

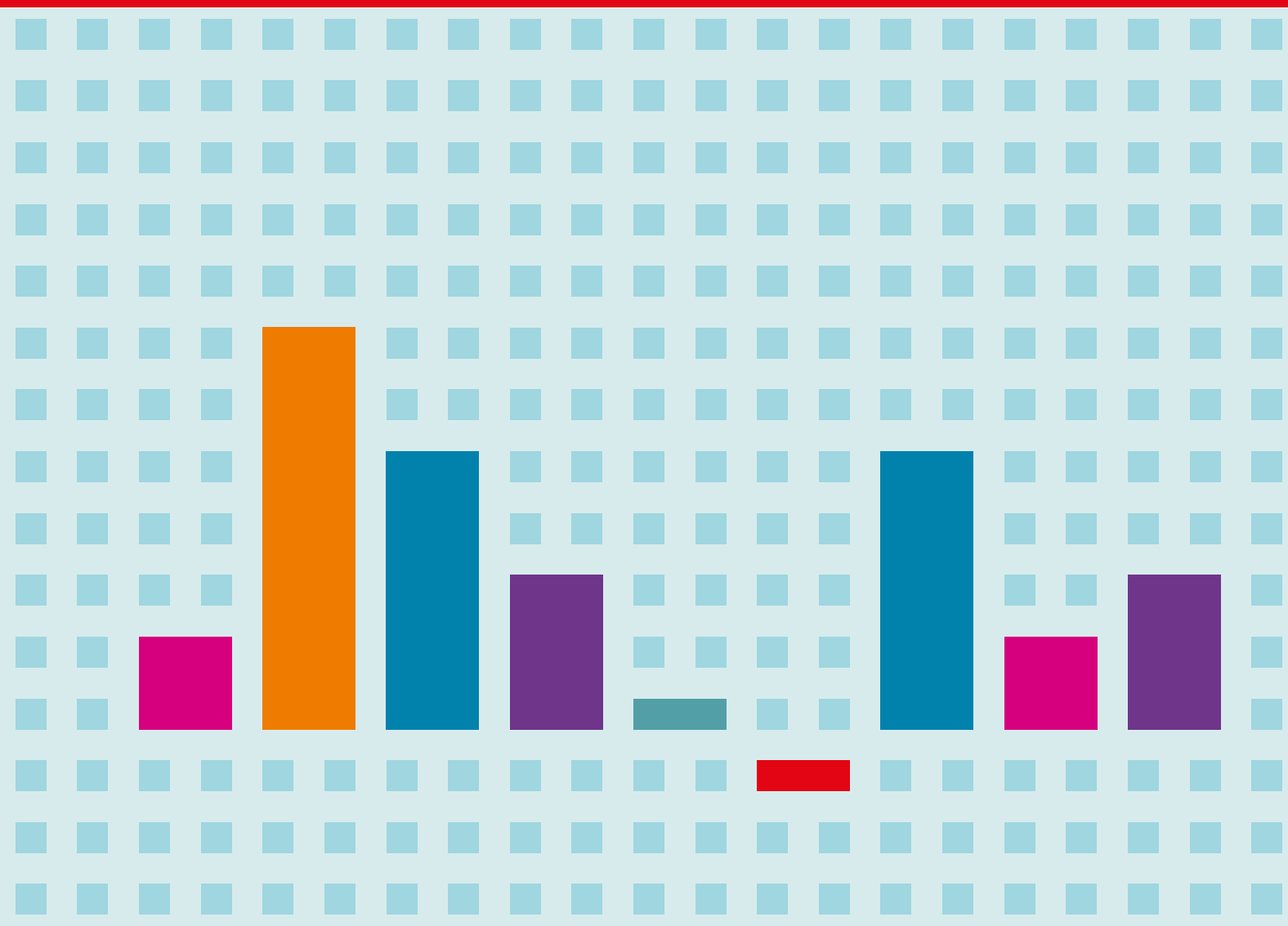
POLICY BRIEF

IMK Policy Brief · November 2019

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SPÄTE UND TEILWEISE WIDERSPRÜCHLICHE UMSETZUNG DER SCHULDENBREMSE IN NRW

Christoph Paetz, Katja Rietzler



Späte und teilweise widersprüchliche Umsetzung der Schuldenbremse in NRW

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)

Christoph Paetz / Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

4.11.2019

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme beurteilt den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Umsetzung der Schuldenbremse in NRW. Dabei werden die Details der einzelnen Regelungen zur Ausgestaltung kritisch diskutiert. Mit dem Gesetzentwurf will die Landesregierung die Umsetzung der Schuldenbremse mit wesentlichen Einzelregelungen auf Gesetzesebene in der Landeshaushaltsordnung in letzter Minute regeln. Kritisch festzuhalten ist, dass in dem Entwurf ein willkürlicher Ausschnitt der Vorgaben zur Umsetzung der Schuldenbremse gesetzlich festgelegt wird. Bei der Konjunkturbereinigung will man ohne eingehende Untersuchung alternativer Verfahren das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes per Gesetz übernehmen, während der ebenfalls bedeutsamen Bereinigung um finanzielle Transaktionen ohne Angabe von sachlichen Gründen nicht gefolgt wird.

Sachverhalt

Im Jahr 2009 wurde die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Den Ländern wurde dabei eine Übergangszeit bis zum Jahr 2020 eingeräumt, bis sie die Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts erfüllen müssen, wobei verschiedene Ausnahmetatbestände wie eine Konjunkturbereinigung und eine Kreditaufnahme in Notsituationen zulässig sind, soweit die Länder sie gesetzlich regeln. Die einzelnen Bundesländer haben die Schuldenbremse in unterschiedlichem Tempo in das Landesrecht umgesetzt und dabei die Spielräume, die ihnen das Grundgesetz gewährt, in unterschiedlichem Umfang genutzt (Bundesbank 2018). So hat Rheinland-Pfalz die Schuldenbremse bereits im Jahr 2010 ins Landesrecht übernommen, während Nordrhein-Westfalen erst 2017 erste Anpassungen seiner Landeshaushaltsordnung (LHO) vornahm, wobei allerdings wesentliche Details nicht auf Gesetzesebene geregelt wurden, sondern an eine Rechtsverordnung verwiesen wurden.

Somit bleibt wenige Wochen, bevor die Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen verbindlich wird, vieles noch ungeregelt. Entsprechend wurde die Schuldenbremse bisher auch bei der Aufstellung des Haushalts ausgeblendet und es ist beispielsweise keine Konjunkturbereinigung vorgenommen worden. NRW hat es versäumt, sich frühzeitig mit der Schuldenbremse, möglichen Spielräumen und insbesondere den Auswirkungen der Konjunktur auf den Haushalt auseinanderzusetzen. Dabei hätten Berechnungen zu alternativen Verfahren mit Echtzeitdaten eine Vorstellung von den Unterschieden zwischen den Verfahren und von Größenordnungen konjunktureller Spielräume vermitteln können. Das IMK hat wiederholt empfohlen, entsprechende Berechnungen, wie sie beispielsweise Boysen-Hogrefe (2014) für Schleswig-Holstein durchgeführt hat, auch für NRW zu veranlassen (Rietzler 2015; Gechert und Rietzler 2017). Dies ist jedoch unterblieben.

Mit der aktuellen Änderung der LHO soll die Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht in letzter Minute um wichtige – bisher nicht getroffene - Regelungen ergänzt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Konjunkturbereinigung

Zur Ex-ante Konjunkturkomponente

Öffentliche Haushalte werden stark von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst. Auf der Landesebene schwanken insbesondere die Steuereinnahmen mit dem Konjunkturzyklus. Wird nun festgeschrieben, dass der Haushalt in jedem Jahr auszugleichen ist, müssen im Abschwung Ausgaben gekürzt werden, was aber die Konjunktur weiter schwächen würde. Umgekehrt könnten die Ausgaben in der Hochkonjunktur zu stark zunehmen und zu einer Überhitzung führen, sofern keine konjunkturellen Überschüsse verzeichnet werden. Um eine solche prozyklische Finanzpolitik zu

verhindern, erscheint eine Bereinigung staatlicher Einnahmen und Ausgaben um Konjunktoreffekte sinnvoll.

Was in der Theorie einfach und plausibel erscheint, ist in der Praxis eine Herausforderung. Die zyklischen Effekte der wirtschaftlichen Entwicklung kann man nicht direkt beobachten. Man bleibt somit auf Schätzungen angewiesen, die je nach Verfahren unterschiedlich ausfallen. Ein zentrales Problem ist dabei auch, dass viele der erforderlichen Daten am aktuellen Rand nicht bekannt sind und ihrerseits geschätzt/prognostiziert werden müssen. Dadurch kommt es regelmäßig zu teilweise erheblichen Revisionen der konjunkturellen Entwicklung.

Die Revisionsanfälligkeit ist auch eine Schwäche des Konjunkturbereinigungsverfahrens des Bundes, das sich sehr eng am Verfahren der EU-Kommission orientiert (Ademmer et al. 2019). Für dieses Verfahren hat sich, mit Verweis auf die Vorgehensweise des Stabilitätsrats, nun auch die nordrhein-westfälische Landesregierung entschieden. Wie Ademmer et al. (2019) zeigen, liegt bei diesem Verfahren die für die Konjunkturbereinigung maßgebliche Produktionslücke – Differenz aus tatsächlichem BIP und Produktionspotential – in Echtzeit regelmäßig nahe bei null, wird aber rückblickend häufig stark revidiert, wobei die Produktionslücken im Nachhinein häufig absolut größer ausfallen.

Für den NRW-Haushalt bedeutet das, dass die Wirkung der Konjunktur im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung möglicherweise systematisch unterschätzt wird. So sind die Prognosen des BIP deutlich nach unten revidiert worden, während sich die Produktionslücke nicht im gleichen Umfang öffnet, weil auch das Produktionspotenzial neu geschätzt wird und ebenfalls geringer ausfällt. Das birgt die Gefahr einer prozyklischen Politik im Abschwung, was auf Länderebene besonders problematisch ist, weil es wegen beschränkter Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung dann zu Ausgabenkürzungen kommen könnte. Da die Multiplikatoren von Ausgabenkürzungen aber deutlich höher sind als die von Steuererhöhungen, wird die Konjunktur in diesem Fall besonders stark zusätzlich geschwächt (Gechert 2015). Zu beachten ist dabei auch, dass die Multiplikatorwirkung von der konjunkturellen Lage abhängt. Ausgabemultiplikatoren fallen in Rezessionen tendenziell höher aus (Auerbach und Gorodnichenko 2012; Gechert und Rannenberg 2018). Zusätzlich führen schlecht getimte ausgabenseitige Konsolidierungen in der langen Frist auch zu einem niedrigeren Produktionspotential (Gechert et al. 2019).

In fiskalischen Krisensituationen geraten insbesondere öffentliche Investitionen besonders stark unter Druck, da sie unter relativ geringen politischen Kosten und ohne bedeutende zeitliche Verzögerungen eingespart werden können. Die negativen Multiplikatoreffekte von Kürzungen der öffentlichen

Investitionen auf das BIP sind durchschnittlich sogar noch etwas höher als für andere Konsolidierungsmaßnahmen (Gechert, 2015).

Das Grundgesetz überlässt es den Ländern, eigene Regelungen zur symmetrischen Konjunkturbereinigung zu treffen. Nordrhein-Westfalen könnte sich daher auch für ein abweichendes Verfahren entscheiden. Da Verfahren im Lichte wissenschaftlicher Erkenntnisse auch geändert werden können, wäre eine wissenschaftliche Untersuchung alternativer Verfahren und ihrer Auswirkungen auch jetzt noch sinnvoll¹. Dabei sollte systematisch und transparent vorgegangen werden. Zur Frage eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens verweisen wir auf frühere Stellungnahmen und Veröffentlichungen des IMK (Rietzler 2015, Gechert und Rietzler 2017) sowie Boysen-Hogrefe (2014), der alternative Verfahren für Schleswig-Holstein realitätsnah durchgerechnet hat.

Das Grundgesetz sieht in Artikel 109 eine symmetrische Bereinigung um Konjunkturschwankungen² vor. Von dieser Vorgabe soll laut Gesetzentwurf unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden. (§ 18a Abs. 3), nämlich dann, wenn entweder keine Kreditaufnahme geplant ist oder, wenn der Saldo des Kreditaufnahmekontos null beträgt. Dies mag aus Sicht einer Schuldenbegrenzung plausibel erscheinen, verleitet aber bei einer positiven ex-ante Konjunkturkomponente zu einer prozyklischen Politik im Aufschwung. Angesichts der großen Unsicherheiten bei der Konjunkturbereinigung könnte eine zusätzliche Rücklage sinnvoll sein, die zur Verfügung steht, wenn sich im Abschwung Spielräume verringern.

Zur Ex-post Konjunkturkomponente

Bei der Haushaltsaufstellung spielen tatsächliche Schwankungen der Steuereinnahmen in NRW für die Konjunkturbereinigung keine Rolle. Die Konjunkturkomponente basiert allein auf der mit dem Bundesverfahren ermittelten Produktionslücke und den vom BMF für die staatlichen Teilsektoren und einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien geschätzten Semielastizitäten. Für die ex-post Betrachtung kommt es hingegen auf die tatsächliche Abweichung der Steuereinnahmen von der Prognose an. Es wird also keine neue Produktionslückenschätzung herangezogen. Dies ist sinnvoll, weil die Konjunktur sich auf Landesebene fast ausschließlich in den Steuereinnahmen niederschlägt. Sie können stärker reagieren als die geschätzte Produktionslücke suggeriert. Auch werden die Semielastizitäten über längere Zeiträume geschätzt und müssen nicht für einzelne Jahre gelten.

¹ Das Grundgesetz gibt eine symmetrische Bereinigung um konjunkturelle Einflüsse vor. In der Realität ist diese Symmetrieanforderung aber auch beim Verfahren der EU-Kommission nicht generell erfüllt (Ademmer et al. 2019).

² „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“

Finanzielle Transaktionen

Bei der Begründung des Gesetzentwurfes beruft sich die Landesregierung bei der Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens auf den Stabilitätsrat. Wenngleich die Länder nicht gezwungen sind, bei der Umsetzung der Schuldenbremse das Verfahren des Bundes anzuwenden, kann man sich – wie die Landesregierung – dafür entscheiden, weil es bei der Überwachung der Schuldenbremse sowie der europäischen Fiskalregeln angewendet wird. Es wäre dann aber zu erwarten gewesen, dass die Landesregierung in allen Fragen der Bereinigung des Finanzierungssaldos der Vorgehensweise des Stabilitätsrats folgt und auch eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vornimmt. Beispiele für finanzielle Transaktionen sind die Vergabe von Darlehen, Darlehensrückflüsse, der Erwerb und Verkauf von Beteiligungen. Da sie nicht vermögenswirksam sind, ist es sinnvoll, ihren Saldo aus dem Finanzierungssaldo herauszurechnen.

Es verwundert, dass der aktuelle Gesetzentwurf dies nicht vorsieht. Da die Darlehensrückflüsse noch bis 2021 die gewährten Darlehen übersteigen, während bei den Beteiligungen keine nennenswerten Maßnahmen geplant sind, bleibt auch der Saldo der finanziellen Transaktionen bis 2021 positiv. Dieser positive Saldo müsste noch vom konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo abgezogen werden, wodurch der strukturelle Finanzierungssaldo stärker negativ ausfällt (Rietzler 2019). Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen würde auf der Grundlage der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung die Spielräume also bis 2021 vermindern und sie 2022 und 2023 erhöhen.

Der Gesetzentwurf nennt keine Begründung für den Verzicht auf eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen. Wenngleich durch den Verzicht auf eine Bereinigung kurzfristig Haushaltsspielräume gewonnen werden, sollte dies kein Motiv sein. Der Haushalt in Nordrhein-Westfalen bleibt auch nach Jahren des Aufschwungs angespannt. Es ist daher geboten, die Spielräume des Grundgesetzes zu nutzen. Dies sollte aber konsistent und möglichst transparent erfolgen.

Extrahaushalte

Eine vom Grundgesetz nicht ausgeschlossene Möglichkeit für zusätzliche Spielräume besteht in der Nutzung von Extrahaushalten. Der vorliegende Gesetzentwurf will dies in §18a Abs. 4 LHO für einen Teil der Extrahaushalte, nämlich Sondervermögen, ausschließen. Sondervermögen sind Extrahaushalte ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Damit bleibt die Möglichkeit von Kreditermächtigungen außerhalb der Schuldenbremse für selbständige Extrahaushalte wie z.B. Anstalten öffentlichen Rechts bestehen. Die Nutzung von Extrahaushalten zur Umgehung der Schuldenbremse ist nicht unproblematisch, weil die Einnahmen und Ausgaben von Extrahaushalten mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht vollständig der parlamentarischen Kontrolle zugänglich sind und die Transparenz – insbesondere ex-ante – nicht gegeben ist. Die Verlagerung von Ausgaben in Extrahaushalte ist also für sich nicht wünschenswert.

Soweit das Verschuldungsverbot wichtige Zukunftsinvestitionen konterkariert, ist eine Abwicklung über Extrahaushalte aber das kleinere Übel.

Längerfristig sollte eine Reform der Schuldenbremse z.B. in Richtung einer „Goldenen Regel“, bei der öffentliche Investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen werden, angestrebt werden. Soweit Investitionen den Wohlstand zukünftiger Generationen erhöhen (Infrastruktur, Bildung, Klimaschutz) ist deren Beteiligung an der Finanzierung über den Schuldendienst gerechtfertigt (Musgrave 1939). Bei einem vollständigen Verbot der Kreditfinanzierung würde die Belastung heutiger Generationen hoch ausfallen, was dazu führt, dass Investitionen nicht in ausreichendem Maße getätigt werden. Eine „goldene Regel“ wäre auch im Sinne der Transparenz eine bessere Lösung.

Kreditaufnahmekonto

Während die Symmetrie über den Konjunkturzyklus bei den Verfahren – nicht zuletzt aufgrund von Revisionen – nicht gewährleistet sein muss, versucht das Kreditaufnahmekonto die Symmetrie für die Kreditaufnahme zu gewährleisten. Kredite, die ab 2020 im Abschwung aufgenommen wurden, müssen im Aufschwung getilgt werden. Es ist zu begrüßen, dass für den Zeitraum vor 2020 keine Tilgungsverpflichtung gilt. Bei wachsendem nominalem BIP und einer Neuverschuldung von null, konvergiert die Schuldenstandsquote (Schuldenstand in % des BIP) ohnehin gegen null. Dieser Prozess, der durchaus fragwürdig ist, weil er auch bedeutet, dass an den Kapitalmärkten zunehmend weniger Staatsanleihen angeboten werden, muss nicht noch zusätzlich beschleunigt werden.

Zielverfehlungen

Zielverfehlungen im Haushaltsvollzug sollen auf einem Kontrollkonto verbucht werden. Dies ist beim Umgang mit Zielverfehlungen sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene die gängige Vorgehensweise. Deutliche Unterschiede ergeben sich bei der Höhe eines zulässigen negativen Saldos und bei zeitlichen Vorgaben zur Rückführung eines negativen Saldos. Beim Entwurf für §18h LHO ist zu begrüßen, dass die Rückführung konjunkturgerecht erfolgen soll.

Der Schwellenwert von 5 % der Steuereinnahmen erscheint allerdings gering. Die entsprechende Regelung des Bundes in § 7 Abs. 3 Artikel-115-Gesetz sieht eine Einschränkung der Kreditermächtigung bei einem negativen Saldo von 1 % des BIP vor. Für den Bund entspricht dies rund 11 % der Steuereinnahmen. Der in § 7 Abs. 2 genannte Schwellenwert von 1,5 % des BIP, den ein negativer Saldo nicht überschreiten soll, entspräche sogar gut 16 % der Steuereinnahmen. In einer ähnlichen Größenordnung liegt der Schwellenwert von 15 % der (konjunkturbereinigten) Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz (§5 Abs. 3 Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz). In Baden-Württemberg liegt die Schwelle bei 10 % der Trendsteuereinnahmen. Hessen und Schleswig-Holstein haben den Schwellenwert hingegen ähnlich niedrig angesetzt wie im vorliegenden

Gesetzentwurf. Mit der Pflicht, jegliche Abweichung spätestens im nächsten Haushaltsplan auszugleichen hat Sachsen die restriktivste Regelung getroffen (Deutsche Bundesbank 2018, S. 44 ff.).

Angesichts der vielen Restriktionen der Schuldenbremse, sollte sich das Land beim Umgang mit Zielverfehlungen im Haushaltsvollzug keine unnötigen Fesseln anlegen. Durch die restriktivere Auslegung im aktuellen Gesetzentwurf von 5 % der Steuereinnahmen, bzw. derzeit rund 3 Mrd. Euro, anstatt der entsprechenden Regelung des Bundes von 1 % des BIP, bzw. rund 7 Mrd. Euro aktuell, vermindert man den fiskalischen Spielraum spürbar. Eine Obergrenze in der Größenordnung derjenigen des Bundes oder des Landes Rheinland-Pfalz scheint ausreichend.

Ausnahmesituationen

Die Regelung im Entwurf für §18b LHO bewegt sich im Rahmen des Artikel 109 Grundgesetz, dessen Wortlaut weitgehend übernommen wurde. Es ist zu begrüßen, dass für die Tilgung kein fester Zeitraum vorgegeben wurde, sondern diese in einem „angemessenen“ Zeitraum erfolgen soll. Was ein angemessener Zeitraum ist, hängt von der jeweiligen Ausnahmesituation und dem Umfang der dafür benötigten Kreditaufnahme ab. In der ohnehin vorgeschriebenen Tilgungsregelung können die Details der Tilgung situationsgerecht festgelegt werden.

Fazit

Mit dem Gesetzentwurf will die Landesregierung die Umsetzung der Schuldenbremse mit allen wesentlichen Einzelregelungen auf Gesetzesebene in der LHO regeln. Damit finden sich alle wesentlichen Regelungen an einer Stelle, was die Transparenz erhöht. Eine Regelung per Rechtsverordnung hätte zwar eine maximale Flexibilität geboten, aber aus Gründen der Glaubwürdigkeit sollten wesentliche Regelungen ohnehin nur aufgrund neuer (wissenschaftlicher) Erkenntnisse und nicht allzu häufig geändert werden. Es scheint begrüßenswert, wenn dies auf der Grundlage einer breiten Diskussion im Parlament erfolgt.

Zu kritisieren ist aber, dass NRW ohne eingehende Untersuchung alternativer Verfahren das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes übernimmt. Eine umfassende Analyse der Auswirkungen alternativer Konjunkturbereinigungsverfahren auf die NRW-Finanzen wäre auch nach Inkrafttreten der geänderten LHO sinnvoll. Bei der Schuldenbremse und insbesondere der Konjunkturbereinigung ist eine Anpassung im Licht wissenschaftlicher Erkenntnisse ja gewünscht.

Die Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens erfolgt unter Berufung auf die Vorgehensweise des Stabilitätsrats, dem aber bei der ebenfalls bedeutsamen Bereinigung um finanzielle Transaktionen ohne Angabe von sachlichen Gründen nicht gefolgt wird. Dies ist nicht nachvollziehbar. Zudem sind die zusätzlichen Verschärfungen der Tilgungsvorgaben bei negativem Saldo auf dem Kontrollkonto unnötig.

Angesichts der ohnehin erheblichen Restriktionen der Schuldenbremse sollten alle rechtlichen Spielräume in transparenter, wohlbegründeter Weise genutzt werden.

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 Zyklichkeit. Gutachten des IfW Kiel für das BMWi. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 19, Februar 2019.
- Auerbach, A., Gorodnichenko, Y. (2012): Measuring the output responses to fiscal policy, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4, S. 1–27.
- Bundesbank (2018): Monatsbericht, Oktober 2018, 70. Jahrgang, Nr. 10, Frankfurt am Main.
- Boysen-Hogrefe, J. (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, *Kieler Diskussionsbeiträge* Nr. 538, Juni.
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Kompendium zur Schuldenbremse, März, Berlin.
- Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 67(3), pages 553-580.
- Gechert, S., Horn, G., Paetz, C. (2019): Long-term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 81(3), S. 647–666.
- Gechert, S., Rietzler, K. (2017): Stellungnahme - Zur Anhörung über den Gesetzentwurf zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/13315), *IMK Policy Brief*. Düsseldorf.
- Gechert, S., Rannenberg, A. (2018), Which Fiscal Multipliers Are Regime-Dependent? A Meta-Regression Analysis, *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1160-1182.
- Musgrave, R. A., (1939): The nature of budgetary balance and the case for a capital budget, *American Economic Review*, 29, 260-71.
- Rietzler, K. (2015): Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten. Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen. *IMK Policy Brief* April.
- Rietzler, K. (2019): NRW-Haushalt 2020: Die Konjunktur bleibt außen vor. Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 31. Oktober 2019 zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020), Düsseldorf, Oktober. Landtag NRW, STELLUNGNAHME17/1953.