Freistaat Thüringen

Thüringer Rechnungshof

Thüringer Schuldenregel 2020

Beratung des Landtags und der Landesregierung

nach § 88 Abs. 2 ThürLHO[1]

Rudolstadt, 9. Juli 2019
Az. 1011-5.1-0703/1

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998

---

[1] Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 3
1. Grundgesetzliche Schuldenregel ab 2009 4
2. Gestaltungsoption für die Länder 5
3. Umsetzungsstand der grundgesetzlichen Schuldenregel in den anderen Ländern 6
4. Schuldenregel des § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung 7
5. Erste Anwendung der Thüringer Schuldenregel im Haushalt 2011 8
6. Bewertung des Thüringer Modells 9
7. Exkurs: Modellvarianten der Länder zur Konjunkturbereinigung 11
8. Schuldenregel in Thüringer Verfassung 12
9. Empfehlungen des Rechnungshofs 13

Vorwort

Seit 2011 erlebt Deutschland eine Phase des wirtschaftlichen Wachstums, die zurecht als historisch bezeichnet werden kann. Volle Auftragsbücher der Unternehmen, starke Exporte und hohe Erwerbstätigenzahlen haben den öffentlichen Haushalten enorme Einnahmezuwächse gebracht. Bund, Länder und Kommunen nutzten die sprudelnden Steuereinnahmen zur Schuldentilgung und Rücklagenbildung, aber auch für zusätzliche Ausgaben.

Aktuell verschlechtern sich die internationalen Rahmenbedingungen. Ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen auch in Deutschland die Konjunktur. Daraus resultierende Mindereinnahmen können erneut zu Defiziten der öffentlichen Haushalte führen.

Die Haushalte der Länder werden damit aber anders umgehen müssen als noch Anfang dieses Jahrtausends: Ab 2020 gilt auch für sie das grundgesetzliche Neuverschuldungsverbot.[2]

Der Thüringer Gesetzgeber muss sich damit auseinandersetzen, wie er künftig die Haushalte gestalten will. Die aktuelle mittelfristige Finanzplanung 2019 - 2023 gibt Anlass zur Sorge, dass das geplante Ausgabeniveau nicht mit den nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2019 geringeren Einnahmen zu finanzieren sein wird. Auch der vom Thüringer Landtag im Juni 2019 verabschiedete Haushalt für 2020 passt nicht in die aktuelle konjunkturpolitische Landschaft.

Der Rechnungshof hat sich bereits mehrfach in Jahresberichten und einem Sonderbericht zum Thema grundgesetzliches Neuverschuldungsverbot geäußert. Sein Anliegen ist, dieses nicht nur in der Thüringer Landeshaushaltsordnung abzubilden, sondern auch in der Verfassung. Bislang hat sich im Thüringer Landtag dazu keine verfassungsändernde Mehrheit gefunden.

Der Rechnungshof hat sich mit der Wirksamkeit der aktuellen Regelung eines Neuverschuldungsverbots in der Thüringer Landeshaushaltsordnung beschäftigt. Hier sieht er notwendigen Anpassungsbedarf.

---

[2] Vgl. Art. 109 Abs. 3 i. V. m. Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG.

1. Grundgesetzliche Schuldenregel ab 2009

Bindung an Unionsrecht

Aus den Rechtsakten[3] der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. So sollen die Haushalte annähernd ausgeglichen sein (close-to-balance) bzw. einen Überschuss aufweisen (surplus). Diese Verpflichtung wurde 2009 mit einer Änderung des Art. 109 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in nationales Recht umgesetzt:

„Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung."

Mit dieser Regelung werden Bund und Länder sowohl den unionsrechtlichen Grenzen der Staatsverschuldung unterworfen als auch dem Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.[4]

Grundsätzliches Neuverschuldungsverbot

Unter dem Eindruck der damaligen Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte einigten sich Bund und Länder in der Föderalismusreform 2009, ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Es sollte aber die Möglichkeit eingeräumt werden, für bestimmte Ausnahmesituationen eine Kreditaufnahme vorzusehen. Daher legt Art. 109 Abs. 3 GG[5] nunmehr fest:

„[1] Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. [2] Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. [3] Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. [4] Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 [...]. [5] Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden."

Zulässige Ausnahmen

Das grundsätzliche Verbot einer Nettokreditaufnahme für Bund und Länder sieht lediglich Ausnahmen im Umfang sowohl einer konjunkturbedingten als auch einer notlagenbedingten Nettokreditaufnahme vor. Konjunkturellen Entwicklungen kann mit der neuen Regelung – so die damalige Gesetzesbegründung[6] - Rechnung getragen werden, indem der Kreditfinanzierungsspielraum in guten Zeiten systematisch verkürzt und in schlechten Zeiten entsprechend vergrößert wird.

Anders als dem Bund ist den Ländern gemäß Satz 5 des Art. 109 Abs.3 GG eine strukturelle Nettoneuverschuldung untersagt. Für die Länder ist ausschließlich bei anormaler konjunktureller Entwicklung sowie bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen die Möglichkeit einer Nettoneuverschuldung vorgesehen. Um das Ziel strukturell aus-

---

[3] Vgl. Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, Europäischer Fiskalpakt sowie entsprechende EU-Verordnungen.
[4] Vgl. Rossi, in: Gröpl, Kommentar zu BHO/LHO, § 18 Rn. 9 - 11.
[5] Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I 2009 S. 2248 f).
[6] Vgl. Bundestag-Drucksache 16/12410, S. 3, 11.

geglichener Haushalte zu erreichen, muss im Fall einer konjunkturell bedingten Neuverschuldung diese „symmetrisch" gestaltet sein, d. h. sie ist im nächsten Aufschwung wieder zu tilgen. Das Einhalten dieser Vorgaben wird ab 2020 durch den Stabilitätsrat überwacht.[7]

Nach Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG entfaltet das Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs.3 GG für die Länder ab 1.1.2020 volle Verpflichtungswirkung.

2. Gestaltungsoption für die Länder

Gestaltungsoption erweitert Kreditaufnahmemöglichkeit

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot des Art. 109 Abs. 3 GG bietet den Ländern die Wahl, eine Kreditaufnahme zur Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen sowie für Naturkatastrophen und Notsituationen durch eigene gesetzliche Regelungen vorzusehen.[8] Machen sie von dieser Option keinen Gebrauch, gilt das Nettoneuverschuldungsverbot nach Satz 1 des Art. 109 Abs. 3 GG uneingeschränkt. Ausnahmen vom Haushaltsausgleich ohne Kredite sind dann nicht mehr möglich.[9]

Verfahren zur symmetrischen Berücksichtigung konjunktureller Schwankungen.

Durch die Verpflichtung, im Falle einer landeseigenen Regelung zu den Ausnahmen vom grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbot konjunkturelle Schwankungen im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen, entsteht gleichzeitig die Verpflichtung, ein entsprechendes Verfahren festzulegen. Kreditaufnahmen im Abschwung sind durch Überschüsse im Aufschwung, die zu Tilgungen führen, auszugleichen. Diese „atmende Verschuldungsgrenze"[10] ist materiell rechtlich und verfahrensrechtlich näher auszugestalten.

Begrenzung der Kreditaufnahme auch im Haushaltsvollzug

Um Sinn und Zweck des Neuverschuldungsverbots wirksam und nachhaltig umzusetzen, wäre es erforderlich, dessen Einhaltung nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug sicherzustellen. Für den Bund ist dies in Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG mit der Einführung eines Kontrollkontos, in dem Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditobergrenze erfasst werden, vorgesehen.[11]

Für die Länder hingegen ist nicht eindeutig geregelt, ob die Neuverschuldungsgrenze nur für die Haushaltsaufstellung oder aber auch für den Haushaltsvollzug gilt. In der Literatur werden dazu unterschiedliche Meinungen vertreten.[12]

Auch wenn die grundgesetzliche Regelung keine ausdrückliche Verpflichtung für die Länder enthält, sollte bei der Ausgestaltung der landesgesetzlichen Neuverschuldungsgrenze die tatsächliche Inanspruchnahme des zulässigen Neuverschuldungsvolumens Berücksichtigung finden. Die ex-ante im Haushaltsaufstellungsverfahren geschätzte Nettoneuverschuldungsmöglichkeit sollte im Haushaltsvollzug überprüft und einer ex-post-Betrachtung im Rahmen des Jahresabschlusses unterzogen werden. Im Ergebnis dieser ex-post-Betrachtung kann sich eine Erweiterung oder eine Verringerung des prognostizierten Neuverschuldungsrahmens ergeben.[13]

---

7 Vgl. Art. 109a Abs. 2 GG, § 2 S. 2 Stabilitätsratsgesetz.

8 Der Bund hat seine Ausgestaltungsoption bereits mit Art. 115 GG umgesetzt und mit dem Ausführungsgesetz zum Art. 115 GG konkretisiert.

9 Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Art. 109 Rn 14.

10 Bundestag-Drucksache 16/12410, S. 11.

11 Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG: „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst."

12 Vgl. Wieland, J., Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Lande Nordrhein-Westfalen, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2015, S. 48 ff.

13 Vgl. dazu Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Art. 109 Rn. 193.

3. Umsetzungsstand der grundgesetzlichen Schuldenregel in den anderen Ländern

Folgende Übersicht zeigt, wie die Länder die ihnen in Art. 109 Abs. 3 GG eingeräumte Gestaltungsmöglichkeit des Neuverschuldungsverbots umgesetzt haben:

Stand der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregelung in den Ländern

Land	Umsetzung der Regelung in Landesrecht	Regelung in Landesverfassung	Regelung in Haushaltsordnung	Regelung in Ausführungsgesetz	Konsolidierungshilfeempfängerland
Baden-Württemberg	ja		§ 18 LHO		
Bayern	ja	Art. 82 LV			
Berlin					ja
Brandenburg	ja	Art. 103 LV als Entwurf eingebracht	§ 18a, 18b, 25 LHO als Entwurf eingebracht		
Bremen	ja	Art. 131a bis 131c LV	§ 18a LHO		ja
Hamburg	ja	Art. 72, 72a LV	§§ 27, 28 LHO		
Hessen	ja	Art. 141, 161 LV		Gesetz zur Ausführung von Art. 141 LV	
Mecklenburg-Vorpommern	ja	Art. 65, 79a LV	§ 18 LHO		
Niedersachsen	ja		§ 18a LHO		
Nordrhein-Westfalen	ja		§ 18 LHO		
Rheinland- Pfalz	ja	Art. 117 LV	§§ 13 Abs. 4, 18 LHO	Ausführungsgesetz zu Art. 117 LV	
Saarland	ja		§ 18 LHO		ja
Sachsen	ja	Art. 95 LV	§ 18 LHO		
Sachsen- Anhalt	ja		§§ 18, 106, 113 LHO		ja
Schleswig- Holstein	ja	Art. 61, 67 LV	§ 18 LHO	Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV	ja
Thüringen	ja		§ 18 LHO		

(Stand April 2019)

Mit Ausnahme von Berlin haben die Länder eigene Regelungen zum Schuldenaufnahmeverbot erlassen. Von diesen 15 Ländern haben immerhin neun die Landesregelung in ihre Verfassung aufgenommen.

4. Schuldenregel des § 18 Thüringer Landeshaushaltsordnung

Zur Entstehung

In seiner Entschließung vom 14. Dezember 2007 hatte der Thüringer Landtag die Landesregierung gebeten, noch in der 4. Legislaturperiode Vorschläge für eine Verfassungsänderung zum Verbot von neuen Schulden vorzulegen.[14] Die Vorgaben dazu lauteten:

- Ausnahmen von einem Verbot sollen in Notlagen kurzfristig möglich sein,
- der diesbezügliche Schuldenausgleich soll in einem fest definierten Zeitraum erfolgen und
- es soll klare Sanktionsmechanismen bei Verfassungsverstößen geben.

Die zu Beginn 2009 von der Landesregierung vorgelegten Entwürfe zur Änderung der Verfassung und der Landeshaushaltsordnung hatte der Rechnungshof begrüßt.[15] Er sah darin einen „überfälliger Schritt in die richtige Richtung". Er führte weiter aus, dass nur so der Ausstieg aus der Neuverschuldung praktisch unumkehrbar gemacht und der notwendige Schuldenabbau eingeleitet wird. Er appellierte an die im Thüringer Landtag vertretenen Parteien, ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot in die Landesverfassung aufzunehmen.

Im Juli 2009 scheiterte der Antrag auf Änderung der Verfassung an der notwendigen Zweidrittel-Mehrheit. Die Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) wurde hingegen beschlossen. § 18 ThürLHO wurde um die folgenden Absätze ergänzt:

(1) Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(2) Ausnahmen hiervon sind nur zulässig:

1. *zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,*
2. *zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.*

(3) Für Kredite nach Absatz 2 ist die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan auf fünf Jahre verbindlich festzulegen. Die Tilgung hat in dem Jahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden kann. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit die Aufnahme von Krediten nach Absatz 2 zulässig ist.

(4) Die Landesregierung hat dem Landtag jährlich über die Höhe der Tilgungsleistungen nach Absatz 3 und über die Maßnahmen zur Einhaltung des Tilgungsplans zu berichten.

Thüringen hat mit der Änderung des § 18 ThürLHO die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Art. 109 Abs. 3 GG in Landesrecht umgesetzt. Seither ist der Ausgleich des Haushaltsplans ohne eine Aufnahme von Krediten herzustellen. In den Grenzen des Art. 109 Abs. 3 GG sind Ausnahmen vorgesehen.

Eindeutig formuliert ist, dass das Neuverschuldungsverbot nur für die Phase der Haushaltsaufstellung gilt. Eine ex-post-Betrachtung, ob die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme abweicht, ist nicht vorgesehen.

---

[14] Noch zu Beginn des Jahres 2007 hatte die Landesregierung ein solches Neuverschuldungsverbot für nicht zielführend erachtet (vgl. Stellungnahme zum Jahresbericht des TRH 2006, S. 121 - http://thueringer-rechnungshof.de/files/1584E7EEE26/2006_01_jahresbericht-2006-trh.pdf).

[15] http://thueringer-rechnungshof.de/files/1584E639574/2009_02_pressemitteilung_neuverschuldungsverbot.pdf

Konjunkturbedingte Neuverschuldung (Absatz 2 Ziffer 1)

Die landesrechtliche Regelung zu einer konjunkturellen Neuverschuldung knüpft die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme an die Einnahmen im vorangegangenen Referenzzeitraum von drei Jahren. Maßstab ist also der Durchschnitt der Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen, die das Land in den drei Jahren vor dem Jahr der Haushaltsaufstellung erzielt hat. In dem Umfang, in dem die für den aufzustellenden Haushalt erwarteten Einnahmen hinter den durchschnittlichen Ist-Einnahmen des Referenzzeitraums zurückbleiben, ist eine Neuverschuldung zulässig. Diese Regelung wird als sog. Referenzwertmodell bezeichnet, wie es z. B. auch im Freistaat Sachsen angewendet wird.

Die Thüringer Neuverschuldungsregel zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen unterstellt, dass die Schwankungen im Aufkommen von Steuern und Zuweisungen grundsätzlich konjunkturbedingt sind. Sie unterscheidet nicht nach Einnahmeminderungen oder -steigerungen aufgrund von Rechtsänderungen.

Notlagenbedingte Ausnahmeregelung (Absatz 2 Ziffer 2)

§ 18 ThürLHO sieht entsprechend der Vorgabe des Grundgesetzes im Falle von Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen die Möglichkeit einer Neuverschuldung vor. Das Vorliegen einer entsprechenden Notlage ist von der Landesregierung im entsprechenden Haushaltsgesetz gesondert klarzustellen.

Tilgungsplan (Absatz 3)

Sowohl für die konjunkturbedingte als auch die notlagenbedingte Neuverschuldung ist ein Tilgungsplan vorgeschrieben. Dieser ist auf fünf Jahre verbindlich festzulegen. Zudem hat die Tilgung in dem Haushaltsjahr zu beginnen, in dem der Haushaltsplan ohne die Aufnahme von Krediten ausgeglichen werden kann.

Die neue Thüringer Schuldenregel galt bereits 2010 für die Aufstellung des Haushalts 2011 und damit so frühzeitig wie keine in den anderen Ländern.

5. Erste Anwendung der Thüringer Schuldenregel im Haushalt 2011

Infolge der Finanzkrise 2009 prognostizierte der Arbeitskreis „Steuerschätzungen" im November 2010 für 2011 und die Folgejahre gesamtdeutsche Steuereinnahmen, die deutlich unter den Werten früherer Prognosen lagen. Die sog. Regionalisierung der Steuerschätzung und die vom Thüringer Finanzministerium vorgenommene Anpassung ließen auch für Thüringen einen Einbruch der Steuereinnahmen erwarten. Sie sollten unter dem Durchschnitt der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung (2010) vorangegangenen Haushaltsjahre (2007 bis 2009) liegen.

Bei der Aufstellung des Haushalts 2011 plante die Landesregierung daher eine Neuverschuldung von rund 470 Mio. EUR. Allerdings war weder dem Haushaltsgesetz noch dem Haushaltsplan ein Tilgungsplan zu entnehmen.

Mit Einsetzen des konjunkturellen Aufschwungs 2011 waren die Prognosen für die weitere Entwicklung der Steuereinnahmen positiv. Daher plante die Landesregierung für 2012 einen Haushalt ohne die Aufnahme neuer Schulden. Nach der Tilgungsregelung des § 18 Abs. 3 S. 2 ThürLHO veranschlagte sie 1,5 Mio. EUR zur Tilgung der 2011 aufgenommenen Kredite. Ein Tilgungsplan für die verbliebenen Schulden aus 2011 fand sich im Ende Dezember 2011 beschlossenen Haushaltsgesetz für 2012 aber nicht.

Mit dem Jahresabschluss 2011 (im Frühjahr 2012) stand dann fest, dass sich die Steuereinnahmen noch günstiger als erwartet entwickelt hatten. Die Landesregierung musste von der Kreditermächtigung von 470 Mio. EUR tatsächlich „nur" 261 Mio. EUR in Anspruch nehmen.

Nach Tilgung der für 2012 im Haushaltsplan vorgesehenen 1,5 Mio. EUR wurde der Tilgungsplan in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen[16] und der Restbetrag auf die Jahre 2013 bis 2016 gleichmäßig verteilt (je 65 Mio. EUR). Bereits 2013 ermöglichte ein Haushaltsüberschuss die vollständige Tilgung des 2011 aufgenommenen Kreditbetrags. Der Tilgungsplan war damit hinfällig.

6. Bewertung des Thüringer Modells

Die als Referenzwertmodell bezeichnete Regelung besticht durch ihre Einfachheit, Transparenz und geringe Manipulierbarkeit. Der maßgebliche Referenzwert wird ausschließlich auf Basis von Ist-Zahlen errechnet. Lediglich die auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung veranschlagten Steuereinnahmen sind in gewissem Umfang gestaltbar.

2011 – Erste Bewährungsprobe

Das Thüringer Modell hat in seiner ersten Anwendung für die Aufstellung des Haushalts 2011 seine leichte Handhabbarkeit und Nachvollziehbarkeit bereits unter Beweis stellen können. Der Verpflichtung zum Aufstellen eines Tilgungsplans war die Landesregierung erst in der mittelfristigen Finanzplanung 2012 – 2016 nachgekommen. Verbindlichkeit hatte der Tilgungsplan damit nicht erreicht.

Dennoch hat das Aufstellen eines Tilgungsplans den Entscheidungsträgern einen Eindruck vermittelt, wie deutlich aufgenommene Kredite die zukünftigen Handlungsspielräume einengen können. Entsprechend der Tilgungsverpflichtung wurden die 2011 aufgenommenen Kredite auch zurückgezahlt. Die Tatsache, dass die schnelle Tilgung durch den einsetzenden Konjunkturaufschwung erleichtert – vielleicht auch erst ermöglicht – wurde, schmälert nicht die Wirksamkeit des Modells an sich. Eine Erprobung des Modells für die Phase einer länger andauernden Rezession steht verständlicherweise noch aus.

Konjunkturschwankungen und Verschuldungsmöglichkeiten

Bei einem über einen längeren Zeitraum anhaltenden Konjunkturabschwung sinken - entsprechend der Berechnung in § 18 ThürLHO – die jährlich zulässigen Neuverschuldungsbeträge, da die geringer werdenden Einnahmen kontinuierlich in die Drei-Jahres-Durchschnittsberechnung einfließen. Das neue, niedrigere Einnahmeniveau stellt dann die wirtschaftliche Normallage dar. Mit Fortdauern einer konjunkturellen Abschwungphase erhöht sich der Konsolidierungsdruck auf der Ausgabenseite des Haushalts. Diese Tatsache stellt eine besondere Herausforderung für die Finanzpolitik in schwierigen Haushaltsjahren dar.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass sich in einer solchen Situation der Gesetzgeber veranlasst sehen könnte, die einfachgesetzliche Schuldenregel zu ändern, um so seinen Handlungsspielraum zu erweitern (z. B. durch eine Verlängerung des Referenzzeitraums).

Das Referenzwertmodell erfordert im Konjunkturabschwung eine sukzessive Anpassung des Haushalts an das geringere Einnahmeniveau. Aufgrund der Tilgungsverpflichtung begrenzt das Modell in einem Konjunkturaufschwung zunächst das Ausgabewachstum, weil nicht alle zusätzlichen Einnahmen für Zuwächse bei den Haushaltsausgaben verwendet werden können.

Handlungsbedarf für den Haushaltsvollzug

Die Regelungen des § 18 Abs. 2 ThürLHO gelten ausdrücklich nur für die Haushaltsaufstellung. Um das Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte erreichen zu können, sollten nach Auf-

[16] Vgl. Mittelfristiger Finanzplan für die Haushaltsjahre 2012 bis 2016 für den Freistaat Thüringen vom 11. Oktober 2012, LT-Drs. 5/5105.

fassung des Rechnungshofs die entsprechenden Vorgaben auch im Haushaltsvollzug überwacht und einer ex-post-Betrachtung zugeführt werden.

Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen

Das Grundgesetz sieht im Art. 109 eine Ausnahmeoption vom Neuverschuldungsverbot für eine „von der Normallage abweichenden Konjunktursituation" vor. Der Bund und einige Länder nehmen daher in ihren Modellen die konkrete Berechnung einer Konjunkturkomponente vor, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung beziffern zu können. Damit schließen sie andere Einflüsse auf die Steuereinnahmen, wie z. B. Steuerrechtsänderungen[17], aus.

Die Thüringer Regelung berücksichtigt die Auswirkungen von Rechtsänderungen auf das Steueraufkommen nicht. Dies geschieht wohl aus Vereinfachungsgründen, dennoch ist die Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem Steueraufkommen nicht immer konjunkturbedingt.

Die modellhafte Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen z. B. in Rheinland-Pfalz zeigt, dass die finanziellen Auswirkungen von Rechtsänderungen durchaus schwierig zu beziffern sind. Außerdem ist umstritten, wie lange sich Steuerrechtsänderungen auswirken. Dies spricht für ein diesbezüglich vereinfachtes Verfahren.

Der Rechnungshof hält es für problematisch, wenn Steuerrechtsänderungen, die zu Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten führen, zur Kreditaufnahme berechtigen. Dies widerspräche eindeutig der Schuldenregel des Grundgesetzes. Insoweit ist es durchaus sinnvoll, bei der Entwicklung der Steuereinnahmen nach konjunkturellen und rechtlichen Ursachen zu unterscheiden. Für die bundesweite Steuerschätzung wird diese Unterscheidung bereits gepflegt, auf der Länderebene nicht.

Rechtsänderungen, die zu Einnahmeveränderungen führen, betreffen ebenso wie Ausgabesteigerungen aufgrund von Änderungen bei Leistungsgesetzen (z. B. Erhöhung der BaföG-Leistungen) die strukturelle Komponente des Haushalts. Für strukturelle Defizite ist eine Neuverschuldung ab 2020 für die Länder aber nicht mehr zulässig.

Tilgungsplan

§ 18 Abs. 3 ThürLHO sieht einen Tilgungsplan für Kredite nach Absatz 2, also für eingeplante Kredite, vor. Wird bei der Haushaltsaufstellung eine Kreditaufnahme eingeplant, sollte zeitgleich ein Tilgungsplan aufgestellt werden. Dies ließe sich z. B. erreichen, wenn er Bestandteil des Haushaltsgesetzes oder des Haushaltsplans wäre. Zu begrüßen ist die Vorgabe des Absatzes 4, dass die Landesregierung zu den Maßnahmen, die dem Einhalten des Tilgungsplans dienen, berichtspflichtig ist.

Berücksichtigung von Sondervermögen

Nach dem bisherigen Wortlaut gilt § 18 ThürLHO nicht für Sondervermögen. In fiskalisch schwierigen Jahren besteht daher die Gefahr, dass die Begrenzung der Neuverschuldung durch eine Verlagerung von Aufgaben auf Sondervermögen umgangen wird. In Thüringen wurde für zwei Sondervermögen eine Kreditaufnahmemöglichkeit gesetzlich eingeräumt.

Das Sondervermögen „Ökologische Altlasten" wurde zum 31. Dezember 2017 aufgelöst.[18] Die Schulden von rund 134 Mio. EUR sind auf das Land übergegangen. Für das weiter bestehende Sondervermögen „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen" wurde per Gesetz die Kreditaufnahmemöglichkeit gestrichen. Der Rechnungshof begrüßt diese Maßnahmen.

---

[17] So reicht der Bund ab 2015 seine Beteiligung an den Kosten der Migration über die Umsatzsteuer an die Länder weiter. Eine Steigerung der Umsatzsteuereinnahmen ist bei den Ländern daher in diesen Jahren nicht allein konjunkturbedingt.

[18] In den Sondervermögen „Ökologische Altlasten" und „Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen" wurden zum 31. Dezember 2017 Schulden von rd. 577 Mio. EUR ausgewiesen.

Der Rechnungshof sieht jedoch die Gefahr, dass durch das Neugründen von Sondervermögen die Schuldenregel umgangen werden könnte.[19] Die Anwendung von § 18 ThürLHO auf Sondervermögen ist aus Sicht des Rechnungshofs daher geboten.

7. Exkurs: Modellvarianten der Länder zur Konjunkturbereinigung

Die Länder wenden unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren an. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hatte bereits 2014 beschlossen, eine Arbeitsgruppe „Konjunkturbereinigungsverfahren" (AG)[20] einzurichten. Sie hatte den Auftrag, sämtliche in den einzelnen Ländern bereits angewendeten Konjunkturbereinigungsverfahren näher zu betrachten. Zudem sollte sie den Sachstand und die jeweiligen Vorzüge und Nachteile der angewendeten Modelle darstellen. Der Abschlussbericht wurde den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe auf ihrer Tagung im Frühjahr 2016 vorgestellt. Da die unterschiedlichen Modelle bis zu diesem Zeitpunkt in keinem der Länder einen kompletten Konjunkturzyklus durchlaufen hatten, wurde beschlossen, zu gegebener Zeit eine abschließende Bewertung vorzunehmen. Das Papier der Arbeitsgruppe ist öffentlich.[21] Hieraus sind die folgenden Modellbeschreibungen in der gebotenen Kürze entnommen.

Referenzwertmodell

Das bereits anhand der Bestimmungen in Thüringen beschriebene Referenzwertmodell wenden – wenn auch in unterschiedlichen Ausgestaltungen – neben Thüringen auch Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern an. Dabei sind z. B. unterschiedliche Referenzzeiträume festgelegt, Steuerrechtsänderungen unterschiedlich oder nicht berücksichtigt, zum Teil Mindestunterschreitungen zur konjunkturellen Normallage vorgegeben oder auch unterschiedliche Tilgungsregelungen vorgeschrieben.

Trendsteuereinnahmen-Modell

Die Ermittlung der Konjunkturkomponente ergibt sich beim Trendsteuereinnahmen-Modell als Differenz aus den tatsächlichen bzw. den geschätzten Steuereinnahmen zu den Trendsteuereinnahmen. Positive bzw. negative Abweichungen vom Trend werden auf einem Kontrollkonto erfasst. Damit können die Auswirkungen von Auf- und Abschwungphasen auf den Haushalt hinsichtlich ihrer Symmetrieeigenschaft überwacht werden. Mithilfe eines Korrekturmechanismus soll Fehleinschätzungen des Trends entgegengewirkt und somit ein symmetrisches Verfahren gewährleistet werden.
Das Verfahren wenden Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz an. Auch bei diesem Modell sind die Berechnungsgrundlagen von Land zu Land unterschiedlich.

Aggregiertes Quotierungsverfahren/EU-Verfahren

Bei dem von der EU-Kommission erarbeiteten Verfahren wird die Konjunkturkomponente aus dem Auslastungsgrad der Volkswirtschaft (Produktionslücke) und dem konjunkturellen Einfluss auf den öffentlichen Haushalt (Budgetelastizität) abgeleitet. Aufgrund der gesetzlich festgeschriebenen Übereinstimmung mit dem Verfahren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nutzt der Bund das EU-Modell zur Konjunkturbereinigung und zur Berechnung der Nettokreditaufnahme. Das Verfahren der Konsolidierungshilfeländer (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) ist gemäß § 4 KonsHilfG in den Verwaltungsvereinbarungen zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfenvereinbarung) geregelt und lehnt sich ebenfalls an das EU-Modell an.

---

[19] vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 3. bis 5. Mai 2010 in Hamburg, TOP 4.

[20] Die AG war als Unterarbeitsgruppe des Arbeitskreises „Haushaltsrecht und Grundsatzfragen" der Rechnungshöfe gegründet worden.

[21] Vgl. z. B. http://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Sonderberichte/Arbeitspapier_KonBeV_Finalfassung.pdf

Stärken und Schwächen des Trendsteuer- und des EU-Modells

Beim Trendsteuermodell wird der „Steuereinnahmetrend" aus einem langen Zeitraum (bis zu 20 Jahren) ermittelt. Damit wird für die Bestimmung der konjunkturellen Normallage ein deutlich längerer Zeitraum einbezogen als bei den Referenzwertmodellen. Auch bei einer länger andauernden konjunkturellen Schwäche sind Schuldenaufnahmen solange möglich, wie der Trend unterschritten wird. Über eine Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen ist auch beim Trendsteuermodell zu entscheiden. Allerdings sehen die Länder, die dieses Verfahren anwenden, durchaus Manipulationsmöglichkeiten. Diese liegen bei der Festlegung des Startwerts, der Fortschreibung der konjunkturneutralen Steuereinnahmen und – wie schon beim Referenzwertmodell erwähnt – der Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen.

Das EU-Modell[22] verbindet ökonomische Theorie und Methodik zur Bestimmung der Produktionslücke mit den haushalterisch relevanten, ebenfalls konjunkturabhängigen Steuereinnahmen. Im Hinblick auf die Berechnung der ex-ante Konjunkturkomponente ist das Modell jedoch sehr komplex und intransparent.

8. Schuldenregel in Thüringer Verfassung

Aktuelle Schuldenregel der Thüringer Verfassung künftig nicht mehr anwendbar

Die Thüringer Verfassung legt in Art.98 Abs.2 S. 2 und 3 zur Schuldenbegrenzung Folgendes fest:

„Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zu Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Freistaats unter Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sowie zur Abwehr einer Störung dieses Gleichgewichts."

Soweit bestehendes Landesrecht zur Neuverschuldung ab 2020 nicht mit den grundgesetzlichen Regelungen vereinbar ist, ist es ab diesem Zeitpunkt nach Art. 31 GG nichtig.

Die Thüringer Verfassung koppelt die Kreditaufnahme des Landeshaushalts an die veranschlagten Investitionsausgaben (sog. goldene Schuldenregel). Diese Bestimmung ist ab 2020 mit dem Neuverschuldungsverbot des Grundgesetzes und den dort zugelassenen Ausnahmetatbeständen nicht mehr vereinbar.

Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in Landesrecht

Das Grundgesetz schreibt zwar nicht ausdrücklich vor, Ausnahmen vom grundgesetzlichen Neuverschuldungsverbot in der Landesverfassung oder einem Landesgesetz zu regeln.[23] Der Rechnungshof hält aber eine einfachgesetzliche Ausgestaltung nicht für ausreichend.[24] Vielmehr ist eine Verfassungsänderung geboten. Dafür sind die nachfolgenden Argumente ausschlaggebend:

- Der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes hat eine solche Regelung angesichts des angewachsenen Schuldenbergs und der Finanzkrise 2009 mit Zustimmung der Länder umgesetzt. Die Umsetzung der Neuverschuldungsregelung auf Landesebene soll nun den Landeshaushaltsgesetzgeber in diesem Sinne steuern. Dies kann wirkungsvoll nur geschehen, wenn die Landesregelung Verfassungsrang erhält.

---

[22] Die Bewertung des EU-Modells ist dem Bericht der UAG Konjunkturbereinigungsverfahren, S. 45 f entnommen, vgl. Fn. 19.

[23] Vgl. Ohler, in: Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 98, RZ 39. Ebenso: Wieland, J., Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Lande Nordrhein-Westfalen, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2015.

[24] Siekmann, in: Sachs (Hrsg.) Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 109 Rn. 78.

- Aufgrund des Mehrheitserfordernisses zur Änderung einer Verfassungsnorm wäre eine weitaus größere Kontinuität der Schuldenregel sichergestellt, als bei einer nur einfachgesetzlichen Regelung.
- Eine verfassungsrechtliche Regelung erlaubt es den Abgeordneten bzw. Fraktionen im Landtag, einen möglichen Verstoß gegen das Schuldenaufnahmeverbot über ein Normenkontrollverfahren vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof feststellen zu lassen. Das jeweilige Haushaltsgesetz am Maßstab des Grundgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, ist für Mitglieder des Landtags nicht möglich.
- Schließlich sollte vermieden werden, dass in Thüringen die Schuldenaufnahme in Verfassung und Landeshaushaltsordnung unterschiedlich ausgestaltet ist.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber sollte lediglich die grundlegenden Festlegungen zur Ausgestaltung der Neuverschuldungsbegrenzung in der Verfassung verankern. Einzelheiten zum Verfahren, insbesondere zur Berechnung des Neuverschuldungsvolumens, können in einem Ausführungsgesetz oder in der Thüringer Landeshaushaltsordnung geregelt werden.

9. Empfehlungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof empfiehlt eine Verankerung der Schuldenbremse in der Thüringer Verfassung. Eine Änderung der ab 2020 nicht mehr anwendbaren Verfassungsregel des Art. 98 Abs. 2 S. 2 und 3 ThürVerf (goldene Schuldenregel) sollte initiiert werden.

Das in § 18 ThürLHO aufgenommene Referenzwertmodell ist praktikabel, transparent und wenig manipulationsanfällig. Es ist geeignet, den Schuldenstand stabil zu halten. Der Rechnungshof regt dennoch an, die Regelung in folgenden Punkten nachzusteuern:

- Zur Umsetzung der Vorgaben des Grundgesetzes sollten Regelungen für den Haushaltsvollzug ergänzt werden.
- Steuermehreinnahmen - also der Überschuss der tatsächlichen Steuereinnahmen über die veranschlagten Steuereinnahmen - sollten zu einer entsprechenden Verminderung der Kreditermächtigung oder einer zusätzlichen Tilgungsverpflichtung führen.
- Zumindest gravierende Einnahmeausfälle aufgrund von Rechtsänderungen sollten nach einem einfachen Verfahren berücksichtigt werden und nicht zu einer Neuverschuldung berechtigen.
- Die Schuldenregel sollte auch für Sondervermögen gelten.
- Der Tilgungsplan sollte parallel zur Veranschlagung der Kreditaufnahme aufgestellt werden und Verbindlichkeit erhalten.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Sebastian Dette — Mike Huster

Klaus Behrens — Dr. Annette Schuwirth — Kirsten Butzke