

Konjunkturbereinigung überdenken, finanzielle Transaktionen berücksichtigen

Schriftliche Stellungnahme

**für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7. November 2019 zum
Entwurf für ein fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung
(Landtagsdrucksache 17/7318)**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1993**

A07

von

Prof. Dr. Achim Truger

Professur für Staatstätigkeit und Staatsfinanzen

Institut für Sozioökonomie

Universität Duisburg-Essen,

Mitglied des Sachverständigenrates

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

A. Einleitung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung hat zum Ziel einige bislang zur Regelung in einer Rechtsverordnung vorgesehene Ausgestaltungsfragen in der Landeshaushaltsordnung gesetzlich zu regeln. Die Konkretisierung hätte auch durch Vorlage einer entsprechenden Rechtsverordnung geschehen können.

Von besonderer Bedeutung im Entwurf ist die Methode der Konjunkturbereinigung, die für das beabsichtigte Wirken der automatischen Stabilisatoren und damit die konjunkturelle Flexibilität der Finanzpolitik in NRW entscheidend ist. Die von der Landesregierung beabsichtigte Regelung birgt diesbezüglich einige Risiken. Im Folgenden wird nur auf die damit verbundenen Punkte und die noch ungeklärte Frage der Berücksichtigung von finanziellen Transaktionen eingegangen. Grundsätzliche Fragen zur Schuldenbremse werden nicht erörtert (vgl. dazu Truger/Will 2012, Rietzler/Truger 2019).

B. Finanzielle Transaktionen: Fehlende Bereinigung könnte Anlass zu Privatisierungen bieten

Obwohl die gesetzliche Klärung der Frage der Bereinigung um finanzielle Transaktionen in den Erläuterungen und der Gesetzesbegründung mehrfach erwähnt wird, werden die finanziellen Transaktionen im Gesetzentwurf selbst nicht erwähnt. Das ist u.a. deshalb erstaunlich, weil in der derzeit gültigen Fassung der Haushaltsordnung in §18 die Bereinigung um finanzielle Transaktionen explizit angesprochen und zur Regelung an eine konkretisierende Rechtsverordnung überwiesen wird.

Eine Bereinigung des Haushaltssaldos um finanzielle Transaktionen erscheint auch sinnvoll. Das BMF (2015: 16) schreibt hierzu im Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes: „Als finanzielle Transaktionen werden Transaktionen in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte (Forderungen und Verbindlichkeiten) bezeichnet. Es handelt sich dabei um nicht-vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben, z. B. Privatisierungserlöse (Tausch von Beteiligungsvermögen gegen Kassenzugang) oder Darlehensvergaben (Tausch Kassenausgang gegen Forderungserwerb). [...] Mit der Bereinigung von Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (§ 3 G 115) wird die grundgesetzliche Regelung der nationalen Schuldenbremse an die aus den europäischen Verpflichtungen geltenden Abgrenzungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) weitest möglich angenähert. Die Bereinigung führt dazu, dass Privatisierungseinnahmen, die in der Vergangenheit als haushaltspolitische Gestaltungsmasse zur Erfüllung der Vorgaben des alten Artikels 115 GG genutzt wurden, nunmehr nicht mehr zur Einhaltung der Kreditgrenzen beitragen können. Damit wird eine wesentliche Inkonsistenz zwischen Europäischem Stabilitäts- und Wachstumspakt einerseits und nationalem Haushaltsrecht andererseits beseitigt.“

Die Landesregierung sollte durch Aufnahme eines entsprechenden Passus in die Landeshaushaltsordnung deutlich machen, dass sie in Zukunft nicht beabsichtigt, wie in Zeiten vor der Schuldenbremse, Privatisierungserlöse zum strukturellen Haushaltsausgleich zu verwenden.

Selbst wenn die finanziellen Transaktionen berücksichtigt werden, ist die Schuldenbremse mit Anreizen zur stärkeren Nutzung von tendenziell teuren und ineffizienten Öffentlich-Privaten-Partnerschaften verbunden. Dem könnte durch einen entsprechenden Passus, wie er im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Schuldenbremse in Berlin diskutiert wurde, vorgebeugt werden, der etwa lauten könnte: „Werden Private in die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Form von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften einbezogen, sind - auch wenn Private nur eine Minderheitenposition in einer Zweckgesellschaft oder ähnlichem einnehmen – die daraus resultierenden Verbindlichkeiten in vollem Umfang zu den sich nach § XXX ergebenden Nettokreditaufnahmen hinzuzurechnen“.

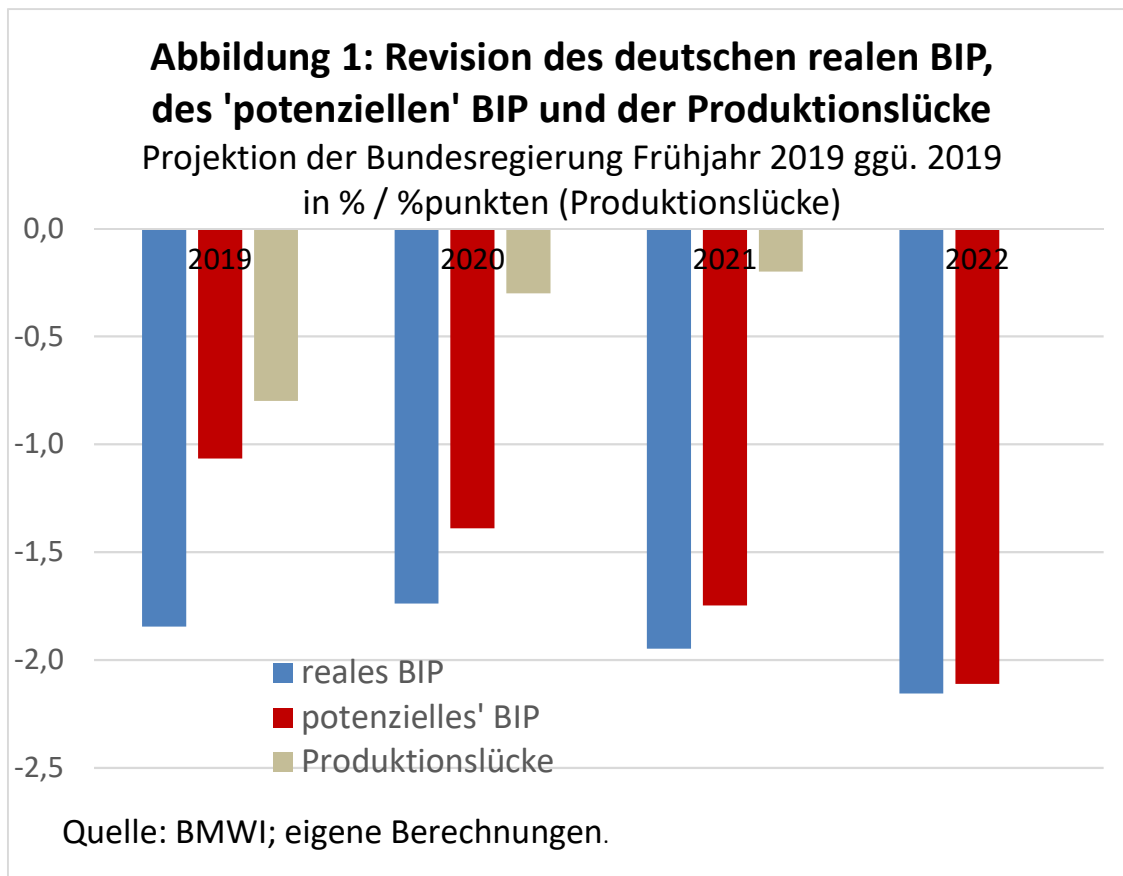
C. Konjunkturbereinigung und mangelnde konjunkturelle Spielräume für die Finanzpolitik

Hinsichtlich der wichtigen Frage der Berücksichtigung von konjunkturellen Spielräumen enthält der Entwurf einige problematische Punkte. Diese betreffen die vorgesehene Übernahme der prozyklischen Berechnungen des Bundes zur Konjunkturbereinigung, die Ausgestaltung des Kreditaufnahmekontos, die asymmetrische und restriktive Ausgestaltung des Kontrollkontos sowie die Nichtnutzung von potenziellen konjunkturellen Spielräumen zugunsten der Kommunen.

1. Übernahme der prozyklischen Konjunkturbereinigung des Bundes

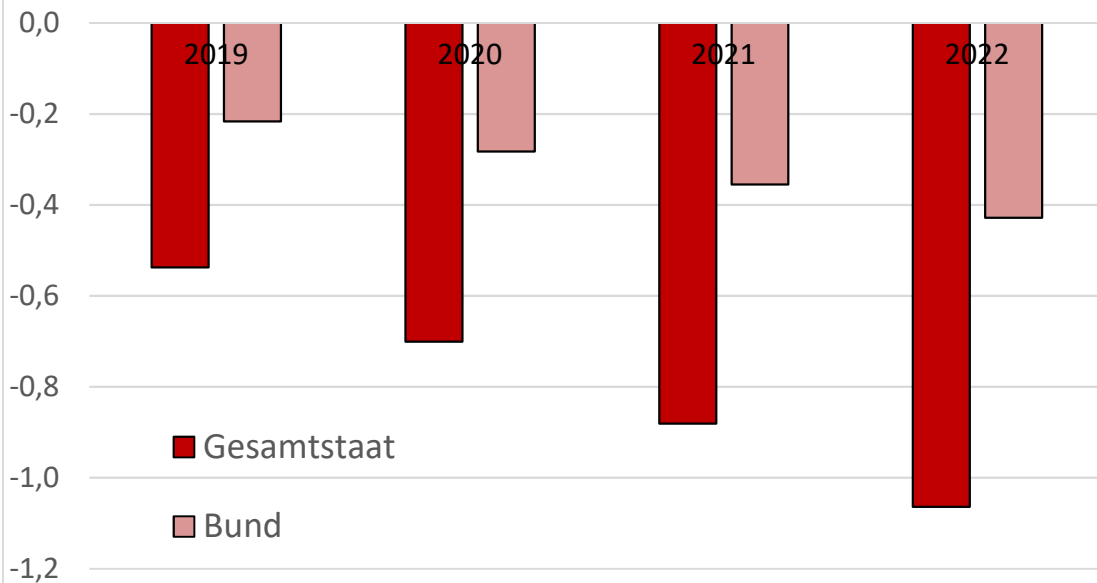
Die Konjunkturbereinigung soll gemäß der Methode auf Bundesebene mittels des produktionslückenbasierten Verfahrens erfolgen, das auch auf EU-Ebene zum Einsatz kommt.

Eine solche Methode birgt jedoch Risiken: Das Verfahren ist sehr konjunktursensibel und droht im Abschwung krisenverschärfend zu wirken (Ademmer et al. 2019). Die Steuereinnahmen reagieren auf die tatsächliche wirtschaftliche Situation, also im Falle einer Abschwächung auf den tatsächlichen Rückgang des BIP im Vergleich zur Planung. Die Konjunkturbereinigung stuft jedoch nur einen Teil dieser tatsächlichen Reaktion als konjunkturell ein.



Dies lässt sich am Beispiel der Revision der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2019 gegenüber dem Frühjahr 2018 illustrieren Abbildung 1. Obwohl die Projektion für das tatsächliche reale BIP etwa für das Jahr 2020 um 1,7 Prozentpunkte zurückgenommen wurde, fängt die Abwärtsrevision der Produktionslücke nur einen kleinen Teil von weniger als 0,3 Prozentpunkten davon ab. Dies liegt an der Abwärtsrevision des Produktionspotenzials um 1,4 Prozentpunkte. Dies würde bei Verwendung für die Haushaltsaufstellung dazu führen, dass ein erheblicher Teil von 0,7% des BIP (Gesamtstaat) bzw. 0,25% des BIP (Bund) einer hypothetischen Budgetverschlechterung als strukturell eingestuft würde (Abbildung 2). In diesem Umfang könnten die automatischen Stabilisatoren nicht wirken. In der Herbstprognose hat sich die negative Produktionslücke für 2020 betragsmäßig wieder vergrößert; die Niveauewerte für das Produktionspotenzial können jedoch wegen der Generalrevision der VGR nicht mehr früheren Projektionen verglichen werden. Wenn NRW die Ergebnisse dieses Bundesverfahrens einfach übernimmt, begibt es sich in eine gefährliche Abhängigkeit von solch unzuverlässigen Schätzungen.

Abbildung 2: Auswirkung der Potenzialrevision auf den strukturellen Saldo des Gesamtstaates und des Bundes
 Projektion der Bundesregierung Frühjahr 2019 ggü. 2018
 in %-punkten



Quelle: BMWI; eigene Berechnungen.

Vor einer dauerhaften Festlegung auf die konkrete Ausgestaltung des Gesetzentwurfs ist dringend abzuraten. Daher sollten ausführliche ex ante/ex post-Simulationen dazu genutzt werden, geeignete Verfahren zu identifizieren, die eine höhere konjunkturelle Stabilität der Potenzialschätzung 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.

2. Risiko prozyklischer Wirkung des Kreditaufnahmekontos

Das Kreditaufnahmekonto soll die ab Geltung der Schuldenbremse aufgenommenen Kredite und Tilgungen nachhalten. Insofern scheint es plausibel, wenn vor dem Jahr 2020 aufgenommene Kredite und Tilgungen, die über diese Kredite hinausgehen und damit Altkredite betreffen, nicht erfasst werden. Allerdings sollte klargestellt werden, dass resultierende Tilgungsverpflichtungen sich nicht buchstäblich auf seit dem Jahr 2020 aufgenommene Kredite beziehen, sondern lediglich Kredite in Höhe der seit 2020 aufgenommenen Kredite. Andernfalls könnte ein effizientes Kreditmanagement erschwert werden.

Problematisch erscheint allerdings, dass eine positive Konjunkturkomponente sowohl ex ante als auch ex post nicht mit einer Überschussverpflichtung (=Tilgungsverpflichtung) verbunden wird, sofern das Kreditaufnahmekonto keine Defizite verzeichnet. Dies schafft zwar (vermutlich auch aktuell) Haushaltsspielräume bei guter konjunktureller Lage, weil keine oder

geringere Überschüsse gefahren werden müssten als der konjunkturellen Situation eigentlich angemessen. Das bedeutet umgekehrt aber auch, dass eine konjunkturelle Verschlechterung das Risiko prozyklischer Anpassungsbedarfe mit sich bringt: Falls die konjunkturellen Spielräume bereits in guter Lage in Anspruch genommen wurden, stehen sie im Abschwung nicht mehr zur Verfügung.

Es wäre zu prüfen, ob es eines separaten Kreditaufnahmekontos überhaupt bedarf. Ein durchgehend symmetrischer Einsatz der Konjunkturkomponente in Kombination mit dem Kontrollkonto sollte eigentlich in der Lage sein, die Kreditaufnahme der Intention der Schuldenbremse entsprechend zu begrenzen.

3. Asymmetrische und restriktive Ausgestaltung des Kontrollkontos

Ähnlich wie beim Bund und in vielen Ländern, sollen Zielverfehlungen im Haushaltsvollzug auf einem Kontrollkonto erfasst werden. Allerdings erscheint der Schwellenwert von 5 % der Steuereinnahmen, bei dessen Überschreitung Anpassungsmaßnahmen notwendig werden, als gering. Beim Bund sind es laut Ausführungsgesetz 1 % des BIP (ca. 11% der Steuereinnahmen), im Grundgesetz liegt die Schwelle sogar bei 1,5 % des BIP (ca. 16 % der Steuereinnahmen). In den Ländern sind unterschiedlich restriktive Schwellenwerte in Kraft (vgl. Deutsche Bundesbank 2018, S. 44 ff.). Von den westlichen Flächenländern haben Hessen und Schleswig-Holstein ähnlich niedrige Schwellenwerte angesetzt, in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz liegen sie mit 10% bzw. 15% (bei leicht anderer Berechnungsgrundlage) jedoch deutlich höher. Um die Schuldenbremse nicht restriktiver als notwendig auszugestalten, wäre ein höherer Schwellenwert auch für NRW angemessen.

Darüber hinaus könnte auch die Möglichkeit einer symmetrischen Bewirtschaftung des Kontrollkontos geprüft werden. Sowohl beim Bund als auch in der Schweiz zeigte sich im Zeitablauf eine Neigung zu permanent ansteigenden Überschüssen auf dem Kontrollkonto. Dies mag der Tatsache geschuldet sein, dass die Schuldenbremsen vornehmlich in konjunkturell guten Zeiten operieren konnten, könnte aber auch mit einer generell vorsichtigen Haushaltsplanung und Ausgabenresten im Vollzug zu tun haben. Einer solchen permanenten „Überkonsolidierung“ könnte durch die Möglichkeit, auf dem Kontrollkonto akkumulierte Überschüsse oberhalb eines bestimmten Schwellenwertes konjunkturgerecht im Haushalt zu verwenden, entgegengewirkt werden.

4. Nichtnutzung potenzieller konjunktureller Spielräume zugunsten der Kommunen

Die kommunale Haushaltslage in NRW hat sich aufgrund des Zusammenwirkens von guter Konjunktur, höheren Kostenübernahmen durch den Bund sowie Stärkungspakt Stadtfinanzen deutlich verbessert. Ein kräftiger Konjunkturabschwung droht diese Verbesserungen zunichte zu machen, zumal die Lage bei den öffentlichen Investitionen vielerorts nach wie vor angespannt ist. Das Land NRW könnte seine Kommunen konjunkturell besser unterstützen, indem es für zu erwartende Steuerausfälle – insbesondere der stark prozyklischen Gewerbesteuer – eintritt und eine Konjunkturkomponente in den kommunalen Finanzausgleich einbaut. 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 einen Teil der 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.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch von diesem besonderen Aspekt abgesehen ganz generell eine konjunkturgerechte stabilisierende Ausgestaltung der Landesschuldenbremse von großer Bedeutung auch für die Finanzlage der Kommunen ist. Gerät das Land aufgrund einer restriktiven Ausgestaltung in finanzielle Bedrängnis, ist nicht damit zu rechnen, dass dies ohne Folgen für die kommunale Finanzausstattung bliebe. Selbst wenn es nicht zu direkten Kürzungen im Kommunalen Finanzausgleich käme, würden sonstige Ausgabenkürzungen im Landeshaushalt durch die dadurch hervorgerufenen negativen ökonomischen Wirkungen in NRW auch die Finanzlage der Kommunen negativ betreffen.

D. Literatur

Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T., Stolzenburg, U. (2019): Potenzialschätzung und Produktionslücken – Analyse von Revisionen und Zyklizität. Gutachten des IfW Kiel für das BMWi. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, Februar 2019.

BMF (2015): Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Berlin.

Deutsche Bundesbank (2018a), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht Oktober 2018, Frankfurt am Main, 13–47.

Rietzler, K. und Truger, A. (2019): Is the “Debt Brake” behind Germany’s successful fiscal consolidation?, *Revue de l’OFCE Supp. 2* (6): 11–30.

Truger, A. und Will, H. (2012): “The German ‘debt brake’: A shining example for European fiscal policy?“, *Revue de l’OFCE Debates and Policies, The Euro Area In Crisis*, 127, 2013: 155-188.