

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) des Landtags Nordrhein-Westfalen

am 20. April 2015

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2719

A50

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
Abgeschlossen am 15.4.2015

Es wird generell auf die Kurz-Expertise vom 14.4.2015 verwiesen, die der Kommission vorliegt:

Rietzler, Katja (2015): Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (veröffentlicht auch als IMK Policy Brief: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_2_2015.pdf)

Antworten auf ausgewählte Fragen:

In welcher Form sollten un-/selbstständige Vermögen und Betriebe des Landes bei der Bemessung der zulässigen Verschuldung berücksichtigt werden?

Bei der Ausgestaltung der Schuldenbremse geht es primär darum, Handlungsspielräume für die Politik zu erhalten. Bei der Verschuldung von un-/selbstständigen Vermögen und Betrieben des Landes sollte die Haushaltswirkung daher ein wichtiges Kriterium sein. Sind Zins und Tilgung aus dem Haushalt zu erbringen? Oder handelt es sich bei dem Vermögen/Betrieb um einen Marktproduzenten, der Einnahmen am Markt (Nutzergebühren etc.) erzielt, aus denen unabhängig vom Haushalt der Schuldendienst geleistet werden kann? In diese Richtung geht auch die Sektorabgrenzung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die für den Stabilitäts- und Wachstumspakt und den Fiskalpakt maßgeblich ist.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht sollte es nicht darum gehen, die Schuldenbremse möglichst umgehen zu können. Vielmehr sollten die landesrechtlichen Regelungen so ausgestaltet sein, dass prozyklische Sparmaßnahmen in Krisensituationen unterbleiben und, dass Anpassungen an neue Situationen möglich sind, ohne, dass zu kurzfristig kontraproduktiven Maßnahmen gegriffen werden muss.

Grundsätzlich erhöht der Versuch, die Neuverschuldung in Extra-Haushalte auszulagern, die Intransparenz der Landesfinanzen und ist tendenziell als Manipulation zu werten. Diese Möglichkeit, den Verschuldungsspielraum des Landes zu erhöhen, sollte daher allenfalls in wenigen, gut begründeten Fällen genutzt werden – beispielsweise für einen kommunalen Entschuldungsfonds (Truger 2011, Eicker-Wolf und Truger 2013). Zu beachten sind auch die Abgrenzungskriterien, die für den Fiskalpakt gelten (vgl. dazu Abschnitt 3. Schuldenbremse und Fiskalpakt).

Wie beurteilen Sie die Ausnahmetatbestände von der Schuldenbremse insbesondere in Rheinland-Pfalz?

Die Frage spielt offensichtlich auf die sogenannten Strukturanpassungskredite in Rheinland-Pfalz an. Rechtlich ist deren Vereinbarkeit mit der Schuldenbremse wohl umstritten. Eine abschließende rechtliche Klärung bleibt Juristen vorbehalten.

Aus ökonomischer Sicht sind die Strukturanpassungskredite aber ein sinnvolles Instrument, weil sie dem Land Zeit für eine Anpassung an eine neue von anderen Verwaltungsebenen verursachte Haushaltssituationen geben, die man ja durchaus als „außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ interpretieren kann. Durch das Instrument der Strukturanpassungskredite kann vermieden werden, dass drastische kurzfristige Sparmaßnahmen die Konjunktur schwächen. Dieses Argument wiegt in einem großen Land wie NRW noch schwerer, weil Rückwirkungen der Haushaltspolitik auf die Konjunktur in NRW aufgrund der Größenordnung des Landeshaushalts wahrscheinlicher werden. Zu beachten ist, dass die Strukturanpassungskredite nur übergangsweise eine höhere Verschuldung ermöglichen, die relativ schnell wieder getilgt werden muss.

Welche Regelungen zur Sicherung der Finanzausstattung der Kommunen empfehlen Sie?

Ein größerer Handlungsspielraum des Landes bei der Umsetzung der Schuldenbremse verringert grundsätzlich die Gefahr, dass die Kommunalfinanzen kurzfristigen Sparmaßnahmen zum Opfer fallen.

Im Zusammenhang mit der Konjunkturbereinigung sollte auch über eine Stabilisierung der kommunalen Einnahmen über die Konjunktur nachgedacht werden. Dafür kommen verschiedene Lösungen in Frage. Bei Anwendung des aggregierten Quotierungsverfahrens könnte dem Land beispielsweise – wie dies bei den Stadtstaaten unter den Konsolidierungshilfelandern geschieht – die Konjunkturkomponente der kommunalen Ebene zugeschlagen werden. In dem Umfang könnte das Land dann zusätzlich Kredite aufnehmen, die zu günstigen Konditionen an die Kommunen weitergereicht werden und bei guter Konjunktur wieder getilgt werden (Eicker-Wolf und Truger 2015). Analoge Lösungen ließen sich sicherlich auch bei Anwendung eines Steuertrendverfahrens finden. Boysen-Hogrefe (2014) empfiehlt, dass sich auch der Kommunale Finanzausgleich an den trendmäßigen Steuereinnahmen orientiert.

Ohne unmittelbaren Zusammenhang mit der Schuldenbremse praktiziert Rheinland-Pfalz zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen über den Konjunkturzyklus noch einen interessanten und in der Wirkung ähnlichen Ansatz, nämlich den Stabilisierungsfonds, der 2007 (nach einem Vorläufermodell: „Beistandspakt“) eingeführt wurde (Deubel

2008, Meffert und Müller 2012). Dort werden die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich über den Konjunkturzyklus verstetigt. Dabei wird die trendmäßige Finanzausgleichsmasse des Vorjahres (sogenannte „Verstetigungssumme“) mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der vergangenen 9 Jahre fortgeschrieben und nach oben und unten um einen Korridor erweitert. Fällt die rechnerische Finanzausgleichsmasse darunter, dann werden Mittel aus dem Stabilisierungsfonds entnommen und den Kommunen zugewiesen, fällt die rechnerische Finanzausgleichsmasse höher aus, dann wird der Teil, der die Obergrenze übersteigt, dem Fonds zugeführt. In Rheinland-Pfalz hat der Korridor einen Umfang von jeweils 3% nach oben und unten. Die Stabilisierungswirkung erstreckt sich dabei allerdings ausschließlich auf die Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich und nicht auf die (gesamten) Steuereinnahmen der Kommunen.

Wie auch bei der Konjunkturbereinigung für die Landesebene gibt es hier eine Vielzahl von praktikablen Möglichkeiten. Das Wichtigste ist dabei, dass bei der Umsetzung der Schuldenbremse in NRW die Finanzlage der Kommunen zu einem der zentralen Ausgestaltungskriterien gemacht wird.

Sind Ausgleichskonten/automatische Haushaltssperren wirksame Instrumente der Schuldenbegrenzung? Welche haushalterischen Auswirkungen ergeben sich aus den möglicher Sanktionsinstrumentarien einer Schuldenbremse (automatische Haushaltssperre oder Teilhaushaltssperre, einen automatischen Zuschlag zur Einkommensteuer, eine automatisierte globale Minderausgabe etwa in Gestalt eines bestimmten prozentualen Anteils des Haushaltsvolumens sowie eine „Strafzahlung“ des Landes in Höhe eines prozentual im Vorhinein festgelegten Haushaltsanteils)?

Eine wirksame Schuldenbremse setzt voraus, dass Konsequenzen für den Fall von Regelverstößen vorgesehen sind. Eine mögliche Konsequenz ist die Verbuchung der Abweichungen auf einem Kontrollkonto mit klaren Regelungen darüber, wie mit dem Saldo auf dem Kontrollkonto umzugehen ist. Wichtige Stellschrauben sind hier Obergrenzen für Beträge auf dem Kontrollkonto und Fristen innerhalb derer Salden abzubauen sind. Großzügige Obergrenzen und Fristen, die einen konjunkturgerechten Abbau ermöglichen sollten dabei nicht als „Umgehung der Schuldenbremse“ gesehen werden, sondern als Möglichkeit, die Schuldenbremse über den ganzen Konjunkturzyklus einhalten zu können, ohne die Konjunktur zu beeinträchtigen.

Von automatischen Sanktionen ist hingegen abzuraten. Sie hebeln nicht nur die Politik aus und sind damit undemokratisch (vgl. Waldhoff 2015), sondern können Krisen verschlimmern. Man muss sich vor Augen halten, dass die Ermittlung der zulässigen konjunkturellen Verschuldung großen Unsicherheiten unterliegt. Die Konjunktur kann man letztlich nicht beobachten und bei der Schätzung von Trend und Konjunktur kommt es häufig zu Revisionen. Im Zuge eines Abschwungs kann es auch zu Revisionen beim Trend kommen. Welcher Anteil der Neuverschuldung strukturell und welcher konjunkturell ist, lässt sich somit nicht eindeutig feststellen. Je nach Verfahren sind ganz unterschiedliche Ergebnisse denkbar. Das bedeutet auch, dass man auf automatische restriktive Mechanismen grundsätzlich verzichten sollte.

Wichtig ist vielmehr, dass die Politik insbesondere in guten Zeiten unerwartete Mehreinnahmen nicht für unnötige Mehrausgaben verwendet, sondern in längerfristigen Zusammenhängen denkt.

Zu den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Waldhoff zu Sanktionsmechanismen, Kontrollkonto, Ausweichinstrumente (siehe LT-Information 16/249) - wie regeln das andere Bundesländer praktisch?

Vgl. Rietzler (2015) – insbesondere Abschnitte 2.4 und 2.5 sowie Tabelle 2 im Anhang.

Was bedeutet die rechtliche Einführung einer Schuldenbremse faktisch bereits heute für die Finanzplanung für das Land Nordrhein-Westfalen?

Solange die Schuldenbremse im Landesrecht nicht umgesetzt ist, gilt, dass die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2020 auf null reduziert werden muss. Daher wurden bereits in der Vergangenheit Maßnahmen ergriffen, um die Neuverschuldung schrittweise zu senken (z.B. Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes). Aktuell verbleibt laut Nachtragshaushalt 2015 eine Nettoneuverschuldung von gut 2 Mrd. Euro. Wenn die Schuldenbremse im Landesrecht verankert wird, kommt es für den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf und die Konsequenzen für den Haushalt nicht zuletzt auf das konkrete Verfahren der Konjunkturbereinigung an. Hier sollten alternative Verfahren für verschiedene Szenarien gründlich untersucht werden, bevor man sich für ein Verfahren entscheidet.

Glauben Sie, dass unter den Restriktionen der Schuldenbremse die nötigen Investitionen (z.B. in Infrastruktur und in Bildung) zur Bewältigung der digitalen Revolution durchgeführt werden können? Oder könnte die Schuldenbremse zur Investitionsbremse werden?

Für die öffentlichen Investitionen generell (auf spezielle digitale Bedarfe kann hier nicht eingegangen werden) ist die Befürchtung, dass die Schuldenbremse zur Investitionsbremse werden könnte nicht völlig unbegründet. Anders als vom Sachverständigenrat (2007) gefordert wurden (Netto-)investitionen nicht von der Verschuldungsregel ausgenommen. Das birgt die Gefahr, dass wie bereits in der Vergangenheit öffentliche Investitionen zuerst der Konsolidierung zum Opfer fallen. Angesichts eines erheblichen Investitionsstaus in Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen (Rietzler 2014) wäre eine solche Auswirkung nicht im Sinne zukünftiger Generationen, die man durch die Schuldenbremse ja schützen will. Problematisch ist, dass die Schuldenbremse in Zeiten eines strukturell unterfinanzierten Staats eingeführt wurde. In Nordrhein-Westfalen gibt es keine nennenswerten Spielräume für eine ausgabenseitige Konsolidierung und auch auf der Einnahmenseite sind die Optionen nach jüngsten Steuererhöhungen ausgereizt. Vor diesem Hintergrund wäre über weitere steuerliche Maßnahmen, die von Bund und Ländern initiiert werden müssten, nachzudenken. Angesichts der extrem niedrigen de-facto Besteuerung von großen Erbschaften (Bach 2015) und des aktuellen Verfassungsgerichtsurteils könnte man über die Minimallösung, die sich nun abzeichnet deutlich hinausgehen. Nordrhein-Westfalen sollte daher auf eine weitergehende Lösung drängen.

Literatur:

- Bach, S. (2015): Erbschaftsteuer: Firmenprivilegien begrenzen, Steuerbelastungen strecken, DIW Wochenbericht Nr. 7/2015, S. 111-121.
- Boysen-Hogrefe, J. (2014): Konjunkturbereinigung der Länder: Eine Quasi-Echtzeitanalyse am Beispiel Schleswig-Holsteins, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 538, Juni.
- Deubel, I. (2008): Der Stabilisierungsfonds im rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleich: Fluch oder Segen?, in Festschrift für Reiner Steenbock, Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz, Band 17, Bodenheim.
- Eicker-Wolf, K. und Truger, A. (2015) : Kommunalfinanzbericht 2015: Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf (https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++54b6be2cba949b0601000780/download/verdi_kommunen_2015_internet.pdf)
- Eicker-Wolf, K. und Truger, A. (2013): Kommunalfinanzbericht 2013: Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich Gemeinden, Düsseldorf, (https://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++5321e29aaa698e0c400002ce/download/verdi_kommunen_2013_lang_internet.pdf).
- Meffert, H., Müller, W. (2012): Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz – Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012, in: Der Gemeindehaushalt 4/2012.
- 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. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94, Juni.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen, SVR-Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, März.
- Truger, Achim (2011): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz gewährte Spielräume konstruktiv nutzen, Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung für die Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum „Gesetz zur Änderung der Verfassung“, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068 Neu- druck, am 15.12.2011. IMK Policy Brief. Düsseldorf.

Waldhoff, C. (2015): Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen, Landtagsinformation 16/249, 26. Februar 2015.