des Haushaltsausgleichs ausreicht.

Eine konkrete Aussage, ob die Einhaltung des Schuldenverbots tatsächlich zu einer Stabilisierung der Verschuldung auf Länderebene führt, kann im Moment noch nicht gegeben werden. Eine Stabilisierung wird eintreten, wenn sich die Bundesländer an das Nettoverschuldungsverbot halten. Da aber einige Regelungen erst zum 01.01.2020 in Kraft getreten sind, muss zunächst evaluiert werden, ob diese Regelungen den erforderlichen Handlungsspielraum ermöglichen.

Kernsätze

1. Die Schuldenregel ist notwendig, um die steigende Verschuldung einzudämmen.
2. Die Ausgestaltung der Schuldenregel liegt im Ermessen der Bundesländer.
3. Die Ausgestaltung der Schuldenregel ist vielfältig.
4. Durch die verschiedenen Konjunkturbereinigungsverfahren ist eine Vergleichbarkeit untereinander erschwert.
5. Die Kriterien „Transparenz“, „Flexibilität“ und „Nachhaltigkeit“ sind notwendige Kriterien für eine zukunftsorientierte Schuldenregel.
6. Das Konjunkturbereinigungsverfahren muss regelmäßig evaluiert und wenn notwendig, angepasst werden.
7. Der Stabilitätsrat überwacht die Einhaltung der Schuldenregel und führt bei drohenden Haushaltsnotlagen ein Sanierungsverfahren ein.
8. Die europäischen Regeln haben einen großen Einfluss auf die deutsche Schuldenregel.
9. Sanktionszahlungen auf der EU-Ebene müssen durch den Bund und die Länder gemeinsam getragen werden.

Literaturverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung** (2016): Gerechte Finanzen, vitale Länder, zukunftsfähiges Deutschland. Regierungserklärung vor dem Bayerischen Landtag. München, 18.10.2016, verfügbar unter: https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/10/161018_Regierungserkl%C3%A4rung_Gerechte-Finanzen-vitale-L%C3%A4nder-zukunftsf%C3%A4higes-Deutschland.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bayerischer Landtag** (2012a): Gesetzesentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern. Drucksache 16/15140, München, 10.12.2012, verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000009500/0000009895.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bayerischer Landtag** (2012b): Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Schuldenregelung des Grundgesetzes in Bayern. Drucksache 16/13206, München, 12.07.2012, verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000008500/0000008525.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bofinger, Peter** (2019): Schuldenbremse: von der statischen „schwarzen Null“ zur dynamischen „schwarzen Null“. Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 5, Seiten 321-324, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html> [Zugriff am 21.09.2020]
- Boysen-Hogrefe, Jens** (2019): Zu den Auswirkungen des Konjunkturabschwungs auf die Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse. IfW-Box, Nr. 2019.12, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, verfügbar unter: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/IfW_Box/2019/box_2019-12_schuldenbremse.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg** (2019): Finanzplanung 2019 bis 2023. Drucksache 21/19142, Hamburg, 26.11.2019, verfügbar unter: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/68827/finanzplanung_2019_bis_2023.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg** (2018): Anpassung des Konjunkturbereinigungsverfahrens: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 5. Dezember 2017 „Haushaltsplanung um Wachstumsfaktor ergänzen“ (Drucksache 21/11229) und Mitteilung des langjährigen Trendwerts der Steuererträge für die Jahre 2018 bis 2020 sowie Zweites Gesetz zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften. Drucksache 21/12517, Hamburg, 03.04.2018, verfügbar unter: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/61800/anpassung_des_konjunkturbereinigungsverfahrens_stellungnahme_des_senats_zu_dem_ersuchen_der_buergerschaft_vom_5_dezember_2017_haushaltsplanung_um_wach.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg** (2013): Entwurf eines Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg. Drucksache 20/8400, Hamburg, 18.06.2013, verfügbar unter: https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/41506/entwurf_eines_gesetzes_zur_strategischen_neuausrichtung_des_haushaltswesens_der_freien_und_hansestadt_hamburg_snh_gesetz_snhg.pdf [Zugriff am 21.09.2020]

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht** (2019): Nachhaltigkeit. Chancen und Risiken für den Finanzsektor. BaFin Perspektiven, Ausgabe 2, verfügbar unter: https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/BaFinPerspektiven/AlleAusgaben/BaFinPerspektiven_alle_node.html;jsessionid=A36D5EBBE939C2237B7A9D415328A22D.1_cid370 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2020a): Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder. Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2019. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2019/Entw-Schuldenstand_4_Quartal_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2020b): Die Entwicklung des Schuldenstands des Bundes und der Länder. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/laenderhaushalte.html [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2020c): Deutsches Stabilitätsprogramm 2020. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-04-17-stabilitaetsprogramm-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=11 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2020d): Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Haushaltspolitische_Ueberwachung_der_EU/Stabilitaets_und_Wachstumspakt/stabilitaets_und_wachstumspakt.html [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2020e): Produktionspotential und Konjunkturkomponente. Berechnungsergebnisse und Datengrundlagen. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Produktionspotential-und-Konjunkturkomponenten.html [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2019a): BMF-Ressortbericht Nachhaltigkeit 2019. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2019-05-28-bmf-ressortbericht-nachhaltigkeit-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2019b): Tragfähigkeitsbericht 2020. Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-11-tragfaehigkeitsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=12 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (Hg.) (2019c): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung. Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. 17. April 2019, verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/04/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-3-01-produktionsluecken-budgetsemielastizitaet-konjunkturkomponenten.html> [Zugriff am 21.09.2020]

- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2017): Auf den Punkt. Informationen aus dem Bundesministerium. Bund-Länder-Finanzen. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/000-PAPIER-KORB/2017-08-26-auf-den-punkt-bund-laender-finanzen.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (Hg.) (2015): Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium der Finanzen** (2011): Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen. Berlin, verfügbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung-Konsolidierungshilfen/Verwaltungsvereinbarungen/VV_node.html [Zugriff am 21.09.2020]
- Bundesministerium des Innern** (Hg.) (2017): Jedes Alter zählt. Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen. Berlin, verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/demografie/demografiebilanz.pdf;jsessionid=5D766B6ADF7CFB46FC29754C379FA04F.2_cid373?__blob=publicationFile&v=4 [Zugriff am 21.09.2020]
- Bremische Bürgerschaft** (Hg.) (2020): Haushaltsgesetze und Haushaltspläne der Freien Hansestadt Bremen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021; Finanzplanung 2019 bis 2023. Drucksache 20/394, Bremen, 19.05.2020, verfügbar unter: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp20/land/drucksache/D20L0394.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Bremische Bürgerschaft** (Hg.) (2019): Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Ausführung des Artikels 131 a der Landesverfassung. Drucksache 19/2033, Bremen, 12.02.2019, verfügbar unter: <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/drucksache/D19L2033.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Deutsche Bundesbank** (2017): Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse. Monatsbericht März 2017, Seiten 35-58, verfügbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/693394/5db64ce881426c33a79f9f6cb145f74a/mL/2017-03-konjunkturbereinigung-data.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Deutscher Bundestag** (Hg.) (2014): Konjunkturbereinigungsverfahren für die Haushalte von Bund und Ländern. Nr. 23/14, 20.08.2014, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/295578/084e9366a936cb73d55cd8be26bcfdf8/konjunkturbereinigungsverfahren--fuer-die-haushalte-von-bund-und-laendernt-data.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Deutscher Bundestag** (Hg.) (2009): Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91 c, 91 d, 104 b, 109, 109 a, 115, 143 d). Drucksache 16/12410, Berlin, 24.03.2009, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/124/1612410.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Deutscher Bundestag; Bundesrat** (Hg.) (2010): Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Die Beratungen und ihre Ergebnisse. Berlin, verfügbar unter: <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/Abschlussbericht-Foeko-II.html> [Zugriff am 21.09.2020]

- Dönnebrink**, Elmar; Erhardt, Martin; Höppner, Florian; Sudhof, Margaretha (2010): Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF-Konzepts. In Kastrop, Christian; Meister-Scheufelen, Gisela; Sudhof, Margaretha (Hg.) (2010): Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz. Zur Fortentwicklung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. 1. Aufl. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Nummer 219)
- Europäische Kommission** (2020a): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschland 2020. Brüssel, 20.05.2020, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-germany_de.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Europäische Kommission** (2020b): Mitteilung der Kommission an den Rat über die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakt. Brüssel, 20.03.2020, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparency/reg-doc/rep/1/2020/DE/COM-2020-123-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> [Zugriff am 21.09.2020]
- Europäische Kommission** (2018): Überprüfung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität. Brüssel, 23.05.2018, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2018_335_de.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Europäische Kommission** (2017): Mitteilung der Kommission. Der Fiskalpakt: Bestandsaufnahme. Brüssel, 22.02.2017, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_de_act_part1_v1.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Europäische Kommission** (2012): Mitteilung der Kommission. Gemeinsame Grundsätze für nationale fiskalpolitische Korrekturmechanismen. Brüssel, 20.06.2012, verfügbar unter: https://www.cep.eu/Analysen/COM_2012_342_Fiskalpakt/COM_2012-342_DE.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Europäischer Rat; Rat der Europäischen Union** (2020): Europäisches Semester: Ein Leitfaden zu den wichtigsten Vorschriften und Dokumenten. Stabilitäts- und Wachstumspakt. Verfügbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/> [Zugriff am 21.09.2020]
- Feld**, Lars P.; Reuter, Wolf Heinrich; Yeter, Mustafa (2020): Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 20/01, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik, Freiburg i. Br.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hg.) (2013): Fortentwicklung des Steuerungskonzepts EPOS.NRW für Phase II – Transparenz, Relevanz und Akzeptanz. Düsseldorf, 07.05.2013, verfügbar unter: https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/1_steuerungskonzept_epos.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hg.) (2006): Einführung neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen; Bericht an den Landtag nach § 7 a HG 2004/2005 und HFA-Beschluss vom 14.10.2004. Vorlage 14/298, Düsseldorf, 16.02.2006, verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV14-298.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]

- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen;** Landesamt für Finanzen NRW (Hg.) (2012): Epos.NRW. Das neue Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesen des Landes. Das ganze Programm auf einen Blick. Düsseldorf, verfügbar unter: https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/ganze_programm2015_epos.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern** (Hg.) (2020a): Schulden. Schwerin, verfügbar unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Schulden/> [Zugriff am 21.09.2020]
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern** (Hg.) (2020b): Schuldenbremse - Stabilitätsbericht. Schwerin, verfügbar unter: www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Schuldenbremse_Stabilitätsbericht/ [Zugriff am 21.09.2020]
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern** (Hg.) (2019): Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2024. Schwerin, verfügbar unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Haushaltsplan/Mittelfristige-Finanzplanung/> [Zugriff am 21.09.2020]
- Finanzministerium Schleswig-Holstein** (Hg.) (2019): Finanzplan Schleswig-Holstein 2019 – 2023. Finanzplan-Fortschreibung 2024 – 2028. Bericht der Landesregierung zum Abbau des strukturellen Defizits gemäß Artikel 67 der Landesverfassung. Kiel, 10.09.2019, verfügbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/H/haushalt_landeshaushalt/Downloads/finanzplan2019_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Zugriff am 21.09.2020]
- Freie Hansestadt Bremen** (2020): Finanzplan 2019/2023 mit maßnahmenbezogener Investitionsplanung. 19.05.2020, verfügbar unter: <https://www.finanzen.bremen.de/info/finanzplanung> [Zugriff am 22.09.2020]
- Fuest, Clemens; Gründler, Klaus; Potrafke, Niklas** (2019): Schuldenbremse – Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 5, pp. 307-329, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/5/beitrag/schuldenbremse-investitionshemmnis-oder-vorbild-fuer-europa.html> [Zugriff am 22.09.2020]
- Glinka, Philipp; Lenk, Thomas** (2019): Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen: Neuregelung wirklich zwingend? Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 12, Seiten 863-870, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2019/heft/12/beitrag/schuldenbremse-im-kontext-geaenderter-finanzpolitischer-rahmenbedingungen.html> [Zugriff am 21.09.2020]
- Groneck, Max; Kitterer, Wolfgang** (2006): Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer. Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 9, Seiten 559 – 563, verfügbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2006/heft/9/beitrag/haertere-verschuldungsregeln-fuer-die-bundeslaender.html> [Zugriff am 21.09.2020]
- Heintzen, Markus** (2018): Der Regelungsort der Schuldenbremse. Berlin, verfügbar unter: www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/nachrichten/2018_fu_prof_heintzen.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Hessischer Landtag** (2017): Entschließungsantrag betreffend Schuldenbremse wirkt, Land tilgt erstmal seit 1969 Schulden – Hessen bleibt auf seinem Kurs einer nachhaltigen und generationengerechten Finanzpolitik. Drucksache 19/4534, Wiesbaden, 14.02.2017, verfügbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/19/4/04534.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]

- Hessischer Landtag** (2013): Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung. Drucksache 18/7253, Wiesbaden, 16.04.2013, verfügbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/3/07253.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Hessischer Landtag** (2010): Änderungsantrag zu dem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse). Drucksache 18/3441, Wiesbaden, 06.12.2010, verfügbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/18/1/03441.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Hessisches Ministerium der Finanzen** (2019): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2019 bis 2023. Wiesbaden, verfügbar unter: https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/finanzplan_des_landes_hessen_2019-2023_0.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Holtemöller, Oliver; Altemeyer-Bartscher, Martin; Drechsel, Katja; Freye, Sabine; Zeddies, Götz** (2014): Modelle zur Konjunkturbereinigung und deren Auswirkungen. Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. IWH Online 2/2014. Halle (Saale), verfügbar unter: https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/iwh_online/io_2014-02.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Hüther, Michael** (2019): 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? IW-Policy Paper 3/19, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/IW-Policy-Paper_2019_03_Schuldenbremse.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Kirchgässner, Gebhard** (2014): Die Schuldenbremse der Bundesländer: eine Fehlkonstruktion? Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 10, Seiten 721-724, verfügbar unter: <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2014/heft/10/beitrag/die-schuldenbremse-der-bundeslaender-eine-fehlkonstruktion.html> [Zugriff am 21.09.2020]
- Kommission Verlässlicher Generationenvertrag** (Hg.) (2020): Bericht der Kommission Verlässlicher Generationenvertrag. Band I – Empfehlungen. Berlin, verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/Kommission-Verlaesslicher-Generationenvertrag/bericht-der-kommission-band-1.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Brandenburg** (2019): Gesetzentwurf zu Drittes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung. Drucksache 6/10390, Potsdam, 17.01.2019, verfügbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/drs/ab_10300/10390.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Brandenburg** (2018): Beratungsbericht an den Landtag gemäß § 88 LHO über die mögliche Ausgestaltung einer Schuldenbremse im Land Brandenburg. Bericht des Landesrechnungshofes. Drucksache 6/8860, Potsdam, 30.05.2018, verfügbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/drs/ab_8800/8860.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst** (2009): Die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Föderalismusreform II. Teil 2: Konsolidierungshilfen und landesrechtlicher Umsetzungsbedarf. Potsdam, 2. Juli 2009, verfügbar unter: <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w4/gu/45.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]

- Landtag des Saarlandes** (2020): Verordnung zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse. Drucksache 16/1178, Saarbrücken, 05.02.2020, verfügbar unter: https://www.landtag-saar.de/File.ashx?FileId=12919&FileName=So16_1178.pdf&directDL=false [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag des Saarlandes** (2018): Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung. Drucksache 16/653, Saarbrücken, 26.11.2018, verfügbar unter: https://www.landtag-saar.de/File.ashx?FileId=12169&FileName=Gs16_0653.pdf&directDL=false [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern** (2019): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021) Drucksache 7/3900(neu), Schwerin, 12.08.2019, verfügbar unter: http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/44225/gesetz_ueber_die_feststellung_des_haushaltsplans_des_landes_mecklenburg_vorpommern_fuer_die_haushaltsjahre_2020_und_2021_haushaltsgesetz_2020_2021.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern** (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern und zur Errichtung eines Sondervermögens „Konjunkturausgleichsrücklage des Landes Mecklenburg-Vorpommern“. Drucksache 6/3886, Schwerin, 09.04.2015, verfügbar unter: https://www.landtag-mv.de/fileadmin/media/Dokumente/Parlamentsdokumente/Drucksachen/6_Wahlperiode/D06-3000/Drs06-3886.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern** (2011): Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Drucksache 5/4192, Schwerin, 02.03.2011, verfügbar unter: http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/dokument/30404/viertes_gesetz_zur_aenderung_der_verfassung_des_landes_mecklenburg_vorpommern.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Nordrhein-Westfalen** (2020): Ausschussprotokoll des Unterausschusses Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling des Haushalts- und Finanzausschusses. APr 17/898, 04.02.2020, verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMA17%2F898|1|2&Id=MMA17%2F898|7|9&Id=MMA17%2F898|33|56> [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Nordrhein-Westfalen** (2019): Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung. Drucksache 17/7318, 05.09.2019, verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-7318.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Rheinland-Pfalz** (2013): Antrag zur Zustimmung des Landtages zur Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Drucksache 16/2924, 29.10.2013, verfügbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2924-16.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag Rheinland-Pfalz** (2011): Gesetzentwurf zum Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. Drucksache 16/503, 27.10.2011, verfügbar unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/503-16.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]

- Landtag Rheinland-Pfalz** (2010): Gesetzentwurf zum Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz (Verankerung einer Schuldenregel in der Landesverfassung). Drucksache 15/4966, 08.09.2010, verfügbar unter: <http://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4966-15.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag von Baden-Württemberg** (2019a): Gesetzentwurf Haushaltsbegleitgesetz 2020/2021. Drucksache 16/7172, 05.11.2019, verfügbar unter: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/7000/16_7172_D.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag von Baden-Württemberg** (2019b): Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Drucksache 16/7462, 02.12.2019, verfügbar unter: https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/7000/16_7462_D.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Landtag von Sachsen-Anhalt** (2019): Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2020/2021. Drucksache 7/5349, 06.12.2019, verfügbar unter: <https://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp7/drs/d5349lge.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg** (Hg.) (2018): Finanzplan des Landes Brandenburg 2018 bis 2022. Potsdam, verfügbar unter: https://mdfe.brandenburg.de/media_fast/4055/Gesamt_Mifri%2018-22%20Text%20Stand%2012072018_final.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen** (Hg.) (2019): Finanzplanung 2019 bis 2023 des Landes Nordrhein-Westfalen. Drucksache 17/7201, Düsseldorf, 03.09.2019, verfügbar unter: https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/mfp_2019-2023.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt** (Hg.) (2019): Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2019 bis 2023. Magdeburg, verfügbar unter: https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/Haushalt/MIPLA/MIPLA_2019_bis_2023.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg** (Hg.) (2020): Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2019 bis 2023. Stuttgart, verfügbar unter: https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Dateien_Downloads/Haushalt_Finzen/Mifri_2019_2023_mit_Begleitschreiben.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium für Finanzen Rheinland-Pfalz** (Hg.) (2018): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023. Mainz, verfügbar unter: https://fm.rlp.de/fileadmin/fm/PDF-Datei/Finzen/Landshaushalt/Finanzplanung/180911_Finanzplanung_2018-2023.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ministerium für Finanzen und Europa Saarland** (Hg.) (2019): Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2019 bis 2023. Saarbrücken, verfügbar unter: https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/mfe/Finanzplan/Finanzplan_des_Saarlandes_2019-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Zugriff am 21.09.2020]
- Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Finanzministerium** (2020): Mittelfristige Planung Niedersachsen 2020 – 2024. Hannover, verfügbar unter: https://www.mf.niedersachsen.de/startseite/themen/haushalt/mittelfristige_finanzplanung/mittelfristige-finanzplanung-168100.html [Zugriff am 21.09.2020]

- Niedersächsischer Landtag** (2019a): Entwurf eines Gesetzes über die Schuldenbremse in Niedersachsen. Drucksache 13/3258, Hannover, 19.03.2019, verfügbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_18_05000/03001-03500/18-03258.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Niedersächsischer Landtag** (2019b): Entwurf eines Gesetzes über Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020 – HG 2020 –). Drucksache 18/4285 neu, Hannover, 18.07.2019, verfügbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_18_05000/04001-04500/18-04285.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Niedersächsischer Landtag** (2018): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antworten der Landesregierung. Wann möchte die Landesregierung den Abbau der Altschulden angehen? Drucksache 18/252, Hannover, 06.02.2018, verfügbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_18_02500/00001-00500/18-00252.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Niedersächsischer Landtag** (2012): Gesetzentwurf Gesetz zu Änderung der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung. Drucksache 16/4777, Hannover, 08.05.2012, verfügbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen_16_5000/4501-5000/16-4777.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Oebbecke**, Janbernd (2019): Die Notlagenausnahmen nach Art. 109 III 2 GG. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2019, Ausgabe 16/2019, S. 1173–1175.
- Paetz**, Christoph; Rietzler, Katja (2019): Späte und teilweise widersprüchliche Umsetzung der Schuldenbremse in NRW. IMK Policy Brief, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf, verfügbar unter: https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8705 [Zugriff am 21.09.2020]
- Raffelhüschen**, Bernd; Seuffert, Stefan (2020): Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 148, Stiftung Marktwirtschaft (Hg.), Berlin, verfügbar unter: https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_148_Herbstupdate_WEB.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Ragnitz**, Joachim; Seitz, Helmut (2005): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern. Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich. Halle, verfügbar unter: <https://www.iwh-halle.de/publikationen/detail/benchmarking-report-mecklenburg-vorpommern-oeffentliche-aufgabenerfuellung-im-laendervergleich/> [Zugriff am 07.09.2020]
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung** (Hg.) (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen, verfügbar unter: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Konjunkturkomponenten-der-Laenderhaushalte.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Rietzler**, Katja (2019): NRW-Haushalt 2020: Die Konjunktur bleibt außen vor. IMK Policy Brief, No. November 2019, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf, verfügbar unter: https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8702 [Zugriff am 21.09.2020]

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, Statistisches Bundesamt (2019): Die Schuldenbremse: nachhaltig, stabilisierend, flexibel. Jahresgutachten 2019/2020, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_05_Schulden.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**, Statistisches Bundesamt (2017): Für eine Zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017/2018, Wiesbaden, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201718/JG2017-18_gesamt_Website.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Sächsischer Landtag** (2014): Gesetz zur Änderung der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen. Drucksache 5/13803, Dresden, 11.02.2014, verfügbar unter: http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=13803&dok_art=Drs&leg_per=5&pos_dok=&dok_id=213687 [Zugriff am 21.09.2020]
- Sächsischer Landtag** (2013): Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen (Verfassungsänderungsgesetz). Drucksache 5/11838, Dresden, 30.04.2013, verfügbar unter: http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=11838&dok_art=Drs&leg_per=5&pos_dok=&dok_id=208733 [Zugriff am 21.09.2020]
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen** (2019): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2019 – 2023. Dresden, 22.10.2019, verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/34802> [Zugriff am 21.09.2020]
- Schemmel**, Lothar (2009): Schuldenverbot für Bund und Länder: Anmerkungen und Vorschläge zu den Empfehlungen der Föderalismuskommission II. Sonderinformation, Nr. 58, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/45382> [Zugriff am 21.09.2020]
- Schleswig-Holsteiner Landtag** (2019): Bericht zum Schuldentilgungsplan für das Land Schleswig-Holstein: Generationengerechtigkeit leben. Drucksache 19/1373, Kiel, 19.03.2019, verfügbar unter: <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/01300/drucksache-19-01373.pdf> [Zugriff am 21.09.2020]
- Senatsverwaltung für Finanzen** (Hg.) (2019): Finanzplanung von Berlin 2019 bis 2023. 06.08.2019, verfügbar unter: <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6257.php> [Zugriff am 21.09.2020]
- Stabilitätsrat** (Hg.) (2020): Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz. 04.05.2020, verfügbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Ueberwachung_Einhaltung_Schuldenbremse/Kompendium/Kompendium.html [Zugriff am 21.09.2020]
- Stabilitätsrat** (2019): Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsratsgesetz. 13.12.2019, verfügbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Haushaltskennziffern%20und%20Stabilit%C3%A4tsberichte/Haushaltskennziffern_und_Stabilit%C3%A4tsberichte_node.html [Zugriff am 21.09.2020]

- Statistisches Bundesamt** (2020): Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach Steuerarten vor der Steuerverteilung. Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/Tabellen/steuerhaushalt-kassenmaessige-steuereinnahmen-vor-steuerverteilung.html> [Zugriff am 21.09.2020]
- Thüringer Finanzministerium** (2019): Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2019 bis 2023. Erfurt, verfügbar unter: https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/user_upload/haushalt/berichte/mifrifi_19_23.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Thüringer Landtag** (2017): Gesetzentwurf zum Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die steigenden Ausgaben der Beamtenversorgung. Drucksache 6/4356, Erfurt, 21.08.2017, verfügbar unter: http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/63781/thueringer_gesetz_zur_finanzpolitischen_vorsorge_fuer_die_steigenden_ausgaben_der_beamtenversorgung.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Thüringer Landtag** (2009): Plenarprotokoll: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen, Zweites Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung. Plenarprotokoll 4/110, Erfurt, 19.06.2009, verfügbar unter: http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/35164/110_plenarsitzung.pdf [Zugriff am 21.09.2020]
- Warneke, Matthias** (2015): Wer mauert - wer geht voran? Zwischenstand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht, DSi kompakt, Nr. 20, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/112731> [Zugriff am 21.09.2020]

Rechtsprechungsverzeichnis

Bundesverfassungsgericht, Beschluss v. 19.08.2011 (Az. 2 BvG 1/10)

Rechtsquellenverzeichnis

Beschluss über die Feststellung des Haushaltsplans der Freien und Hansestadt Hamburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsbeschluss 2019/2020) vom 13.12.2018

Gesetz Nr. 938 betreffend Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. November 1999, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446)

Gesetz Nr. 1956 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlands für die Rechnungsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz – HG- 2019/2020) i. d. F. vom 12. Dezember 2018 (Amtsblatt Teil I, S. 833)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020 – HG 2019/2020) vom 24. Mai 2019 (GVBl. S. 266)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020 – HG 2019/2020) vom 14. Dezember 2018 (GVBl. S. 766)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz 2019/2020 – HG 2019/2020) vom 19. Dezember 2019

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Mecklenburg-Vorpommern für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021) vom 16. Dezember 2019

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020 – HHG 2020) vom 19. Dezember 2019

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 Niedersachsen (Haushaltsgesetz 2020 – HG 2020) vom 19. Dezember 2019

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 Sachsen-Anhalt (Haushaltsgesetz 2020/2021 – HG 2020/2021) vom 24. März 2020, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. April 2020 (GVBl. LSA S. 129)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 (Haushaltsgesetz 2020/2021 – HG 20/21) i. d. F. vom 17. Dezember 2019, zuletzt geändert durch Nachtragshaushaltsgesetz 2020 vom 11.06.2020 (GVBl. S. 539)

Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 Schleswig-Holstein (Haushaltsgesetz 2020) vom 13. Dezember 2019 (GVOBl. Sch.-H. S. 584)

- Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder** (HGrG) i. d. F. vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122)
- Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21** (Staatshaushaltsgesetz 2020/21 – StHG 2020/21) vom 18. Dezember 2019 (GBl. vom 31. Dezember 2019, S. 596 ff)
- Gesetz über die Steuerschwankungsreserve des Landes Sachsen-Anhalt** i. d. F. vom 8. April 2008, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. März 2020 (GVBl. LSA S. 108, 109)
- Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020 Bayern** (Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 – NHG 2019/2020) vom 19. März 2020 (GVBl. S. 153)
- Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein** (VerfArt53AG SH 2020) i. d. F. vom 13. Dezember 2019 (GVObI. S. 612)
- Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen** (Artikel 141-Gesetz) vom 26. Juni 2013, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2020 (GVBl. S. 472)
- Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Pensionsfonds Saarland“** i. d. F. vom 12. Dezember 2018, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 4.12.2019 (Amtsbl. I 2020 S. 78)
- Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen** (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122)
- Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen** (KonsHilfG) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2705)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546)
- Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2020** vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. 2020, 650)
- Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen** (Landeshaushaltsordnung - LHO) vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. 1971, 143), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 617)
- Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg** (Landeshaushaltsordnung - LHO) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. 2013, S. 503), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. Oktober 2019 (HmbGVBl. S. 408, 409)
- Haushaltsstabilisierungsgesetz des Saarlandes** (HStabG) i. d. F. vom 10. April 2019, verkündet als Artikel 3 des Gesetzes vom 10.04.2019 (Amtsbl. I S. 446)
- Hessische Landeshaushaltsordnung** (LHO) in der Fassung vom 15. März 1999, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82)
- Landeshaushaltsgesetz 2019/2020 Rheinland-Pfalz** (LHG 2019/2020) vom 19. Dezember 2018, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.03.2020 (GVBl. S. 83)

- Landeshaushaltsordnung Berlin** i. d. F. vom 30. Januar 2009, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25.11.2019 (GVBl. S. 742)
- Landeshaushaltsordnung Brandenburg** i. d. F. der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl.I/99, S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05.06.2019 (GVBl.I/19, Nr. 20)
- Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO)** in der Fassung vom 30. April 1991, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2020 (GVBl. LSA S. 108)
- Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (LHO)** in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2000, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 242, 244)
- Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO)** in der Bekanntmachung der Neufassung vom 26. April 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1030)
- Landeshaushaltsordnung Rheinland-Pfalz (LHO)** vom 20. Dezember 1971, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26.11.2019 (GVBl. S. 333)
- Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO)** i. d. F. vom 29. Juni 1992, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21.02.2018 (GVOBl. S. 58)
- Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen** i. d. F. der Bekanntmachung vom 12. August 2019 (Brem.GBl. 2019, 524, 527), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juni 2020 (Brem.GBl. S. 468)
- Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (VerfArt117AG§3V RP)** vom 22. Januar 2014, zuletzt geändert durch Verordnung vom 28.02.2018 (GVBl. S. 25)
- Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (VerfArt61AG§5V SH)** vom 24. April 2020
- Niedersächsische Landeshaushaltsordnung** i. d. F. vom 30. April 2001, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20.11.2019 (Nds. GVBl. S. 354)
- Niedersächsische Verfassung** vom 19. Mai 1993, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23.10.2019 (Nds. GVBl. S. 288)
- Sächsische Haushaltsordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782)
- Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126)**
- Thüringer Gesetz zur finanzpolitischen Vorsorge für die Beamtenversorgung (BeamtV\VorsorgeG)** vom 12. Februar 2018 (GVBl. S. 12)
- Thüringer Haushaltsgesetz 2020 (ThürHhG 2020)** vom 2. Juli 2019
- Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO)** i. d. F. der Bekanntmachung vom 19. September 2000, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2019 (GVBl. S. 315, 321)

- Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg** i. d. F. vom 6. Juni 1952, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2020 (HmbGVBl. S. 379)
- Verfassung des Freistaates Bayern** i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)
- Verfassung des Freistaates Sachsen** vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502)
- Verfassung des Freistaates Thüringen** vom 25. Oktober 1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745)
- Verfassung des Landes Baden-Württemberg** (LV) vom 11. November 1953, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Mai 2020 (GBl. S. 305)
- Verfassung des Landes Brandenburg** vom 20. August 1992 (GVBl.I/92, S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Mai 2019 (GVBl.I/19, Nr. 16)
- Verfassung des Landes Hessen** vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)
- Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern** vom 23. Mai 1993, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 573)
- Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt** i. d. F. vom 16. Juli 1992, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. März 2020 (GVBl. LSA S. 64)
- Verfassung des Landes Schleswig-Holstein** i. d. F. vom 2. Dezember 2014, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016 (GVOBl. S. 1008)
- Verfassung des Saarlandes** (SVerf) i. d. F. vom 15. Dezember 1947, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1961 vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446)
- Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen** vom 28. Juni 1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2020 (GV. NRW. S. 644), in Kraft getreten am 14. Juli 2020
- Verfassung für Rheinland-Pfalz** vom 18. Mai 1947, zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.05.2015 (GVBl. S. 35)
- Verfassung von Berlin** i. d. F. vom 23. November 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2016 (GVBl. S. 114)
- Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente sowie ihrer Bestandteile nach § 18a Absatz 7 der Landeshaushaltsordnung** (Konjunkturbereinigungsverfahrensverordnung - KBVV) vom 21. April 2020 (Brem.GBl. 2020, 265)
- Verordnung zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse** (SchBrKonjBVfV SL) i. d. F. vom 12. Februar 2020
- Verordnung zur Ausführung der §§ 18 a, 18 b und 18 d der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung** vom 10. Dezember 2019
- Verwaltungsvorschrift für die Beschaffung der Freien Hansestadt Bremen – Land und Stadtgemeinde Bremen** (VVBesch) (Brem. ABl. 2019, 436)

Eidesstattliche Versicherung

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Masterarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Masterarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Masterarbeit sind identisch.

Meißen, 01.10.2020

Unterschrift