



Finanzwissenschaftliches  
Forschungsinstitut an der  
Universität zu Köln

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/2728**

A50

## Schuldenbremse

Stellungnahme anlässlich der gleichnamigen Anhörung  
der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 20. April 2015

Dr. Michael Thöne  
Geschäftsführer  
FiFo Köln

Postfach 13 01 36  
D-50495 Köln

Wörthstraße 26  
D-50668 Köln

Telefon: (0) 221 - 13 97 51 - 0  
Telefax: (0) 221 - 13 97 51 11

[www.fifo-koeln.de](http://www.fifo-koeln.de)

Köln, 20. April 2015

## Vorbemerkung

Die Stellungnahme soll kurz einige Fragen zur Einführung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen beleuchten, die aus Sicht der praxisorientierten Finanzwissenschaft zentral erscheinen. Dabei stehen die den Sachverständigen gestellten Fragen im Vordergrund.

Zugleich bietet das Format der Sachverständigen-Stellungnahme nicht den Raum, alle interessanten Fragen vollständig oder in der gebührenden Tiefe zu beantworten. Es ist vielmehr ihre Aufgabe, vorliegende Optionen aus ihrer disziplinären Perspektive zu bewerten und Hinweise zu geben, wo in noch offenen Gestaltungsfragen welche Umsetzungsoptionen ausgelotet werden sollten.

Aus Zeitgründen können leider nicht alle Fragen schriftlich beantwortet oder in der gebührenden Ausführlichkeit gewürdigt werden. Auch ist es nicht sinnvoll, hier alle bisherigen Analysen des Autors zum Themenbereich zu wiederholen.<sup>1</sup>Zur schnellen Orientierung werden die Argumente thesenartig entwickelt.

## 1 Prämissen

- Die finanzielle Wirkung der baldigen Einführung und längerfristigen Einhaltung der Schuldenbremse ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine nachhaltige und intergenerativ gerechte Finanzpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Angesichts des demografischen und räumlichen Wandels in Nordrhein-Westfalen, der Infrastrukturlücke, der zunehmenden Versorgungslasten und der wachsenden Notwendigkeit zu mehr und besseren Zukunftsinvestitionen ist das Einhalten der Schuldenbremse ab 2020 ein Etappenziel – nicht weniger, aber auch nicht mehr.
- Bei der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht ist entsprechend darauf zu achten, dass keine unnötigen Hürden errichtet werden, um eine nachhaltige und intergenerativ gerechte Finanzpolitik zu erreichen.
- Eine solche Hürde kann auch darin bestehen, dass die Einhaltung der Schuldenbremse schon mit der einer ausreichenden Strategie zur Sicherstellung tragfähiger Landesfinanzen gleichgesetzt wird.

## 2 Gestaltungsfragen der Schuldenbremse

### 2.1 Doppik und nachhaltige Finanzpolitik [Frage 1]

- In Nordrhein-Westfalen ist die doppische Haushaltsrechnung auf kommunaler Ebene nach längerer Übergangsphase inzwischen weitgehend etabliert. Auf Landesebene soll das Projekt EPOS NRW und damit die durchgehende Doppik nun bald an den Start gehen. Auch wenn derzeit noch nicht klar absehbar ist, zu welchem Haushaltsjahr diese Umstellung

---

<sup>1</sup> Vgl. [https://www.researchgate.net/profile/Michael\\_Thoene](https://www.researchgate.net/profile/Michael_Thoene).

vollzogen und die wesentlichen „Kinderkrankheiten“ überstanden sein werden, ist davon auszugehen, dass der finale Eintritt in der Schuldenbremse im Jahr 2020 schon mit einem doppelischen Landeshaushalt vollzogen wird.

- Für ein Funktionieren der Schuldenbremse und für die häufig darüber hinausgehenden Erfordernisse einer langfristig tragfähigen Finanzpolitik ist die Frage des genutzten Rechnungssystems – kameral oder doppisch<sup>2</sup> – von großer Bedeutung; sehr viel größer als dies bei der Einführung der rein kameral gedachten Schuldenbremse erwartet wurde.
- Zwar kann eine materiell nachhaltige Finanzpolitik in jedem Rechnungslegungssystem gelingen oder misslingen - dies ist allein eine Frage *politischer* Entscheidungen und Entwicklungen, nicht der Buchführung.
- Doppik und Kameralistik unterscheiden sich allerdings fundamental in ihrer Leistungsfähigkeit als Indikator für den Haushaltsausgleich und für Tragfähigkeit der Finanzpolitik. Ein Beispiel: Die staatlichen Nettoinvestitionen in Deutschland sind nach den Berechnungen der Bundesbank<sup>3</sup> seit 2003 Jahr für Jahr durchgehend negativ, trotzdem gibt es erst seit 2014 eine durchgreifende Diskussion zum „Bröckelstaat“.<sup>4</sup> Mit der Doppik hätte das keine zehn Jahre gedauert.
- Im Gutachten von Professor Wieland (16/250) wird auf S. 29 ff. differenziert diskutiert, welche Einzelfragen beim Übergang von der kameralistischen zur doppischen Rechnung mit Blick auf die Schuldenbremse berücksichtigt werden sollen. Diese Ausarbeitung bietet eine gute Basis für die weitere Diskussion.
  - Dabei ist zu berücksichtigen, dass er (a) – wie auch die sonstige Literatur – nicht alle Fragen abschließend beantwortet kann.
  - Zudem ist (b) der primäre Blickwinkel seiner Analyse, wie aus einem doppischen Haushalt die Informationen gewissermaßen „herausgeschnitten“ werden, die benötigt werden, um den kameral definierten Haushaltsausgleich der Schuldenbremse beurteilen zu können.
- Diese Einhaltung der grundgesetzlichen Rahmensetzung für die nordrhein-westfälische Schuldenbremse ist unzweifelhaft eine notwendige Voraussetzung auch in der Doppik. Es ist allerdings wahrscheinlich, dass damit nicht zugleich die optimale Definition einer Schuldenbremse im doppischen Umfeld getroffen wird, welche die Steuervorteile und die geringere Zukunftsdiskriminierung der Doppik bestmöglich ausnutzt.
- Die nachstehende Abbildung gibt einen kurzen Überblick über das Spektrum von Tragfähigkeitsrisiken und wie diese in unterschiedlichen Nachhaltigkeitsindikatoren erfasst werden.<sup>5</sup> Eine „materiell nachhaltige Finanzpolitik“ existiert derzeit nicht als anwendbarer Indikator, in diesem Benchmark sind alle Risiken erfasst, die für eine durchweg nachhaltige Finanzpolitik wichtig sind.

---

<sup>2</sup> Oder gemäß EPSAS.

<sup>3</sup> Bundesbank (2013), Geschäftsbericht 2013, S. 58ff.

<sup>4</sup> So die Titelgeschichte des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ (37/2014) zu den Forschungen des DIW.

<sup>5</sup> Quelle: Daniel Boller und Michel Thöne (2015), „Die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im doppischen Haushalt“, laufendes Forschungsvorhaben, Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

**Abbildung 1: Vergleich der in verschiedenen Nachhaltigkeitsindikatoren erfassten bzw. nicht betrachteten Tragfähigkeitsrisiken**

Erfasste Tragfähigkeitsrisiken	Schuldenbremse (= kameraler Haushaltsausgleich)	Konventionelle Tragfähigkeits- rechnungen	Doppischer Haushaltsausgleich	Materiell nachhaltige Finanzpolitik
<b>Vergangenheitslasten</b>				
Explizite Schuldenlasten	X	X	X	X
Versorgungs- und Pensionslasten		X	X	X
Abschreibungen getätigter Investitionen			X	X
Unterlassene Investitionen (Inv-Rückstand)				X
<b>Gegenwartslasten (d.h. das betrachtete Jahr ist repräsentativ für Zukunftsjahre)</b>				
Defizite bei aktueller Aufgabenwahrnehmung	X	X	X	X
Ersatz /Erneuerung aktueller Investitionen	X	X	X	X
Aktuell eingegangene Zukunftspflichten	X	X	X	X
<b>Zukunftslasten /-entlastungen</b>				
Aufgabenlasten ändern sich demografisch		X		X
Infrastrukturbedarfe ändern sich demografisch				X
Zukunftsaufgaben ändern sich strukturell		ggf.		X
Zukunftsinfrastruktur ändert sich strukturell				X

Quelle: Boller/Thöne (2015).

- Deutlich wird, dass die kamerale Schuldenbremse nur eine Teilmenge der relevanten Tragfähigkeits-Risiken abdeckt. Eine Ausrichtung der Landesschuldenbremse an dieser grundsätzlichen „Minimalforderung“ bedeutet zwar einen Fortschritt für eine Finanzpolitik, die (noch) strukturelle Defizite aufweist. Allerdings ist die Annahme irreführend, allein die Einhaltung der kameralen Schuldenbremse führe schon zur langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte.<sup>6</sup>

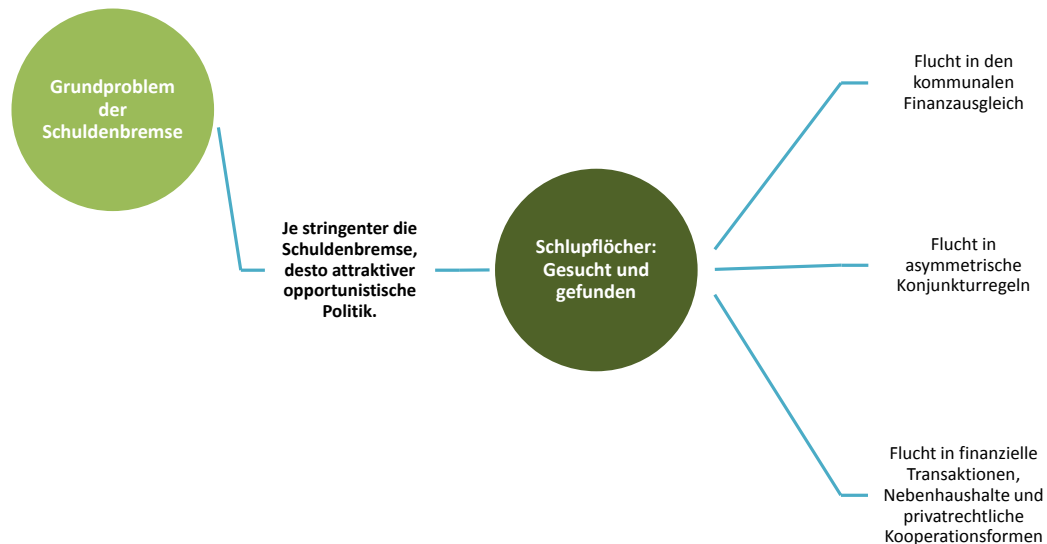
<sup>6</sup> Vgl. z.B. Wieland-Gutachten, S. 31 „Zweck der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern sicherzustellen.“ Die Tragfähigkeit der Finanzpolitik ist ein klares Konzept, das etwas anderes fordert als einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Das wird auch besonders deutlich an der aktuellen Tragfähigkeitslücke der gesamtstaatlichen Finanzpolitik (3,4% des BIP, vgl. SVR-Jahresgutachten 2014), während zugleich der gesamtstaatliche Haushalt 2014 einen Überschuss aufweist.

- Nicht alle Tragfähigkeits-Risiken müssen in einer (verfassungs-)rechtlichen Schuldenbremse berücksichtigt werden; gerade bei den ausgeführten Zukunftslasten und –entlastungen wäre andere Instrumente angemessener.
- Aber: Da die Doppik in der kommunalen Haushaltsführung etabliert ist und auch im Land eingeführt werden wird, erscheint es ratsam, die Schuldenbremse des Landes von vornherein so zu gestalten, dass sie mit der Doppik höchstmögliche Ziel- und Steuerungskompatibilität ausweist. Das brächte folgende Vorteile:
  - Land und Kommunen können unmittelbar miteinander verglichen werden; was auch für den Schutz der Kommunen in der landesseitigen Umsetzung der Schuldenbremse wichtig ist.
  - Schuldenbremse und investive Nachhaltigkeit können finanzpolitisch nicht „gegeneinander ausgespielt“ werden, weil in dem konsistenten Rahmen deutlich wird, dass *kumulative* Forderungen dahinter stehen.
- Für eine Schuldenbremse in der Landesverfassung ist folglich sicherzustellen, dass sie den mittelfristig relevanten doppelten Haushaltsausgleich als Orientierungsgröße nicht behindert. Wieland (16/250) ist hier verhalten optimistisch; Waldhoff (16/249) behandelt die Frage nicht. Ob diese in der juristischen Literatur vergleichsweise wenig behandelte Frage damit einer verfassungsrechtlich hinreichenden Klarheit zugeführt worden ist, soll hier aus finanzwissenschaftlicher Sicht nicht bewertet werden.
- Auch in der ökonomischen Literatur – das gilt für die Finanzwissenschaft, wie auch für die Makroökonomik – wird die Frage nach der Schuldenbremse in doppelter Perspektive nur zu selten thematisiert. Die hier noch zu klärenden Aspekte werden tendenziell eher in der einfachgesetzlichen Konkretisierung der Schuldenbremse zum Tragen kommen.
- Jenseits der *systematischen* Vertiefung mit den beiden Rechnungssystemen erscheint ökonomisch auch eine *quantitative* Betrachtung, in der kommunale Doppik und die Befundlage aus dem Projekt EPOS einfließen, sehr hilfreich um zu erfahren, „worauf man sich einlässt“. (Auch für den Übergangspfad bis 2020.)

## 2.2 Kommunen [Fragen 4 und 5]

- Die Kommunalfinanzen sind eines der drei großen potenziellen Schlupflöcher der Schuldenbremse (Abbildung 2).<sup>7</sup>

Abbildung 2: Potenzielle Schlupflöcher der Schuldenbremse



- Dass die Einführung einer Schuldenbremse auf Landesebene ein faktisches Risiko für eine angemessene Kommunalfinanzierung darstellt, wird in der Literatur und auch in den Gutachten von Waldhoff (16/249) und von Wieland (16/250) klar bejaht. Dahinter steht auch die (richtige) Einschätzung, dass Konnexitätsgrundsatz und Konnexitätsausführungsgesetze große Fortschritte gebracht haben, aber dennoch keine hinreichenden Schutz zu bieten vermögen.
- Wieland und Waldhoff schlagen entsprechende Schutzklauseln in der Verfassungsregel vor: „Das Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung gemäß Art. 79 bleibt unberührt“ (Wieland) und – weitergehend - „Art. 78 und Art. 79 bleiben unberührt. Das Land berücksichtigt bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.“ (Waldhoff)
- Derartige Regeln sind notwendig und hilfreich. Ob sie einen ausreichenden Schutz gewähren, ist offen. Entscheidend für die Leistungsfähigkeit eines vertikalen Autonomieschutzes (in beide Richtungen) ist die Unbedingtheit des Schutzes. Wo lediglich anlassgebunden überprüft wird, ob die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und des Landes noch im Lot sind, entstehen zeitliche oder sachliche Regelungslücken, wie die Konnexitätspraxis zeigt.

<sup>7</sup> Vgl. C. Fuest und M. Thöne (2013), „Durchsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern“, Bayerisches Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Köln/Oxford/München 2013.

- Hier erscheint sinnvoll zu prüfen, inwiefern die Symmetrie von Ausgabenlasten und Einnahmen zwischen Land und der kommunalen Ebene nicht eher regelmäßig mit ganzheitlichen Ansätzen überprüft werden sollten, die eine aufgabensymmetrische Einnahmenverteilung zwischen den Ebenen gewährleisten.<sup>8</sup>

### 2.3 Sanktionen [Fragen 6, 7, 8]

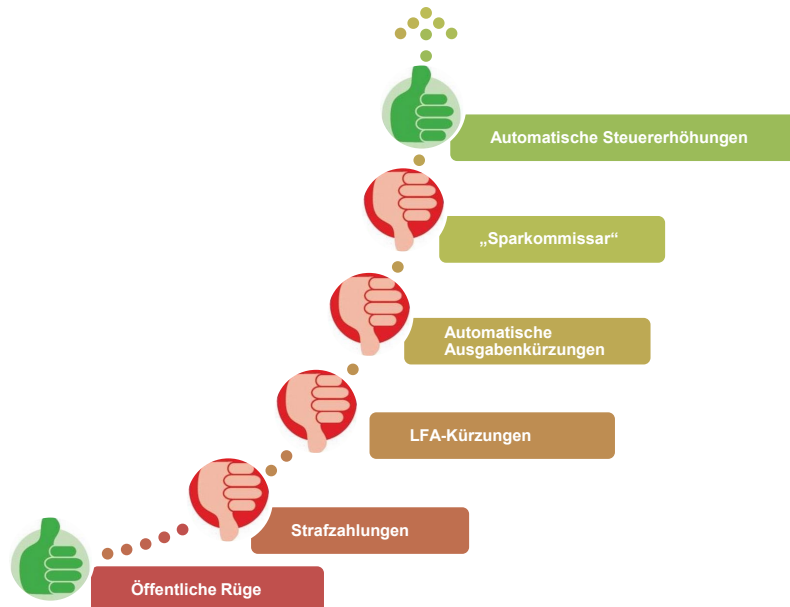
- Jeder Bruch der Schuldenbremse muss sanktioniert werden.
- Werden Kredite über das Maß hinaus aufgenommen, was die implementierte Konjunkturregel und die verfassungskonformen Notfallklauseln zulassen, ist die Überführung des unstatthaften Defizits auf ein Kontrollkonto zu baldigen Tilgung eine Selbstverständlichkeit. Wenn *legale* Defizite planhaft getilgt werden müssen, ist für *illegale* Defizite dieselbe Regelung das Minimum des Akzeptablen und politisch Vermittelbaren.
- Jenseits dieser schlichten „Wiedergutmachung“ ist das Stigma, das mit einem verfassungsgerichtlich festgestellten Bruch der Landesverfassung einhergeht, eines der wichtigen Argumente, die Schuldenbremse in der Verfassung und nicht einfachgesetzlich zu fixieren.
- Weitergehende und anders gelagerte Sanktionsmechanismen sind vorwiegend aus zentralstaatlicher Perspektive diskutiert worden: Wie können Bund und Ländergesamtheit sicherstellen, dass sich jedes einzelne Land angesichts andernfalls drohender Sanktionen von vornherein an die Vorgaben der Schuldenbremse hält?
- Fuest und Thöne (2013) entwickeln zur Eignungsprüfung derartiger hierarchischer Sanktionsmechanismen ein differenziertes, neunstufiges Kriterienraster.<sup>9</sup> Das Ergebnis stellt AB-BILDUNG 3 im Überblick dar. Das Gros der populär diskutierten Sanktionen erweist sich bei näherer Betrachtung als untauglich – d.h. als unglaubwürdig oder kontraproduktiv (oder beides).
- Unter den tauglichen Sanktionen steht als weiches Instrument die „öffentliche Rüge“, z.B. durch den Stabilitätsrat. Hier wirkt ein Verdikt durch den Verfassungsgerichtshof in dieselbe Richtung - kraftvoller, aber später.
- Automatische Steuererhöhungen bei Verstoß gegen die Schuldenbremse könnten in der Praxis sehr nützliche Instrumente der hierarchischen Sanktionierung sein. Wenn aber – wie hier – auf Landesebene die Einführung einer eigenen Schuldenbremse diskutiert wird, steht nicht die hierarchische, sondern die „Selbstsanktion“ auf dem Prüfstand.
- Als Mittel der landeseitig geregelten Selbstsanktion stehen automatische Steuererhöhungen nicht zur Diskussion, die rechtlichen Voraussetzungen hierfür könnte ohnehin nur der Bundesgesetzgeber treffen.

---

<sup>8</sup> Beispielhaft sei hier auf den für das Land Brandenburg formulierten „Symmetriekoeffizienten“ verwiesen, mit dem die Anlassbindung überwunden wird. Vgl. Junkernheinrich, Martin; Boettcher, Florian; Holler, Benjamin; Brand, Stephan (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Vertikale Verteilungseffekte und Soziallasten. Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben. Aktualisiert und Überarbeitet in: Caroline-Antonia Hummel, Anna Rauch, Eva Gerhards, Michael Thöne (2015), Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, FiFo Köln (erscheint demnächst).

<sup>9</sup> Vgl. C. Fuest und M. Thöne (2013), a.a.O.

**ABBILDUNG 3: Schnell-Check: Sanktions- und Anreizmodelle zur glaubhaften Durchsetzung der Schuldenbremse**



- Sollte sich der Bundesgesetzgeber – wonach es gegenwärtig nicht aussieht – mit den Voraussetzungen für länderspezifische Steuersatzvariationen beschäftigen, so schafft er technisch nicht nur den Raum für „automatische Steuererhöhungen“, sondern für partielle Steuerautonomie.
- Eine solche partielle Steuerautonomie ist materiell eine der wesentlichen finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen, dass alle Länder langfristig in der Lage sein werden, die Einhaltung der Schuldenbremse eigenständig zu gewährleisten. Taugliche Ansatzpunkte bieten hier vor allem die Einkommen- und die Grundsteuer, welche in Kombination mit einem starken Finanzausgleich für *alle* Länder so gestaltet werden können, dass sie wesentliche finanzpolitische Gestaltungsspielräume schaffen, ohne fiskalisch oder im Steuerwettbewerb wesentliche Befürchtungen zu nähren.<sup>10</sup> Die intensive Nutzung des Steuersatzrechts bei der (ökonomisch weniger geeigneten) Grunderwerbsteuer in den letzten Jahren belegt eindrücklich, dass diese Erkenntnis in der *Praxis* der Finanzpolitik der meisten Länder durchaus geteilt wird.

<sup>10</sup> Ausführlich: M. Thöne (2014), „Regionalisierung von Steuern“, vbw München.



## 2.4 Ausnahmetatbestände [Frage 3]

- Für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen können Ausnahmen vom Kreditaufnahmeverbot der Schuldenbremse vorgesehen werden. Die Vorkehrungen hierfür können in Anlehnung an meisten anderen Länder getroffen werden.
- Das Land Rheinland-Pfalz schafft eigenständig eine neue Notfall-Kategorie, den „erheblichen vorübergehender Finanzbedarf“, der aus einer „auf höchstens vier Jahre befristete(n) Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zu-rechenbare Änderung der Einnahme- und Ausgabesituation“ folgt.
- Diese Regel ist voraussichtlich verfassungswidrig und damit nichtig (Waldhoff, 16/249).
- Aus Sicht des spezifisch deutschen Finanzföderalismus sind die einnahmen- und ausgaben-seitigen Risiken, die Rheinland-Pfalz hier thematisiert, durchaus real und auch recht häufig. Beinahe kann man sie als „Tagesgeschäft“ des eng verflochtenen kooperativen Föderalis-mus bezeichnen.
- Dort wo Verflechtungsfallen bestehen oder sich vertiefen, wäre die schlechteste aller Lö-sungen, dem entstehenden Anpassungsdruck durch Verschuldung auszuweichen, d.h. das Problem nicht nur nicht zu lösen, sondern es durch die affirmativ wirkende Verschuldung noch zu zementieren.
- Ein Finanzföderalismus ohne die rheinland-pfälzische Fluchtformel ist durch mehr und intensiveren Streit (auch vor dem Verfassungsgericht) gekennzeichnet; auch wird sich der Bundesrat weit seltener „Kompromisspakete“ einlassen, die ihnen längerfristig mehr scha-den als nutzen.

## 2.5 Übergangspfad bis 2020 [Frage 9]

- Für eine Übergangsphase bis 31. Dezember 2019 können die Länder „nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen“ von den Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab-weichen.
- (Spätestens) mit der Einführung der Schuldenbremse in das Landesrecht sind die Haushalte so aufzustellen, dass die Schuldenbremse ab 2020 einhaltbar ist (Waldhoff, S. 13).
- Die Festlegung eines mindestens einzuhaltenden Übergangspfades ist rechtlich nicht zwin-gend, kann aber finanzpolitisch sehr hilfreich sein. Gerade mit gesetzlichen Ausgabenlimits haben viele Staaten – z.B. Schweden in der 1990er Jahren – gute Erfahrungen gemacht. Für deutsche Bundesländer wären Ausgabenbenchmarks wahrscheinlich sehr gut geeignet.
- Voraussetzung für die Festlegung von solchen Übergangspfaden wären jedoch quantitativ verlässliche Vorausschätzungen der Struktur des doppelten Landeshaushalts (siehe Ab-schnitt 2.1.) sowie eine methodisch verlässliche Tragfähigkeitsrechnung für die Landesfi-nanzen.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Der gegenwärtige 2. Nachhaltigkeitsbericht des Landes (2013) erfüllt diese Anforderungen nicht: Vgl. M. Thöne (2014), „Öffentliche Finanzen in NRW 2020 Schuldenbremse und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“, Vor-trag in der 4. Sitzung der Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der De-kade 2020 bis 2030 (Enquetekommission III) am 6. Februar 2014 im nordrhein-westfälischen Landtag.