

Tagung „Die deutsche Schuldenbremse: Rechtlicher Rahmen, Rationalität und Spielräume für kreditfinanzierte öffentliche Investitionen“

Berlin, 16. September 2019

**Designfragen und -probleme bei der Ausgestaltung einer  
Schuldenbremse und Rückwirkungen auf deren Rationalität –  
Die institutionenökonomische Perspektive**

Prof. Dr. Thorsten Beckers

TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),  
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit  
Tim Becker, Lukas Vorwerk und Marten Westphal.*

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Rationalität für politische Selbstbindung und Ansätze zur Erreichung einer politischen Selbstbindung

1.2) Einflussfaktoren bezüglich der Rationalität einer politischen Selbstbindung auf Verfassungsniveau

1.3) Exkurs: Kurzer (erster) Rückblick auf die 2009er Reform der „deutschen Schuldenbremse“

2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

4) Fazit

# Rationalität für politische Selbstbindung und Ansätze zur Erreichung einer politischen Selbstbindung

## Vor- und Nachteile einer politischen Selbstbindung

- Vorteile:
  - Ggf. Reduktion von Opportunismusproblemen
  - ...
- Nachteile:
  - Eingeschränkte Möglichkeiten zur Reaktion auf veränderte Umweltbedingungen
  - Übliche Kontrahierungsprobleme (Transaktionskosten, eigennutzorientierte Agenten, ...)
  - ...

Außerdem zu beachten: Gefahr des Missbrauchs im Sinne eines politischen Hold-up. Daher besteht eine Rationalität für Meta-Regeln gegen Meta-Regeln zur politischen Selbstbindung.

→ Trade-off zwischen Flexibilität und Selbstbindung

## Wesentliche Instrumente zur Erreichung

- Klare Regeln
- Zielvorgaben und Delegation
- Reputation (bzw. weiche Regeln + Transparenz)

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Rationalität für politische Selbstbindung und Ansätze zur Erreichung einer politischen Selbstbindung

1.2) Einflussfaktoren bezüglich der Rationalität einer politischen Selbstbindung auf Verfassungsniveau

1.3) Exkurs: Kurzer (erster) Rückblick auf die 2009er Reform der „deutschen Schuldenbremse“

2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

4) Fazit

# **Einflussfaktoren bezüglich der Rationalität einer politischen Selbstbindung auf Verfassungsniveau**

---

- **Bedeutung des Regelungsgegenstandes**
- **Opportunistusgefahren (ohne politische Selbstbindung)**
- **Kontrahierbarkeit (im Kontext von Umweltunsicherheit und Dynamik)**
- **Wissensstand des Regelsetzers**

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

1.1) Rationalität für politische Selbstbindung und Ansätze zur Erreichung einer politischen Selbstbindung

1.2) Einflussfaktoren bezüglich der Rationalität einer politischen Selbstbindung auf Verfassungsniveau

1.3) Exkurs: Kurzer (erster) Rückblick auf die 2009er Reform der „deutschen Schuldenbremse“

2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

4) Fazit

# Agenda

---

## 1) Grundlagen

## 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus

2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus

2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt

2.6) Fazit

## 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

## 4) Fazit

# Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus

Nicht nur positives sondern auch negatives Verschuldungsniveau denkbar

**Bezug zu Gesamtverschuldung oder Neuverschuldung?**

**Absolute oder relative Festsetzung?**

**Wenn relative Festsetzung, dann mit Bezug zu BIP oder zu Investitionen?  
... oder mit Bezug wozu?**

**Wenn Festsetzung mit Bezug zu Investitionen, dann stellen sich u. a. folgende Fragen:**

- Was für Investitionen? Bzw. Investitionen in welchen Sektoren und mit welchen Zielrichtungen?
- Erhaltungs- und/oder Kapazitätserweiterungsinvestitionen?
- Brutto- oder Nettoinvestitionen?
- ...

Goldene Regel (Art 109 GG von 1969-2009): Kreditaufnahme für Bruttoinvestitionen möglich  
ÖPP und ÖÖP-Projekte mit Vergütungszahlungen aus dem Haushalt:  
Kreditaufnahme für Nettoinvestitionen (bei Blick über alle derartigen Vorhaben hinweg) möglich

...

**Und nicht zuletzt: Umgang mit Kapitalaufnahme jenseits des Kern-Haushalts?  
Bzw. welche Ausgaben „im staatlichen Bereich“ bzw. in von „spezieller staatlicher Regulierung erfassten Bereichen“ sind einbezogen?**

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus
  - 2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus
  - 2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“
  - 2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse
  - 2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt
  - 2.6) Fazit
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus

---

## Folgen einer schlechten Kontrahierbarkeit

- Geringe Effektivität  
... und / oder ...
- Ineffizienzen  
... und in diesem Zusammenhang ggf. auch mit Umgehungsmodellen einhergehende Nachteile

## Exkurs: Alternative Ansätze bei einer schlechten Kontrahierbarkeit

- Zielvorgaben und Delegation
- Reputation (bzw. weiche Regeln + Transparenz)

# Agenda

---

...

## 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus

2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus

2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

2.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen

2.3.2) Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme / „Umgehungsmöglichkeiten bezüglich des Grundgedankens einer harten Schuldenbremse“

2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt

2.6) Fazit

...

# Verschiedene Schuldenbremsen auf nationaler und europäischer Ebene

BACK UP

## Deutsche Schuldenbremse (Bundesebene)

- Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 115 Abs. 2 GG
- Einzelheiten (Ermächtigung in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG) sind im Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz geregelt

## Schuldenbremsen der Länder

- Jeweils landesrechtlich geregelt
- Möglichkeit, die grundgesetzliche Schuldenbremse zu verschärfen, aber nicht „aufzuweichen“

## Maastricht-Kriterien (Stabilitäts- und Wachstumspakt)

- Verpflichtung, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, in Art. 126 Abs. 1 AEUV
- Verfahren bei einem übermäßigem Defizit in den Art. 121 und 126 AEUV und ergänzend im Protokoll Nr. 12132
- Prüfkriterien in Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 12

## Fiskalpakt

- Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion ("Fiskalvertrag")
- Regeln zur Einhaltung in Art. 3 Abs. 1 lit. b) S. 1 SKSV

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse (Bund) vs. „EU-Maastricht“

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	<b>Unionsrecht</b>	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	<b>GG (+ ...)</b>	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Zuordnungsregeln für Organisationen / Einheiten: Schalenkonzept gemäß deutscher Finanzstatistik

## Kernhaushalte

- Bund
- Länder
- Kommunen
- (Sozialversicherung)
- Sondervermögen und reine Finanzierungsgesellschaften ohne Sachaufgaben

## Extrahaushalte

- Öffentliche Hochschulen
- Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen
- Versorgungsrücklagen/ Versorgungsfonds
- Zweckverbände (Nichtmarktproduzenten)
- ...

## Sonstiges Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

- Zweckverbände (Marktproduzent)
- Verkehrsunternehmen
- Wohnungsbau-gesellschaften

## zu unterscheiden:

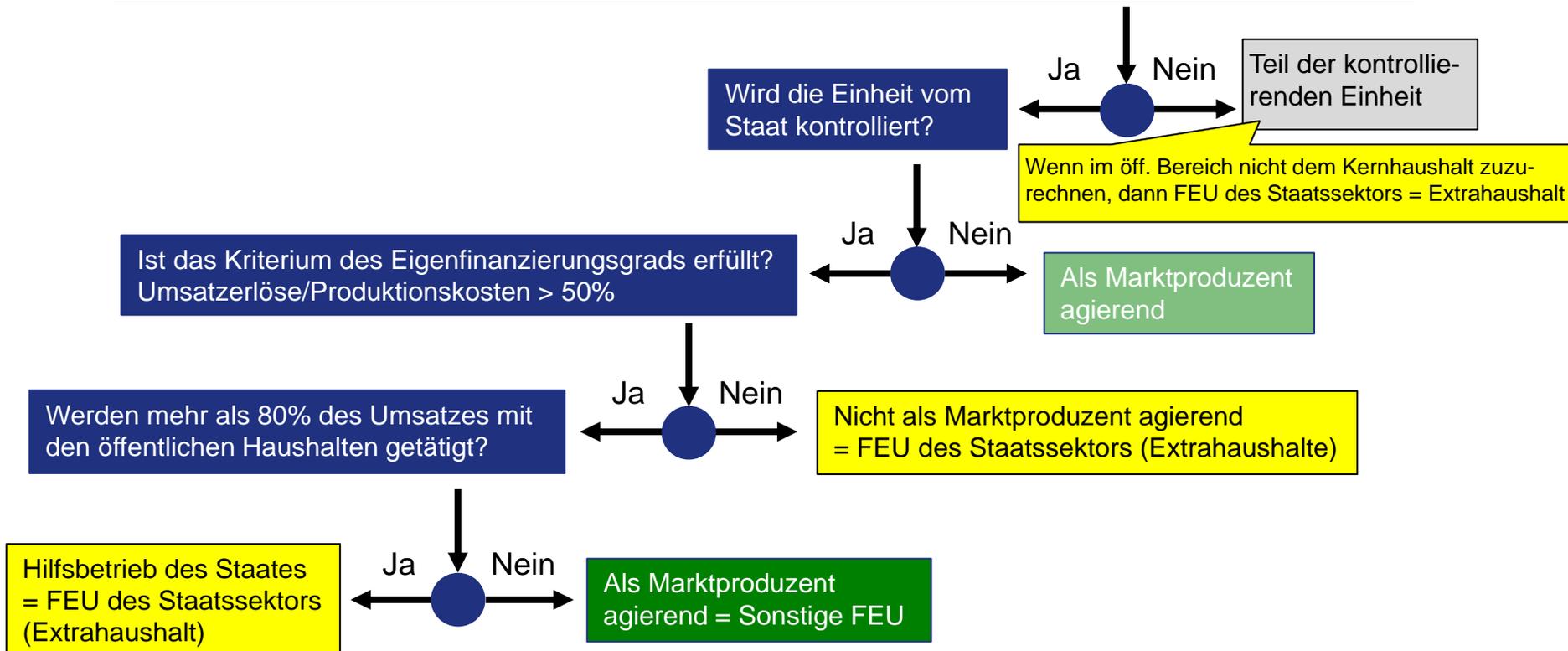
- rechtlich selbstständige vs. rechtlich unselbstständige Extra-HH
- Rechtlich selbstständige Extra-HH mit / ohne Sachaufgabe

Deutsche Finanzstatistik übernimmt an dieser Stelle Zuordnungsregeln aus dem ESVG  
→ siehe nächste Folie

# Zuordnungsregeln für Organisationen/Einheiten zum Staats-/Privatsektor nach dem ESVG

Handelt es sich um eine institutionelle Einheit? Anwendung der Kriterien des ESVG 1995:

- Entscheidungsfreiheit in der Ausübung der Hauptfunktion
- Vollständige Rechnungsführung beziehungsweise Möglichkeit, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen, ist gegeben



Staatssektor nach ESVG entspricht den Kernhaushalten und Extrahaushalten gemäß dem Schalenkonzept der deutschen Finanzstatistik

# Zuordnungsregeln für Organisationen / Einheiten: Schalenkonzept gemäß deutscher Finanzstatistik

BACK UP

## Kernhaushalte

- Bund
- Länder
- Kommunen
- (Sozialversicherung)
- Sondervermögen und reine Finanzierungsgesellschaften ohne Sachaufgaben

## Extrahaushalte

- Öffentliche Hochschulen
- Landesbetriebe für Straßenbau/-wesen
- Versorgungsrücklagen/ Versorgungsfonds
- Zweckverbände (Nichtmarktproduzenten)
- ...

## Sonstiges Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU)

- Zweckverbände (Marktproduzent)
- Verkehrsunternehmen
- Wohnungsbau-gesellschaften

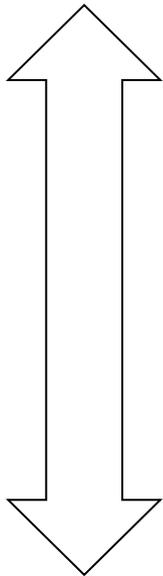
## zu unterscheiden:

- rechtlich selbstständige vs. rechtlich unselbstständige Extra-HH
- Rechtlich selbstständige Extra-HH mit / ohne Sachaufgabe

Deutsche Finanzstatistik übernimmt an dieser Stelle Zuordnungsregeln aus dem ESVG  
→ siehe nächste Folie

# Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehungen (ÖPP, ÖÖP), in denen der Auftragnehmer zur Investitionsfinanzierung Kapital aufnimmt

## Auftraggeber (AG)



### ESVG-Kriterien

- Regelungen folgen dem sog. „**Risk+Reward**“-Ansatz
- Zuordnung der Assets und der entsprechenden Schulden an den Vertragspartner, der die zentralen (Kosten-)Risiken trägt („Risikoallokation“)
- Zuordnung grundsätzlich an den AN, wenn dieser vor allem das Bau(-kosten-)risiko sowie entweder das Verfügbarkeits- oder das Nachfragerisiko zu tragen hat
- Darüber hinaus weitere Detailregeln (z.B. Restwertrisiko)

„strenge“

### Im Lichte der deutschen Schuldenbremse

- Zeitliche Struktur der vertraglich vereinbarten Vergütungszahlungen ist entscheidend
  - Bei entsprechender Ausgestaltung wird das vom AN zur Finanzierung des Vorhabens aufgenommene Kapital nicht auf die Verschuldung des AG angerechnet
- **Cash-Flow-Orientierung**

„weiche“

## Auftragnehmer (AN)

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Maastricht“ (1/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)					
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Maastricht“ (1/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+143d GG)					
„ (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

Rechtsgrundlage:  
Art. 126 AEUV  
i. V. m. Protokoll Nr. 12

- Eigenfinanzierungsgrad-Kriterium: Min. 50% der (Produktions-)Kosten werden durch Erlöse gedeckt
- „Markterlös-Kriterium“: Nicht mehr als 80% der Erlöse mit dem Sektor Staat

Praxis in Deutschland (nach unserem Kenntnisstand): Im Ausgangsfall ordnen zuständige statistische Behörden ÖPPs dem Sektor Staat zu, da sie Erfüllung der ESVG-Kriterien nur überprüfen können, wenn ihnen umfangreiche Auskünfte dazu durch die jeweiligen öffentlichen Akteure mitgeteilt werden

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

## Deutsche Schuldenbremse – Bund (2/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

## Deutsche Schuldenbremse – Bund (2/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“					
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

**Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG:**

- „Stabilitätsrat orientiert sich bei seiner Überwachung der Einhaltung der deutschen Schuldenbremse durch den Bund an den unionsrechtlichen Vorgaben und Verfahren.“
- Geringe Restunsicherheit, ob Art. 109a Abs. 2 S. 2 GG nicht doch dazu führen könnte, dass – wie auch bei „Maastricht“ – ESG-Kriterien für die Zuordnung von Organisationen / Einheiten und Schulden gelten

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I)	<p><b>Ausnahme:</b> Wenn ein Schuldenstand von erheblich unter 60% des BIP und geringe Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentliche Finanzen vorliegen, dann ist ein Defizit von max. 1% des BIP erlaubt (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d)).</p>				
(109)					
D-Land (II)					
K				<p>Zu beachten: Art. 3 Absatz 3 Buchstabe a) regelt, dass keine Anrechnung „einmaliger und befristeter Maßnahmen“ erfolgt. Zu klären wäre, ob dazu auch Investitionsmaßnahmen zählen, was u.U. zu einer „Aufweichung“ gegenüber den ESVG-Regelungen führen würde.</p>	

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: „EU-Fiskalpakt“ (3/6)

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	<b>Unionsrecht</b>	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	<b>GG (+ ...)</b>	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)					
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

## Deutsche Schuldenbremse – Länder (4/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

## Deutsche Schuldenbremse – Länder (4/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)					
Kommunen					

**Art. 109a GG:**  
Für die Länder treffen auch die Ausführungen zum Bund zu

**Art. 109a+143d GG:**  
Zu beachten, dass gesondertes, temporäres Schuldenregelregime für Konsolidierungsländer („Verwaltungsvereinbarung Bund – Land“), z.B. Berücksichtigung (der Finanzierungssalden) von nach dem ESVG zum Sektor Staat gehörenden kreditemächtigten Organisationen / Einheiten des Landes bei der Verschuldung

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen: Deutsche Schuldenbremse – Landesrechtliche Regelungen (5/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)		0%	L-Verfassung und/oder L-Gesetz	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)
Kommunen					

# Übersicht über die verschiedenen Schuldenbremsen

## Deutsche Schuldenbremse Kommunen (6/6)

BACK UP

	Max. Verschuldung		Rechtliche Festlegung	Voraussetzung für <u>keine</u> Zuordnung zum Staat	
	Bestand	Fluss		Einheit	Schuldenzuordnung in Vertragsbeziehung
„EU-Maastricht“	60% BIP	3% BIP	Unionsrecht	Streng (nur sonst. FEU)	Streng („Risk+Reward“)
D-Bund (109+115 GG)		0,35% BIP	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
„EU-Fiskalpakt“	60% BIP	0,5%	Völkerrechtl. Vertrag + HGrG	wie „Maastricht“ (ESVG)	wie „Maastricht“ (ESVG)
D-Land (I) (109+143d GG)		0%	GG (+ ...)	Weich (sonst. FEU + Extra-HH)	Weich (Cash-Flow-orientiert)
D-Land (II) (109+143d GG)		0%	L-Verfassung und/oder L-Gesetz	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)	Verschärfung möglich (je nach landesrechtlicher Umsetzung)
Kommunen					

- Deutsche Schuldenbremse in 109 GG erfasst die Kommunen nicht!
- „Maastricht“-SB erfasst alle staatlichen Ebenen und somit auch die Kommunen
- Landesrechtliche Regelungen zur Verschuldungsfähigkeit und zu Verschuldungsgrenzen der Kommunen
- Länder könnten versuchen, durch Aufgabenübertragungen (ohne damit korrespondierende finanzielle Maßnahmen) Schulden auf die kommunale Ebene zu „verlagern“; dies wird jedoch durch das Konnexitätsprinzip verhindert bzw. zumindest begrenzt
- Hier keine weitere / vertiefte Berücksichtigung der Verschuldung bei Kommunen

# Agenda

---

...

## 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus

2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus

2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

2.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen

2.3.2) Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme / „Umgehungsmöglichkeiten bezüglich des Grundgedankens einer harten Schuldenbremse“

2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt

2.6) Fazit

...

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
<b>B-1.1</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
<b>B-1.2</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
<b>B-1.3</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> <li>• öff. Partner = sonst. FEU-,</li> <li>• Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind</li> </ul>
<b>B-2.1</b>			
<b>B-2.2</b>			
<b>B-2.3</b>			

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
<b>B-1.1</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
<b>B-1.2</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
<b>B-1.3</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
<b>B-2.1</b>			
<b>B-2.2</b>			
<b>B-2.3</b>			

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
<b>B-1.1</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
<b>B-1.2</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
<b>B-1.3</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
<b>B-2.1</b>			
<b>B-2.2</b>			
<b>B-2.3</b>			

**Zu beachten (auch bei den weiteren Modellen):**

**(Umgehungs-)Wege unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der legislativen Involvierung**

- Legislative hat nur im Rahmen des Haushaltsgesetzes mitzuentcheiden
- Legislative hat (ggf. außerdem) ein spezielles (einfaches) Gesetz zur Erlassen (z.B. zur Errichtung einer AöR)

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (3/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
<b>B-1.1</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
<b>B-1.2</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
<b>B-1.3</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)		
<b>B-2.1</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-)
<b>B-2.2</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
<b>B-2.3</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+)	(+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe),</li> <li>• Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind</li> </ul>

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Bund (3/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
<b>B-1.1</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
<b>B-1.2</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
<b>B-1.3</b>	Bundesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)		
<b>B-2.1</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+)	I.d.R. (-)
<b>B-2.2</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) Oder ÖPP oder ÖÖP	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
<b>B-2.3</b>	Bundes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+)	(+) ggf. möglich, wenn insb. • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

Überschneidung mit Modell B-1.3

Überschneidung mit Modell B-1.3

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A): Keine Verletzung etwaiger landesrechtlicher Verschärfungen der Schuldenbremse im Bereich der Zuordnungsregeln von Organisationen / Einheiten und Schulden</b>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B): Bei Konsolidierungs-Länder muss öffentlicher Partner gemäß jeweiliger Verwaltungsvereinbarung Bund-Land ein sonstiger FEU sein</b>	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
L-2.1			
L-2.2			
L-2.3			

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (1/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	Art. 115 GG: (-)	(-)
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A): Keine Verletzung etwaiger landesrechtlicher Verschärfungen der Schuldenbremse im Bereich der Zuordnungsregeln von Organisationen / Einheiten und Schulden</b>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B): Bei Konsolidierungs-Länder muss öffentlicher Partner gemäß jeweiliger Verwaltungsvereinbarung Bund-Land ein sonstiger FEU sein</b>	I.d.R. (-) (+) ggf. möglich, wenn insb. • öff. Partner = sonst. FEU-, • Risk+Reward- und Kriterien erfüllt sind
L-2.1			
L-2.2			
L-2.3			

• Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden

• Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-2.1	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115G: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B)</b>	I.d.R. (-)
L-2.2	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A)</b>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-2.3	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B)</b>	(+) ggf. möglich, wenn insb. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe),</li> <li>• Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind</li> </ul>

Überschneidung mit Modell L-1.3

Überschneidung mit Modell L-1.3

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (2/3)

Finanzierungs- und Realisierungsmodelle		„Umgehung“ von Schuldenbremsen möglich durch Nicht-Zurechnung der Schulden zum „Staat“?	
Nr.	Beschreibung	Deutsche Schuldenbremse(n)	Europäische Schuldenbremsen („Maastricht“ + Fiskalpakt)
L-1.1	Landesverwaltung + Haushalt + KBV	...	...
L-1.2	Landesverwaltung + Haushalt + ÖPP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-1.3	Landesverwaltung + Haushalt + ÖÖP (mit Kapitalaufnahme)	...	...
L-2.1	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung nur aus HH	Art. 115G: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B)</b>	I.d.R. (-)
L-2.2	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + ÖPP + Vergütung nur aus HH	Art. 115 GG: (+) <b>Oder ÖPP oder ÖÖP (A)</b>	I.d.R. (-) Aber (+) ggf. „auf Antrag“ möglich, wenn Risk+Reward-Kriterium erfüllt
L-2.3	Landes-AöR/GmbH/AG (mit Kapitalaufnahme) + KBV + Vergütung direkt von Nutzern	Art. 115 GG: (+) <b>Voraussetzung (A)</b> <b>Voraussetzung (B)</b>	(+) ggf. möglich, wenn insb. • Sonst. FEU- (u.a. 50%/80%-Vorgabe), • Risk+Reward- (in Beziehung Bund zu Bundes-AöR/GmbH/AG) analog bzw. kein Haushaltsrisiko- und Kriterien erfüllt sind

- Ggf. können Kapitalkosten durch die marktlich bepreiste Gewährung einer Staatsgarantie (als „rechte-Tasche-linke-Tasche-Geschäft“) deutlich gesenkt werden
- Diverse rechtliche Aspekte (u.a. Beihilferecht) zu beachten und klare rechtliche Prognosen bezüglich Beurteilung durch EUROSTAT sehr schwierig

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Länder (3/3)

BACK UP

## Zu beachten: „Umgehungswege“ unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der legislativen Involvierung

- Legislative hat nur im Rahmen des Haushaltsgesetzes mitzuentcheiden (z.B. bei einem „normalen“ ÖPP-Projekt)
- Legislative hat (ggf. außerdem) ein spezielles (einfaches) Gesetz zur Erlassen (z.B. zur Errichtung einer AöR)

## Außerdem zu beachten:

- Landesrechtliche Umsetzung der in Art. 109 GG vorgesehenen Schuldenbremse kann auf (Landes-)Verfassungs- oder einfachgesetzlicher Ebene erfolgen
- In Abhängigkeit davon sind etwaige bereits beschlossene landesrechtliche Verschärfungen (im Bereich der Zuordnung von Organisationen/Einheiten und Schulden) gegenüber Art. 115 GG einfacher oder schwieriger zu beseitigen

# Verschiedene Finanzierungs- und Realisierungsmodelle und deren Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme im Lichte von Schuldenbremsen: Kommunen

---

## Europäische Schuldenbremse („Maastricht“ + Fiskalpakt):

Grundsätzlich wie bei Bund und Ländern

## Deutsche Schuldenbremsen

- Art. 109 GG erfasst Kommunen nicht
- Ansonsten abhängig von landesrechtlichen Regelungen

# Agenda

...

## 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse

2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus

2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus

2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“

2.3.1) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen

2.3.2) Möglichkeiten zur Kapitalaufnahme / „Umgehungsmöglichkeiten bezüglich des Grundgedankens einer harten Schuldenbremse“

2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

2.5) Diskussion  
des grundsätzlichen  
Investitions

2.6) Fazit

EIN Beispiel für weitere Umgehungstricks (hinsichtlich der deutschen Schuldenbremse):  
Aufstockung von „alten“ Bundeswertpapieren aus „Hochzinszeiten“ anstelle von Neuemission zu aktuellen Zinskonditionen und „Verortung“ der Verkaufserlöse im aktuellen Haushaltsjahr

...

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus
  - 2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus
  - 2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“
  - 2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse
  - 2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt
  - 2.6) Fazit
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Einordnung der deutschen Schuldenbremse

## Faktisch eher „weiche“ bzw. allenfalls „mittel-harte“ Schuldenbremse

Hier den verfassungsrechtlichen Einschätzungen von Georg Hermes (und somit auch der wohl sehr großen Mehrheit der mit diesem Thema befassten Verfassungsjuristen/innen folgend)

## Vielfältige Möglichkeiten zur Aufnahme von Krediten von Investitionen, die letztendlich aus Haushaltsmitteln zurück gezahlt werden

### Bestehende Kreditaufnahmemöglichkeiten werden sehr unterschiedlich genutzt

Nicht selten werden in der Praxis Kreditaufnahmen mit Mehrkosten (und somit Wirtschaftlichkeitsnachteilen bzw. Effizienzverlusten) „erkauft“

Sehr begrenzte Wirksamkeit von haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, da Kontrahierungsprobleme bezüglich der Vorgabe des wirtschaftlichen Handelns

## Überschreitung eines bestimmtes Verschuldungsniveaus dürfte wohl effizienter abgesichert werden können

- Symmetrischer Umgang mit verschiedenen Beschaffungsvarianten (zumindest einfachgesetzliche Anpassungen sinnvoll)
- Erlaubnis zur Kreditaufnahme in Höhe des Netto-Investitions-Volumens auch im Kern-Haushalt (grundgesetzliche Anpassungen erforderlich)

Ähnlich wie 2007 vom SVR vorgeschlagen

# Einordnung der europäischen Schuldenbremse

## Ziel des Schließens von „Umgehungswegen“

### Damit einher gehen ...

- ... erhebliche Transaktionskosten im Kontext von Kontrahierungsproblemen
- ... erhebliche Mehrkosten und sonstige Nachteile im Kontext des Bestehens bzw. des „Auftauchens“ von (immer ausgefalleneren) Umgehungswegen

## Umgehungen sind letztendlich doch noch möglich, aber gehen mit zunehmenden Nachteilen einher

Z. B. bestimmte ÖPP-Projekte

## Beispiele für Umgehungswege und andere Absurditäten

- Ineffiziente private Kapitalanteile und Risikozuordnungen in ÖPP-Projekten
- „Mischkonzerne“, die über 50% Nutzereinnahmen erzielen
- Kreditaufnahme bei regulierten Stromnetzbetreiber

## Führen die mit Umgehungsaktivitäten einhergehenden Kosten zu einer Begrenzung von Umgehungsaktivitäten?

Mögliche Alternative zum ESGV-Ansatz: Lediglich mit Renteneffekten (und nicht mit tatsächlichen volkswirtschaftlichen Kosten) einhergehende Sanktionen für die Umgehungen bzw. Kreditaufnahmen beschließenden politischen Akteure vorsehen

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus
  - 2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus
  - 2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“
  - 2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse
  - 2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt
  - 2.6) Fazit
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt

---

## Weicher Ansatz

- Geringe Transaktionskosten
- Wenige Nachteile durch Umgehungen
- Wirkung eher aufgrund von Reputationseffekten, Transparenz etc. ist sehr wichtig
- ...

## Mittlerer Ansatz

- Viele „Umgehungsmöglichkeiten“ und Fehlanreize
- „Umgehungen“ gehen nicht unbedingt mit sehr vielen Transaktionskosten und sonstigen Nachteilen einher
- ...

## Harter Ansatz

- Szenario 1 (wohl eher unrealistisch): Umgehungsmöglichkeiten können geschlossen werden
- Szenario 2 (ähnlich den Erfahrungen mit der europäischen Schuldenbremse):
  - Beschreiten der Umgehungswege geht mit Transaktionskosten und weiteren Nachteilen einher
  - Begrenzung des Beschreitens von Umgehungswegen gelingt (immerhin / nur) in einem gewissen Umfang

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 2.1) Gestaltungsfragen und -optionen hinsichtlich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus
  - 2.2) Bedeutung der Kontrahierbarkeit hinsichtlich des Verschuldungsniveaus
  - 2.3) Funktionsweise der verschiedenen Schuldenbremsen auf europäischer und nationaler Ebene sowie „Umgehungsmöglichkeiten“
  - 2.4) Einordnung der deutschen und der europäischen Schuldenbremse
  - 2.5) Diskussion von drei Ansätzen zur Ausgestaltung einer Schuldenbremse bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus, welches nicht den Investitionsumfang berücksichtigt
  - 2.6) Fazit
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Fazit

---

**Kontrahierungsprobleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten und nicht auf den Investitionsumfang bezogenen Verschuldungsniveaus führen zu Effektivitäts- und / oder Effizienzproblemen**

**Gewichtige Argumente für einen weichen Ansatz bei der Schuldenbremse, der nicht mit Transaktionskosten und Fehlanreizen einhergeht, wenn Festsetzung des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus ohne Bezug zum Investitionsvolumen**

**Vermutlich geringere Nachteile in Form von Transaktionskosten und Fehlanreizen bei Festsetzung des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus mit Bezug zum Investitionsvolumen**

- Brutto-Investitionen? Oder Netto-Investitionen (ähnlich SVR-Vorschlag von 2007)? Oder Brutto-Kapazitätserweiterungs-Investitionen (wie bei ASFINAG)? ...
- ...

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 3.1) Ökonomische Einordnung einer Konjunkturkomponente
  - 3.2) Herausforderungen bei der Gestaltung einer Konjunkturkomponente aus institutionenökonomischer Sicht und Implikationen für die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Ökonomische Einordnung einer Konjunkturkomponente

---

...

**Hohe Bedeutung langfristiger staatlicher Commitments hinsichtlich der Gewährleistung eines bestimmten Nachfrageniveaus für den Aufbau und Erhalt von Produktionskapazitäten in der Bauwirtschaft und weiteren Wirtschaftsbereichen**

...

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
  - 3.1) Ökonomische Einordnung einer Konjunkturkomponente
  - 3.2) Herausforderungen bei der Gestaltung einer Konjunkturkomponente aus institutionenökonomischer Sicht und Implikationen für die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

# Herausforderungen bei der Gestaltung einer Konjunkturkomponente aus institutionenökonomischer Sicht und Implikationen für die Rationalität einer Schuldenbremse

---

## Herausforderung bei der Gestaltung einer Konjunkturkomponente aus institutionenökonomischer Sicht

- Hohe Komplexität im Kontext hoher Dynamik
- Kein gefestigter Wissensstand

## ... und Implikationen für die Rationalität einer Schuldenbremse

Gewichtige Argumente gegen einen „harten Ansatz“ bei der Gestaltung einer Schuldenbremse (insbesondere bei „Verankerung“ auf Verfassungsniveau)

# Agenda

---

- 1) Grundlagen
- 2) Designfragen und -probleme bezüglich des grundsätzlich erlaubten Verschuldungsniveaus und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 3) Designfragen und -probleme bezüglich einer „Konjunkturkomponente“ und Rückwirkungen auf die Rationalität einer Schuldenbremse
- 4) Fazit

---

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

## Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

(tb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-23243 und 0163-8479465)

Tim Becker

(tib@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25573)

Lukas Vorwerk

(lvo@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25207)

Marten Westphal

(mwe@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25020)