

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Siemers, Lars-H.-R.

Research Report

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83): Drucksache 14/10358. Stellungnahme

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Siemers, Lars-H.-R. (2010) : Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83): Drucksache 14/10358. Stellungnahme, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69937>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) Drucksache 14/10358

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts-
und Finanzausschusses und des Ausschusses für
Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 25. Februar 2010

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);
Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);
Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektberichte

Herausgeber:
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2010
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) – Drucksache 14/10358

Stellungnahme
Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und
Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungs-
strukturreform des Landtags Nordrhein-Westfalen am 25. Februar 2010

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83) Drucksache 14/10358

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts-
und Finanzausschusses und des Ausschusses für
Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 25. Februar 2010

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck
und Dr. Lars-H.-R. Siemers



A Allgemeines/Symmetrie bundes- und landesrechtlicher Vorschriften

1. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in einem Brief vom 10. Februar 2007 an den damaligen Bundesfinanzminister Peer Steinbrück empfohlen, dass „angeichts der hohen Verschuldung in den Ländern hier ebenfalls eine Beschränkung der Staatsverschuldung verfassungsrechtlich vorgeschrieben werden“ muss.

Frage: Wie bewerten Sie diese Aussage aus heutiger Sicht?

Diese Aussage ist auch aus heutiger Sicht richtig. Die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gestiegenen Defizite erhöhen sogar noch die Notwendigkeit, neue Verschuldungsgrenzen auch auf die Länderhaushalte zu übertragen.

2. Auf Basis der Vorschläge der Föderalismuskommission II haben auf Bundesebene CDU/CSU, SPD und FDP das Staatsschuldenrecht grundlegend verändert.
 - a) *Können Sie erläutern, welche Gründe für die Einsetzung der Föderalismuskommission II, die aus Vertretern der Bundes- und Landesebene zusammengesetzt war, gesprochen haben?*
 - b) *Können Sie ferner abschätzen bzw. beurteilen, aus welchen Beweggründen CDU/CSU, SPD und FDP dem von der Föderalismuskommission II entwickelten Modell der Schuldenbremse auf Bundesebene zugestimmt haben?*
 - c) *Sprechen ökonomische und/oder rechtliche Gründe für bzw. wider die Einbeziehung der Länder in die Schuldenbremse?*
 - d) *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?*

Die Zustimmung der genannten Parteien zur Neufassung der Schuldenbegrenzung erfolgte u.a. auch, weil mit dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 Konsolidierungshilfen für die finanzschwachen Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 800 Mill. € jährlich vereinbart wurden, deren Auszahlung allerdings an die Voraussetzung gebunden ist, dass diese Länder ihre strukturellen Defizite bis 2019 vollständig abbauen.

3. Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz alter Fassung beschränkte die Nettoneuverschuldung im Haushaltsplan auf die veranschlagten Investitionsausgaben. Eine gleichlautende Regelung weist auch Artikel 83 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen auf. Es ist herrschende Meinung, dass diese wenig restriktive „Goldene Regel der Finanzpolitik“ den kontinuierlichen Anstieg der Staatsschulden nicht verhindern konnte. Diese Erkenntnis hat CDU/CSU, SPD und FDP zu einer grundlegenden Änderung insbesondere der Artikel 109 und 115 Grundgesetz bewogen.
 - a) *Wäre es folgerichtig, auch die an Artikel 115 Grundgesetz alter Fassung angelehnte Regelung des Artikels 83 Landesverfassung anzupassen, zumal Artikel 109 Grundgesetz ab 2020 auch die Länder bindet?*
 - b) *Wie wurde in der Vergangenheit von Seiten des Landesgesetzgebers nach Neuregelungen im Staatsschuldenrecht im Grundgesetz verfahren? Erfolgten Anpassungen des Landesverfassungsrechts an geänderte Rechtslagen im Grundgesetz bzw. wurden letztere übernommen? Wenn ja, was spricht für ein solches Vorgehen?*

- c) *Wird mit dem im Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 83 Landesverfassung vorgeschlagenen Verweis auf Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz das avisierte Ziel einer „schlanken“ Regelung erreicht?*

Die Anpassung der Schuldenbegrenzung in Art. 83 der Landesverfassung durch die im Gesetzentwurf formulierten Änderungen ist folgerichtig und angemessen.

4. Gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz müssen die Ausgestaltungen für die Länder der Maßgabe entsprechen, dass „keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden“. Demgegenüber sieht Artikel 83 Landesverfassung in seiner bisherigen Fassung vor, dass „die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden“ dürfen.
- a) *Sollte die Landesverfassung nicht angepasst werden, existieren künftig bundes- und landesrechtliche Verschuldungsvorschriften mit unterschiedlicher Qualität nebeneinander. Ist diese Aussage richtig?*
- b) *Wie bewerten Sie Artikel 83 Landesverfassung in seiner aktuellen Fassung vor dem Hintergrund der entsprechenden Änderungen im Grundgesetz und der Empfehlungen der Föderalismuskommission II? Würde eine unveränderte Landesverfassung nicht zur Verfassungswidrigkeit von Artikel 83 Landesverfassung führen? Was wären die Folgen für das Land Nordrhein-Westfalen?*
- c) *In der Landesverfassung bezieht sich Artikel 83 in seiner aktuellen Fassung nur auf den Zeitraum eines Haushaltsjahres; hingegen fordert Artikel 109 Grundgesetz neuer Fassung ein strukturelles Verschuldungsverbot über einen Konjunkturzyklus hinweg. Wonach hätte sich die jährliche Haushaltspolitik zu orientieren?*
- d) *Lässt sich aus der Gesamtsystematik der neuen Vorgaben in den Artikeln 109 und 143d Grundgesetz ein impliziter Auftrag für die Länder zur Anpassung des jeweiligen Landesrechts ableiten?*
- e) *Ist der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Verweis auf die Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 Grundgesetz ausreichend? Wäre eine solche Verweisregel als „schlanke“ Vorschrift im Sinne der Transparenz und der einfachen politischen Handhabbarkeit wünschenswert, ohne dabei an Rechtsklarheit zu verlieren?*
- f) *Halten Sie es sowohl aus Gesichtspunkten des Fiskalföderalismus als auch aus polit-ökonomischer Sicht für geboten, auf Länderebene eine zum Grundgesetz symmetrische Schuldenregel in den Landesverfassungen zu übernehmen? Welche Bedeutung hätte in diesem Kontext eine Initiative Nordrhein-Westfalen als bevölkerungsreichstes und wirtschaftlich führendes Bundesland?*

Aus ökonomischer Sicht ist eine Anpassung der Landesverfassung und die Übernahme der nunmehr im Grundgesetz verankerten neuen Schuldenbegrenzung sinnvoll, denn damit wird grundsätzlich wieder für die öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen des Staates der Haushaltsausgleich in den Mittelpunkt gestellt (über einen Konjunkturzyklus gesehen). Dabei sollen die automatischen Stabilisatoren weiterhin wirken können. Dies bedeutet, dass auch nach der neuen Schuldenbegrenzung in konjunkturellen Schwächephasen eine Kreditfinanzierung von Ausgaben möglich ist. Allerdings ist nach den neuen Regelungen dann in den Jahren der konjunkturellen Erholung eine Rückführung des zuvor aufgelaufenen Defizits zwingend vorzunehmen.

Von der symmetrischen Umsetzung der Schuldenregel in der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen dürfte eine positive Signalwirkung auf die anderen Länder ausgehen. Allerdings haben die Länder in dieser Frage derzeit noch unterschiedliche Positionen.

5. Wie bewerten Sie den Vorschlag der Föderalismuskommission II und den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD im Deutschen Bundestag für ein Verschuldungsverbot für die Länder?
- a) *Halten Sie diesen Vorschlag für generationen- und periodengerecht insbesondere in Bezug auf die Frage von Nettoinvestitionen?*
 - b) *Halten Sie den Vorschlag für ein Schuldenverbot für die Länder für wirtschafts- und sozialpolitisch verantwortbar und sinnvoll?*
 - c) *Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass die Bundesländer diese Vorgaben einhalten werden?*

Für ein Verbot jeglicher struktureller Verschuldung auf Länderebene gibt es keine zwingende ökonomische Rechtfertigung. Allerdings hat die vormalige Regelung mit Bezug auf die nicht eindeutig bestimmbare Obergrenze der Investitionsausgaben in Verbindung mit den Ausnahmeregelungen zu einer stetigen Ausweitung der Verschuldung geführt. Insofern ist es nachvollziehbar, dass die neue Schuldenbegrenzung auf Länderebene nun enger gefasst wurde.

Die Installation eines Stabilitätsrats dürfte dafür sorgen, dass die neue Schuldenbegrenzung eher eingehalten wird als die „alte“ Regelung. Dabei kommt es allerdings auch darauf an, dass für die Umsetzung auf Länderebene ein möglichst einfaches und transparentes Verfahren angewendet wird. Ein solches Verfahren, das die Vorgaben der neuen grundgesetzlichen Regeln in den Ländern umsetzt, muss noch vereinbart werden.

6. Wie beurteilen Sie die inhaltsgleiche Übertragung der Regelung des Grundgesetzes in die Landesverfassung? Welche rechtliche Wirkung hat diese Verfassungsänderung, welche rechtlichen Folgen hätte es, wenn sie unterbliebe?

s. Antwort auf Frage 3.

7. Tragfähige und nachhaltige öffentliche Finanzen sind für die politische Handlungsfähigkeit und Generationengerechtigkeit unabdingbar. Sie bilden die notwendige Bedingung für die Stabilität einer Demokratie.
- a) *Stellt die Einführung einer Schuldenbremse für Deutschland einen Paradigmenwechsel in der Haushalts- und Finanzpolitik dar? Ist ein Paradigmenwechsel angesichts der in den letzten 20 Jahren dramatisch gestiegenen Staatsverschuldung nicht unausweichlich?*
 - b) *Lässt sich eine Änderung der Verfassungen von Bund und Ländern rechtfertigen, um den Paradigmenwechsel rechtlich abzusichern bzw. seine Umkehrbarkeit im politischen Alltagsge-*

schäft zu erschweren angesichts der generationenübergreifenden Bedeutung der Staatsverschuldung?

- c) *Wo sind die grundlegenden Bestimmungen für eine staatliche Kreditaufnahme traditionellerweise bzw. heute geregelt?*

Den Haushaltsausgleich in den Mittelpunkt der Haushaltspolitik zu stellen, kommt in der Tat einem Paradigmenwechsel gleich. Das RWI hat in der laufenden Legislaturperiode im Rahmen verschiedener Stellungnahmen für die Ausschüsse des Landtags darauf hingewiesen, dass wir einen solchen Paradigmenwechsel auch für notwendig halten, weil ansonsten den zukünftigen Generationen mit den aktuellen haushalts- und finanzpolitischen Entscheidungen zu hohe Belastungen auferlegt werden. Wir haben wiederholt erörtert, dass aus unserer Sicht die Haushaltspolitik der Vergangenheit wegen der hohen Zinsbelastungen zu einer viel zu starken Belastung der aktuellen Budgets führt.

8. **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?**

Betrachtet man nur die kurze Frist, werden die Handlungsspielräume der Länder durch die Gesetzesänderungen verringert, weil das „Ventil“ der in der alten Fassung von Art. 83 angeführten Ausnahmetatbestände nicht mehr existiert. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die neuen Verschuldungsbeschränkungen auch bereits bei der Haushaltsplanung wirken. Damit sollte in der Zukunft die Neuverschuldung der Länder geringerer ausfallen, was geringere Zins- und Tilgungslasten zur Folge hätte. Damit würden sich letztlich die Handlungsspielräume in den Länderbudgets wieder erhöhen.

9. **Wie bewerten Sie das Schuldenverbot für die Länder vor dem Hintergrund, dass die Möglichkeiten der Länder für eine eigene Gesetzgebung oder zumindest für Zuschlagsrechte im Steuerrecht weiterhin nicht gegeben sind?**

Das Verbot der strukturellen Verschuldung ab 2020 sollte unbedingt durch eine höhere Eigenständigkeit der Länder auf der Einnahme- aber auch auf der Ausgabe Seite ihrer Budgets ergänzt werden. Als einer der nächsten Reformschritte sollten die Länder das nachholen, was sie sich eigentlich schon in der Föderalismuskommission II vorgenommen, aber dann letztlich doch nicht umgesetzt hatten: Die Steuerhoheit der Länder sollte erhöht werden, etwa durch ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer.

10. Wie kann gewährleistet sein, dass die Kreditbegrenzungen nicht umgangen werden können?

Die Einrichtung des Stabilitätsrates dürfte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Länder die neue Schuldenbegrenzung einhalten. Notwendig ist es allerdings, dass sich die Länder auf die Einführung eines einheitlichen Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse einigen. Wenn ein solches Verfahren eine transparente Unterscheidung der konjunkturell bedingten Verschuldung ermöglicht, wird es leichter fallen, die Kreditfinanzierung der Länder zu überwachen. Eine große Rolle dürfte spielen, ob die Ländergesamtheit über glaubhafte Sanktionsmöglichkeiten verfügt, die bei der Aufnahme von nicht-konjunkturell bedingten Krediten angewendet werden können.

B Kommunale Belange

11. In der Gesetzesbegründung auf Bundesebene heißt es: „Dieser [angesprochen ist Artikel 109 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz] 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“. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht einen Verweis auf die Regelung in Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz vor.

- a) *Ist Normadressat des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht ausschließlich das Land?*
- b) *Ist unter Berücksichtigung der ausweislich auf Bundesebene gewählten Gesetzesbegründung sowie der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehenen Verweisung auf Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz davon auszugehen, dass die Kommunen gerade nicht Normadressaten der Schuldenbremse sind?*

12. In der Gesetzesbegründung zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/12410; Besonderer Teil) wird Artikel 109 Grundgesetz, auf den Artikel 83 Landesverfassung neuer Fassung verweisen würde, 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 einstehen“ müssen.

- a) *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?*
- b) *Sind vor diesem Hintergrund vorgebrachte Befürchtungen, mit einer landeseigenen Schuldenbremse würden Konsolidierungsverpflichtungen des Landes auf die kommunale Ebene überwältigt werden können, überzeugend?*
- c) *Würde eine Schuldenbremse auf Landesebene zwingend zu Einsparungen bei den Kommunen führen und wer würde darüber entscheiden?*

Die Verfassungsänderung bindet ausschließlich das Land in seiner Haushaltsgebarung. In der Begründung zum in Artikel 109 GG neu eingefügten Absatz 3 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Vorgabe eines ohne Kreditaufnahme ausgeglichenen Haushalts sich auf den Bundeshaushalt *ohne* Sozialversicherungen und die Länderhaushalte *ohne* Kommunen bezieht. Die Länder bleiben aber im

Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Verantwortung für die kommunalen Defizite. Sie müssten im Falle von Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft 35% der Lasten übernehmen.

Auseinandersetzungen um eine ausreichende Finanzausstattung der Kommunen, insbesondere des kommunalen Finanzausgleichsvolumens, sind eher die Regel, denn die Ausnahme. Ihre Intensität nimmt erfahrungsgemäß mit den Finanzproblemen der beteiligten Gebietskörperschaften zu. Es wäre deshalb verwunderlich, wenn sich der zunehmende Konsolidierungsdruck infolge der Schuldenbremse nicht auch in verstärkten politischen Auseinandersetzungen über die Verteilung öffentlicher Aufgaben und Mittel zwischen dem Land und den Kommunen niederschlagen würde. Die allgemeinen Zuweisungen beliefen sich auf 7,8 Mrd. €, wovon alleine 7,4 Mrd. € auf den kommunalen Finanzausgleich entfallen. Da in Nordrhein-Westfalen ohnehin nur noch der obligatorische Steuerverbund der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse zu Grunde liegt, dürfte sich hier mögliche Konflikte um die Verbundquote drehen sowie um Absetzungen (z.B. Einheitslastenabrechnungsgesetz).

Einer Aufgabenverlagerung auf die Kommunen ohne einen entsprechenden finanziellen Ausgleich steht zwar das Konnexitätsprinzip entgegen. Die angemessene finanzielle Kompensation ist aber im Einzelfall strittig, wie die aktuellen Konfliktfelder um die Höhe der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft sowie um die Kosten des Ausbaus der U3-Betreuung zeigen. Die Zuweisungen im Rahmen des SGB II (Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft) sowie für die kommunale Kinder- und Jugendhilfe (freie Jugendarbeit, Kindertageseinrichtungen) bilden zugleich mit jeweils 1,3 Mrd. € im Jahr 2009 auch die quantitativen Schwerpunkte der (zweckgebundenen) laufenden Zuschüsse und Zuweisungen. Diese beliefen sich insgesamt im Jahr 2009 auf 3 Mrd. € (Haushaltsansätze).

Die Investitionszuschüsse dürften ebenfalls nicht sakrosankt sein. Von den Investitionszuschüssen im Umfange von 1,9 Mrd. €, entfallen etwa 1 Mrd. € auf die Investitions-, Schul- und Sportpauschale. Einer Kürzung dieser Mittel stand die bisherige Regelung der Schuldengrenze entgegen, nach der die Nettokreditaufnahme die eigenfinanzierten Investitionen nicht übersteigen darf. Weitere Mittel flossen in den Städtebau und die Stadterneuerung sowie den Straßenbau, die zu einem wesentlichen Teil disponibel sein dürften.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts – mit oder ohne Schuldenbremse - mit einer Auseinandersetzung um die Gestaltung sowohl des aktiven wie des passiven Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden einhergehen wird.

13. Der Finanzausstattungsanspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände ist insoweit eingeschränkt, als das Land nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten“ hat. Es wird die Befürchtung geäußert, dass die Schuldenbremse die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes weiter einschränken könne.
- a) *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?*
 - b) *Ist nicht bereits die Regelung in Artikel 109 Grundgesetz ab 2020 für das Land Nordrhein-Westfalen verbindlich?*
 - c) *Ist nicht unabhängig von der Frage einer landeseigenen Schuldenbremse ein ausgeglichener Landeshaushalt ohne neue Kredite wünschenswert bzw. aus Sicht der Generationengerechtigkeit zwingend erforderlich und sind daher die immer wieder geäußerten Ängste, dass sich nichts ändern darf, überzogen?*

In mittlerer und längerer Zeitperspektive schwächt die strukturelle Verschuldung die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Landes, wenn die kreditfinanzierten Ausgaben sich nicht in steigenden Einnahmen zur Finanzierung der Annuitäten niederschlagen. Die alte Regelung hat dazu geführt, dass die Bedienung der Finanzierungsverpflichtungen oftmals nur mit einer erneuten Kreditaufnahme möglich war.

Die Verfassungsklage Schleswig-Holsteins zeigt, dass die bindende Wirkung für die Länder strittig ist. Der neue Absatz 3 Artikel 109 GG sieht zudem vor, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln. Allerdings wird ausdrücklich vorgegeben, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Ein Landeshaushalt ohne Neuverschuldung ist weder a priori wünschenswert, noch aus der Sicht der Generationengerechtigkeit zwingend. Abgesehen von den vorgesehenen Ausnahmefällen der Schuldenbremsen (konjunkturelle Einflüsse, Notsituationen), können kreditfinanzierte Ausgaben im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Wirtschaftlichkeit erforderlich sein. Warum sollten heutige Generationen alleine die Lasten für Investitionen tragen, die auch zukünftigen Generationen zu Gute kommen? Eine nachhaltige Finanzpolitik erfordert, dass der Ressourcenverbrauch periodengerecht zugerechnet wird. Ein nachhaltiger, ausgeglichener Haushalt zeichnet sich deshalb nicht dadurch aus, dass er ohne Neuverschuldung auskommt, sondern dadurch, dass der aktuelle Ressourcenverbrauch den ordentlichen Einnahmen entspricht. Diesen Gedanken hat man auf kommunaler Ebene durch die Einführung der Doppik bzw. des NKF Rechnung getragen. Dieses beinhaltet zugleich ein Konzept, wie mit vorübergehenden Fehlbeträgen umzugehen ist (Ausgleichsrücklage).

14. Sind aus Ihrer Sicht die Interessen der Kommunen bei dem Vorschlag der Landesregierung für eine Schuldenbremse ausreichend berücksichtigt worden? 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?

Die kommunalen Interessen sind durch die Verfassungsänderung insoweit betroffen, als erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen im Landeshaushalt sich negativ auf die kommunale Finanzsituation niederschlagen könnten. Zu denken ist hier vor allem an eine schlechtere Finanzausstattung durch Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs sowie von Zuschüssen und Zuweisungen nach Maßgabe des Haushalts (z.B. Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich) und/oder durch Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene ohne entsprechende finanzielle Kompensation. Zu bestehenden Risiken für die kommunale Ebene wurde bereits in der Antwort auf die Fragen 12b und 12c Stellung genommen.

Es ist allerdings festzustellen, dass die finanzielle Situation einer Vielzahl nordrhein-westfälischer Gemeinden kritisch ist (Schaubild). Alleine 51 Gemeinden (11 kreisfreie Städte) und ein Kreis befinden sich in der vorläufigen Haushaltswirtschaft, da das zu erstellende Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt wurde. Darunter befinden sich alleine vier Gemeinden und ein Kreis, die bereits überschuldet sind und weitere 35 Gemeinden denen die Überschuldung in absehbarer Zeit droht. Damit befinden sich etwa ein Achtel der Gemeinden in einer Haushaltsnotlage. Diese Größenordnung spricht für das Vorliegen struktureller Probleme.

Ob diese Probleme in einer unzureichenden kommunalen Finanzausstattung zu sehen ist, kann nicht ohne detailliertere Analyse beantwortet werden. Das Kernproblem besteht darin, die „notwendigen“ Ausgaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben exakt zu quantifizieren. Die Ausgaben einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände variieren nämlich u.a. mit den sozioökonomischen Rahmenbedingungen, den Qualitätsstandards sowie der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Es bedürfte zudem der Klärung der Frage, inwieweit bundes- und landespolitische Entscheidungen sich auf die kommunalen Ausgaben ausgewirkt haben. Generell wäre allerdings eine Verstetigung der kommunalen Einnahmeentwicklung zu begrüßen. Dies gilt sowohl mit Blick auf die äußerst volatile Gewerbesteuer wie auf die Finanzausgleichsmasse. Letztere sollte sich eher am Trend orientieren, statt am Istaufkommen der Verbundsteuern. Rheinland-Pfalz hat etwa einen Stabilisierungsfonds eingerichtet, um die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse zu verstetigen.

Ein Hinweis auf die Art der strukturellen Probleme gibt möglicherweise der Umstand, dass sich die besonders notleidenden Gemeinden im Ruhrgebiet konzentrieren. Sie sehen sich infolge des Strukturwandels mit erheblichen Belastungen durch soziale Leistungen bei gleichzeitig relativ geringer Steuerkraft konfrontiert. Die finanzielle Schieflage vieler Gemeinden könnte damit zu einem erheblichen Teil den

sozioökonomischen Rahmenbedingungen geschuldet sein. Gleichwohl ist zu fragen, ob die Gemeinden und Gemeindeverbände bestehende Spielräume genutzt haben, um Ausgaben und Einnahmen in Einklang zu bringen.

Schaubild

Der Haushaltsstatus der nordrhein-westfälischen Gemeinden Stand 31.12.2009



0 = kein Kenntnisstand	4 = HSK genehmigt, keine drohende Überschuldung, § 76 Abs. 1 Zf 1 oder 2
1 = echt ausgeglichener Haushalt, § 75 Abs. 2 S. 2	5 = HSK genehmigt, mit drohender Überschuldung § 76 Abs. 1 Zf 3
2 = fiktiv ausgeglichener Haushalt, § 75 Abs. 2 S. 3	6 = HSK nicht genehmigt, keine drohende Überschuldung, § 76 Abs. 1 Zf 1 oder 2
3 = genehmigte Verringerung, § 75 Abs. 4	7 = HSK nicht genehmigt, mit Überschuldung, § 76 Abs. 1 Zf 3

Eigene Darstellung nach Angaben des Innenministeriums NRW.

Entscheidend ist allerdings, dass es einigen bereits überschuldeten oder in absehbarer Zeit überschuldeten Kommunen wahrscheinlich ohne externe Hilfe nicht mehr möglich sein wird, sich aus eigener Kraft zu sanieren. Hier gilt es einen Weg zu finden, der diese Gemeinden aus der „Schuldenfalle“ befreit, sie aber nicht von einem substantiellen Eigenbeitrag zur Haushaltskonsolidierung entbindet. Die kommunale Gemeinschaft könnte dazu einen Beitrag leisten, indem bei unveränderter Verbundmasse etwa der Soziallastenansatz gestärkt würde. Etwaige Hilfen des Landes müssten primär auf einen Abbau der Kassenkredite zielen, die mit Blick auf mögliche Zinserhöhungen ein erhebliches Haushaltsrisiko darstellen. Es zeigt sich bereits jetzt, dass negative Finanzergebnisse nicht unwesentlich zu den Jahresfehlbeträgen beitragen.

15. Eine Schuldenbremse für die Länder kann nicht ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden gesehen werden. Welche zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen wären erforderlich, um sowohl die Haushalte des Landes als auch der Kommunen ohne neue Schulden auskommen lassen zu können?

Es ist darauf hinzuweisen, dass ein Haushalt ohne Kreditaufnahme nicht zwangsläufig mit einer erfolgreichen Konsolidierung gleichzusetzen ist. Es handelt sich im Folgenden also um eine rein rechnerische Betrachtung.

Die Kreditfinanzierungsquote des Landes beläuft sich im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 auf 12,1%. Die Landesausgaben müssten um 6,6 Mrd. € p.a. gekürzt werden, damit keine Nettokreditaufnahme erforderlich wäre. Dies sind ca. 3 Mrd. € p.a. mehr als bei Einhaltung der noch geltenden Investitionsregel erforderlich wäre.

Die kommunale Neuverschuldung belief sich 2008 auf 928 Mill. €, bedingt alleine durch den Anstieg der Kassenkredite um 947 Mill. €, denen ein Rückgang der fundierten Schulden um 19 Mill. € gegenüberstand. Dabei gilt es dreierlei zu berücksichtigen: Erstens: das Jahr 2008 war für die Kommunen ein vergleichbar gutes Jahr. Zweitens: finanzschwache Kommunen weisen hohe Kassenkredite, häufig aber niedrige fundierte Schulden auf. Drittens: die Kommunen sind verpflichtet, die Kassenkredite zurückzuführen. Sie beliefen sich Mitte 2009 auf etwa 16 Mrd. €, die hier als Konsolidierungsbedarf anzusetzen wären.

16. Welche strukturellen Änderungsnotwendigkeiten sehen Sie bei der Gemeindefinanzierung insbesondere vor dem Hintergrund, dass Nordrhein-Westfalen nicht nur die höchsten kommunalen Kassenkredite bundesweit aufweist, sondern auch eindeutig die schlechteste Entwicklung in diesem Bereich in den letzten Jahren zu beklagen hat?

C Ökonomische Aspekte

17. In den Jahren 2005 bis 2008 konnte die Nettoneuverschuldung um rund 83 Prozent gesenkt werden. Mit Einsetzen der Finanzmarktkrise und der nachlaufenden Konjunkturkrise hat sich die Nettoneuverschuldung sprunghaft erhöht.
- Wie bewerten Sie die Finanzpolitik der Landesregierung Nordrhein-Westfalens sowohl im Konsolidierungszeitraum als auch in der Phase der Wirtschaftskrise?
 - War es sinnvoll, zwischen 2006 und 2008 die disponiblen Steuermehreinnahmen zu 92 Prozent für die Reduzierung der Nettoneuverschuldung zu verwenden?
 - War es ferner ökonomisch und gesellschaftspolitisch richtig, bei einem historisch tiefen Wirtschaftseinbruch die Landeshaushalte 2009 und 2010 expansiv anzulegen?
 - Wie beurteilen Sie in diesem Kontext die Konsolidierungserfolge der aktuellen Landesregierung in den Jahren von 2005 bis 2008? Halten Sie die Haushaltskonsolidierung bis zum Jahr 2020 für umsetzbar?
 - Für dieses Jahr wird eine konjunkturelle Erholung mit einem geringen Wirtschaftswachstum erwartet. Ab wann halten Sie es für ökonomisch gegeben bzw. ratsam, die Konsolidierung des Landeshaushaltes wieder fortzusetzen?

Auch zu diesen Fragen hat das RWI bereits in verschiedenen Stellungnahmen für die Ausschüsse des Landtags geäußert. Die im Vergleich zu den Planungen in den Jahren 2006 bis 2008 realisierten Steuermehreinnahmen überwiegend für die Reduzierung der Neuverschuldung einzusetzen, entsprach unseren Empfehlungen. Ebenso sprachen ökonomische Gründe für eine antizyklische Haushaltspolitik als angemessene Reaktion auf den wirtschaftlichen Einbruch Ende 2008 und Anfang 2009. Auch im aktuellen Haushaltsjahr 2010 sind aus unserer Sicht noch stabilisierende Maßnahmen notwendig, ab dem kommenden Jahr sollte allerdings mit der Rückführung der aufgelaufenen Defizite begonnen werden. Voraussetzung ist, dass sich – wie es sich derzeit abzeichnet – die konjunkturelle Lage stabilisiert.

18. **Bund und Länder befinden sich in einer Solidargemeinschaft einerseits, aber auch in einem föderalen Wettbewerb andererseits.**
- Welche ökonomischen bzw. gesellschaftlichen Verteilungswirkungen können von Staatsverschuldung bis hin zum Staatsbankrott eines Flächenlandes ausgehen?*
 - Welche Bedeutung hat die Verschuldungspolitik bzw. eine regelgebundene Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen für die Solidargemeinschaft von Bund und Ländern?*

Die Staatsverschuldung hat stets Auswirkungen auf die Verteilung von Ressourcen zwischen den Generationen, aber auch innerhalb einer Generation. Die Nachteile einer Lastverschiebung auf die zukünftigen Generationen durch die heutige Kreditfinanzierung von Ausgaben wurden bereits hinlänglich thematisiert. Auch innerhalb einer Generation ergeben sich allerdings erhebliche Verteilungseffekte, wenn die Finanzierungslasten der Kreditaufnahme den Haushaltsspielraum erheblich einengen, wie es auch in NRW der Fall ist. Aufwendungen zur Bedienung des Schuldendienstes binden finanzielle Mittel, die zum Beispiel nicht mehr für Investitionen in Bildung und Forschung zur Verfügung stehen. Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten eines Landes vergrößern tendenziell die Probleme derjenigen, denen nicht aus eigener Kraft bzw. mit eigenen Mitteln die persönliche Prosperität gelingt.

19. **Die Fälle Island, Ungarn, Bulgarien, Dubai und zuletzt noch drastischer Griechenland und Spanien zeigen, zu welchen ökonomischen und gesellschaftlichen Folgen nicht mehr tragfähige öffentliche Staatsfinanzen und exorbitant hohe Schuldenberge führen können.**
- 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?*
 - 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?*

Das Potenzial für eine glaubwürdige Rückführung von Defiziten ist ein wichtiges Signal für die Kapitalmärkte. Auf diesbezügliche Unterschiede bei den Bundeslän-

dern reagieren die Kapitalmärkte allerdings kaum, weil der Länderfinanzausgleich für eine starke Angleichung der Einnahmen eines Landes sorgt.

20. Auch Nordrhein-Westfalen finanziert sich über den Bondmarkt, auf dem Marktzins und Anleihewert zueinander in einem reziproken Verhältnis stehen.

Frage: Wie würde sich mittel- und langfristig eine Fortsetzung der Schuldenentwicklung in Nordrhein-Westfalen auf das Zinsniveau sowie auf die Anleihen und damit auf die Zinsausgaben des Landes auswirken?

21. Ist 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?

Das RWI hat schon mehrfach betont, dass wir eine Rückführung des strukturellen Defizits für sinnvoll erachten. Der zentrale Vorteil besteht darin, dass der Handlungsspielraum des Budgets sich wieder erhöht. Ein Verzicht auf eine strukturelle Verschuldung muss vor allem nicht bedeuten, dass das Land zu wenig in zukunftsrelevante Bereiche investiert. Denn letztlich hängt diese Frage davon ab, ob von der Landesregierung eine kluge Prioritätensetzung vorgenommen und umgesetzt wird.

22. Welche Regelungen sind zu treffen, damit die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes und der Kommunen gewahrt bleiben?

Der Vorrang sollte bei allen Haushaltsentscheidungen des Landes auf dem Abbau der strukturellen Defizite liegen, bei den Kommunen auf der Rückführung der in den vorangegangenen Jahren deutlich gestiegenen Kassenkredite. Für Kommunen, die bereits überschuldet sind oder für die eine Überschuldung unausweichlich ist, wären – dem Vorbild der Vereinbarungen der FöKo II für die Länder folgend – Konsolidierungshilfen auszuarbeiten. Allerdings sollten diese mit strengen Auflagen für die entsprechenden Kommunen verbunden sein, insbesondere sollten sämtliche Privatisierungsmöglichkeiten genutzt worden sein, sofern die Marktbedingungen die notwendigen Voraussetzungen dafür bieten (zum Beispiel bei dem Verkauf von Anteilspapieren).

23. Welche Einsparvolumina hätte das Land Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2005-2010 erbringen müssen, um die Vorgaben der Schuldenregel zu erreichen?

Das RWI befasst sich derzeit im Rahmen eines Forschungsprojektes mit dieser Frage, die sich nicht eindeutig beantworten lässt. Die Schätzung der Volumina hängt dabei vom konkret angewendeten Verfahren zur Bestimmung von konjunkturellen und strukturellen Komponenten des Defizits ab.

24. **Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Haushalte des Landes und der Kommunen? Welche Schritte auf der Einnahme- und Ausgabeseite halten Sie vor dem Hintergrund der Schuldenbremse für erforderlich?**

Grundsätzlich gilt, dass ab dem kommenden Jahr, falls sich die konjunkturelle Entwicklung weiter stabilisiert, die Ausgabenentwicklung an die Einnahmen anzupassen ist. Falls ab dem Jahr 2011 weitere Steuersenkungen in Kraft treten sollen, sollten Gegenfinanzierungsmaßnahmen beschlossen werden, die auch den Länderhaushalten und den Haushalten der Kommunen erlauben, trotz den Steuermindereinnahmen ihre Haushalte auszugleichen.

25. **In welchen Haushaltsbereichen sehen Sie darüber hinaus ernsthafte und nennenswerte Konsolidierungspotenziale? Bitte benennen Sie diese stichwortartig mit den von Ihnen strukturell anzunehmenden Konsolidierungspotenzialen.**

Das RWI hat wiederholt betont, dass sich diese Frage nicht ohne eine eingehendere Analyse des Haushalts des Landes oder des Haushaltes einer Kommune beantworten lässt. Denn jeder Haushalt bietet letztlich sehr spezifische Ansatzpunkte für Konsolidierungsmaßnahmen. Bei den Kommunen liegen diese oftmals in bei weitem nicht ausgeschöpften Möglichkeiten, durch eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen die Kosten der Leistungserstellung zu reduzieren.

26. **In welchem Umfang würde sich dieser Konsolidierungsaufwand erhöhen, wenn die von CDU und FDP im Bund angekündigten Steuersenkungen in einem Umfang von 24 Milliarden Euro umgesetzt würden? Bitte berechnen Sie auch hierfür ein Szenario, das sich ausschließlich auf den Personalbereich beziehen würde?**

Der Konsolidierungsbedarf dürfte kurzfristig, d.h. im Jahr des Inkrafttretens der Steuersenkung, in etwa die Hälfte des Entlastungsvolumens ausmachen. Untersuchungen von „Selbstfinanzierungseffekten“ von Steuersenkungen kommen allerdings zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, wobei auch betont werden muss, dass für den deutlichen Abschwung der Wirtschaftsleistung seit Ende 2008 kaum Erfahrungswerte vorliegen, die für eine Auswertung potenzieller Wachstumseffekte einer Entlastung bei der Einkommensteuer genutzt werden könnten. Eine Berechnung eines Konsolidierungsvolumens alleine für die Personalausgaben macht wenig Sinn, weil eine solche Vorgehensweise rein hypothetisch und in der Praxis nicht umsetzbar wäre. Auch wenn die Personalausgaben mit den größten Ausgabenblock im Landesetat bilden, wird die in der kurzen Frist notwendige Gegenfinanzierung von Steuersenkung immer eine Anpassung von Positionen über das gesamte Ausgabenspektrum betreffen.

27. In welchem Umfang hätte in diesem Zusammenhang beispielsweise eine Reduzierung des Landespersonals als eine der wesentlichen Stellschrauben des Landeshaushalts aussehen müssen, um diese Vorgaben strukturell zu erreichen? Bitte berücksichtigen Sie dabei auch die prognostizierten Entwicklungen der Finanzplanung 2010 - 2013.

S.O.

28. 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?

Die Übertragung der neuen Schuldengrenzen in die Landesverfassung und damit das Verbot der strukturellen Verschuldung ab 2020 erfordert einen konsequenten Konsolidierungskurs in der Haushaltspolitik, bei dem auch überprüft werden muss, ob das Land seine Leistungen noch in gleichem Umfang anbieten kann. Es werden sicherlich auch Leistungen auszumachen sein, die das Land nicht mehr anbieten sollte. Der Schwerpunkt wird aber auf einer weiteren Hebung von Effizienzreserven bei der Aufgabenerfüllung liegen müssen. Mit der Notwendigkeit, bis 2019 das strukturelle Defizit komplett abzubauen, wird die Landesregierung das in Folge der Wirtschaftskrise wieder deutlich angestiegenen Defizit jedenfalls deutlich schneller abbauen müssen als noch in der aktuellen Finanzplanung vorgesehen.

D Erfahrungen aus der Schweiz

29. In der Schweiz hat die Mehrzahl der Kantone per plebiszitärem Beschluss eine Schuldenbremse in die jeweiligen Landesverfassungen aufgenommen. Als Ergebnis dieser hohen Anerkennung der Bevölkerung gegenüber der Schuldenbremse wurde auch die Schuldenbremse des Bundes in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 mit einer Zustimmung von 85 Prozent der gültigen Stimmen angenommen.
- a) *Wie bewerten Sie die Entscheidung der Landesregierung, eine Schuldenbremse in der Landesverfassung Nordrhein-Westfalens aufzunehmen unter dem Aspekt der Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Finanzpolitik? Welche Erfahrungen aus der Schweiz kann man auf Nordrhein-Westfalen übertragen?*
 - b) *Wie haben die Schuldenbremsen auf nationaler und kantonaler Ebene in der Schweiz seit dem Jahr 2003 bzw. nach Ergänzung im Jahre 2008 auf die Verschuldungssituation gewirkt? Lässt sich bereits heute ein Effekt auf die Nachhaltigkeit bzw. Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in der Schweiz erkennen?*

Laut Müller et al. (2007: 31ff) sind die bisherigen Erfahrungen mit der Schuldenbremse in der Schweiz letztlich positiv. Nach anfänglichen Problemen, die zu Verbesserungen im Jahr 2003 führten, wird konstatiert, dass das Ziel einer effektiven Schuldenbegrenzung durch die Schweizer Schuldenbremse erreicht wurde. Gerade aufgrund einer breiten öffentlichen Diskussion und einer breiten Zustimmung in einer Volksabstimmung war der politische Wille zur Begrenzung des Ausgabenwachstums so stark, dass die nach der Schuldenbremse mögliche Verschuldung

nicht voll ausgeschöpft wurde. Nach Einschätzung der Autoren wurde das Ziel einer Stabilisierung des Ausgabenwachstums über einen Konjunkturzyklus aber nicht erreicht, da die Ausgabenerfordernisse der Schuldenbremse in zwei Jahren prozyklische Effekte ausgeübt habe.

Feld und Kirchgässner (2008) betonen, dass es für eine empirische Analyse der Effekte der Schweizer Schuldenbremse auf Bundesebene noch zu früh sei, da noch zu wenige Daten vorliegen. Ihre empirische Untersuchung der Schuldenbremse im Kanton St. Gallen zeigt aber Evidenz für den Erfolg der Verschuldungsinstitutionen der Schweiz. Die dort angewendete Kombination von Elementen einer direkten Demokratie (Referenda) zur Begrenzung der Ausgaben, von Institutionen einer quasi-automatischen Haushaltsanpassung und von verbindlichen Regeln für eine nachhaltige Finanzpolitik haben sich in der Praxis bewährt. Die Verschuldung pro Kopf und die Zinsausgaben gingen zurück, so dass die durchschnittliche Steuerlast pro Kopf um CHF 88 gesenkt wurde.

Müller et al. (2007) zeigen, dass die Schweizer Schuldenbremse grundsätzlich auch in Deutschland anwendbar ist. Nach den Simulationsergebnissen der Studie hätte die Einführung der grundsätzlichen Regeln der Schweizer Schuldenbremse im Jahr 2000 (unter den gemachten Annahmen) in Deutschland den Anstieg der Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2005 im Vergleich zum tatsächlichen Verlauf grob um etwa 6%-Punkte verringern können. Wie Feld und Kirchgässner (2008) betonen die Autoren aber, dass diese positiven Erfolge in der Schweiz aber nicht direkt auf Deutschland übertragen werden können. Feld und Kirchgässner betonen, dass für den Erfolg einer Verschuldungsregel die „richtige“ Kombination aus Institutionen vorhanden sein muss. Aus Sicht dieser Autoren sind Referenda (Elemente direkter Demokratie) und eine ausreichende Einnahmenautonomie der föderalen Unterbenen wichtige Voraussetzungen für den Erfolg einer Schuldenbremse in einem föderalen Staat wie Deutschland. In der Schweiz werden Ausgabenprojekte ab einer bestimmten Größenordnung den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt und die einzelnen Kantone haben eine eigene Steuerautonomie durch die sie auf die Höhe ihrer Einnahmen auch unabhängig von der Bundesebene Einfluss haben.

Literatur:

Müller, Christian, Jochen Hartwig und Andres Frick (2007), Eine Schuldenbremse für den deutschen Bundeshaushalt: Ein Vorschlag zur Reform der Haushaltsgesetzgebung, Kommissionsdrucksache 038, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Gutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen. Zürich: Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich (KOF).

Feld, Lars P. und Gebhard Kirchgässner (2008), On the Effectiveness of Debt Brakes: The Swiss Experience. In: Reinhard Neck und Jan-Egbert Sturm (Hrsg.), Sustainability of Public Debt, The MIT Press.