



Sachstand

Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

**Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen
Schuldenbremse**

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 015/22
Abschluss der Arbeit: 11. März 2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Rechtsgrundlagen	4
2.1.	Deutsche Schuldenbremse	4
2.2.	Europäische Schuldenbremse	5
3.	Kenngößen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse	6
4.	Vergleich der europäischen und deutschen Fiskalregeln	7
4.1.	Allgemeines	7
4.2.	Erfasste Defizite	8
4.3.	Berechnung des strukturellen Defizits	9
4.4.	Konjunkturkomponente	9
4.5.	Finanzielle Transaktionen	10
4.5.1.	ESVG 2010	10
4.5.2.	Regelungen auf nationaler Ebene	11
4.6.	Einmaleffekte	12
5.	Auswirkungen der geänderten Buchungssystematik	13
6.	Bezug zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds	14

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um die Beantwortung verschiedener Einzelfragen, welche insbesondere den Vergleich zwischen deutscher und europäischer Schuldenbremse betreffen.

2. Rechtsgrundlagen

2.1. Deutsche Schuldenbremse

Regelungen, welche die Staatsverschuldung der Bundesrepublik Deutschland begrenzen, finden sich in Art. 109 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) sowie in Art. 115 Abs. 2 GG.

Gemäß **Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG** sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Gemäß Satz 2 können Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vorsehen. Ferner ist eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, möglich.

Der Bund hat von diesen Möglichkeiten im Rahmen des **Art. 115 Abs. 2 GG** Gebrauch gemacht. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Verbot der Neuverschuldung des Bundes wird gem. Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG auch dann entsprochen, wenn die Nettokreditaufnahme 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreitet (sog. Strukturkomponente). Eine darüber hinausgehende Kreditaufnahme ist zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen und im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen zulässig (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 bzw. Satz 6 GG).

Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ein Bundesgesetz. In der Gesetzesbegründung zu Art. 115 GG wird hierzu Folgendes ausgeführt:

„Mit der einfachgesetzlich zu regelnden Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen, der in Auf- und Abschwüngen gleichartigen Berücksichtigung der Konjunktur über ein Konjunkturbereinigungsverfahren und der Sicherstellung der Einhaltung der Regel auch im Haushaltsvollzug folgt die Konkretisierung der Schuldenregel für den Bund in Artikel 115 den Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts über die allgemeinen Vorgaben des Artikels 109 hinaus.“¹

Dem genannten Regelungsauftrag ist der Bundesgesetzgeber durch das **Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115)** nachgekommen.

1 BT-Drs. 19/12410, S. 7.

2.2. Europäische Schuldenbremse

Auf europäischer Ebene hat Deutschland sich verpflichtet, sein gesamtstaatliches öffentliches Defizit und den Schuldenstand zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten:

Nach Art. 126 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Nach Art. 126 Abs. 2 Satz 1 AEUV überwacht die Kommission die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler.

Nach Art. 126 Abs. 2 Satz 2 AEUV in Verbindung mit dem Protokoll (Nr. 12) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (DefizitVfProt)² prüft die Kommission die Einhaltung der Haushaltsdisziplin insbesondere anhand folgender zwei Referenzwerte (sog. **Maastricht-Kriterien**), die nicht überschritten werden dürfen:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem BIP zu Marktpreisen,
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP zu Marktpreisen.

Durch den im Jahr 1997 geschlossenen **Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP)** wurde die 3 % / 60 %-Grenze dauerhaft festgeschrieben und konkretisiert.³ Deutschland hat darüber hinaus im Jahr 2012 zusammen mit 24 anderen EU-Staaten den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, sog. **Fiskalvertrag/Fiskalpakt** (im Folgenden SKSV) unterzeichnet. Mit dieser Unterzeichnung haben sich die Vertragsstaaten zur Umsetzung dauerhaft verbindlicher Fiskalregeln in nationales Recht verpflichtet. Der Fiskalvertrag sieht dabei vor, dass das mittelfristige Haushaltsziel der Vertragsparteien ein gesamtstaatliches strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP nicht übersteigt, solange die Schuldenquote nicht deutlich unter 60 % liegt.⁴

Gemäß Art. 109 Abs. 2 GG erfüllen Bund und Länder gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 126 AEUV und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.

2 Vgl. Protokoll ABl EG v. 29. Juli 1992, Nr. C 191/84.

3 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 492.

4 Bundesministerium der Finanzen, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse) vom 25. Februar 2022, S. 4, abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?blob=publicationFile&v=9, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

3. Kenngrößen der deutschen und der europäischen Schuldenbremse

Der Auftraggeber fragt danach, auf welche Kenngrößen sich die deutsche im Vergleich zur europäischen Schuldenbremse bezieht. Weiterhin fragt er, wie finanzielle Transaktionen im Rahmen der europäischen Schuldenregeln berücksichtigt werden (Frage 1 der Anfrage)⁵.

Unter Kenngrößen werden im Folgenden die im europäischen Recht sowie im Grundgesetz enthaltenen Grenzen für das öffentliche Defizit sowie den öffentlichen Schuldenstand verstanden. Diese ergeben sich aus den oben dargestellten Rechtsgrundlagen. Einen Überblick über die Defizitobergrenzen gibt die folgende Darstellung, welche der Kommentierung von *Gröpl*⁶ zur Bundeshaushaltsordnung (BHO) entnommen wurde:

Defizitobergrenzen

Rechtsgrundlage	Prozentsatz	Bezugsgröße	Defizitsaldo
Art. 126 AEUV iVm Defizitprotokoll	3 %	nominales BIP = BIP zu Marktpreisen (nicht inflationsbereinigt)	nicht konjunkturbereinigt
Art. 2a Abs. 2 VO (EG) 1466/97 idF der VO (EU) 1175/2011 (§ 51 Abs. 2 HGrG)	bis 1 %, Dtld. 0,5 % (mittelfristiges Ziel)		strukturell (konjunkturbereinigt)
Art. 3 SKSV – „Fiskalpakt“ – (§ 51 Abs. 2 HGrG)	0,5 %		
Art. 109 Abs. 3 (iVm Art. 115 Abs. 2) GG	0,35 % Bund 0 % Länder		

Anders als hinsichtlich des jährlichen Defizits kennt das Grundgesetz keine eigene Grenze für die öffentliche Gesamtverschuldung, ebenso wenig eine Verpflichtung für deren Abbau.⁷ Insoweit besteht eine Inkongruenz zum europäischen Recht, insbesondere zu Art. 126 Abs. 2 Satz 2 lit. b

5 Zur Berücksichtigung finanzieller Transaktionen im Rahmen der europäischen Schuldenregeln vgl. 4.5.

6 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Einleitung, Rn. 105.

7 Allerdings ist der Beschluss des Bundestages bzgl. einer Überschreitung der Kreditobergrenzen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Halbsatz 1 AEUV in Verbindung mit dem Defizitprotokoll, wonach der öffentliche Schuldenstand nicht mehr als 60 % des BIP betragen darf.⁸

4. Vergleich der europäischen und deutschen Fiskalregeln

Zudem fragt der Auftraggeber danach, welche methodischen Ähnlichkeiten und Unterschiede es gibt, unter anderem hinsichtlich der Methode zur Berechnung der Konjunkturkomponente oder der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen (Frage 2 der Anfrage).

4.1. Allgemeines

Übereinstimmungen zwischen deutscher und europäischer Schuldenbremse ergeben sich zunächst im Hinblick auf den **Fiskalvertrag (SKSV)**, durch den sich die Vertragsstaaten zur Umsetzung dauerhaft verbindlicher Fiskalregeln in nationales Recht verpflichtet haben. Hinsichtlich der in Art. 3 SKSV enthaltenen Regelungen zu den Defizitobergrenzen wird davon ausgegangen, dass die deutsche Schuldenbremse insoweit als Vorlage diente.⁹ Vergleicht man die dort vorgesehene europäische Schuldenbremse mit der im Grundgesetz normierten deutschen Schuldenbremse, lässt sich daher ein hohes Maß an inhaltlicher und vor allem auch struktureller Vergleichbarkeit erkennen.¹⁰

Art. 3 Abs. 1 a) SKSV sieht vor, dass der gesamtstaatliche Haushalt einer Vertragspartei ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG legen ebenfalls den Grundsatz eines materiell ausgeglichenen Haushalts fest. Die europäische und die deutsche Schuldenbremse gehen somit auf den ersten Blick von einem weitgehend übereinstimmenden Ausgangspunkt aus.¹¹ Anknüpfend hieran sehen die europäische und die deutsche Schuldenbremse das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts gemäß Art. 3 Abs. 1 b) SKSV bzw. gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 4, Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG bereits dann als erfüllt an, wenn ein lediglich geringes strukturelles Defizit besteht und arbeiten hierbei mit einer „gesetzlichen Fiktion für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts“.¹² Die in Art. 109 Abs. 3 Satz 4 und Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG genannte Obergrenze von 0,35 % vom BIP für das jährliche Haushaltsdefizit liegt unter der entsprechenden Defizitgrenze des Fiskalvertrages.¹³

8 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, Einleitung, Rn. 105.

9 Vgl. Kube, WM 2012, 245, 252; Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 183.

10 Klepzig, a.a.O. mit Verweis auf BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 u.a. – juris, Rn. 196 ff., 198.

11 Klepzig, a.a.O. mit Verweis auf BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 u.a. – juris, Rn. 201.

12 Klepzig, a.a.O. mit Verweis auf BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 u.a. – juris, Rn. 202.

13 Schorkopf, in: Heintzen (Hrsg.) Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, 2013, S. 119, 131.

Nach Art. 3 Abs. 1 c) SKSV dürfen die Vertragsparteien nur unter den in Absatz 3 Buchstabe b festgelegten außergewöhnlichen Umständen vorübergehend von ihrem jeweiligen mittelfristigen Ziel oder dem dorthin führenden Anpassungspfad abweichen. "Außergewöhnliche Umstände" sind danach ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. In Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Art. 115 Abs. 2 Satz 3, 6 GG finden sich korrespondierende Ausnahmeregelungen, die eine Überschreitung der festgelegten Kreditgrenzen „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ bzw. bei „einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ gestatten.¹⁴

Festzuhalten bleibt somit, dass die **Regelungen europäischer Schuldenbremse im Ausgangspunkt grundsätzlich mit den Regelungen der deutschen Schuldenbremse vergleichbar** sind. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit sich in Bezug auf bestimmte Aspekte weitere Ähnlichkeiten ergeben und inwieweit sich die Regelungen unterscheiden.

4.2. Erfasste Defizite

Auf europäischer Ebene ist für die Frage, welche Defizite dem öffentlichen Sektor zuzurechnen sind, auf Art. 2, 1. Spiegelstrich DefizitVfProt zu verweisen. Danach bedeutet „öffentlich“ im Sinne des Art. 126 AEUV zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010).¹⁵ Dementsprechend muss nach Art. 3 Abs. 1 a) SKSV der „gesamstaatliche Haushalt“ einer Vertragspartei ausgeglichen sein oder einen Überschuss aufweisen. Die Defizite von Gemeinden, Gemeindeverbänden und Sozialversicherungen sind somit von der europäischen Schuldenbremse erfasst.

Insofern besteht ein Unterschied zu Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Der darin enthaltene Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Aufnahme von Krediten umfasst nach dem Wortlaut der Vorschrift die „Haushalte von Bund und Ländern“. Von Abs. 3 nicht erfasst werden die Haushalte anderer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, wie die Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände

14 Klepzig, a.a.O. S. 184 mit Verweis auf BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung vom 12. September 2012 – 2 BvE 6/12 u.a. – juris, Rn. 203.

15 VO (EU) Nr. 549/2013. Der Ausschluss von kommerziellen Transaktionen bedeutet, dass der „Sektor Staat“ nur diejenigen institutionellen Einheiten umfasst, die in ihrer Hauptfunktion nicht marktbestimmte Dienstleistungen erbringen (vgl. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) Nr. 479/2009 in der Fassung der VO (EU) Nr. 220/2014. Davon zu unterscheiden sind finanzielle Transaktionen im Sinne von Ziffer 5.01 ESVG 2010 und § 3 G 115 (vgl. hierzu unter 4.5.).

und der Sozialversicherung.¹⁶ In der Gesetzesbegründung zu Art. 109 Abs. 3 GG wird insoweit Folgendes ausgeführt:

„Satz 1 beinhaltet den Grundsatz eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts in Bund und Ländern. Dieser bezieht sich auf den Haushalt des Bundes und die jeweiligen Haushalte der Länder; eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen. Die Verantwortung des Bundes für Defizite der Sozialversicherungen bzw. der Länder für Defizite der Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Blick auf die gesamtstaatlichen Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt davon unberührt.“¹⁷

4.3. Berechnung des strukturellen Defizits

Abweichungen zwischen den Regelungen der europäischen und der deutschen Schuldenbremse bestehen auch bezüglich der exakten Berechnung des strukturellen Defizits: Das Defizit im Sinne der Art. 109, 115 GG wird nach der **Finanzstatistik** berechnet, dasjenige im Sinne des Art. 126 AEUV (und im Sinne des SKSV) nach dem **ESVG 2010**.¹⁸

4.4. Konjunkturkomponente

Eine Übereinstimmung zwischen europäischer und deutscher Schuldenbremse ergibt sich dagegen im Hinblick auf die in der Anfrage angesprochene Konjunkturkomponente:

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens wird nach Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG durch Bundesgesetz bestimmt. Entsprechende Regelungen finden sich in § 2 Abs. 2 sowie § 5 G 115.

Nach § 5 Abs. 4 G 115 legt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der

16 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 109, Rn. 12; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 109, Rn. 119; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 109, Rn. 36; abweichend bezüglich kommunaler Haushalte: Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 49. Edition, Stand: 15.05.2021, Art. 109, Rn. 52a.

17 BT-Drs. 16/12401, S. 10 f.

18 Mayer, DVBl. 2021, 553, 558, vgl. auch Klepzig, Die „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Ein Erfolgsmodell?, 2015, S. 186 m.w.N.; Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 060/12, S. 3; Vgl. hierzu im Einzelnen: Statistisches Bundesamt, Methoden der Finanzstatistiken 2022, S. 52 ff., abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/methoden-finanzstatistiken-5710001219004.pdf?_blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

Konjunkturkomponente in **Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren** durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln. Die entsprechende Rechtsverordnung wurde im Jahr 2010 erlassen.¹⁹

Hinsichtlich der Konjunkturkomponente ist die Übereinstimmung des Verfahrens (und damit auch der Berechnungsmethode) auf nationaler Ebene mit den europäischen Vorgaben somit gesetzlich vorgesehen.

4.5. Finanzielle Transaktionen

Weiterhin wird in der Anfrage nach methodischen Ähnlichkeiten und Unterschieden hinsichtlich der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen gefragt. Da sich die Regelungen auf nationaler Ebene insoweit an den europäischen Regelungen orientieren, werden im Folgenden zunächst die europäischen und anschließend die nationalen Regelungen dargestellt.

4.5.1. ESVG 2010

Im Rahmen der europäischen Fiskalregeln ist die Berechnung des für das öffentliche Defizit maßgeblichen Finanzierungssaldos gemäß Art. 1 Abs. 1 und 3 der VO (EG) Nr. 479/2009 in der Fassung der VO (EU) Nr. 220/2014 in Anwendung des Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) vorzunehmen. In dessen Rahmen bleiben Vorgänge für die Ermittlung des öffentlichen Defizits außer Betracht, die **lediglich den Austausch von Vermögenspositionen beinhalten und somit den Vermögensstand des Staates nicht verändern**, wie zum Beispiel bei Veräußerung einer Unternehmensbeteiligung, der eine Einnahme gegenübersteht (sog. Aktivtausch) oder bei der Vergabe eines Darlehens, die die Begründung eines Rückzahlungsanspruchs zur Folge hat.²⁰

Finanzielle Transaktionen sind in Kapitel 5 des ESVG 2010 geregelt. Hierbei handelt es sich gemäß Ziffer 5.01 ESVG 2010 um Transaktionen mit Forderungen und mit Verbindlichkeiten zwischen gebietsansässigen institutionellen Einheiten und gebietsfremden institutionellen Einheiten. Dies schließt Transaktionen zwischen zwei gebietsansässigen institutionellen Einheiten ein.²¹

Gemäß Ziffer 5.33 ESVG 2010 gibt es zu einer finanziellen Transaktion stets eine gegenüberstehende Transaktion. Bei dieser Gegenbuchung kann es sich um eine andere finanzielle Transaktion oder um eine nichtfinanzielle Transaktion handeln. Handelt es sich bei einer Transaktion und der ihr gegenüberstehenden Transaktion um finanzielle Transaktionen, so ändert sich gemäß Ziffer 5.34 ESVG 2010 die Zusammensetzung der Forderungen und Verbindlichkeiten und u.U.

19 Vgl. Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes (Artikel 115-Verordnung - Art115V), abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/art115v/Art115V.pdf>, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

20 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg. Lfg. Februar 2018, Art. 115, Rn. 20.

21 Stüber, DÖV 2021, 680, 681.

die Summe der finanziellen Vermögenswerte und der Verbindlichkeiten der institutionellen Einheiten. **Der Finanzierungssaldo und das Reinvermögen werden davon allerdings nicht berührt.**

Handelt es sich bei der Gegenbuchung dagegen um eine nichtfinanzielle Transaktion, zum Beispiel eine Gütertransaktion, eine Verteilungstransaktion oder eine Transaktion mit nichtproduziertem Sachvermögen, ändert sich gemäß Ziffer 5.35 ESVG 2010 der Finanzierungssaldo der institutionellen Einheiten.

4.5.2. Regelungen auf nationaler Ebene

Mit „finanzielle Transaktionen“ in Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG wird nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift nur an solche finanziellen Transaktionen im Sinne des ESVG 2010 angeknüpft, denen eine zweite finanzielle Transaktion gegenübersteht.²²

Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG sieht für die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen eine Regelung durch Bundesgesetz vor. Entsprechende Regelungen sind in den §§ 2 und 3 G 115 enthalten. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 G 115 sind Einnahmen und Ausgaben bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. § 3 G 115 bestimmt zur Berücksichtigung solcher finanzieller Transaktionen näher, dass aus den Ausgaben nach § 2 Abs. 1 Halbsatz 1 die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen sind, aus den Einnahmen nach § 2 Abs. 1 Halbsatz 1 diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen.²³

In der Gesetzesbegründung zu Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG wird bezüglich des Regelungszwecks Folgendes ausgeführt: „Die vorzusehende Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (z. B. Privatisierungseinnahmen oder Ausgaben für Vermögensbeschaffungen) stellt insoweit einen Gleichklang der nationalen Schuldenbegrenzungsregel mit der Systematik des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes her.“²⁴

In der Gesetzesbegründung zu § 3 G 115 wird ausgeführt: „§ 3 regelt das Nähere zur Bestimmung der finanziellen Transaktionen nach § 2 Absatz 1 Satz 1. Die Berücksichtigung von so genannten finanziellen Transaktionen im Rahmen der Schuldenregel führt zu einer **Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo der Maastricht-Rechnung**, der dem Konzept der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) folgt. Als finanzielle Transaktionen werden in den VGR – und damit in der Maastricht-Rechnung – nichtvermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet. Die für die Schuldenregel gewählte Abgrenzung folgt aus Gründen der Praktikabilität dem Konzept einer **VGR-nahen Abgrenzung**, indem nur die finanziellen Transaktionen

22 Stüber, DÖV 2021, 680, 681.

23 Vgl. hierzu bereits Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 007/22, S. 10 ff.

24 BT-Drs. 16/12410, S. 13.

berücksichtigt werden, die den Haushalten unmittelbar entnommen werden können.“ (Hervorhebungen nur hier).

Der Grund für die Berücksichtigung finanzieller Transaktionen liegt mithin in dem Bestreben, auf der Grundlage der nationalen Schuldenregel annähernd zu einem Ergebnis zu gelangen, das als Finanzierungssaldo des Bundes für die europarechtlichen Bestimmungen zur Haushaltsdisziplin maßgeblich ist.²⁵

Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) das **Entstehen von Forderungen und Verbindlichkeiten** abbilden, also periodengerecht zuordnen.²⁶ Die Finanzstatistik stellt dagegen auf die **Kassenwirksamkeit** ab, das heißt auf den Zeitpunkt, zu welchem die Ausgaben tatsächlich getätigt worden bzw. Einnahmen geflossen sind.²⁷ In der Kommentarliteratur wird dementsprechend darauf hingewiesen, dass es eine vollständige Identität zwischen dem nach den nationalen Bestimmungen und dem ESVG 2010 zu ermittelnden Defizit des Bundes nicht bestehe, da hierfür noch weitere Bereinigungen vorgenommen werden müssten (so z. B. beim Bundesbankgewinn oder bei der Periodenabgrenzung, da die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Forderungen und Verbindlichkeiten auf den Entstehungszeitpunkt und nicht auf die Kassenwirksamkeit abstellten).²⁸

4.6. Einmaleffekte

Ein weiterer Unterschied ergibt sich in Bezug auf sog. Einmaleffekte.²⁹ Als Einmaleffekte bezeichnet man temporäre fiskalische Effekte, die keinen nachhaltigen Einfluss auf die Situation der öffentlichen Haushalte haben.³⁰

Auf EU-Ebene gehen solche Einmaleffekte nicht in die Berechnung des strukturellen Defizits ein.³¹ Vielmehr wird unter strukturellem Defizit im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren das um konjunkturelle Einflüsse sowie um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen

25 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg. Lfg. Februar 2018, Art. 115, Rn. 20.

26 Disselbeck, Staatsverschuldung, Europäische Vorgaben, grundgesetzliche Maßstäbe und einfachrechtliche Ausgestaltung, 2017, S. 195 f.

27 Dietz, in: Finanzen und Steuern, S. 339, 342, abrufbar unter: https://www.wiwi.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010500/user_upload/skripte/ws08/FIWI2/dietz.pdf, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

28 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg. Lfg. Februar 2018, Art. 115, Rn. 20.

29 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg. Lfg. Februar 2018, Art. 115, Rn. 20.

30 BMF, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 25. Februar 2022, S. 18, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?blob=publicationFile&v=9, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

31 Jahresgutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 17/3700, S. 202.

(Einmaleffekte) bereinigte Defizit verstanden.³² Im Rahmen der Regularien des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts werden z. B. Einnahmen aus dem Verkauf von Telefonlizenzen oder Folgen von Steueramnestien als „one off and temporary measures“ eingestuft, die die Situation eines öffentlichen Haushalts nicht nachhaltig verändern.³³

Im Rahmen der deutschen Schuldenregel findet dagegen keine Bereinigung um Einmaleffekte statt.³⁴ Dieses von der Behandlung auf EU-Ebene abweichende Vorgehen wird damit begründet, dass es keine eindeutige, klar abgegrenzte Bestimmung des Begriffs der „Einmaleffekte“ gebe, der bei der Haushaltsaufstellung zweifelsfrei anwendbar und in den Titeln des Bundeshaushalts abzubilden wäre; damit bestünde das Risiko von Gestaltungsmissbrauch.³⁵

5. Auswirkungen der geänderten Buchungssystematik

Weiterhin fragt der Auftraggeber danach, welche Auswirkungen die in der Gesetzesbegründung zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021³⁶ vorgesehene Änderung der Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen auf die Vergleichbarkeit der Kennzahlen der deutschen und europäischen Schuldenregeln haben (Frage 3 der Anfrage).

Die Fragestellung zielt auf die Ausführungen der Gesetzesbegründung zur Änderung der Buchungssystematik bei Sondervermögen ab. Diese sieht insoweit Folgendes vor:

„Im Unterschied zur bisherigen an den Finanzierungssalden der Sondervermögen orientierten Buchungssystematik, bei der ein Überschuss eines Sondervermögens aus der Zuweisung aus dem Kernhaushalt das entsprechende Defizit bzw. die Nettokreditaufnahme des Kernhaushalts ausgleicht, werden künftig im Ergebnis an Stelle der Finanzierungssalden der Sondervermögen die Zuführungen des Kernhaushalts an die Sondervermögen berücksichtigt.“³⁷

32 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2008), BT-Drs. 17/77, S. 112, Fn. 115.

33 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 50. Erg. Lfg. Februar 2018, Art. 115, Rn. 20 mit Verweis auf das als „Code of Conduct“ vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister verabschiedete Dokument „Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes“.

34 Jahresgutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 17/3700, S. 202.

35 BMF, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse), 25. Februar 2022, S. 19, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

36 Der Gesetzesentwurf wurde am 27. Januar 2022 in der 14. Sitzung der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages angenommen, vgl. Plenarprotokoll 20/14, S. 916 C.

37 Gesetzesentwurf der Bundesregierung bzgl. eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), BT-Drs. 20/300, S. 6.

Klarstellend ist insoweit anzumerken, dass aus der Gesetzesbegründung nicht hervorgeht, dass der Gesetzgeber, wie die Fragestellung nahelegt, mit der neuen Buchungssystematik Änderungen bei der Berücksichtigung finanzieller Transaktionen vornehmen wollte. Vielmehr wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass mit dem künftigen Verfahren einerseits Planungsunsicherheiten bei der Aufstellung des Haushalts beseitigt werden sollen. Im Rahmen der bisherigen Haushaltsaufstellungen seien Schätzungen zu den Finanzierungssalden der Sondervermögen erforderlich gewesen, die sich oft als nicht zutreffend herausgestellt hätten. Andererseits würden systematische Inkonsistenzen beseitigt, da damit die Buchungstechnik bei den Sondervermögen der Buchungstechnik beim Kernhaushalt angeglichen werde. Konkret werde die Rücklagenzuführung bei den Sondervermögen in Zukunft genauso gebucht wie bisher schon im Kernhaushalt.³⁸

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sich die in der Gesetzesbegründung vorgesehenen Änderungen ausschließlich auf Sondervermögen ohne eigene Kreditermächtigung auswirken.³⁹ Auch insoweit dürfte sich die geänderte Buchungssystematik allerdings nicht auf die Vergleichbarkeit der Kennziffern der deutschen und europäischen Schuldenbremse auswirken, da eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen nicht zwingend eine an Finanzierungssalden orientierte Buchungssystematik voraussetzt, sondern, wie im Kernhaushalt, auch auf andere Weise, vorgenommen werden kann.⁴⁰

6. Bezug zum Wirtschaftsstabilisierungsfonds

Schließlich nimmt der Auftraggeber Bezug auf eine Einschätzung, nach der die Bundesregierung die Kredite und Beteiligungsmittel, die der Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) verteilt, als „haushaltswirksam“ betrachte, während Eurostat die von dem Fonds aufgenommenen Kredite nicht zum Budgetdefizit, sondern nur zu den Staatsschulden rechne.⁴¹

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Ausgaben des WSF für Rekapitalisierungsmaßnahmen nach § 22 StFG sowie für die Gewährung von Darlehen zur Refinanzierung von Sonderprogrammen der KfW nach § 23 StFG um finanzielle Transaktionen im Sinne von § 3 G 115 handelt.⁴² Entsprechend dürfte es sich auch um finanzielle Transaktionen im Sinne des ESVG

38 Gesetzentwurf der Bundesregierung bzgl. eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021), BT-Drs. 20/300, S. 6.

39 Vgl. bereits Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 007/22, S. 16 f.

40 Zur Bereinigung um finanzielle Transaktionen vgl. bereits Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 007/22, S. 10 f.

41 Sinn, Die wundersame Geldvermehrung, 2021, S. 153, unter anderem Bezug nehmend auf Bundesministerium der Finanzen (BMF), Deutsche Haushaltsplanung 2021, Gesamtstaatliche Haushaltsplanung Deutschlands (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) gemäß EU-Verordnung Nr. 473/2013, S. 10, 72, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Deutsches_Stabilitaetsprogramm/2020-10-15-Deutsche-Haushaltsplanung-2021.pdf?__blob=publication-File&v=23, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.

42 Vgl. im Einzelnen: Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 – 3000 – 007/22, S. 12 f.

2010 handeln, die, wie bereits ausgeführt, keine Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo haben. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Kredite, aus denen die Maßnahmen finanziert werden, den Schuldenstand des Bundes erhöhen.

Diese Einschätzung wird bestätigt durch die der EU-Kommission übermittelte Deutsche Haushaltsplanung 2021, welche in der in Bezug genommenen Textstelle zitiert wird. Darin wird ausgeführt, dass das mögliche Volumen der Maßnahmen des WSF sich aus finanziellen Transaktionen ergebe und sich dabei nur auf den Schuldenstand, nicht aber auf den Finanzierungssaldo auswirke.⁴³

* * *

43 BMF, Deutsche Haushaltsplanung 2021, Gesamtstaatliche Haushaltsplanung Deutschlands (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) gemäß EU-Verordnung Nr. 473/2013, S. 9 f., abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Deutsches_Stabilitaetsprogramm/2020-10-15-Deutsche-Haushaltsplanung-2021.pdf?blob=publicationFile&v=23, zuletzt abgerufen am 10. März 2022.