

Policy Brief

Achim Truger

Umsetzung der Schuldenbremse
in Landesrecht:

Vom Grundgesetz gewährte
Spielräume konstruktiv nutzen

Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie
und Konjunkturforschung in der
Hans-Böckler-Stiftung

für die Anhörung des Haupt- und
Medienausschusses sowie des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-
Westfalen

zum „Gesetz zur Änderung der Verfassung“,
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU,
Drucksache 15/1068 Neudruck, am 15.12.2011

Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume konstruktiv nutzen

Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung

**für die Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie
des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-
Westfalen**

**zum "Gesetz zur Änderung der Verfassung", Gesetzentwurf der Fraktion
der CDU, Drucksache 15/1068 Neudruck, am 15.12.2011**

von Dr. Achim Truger

1. Einleitung

Im Sommer 2009 wurde die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Auf der Ebene des Bundes, bei dem die Übergangszeit bis zu den neuen Regeln 2016 endet, ist sie rechtlich mittlerweile in allen Einzelheiten implementiert. Mit Näherrücken des Termins für das endgültige Greifen des grundgesetzlichen strukturellen Neuverschuldungsverbots für die Länderhaushalte im Jahr 2020 steht auch in den Bundesländern die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse auf der Agenda.

Der vorliegende Entwurf für eine Änderung der Landesverfassung, die im Wesentlichen die Bestimmungen des Art.109 GG repliziert, ist dabei wenig hilfreich. Zwar kann man sich mit einem solchen Vorschlag möglicherweise als „entschlossener Schuldenbremser“ inszenieren, die ökonomischen Effekte seiner Umsetzung dürften jedoch vernachlässigbar sein. Die für die Zukunft Nordrhein-Westfalens viel wesentlicheren Fragen der genauen technischen Umsetzung werden überhaupt nicht adressiert, obwohl von ihnen abhängt, ob eine pro-zyklische Politik und ein Einbruch der öffentlichen Investitionen vermieden, wie die Finanzausstattung der Kommunen stabilisiert und wie ggf. ein Entschuldungsfonds für die NRW-Kommunen aufgelegt werden kann. Das zentrale Problem aller öffentlichen Haushalte in Deutschland, die durch Steuersenkungen herbeigeführte strukturelle Unterfinanzierung, wird nicht erwähnt, geschweige denn würden bundespolitische Initiativen zu seiner Lösung angeregt.

Im Folgenden wird auf die vorstehenden Punkte kurz eingegangen. Der potenzielle Bezug zu den Fragen des umfangreichen Fragenkatalogs wird jeweils in Klammern hinter der Abschnittsüberschrift angegeben. Der Fragenkatalog ist zur Information im Anhang reproduziert.

2. Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung ökonomisch vermutlich wirkungslos (Fragen Nr. 1, 4, 5, 6, 14, 19, 22, 23)

In vielen Fragen des Fragenkatalogs kommt explizit oder implizit die Hoffnung zum Ausdruck, die vorgeschlagene Einführung der Schuldenbremse in die Landesverfassung sei mit positiven ökonomischen Effekten verbunden. Ganz abstrakt und theoretisch betrachtet erscheint eine solche Hoffnung zunächst nicht als unbegründet: In den dominierenden neu-keynesianischen Standard-Lehrbuch-Ansätzen der modernen Makroökonomie (vgl. Blanchard/Illing 2009; Carlin/Soskice 2006), kann eine Begrenzung oder Reduktion der Staatsverschuldung aufgrund der Vermeidung von crowding-out mittels geringerer Zinssätze das Wirtschaftswachstum steigern. Zudem könnte ein ständiger Anstieg der Schuldenstandsquote vermieden werden, was das Risiko eines Staatsbankrotts mindern und dadurch tendenziell zur Beruhigung der Finanzmärkte beitragen könnte. Wenn damit eventuelle Risikoaufschläge auf die Renditen der Staatsschuldenscheine vermieden würden, hätte auch dies zinsenkende und tendenziell wachstumssteigernde Effekte.

Allerdings ist die empirische Evidenz für diese Effekte nicht besonders ausgeprägt. Bezüglich des crowding-out, also der Verdrängung privater Investitionen aufgrund schuldenbedingt steigender Zinssätze, kommt der SVR (2007, S. 39ff.) in seinem Literaturüberblick insgesamt nur zu sehr moderaten Zinseffekten eines höheren Schuldenstandes – die wenigen Ergebnisse für Deutschland deuteten allerdings auf relativ stärkere Effekte hin. Bezüglich der Auswirkungen von institutionellen Schuldenschranken kommt der IWF (2009) zu dem Ergebnis, dass empirisch wenig auf signifikante Effekte strenger Politikregeln auf die Risikoaufschläge der Staatsanleihen der Industrieländer hinweise (IMF 2009). Zudem kam es nach Einführung der von vielen deutschen Beobachtern hoch gelobten Schweizer Schuldenbremse 2003 nicht zu einer spürbaren Vergrößerung des Zinsvorteils der Schweizer Bundesanleihen gegenüber denen der meisten anderen Industriestaaten inklusive Deutschlands, obwohl sich die Schuldenstandsquoten seither deutlich auseinander entwickelt haben.

Den potenziell positiven Wachstumseffekten sinkender öffentlicher Schuldenstandsquoten sind zudem die potenziellen Wachstumsverluste gegenüber zu stellen, die durch den Verzicht auf eine netto-investitionsorientierte Verschuldung bei der in Deutschland gewählten institutionellen Schuldengrenze resultieren. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit und wegen ihrer stark positiven Produktivitätseffekte sollten aus ökonomischer Sicht gemäß der goldenen Regel der Finanzpolitik öffentliche Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse nämlich ausgenommen sein. Dafür hatte sich auch der SVR (2007), in seinem Vorschlag für eine deutsche Schuldenbremse ausgesprochen. Die schwache Entwicklung der öffentlichen Investitionen in der Schweiz, deren Schuldenbremse ebenfalls gegen die goldene Regel verstößt, ist in diesem Zusammenhang nicht gerade ermutigend.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die im Übergangsprozess zu den strukturell ausgeglichenen Haushalten notwendige strukturell restriktive Finanzpolitik zunächst wachstumsdämpfend wirkt. Wird sie – wie in der deutschen Schuldenbremse beschlossen und nunmehr europaweit vorgesehen – ohne hinreichende Rücksicht auf die konjunkturelle Lage durchgezogen, kann dies einen Abschwung gefährlich verstärken und die Erholung über Jahre hinauszögern. Sollte die restriktive Sparpolitik weiter fortgesetzt werden, dann ist der Euroraum auf dem besten Weg in eine schwere Rezession und in eine längere Phase deflationärer Stagnation.

Angesichts der Erfahrungen in der Finanzkrise seit 2008 ist es außerdem schlicht aberwitzig, den Akteuren auf den Finanzmärkten irgendeine Weisheit oder Rationalität bezüglich der Beurteilung der Staatsverschuldung zu unterstellen. Zehn Jahre lang sahen sie keinen Grund für differenzierte Risikoprämien, obwohl die Unterschiede zwischen den Staaten gravierend waren. Seit nunmehr anderthalb Jahren trampeln sie wie eine wild gewordene Büffelherde los und versuchen in – von Spekulanten und Rating-Agenturen systematisch angeheizter – Panik die betroffenen Schuldpapiere loszuwerden, was deren Zinsen immer weiter nach oben treibt. Eine solche Panik lässt sich nicht durch die Verordnung von Schuldenbremsen in einzelnen Ländern stoppen, wie das Beispiel Spanien eindrucksvoll zeigte. Es ist daher extrem naiv und gefährlich, zu glauben, man könne unregulierten, vom Herdentrieb regierten, „manisch-depressiven“ (Schulmeister 2007) Finanzmärkten irgendwelche differenzierten „Signale“ senden, die dann in der gewünschten Art und Weise „gelesen“ würden.

Für die Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfs ist all dies ohnehin von rein akademischer Bedeutung: Das Land NRW ist als Teil der Bundesrepublik schlicht keine eigenständige Volkswirtschaft für die die diskutierten Zins- und Wachstumseffekte isoliert wirksam und feststellbar wären. Und auch wenn NRW das ökonomisch bedeutendste Bundesland darstellt, ist nicht davon auszugehen, dass von der Schuldenentwicklung hierzulande entscheidende Impulse für die bundesweite Entwicklung ausgehen – der Anteil des NRW-Schuldenstandes (inklusive Gemeinden) am gesamtstaatlichen Schuldenstand der Bundesrepublik liegt nur bei gut 10 Prozent.

Vor allem aber geht es ja gar nicht um eine NRW-Sonder-Initiative zur Einführung einer eigenständigen Schuldenbremse in NRW, sondern lediglich darum, dass NRW im Wesentlichen die ohnehin bereits rechtlich bindende Schuldenbremse des Grundgesetzes auch in seine eigene Verfassung übernehmen soll – ein aus ökonomischer Sicht eher unbedeutender Vorgang. Man mag dennoch über positive Signal- und Wachstumseffekte spekulieren. Solche Spekulationen sind dann aber kaum auf eine saubere ökonomische Analyse gestützt, sondern bewegen sich eher im Reich feld-, wald- und wiesenpsychologischer Assoziationsübungen.

3. Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte als Hauptproblem der Schuldenbremse kann nur bundespolitisch durch Steuererhöhungen behoben werden (Fragen Nr. 1, 15, 16, 17, 18, 24, 25)

Ob die Begrenzung der Landesverschuldung überhaupt und ggf. ohne gravierende ökonomische und soziale Nebenwirkungen gelingen kann, hängt nicht in erster Linie davon ab, ob man irgendeine Vorgabe in die Landesverfassung schreibt, sondern vor allem davon, wie die strukturelle Ausgangslage ist und wie die mittelfristigen Wachstumsaussichten sind. Die finanzpolitische Lage in NRW – wie die in den meisten anderen Bundesländern – ist nach wie vor schwierig. Die hohen strukturellen Haushaltsdefizite müssen im Übergangszeitraum der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 auf Null reduziert werden. Da die Möglichkeiten der Länder, einnahmenseitig zu konsolidieren sehr eng begrenzt sind, werden sie damit automatisch auf einen harten – für manche Notlagenländer nahezu unmöglichen – ausgabenseitigen Konsolidierungskurs gezwungen. Vermieden werden könnte ein solcher Kurs allenfalls, wenn es zu einem Konjunktur- und Wachstumswunder käme, bei dem das deutsche BIP noch mehrere Jahre real um 2,5 % und mehr wächst. Danach sieht es gegenwärtig nicht aus.

Der Konsolidierungskurs kollidiert mit dem Ziel, die konjunkturelle Erholung zu stärken und vor allem mit dem Ziel, die zentralen Zukunftsinvestitionen, besonders im Bildungsbereich, tätigen zu können, ohne zugleich die staatliche Handlungsfähigkeit in anderen Bereichen zu gefährden. Er kollidiert auch mit dem Ziel, die Kommunen finanziell zu stärken. Man sollte sich generell nicht der Illusion hingeben, zentrale Ausgabenbereiche könnten – wie dies zum Teil in anderen Bundesländern im Rahmen einer verfassungsmäßigen Umsetzung der Schuldenbremse versucht wurde – systematisch gestärkt werden, wenn das Land aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse – evtl. auch einer schlechten Implementation wie auf Bundesebene (vgl. Abschnitt 4) – in eine verschärfte Sparpolitik gezwungen wird, zumal wenn viele zentrale Ausgabenbereiche (z.B. Kommunen, Bildung, innere Sicherheit, Beamtenversorgung) diesbezüglich miteinander konkurrieren. Selbst wenn es gelänge, müssten die Kürzungen in anderen Bereichen umso drastischer ausfallen.

All dies wäre möglicherweise gerechtfertigt, wenn die öffentlichen Haushalte in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten – wie häufig suggeriert wird – einen verschwenderischen expansiven Ausgabenkurs verfolgt hätten, der nun ohne spürbare Einbußen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen korrigiert werden könnte. Das Gegenteil war jedoch der Fall: Die öffentlichen Ausgaben in Deutschland entwickelten sich extrem restriktiv: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2010 (inklusive der Konjunkturmaßnahmen 2009 und 2010) nominal bei nur 1,8 %. Der Durchschnitt in der alten EU lag mit 3,8 % mehr als doppelt so hoch. Im betrachteten Zeitraum gab es mit Japan nur ein einziges von 32 Ländern, für die die EU-Kommission (2011) Daten vorhielt, in dem ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnet wurde. Das gilt auch für die realen, d.h. mit dem (Harmonisierten) Verbraucherpreisindex deflationierten Staatsausgaben, die in Deutschland annähernd stagnierten, während sie im EU-15-Durchschnitt immerhin um 1,8 % pro Jahr zunahmen. Diese Entwicklung lässt sich auch für NRW nachzeichnen: Von 1998 bis 2008 wuchsen die nominalen Ausgaben des Landes im Durchschnitt mit nur 1,3 % pro Jahr und blieben damit deutlich hinter der durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen BIP in NRW von 2,1 % pro Jahr zurück – der Staat hat in NRW seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt also bereits seit mehr als einem Jahrzehnt deutlich zurück gefahren.

Der Grund für die gegenwärtigen und auch in der Vergangenheit immer wieder hohen Defizite lag im Wesentlichen auf der Einnahmenseite. Neben konjunkturbedingten Einnahmenverlusten schlugen hier vor allem die massiven auf Bundesebene beschlossenen Netto-Steuersenkungen der letzten 12 Jahre – vor allem bei der Einkommensteuer und den Unternehmenssteuern – zu Buche. Rein rechnerisch fiel das Steueraufkommen der Gebietskörperschaften im Jahr 2011 ohne diese Steuerrechtsänderungen (errechnet auf Basis der Angaben des BMF) um über 50 Mrd. Euro höher aus. Die Länder insgesamt hätten gut 25 Mrd. Euro mehr zur Verfügung; das Land NRW dementsprechend über 5 Mrd. Euro. Das strukturelle Defizit im NRW-Haushalt läge in diesem Fall heute bereits bei oder nahe bei Null.

So aber trägt der Bund und tragen diejenigen Ländervertreter, die den entsprechenden Gesetzen im Bundesrat zugestimmt haben, eine wesentliche Mitverantwortung für die schwierige finanzpolitische Lage der Bundesländer: Erst wurden die (Länder-)Haushalte über großzügige Steuersenkungen (darunter zuletzt auch dauerhafte Maßnahmen, die im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise zur Konjunkturstimulierung beschlossen wurden, wie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale, die zweistufige Senkung des Einkommensteuertarifs, das Bürgerentlastungsgesetz und zuletzt das Wachstumsbeschleunigungsgesetz in einem Gesamtvolumen von jährlich fast 30 Mrd. Euro für alle Gebietskörperschaften) in hohe strukturelle Defizite getrieben. Dann beschnitt man durch die Einführung der Schuldenbremse den Ländern die Möglichkeit der Kreditfinanzierung und ließ sie – bei gleichzeitig steigendem Bedarf an zentralen öffentlichen Zukunftsinvestitionen – im Übergangsprozess bis 2020 mit Aufrufen zu strenger Sparsamkeit im Regen stehen. Dies war ökonomisch und staatspolitisch fahrlässig.

Die strukturelle Einnahmenlücke, die die (Länder-)Haushalte belastet, muss daher durch entsprechendes Handeln auf der Bundesebene geschlossen werden. Wenn es ein Interesse an einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung und an Zukunftsinvestitionen vor allem in die Bildung gibt, dann müssen die Länder und ihre Kommunen auch mit den notwendigen Einnahmen ausgestattet werden, um diese Ziele erreichen zu können. Weitere Steuersenkungen, wie sie die Bundesregierung immer noch plant, wären dagegen vollkommen kontraproduktiv.

4. Landesrechtliche Ausführungsbestimmungen entscheidend: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume zum Wohle NRW nutzen (Fragen Nr. 8, 9, 10, 11, 12)

Die Verankerung der Schuldenbremse in der vorgeschlagenen Form in der Landesverfassung – so sie aus juristischen Gründen überhaupt notwendig ist (vgl. Koriath 2010) – reicht für eine adäquate Umsetzung der Schuldenbremse keinesfalls aus. Neben möglichen anderen oder zusätzlichen Bestimmungen in der Landesverfassung bedarf es vielmehr noch zahlreicher Konkretisierungen, um die der Begrenzung durch die Schuldenbremse unterliegenden strukturellen Defizite ermitteln zu können. Dies betrifft die Frage der Behandlung von finanziellen Transaktionen – wie z.B. Privatisierungserlösen -, und von Nebenhaushalten. Es betrifft auch die genaue Unterscheidung von strukturellen und konjunkturellen Defiziten und damit die Wahl eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens. Zuletzt schließlich sollte man auch schon Überlegungen zur Konkretisierung des Ausnahmetatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation anstellen.

Der Bund hat – außer beim letztgenannten Punkt – bereits die entsprechenden Konkretisierungen vorgenommen. Diese Konkretisierungen werden weitestgehend auch bei der Kontrolle der Konsolidierungsfortschritte bei den Ländern eingesetzt, die Konsolidierungshilfen empfangen. Naturgemäß hat der Bund ein Interesse daran, dass sich auch die übrigen Bundesländer dem von ihm angewendeten Verfahren unterwerfen – es kann nicht in seinem Interesse sein, wenn in Deutschland ab dem Jahr 2020 möglicherweise 17 unterschiedliche Schuldenbremsen nebeneinander existieren. Allerdings sollte man sich dem vom Bund angewendeten Verfahren nicht vorschnell anschließen. Es weist viele Mängel auf, und es kann daher zum Wohle der Bundesländer nötig sein, zweckdienlichere Verfahren anzuwenden, die zudem stärker auf die spezifischen Problemlagen des jeweiligen Landes zugeschnitten sind.

Selbst wenn das nicht so wäre, wäre es schon aus taktischen Gründen sehr unklug, dem Interesse des Bundes ohne jede Gegenleistung zu entsprechen: Wenn der Bund ein Interesse an einer bundesweit möglichst einheitlichen und reibungslosen Umsetzung der Schuldenbremse und der Reduktion der strukturellen Defizite hat, dann sollte er den Ländern im Gegenzug für ihre Kooperation höhere Einnahmen zubilligen.

4.1. Zur Behandlung finanzieller Transaktionen

Die Berechnung des der Schuldenbremse unterliegenden strukturellen Defizits erfordert die Lösung einiger Abgrenzungsprobleme. Das Grundgesetz macht hierzu keine näheren Angaben und lässt insofern einigen Spielraum. Der Bund hat sich letztlich an die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und der für den Stabilitäts- und Wachstumspakt gültigen Regelungen angelehnt (vgl. BMF 2010, S. 11ff.). Demnach sind finanzielle Transaktionen, also nichtvermögenswirksame Einnahmen oder Ausgaben wie etwa Privatisierungserlöse oder Darlehensvergaben, im Rahmen der Schuldenbremse nicht zu berücksichtigen. Dies ist grundsätzlich sinnvoll; insbesondere wird dadurch verhindert, dass durch die Schuldenbremse ein direkter Druck zur Veräußerung von Landesvermögen entsteht.

Allerdings sollte man sich der Tatsache bewusst sein, dass indirekt trotzdem ein Druck zur Privatisierung entstehen kann. Es kann z.B. immer argumentiert werden, die bei der Privatisierung entstehenden Veräußerungserlöse könnten zur Tilgung bestehender Schulden des Landes verwendet werden, was dann über verringerte Zinslasten den Handlungsspielraum des Landes unter der Schuldenbremse vergrößere. In der österreichischen Debatte zur Staatsverschuldung ist genau dieses Argument bereits verwendet worden (vgl. Aiginger et al. 2010). Je nach den genauen Konditionen ist prinzipiell denkbar, dass dies auch für sale-and-lease-back-Operationen gilt. In sehr kurzfristiger Betrachtung könnte dadurch ein Konsolidierungsvorteil entstehen, der sich möglicherweise recht bald wieder in einen Nachteil verwandeln könnte.

Wichtig ist auch, dass die Behandlung von Rücklagen genau geklärt wird. Die Anreize zur Bildung bestimmter grundsätzlich sinnvoller Rücklagen (z.B. Pensionsrücklagen, Rücklagen zur antizyklischen Gemeindefinanzierung) sollten durch die gewählte Abgrenzung nicht zerstört werden.

4.2. Zur Zulässigkeit von Nebenhaushalten

Mit der Fassung von Artikel 83 Absatz 3 im vorliegenden Entwurf zur Änderung der Landesverfassung soll offenbar die Umgehung der Schuldenbremse durch Nebenhaushalte vermieden werden. Dies stellt gegenüber der Regelung in Artikel 109 GG eindeutig eine Verschärfung dar. Von vielen Beobachtern wird denn auch immer wieder eine möglichst strikte Fassung der Schuldenbremse in dieser Frage gefordert. So

beklagt der SVR (2011, S. 188) mit Blick auf die hessischen Pläne, dass dort Sondervermögen anders als beim Bund nicht der Schuldenbremse unterliegen sollen.

Was auf den ersten Blick aus Gründen der Transparenz und der Begrenzung des Schuldenstandes plausibel erscheint, muss es auf den zweiten Blick, wenn wichtige andere ökonomische, soziale oder finanzpolitische Kriterien herangezogen werden, allerdings nicht mehr sein. Wie in Abschnitt 2 angesprochen verstößt die im Grundgesetz vorgesehene strukturelle Nullverschuldung der Länder gegen die Goldene Regel der Finanzpolitik, nach der (Netto-)investitionen durch Nettokreditaufnahme finanziert werden sollten, weil sie zukünftigen Generationen zugute kommen. Aufgrund dieses Verstoßes würden die heutigen Generationen voll zur Finanzierung von Investitionen herangezogen, von deren zukünftigen Nutzen sie nicht mehr profitieren würden. Die rational zu erwartende Reaktion wären dann zu geringe öffentliche Investitionen – die Haushaltskonsolidierung würde zu Lasten der öffentlichen Investitionen und zukünftiger Generationen gehen. Um dies zu vermeiden, kann es grundsätzlich sinnvoll sein, wesentliche Investitionsbereiche in Sondervermögen mit eigener Verschuldungsmöglichkeit auszulagern, um so die Wirkungsweise der Goldenen Regel zum Wohle zukünftiger Generationen wiederherzustellen.

Eine weitere Aufgabe, für die die Möglichkeit eines Sondervermögens sinnvoll sein könnte, ist ein möglicherweise notwendig werdender Entschuldungsfonds für die NRW-Kommunen. Müssten im Rahmen eines solchen Fonds größere Kredite aufgenommen werden, dann ginge das andernfalls nur über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung aufgrund einer außergewöhnlichen Notsituation, was sich politisch wie ökonomisch als riskant erweisen könnte und zudem mit der Notwendigkeit eines Tilgungsplans zu einer deutlich größeren Haushaltsbelastung führen könnte.

4.3. Zur Berechnung der Konjunkturkomponente

Die Bestimmung einer Konjunkturkomponente im Rahmen der Schuldenbremse ist fast zwingend notwendig, wenn eine prozyklische, Krisen verschärfende Politik im Abschwung vermieden werden soll. Ohne eine Konjunkturkomponente, die die konjunkturbedingten Effekte auf das Landesbudget einfängt und im Konjunkturoberlauf konjunkturbedingte Überschüsse fordert sowie im Tief entsprechende Defizite zulässt, wäre die Finanzpolitik im Abschwung gegebenenfalls zu einer totalen Parallelpolitik gezwungen, sobald der Haushaltssaldo unter Null abzurutschen drohte.

Der Bund verwendet im Rahmen seiner Ausgestaltung der Schuldenbremse seine Interpretation des Verfahrens der EU-Kommission; einzelne Bundesländer verwenden oder planen – wie Rheinland-Pfalz in Anlehnung an einen Vorschlag von Deubel (2010) – ganz andere Verfahren. Das RWI (2010) hat sich in einem Gutachten im Auftrag des BMF dafür ausgesprochen, dass sich alle Länder letztlich an das vom Bund verwendete Verfahren anknüpfen. D.h. die Produktionslücke, also die konjunkturelle Lage der Wirtschaft, wird vom BMF bundeseinheitlich für ganz Deutschland bestimmt. Die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit ergibt sich dann durch Multiplikation der Produktionslücke mit der Budgetsensitivität der Länderebene. Für die einzelnen Länder ergibt sich die Konjunkturkomponente dann als Anteil an derjenigen der Ländergesamtheit, wobei der Anteil dem Anteil des Landes am gesamten Ländersteueraufkommen aus der Steuerschätzung entspricht. Das RWI führt als zentralen Grund für diese Anknüpfung an das Bundesverfahren neben der Einheitlichkeit vor allem an, dass die Einnahmensituation eines Bundeslandes aufgrund der nivellierenden Wirkung des Länderfinanzausgleichs i.w.S. sehr stark mit der gesamtdeutschen Wirtschafts- und Einnahmenentwicklung korreliert sei, so dass die Bestimmung eigenständiger länderspezifischer Produktionslücken nicht notwendig sei.

Für NRW als ökonomisch bedeutendstes Bundesland stimmt dies jedoch streng genommen nicht mehr – die Steuerentwicklung in NRW hat einen spürbaren Einfluss auf die für den Finanzausgleich relevante durchschnittliche Steuerkraft. Aus diesem Grund ist für NRW und andere große Bundesländer die nivellierende Wirkung des Länderfinanzausgleichs nicht so stark und eine dort vom Bundesdurchschnitt abweichende Wirtschaftsentwicklung kann auch in einer spürbar anderen Einnahmenentwicklung resultieren, weshalb eine bundeseinheitliche Regelung für NRW nicht ohne weiteres sinnvoll sein muss.

Selbst wenn dies anders wäre, spricht viel gegen eine Anknüpfung an das Verfahren des Bundes: Das Verfahren des Bundes ist ganz einfach schlecht: Es ist extrem komplex, intransparent und dadurch gestaltungsanfällig (vgl. Truger/Will 2012). Es führt zudem zu relativ prozyklischen Ergebnissen, kann also leicht dazu führen, dass im Abschwung die konjunkturbedingt für zulässig erachteten Defizite zu niedrig angesetzt werden, während spiegelbildlich im Aufschwung die Konsolidierung nicht schnell genug erfolgt. Der ehemalige rheinland-pfälzische Finanzminister Ingolf Deubel, obwohl einer der Väter der Schuldenbremse in der Föderalismuskommission II, hat mittlerweile ein-

gestanden, dass er, „[...] – obwohl gelernter Finanzwissenschaftler und Ökonometriker – zum Zeitpunkt meiner Zustimmung im Bundesrat die aus diesem Ausführungsgesetz für den Bundeshaushalt folgenden Konsequenzen nicht in allen Facetten überschaut habe. [...] Aus heutiger Sicht würde ich dem Bund dringend von einer solch präzisen Festlegung auf ein so unpräzises Verfahren abraten.“ (Deubel 2010, S.2). Dem ist wenig hinzuzufügen.

Aus diesem Grund sollte NRW aktiv nach einem anderen Verfahren Ausschau halten, das transparenter ist und zugleich eine verlässlichere und stetigere Planung der Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg erlaubt. Anregungen können der ganz anders gelagerte Ansatz von Deubel (2010) oder die in der Schweiz praktizierte Konjunkturbereinigung mittels des relativ weniger schwankungsanfälligen modifizierten HP-Filters (Bruchez 2003), gegebenenfalls mit einem hohen Wert für den Glättungsparameter λ , geben.

Zudem könnten bei einer Ankopplung an das Bundesverfahren einige länderspezifische Anliegen und Besonderheiten möglicherweise nicht berücksichtigt werden. So wird das Volumen der Zahlungen an die Gemeinden im Kommunalen Finanzausgleich in NRW mit einer spürbaren Verzögerung bezogen auf einen 15 Monate zurückliegenden Zeitraum bestimmt. Aus konjunkturpolitischer Sicht kann das sehr sinnvoll sein, weil eine sofortige Weitergabe von konjunkturbedingt schwächeren Steuereinnahmen des Landes an die Gemeinden und damit eine prozyklischere Politik der Gemeinden in NRW vermieden wird. Für das Land führt dies aber regelmäßig konjunkturbedingt mit Verzögerung zu höheren oder niedrigeren Ausgaben, die im Rahmen einer pauschalen Konjunkturkomponente und einer Quotierung derselben auf die Länder nicht berücksichtigt würden. Wenn im Rahmen der Schuldenbremse nicht die Möglichkeit entsprechender Rücklagen gewährt würde, könnte dies zu kontraproduktiven schmerzhaften Anpassungen im Landeshaushalt führen.

Gerade was den Problemkomplex der konjunkturgerechten Gemeindefinanzierung angeht, bieten sich im Rahmen einer landesspezifischen Umsetzung der Schuldenbremse auch Chancen. So könnten die Länder zwar wohl im Rahmen von Artikel 109 Absatz 2 und Absatz 5 für die Defizite ihrer Kommunen zur Verantwortung gezogen werden; im Rahmen der für die Ländergesamtheit zugrunde gelegten Budgetsensitivität wird die Budgetsensitivität der Gemeindeebene jedoch (außer für Stadtstaaten) nicht einbezogen. Würde dies im Rahmen einer landesspezifischen Regelung getan, könnte das Land den Kommunen im Abschwung nach Maßgabe der durch die ihm zugeschla-

gene Budgetsensitivität der Kommunen sich ergebenden zusätzlichen Kreditaufnahmemöglichkeit antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten, die im Aufschwung entsprechend symmetrisch wieder getilgt würden.

4.4. Zur Konkretisierung von Ausnahmetatbeständen

Es ist sehr sinnvoll, sich auf Landesebene bereits jetzt Gedanken darüber zu machen, was ggf. unter einer „außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt“ zu verstehen ist.

Erwägenswert erscheint diesbezüglich neben einem außergewöhnlich starken Wirtschaftseinbruch oder einer sehr langen hartnäckigen Stagnationsphase auch ein besonders starker struktureller Einnahmeneinbruch, d.h. ein Einbruch, der den Rahmen der von der Budgetsensitivität oder ähnlichen Kennziffern abgebildeten Reaktion bei weitem übersteigt. Dies kann zum Beispiel auf Steuersenkungen zurückzuführen sein, aber auch auf einen unvorhergesehenen überproportionalen Einbruch bei einzelnen Steuern. Insofern erscheint die Einführung der Möglichkeit von zeitlich begrenzten Strukturanpassungskrediten, wie im Entwurf für das Ausführungsgesetz für die rheinland-pfälzische Schuldenbremse vorgesehen (vgl. Landtag Rheinland-Pfalz 2011) sinnvoll.

Es sei ausdrücklich erwähnt, dass auch im Rahmen der hierzulande viel gepriesenen Schweizer Schuldenbremse bei ihrer Einführung im Jahr 2003 nach einem unvorhergesehenen Konjunkturunbruch mit unerwartet hohem strukturellen Einnahmeneinbruch für einen Zeitraum von 3 Jahren eine vorübergehend höhere Neuverschuldungsmöglichkeit eingeräumt wurde (vgl. Schweizer Bundesrat 2003).

Literatur

- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. (2010):** Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung WIFO, Wien.
- Blanchard, O.; Illing, G. (2009):** Makroökonomie, 5. Auflage., Pearson Studium, München u.a.
- BMF [Bundesministerium der Finanzen] (2010):** Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, Berlin.
- Bruchez, P.-A. (2003):** A Modification of the HP Filter Aiming at Reducing the End-Point Bias, Working Paper der EFV, Doc. No.: ÖT/2003/3, August.
- Carlin, W., Soskice, D. (2006):** Macroeconomics. Imperfections, Institutions & Policies, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Deubel, I. (2010):** Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, Bad Kreuznach.
- IMF [International Monetary Fund] (2009):** Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF Policy Paper.
- Korioth, S. (2010):** Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse), Drucksache 18/2732, und zum Änderungsantrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/2898., in Hessischer Landtag, Ausschussvorlage HAA/18/10 und HHA/18/51, eingegangene Stellungnahmen zu der schriftlichen/mündlichen Anhörung, Stand 19.10.2010, Wiesbaden, S. 98ff.
- Landtag Rheinland-Pfalz (2011):** G e s e t z e n t w u r f der Landesregierung für ein Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/503, Mainz, 27.10.
- RWI [Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung] (2010):** Ermittlung der Konjunkturkomponente für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.
- Schulmeister, S. (2007):** Die manisch-depressiven Preisschwankungen auf den Finanzmärkten – Wie macht das die ‚unsichtbare Hand‘?, in: WSI Mitteilungen, 12/2007, S. 657ff.
- Schweizer Bundesrat (2003):** Botschaft zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (EP 03), Bern, Juli.
- SVR (2007) [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung]:** Staatsverschuldung wirksam begrenzen, in: SVR-Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März.
- SVR (2011):** Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.
- Truger, A., Will, H. (2012):** Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: Hetschko, C., Pinkl, J., Pünder, H., Thye, M. (2012): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, erscheint demnächst.

Anhang: Fragenkatalog

A Allgemeines

1. Tragfähige und nachhaltige öffentliche Finanzen sind für die politische Handlungsfähigkeit und Generationengerechtigkeit unabdingbar. Sie bilden die notwendige Bedingung für die Stabilität einer Demokratie. Erleichtert eine landeseigene Schuldenbremse die Haushaltskonsolidierung in Nordrhein-Westfalen – im Sinne einer Selbstdisziplinierung –, um den strukturellen Haushaltsausgleich ohne Kreditaufnahme zu erreichen, wie er für die Länder ab dem Haushaltsjahr 2020 grundgesetzlich ohnehin vorgeschrieben ist?
2. Ist eine Verletzung der Bestimmungen innerhalb der Übergangszeit bis 2019 in Artikel 2 („Mit dem Abbau des bestehenden strukturellen Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden“, „Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit...“) ausreichend sicher zu konstatieren und könnte ein Haushalt bis 2019 wegen eines Verstoßes gegen diese Vorschriften erfolgreich vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden?
3. Wo sehen Sie juristisch den Mehrwert des Gesetzentwurfes gegenüber den im Grundgesetz festgelegten Verpflichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen zum Abbau der strukturellen Verschuldung bis 2020, insbesondere in Bezug auf Art. 2 des Gesetzentwurfes?
4. Was wären die Folgen, sollte NRW bis zum 31.12.2019 keine eigene Schuldenbremse einführen?
5. Wäre es richtig, die an Artikel 115 Grundgesetz alter Fassung angelehnte Regelung des Artikels 83 Landesverfassung anzupassen, zumal Artikel 109 Grundgesetz ab 2020 auch die Länder bindet?
6. Halten Sie es sowohl aus Gesichtspunkten des Fiskalföderalismus als auch aus polit-ökonomischer Sicht für geboten, auf Länderebene eine zum Grundgesetz konforme Schuldenregel in den Landesverfassungen zu übernehmen? Welche Bedeutung hätte in diesem Kontext eine Initiative Nordrhein-Westfalens als bevölkerungsreichstes und wirtschaftlich führendes Bundesland?
7. Stellt der vorliegende Gesetzentwurf eine taugliche und verfassungsrechtlich zulässige Umsetzung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung dar?
8. Welche weiteren Regelungen zu der vorliegenden Verfassungsänderung müsste der Landesgesetzgeber noch zwingend oder fakultativ auf einfachgesetzlicher Ebene treffen, um eine tatsächliche Wirksamkeit der Schuldenbremse zu sichern?
9. Wie bewerten Sie die Regelungen des Ausführungsgesetzes des Bundes G 115 in Bezug auf seine Umsetzbarkeit auf Landesebene?

10. Welcher rechtliche Spielraum auf eigene Gestaltung bleibt den Ländern angesichts der Grundgesetzänderung? Was können und sollten die Länder eigenständig regeln? Welche Anforderungen haben Sie an die Begleitgesetze der Verfassungsänderung?
11. Auch andere Bundesländer haben nach der Einführung der Schuldenbremse durch den Bund vor über zwei Jahren eigene Schuldenbremsen in ihren Verfassungen eingeführt. Wie verhalten sich die in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen bezüglich ihrer Möglichkeit der Verhinderung der Defizite auf der einen Seite und der Gewährung von Ausnahmen auf der anderen Seite im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder?
12. Wie bewerten Sie Art. 1 Abs. 3 in Bezug auf Umgehungsmöglichkeiten wie z.B. "sale and lease back"?

B Kommunale Belange

13. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410; Besonderer Teil) wird Artikel 109 Grundgesetz in den Kontext zu den für den Gesamtstaat verbindlichen Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts gestellt. Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt, wobei der Bund auch Verantwortung für die implizite Verschuldung trägt und die Länder „für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände eintreten“ müssen. Bedeutet dies, dass das Land Nordrhein-Westfalen vom Bund im Rahmen eines europäischen Defizitverfahrens auch für die Defizite seiner Kommunen in Anspruch genommen werden könnte?
14. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in seinem Urteil vom 19. Juli 2011 (VerfGH 32/08) erneut klargestellt, dass der den Kommunen nach Art. 79 Satz 2 LV NRW zu gewährende Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Erhöhen oder schwächen Einnahmen aus Krediten im Hinblick auf einen mittleren und längeren Zeitraum die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes?
Wie wirkt in diesem Kontext der über 30 Jahre kumulierte, exorbitant hohe Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen?
15. In Artikel 79 der Landesverfassung NRW wird den Gemeinden das Recht zur Erschließung eigener Steuerquellen zugestanden sowie das Land verpflichtet im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten. Steht die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verfassungsänderung in einem Widerspruch zu dieser Regel, mit der eine angemessene kommunale Finanzausstattung gewährleistet werden soll?
16. Die kommunalen Spitzenverbände haben bei vergangenen Diskussionen um die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Landesverfassung eine verfassungsrechtlich garantierte finanzielle Mindestausstattung für die Kommunen gefordert. Wie beurteilen Sie diese Forderung vor dem Hintergrund der derzeitigen Ausgestaltung der Landesverfassung und der Rechtslage in anderen Bundesländern?
17. Eine Schuldenbremse für die Länder kann nicht ohne die finanzielle Leistungs-

fähigkeit der Städte und Gemeinden gesehen werden. Welche Auswirkungen sind für die Kommunen zu befürchten, wenn das Land keine Neuverschuldung mehr eingehen kann? Welche Anforderungen sind an die Kommunalfinanzierung zu stellen, damit die Kommunen nicht in einen weiteren Unterfinanzierungsdruck geraten sollen?

18. Welche Konsequenzen erwarten Sie bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfes für die kommunale Finanzausstattung vor dem Hintergrund der finanziellen Lage des Landes Nordrhein-Westfalen?

C Ökonomische Aspekte

19. Sind eine Haushaltskonsolidierung und die Rückführung der Neuverschuldung bis hin zu einem ausgeglichenen Haushalt ökonomisch sinnvoll? Löst ein strukturell ausgeglichener Landeshaushalt ökonomisch positive Effekte aus? Wenn ja, welche und wie sind diese Effekte begründet?
20. Welche Fragestellungen sehen Sie bei der Berechnung der Konjunkturkomponente allgemein und insbesondere in Bezug auf die Vorgaben "konjunkturgerechte Tilgung" und symmetrische Berücksichtigung konjunktureller Entwicklungen in Art. 1?
21. Wie bewerten Sie die derzeitige Finanzpolitik der Landesregierung Nordrhein-Westfalens sowie die Entwicklung des Landeshaushalts?
22. Bund und Länder befinden sich in einer Solidargemeinschaft einerseits, aber auch in einem föderalen Wettbewerb andererseits.
- a) Welche ökonomischen bzw. gesellschaftlichen Verteilungswirkungen können von Staatsverschuldung bis hin zum Staatsbankrott eines Flächenlandes ausgehen?
 - b) Welche Bedeutung hat eine Verschuldungspolitik bzw. eine regelgebundene Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen für die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern?
23. Das aktuelle Beispiel Griechenland zeigt, zu welchen ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen nicht mehr tragfähige öffentliche Staatsfinanzen und exorbitant hohe Schuldenberge führen können.
- a) Wie sensibel sind derzeit die internationalen Kapitalmärkte, und auf welche finanzwirtschaftlichen Aspekte reagieren die Märkte besonders sensitiv? Wie wichtig sind demgegenüber in der aktuellen Phase erkennbare Zeichen einer künftigen Konsolidierungsbemühung?
 - b) Würde von der Verankerung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes Bundesland sowohl für die Volkswirtschaft als auch für die Kapitalmärkte ein wichtiges Signal ausgehen?

24. Halten Sie es angesichts der Haushaltsentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen für tatsächlich realistisch die Regeln der Schuldenbremse umzusetzen, ohne die Leistungen der öffentlichen Hand in Nordrhein-Westfalen empfindlich und dauerhaft einzuschränken?
25. Welche Schritte auf der Einnahme- und Ausgabeseite halten Sie vor dem Hintergrund der Schuldenbremse für erforderlich?
26. Ist es erforderlich alle Bereiche des Landeshaushaltes einzubeziehen, um eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung zu erreichen? In welchem Umfang ist beispielsweise eine Reduzierung des Landespersonals erforderlich, um die Vorgaben strukturell zu erreichen?
27. Trägt die alleinige Ausbringung einer Globalen Minderausgabe ohne weitere Sporbemühungen zum dauerhaften Abbau des strukturellen Defizites im Landeshaushalt bei?

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
