

Achim Truger

Verschärfung der Schuldenbremse in NRW aus ökonomischer Sicht nicht geboten

Schriftliche Stellungnahme

zum
Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
Drucksache 18/12769
vom 11.02.2025

uni-due.de/socioeconomics/expertise

Verschärfung der Schuldenbremse in NRW aus ökonomischer Sicht nicht geboten

Schriftliche Stellungnahme

zum

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Drucksache 18/12769

vom 11.02.2025

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen

Institut für Sozioökonomie

Universität Duisburg-Essen

und

Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Verankerung der Schuldenbremse in der NRW-Landesverfassung hat laut den Abschnitten A und B zum Ziel zukünftig abstrakte Normenkontrollklagen von Mitgliedern des Landtags vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes zu Fragen der Einhaltung der grundgesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse zu ermöglichen. Dabei wird allerdings eine konkrete verfassungsrechtliche Ausgestaltung vorgeschlagen, die im Vergleich zur aktuellen Regelung eine deutliche Verschärfung darstellt und restiktiver als die Schuldenbremse des Bundes ist.

Im Folgenden wird im Abschnitt 2 kurz auf grundsätzliche Fragen und mögliche Probleme einer Verankerung in der Landesverfassung eingegangen. In Abschnitt 3 wird erläutert, warum die im Gesetzentwurf enthaltene deutliche Verschärfung der bisherigen NRW-Schuldenbremse aus ökonomischer Sicht kontraproduktiv sein kann. In Abschnitt 4 wird kurz auf potenziell sinnvolle einfachgesetzliche Änderungen der NRW-Schuldenbremse zur Verbesserung der kommunalen Finanzlage sowie zur landesrechtlichen Umsetzung der Konjunkturbereinigung eingegangen.

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Ansicht, die nicht notwendigerweise der Position des Sachverständigenrates entsprechen muss.

2. Verankerung der Regelungen aus dem Grundgesetz in der Landesverfassung?

Im vorliegenden Abschnitt soll es nur um die Frage gehen, ob die Verankerung der Regelungen aus Art. 109 GG in der NRW-Landesverfassung sinnvoll ist. Aus ökonomischer Sicht würde es – bei ansonsten unveränderter landesrechtlicher Ausgestaltung – zunächst keinen Unterschied machen, ob die Schuldenbremse aus dem Grundgesetz unmittelbar für den Landesgesetzgeber gilt oder ob sie zusätzlich in identischer Form in der Landesverfassung verankert ist. Allerdings könnte die durch Verankerung in der Landesverfassung sich eröffnende Möglichkeit der Verfassungsklage für Mitglieder des NRW-Landtags aus juristischer oder demokratietheoretischer Sicht sinnvoll sein. Mangels einschlägiger Fachkompetenz kann diesbezüglich keine Beurteilung erfolgen.

Man mag sich von der bestehenden Klagemöglichkeit indirekt eine Disziplinierung des Haushaltsgesetzgebers im Sinne einer strengeren Auslegung der Schuldenbremse und damit insgesamt einer tendenziell geringeren Verschuldung im NRW-Haushalt versprechen. Ob es dafür der Klagemöglichkeit bedarf oder ob dafür nicht der demokratische Wettbewerb mittels Wahlen ausreicht, ist schwer zu beantworten.

Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch wichtig zu betonen, dass eine strengere Auslegung der Schuldenbremse und eine dadurch möglicherweise geringere Staatsverschuldung nicht automatisch eine Verbesserung gegenüber dem Status quo darstellen muss. Vielmehr bedürfte es einer komplexen Abwägung zwischen verschiedenen Zielen. Die Höhe der Staatsverschuldung und die Zinslast ist dabei abzuwegen etwa gegen das Ziel der Konjunkturstabilisierung, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Höhe des öffentlichen Kapitalstocks und damit u.a. des Zustands der öffentlichen Infrastruktur. Angesichts der zahlreichen aktuell bestehenden Herausforderungen, gerade im Bereich der Infrastruktur und der ökologischen Nachhaltigkeit, lässt sich eine etwas höhere Staatsverschuldung, die diesen Herausforderungen Rechnung trägt, durchaus gut begründen.

Hinzu kommt, dass eine Verankerung der aktuell gültigen Schuldenbremse aus Art. 109 GG in der Landesverfassung voreilig sein könnte, weil laut Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung durchaus eine erneute Reform der Schuldenbremse im Grundgesetz angedacht ist. Zudem ist noch unklar, wie nach den jüngsten massiven Grundgesetzänderungen durch das so genannte Finanzpaket mittel- bis langfristig die Einhaltung der EU-Fiskalregeln gewährleistet werden soll (SVR 2025: 85ff.), sodass auch deswegen noch Anpassungen möglich sind.

3. Verschärfung der Schuldenbremse aus ökonomischer Sicht problematisch

Der Gesetzentwurf enthält an drei Stellen erhebliche Verschärfungen gegenüber der aktuellen Umsetzung der Schuldenbremse in NRW und geht teilweise auch über Regelungen für den Bund hinaus. Hierin kommt eine ökonomisch nicht gerechtfertigte einseitige Schuldenaversion zum Ausdruck, die andere wesentliche Ziele wie Konjunkturstabilisierung oder Gewährleistung öffentlicher Investitionen unnötig gering gewichtet. Zudem liegt NRW bei der

Staatsverschuldung im Mittelfeld der Länder, weshalb eine besonders strikte Umsetzung der Schuldenbremse schwer begründbar ist.

a) Absolute Mehrheit für Inanspruchnahme der Konjunkturkomponente kontraproduktiv

Mit der Konjunkturkomponente wird lediglich das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren angestrebt, wie es als „Atmen mit der Konjunktur“ in der Schuldenbremse angelegt ist. Durch die symmetrische Ausgestaltung ist sichergestellt, dass in konjunkturell guten Zeiten mit positiver Konjunkturkomponente die aufgenommenen Kredite wieder getilgt werden. Das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren ist aus ökonomischer Sicht eine solche Selbstverständlichkeit, dass hierfür nicht wie in Art. 83 Abs. 6 vorgeschlagen eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sein sollte. Dies ist auch weder beim Bund noch in den meisten anderen Ländern in der jeweiligen Ausgestaltung der Schuldenbremse der Fall (Scholz 2021).

b) Einschränkung der Nutzung rechtlich selbstständiger juristischer Personen sowie finanzieller Transaktionen

Mit dem vorgeschlagenen Art. 83 Abs. 5 soll eine Kreditaufnahme juristisch selbstständiger juristischer Personen oder zum Zwecke finanzieller Transaktionen verhindert werden, die der „Umgehung“ der Schuldenbremse dienen. Es ist nicht klar, was damit gemeint ist. Auch ohne solche Verfassungsbestimmungen ist etwa für den Bund klar, dass die Nutzung solcher Instrumente nicht voraussetzungslos und uneingeschränkt möglich ist (Hermes et al. 2020). Insofern sind die Zusätze entweder weitgehend wirkungslos oder sie streben über die einschlägigen Kriterien zur Vermeidung einer Umgehung hinaus zusätzliche Restriktionen an. Die Nutzung rechtlich selbstständiger juristischer Personen oder finanzieller Transaktionen, insbesondere zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen, ist jedoch gängige Staatspraxis und kann ökonomisch sinnvoll sein.

c) Berücksichtigung kommunaler Haushaltsdefizite bei der Haushalts- und Finanzplanung des Landes

Die vorgeschlagene Änderung von Art. 83 Abs 4 verlangt vom Haushaltsgesetzgeber bei seiner Haushalts- und Finanzplanung seine Verantwortlichkeit für Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß Artikel 109 Absatz 2 und 5 des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Zwar ist gerade angesichts der angespannten Finanzlage der Kommunen eine besondere Berücksichtigung kommunaler Interessen wichtig. Es bleibt jedoch unklar, was mit der Norm bezweckt werden soll. Zunächst liegen bei der Haushalts- und Finanzplanung des Landes üblicherweise keine belastbaren Schätzungen für die Haushaltssalden der Kommunen vor, sodass eine verbindliche Berücksichtigung in der technischen Umsetzung problematisch wäre. Selbst wenn sie problemlos möglich wäre, stellt sich die Frage, ob und wie das Land im Fall von kommunalen Defiziten diesen entgegenwirken sollte. Soll die kommunale Finanzausstattung verbessert werden (aber wie genau auch in der Verteilung auf die Kommunen?), müsste dafür im Landeshaushalt an anderer Stelle gekürzt werden. Oder soll im Landeshaushalt gekürzt werden, um für Land und Kommunen zusammen ein Defizit zu vermeiden? Solche Maßnahmen erhöhen tendenziell den Restriktivitätsgrad der Finanzpolitik

und können offensichtlich im Konflikt mit der Konjunkturstabilisierung und der Sicherstellung hinreichender öffentlicher Investitionen stehen.

4. Reformpotenziale bei der einfachgesetzlichen Umsetzung der Schuldenbremse

a) Einführung einer Konjunkturkomponente für die Kommunen

Wie u.a. in Truger (2019 und 2024a) sowie Breuer und Truger (2025: 6 f.) angeregt, könnte das Land zur Verstärkung der Einnahmesituation seiner Kommunen beitragen, indem es eine Konjunkturkomponente in den kommunalen Finanzausgleich einbaut, die konjunkturbedingte Steuerausfälle, die bei den Kommunen insbesondere aufgrund der stark prozyklischen Gewerbesteuer sehr ausgeprägt sind, teilweise kompensiert. Im Aufschwung müssten die Kommunen die im Abschwung erhaltene Unterstützung entsprechend wieder zurückzahlen. Dies könnte über eine entsprechende symmetrische konjunkturelle Berücksichtigung der kommunalen Einnahmen bei der Konjunkturbereinigung des Landeshaushalts erreicht werden. Im Rahmen des von der Landesregierung vorgesehenen Bundesverfahrens wäre dies etwa dadurch zu erreichen, dass sich das Land die Budgetsemielastizität der kommunalen Ebene zuschlägt. Da das Verfahren symmetrisch im Auf- wie im Abschwung eingesetzt würde, käme es dadurch über den Konjunkturzyklus hinweg nicht zu einem Anstieg der Landesverschuldung. Die Finanzlage der Kommunen könnte allerdings deutlich stabilisiert werden.

b) Landesrechtliche Umsetzung der Konjunkturbereinigung überprüfen

Das aktuell verwendete Bundesverfahren für die ex ante-Konjunkturkomponente muss nicht das sinnvollste Verfahren der Konjunkturbereinigung sein. Einige Länder wenden andere Verfahren an (Scholz 2021). Zudem ist das Bundesverfahren seit längerem in der Kritik (Breuer und Truger 2025). Wie bereits in Truger (2019 und 2024) angeregt, sollten ausführliche ex ante-/ex post-Simulationen dazu genutzt werden, geeignete Verfahren zu identifizieren, die eine höhere konjunkturelle Stabilität der Finanzplanung aufweisen. Es sollte eine ergebnisoffene Prüfung verschiedener Verfahren in unterschiedlichen Szenarien durch Beauftragung ausführlicher Simulationsrechnungen (ex post wie ex ante, unterschiedliche Wachstums- und Bevölkerungsannahmen, auch differenziell für Deutschland insgesamt und NRW) durchgeführt werden. Vielversprechend dürfte insbesondere die mehrjährige Glättung der Potenzialschätzung sein (Breuer und Truger 2025).

Literatur

- Breuer, C., Truger, A. (2025): Kurzgutachten zur Neufassung von § 18a Abs. 3
Landeshaushaltsordnung aus finanzwissenschaftlicher und finanzpolitischer Sicht
Forschungsauftrag des Ministeriums der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg,
Berlin (https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Kurzgutachten_Prof%20Breuer-Prof%20Truger_Neufassg%2018a%20LHO.pdf).
- Hermes, G., Vorwerk, L. und Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die
Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen – Rechtslage, ökonomische
Beurteilung und Handlungsempfehlungen, IMK Study 70, Institut für Makroökonomie und
Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Scholz, Birger (2021): Die grundgesetzliche Schuldenbremse und ihre Umsetzung durch Bund
und Länder sowie die haushaltspolitische Umsetzung der Notlagenverschuldung in der
Corona-Pandemie, Studie im Auftrag des DGB-Bundesvorstands, Berlin, Juni 2021, URL:
<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++2d44b7f2-cf36-11eb-8519-001a4a160123>
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2025):
Frühjahrsgutachten 2025, 21. Mai, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Truger, A. (2019): Schuldenbremse NRW: Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle
Transaktionen berücksichtigen, Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts-
und Finanzausschusses am 7.11.2019 zum Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der
Landeshaushaltsordnung (LT-Drs. 17/7318); IfSo-Expertise Nr. 2, Duisburg: Institut für
Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.
- Truger, A. (2024a): Erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente im Nachtragshaushalt
geboten Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum
Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024
(Nachtragshaushaltsgesetz 2024 – NHHG 2024), Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/9900 vom 05.07.2024; IfSo-Expertise Nr. 26, Duisburg: Institut für
Sozioökonomie, Universität Duisburg-Essen.
- Truger, A. (2024b): Aktualisierung und Erweiterung der Konjunkturkomponente im NRW-
Landeshaushalt 2025 geboten. Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz über die
Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr
2025 (Haushaltsgesetz 2025 - HHG 2025) Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache
18/10300 vom 30.08.2024; IfSo-Expertise Nr. 27, Duisburg: Institut für Sozioökonomie,
Universität Duisburg-Essen.

ifso expertise

ifso expertise is a series consisting of economic and social policy expertise emerging at and around the Institute for Socio-Economics at the University of Duisburg-Essen.

ifso expertise ist eine Publikationsreihe wirtschafts- und sozialpolitischer Expertisen, die am oder im Umfeld des Instituts für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen entstanden sind.

All issues of **ifso expertise** at uni-due.de/soziooekonomie/expertise
Alle Ausgaben von *ifso expertise*

ISSN 2699-8688

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken



Institut für Sozioökonomie
Universität Duisburg-Essen

Lotharstr. 65
47057 Duisburg

uni-due.de/soziooekonomie
expertise.ifso@uni-due.de



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution
4.0 International License