

Joachim Ragnitz*

Optionen einer Anpassung der Schuldenbegrenzungsregel des Art. 95 Abs. 4 SächsV¹

Unter Ökonomen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass konjunkturbedingte Schwankungen der öffentlichen Einnahmen über den Zeitablauf geglättet werden sollen. Bislang gibt es keine zwischen den Ländern abgestimmte Vorgehensweise zur Bestimmung dieser Konjunkturkomponente. Die in der Verfassung des Freistaats Sachsen fixierte Schuldenbegrenzungsregel erreicht das Ziel einer Glättung von Einnahmeschwankungen allerdings nicht. Im Koalitionsvertrag 2019-2024 haben die drei Regierungsparteien nicht zuletzt aus diesem Grund eine Überprüfung der Normallagenberechnung nach Art. 95 Absatz 4 SächsV vereinbart. Aus Sicht des ifo Instituts erscheint es sinnvoll, auch in Sachsen ein makrobasiertes Verfahren zur Konjunkturbereinigung der Steuereinnahmen anzuwenden.

Unter Ökonomen herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass konjunkturbedingte Schwankungen der öffentlichen Einnahmen über den Zeitablauf geglättet werden sollen. Damit soll zum einen eine prozyklische Verschärfung konjunktureller Schwankungen vermieden werden („Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren“), zum anderen einer erratischen Entwicklung bei den kurzfristig disponiblen Ausgaben des öffentlichen Haushalts (Investitionen, Fördermittel) entgegengewirkt werden. In einer Rezession wären also zur Glättung der Ausgaben Einnahmeausfälle durch Auflösung vorhandener Rücklagen oder durch temporäre Verschuldung zu kompensieren; in einer Boomsituation die dann anfallenden Einnahmeüberschüsse zum Aufbau von Rücklagen oder zur Tilgung von Krediten einzusetzen. Auch die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse sieht deswegen die Möglichkeit einer Ausnahme vom strikten Verschuldungsverbot für die Länder vor (Art. 109 Abs. 3 GG), überlässt deren Ausgestaltung allerdings den Bundesländern.

Bislang gibt es keine zwischen den Ländern abgestimmte Vorgehensweise zur Bestimmung konjunkturbedingter Schwankungen der Steuereinnahmen. Im Wesentlichen kommen drei (im Detail leicht unterschiedlich ausgestaltete) Verfahren zur Anwendung: Neben dem in Sachsen, in Thüringen und – modifiziert – in Mecklenburg-Vorpommern angewandten „Steuerniveauverfahren“ sind dies das „Steuertrendverfahren“ (Hamburg und Rheinland-Pfalz) sowie ein an der Outputlücke des Bruttoinlandsprodukts orientiertes „makrobasiertes Verfahren“ (Bund und alle anderen Länder mit Ausnahme Bayerns²). Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Steuerniveauverfahren am restriktivsten ist und unter ungünstigen Umständen sogar zu einer verstärkten Prozyklik der staatlichen Haushaltspolitik führen kann³, während Steuertrendverfahren und makrobasiertes Verfahren besser geeignet sind, die staatlichen Ausgaben über den Konjunkturzyklus zu glätten und von ihrer Konstruktion her zu ähnlichen Ergebnissen führen.⁴

Die in der Verfassung des Freistaats Sachsen fixierte Schuldenbegrenzungsregel (Art. 95 Abs. 4 SächsV) erreicht das Ziel einer Glättung von Einnahmeschwankungen nicht. Sie ist so restriktiv ausgestaltet, dass sie unter normalen Umständen

auch in einer konjunkturellen Schwächephase nicht zur Anwendung kommen dürfte. Grund hierfür ist die Definition der „Normallage“ (durchschnittliche Steuereinnahmen der vergangenen vier Jahre), die eben nicht die „normalen“ Steuereinnahmen bei einer konjunkturell ausgewogenen Entwicklung darstellt: Bei einer angenommenen jährlichen Zuwachsrate der (nominalen) Steuereinnahmen von 4% pro Jahr müssten die Steuereinnahmen um knapp 12% sinken, um überhaupt nur eine konjunkturelle Kreditaufnahme zu ermöglichen. Dieser Fall ist in der Geschichte der Bundesrepublik so noch nie eingetreten. Selbst dann ist die konjunkturbedingte Kreditaufnahme auf einen Ausgleich von 99% der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten vier Jahre begrenzt, so dass unter den getroffenen Annahmen nur rund 90% der ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen zur Verfügung stünden. Ein Ausgleich ist dann nur über die Auflösung von Rücklagen möglich; ob diese aber in ausreichendem Umfang und vor allem über eine ausreichend lange Zeit zur Verfügung stehen, ist jedoch fraglich.

Im Koalitionsvertrag 2019-2024 haben die drei Regierungsparteien nicht zuletzt aus diesem Grund eine Überprüfung der Normallagenberechnung nach Art. 95 Absatz 4 SächsV vereinbart. Aus Sicht des ifo Instituts erscheint es sinnvoll, auch in Sachsen das genannte makrobasierte Verfahren im Kontext des Art. 95 SächsV anzuwenden. Das alternative Steuertrendverfahren weist eine Reihe von (technischen) Schwierigkeiten auf und wird deswegen nicht empfohlen. Zwar sind auch beim makrobasierten Verfahren eine Reihe von methodischen Fragen zu klären (Umgang mit konjunkturellen Veränderungen seit Haushaltsaufstellung, Definition der relevanten Einnahmen- und Ausgabenkategorien usw.), diese sollten sich aber – gegebenenfalls in Abstimmung mit anderen Bundesländern – vergleichsweise schnell klären lassen und brauchen hier nicht weiter thematisiert zu werden. Für eine solcherart ausgestaltete Reform spricht zudem, dass auch bei der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat⁵ einheitlich ein makrobasiertes Verfahren (in zwei unterschied-

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

lichen Varianten) zur Anwendung kommt. Der Freistaat Sachsen hat sich dabei wie die meisten anderen Länder auch für das sogenannte Konsolidierungshilfeverfahren entschieden.⁶

Eine überschlägige Rechnung für das Jahr 2020 zeigt die Unterschiede zur gegenwärtigen Regelung in Art. 95 Abs. 4 SächsV: Danach wäre in jenem Jahr überhaupt keine konjunkturbedingte Kreditaufnahme möglich gewesen [hierzu hätten die Steuereinnahmen 2,1 Mrd. Euro (-12,6%) unter den ursprünglich veranschlagten Wert fallen müssen (tatsächlicher Rückgang: 1,7 Mrd. Euro, -10,0%)]. Ohne eine Rücklagenentnahme bzw. einen Rückgriff auf Notlagenkredite hätten die Ausgaben also um einen entsprechenden Betrag gesenkt werden müssen. Bei Anwendung des makrobasierten Verfahrens des Stabilitätsrats wäre hingegen eine konjunkturbedingte Verschuldung von gut 1,2 Mrd. Euro⁷ möglich gewesen. Dies zeigt, dass auch bei Verwendung des makrobasierten Verfahrens einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme durchaus Grenzen gesetzt sind, dass die Last einer möglichen Anpassung auf der Ausgabenseite jedoch deutlich niedriger ausgefallen wäre und lediglich 500 Mill. Euro betragen hätte. Faktisch hätten die Ausfälle bei den Steuereinnahmen damit problemlos aus der Haushaltsausgleichsrücklage finanziert und der Corona-Bewältigungsfonds entsprechend niedriger dotiert werden können. Da bei wieder anziehender Konjunktur die aufgenommenen Kredite unmittelbar und automatisch wieder zurückgeführt werden müssen, ist zudem ein dauerhafter Anstieg der Verschuldung ausgeschlossen. Man hätte also auch den aktuellen Parteienstreit um die Tilgungsdauer der Corona-Notlagenkredite nach Art. 95 Abs. 5 SächsV abmildern können.

Wichtig ist indes strikte Symmetrie des Verfahrens, so dass konjunkturbedingte Defizite in einem nachfolgenden Konjunkturaufschwung tatsächlich getilgt werden und nicht zu dauer-

haft steigender Staatsverschuldung führen. Sinnvoll scheint es auch, darüber hinaus erzielte (ungeplante) Steuermehreinnahmen in einem konjunkturellen Aufschwung für die Aufstockung der Haushaltsausgleichsrücklage und nicht etwa für (dauerhafte) Mehrausgaben zu verwenden.⁸ Eine ausreichend hohe Rücklage würde es überdies erleichtern, auf eine konjunkturbedingte Verschuldung in späteren konjunkturellen Schwächephasen verzichten zu können.

-
- 1 Überarbeitete Fassung einer Stellungnahme vor der AG „Verfassungsänderung“ des Sächsischen Landtags am 14. Januar 2022.
 - 2 Da eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme mangels rechtlicher Grundlage in Bayern nicht möglich ist, entfällt hier auch die Notwendigkeit einer Konjunkturbereinigung von Einnahmen bzw. Ausgaben.
 - 3 Dies ist damit zu begründen, dass die „Normallage“ selbst konjunkturabhängig und deswegen bei temporär rückläufigen Steuereinnahmen die Hürden für eine konjunkturorientierte Verschuldung sogar noch erhöht.
 - 4 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht 3/2017, S. 35-58.
 - 5 Vgl. https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ueberwachung_Einhaltung_Schuldenbremse/Kompendium/20201125_Konjunkturbereinigungsverfahren.pdf?__blob=publicationFile
 - 6 Konsolidierungshilfeverfahren und Bundesverfahren unterscheiden sich dabei hinsichtlich der Ermittlung der sogenannten „Ex-Post-Konjunkturkomponente“, anhand derer der Einfluss der konjunkturellen Entwicklung nach Haushaltsaufstellung auf die Höhe der zulässigen Verschuldung berücksichtigt wird.
 - 7 Gesamtwirtschaftliche Produktionslücke in 2020 (-166 Mrd. Euro) multipliziert mit der Budgetsemielastizität der Bundesländer (0,134) ergibt das konjunkturbedingte Defizit der Ländergesamtheit (22,3 Mrd. Euro); hiervon entfallen 4,9% auf Sachsen (Anteil an den relevanten Steuereinnahmen des Jahres 2019).
 - 8 Vgl. auch §14 StabW.