

Groneck, Max; Plachta, Robert C.

**Article — Published Version**

## Close to balance oder Nettoinvestitionen? Kreditgrenzen für die Bundesländer

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Groneck, Max; Plachta, Robert C. (2008) : Close to balance oder Nettoinvestitionen? Kreditgrenzen für die Bundesländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 2, pp. 115-120, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0760-3>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43030>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Max Groneck, Robert C. Plachta

# Close to balance oder Nettoinvestitionen? – Kreditgrenzen für die Bundesländer

*Ende Januar 2008 hat Bundesfinanzminister Steinbrück der Föderalismuskommission II Eckpunkte einer Kreditbegrenzung für die Haushalte der Bundesländer vorgelegt. Welches Ziel hat eine „Schuldenbremse“? Nach welchen Regeln sollten Haushaltsdefizite zugelassen werden? Wie hätte sich die Verschuldung der Länder entwickelt, wenn diese Regeln schon in der Vergangenheit eingeführt worden wären?*

Die Föderalismuskommission II berät seit Dezember 2006 mit dem Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu ordnen. Ein Schwerpunkt der Verhandlungen ist die Reform der Verschuldungsregeln in Deutschland. Im Frühjahr 2008 sollen erste konkrete Konzepte vorgelegt werden. In der Diskussion sind insbesondere zwei Reformvorschläge: die Schuldenschränke sowie die Close-to-Balance-Regel. Beide Vorschläge werden in diesem Beitrag vorgestellt und die finanziellen Auswirkungen in einer Simulation aufgezeigt. Die Darstellung konzentriert sich dabei auf die Ebene der Länder und ihrer Gemeinden.

Weitgehende Einigkeit herrscht in der Auffassung, dass ein striktes Schuldenverbot nicht erwünscht ist.<sup>1</sup> Schulden in begrenztem Maß sollen weiterhin zulässig sein – hierbei wird insbesondere die Notwendigkeit betont, konjunkturelle Defizite in wirtschaftlichen Abschwungphasen weiterhin zuzulassen. Laut Presseberichten scheint hierbei auch eine symmetrische Ausgestaltung konsensfähig, eine Regelung also, die neben dem konjunkturellen Defizit zur Bildung von Überschüssen im Aufschwung verpflichtet. Insgesamt wäre so ein über den Konjunkturzyklus ausgeglichener Haushalt garantiert. Eine Regelung, die diesen Mechanismus verbindlich vorschreibt, ist die in der Schweiz seit 2003 angewandte Schuldenbremse.<sup>2</sup>

Ganz so weit wie in der Schweiz will man hierzulande jedoch nicht gehen. Für Deutschland sind Vorschläge im Gespräch, die wie in den bestehenden verfassungsrechtlichen Regeln neben der konjunkturellen Komponente auch ein strukturelles Defizit vorsehen. Artikel 115 Grundgesetz erlaubt ein strukturelles Defizit in Höhe der Bruttoinvestitionen sowie ein konjunkturel-

les Defizit zur Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Bezüglich der konjunkturellen Komponente ist die Einführung eines verbindlichen Verfahrens, wie sie etwa die Schuldenbremse vorschreibt, vorgesehen. Für die Höhe des Defizits waren zuletzt zwei Varianten im Gespräch:<sup>3</sup> Der erste Vorschlag sieht neben der Konjunkturkomponente die Höhe der Nettoinvestitionen als Kredit-Obergrenze vor. Dieser Vorschlag ist vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in Form der so genannten Schuldenschränke ins Gespräch gebracht worden.<sup>4</sup> Das zweite Konzept ist auf eine größtmögliche Kompatibilität mit den europäischen Regeln ausgerichtet. Zusätzlich zur konjunkturellen Komponente ist ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vorgesehen. Die Verbindung von Schuldenbremse und einem fixen strukturellen Defizit soll im Folgenden als Close-to-Balance-Regel bezeichnet werden. Dieses Konzept wird in seinen Grundzügen von der Bundesbank favorisiert.<sup>5</sup> Das Bundesfinanzministerium hat sich noch nicht auf eine der beiden Regeln festgelegt. Während Staatssekretär Gatzert die Schuldenschränke bevorzugt, favorisiert Staatssekretär Mirow die Close-to-Balance-Regel, die ebenfalls vom Minister

<sup>1</sup> In Bayern, Sachsen und Hamburg wird ein Schuldenverbot diskutiert. Meist sind jedoch großzügige Ausnahmeklauseln vorgesehen. In Hamburg etwa sollen weiterhin Kredite zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aufgenommen werden dürfen.

<sup>2</sup> Siehe etwa F. Bodmer: The swiss debt brake: How it works and what can go wrong, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 142 (2006), Nr. 3, S. 307-330.

<sup>3</sup> Vgl. D. Riedel: Scharfe Schuldengrenze findet keine Mehrheit in den Ländern, in: Handelsblatt Nr. 212 vom 2.11.2007, S.4.

<sup>4</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden 2007.

<sup>5</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Zur Reform des deutschen Haushaltsrechts, in: Monatsbericht Oktober 2007, 59. Jg. (2007), Nr. 10, S. 47-68.

Max Groneck, 30, Dipl.-Volkswirt, und Robert Plachta, 29, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität Köln.

unterstützt wird.<sup>6</sup> Steinbrück hat sich aufgrund des Problems einer adäquaten Abgrenzung des Investitionsbegriffs für eine grundsätzliche Abkehr von den Investitionen als Obergrenze für die zulässigen Kredite ausgesprochen.<sup>7</sup>

In dieser Arbeit werden die Auswirkungen beider Varianten in einer Ex-post-Simulation für die Jahre 1999-2006 miteinander verglichen.<sup>8</sup> Dieser Zeitraum deckt einen vollständigen Konjunkturzyklus ab. Ziel der Föderalismusreform ist es, gerade auch für die Länder verbindliche Schuldenregeln einzuführen. Daher werden in diesem Beitrag die Auswirkungen der vom Bundesfinanzministerium favorisierten Varianten auf die Bundesländer dargestellt. Die Ergebnisse geben Aufschluss darüber, wie sehr die beiden Regeln die Verschuldung hätten begrenzen können. Die Einbeziehung der Gemeindeebene folgt ebenfalls aus dem Gedanken einer größtmöglichen Kompatibilität zum Europäischen Stabilitätspakt, dessen Vorgaben für den Gesamtstaat gelten, so dass in eine nationale Regelung alle Gebietskörperschaften miteinbezogen werden sollten.

### Die Konjunkturkomponente

Als konjunkturelle Komponente wird der Mechanismus der Schweizer Schuldenbremse in der vom Sachverständigenrat formulierten Variante verwendet. Der Vorschlag beinhaltet die Bereinigung aller Einnahmen  $S$ , die konjunkturellen Einflüssen unterliegen. Das konjunkturell zulässige Defizit  $D^k$  berechnet sich als

$$(1) \quad D^k = (k - 1) \cdot S.$$

Der Faktor  $k$  stellt die konjunkturelle Lage im Verhältnis zur langfristigen Entwicklung dar. Er ergibt sich aus dem Quotienten des Landes-BIP und seinem Trend

$$(2) \quad k = \frac{Y^T}{Y},$$

wobei  $Y^T$  das Trend-BIP und  $Y$  das aktuell prognostizierte BIP darstellt. Bei  $k=1$  liegt eine „konjunkturelle Normallage“ vor, in der die Regel einen Haushaltsausgleich erfordert. In Abschwungphasen, wenn das aktuelle BIP unterhalb des langfristigen Trends liegt ( $k < 1$ ), sind konjunkturelle Defizite zugelassen ( $D^k > 0$ ). Umgekehrt müssen in Aufschwungphasen, in denen das BIP oberhalb seines Trends liegt ( $k > 1$ ), Überschüsse gebildet werden ( $D^k < 0$ ). Von der Methode zur Ermitt-

lung des Konjunkturfaktors  $k$  hängt entscheidend die Konjunkturreagibilität der Budgetregel ab. Bei der Einführung der Schweizer Schuldenbremse ist viel über die Methode zur Ermittlung der konjunkturellen Komponente diskutiert worden.<sup>9</sup> Zwar gibt es komplexe Verfahren für die Ermittlung des Trend-BIP. Aufgrund der Einfachheit und Transparenz wird jedoch in der Schweiz eine Variante des Hodrick-Prescott-Filters verwendet. Wir verwenden analog zum Vorschlag des Sachverständigenrats den einfachen HP-Filter.

Sowohl in der Schuldenbremse der Schweiz als auch in der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Schuldenschränke ist ein Ausgleichskonto vorgesehen, auf dem Schätzfehler sowie Über- und Unterschreitungen der zulässigen Defizite verbucht werden. Das Konto stellt über den Mechanismus der konjunkturbereinigten Einnahmen hinaus ein stärker diskretionär orientiertes Instrument dar. Indem Unterschreitungen der zulässigen Ausgaben dem Konto angerechnet werden, besteht die Möglichkeit, ein finanzielles Polster für konjunkturell schwächere Zeiten aufzubauen. Umgekehrt ist konjunkturellen Abschwungphasen eine zeitweilige und begrenzte Überziehung der zulässigen Ausgaben erlaubt, um damit entstehende Ausgaben Spitzen zuzulassen. Der Bestand des Kontos muss in einem fest vorgegebenen Zeitraum abgebaut werden, sobald eine bestimmte Grenze überschritten wurde. Zudem sehen die Regeln Ausnahmeregelungen etwa für schwere Naturkatastrophen vor.

### Schuldenschränke

Die Schuldenschränke des Sachverständigenrats kombiniert die oben beschriebene konjunkturelle Komponente mit der in Deutschland bestehenden Goldenen Regel des Art. 115 GG, die eine Neuverschuldung in Höhe der Investitionen zulässt. Grundsätzlich soll es bei der Objektbezogenheit der Schuldenregel in Höhe der Investitionsausgaben bleiben, jedoch deutlich enger gefasst als im geltenden Recht. Die Abgrenzung erfolgt vermögensorientiert. Der vorgeschlagene Nettoinvestitionsbegriff wird ermittelt, indem vom geltenden Investitionsbegriff insbesondere Abschreibungen und Investitionseinnahmen abgezogen werden. Im Einzelnen ergeben sich die Nettoinvestitionen wie folgt:<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Vgl. D. Riedel: Steinbrück fordert harte Schuldengrenze, in: Handelsblatt Nr. 230 vom 28.11.2007, S. 4.

<sup>7</sup> Vgl. S. Afhüppe: Steinbrück favorisiert EU-Schuldenregel, in: Handelsblatt, Nr. 12 vom 17.1.2008, S. 4.

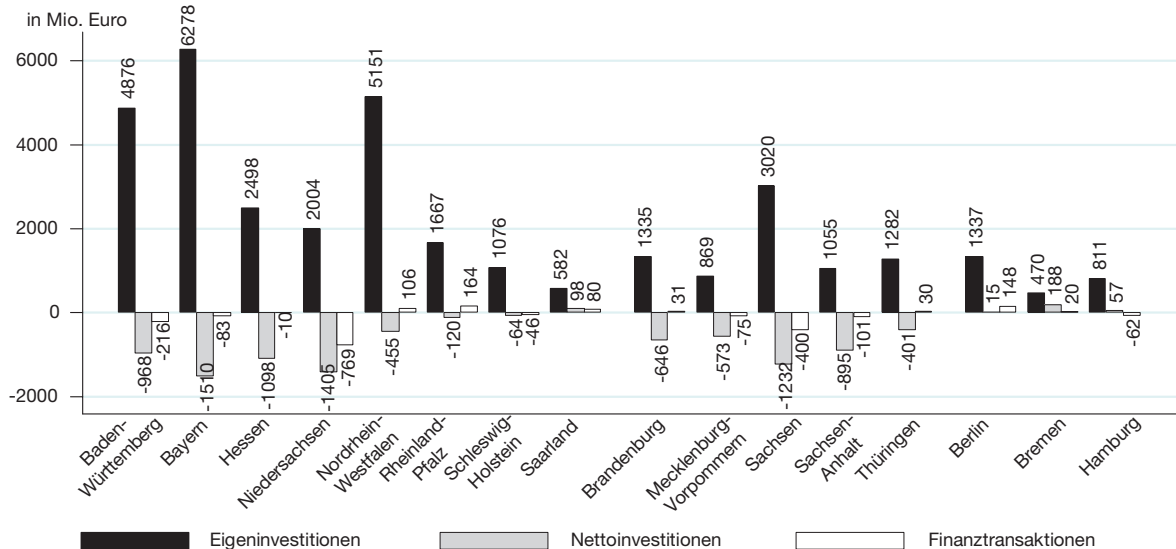
<sup>8</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Vorgehensweise vgl. M. Groneck, R. Plachta: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschränke für die deutschen Bundesländer, in: FiFo-CPE Discussion Paper 07-7, 2007.

<sup>9</sup> Vgl. B. Schips, B. Frick, A. Kobel, R. Rohr, D. Lampart, C. Müller: Gutachten zu ausgewählten Problemen der Schuldenbremse - Schlussbericht, Konjunkturforschungsstelle an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, Zürich 2003, Kp. 2-4.

<sup>10</sup> Dargestellt ist die für die Simulation verwendete Methode zur Ermittlung der Nettoinvestitionen. Diese weicht geringfügig von der des Sachverständigenrats vorgeschlagenen Methode ab, vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Zi. 123 ff.

Abbildung 1

## Investitionen brutto und netto und Saldo der Finanztransaktionen 2006



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

**Eigeninvestitionen** (nach §10 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) abzüglich Zuweisungen und Beiträge für Investitionen)

- Veräußerungen von Sachvermögen
- Veräußerungen von Beteiligungen
- Darlehensrückflüsse
- Investitionszuschüsse an private Unternehmen
- Abschreibungen

= **Nettoinvestitionsbegriff der Schuldenschanke**

Das zulässige Gesamtdefizit beläuft sich auf

$$(3) \quad D^{SVR} = D^k + I.$$

Die Investitionen von Ländern und Gemeinden sind im betrachteten Zeitraum in den meisten Fällen negativ: Es wurde öffentliches Kapital abgebaut. In Abbildung 1 wird der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff den Nettoinvestitionen gemäß Sachverständigenrat exemplarisch für das Jahr 2006 gegenübergestellt. Gemäß der Symmetrie der Schuldenschanke hätte das Investitionsverhalten der Länder und Kommunen im Simulationszeitraum für die meisten Länder strukturelle Überschüsse teilweise in Milliardenhöhe erfordert.

### Close-to-Balance-Regel

Die Close-to-Balance-Regel orientiert sich an der Vorgabe des europäischen Stabilitätspakts, einen mittelfristig ausgeglichenen Haushalt („close to balance or in surplus“) zu erzielen. Die Reform des Paktes 2005 konkretisierte dieses Ziel mit der Vorgabe, ein Defizit von bis zu 1% für Mitgliedsländer mit niedrigen Schuldenquoten und hohen Wachstumsraten anzustreben

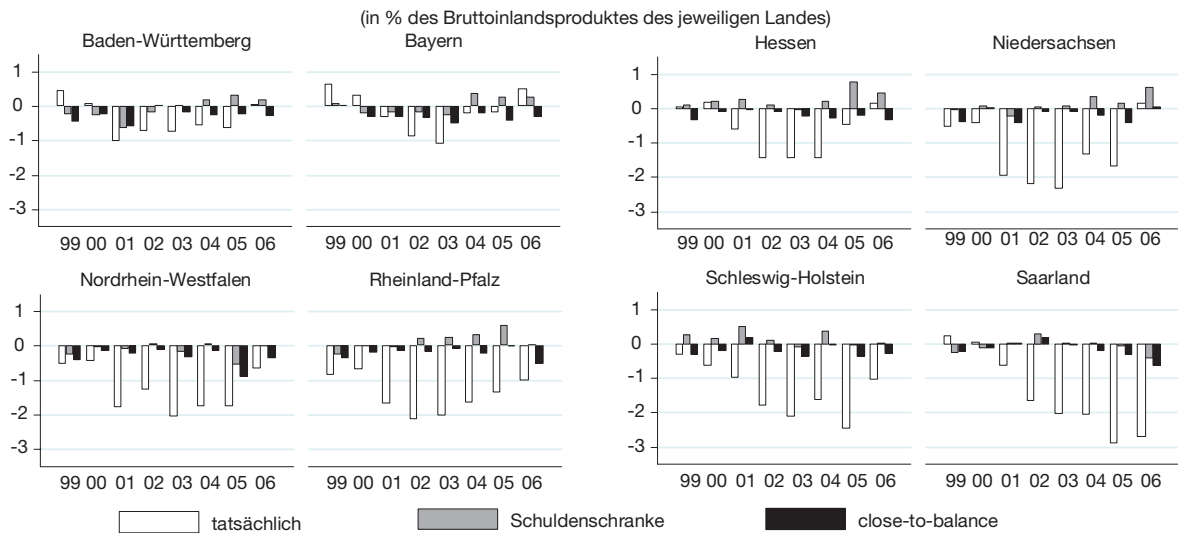
sowie einen ausgeglichenen Haushalt für Länder mit hoher Schuldenquote und niedrigen Wachstumsraten.<sup>11</sup> Nach dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums ist ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,5% des BIP in konjunktureller Normallage im Einklang mit der europäischen Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts.<sup>12</sup> Das Defizit soll hälftig zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden. Bei einer Aufteilung des anteiligen Defizits unter den Ländern entsprechend der Wirtschaftskraft kann daher jedes Land ein strukturelles Defizit von 0,25% des landesspezifischen BIP für sich beanspruchen. Konjunkturelle Defizite werden zusätzlich gemäß dem oben beschriebenen Mechanismus der Schuldenschanke zugelassen bzw. Überschüsse vorgeschrieben. Die Kompatibilität der Close-to-Balance-Regel mit dem europäischen Stabilitätspakt verlangt die Abgrenzung des Finanzierungssaldos nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995).<sup>13</sup> Diese umfasst im Gegensatz zur national angewandten, finanzstatistischen Abgrenzung keine Finanztransaktionen (FT). Der Saldo der Finanztransaktionen setzt sich aus der

<sup>11</sup> Vor der Reform des Stabilitätspakts galt die mittelfristige Vorgabe eines Haushaltsausgleichs oder -überschusses für alle Länder gleichermaßen, wobei wegen Messungenauigkeiten Abweichungen um 0,5% des BIP akzeptiert wurden, vgl. Deutsche Bundesbank: Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Monatsbericht, 57. Jg. (2005), Nr. 4, S. 17.

<sup>12</sup> Vgl. D. Riedel: Steinbrücks Schuldengrenze nimmt Form an, in: Handelsblatt Nr. 142 vom 26.7.2007, S. 3.

<sup>13</sup> Vgl. O. Dietz: Finanzierungssaldo des Staates – einige methodische Anmerkungen, in: Wirtschaft und Statistik, 4/2006, S. 339-343. Die ebenfalls zu berücksichtigenden Nettokreditaufnahmen bei öffentlichen Haushalten werden hier vernachlässigt.

**Abbildung 2**  
**Vergleich der Finanzierungssalden westdeutscher Flächenländer<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Finanzstatistische Abgrenzung. Die zulässigen Defizitquoten der Regeln folgen aus der Differenz der zulässigen Ausgaben gemäß der Budgetregel und den Einnahmen im Verhältnis zum landesspezifischen BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Gewährung von Darlehen und dem Erwerb von Beteiligungen abzüglich der Darlehensrückflüsse und der Veräußerungen von Beteiligungen zusammen. Er ist vermögensneutral und beeinflusst daher nicht die Höhe des zulässigen Defizits. Vor allem die Veräußerung von Beteiligungen diente in der Vergangenheit der Sanierung der Haushalte („Verkauf von staatlichem Tafelsilber“). Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass die Close-to-Balance-Regel auch weiterhin eine Kreditaufnahme für den Erwerb von Beteiligungen in unbegrenztem Ausmaß ermöglicht. Das zulässige Gesamtdéfizit beläuft sich daher auf

$$(4) \quad D^{CTB} = 0,25\% \cdot BIP + D^K + FT$$

Die Nettofinanztransaktionen sind ebenfalls in Abbildung 1 aufgeführt. In den meisten Ländern sind die Nettofinanztransaktionen im Jahr 2006 negativ und engen damit den erlaubten Kreditspielraum der Regel ein. In sieben Ländern entsteht ein positiver Spielraum, der in Rheinland-Pfalz mit 164 Mio. Euro am höchsten ist. Im gesamten Simulationszeitraum hat die Einbeziehung der Finanztransaktionen in 60% der Fälle eine Verringerung des zulässigen Kreditspielraums zur Folge.

#### Ergebnisse der Simulation

Die Simulation der Schuldenschränke und der Close-to-balance-Regel für die deutschen Bundesländer zeigt deutlich, dass beide Regeln die übermäßigen Defizite und damit auch die Zunahme der Staatsverschuldung der Länder stoppen können. Im Allgemeinen lässt sich für die konjunkturelle Kompo-

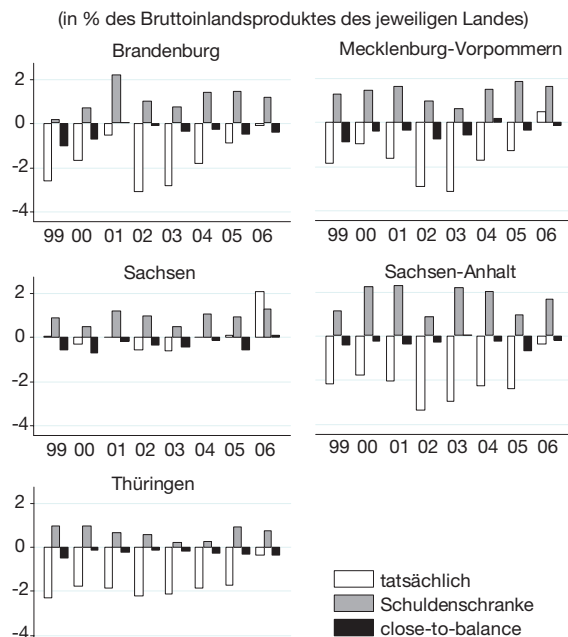
nente beider Regeln feststellen, dass in den acht Jahren des Simulationszeitraums lediglich 2000 und 2001 konjunkturelle Überschüsse erforderlich sind. In den verbliebenen sechs Jahren werden zusätzliche Kreditspielräume eingeräumt. Die strukturelle Komponente der Schuldenschränke in Form der Nettoinvestitionen entwickelt sich im Zeitverlauf zunehmend negativ, weshalb (strukturelle) Überschüsse verlangt werden. Dieser Effekt überlagert zumeist die konjunkturelle Komponente, so dass die Schuldenschränke Überschüsse erfordert.

Dem strukturellen Defizit der Close-to-Balance-Regel steht in vielen Ländern ein negativer Nettobeteiligungserwerb gegenüber, so dass oftmals Überschüsse erforderlich sind. Im Folgenden werden die Konformität der Finanzpolitik mit den Budgetregeln und die Schärfe der Reformvorschläge in den einzelnen Ländergruppen ost- und westdeutsche Flächenländer und in den Stadtstaaten dargestellt.

In den westdeutschen Flächenländern ist das Bild uneinheitlich. Einerseits sind die Defizite der wirtschafts- und finanzschwachen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Saarland deutlich höher, als sie gemäß der Schuldenschränke oder der Close-to-Balance-Regel zulässig gewesen wären. Die finanzstarken Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen hingegen weisen teils mit den Regeln konforme Haushalte auf, teils überschreiten auch sie die zulässige Höchstgrenze. Nordrhein-Westfalen kann keinen regelkonformen Haushalt im betrachte-



**Abbildung 3**  
**Vergleich der Finanzierungssalden ostdeutscher Flächenländer**



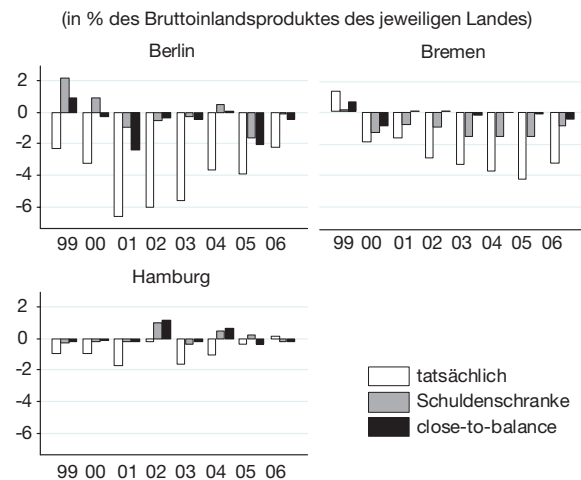
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

ten Zeitraum einhalten. Das höchste zulässige Defizit gemäß der Schuldenschränke beträgt 0,6% in Baden-Württemberg im Jahr 2001, bei der Close-to-Balance-Regel wird Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 ein Defizit in Höhe von 0,89% zugestanden. Die höchsten erforderlichen Überschüsse betragen 0,78% (Hessen 2005) bei der Schuldenschränke und 0,19 (Schleswig-Holstein 2001) im Falle der Close-to-Balance-Regel. Im Vergleich der Regeln wird deutlich, dass die Schuldenschränke überwiegend höhere Leistungseinschränkungen als die Close-to-Balance-Regel verlangt.

Im Osten der Republik zeigt sich mit Ausnahme Sachsens ein geschlossenes Bild. Hohe Defizite sind üblich gewesen. Zugleich bedingen hohe Abschrei-

<sup>14</sup> Dass vor allem die ostdeutschen Länder hohe Abschreibungen erfahren, ist überwiegend der Datenlage und der Simulationsmethode geschuldet. Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung weist lediglich Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock der Ländergesamtheit aus. Die hier verwendete Methode des Sachverständigenrats (a.a.O., Zi. 171 f.) approximiert den länderspezifischen Anteil an den Abschreibungen gemäß dem Anteil an den Sachkapitalinvestitionen seit der Wiedervereinigung. Dieses Vorgehen verzerrt die Abschreibungshöhe zu Ungunsten der ostdeutschen Länder. Eine Aufteilung der Abschreibung auf die Länder gemäß dem Anteil am Wertverzehr des länderspezifischen privatwirtschaftlichen Kapitalstocks als alternative Approximationsmethode senkt die hohen erforderlichen Überschüssen im Osten. Die Schuldenstandsquote der Ländergesamtheit ändert sich dadurch jedoch nur marginal, das zentrale Ergebnis der Studie bleibt unberührt. Um den Wertverzehr des öffentlichen Vermögens adäquat zu erfassen, ist ein Übergang der Rechnungslegung zum doppelischen System in den öffentlichen Haushalten erforderlich.

**Abbildung 4**  
**Vergleich der Finanzierungssalden der Stadtstaaten**

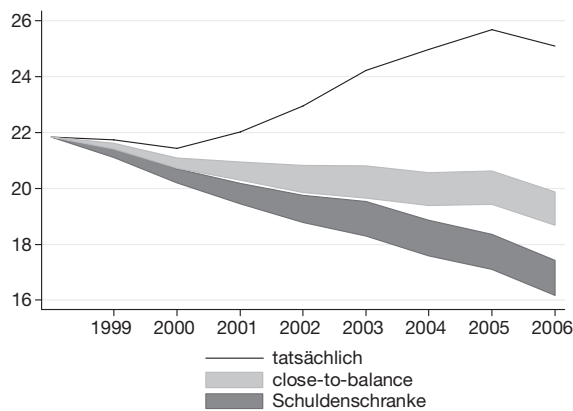


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

bungen negative Nettoinvestitionen, die strukturelle Überschüsse bei der Schuldenschränke erfordern.<sup>14</sup> Insgesamt zeigt sich, dass die Close-to-Balance-Regel gegenüber der Schuldenschränke deutlich höhere Defizite zulässt. Der niedrigste zulässige Finanzierungssaldo gemäß der Schuldenschränke beträgt 0,21% in Thüringen im Jahr 2003, Defizite sind im betrachteten Zeitraum aufgrund der stark negativen Nettoinvestitionen nicht zugelassen. Einen Überschuss in Höhe von 2,3% hätte Sachsen-Anhalt 2001 erwirtschaften müssen. Bei der Close-to-Balance-Regel wird Brandenburg im Jahr 1999 ein Defizit in Höhe von 1,0% zugestanden. Die höchsten erforderlichen Überschüsse betragen lediglich 0,2% (Mecklenburg-Vorpommern 2004).

In den Stadtstaaten ergibt sich folgende Situation: Berlin und Bremen haben hohe Defizite realisiert, Hamburg baut seit 2003 das Defizit kontinuierlich ab. Während die Close-to-Balance-Regel in Hamburg zu meist milder wirkt als die Schuldenschränke, ergibt sich für Berlin kein einheitliches Bild. Aufgrund hoher und stetiger Nettoinvestitionen stellt die Schuldenschränke in Bremen die laxere Regel dar. Das höchste zulässige Defizit kann Berlin sowohl gemäß der Schuldenschränke (1,7%) im Jahr 2005 als auch gemäß der Close-to-Balance-Regel (2,4%) im Jahr 2001 beanspruchen. Im Jahr 1999 hätte Berlin hingegen den höchsten erforderlichen Überschuss bei der Schuldenschränke erwirtschaften müssen (2,2%). Hamburg hätte 2002 nach der Close-to-Balance-Regel einen Überschuss in Höhe von 1,2% aufweisen müssen.

**Abbildung 5**  
**Entwicklung der Verschuldung<sup>1</sup>**  
 (in % des nominalen Bruttoinlandsproduktes)



<sup>1</sup> Kreditmarktschulden und Schulden bei öffentlichen Haushalten der Ländergesamtheit.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

In fast allen Ländern ist die Anwendung und Einhaltung beider Budgetregeln nur mit hohen Konsolidierungen zu erreichen. Abbildung 5 stellt die tatsächliche Entwicklung der Schuldenquote der Verschuldung gegenüber, die sich unter Anwendung der beiden Regeln ergeben hätte. Die aggregierte Schuldenquote von Ländern und Gemeinden stieg von 21,8% im Jahr 1998 auf 25,1% des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2006 an.

Der in der Abbildung 5 dargestellten Bandbreite bei der Entwicklung der Schuldenquote bei Einhaltung der neuen Regeln liegen zwei unterschiedliche Simulationen zugrunde, welche die Flexibilität widerspiegeln, die sich durch die Regelung des Ausgleichskontos ergibt. Die untere Begrenzung zeigt die Entwicklung der Schuldenquote auf, wenn Länder mit überhöhten Ausgaben stets die zulässige Ausgabenobergrenze eingehalten hätten. Die obere Begrenzung hingegen simuliert explizit auch das Ausgleichskonto und erlaubt auch die Ausschöpfung der Obergrenze des Ausgleichskontos, da gemäß den Regeln erst in diesem Fall die konkrete Verpflichtung zum Abbau der Überschreitung besteht.<sup>15</sup>

Die Close-to-Balance-Regel hätte die Verschuldung der Ländergesamtheit im Jahr 2006 auf 18,7 bis 19,9% begrenzen können, die Schuldenschränke gar auf 16,1 bis 17,4%. Unter Vernachlässigung wirtschaftlicher Rückwirkungen der Konsolidierungs-

maßnahmen erweist sich die Close-to-Balance-Regel somit als weniger restriktiv als die Schuldenschränke. Grund dafür sind die seit einiger Zeit negativen Nettoinvestitionen, die gemäß der Schuldenschränke die Bildung von Überschüssen erforderten.

### Fazit

Beide Reformvorschläge können dazu beitragen, die Verschuldung auf Länderebene zu begrenzen. Die Close-to-Balance-Regel scheint auf den ersten Blick mit der Vorgabe eines (beinahe) strukturell ausgeglichenen Haushalts als die striktere Regel. Die Ex-post-Simulation zeigt jedoch, dass die Schuldenschränke aufgrund der engen Auslegung des Investitionsbegriffs die Verschuldung noch stärker eingegrenzt hätte. Das Ausmaß der Begrenzungswirkung künftiger Regeln hängt auch weiterhin von den verantwortlichen Entscheidungsträgern maßgeblich ab. Die Kompatibilität zu den Maastricht-Kriterien, die eine Stärke der Close-to-Balance-Regel ausmacht, offenbart sich nicht als vollständige Abkehr von der Objektbezogenheit der öffentlichen Verschuldungshöhe, können doch der Erwerb von Beteiligungen und die Darlehensvergabe weiterhin kreditfinanziert werden. Die konsequent an der öffentlichen Vermögensbildung orientierte Schuldenschränke ist hingegen kompatibel mit dem deutschen Haushaltsrecht. Die Verwendung der Nettoinvestitionen als strukturelle Verschuldungsmöglichkeit ist politisch gut vermittelbar. Andererseits hat die bestehende Regelung nicht dazu beigetragen, dass eine stabile Investitionsquote erhalten bleibt.

Ein bisher vernachlässigter Aspekt im Rahmen der Diskussion um die Reform der Schuldenregeln ist die Einführung eines Mechanismus, der Regelverstöße sanktioniert. Der Sachverständigenrat hat hierzu eine Reihe von Vorschlägen gemacht, die bis hin zur Verpflichtung zu Steuererhöhungen gehen. Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen wird bereits bei einer Analyse der bestehenden Regeln in Deutschland deutlich. Hier offenbart sich, wie häufig die Regeln in der Vergangenheit nicht eingehalten wurden.<sup>16</sup> Bei den Vorschlägen des Bundesfinanzministeriums ist von Sanktionen bislang keine Rede. Es ist jedoch abzusehen, dass eine Reform nur dann wirkt, wenn gleichzeitig ein Sanktionsmechanismus eingeführt wird, der im Extremfall eine Einschränkung der Haushaltsautonomie bei Haushaltssündern zur Folge hat.

<sup>15</sup> Vgl. M. Groneck, R. Plachta, a.a.O., Kapitel 4.

<sup>16</sup> Vgl. W. Kitterer, M. Groneck: Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), H. 9, S. 559-563.