

Kasten 3:

Zu den Implikationen der Schuldenregeln für die öffentlichen Finanzen während der Pandemie

Mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurden Begrenzungen der jährlichen Neuverschuldung eingeführt. Mit der Reform des SWP wurde das Ziel eines mittelfristig im Grundsatz strukturell ausgeglichenen Haushalts implementiert. Das gesamtstaatliche strukturelle Defizit soll demnach nicht höher als 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt liegen, in Deutschland ist die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes durch die nationale Schuldenbremse auf 0,35% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt begrenzt. Diese Grenzen dürfen nur „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“^{K3.1}, und mit Zustimmung einer Mehrheit des Bundestages überschritten werden. Zudem ist im Fall einer Überschreitung der zulässigen Nettokreditaufnahme durch den Bund in einer Notsituation ein Tilgungsplan vorzulegen, um sicherzustellen, dass die zusätzliche Verschuldung „binnen eines angemessenen Zeitraumes“ zurückgeführt wird.^{K3.2} Die mit dem Nachtrag zum Bundeshaushaltsplan 2020 geplante Nettokreditaufnahme überschreitet die in der Schuldenbremse verankerte Regelgrenze um knapp 100 Mrd. Euro. Im Tilgungsplan ist vorgesehen, dass der die zulässige Obergrenze überschreitende Betrag in den Jahren 2023 bis 2042 zu je einem Zwanzigstel, also um ungefähr 5 Mrd. Euro pro Jahr, zurückgeführt wird. Für das am 3. Juni 2020 vorgelegte Konjunkturpaket soll ein weiterer Nachtragshaushalt beschlossen werden, wodurch sich die Nettokreditaufnahme des Bundes nochmals um gut 50 Mrd. Euro und damit auch die jährlichen Tilgungsbeträge erhöhen werden.

Darüber hinaus könnten sich für den Bund Abbauverpflichtungen aus dem Kontrollkonto der Schuldenbremse ergeben. In der Regel werden Abweichungen der tatsächlichen Nettokreditaufnahme des Bundes und der seit Inkrafttreten der Schuldenbremse neu errichteten Extrahaushalte des Bundes von der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme auf einem Kontrollkonto verbucht. Im Falle einer Überschreitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme wird ein negativer Betrag, im Falle eines Unterschreitens ein positiver Betrag verbucht. Der nach jedem Haushaltsabschluss auf dem Kontrollkonto verbuchte Differenzbetrag wird mit den in den Vorjahren auf dem Kontrollkonto verbuchten Salden verrechnet.

Wird von der für Notsituationen vorgesehenen Ausnahmesituation Gebrauch gemacht, ist der auf dem Kontrollkonto zu verbuchende Betrag um die vom Bundestag beschlossene erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Fällt in der aktuellen Situation die tatsächliche Nettokreditaufnahme dann höher aus als im Nachtragshaushalt angesetzt, muss der Differenzbetrag auf dem Kontrollkonto verbucht werden. Der negative Saldo auf dem Kontrollkonto soll den Schwellenwert von 1% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres nicht überschreiten. Aktuell wären dies ungefähr 33 Mrd. Euro. Allerdings würde eine negative Differenz zwischen tatsächlicher und maximal zulässiger Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 mit dem positiven Saldo auf dem Kontrollkonto in Höhe von derzeit 52,1 Mrd. Euro verrechnet. Abbauverpflichtungen ergeben sich zudem nur dann, wenn für das kommende Jahr eine positive Veränderung der Produktionslücke erwartet wird.

^{K3.1} Vgl. *Grundgesetz*, Art. 115, Abs. 2.

^{K3.2} Diese Regelungen gelten ebenso für die Bundesländer. Der „angemessene Zeitraum“ ist, zumindest für den Bund, nicht eindeutig definiert und hängt etwa von der Höhe der Kreditaufnahme ab. Zudem kann die jährliche Tilgungsleistung auch nach Verabschiedung des Tilgungsplans der konjunkturellen Lage angepasst werden (vgl. *Mayer, C.: Greift die neue Schuldenbremse?* in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Jg. 136, Nr. 2, 2011, 266-322).

Darüber hinaus hat der Bund in den vergangenen Jahren eine Rücklage in einer Höhe von mittlerweile knapp 50 Mrd. Euro aufgebaut. Durch Entnahmen aus dieser Rücklage könnte die Nettokreditaufnahme in Zukunft reduziert werden. Während gebildete Rücklagen somit zusätzliche Haushaltsspielräume eröffnen, dienen Guthaben auf dem Kontrollkonto lediglich dazu, Überschreitungen der zulässigen Nettokreditaufnahme in einem Haushaltsjahr auszugleichen, sie erhöhen aber nicht unmittelbar den finanzpolitischen Planungsspielraum.^{K3.3}

Sofern die Verschuldungsgrenze von 0,5% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt für den Gesamtstaat bzw. die zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes in Höhe von 0,35% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt künftig wieder eingehalten wird, wird auch die Schuldenstandsquote wieder zurückgeführt werden.

Auch im kommenden Jahr dürften die öffentlichen Haushalte hohe Defizite aufweisen. Die maximal zulässige Nettokreditaufnahme ergibt sich aus der maximal zulässigen strukturellen Nettokreditaufnahme abzüglich des Saldos finanzieller Transaktionen, der Konjunkturkomponente und möglicher Abbauverpflichtungen aus dem Kontrollkonto. Durch die Abwärtskorrektur des Produktionspotenzials infolge des wirtschaftlichen Einbruchs im laufenden Jahr verringert sich die Konjunkturkomponente für das Folgejahr, wodurch die maximal zulässige Nettokreditaufnahme für das Jahr 2021 geringer ausfällt. Allerdings soll die Schuldenbremse auch für das Jahr 2021 ausgesetzt werden.

^{K3.3} Vgl. z. B. *Deutsche Bundesbank*: Exkurs: Zur Nutzung von Rücklagen und Extrahaushalten bei Bund und Ländern, in: Monatsbericht August 2018, 70-74.