

**Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht erforderlich
– vom Grundgesetz gewährte Spielräume nutzen**

**Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung im NRW-Landtag am 24. Januar 2017**

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/4582
A07, A05

**zum Gesetzentwurf
„Viertes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung
der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische
Landesrecht“
der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 16/13315**

1. Einleitung

Im Sommer 2009 wurde die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Auf der Ebene des Bundes, bei dem die Übergangszeit bis zur Gültigkeit der neuen Regeln bereits im vergangenen Jahr endete, ist sie rechtlich 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 an. In vielen Bundesländern sind bereits konkrete Schritte zur Umsetzung getroffen worden (vgl. Rietzler 2015). NRW ist hier vergleichsweise ein Nachzügler. Angesichts der grundsätzlichen Problematik der Schuldenbremse und der erheblichen schwer zu klärenden Probleme bei der Implementation ist dies allerdings durchaus rational, weil NRW auf die mittlerweile existierenden Erfahrungen des Bundes und der anderen Länder zurückgreifen kann.

Im Folgenden wird zunächst die Notwendigkeit einer landesrechtlichen Regelung verdeutlicht (Abschnitt 2). Abschnitt 3 zeigt, dass die wesentlichen Punkte für die Umsetzung der Schuldenbremse nicht im vorliegenden Gesetzentwurf getroffen werden, sondern einer noch zu erstellenden Verordnung überlassen bleiben. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen ökonomischen Fragwürdigkeit der Schuldenbremse (Abschnitt 4) werden in Abschnitt 5

einige wesentliche Grundsätze für die detailliertere Umsetzung per Rechtsverordnung angesprochen, die möglichst große finanzpolitische Spielräume lässt.

2. Verzicht auf landespolitische Regelung wäre finanzpolitisch unverantwortlich

Würde bis zum Jahr 2020 keine landespolitische Umsetzung der Schuldenbremse des Grundgesetzes in NRW erreicht, könnte dies katastrophale finanz-, wachstums- und beschäftigungspolitische Folgen haben. Ohne entsprechende landespolitische Regelung dürfte der Landeshaushalt überhaupt keine Defizite mehr aufweisen. Im Falle von Wachstums- und damit verbundenen Einnahmeneinbrüchen, müsste im Landeshaushalt unmittelbar prozyklisch gekürzt werden.

Geht man von einer Budgetsemielastizität von etwa 0,13 für die Länderhaushalte insgesamt und einem Anteil des Landes NRW von etwa 21 % aus, würde eine nominale Wachstumsabschwächung von lediglich einem Prozent den Landeshaushalt mit über 800 Mio. Euro oder knapp 1,2 % der Ausgaben belasten. Es wäre kurzfristig extrem schwierig, die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen. Selbst wenn es gelänge, würde ein negativer makroökonomischer Impuls auf die NRW-Wirtschaft in Höhe von ca. -0,13 % des BIP ausgeübt.

In der Realität sind die Wachstumsschwankungen und darüber hinaus die durch Steuersenkungen verursachten Budgetdefizite allerdings weitaus höher. Nimmt man den Einbruch des Jahres 2009 und 2010 und die in der Folge verabschiedeten Steuersenkungen zum Maßstab, so verlor der NRW-Haushalt gegenüber der Steuerschätzung vom Herbst 2008 Steuereinnahmen von gut 3,5 bzw. 7 Mrd. Euro in den Jahren 2009 und 2010, was etwa 6,5 bzw. 13 Prozent der gesamten Landesausgaben ausgemacht hätte. Selbst angenommen, der Landeshaushalt wäre in der Finanzplanung für 2009 und 2010 zuvor ausgeglichen gewesen, ist es schlicht unmöglich, binnen Jahres- oder Zweijahresfrist solche Summen im Haushalt einzusparen. Selbst wenn es gelungen wäre, hätte ein negativer makroökonomischer Impuls auf die NRW-Wirtschaft in Höhe von kumuliert ca. -1,3 % des BIP eingewirkt. Dies hätte eine stark krisenverschärfende Wirkung auf die NRW-Wirtschaft ausgeübt und zahlreiche Arbeitsplätze gekostet.

Ein Verzicht auf die im Grundgesetz vorgesehenen Regelungen für konjunkturbedingte Defizite oder Sonderregelungen für außergewöhnliche Situationen wäre daher unverantwortlich.

3. Gesetzentwurf überlässt die entscheidenden Punkte vernünftigerweise einer zukünftigen Rechtsverordnung

Der Gesetzentwurf übernimmt letztlich nur die wesentlichen Regelungen aus Art. 109 und 115 GG ins Landesrecht. Eine Übernahme in die Landesverfassung erfolgt nicht. Weitergehende Festlegungen werden einer zukünftigen Rechtsverordnung überlassen. Hier bedarf es 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 betrifft es auch die Konkretisierung des Ausnahmetatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation anstellen. Ohne die genannten Konkretisierungen lässt sich kaum eine präzise Aussage über die Auswirkungen der Schuldenbremse auf den Landeshaushalt treffen. Insofern ist die Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht allein aufgrund des Gesetzentwurfes noch sehr unvollständig, und die Landesregierung behält sich erhebliche Handlungsspielräume vor.

Dies ist jedoch sinnvoll und nicht zu beanstanden: Erstens bedarf es aus juristischer Sicht wohl keiner Normierung in der Landesverfassung (vgl. Koriath 2010, S. 102), sondern die einfachgesetzliche Regelung in der Haushaltsordnung ist zulässig. Zweitens sind die Schuldenbremse des Grundgesetzes und die entsprechenden Regelungen auf europäischer Ebene aus ökonomischer Sicht höchst fragwürdig, sodass eine Übernahme ins Verfassungsrecht riskant wäre, sollte es zukünftige Änderungen im europäischen oder bundesdeutschen Recht geben. Drittens sollte – gerade aufgrund der häufigen Änderungen der Umsetzungen im Detail auf europäischer Ebene und durch den Bund – dem Land NRW möglichst große Spielräume für schnelle technische Änderungen gegeben werden. Viertens schließlich ist zu betonen, dass der Vorwurf einer eventuellen Intransparenz oder Manipulationsanfälligkeit zwar durchaus naheliegend ist, er aber in gleicher Weise das unter Finanzminister Wolfgang Schäuble im Bund praktizierte Verfahren trifft. So basiert etwa das

Verfahren der Konjunkturbereinigung zwar auf der Methode der EU-Kommission, die genaue technische Umsetzung bleibt jedoch letztlich der Entscheidung von Wirtschafts- und Finanzministerium vorbehalten und ist bis heute nicht komplett publiziert und damit im Detail nicht nachvollziehbar (vgl. Truger und Will 2012).

4. Schuldenbremse ohnehin grundsätzlich ökonomisch fragwürdig

Erstens ist die verfassungsmäßig festgeschriebene Zielvorgabe einer maximalen strukturellen Netto-Neuverschuldung von 0,35% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für den Bund und das Verbot struktureller Netto-Neuverschuldung für die Länder aus ökonomischer Sicht willkürlich. Implizit läuft sie bei einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum des nominalen BIP von 3% langfristig auf eine gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 11,7 % hinaus. Die Frage, ob es eine Obergrenze für die Schuldenstandsquote gibt, ab der sich wachstumsschädliche Wirkungen einstellen, ist spätestens seit Reinhart/Rogoffs (2010) kapitalen Fehlern in ihrer Analyse (Herndon/Ash/Pollin 2013) sehr umstritten. Auf jeden Fall aber liegen die in der empirischen Literatur genannten kritischen Werte jenseits von 80 % oder 90 %, gewiss aber nicht unterhalb von 20 %, was aber nötig wäre, um die implizite Grenze der deutschen Schuldenbremse wachstumspolitisch zu rechtfertigen. Im Gegenteil muss befürchtet werden, dass den Kapitalmärkten aufgrund der Schuldenbremse bei dem angestrebten geringen Volumen der bislang sichersten Anlageform langfristig ein wichtiger Stabilitätsanker und eine zentrale Orientierungsmarke verloren geht. In welche Anlageform und in welche Länder die traditionell hohe Überschussersparnis des deutschen privaten Sektors und damit unter anderem die private Altersvorsorge fließen soll, ist konzeptionell völlig unklar; de facto sind die deutschen Überschüsse des privaten und öffentlichen Sektors gleichbedeutend mit einem persistenten und nicht nachhaltigen Leistungsbilanzüberschuss. Die Stabilität der Finanzmärkte dürfte dies nicht erhöhen.

Zweitens gibt die Finanzpolitik mit der Schuldenbremse ausgerechnet den einen weithin akzeptierten ökonomischen Maßstab für die Höhe staatlicher Defizite, die so genannte Goldene Regel, auf. Die Goldene Regel oder das „pay-as-you-use“-Prinzip ist sowohl wachstumspolitisch als auch unter Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit gerechtfertigt: Sie fordert eine strukturelle Neuverschuldung über den Zyklus hinweg in Höhe der öffentlichen (Netto-)Investitionen. Die Idee dahinter ist es, mehrere Generationen an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks zu beteiligen, da kommende Generationen von den heute getätigten produktiven öffentlichen Investitionen insofern profitieren, als ihr

Wohlstand steigt. Sicherlich hatte die alte Verschuldungsregelung des Grundgesetzes die Schwäche, nicht zwischen Brutto- und Nettoinvestitionen zu unterscheiden und zudem nicht alle aus ökonomischer Sicht relevanten Investitionen zu erfassen. Statt aber eine geeignete Definition oder Schätzung für Abschreibungen zu suchen, wurde auf die notwendige Diskussion verzichtet und zudem die Empfehlung des – nicht eben für seine Befürwortung einer schrankenlosen Staatsverschuldung bekannten – Sachverständigenrates (SVR 2007) ignoriert. Auch angesichts der seit nunmehr 15 Jahren stagnierenden, teilweise sogar rückläufigen Nettoinvestitionen wäre es naheliegend gewesen eine Regel in der Verfassung zu verankern, die die öffentlichen Investitionen fördert. Die jüngsten Erfahrungen im Euroraum zeigen zudem, dass die öffentlichen Investitionen – wenn sie nicht durch entsprechende Regelungen geschützt sind – besonders stark von Haushaltskürzungen in Konsolidierungsphasen betroffen sind (ausführlich Truger 2015).

Drittens weist die Schuldenbremse aufgrund der Mechanik der üblicherweise verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren eine pro-zyklische Tendenz auf: Die Konjunkturbereinigungsmethoden unterschätzen grundsätzlich das Ausmaß von Konjunkturschwankungen und führen zu einer prozyklischen Politik, wenn sie zum Maßstab der Fiskalpolitik gemacht werden. In Abschwungs- (Aufschwungs-) Phasen wird das Produktionspotenzial schnell und stark nach unten (oben) revidiert. Dadurch wird der konjunkturbedingte Teil des staatlichen Budgetsaldos unterschätzt. So werden in konjunkturellen Schwächephasen (Stärkephasen) schnell erhebliche Teile des Defizits (Überschusses) als strukturell verbucht wird, obwohl sie möglicherweise lediglich konjunkturell bedingt sind.¹ Dadurch wird im Abschwung tendenziell ein Zuviel an Konsolidierung verlangt, im Aufschwung dagegen spiegelbildlich zu wenig, was die wirtschaftliche Entwicklung unnötig destabilisiert. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass ein wesentlicher Teil der „strukturellen“ Konsolidierung des deutschen Gesamtstaats letztlich konjunkturell bedingt ist (Truger 2014), während gleichzeitig die „Misserfolge“ der europäischen Krisenstaaten bei der strukturellen Konsolidierung letztlich konjunkturbedingt sind.

¹ Die EU-Kommission, auf deren Verfahren auch die Umsetzung der deutschen Schuldenbremse basiert, hat längst zugeben müssen, dass die von ihr auf Basis der Veränderung der strukturellen Defizite geschätzten Konsolidierungsbemühungen die tatsächlichen Anstrengungen erheblich unterschätzen und zieht daher mittlerweile bereits zusätzliche Indikatoren heran (Carnot/de Castro 2015)

5. Bei weiterer Umsetzung möglichst große Spielräume sicherstellen

Dem Gesetzentwurf ist nicht zu entnehmen, in welche Richtung die Überlegungen zur notwendigen Konkretisierung der Schuldenbremse gehen. Auch wenn dies daher nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs ist sollte die Landesregierung sich vor einer Entscheidung ausführlich mit den Erfahrungen des Bundes und der anderen Länder befassen. Vor einer vorschnellen Übernahme der Regelungen des Bundes sei gewarnt: Dieses zeichnet sich in der Konjunkturbereinigung durch eine erhebliche Prozyklik aus (Paetz, Rietzler und Truger 2016). Zudem kann es gerade für das größte Bundesland, für das asymmetrische fiskalpolitische Schocks nur unvollkommen durch den Länderfinanzausgleich aufgefangen werden, rational sein, landesspezifische Regelungen zu implementieren.

5.1. 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. Rücklagen zur antizyklischen Gemeindefinanzierung) sollten durch die gewählte Abgrenzung nicht zerstört werden.

5.2. Zur Zulässigkeit von Nebenhaushalten

Auch wenn von vielen Beobachtern immer wieder eine möglichst strikte Fassung der Schuldenbremse in der Frage von Nebenhaushalten gefordert wird², sollte sich das Land NRW diese Möglichkeit nicht nehmen lassen.

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 4 angesprochen verstößt die im Grundgesetz normierte 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.

² 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.

5.3. 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 Ankopplung 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 eingestanden, 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 (vgl. Rietzler 2015). 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 zugeschlagene Budgetsensitivität der Kommunen sich ergebenden zusätzlichen Kreditaufnahmemöglichkeit antizyklische Konjunkturausgleichszahlungen leisten, die im Aufschwung entsprechend symmetrisch wieder getilgt würden.

5.4. Zur Konkretisierung von Ausnahmetatbeständen

Es ist sehr sinnvoll, sich auf Landesebene 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.
- Carnot, N., de Castro, F. (2015): The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect, European Commission, Economic Papers no. 543, Brussels.
- Deubel, I. (2010): Konjunkturausregulierung und Länderhaushalte. Ein Beitrag zur praktischen Umsetzung der Schuldenbremse und des Konsolidierungshilfengesetzes, Bad Kreuznach.
- Herndon, T. / Ash, M. / Pollin, R. (2013): Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute (PERI). Working Paper Series, Nr. 322.
- 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.
- Paetz, C. / Rietzler, K. / Truger, A. (2016), Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK report, Nr. 117.
- Reinhart, C. / Rogoff, K. (2010): Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper Series, Working Paper 15639.
- Rietzler, K. (2015): Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen, IMK Policy Brief, April (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_2_2015.pdf).
- 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.
- 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. (2014): Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa. In: Junkernheinrich, M. / Koriath, S. / Lenk, T. / Scheller, H. / Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 279-297, Berlin.
- Truger, A. (2015): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Working Paper Reihe der AK Wien / Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138.
- 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.