



Ausarbeitung

**Zur Bedeutung eines positiven Saldos des Kontrollkontos für die
Nettoneuverschuldung des Bundes**



**Zur Bedeutung eines positiven Saldos des Kontrollkontos für die
Nettoneuverschuldung des Bundes**

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 051/15
Abschluss der Arbeit: 09.04.2015
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Nettoneuverschuldung des Bundes	4
2.1.	Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG)	4
2.2.	Abweichungen vom materiellen Haushaltsausgleich	5
2.2.1.	Strukturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG)	5
2.2.2.	Konjunkturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG)	5
2.3.	Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG)	6
2.3.1.	Kontrollkonto	6
2.3.2.	Rückführungsverpflichtung	7
2.4.	Übergangsregelung (Art. 143d GG)	8
3.	Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung	9
4.	Ergebnis	11

1. Fragestellung

Die Fragestellung zielt darauf ab, ob durch den Abbau eines positiven Saldos des Kontrollkontos der Nettoverschuldungsspielraum des Bundes in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erweitert werden kann.

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Nettoneuverschuldung des Bundes

Die Grundsatzbestimmung des neuen Staatsschuldenrechts über die Grenzen der staatlichen Verschuldung bildet seit der Föderalismusreform II¹ Art. 109 Abs. 3 GG.² Durch die Neuregelung wurden zum einen die Grenzen der Verschuldung des Bundes näher ausgestaltet. Zum anderen wurde erstmals die Verschuldung der Länder konkreten grundgesetzlichen Vorgaben unterworfen. Diese Vorgaben des Art. 109 GG wurden für den Bund durch eine entsprechende Neufassung des Art. 115 GG umgesetzt und konkretisiert. Weitere Konkretisierungen enthält das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115).³

2.1. Grundsatz des Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme (Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG)

Eine wesentliche Änderung durch die Föderalismusreform II ist das Gebot des Haushaltsausgleichs ohne „Einnahmen aus Krediten“ gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG. Der Begriff der „Einnahmen aus Krediten“ bezieht sich auf die Nettoneuverschuldung des Bundes.⁴

In der verfassungsrechtlichen Verankerung dieses Gebots in Anlehnung an den „Close to balance-Grundsatz“ des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes⁵ kommt der Ausnahmecharakter der Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument zum Ausdruck.⁶ Abweichend vom Gebot des materiellen Haushaltsausgleichs ist eine Nettoneuverschuldung des Bundes nach dem sog. Dreikomponentenmodell⁷ in bestimmten Grenzen erlaubt. Die Struktur- und die Konjunkturkomponente bilden die Regelgrenze der zulässigen Nettoneuverschuldung des Bundes

1 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 BGBl. I S. 2248.

2 Vgl. dazu Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 9.

3 vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2398.

4 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 7; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 35.

5 Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17.06.1997, ABl. EG C 236 vom 02.08.1997, S. 1.

6 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 109 Rn. 123.

7 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 36.

(Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG). Die dritte Komponente stellt eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dar (Art. 115 Abs. 2 Satz 6 ff. GG).⁸

2.2. Abweichungen vom materiellen Haushaltsausgleich

2.2.1. Strukturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG)

Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG lässt in Abweichung von dem Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs die strukturelle Verschuldungskomponente zu. Zulässig ist eine strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von höchstens 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Einfachgesetzlich wird diese Regelung im Ausführungsgesetz zu Art. 115 in § 2 Abs. 1 Satz 1 und § 3 konkretisiert. Diese Vorschriften bereinigen die ohne Neuverschuldung auszugleichen- den Einnahmen und Ausgaben vorab um finanzielle Transaktionen (Veräußerung und Erwerb von Beteiligungen, Kreditaufnahmen beim und Tilgungen an den öffentlichen Bereich, Darlehensrückflüsse und -vergaben) und beeinflussen so mittelbar das Volumen der zulässigen Kreditaufnahme.⁹ Maßstab für die Bestimmung der Obergrenze ist gemäß § 4 Satz 2 G 115 das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushaltes vorangegangenen Jahres. Das Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Die Inanspruchnahme des strukturellen Verschuldungsrahmens ist an keine weiteren Voraussetzungen gebunden.¹⁰

2.2.2. Konjunkturelle Komponente (Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG)

Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG modifiziert die strukturelle Kreditobergrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG durch eine konjunkturelle Komponente. Danach „sind zusätzlich bei einer von der Normal- lage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen“. Die Regelung erweitert oder verengt den nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG eröffneten strukturellen Nettoverschuldungsrahmen in Abhängigkeit von den erwarteten Auswirkungen einer von der Normallage¹¹ abweichenden konjunkturellen

8 Auf die Darstellung dieser Ausnahmekomponente wird hier verzichtet, da sie für die vorliegende Fragestellung keine Relevanz hat. Ausführlich zu dieser Ausnahmekomponente vgl. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl., Supplementum 2010, Art. 115 Rn. 38 ff.

9 Einzelheiten hierzu bei Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 20.

10 Der Verfassungsgesetzgeber begründet dies mit dem Nutzen für künftige Generationen, der auf der Annahme beruht, dass im Bundeshaushalt zukunftswirksame Ausgaben zumindest in Höhe von 0,35 % des BIP enthalten sind. Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 6; zur Besorgnis politischer Ausschöpfung vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 41 f.

11 Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 G 115 vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dabei wird die Produktionslücke gesetzlich definiert als Abweichung des auf Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzenden Produktionspotentials vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird. Demzufolge definiert sich die Normallage durch eine Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, welche bei Identität von zu schätzendem Produktionspotential und erwartetem Bruttoinlandsprodukt vorliegt. Vgl. Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 43.

Entwicklung auf den Haushalt. In Abschwungphasen erweitert sich der Verschuldungsrahmen entsprechend den erwarteten Auswirkungen der Entwicklung, in Aufschwungphasen verengt sich der Rahmen korrespondierend.¹²

Durch die Verpflichtung auf die symmetrische Berücksichtigung der konjunkturellen Auswirkungen¹³ auf den Haushalt wird bezweckt, ein prozyklisches Verhalten zu vermeiden und die durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren bedingte Kreditaufnahme in Abschwungphasen durch entsprechende Überschüsse in Aufschwungphasen auszugleichen. Damit soll insbesondere auch den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden.¹⁴

2.3. Kontrollkonto und Rückführungsverpflichtung (Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG)

Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG werden „Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze...auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.“

2.3.1. Kontrollkonto

Durch die vorstehenden Regelungen wird für den Bund die Beachtlichkeit der nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG maximal zulässigen Nettoneuverschuldung nicht nur auf die Aufstellung des Haushalts, sondern auch auf den Haushaltsvollzug erstreckt.¹⁵ Abweichungen der Kreditaufnahme im Haushaltsvollzug von der Soll-Kreditaufnahme sind in der Praxis „kaum zu vermeiden“. ¹⁶ Eine Über- bzw. Unterschreitung der Grenzen des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG kann beispielsweise darauf beruhen, dass die tatsächlichen Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung sich anders gestaltet haben als bei der Aufstellung des Haushalt angenommen. Die Abweichungen sollen aber über das einzelne Haushaltsjahr hinaus verbucht werden. Hierdurch wird im Zusammenhang mit der statuierten Ausgleichspflicht vermieden, dass die in Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG normierte Obergrenze für die strukturelle Verschuldung maßgeblich und dauerhaft überschritten wird.¹⁷

12 BT-Drs. 16/12410, S. 12.

13 Zu Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 161 ff.

14 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/12410, S. 12

15 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 33; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 10 ff.

16 So die Gesetzesbegründung, vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 12 f.

17 Vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 12 f.; Nebel, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 24.

Die Überwachung der Einhaltung der Schuldenregel erfolgt nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG i.V.m. § 7 G 115 mithilfe eines Kontroll- oder Ausgleichskontos. Um festzustellen, wann und inwieweit eine Über- bzw. Unterschreitung der Grenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG vorliegt, wird der konjunkturelle Verschuldungsspielraum anhand der tatsächlichen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts des abgelaufenen Haushaltsjahres neu berechnet und aus der Gesamtkreditaufnahme herausgerechnet, um die tatsächliche strukturelle Kreditaufnahme zu ermitteln. Danach erfolgt ein Abgleich mit der nach Satz 2 zulässigen strukturellen Verschuldung unter Einbeziehung der finanziellen Transaktionen.¹⁸ Positive wie negative Abweichungen sind auf dem laufend fortzuschreibenden Kontrollkonto zu erfassen.¹⁹

2.3.2. Rückführungsverpflichtung

Die grundgesetzliche Ausgleichsverpflichtung besagt, dass Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschreiten, konjunkturgerecht zurückzuführen sind. Durch die ab Erreichen des Schwellenwertes normierte Rückführungspflicht wird gewährleistet, dass die Regelgrenze für die strukturelle Verschuldung im Haushaltsvollzug weder erheblich noch dauerhaft überschritten wird.²⁰

Die Rückführungspflicht wird einfachgesetzlich durch § 7 G 115 konkretisiert. § 7 Abs. 3 G 115 bestimmt, dass sich bereits bei einer Überschreitung des Wertes von 1 % des BIP (Verschärfung der verfassungsrechtlichen Vorgabe von 1,5 % des BIP) die strukturelle Nettoneuverschuldungsgrenze im Folgejahr um den überschießenden Betrag verringert, höchstens allerdings um 0,35 % des BIP, so dass es insoweit zu einer gänzlichen Aufzehrung des strukturellen Nettoneuverschuldungsrahmens kommen kann.²¹ Zudem ist die Absenkung der Grenze nach § 7 Abs. 3 G 115 davon abhängig, dass es sich um ein Jahr mit positiver Veränderung der Produktionslücke handelt.²²

Im Ergebnis verhindert Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG grundsätzlich, dass die Regelungen zur Schuldenbremse im Haushaltsvollzug unterlaufen werden.²³ Allerdings wird dem Bund ein temporärer

18 Einzelheiten dazu bei Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 24 f.

19 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 12.

20 BT-Drs. 16/12410, S. 12.

21 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 182.

22 Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 47.

23 Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 33; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 48.

„Dispokreditrahmen“ in Höhe des Schwellenwertes (1,5 bzw. 1 % des BIP) im Haushaltsvollzug eingeräumt.²⁴

Zusammenfassend stellt sich die zulässige jährliche Nettokreditobergrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 4 GG wie folgt dar:

Strukturkomponente (0,35 % des nominalen BIP)

+/- Konjunkturkomponente

+/- Saldo aus finanziellen Transaktionen

- Reduzierungsbetrag gemäß Abbauverpflichtung aus § 7 Abs. 3 G 115 i.V.m. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG

= Höchstgrenze der Nettoneuverschuldung bzw. Planung eines Überschusses.²⁵

2.4. Übergangsregelung (Art. 143d GG)

Nach Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG kann der Bund im Zeitraum vom 01.01.2011 bis zum 31.12.2015 von der Vorgabe des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abweichen, in diesem Zeitraum also über eine strukturelle Nettoneuverschuldung von 0,35 % des BIP hinausgehen. Alle anderen Regelungen des Art. 115 Abs. 2 GG gelten demgegenüber für den Bund schon ab dem Haushaltsjahr 2011.²⁶

Die Erleichterung im Bereich der strukturellen Neuverschuldung ist allerdings mit zwei Auflagen verbunden. Zum einen soll nach § 143d Abs. 1 Satz 6 GG im Haushaltsjahr 2011 mit dem Abbau des bestehenden Defizits begonnen werden. Zum anderen sind die jährlichen Haushalte der Jahre 2011 bis 2015 nach Art. 143d Abs. 1 Satz 7 GG so aufzustellen, dass die im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG (strukturelle Neuverschuldung von höchstens 0,35 % des BIP) erfüllt wird. § 9 Abs. 2 G 115 konkretisiert die letztgenannte Auflage verschärfend dahingehend, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird.²⁷

24 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 178; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 48; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 58.

25 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 19.

26 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 143d Rn. 2.

27 Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 143d Rn. 9.

3. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Fragestellung

Den Maßstab hinsichtlich der Regelungen über das Kontrollkonto und die Rückführungsverpflichtung im Rahmen von Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG bilden ausschließlich die materiellen Vorgaben für die Obergrenze der Nettokreditaufnahme des Bundes gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG.²⁸ Die Regelungen in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG sind im Hinblick auf die Regelobergrenze der Nettoneuverschuldung des Bundes für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug abschließend.²⁹ Danach wird der Umfang der zulässigen jährlichen Nettokreditaufnahme durch die strukturelle und die konjunkturelle Komponente bestimmt. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme durch den Abbau eines positiven KontrollkontosalDOS sieht Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG als Ausnahme vom Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs nicht vor. Sie wäre daher unzulässig.

Der eindeutige Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG ist auch einer Auslegung der Vorschrift des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG im Hinblick auf eine solche Erweiterung der Nettoneuverschuldung nicht zugänglich. Dies zeigt sich allein schon deutlich in der Frage, welche der beiden eng miteinander verknüpften Komponenten der zulässigen Nettokreditaufnahme erhöht werden sollte. Die strukturelle Komponente ist ab 2016³⁰ auf maximal 0,35 % des BIP in der konjunkturellen Normallage verfassungsrechtlich begrenzt.³¹ Die Höhe der die strukturelle Komponente modifizierenden Konjunkturkomponente ist sowohl im Rahmen der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug ausschließlich von der prognostizierten bzw. tatsächlichen Konjunkturlage abhängig und trägt damit der in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG angelegten antizyklischen Wirkung der Kreditaufnahme Rechnung. Für konjunkturfremde Erhöhungen der Konjunkturkomponente bleibt daher kein Raum. Sie würden zudem prozyklisch wirken. Eine Auslegung der Vorschrift im Sinne einer Erhöhung des Nettoverschuldungsspielraums durch den Abbau eines positiven SalDOS des Kontrollkontos würde daher den Normzweck des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG, die jährliche Nettokreditaufnahme zu begrenzen, geradezu ad absurdum führen.

28 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 59; Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 178.

29 BT-Drs. 16/12410, S. 16; Wendt, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 115 Rn. 36; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 115 Rn. 39; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 19.

30 Für 2015 beträgt die Obergrenze 0,66 % des BIP, vgl. Übersicht II zum Haushaltsgesetz 2015, BGBl. I 2014, S. 2442, S. 21.

31 Abgesehen wird hier von dem nicht einschlägigen Fall der zulässigen Überschreitung der Strukturkomponente durch Nachtragshaushalte; nach § 8 Satz 1 G 115 kann die Obergrenze der strukturellen Nettoneuverschuldung bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan bis zu einem Betrag in Höhe von 3 % im Verhältnis zu den veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. § 8 Satz 2 G 115 schränkt diese Ermächtigung dahingehend ein, dass in dem Nachtrag keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden dürfen, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Vgl. dazu Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Art. 115 Rn. 199 f.

Eine solche Auslegung stünde auch im Widerspruch zum Zweck des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG und zur Funktion des Kontrollkontos und der Rückführungsverpflichtung. Die Funktion erschöpft sich in der Kontrolle und Begrenzung der Kreditüberschreitungen im Haushaltsvollzug.³² Ein negativer Saldo des Kontrollkontos zeigt an, in welchem Ausmaß ein „Überziehungskredit“ im Haushaltsvollzug tatsächlich in Anspruch genommen wurde. Die Inanspruchnahme einer „Dispokreditlinie“ bis 1,5 % bzw. 1 % des BIP wird vom Verfassungsgesetzgeber bzw. einfachen Gesetzgeber toleriert. Bei Überschreitung dieser Grenze setzt die grund- bzw. einfachgesetzlich angeordnete Sanktion ein, die geduldete „Kreditüberziehung“ übersteigende tatsächliche Kreditaufnahme zurückzuführen. Die Rückführungsverpflichtung trägt damit dem verschuldungsbeschränkenden Zweck des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG und zugleich auch der Regelintention des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG, den jährlichen Schuldenzuwachs des Bundes zu begrenzen, Rechnung.

Anders hingegen würde es sich mit dem krediterhöhenden Abbau eines positiven Kontrollkontosaldos verhalten. Ein positiver Saldo resultiert aus unterbliebener struktureller Kreditaufnahme in der Vergangenheit. Es handelt sich folglich um „virtuelle Guthaben“. Eine Erhöhung des strukturellen Verschuldungsspielraums um diese „Guthaben“ wäre bei Lichte besehen gleichbedeutend damit, die unterlassene Kreditaufnahme gegenwärtig bzw. zukünftig (also im Haushaltsvollzug bzw. Rahmen der Haushaltsplanung) nachzuholen. Dies stünde im eklatanten Widerspruch zu dem verschuldungsbegrenzenden Zweck sowohl des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG als auch des Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG.

Auch dem im Auftrag zitierten Beitrag³³ der Deutschen Bundesbank lässt sich die Zulässigkeit des Abbaus eines positiven Saldos des Kontrollkontos mit krediterhöhender Wirkung nicht entnehmen. Der Beitrag zielt vielmehr auf den sog. „Sprungschanzeneffekt“ und die mit ihm verbundene Auffüllung des Kontrollkontos ab. Der „Sprungschanzeneffekt“ beruht auf den erheblichen Differenzen³⁴ zwischen der jeweiligen Strukturkomponente in der Übergangsphase 2011 bis 2015 und der Regelstrukturkomponente in Höhe von maximal 0,35 % des BIP ab 2016. Diese deutlichen Abstände zur strukturellen Regelneuerschuldung, die steigenden Steuereinnahmen und die sinkenden Zinsausgaben führen seit 2011 zur Unterschreitung des Ist-Ergebnisses der strukturellen Neuverschuldung und zu entsprechenden Gutschriften auf dem Kontrollkonto. Die Bundesbank beklagt den Einsatz dieses „Sprungschanzeneffekts“ zur umfänglichen Auffüllung des Kontos, da durch diesen Puffer die Verpflichtung (aus Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG), „im umge-

32 Kontrollkonto hat die Funktion eines „Sündenregisters“, so Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 46. Ergänzungslieferung Juli 2012, Art. 115 Rn. 24.

33 Deutsche Bundesbank, Schuldenbremse: Sicherheitsabstand zu strikter Kreditobergrenze, Monatsbericht 2/2012 S. 70 ff.

34 Für die Übergangszeit ab 2011 bildet das strukturelle Defizit 2010 in Höhe von 2,21 % des BIP (53,2 Mrd. €) den Ausgangswert für die gleichmäßige Absenkung der Grenze um 0,31 % des BIP. Demzufolge wurde die strukturelle Komponente 2011 auf 1,9 % des BIP (45,5 Mrd. €) festgelegt. In 2015 beträgt sie noch 0,66 % des BIP (18,5 Mrd. €). Da für 2015 ein leichter struktureller Überschuss erwartet wird, wird mit einer weiteren Gutschrift auf dem Kontrollkonto von rd. 20 Mrd. € gerechnet. Vgl. Übersichten Teil I und II zum Haushaltsgesetz 2015, S. 13 ff.

kehrten Fall“ (=schlechte Konjunkturlage) die unvermeidlichen Kreditüberschreitungen im Haushaltsvollzug zurückzuführen, „dauerhaft ausgesetzt wird“.³⁵ Im Ergebnis mahnt die Deutsche Bundesbank den Verzicht auf entsprechend hohe Guthabenskonten auf dem Kontrollkonto in der Übergangsphase an. Diesem Anliegen wird durch die Änderung des Artikel 115-Gesetzes aufgrund des im Juli 2013 in Kraft getretenen Fiskalvertragsumsetzungsgesetzes³⁶ in der Weise Rechnung getragen, dass der kumulierte Saldo des Kontrollkontos am 31.12.2015 gelöscht wird (§ 9 Abs. 3 G 115). Damit wird der Regelbetrieb ab 2016 von den Guthabenskonten aus der Übergangsphase nicht beeinflusst.

4. Ergebnis

Die verfassungsrechtlich zulässige Nettoneuverschuldung des Bundes wird im Regelfall durch die Vorschriften in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 bis 3 GG abschließend bestimmt. Ein positiver Saldo des Kontrollkontos stellt keinen aus Guthaben bestehenden Kreditrahmen dar, der zur Erweiterung des Nettoverschuldungsspielraums genutzt werden kann. Seine Verwendung ist gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG auf die Verrechnung mit tatsächlichen Kreditüberschreitungen im Haushaltsvollzug beschränkt.



35 Dieser Puffer ermöglicht also, dass bei schlechter Konjunkturlage die „Dispokreditlinie“ in Höhe von 1 % des BIP für Kreditüberschreitungen im Haushaltsvollzug für längere Zeit zur Verfügung steht und die Rückführungsverpflichtung bei Überschreitung dieser Grenze aufgrund des hohen Verrechnungspolsters (positiver Kontrollkontosaldo) entsprechend erst später einsetzt.

36 BGBl. I S. 2398.