

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht (Drucksache 16/13315)

am 24. Januar 2017

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4579

A07, A05

Dr. Sebastian Gechert / Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
Abgeschlossen am 19.1.2017

1. Vorbemerkung

Im Oktober 2016 haben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel im nordrhein-westfälischen Landesrecht eingebracht. Dadurch soll die Landeshaushaltsordnung so geändert werden, dass sie mit den grundgesetzlichen Regelungen vereinbar ist. Die geplanten Änderungen betreffen § 18 der LHO, der die Kreditermächtigungen für den Landeshaushalt regelt. Die Neufassung des § 18 LHO enthält dabei für den Zeitraum ab 2020 im Wesentlichen die Regelungen des Artikel 109 Grundgesetz. Die Ausführungen zum Kontrollkonto entsprechen den Regelungen des Artikels 115 GG für den Bund. Zudem ist wie auch beim Bund und auf europäischer Ebene die Bereinigung um finanzielle Transaktionen vorgesehen. Während der Bund wesentliche Details durch ein Bundesgesetz regelt und nur die Details zur Ermittlung der Konjunkturkomponente durch Rechtsverordnung festlegt, sieht der vorliegende Gesetzentwurf eine Festlegung fast aller Details durch eine Rechtsverordnung vor. Der Gesetzentwurf selbst enthält beispielsweise keine Konkretisierung des Konjunkturbereinigungsverfahrens. Laut Begründung orientiert sich die Umsetzung der Schuldenbremse in NRW „an den Regelungen des Bundes, um von den Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Stabilitätsrat und dem Fiskalpakt auf EU-Ebene zu profitieren und Friktionen mit übergeordnetem Recht zu vermeiden.“ Was dies im Einzelnen bedeutet wird aber offen gelassen. Die Konkretisierung der landesrechtlichen Umsetzung steht somit noch aus und kann in dieser Stellungnahme noch nicht beurteilt werden.

Das IMK hat wiederholt generelle Kritik an der Schuldenbremse geübt (Paetz et al. 2016, Truger und Will 2012). Insbesondere ist die damit verbundene Abkehr von der „Goldenen Regel“ der Finanzwissenschaften problematisch. Laut Goldener Regel wird eine Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen als zulässig und generationengerecht erachtet, da die Erträge von Investitionen auch von zukünftigen Generationen genutzt werden können und entsprechend auch die Tilgungslasten von diesen Generationen mitgetragen werden sollten (Pay-As-You-Use Prinzip). Bei einer kompletten Steuerfinanzierung wird einseitig die aktuelle Generation belastet, was die Anreize für sinnvolle Zukunftsinvestitionen bei der Haushaltsplanung schmälert. Eine unzureichende Investitionstätigkeit würde wiederum die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen und damit die beabsichtigte nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen erschweren. Aus diesem Grund hat auch der Sachverständigenrat (2007) vorgeschlagen, Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse auszunehmen. Auch wenn der Landesregierung in dieser Hinsicht die Hände gebunden sind, sollte dieses generelle Problem im Hinblick auf zukünftige Gesetzesänderungen bewusst gemacht werden.

2. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

2.1. Allgemeines

Eine Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht wäre rechtlich nicht zwingend, sie ist aber aus ökonomischer Sicht unter den gegebenen Umständen wichtig, um die Gestaltungsspielräume, die das Grundgesetz zulässt, zu nutzen. Das gilt insbesondere für die Konjunkturbereinigung. Verzichtet man hier auf entsprechende landesrechtliche Regelungen, so muss der Haushalt in jedem Jahr unabhängig von der Konjunkturentwicklung und entsprechend schwankenden Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Dies würde eine schädliche prozyklische Finanzpolitik implizieren: In einem Abschwung müssten bei sinkenden Einnahmen und steigenden sozialen Ausgaben der Haushalt gekürzt werden oder Steuern erhöht werden. Dies würde den Abschwung aufgrund des Fiskalmultiplikatoreffekts noch verschärfen. Spiegelbildlich stiege in einer Aufschwungphase unnötigerweise der Spielraum für Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen. Aus dieser Perspektive ist der Gesetzentwurf zu begrüßen. Da das Grundgesetz die Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen ohnehin verbindlich vorschreibt, ist eine einfachgesetzliche Regelung im Landesrecht ausreichend und eine Umsetzung in der Verfassung nicht erforderlich.

Es spricht allerdings nichts dagegen, zumindest Regelungen von zentraler Bedeutung wie z.B. die Art des Konjunkturbereinigungsverfahrens (z.B. Verfahren des Bundes, Steuertrendverfahren) auf der Ebene der Landeshaushaltsordnung festzulegen. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens könnte man transparent die Vor- und Nachteile ausführlich diskutieren und das Parlament an diesen wichtigen Entscheidungen beteiligen. Eine Regelung per Rechtsverordnung bietet zwar eine maximale Flexibi-

lität, aber aus Gründen der Glaubwürdigkeit sollten wesentliche Regelungen ohnehin nur aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und nicht allzu häufig geändert werden. Bei solchen Änderungen ist ein möglichst transparentes Vorgehen unter Veröffentlichung aller relevanten Informationen angezeigt.

2.2. Zu den geplanten Änderungen des §18 LHO

2.2.1. Zum Kontrollkonto

Der Gesetzentwurf sieht wie die Regelung für den Bund ein Kontrollkonto vor, auf dem die Abweichungen von der Schuldenregel im Haushaltsvollzug verbucht werden und regelt, wann negative Salden zurückgeführt werden müssen. Dies ist sinnvoll, um die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse zu gewährleisten. Wichtig ist dabei, dass die Korrektur von Abweichungen keine negativen Rückwirkungen auf die Konjunktur hat.

Die Obergrenze für kumulative negative Buchungen auf dem Kontrollkonto in Höhe von 1,5 % des Bruttoinlandsprodukts stimmt mit der Obergrenze beim Kontrollkonto des Bundes überein und entspräche aktuell rund 10 Mrd. Euro oder rund 19 % der jährlichen nordrhein-westfälischen Steuereinnahmen. Belastungen oberhalb dieser Grenze sollen konjunkturgerecht abgebaut werden. Somit dürfte beim Kontrollkonto ein sinnvoller Puffer vorhanden sein. Das Land Hessen hat im Vergleich dazu mit 5 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen der drei vorangegangenen Jahre eine vergleichsweise niedrige Obergrenze festgelegt¹.

2.2.2. Zu finanziellen Transaktionen

Unter finanziellen Transaktionen versteht man Einnahmen und Ausgaben, die nicht vermögenswirksam sind. Beispiele sind Privatisierungserlöse, der Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen. In allen Fällen wird lediglich ein Aktivum durch ein anderes ersetzt oder Forderungen und Verbindlichkeiten steigen/sinken im gleichen Umfang. Für die Nachhaltigkeit des Haushalts ist es wichtig, solche Transaktionen von den übrigen Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden. So bedeutet eine Privatisierung keinen echten Konsolidierungsfortschritt, weil dem einmaligen Privatisierungserlös eine Verringerung des Sachvermögens und möglicherweise zukünftige Mindereinnahmen oder Mehrausgaben gegenüberstehen. Im Rahmen der Schuldenbremse auf Bundesebene wird der Budgetsaldo daher um die finanziellen Transaktionen bereinigt.

Eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen erfolgt auch bei der Ermittlung des Defizits in der Maastricht-Abgrenzung und beim Fiskalpakt. Bei der Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene ist es daher grundsätzlich auch im Hinblick auf die Konsis-

¹ §7 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz).

tenz mit den europäischen Regeln sinnvoll, die finanziellen Transaktionen herauszurechnen, wenngleich deren Umfang in Nordrhein-Westfalen in der Regel unter einer Milliarde Euro pro Jahr liegt². Wichtigste Finanzielle Transaktionen sind die Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“. Artikel 109 GG sieht die Bereinigung der Finanzierungssalden der Länder um finanzielle Transaktionen nicht explizit vor. Hier kann aber Artikel 115 GG für die Länder analog angewendet werden. In der Begründung zur Änderung des Grundgesetzes wurde entsprechend argumentiert (Lenz und Burgbacher 2009).

2.2.3. Zur Konjunkturbereinigung

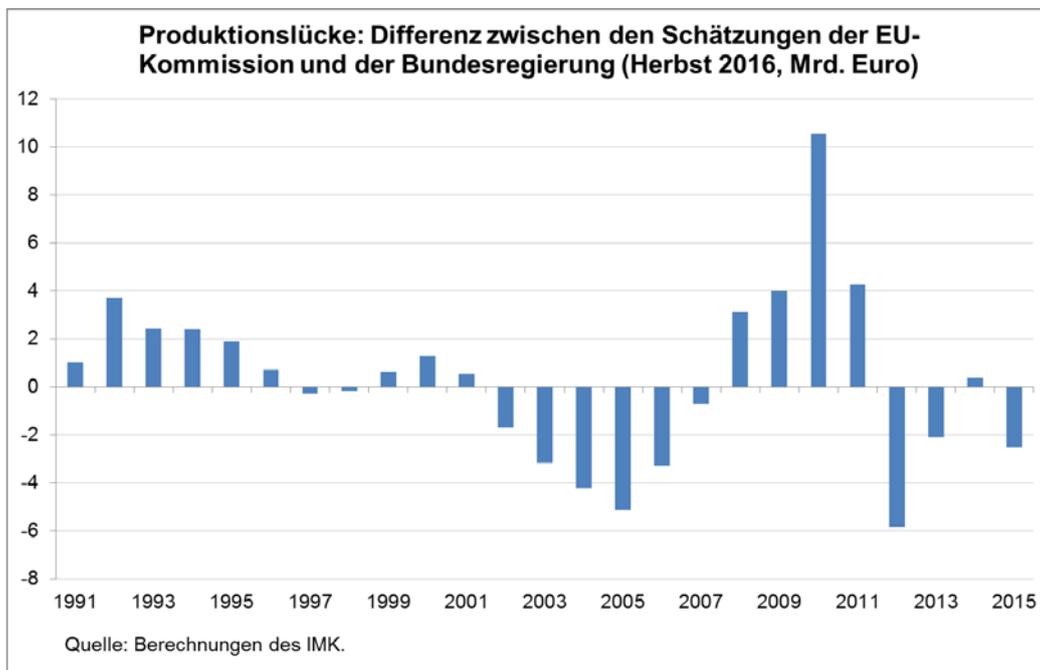
Der Gesetzentwurf enthält keine näheren Angaben zum Konjunkturbereinigungsverfahren. Details hierzu sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens kann für Nordrhein-Westfalen ein bedeutendes Element darstellen. Für eine umfassende Analyse wird in dieser Stellungnahme auf frühere Ausführungen des IMK verwiesen, die dem Landtag bereits vorliegen (Rietzler 2015, Rietzler 2015a). Da die konjunkturelle „Normallage“ als Referenzpunkt objektiv nicht beobachtbar ist, sondern lediglich mit statistischen Filterverfahren geschätzt werden kann, kann es kein „richtiges“ oder „falsches“ Konjunkturbereinigungsverfahren geben. Wichtige Kriterien sind eine geringe Revisionsanfälligkeit, eine symmetrische Wirkung im Aufschwung wie im Abschwung und die Transparenz des Verfahrens.

Das gewählte Verfahren sollte einerseits die Schuldenstandsquote (Schuldenstand im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt) langfristig wirksam begrenzen und andererseits in wirtschaftlich schwachen Phasen keine prozyklisch wirkenden Maßnahmen erzwingen. Da die Bundesländer nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben, ihre Einnahmen zu erhöhen, dürften Anpassungen aufgrund der Schuldenbremse im Wesentlichen über die Ausgabenseite des Haushalts erfolgen. Hier sind aber die Rückwirkungen auf die Konjunktur über den Multiplikatoreffekt deutlich stärker als auf der Einnahmenseite (Gechert 2015). Ausgabenkürzungen im Abschwung verstärken somit den Abschwung in besonderem Maße und sind daher zu vermeiden.

Will man, wie in der Begründung angedeutet, eine Konsistenz mit den Regelungen übergeordneter Ebenen gewährleisten, so würde sich auf den ersten Blick das Verfahren der EU-Kommission zur Konjunkturbereinigung anbieten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass, wenngleich Bund und EU-Kommission die gleiche Methode verwenden, die Schätzergebnisse für die Produktionslücke dennoch voneinander abweichen, weil die Bundesregierung für ihre Schätzung teilweise abweichende Zeitreihen verwendet, wobei Details bislang nicht veröffentlicht wurden (Rietzler 2013). Die Differenzen, die in einigen Jahren durchaus erheblich sein können, zeigt Abbildung 1.

² Eine Ausnahme war die Zuführung von 1 Mrd. Euro zum Eigenkapital der Portigon AG im Jahr 2012.

Abbildung 1



Die Bundesländer haben außerdem, soweit sie die Schuldenbremse bereits ins nationale Recht umgesetzt haben, sehr unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren gewählt. Daraus resultieren weitere Differenzen zwischen dem gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungssaldo gemäß den europäischen Fiskalregeln und dem, der sich für den Gesamtstaat auf der Grundlage der Regelungen für die einzelnen Ebenen ergibt. Baden-Württemberg, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verwenden für den Zeitraum ab 2020 sogenannte Steuertrendverfahren, bei denen die Konjunkturkomponente als Abweichung der Steuereinnahmen von ihrem Trend bestimmt wird. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen haben sich für ein sogenanntes Referenzwertverfahren entschieden, bei dem eine Neuverschuldung zulässig ist, wenn die entsprechenden Einnahmen aus Steuern (und Zuweisungen) relativ zum durchschnittlichen Niveau der Vergangenheit unter einen bestimmten Wert sinken. Eine solche Regelung ist insofern zweifelhaft, da der generelle Wachstumstrend der Wirtschaftsleistung und Steuereinnahmen unberücksichtigt bleibt und somit keine symmetrische Behandlung von konjunkturellen Schwankungen erfolgt.

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Methodik in den einzelnen Bundesländern wird es - unabhängig von der Entscheidung des Landes Nordrhein-Westfalens - keine vollständige Übereinstimmung zwischen den nationalen und den europäischen Regelungen geben. Das Land ist bei der Wahl der Methode frei und sollte sich vielmehr an dem für das Land geeignetsten Verfahren orientieren. Bis NRW den Haushalt für 2020 aufstellt, für den die Schuldenbremse erstmals eingehalten werden muss, verbleiben noch über zwei Jahre.

Es wäre ratsam, diese Zeit für eine wissenschaftliche Analyse der Verfahren zu nutzen. Dabei könnte einerseits mit Echtzeitdaten überprüft werden, wie die jeweiligen Konjunkturkomponenten bei verschiedenen Verfahren für die jüngere Vergangenheit ausgefallen wären. Des Weiteren könnten Symmetrieeigenschaften und wirtschaftspolitische Konsequenzen auch für alternative Szenarien (starker Aufschwung/Abschwung, gute Entwicklung ohne große Schwankungen, längere Stagnationsphase) geprüft werden. Ein Beispiel für eine solche Studie liefert Boysen-Hogrefe (2014)

Aus theoretischer Sicht sollte die Anwendung des Konjunkturbereinigungsverfahrens des Bundes mittels aggregiertem Quotierungsverfahren für einzelne Bundesländer mit Skepsis betrachtet werden. Zum einen ist das Verfahren kompliziert und könnte dadurch Akzeptanzprobleme hervorrufen. Zum anderen kann sich die Konjunktur des Landes Nordrhein-Westfalen durchaus anders entwickeln als die des Bundes, wodurch die berechnete Konjunkturkomponente inadäquat für das Land wäre. Die Konjunktur beeinflusst die Länderhaushalte primär über die Einnahmenseite, so dass die Steuereinnahmen im Mittelpunkt einer Konjunkturberücksichtigung stehen sollten. Ein Steuertrendverfahren orientiert sich direkter an der Zielgröße, ist transparent und vergleichsweise einfach zu handhaben. Allerdings gilt es auch bei Steuertrendverfahren Details zu regeln (z.B. die Länge des zugrunde gelegten Trends), die erheblichen Einfluss auf die Konjunkturkomponente haben können.

2.2.4 Zur Notlagenregelung

Das Grundgesetz sieht ausdrücklich Ausnahmen von der Schuldenbremse vor. Insbesondere bei Naturkatastrophen und in Notsituationen, die sich dem Einfluss des Staates entziehen und die öffentlichen Finanzen erheblich beeinträchtigen, ist vorübergehend eine höhere Neuverschuldung möglich. Bereits bei Verabschiedung der Maßnahmen, muss ein verbindlicher Tilgungsplan aufgestellt werden. Insbesondere bei der Festlegung des Tilgungszeitraums haben die Länder jedoch einen großen Spielraum, der sich auf Länderebene in einer Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen widerspiegelt. Für Kredite, die aufgrund von Notsituationen aufgenommen wurden, sieht Hessen beispielsweise einen Zeitraum von 7 Jahren bis zur vollständigen Tilgung vor. In Baden-Württemberg wird nur gefordert, dass die Kredite „binnen eines angemessenen Zeitraums“ getilgt werden sollen. In Rheinland-Pfalz gibt es ebenfalls keine derartigen zeitlichen Fristen. Es wird lediglich eine konjunkturgerechte Tilgung und die Information des Landtags über Tilgungsleistungen und Tilgungsbedarf angeordnet.

Eine denkbare Notsituation entsteht auch, wenn Entscheidungen höherer Ebenen (EU, Bund) für das jeweilige Land zu dauerhaften Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen. Rheinland-Pfalz hat dafür zeitlich befristete Abweichungen von den Vorgaben der Schuldenbremse über sogenannte Strukturanpassungskredite zugelassen. So wird gewährleistet, dass das Land sich im Laufe mehrerer Jahre an die neue Finanzsituation

anpassen kann und nicht im laufenden Haushalt eines einzelnen Jahres drastische Ausgabenkürzungen zum Ausgleich durchführen muss.

Literatur

Boysen-Hogrefe, J. (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 538, Juni.

Gechert, S. (2015) : What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. in: Oxford Economic Papers, Oxford University Press, Jahrgang 67(3), S. 553-580.

Lenz, C. / Burgbacher, E. (2009): Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, in: Neue Juristische Wochenschrift, 62. Jahrgang, Heft 35, S. 2561-2567.

Paetz, C. / Rietzler, K. / Truger, A. (2016), Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK report, Nr. 117.

Rietzler, K. (2013): Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel-141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung, Schriftliche Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haushaltsausschusses am 04. Juni 2013 zum Gesetzentwurf. IMK Policy Brief. Düsseldorf.

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).

Rietzler, K. (2015a): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) des Landtags Nordrhein-Westfalen am 20. April 2015, Landtag NRW, Stellungnahme Nr. 16/2719.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen, SVR-Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März.

Truger, A./ Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: IMK Working-Paper 88, Düsseldorf.