
Die „schwarze Null“ ist keine Strategie

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 4. Oktober 2018 zu den Gesetzen:

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019)

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018)

Zum Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2019) wird nicht Stellung genommen.

Dr. Katja Rietzler

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

1.10.2018

Zusammenfassung

Die Landesregierung hat die „schwarze Null“ zur Leitlinie der Finanzpolitik erklärt. Sowohl im laufenden Jahr wie auch 2019 soll es zu keiner weiteren Netto-Kreditaufnahme kommen. 2019 sollen die Tilgungen die Kreditaufnahme um 30 Millionen Euro übersteigen. Die aktuell günstige Konjunkturlage erlaubt gleichzeitig auch die Ausweitung von Investitionen. Die Politik der Landesregierung ist dabei sehr kurzfristig auf das Ziel der schwarzen Null ausgerichtet, ohne die Rolle der Konjunktur für den Landeshaushalt in den Blick zu nehmen. Sie hat noch keine Strategie für den Fall eines Abschwungs und setzt sich nicht ausreichend mit der Problematik einer nach wie vor deutlichen Unterfinanzierung des Landes NRW – auf der Landes- wie der Gemeindeebene – auseinander. Um diese zu überwinden ist weitere Unterstützung des Bundes notwendig. Diese muss das Land mit Nachdruck einfordern. Der Bund sollte für seine Verletzung des Konnexitätsprinzips in der Vergangenheit die Verantwortung übernehmen, indem er sich an einer Entschuldung der von Kassenkrediten besonders belasteten Kommunen beteiligt und diese noch stärker und zielgerichtet bei den Sozialausgaben entlastet. Bei der Investitionsförderung des Bundes sollte die Landesregierung darauf drängen, dass die Verringerung von regionalen Disparitäten das Ziel sein sollte.

Der Landeshaushalt 2018 und 2019 und in der mittelfristigen Planung

In der Zwickmühle zwischen Konsolidierung und Mehrbedarfen

Die Landesregierung hat im September 2018 einen Nachtragshaushaltsplan für 2018 sowie den Haushaltsplan für das Jahr 2019 eingereicht. Ersterer wurde notwendig, weil weitere Zahlungen des Bundes für flüchtlingsbedingte Ausgaben bisher nicht veranschlagt waren. Gleichzeitig wurden die Minderausgaben für Personal erhöht, da die Personalausgaben im Haushaltsvollzug bisher deutlich hinter der Planung zurückgeblieben sind. Der Gesamtbetrag von 365 Millionen Euro wird als allgemeine Rücklage ins Jahr 2019 transferiert. Damit ergeben sich für den Haushalt 2018 keine wesentlichen Änderungen und es wird auf die Ausführungen zum Haushaltsplanentwurf 2018 (Rietzler 2017) verwiesen.

Im kommenden Jahr wird das Haushaltsvolumen mit 3,3 % wieder etwas stärker ausgeweitet als in diesem Jahr (2,3 %). Dabei steigen die Steuereinnahmen mit 3,1 % deutlich langsamer als im Vorjahr, was auch darauf zurückzuführen ist, dass der Länderanteil an der Umsatzsteuer sinkt. Mit 11,2 % werden die Investitionsausgaben im kommenden Jahr kräftig ausgeweitet, sie sollen allerdings im weiteren Verlauf des Finanzplanungszeitraums vorübergehend wieder abgesenkt werden.

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände steigen weiter spürbar. Die vorgesehenen Ausnahmen von der Erbringung des kommunalen Eigenanteils bei geförderten Projekten sind zu begrüßen. Insgesamt wird hier aber widersprüchlich vorgegangen, indem einerseits Maßnahmen ergriffen werden, um besonders finanzschwache Kommunen zu unterstützen, diese Maßnahmen dann aber mit der Absenkung des Soziallastenansatzes im Gemeindefinanzierungsgesetz 2019 (Landtag NRW 2018) wieder konterkariert werden sollen.

Die Landesregierung ist bemüht, Investitionen zu tätigen, die Personalausstattung zu verbessern und die Kommunen finanziell zu unterstützen. Zuletzt hat sie aber wieder die Haushaltskonsolidierung stärker in den Fokus gerückt. Nach einer Nettoneuverschuldung von 0 in diesem Jahr sollen im Jahr 2019 im Umfang von 30 Millionen Euro mehr Schulden getilgt als neu aufgenommen werden. Im weiteren Finanzplanungszeitraum sollen wachsende Überschüsse ausgewiesen werden.

Die „schwarze Null“ – eine sinnvolle Strategie?

Dabei betont die Landesregierung den „Paradigmenwechsel von einer jahrzehntelangen Verschuldungspolitik hin zu einem Überschusshaushalt“ (Ministerium der Finanzen 2018, S. 15). An anderer Stelle heißt es: „Die Schwarze Null war endlich geschafft, sie ist seitdem Leitlinie unserer Regierung für die gesamte Legislaturperiode“ (ebenda, o.S.). Mit der Fokussierung auf den reinen

Haushaltsausgleich hat sich die Landesregierung ein inhaltsloses Ziel gesetzt. Der Haushaltssaldo kann immer nur im Kontext bewertet werden. Für sich genommen sagt er nichts aus.

In der Hochkonjunktur birgt die „schwarze Null“ die Gefahr einer prozyklisch expansiven Politik, während sie in einem Abschwung droht die schwache Konjunktur weiter zu schwächen. Ein Haushaltsausgleich, der zulasten wichtiger Zukunftsinvestitionen geht, ist ebenfalls als problematisch einzustufen.

Die Konjunkturbereinigung des Haushaltssaldos ist keine einfache Übung. Da man die Konjunktur nicht direkt beobachten kann, muss eine Konjunkturkomponente geschätzt werden. Dafür gibt es eine Vielzahl möglicher Vorgehensweisen und somit auch eine Vielzahl von möglichen Ergebnissen. Darauf hat auch das IMK wiederholt hingewiesen (z.B. Rietzler 2015). Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten sollten die entsprechenden Schätzungen auch nicht mechanisch angewendet werden.

Trotz aller Probleme mit der Konjunkturbereinigung kann die Finanzpolitik dennoch nicht darauf verzichten, sich ein Bild von der Wirkung der Konjunktur auf den Haushalt zu machen. Das ist umso wichtiger, als ab dem Jahr 2020 auch für NRW die Schuldenbremse gilt. Statt der schwarzen Null braucht die Regierung einen verlässlichen Kompass für die Bewertung der Fiskalpolitik im Land. Zu allererst sollte sie sich daher für eine Methode zur Konjunkturbereinigung entscheiden. Auch wenn der Stabilitätsrat im Zusammenhang mit der Überwachung *der europäischen Fiskalregeln* die Konjunkturkomponenten mit der Methode des Bundes bestimmt und anteilig auf die Länder verteilt, bedeutet dies nicht, dass das Land nicht – wie andere Bundesländer – ein eigenes Verfahren wählen kann. Dies wäre gerade im Falle eines großen Landes, dessen Konjunkturentwicklung in den vergangenen Jahren regelmäßig hinter der gesamtdeutschen Dynamik zurückgeblieben ist, nachvollziehbar.

Da die Daten für eine Implementierung des EU-Verfahrens (oder eines vergleichbaren Produktionsfunktionsverfahrens) auf für NRW allein weder vollständig noch rechtzeitig vorliegen, bietet sich ein Steuertrendverfahren an. Schließlich wirkt sich die Konjunktur auf der Landesebene primär über die Steuereinnahmen aus. Mehrere Bundesländer – z.B. Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Hamburg – haben sich für unterschiedliche Ausgestaltungen eines solchen Verfahrens entschieden. Selbst wenn das Land – wegen der Rolle des Stabilitätsrats – sich für die anteilige Anwendung der vom Bund ermittelten Werte entscheidet, so sollte dies aufgrund einer aktiven Auseinandersetzung mit der Thematik und einer transparenten Kommunikation der Argumente erfolgen.

Aktuell scheint die Regierung die Problematik auszublenzen. Kurzfristig dürfte dies die Spielräume erhöhen, weil eine Konjunkturbereinigung in guten Zeiten vermutlich einen Überschuss erzwingen

würde. Lediglich die „schwarze Null“ zu erreichen wäre dann nicht ausreichend, weil dies mit einem strukturellen Defizit einherginge.

Tabelle 1: Konjunkturbereinigter und struktureller Finanzierungssaldo nach der Methode des Bundes

	2018	2019	2020	2021	2022
Produktionslücke (BReg, 4/18)	20.3	31.3	19.3	7.4	0.0
Anteilige Konjunkturkomp. Länder	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit =0.12	2.5	3.8	2.3	0.9	0.0
Anteil NRW	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Anteil NRW Mrd. Euro	0.5	0.8	0.5	0.2	0.0
Saldo der Finanziellen Transaktionen	-0.3	0.0	-0.1	0.3	1.1
Finanzierungssaldo NRW	0.2	-0.3	1.2	1.3	1.4
Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo NRW	-0.3	-1.1	0.7	1.1	1.4
Struktureller Finanzierungssaldo NRW	-0.6	-1.0	0.6	1.3	2.4

Quelle: BMF, BMWi, Finanzministerium NRW, Destatis, eigene Berechnungen.

Würde man beispielsweise die Methode des Bundes auf den Landeshaushalt anwenden (Tabelle 1), dann würde man zunächst auf die Schätzung der Produktionslücke der Bundesregierung zurückgreifen und einem weiteren Schritt die anteilige Konjunkturkomponente der Länder ermitteln. Die entsprechende sogenannte Budgetsemielastizität schätzen wir auf 0,12. Mit diesem Wert muss die Produktionslücke multipliziert werden. Der Anteil Nordrhein-Westfalens beträgt rund 0,2 (Anteil der Steuern nach Verteilung an den gesamten Steuereinnahmen der Länder gemäß Fachserie 14 Reihe 4 von Destatis).

Bei dieser Vorgehensweise ergäbe sich in diesem Jahr ein konjunkturbereinigter negativer Finanzierungssaldo von -0.3 Mrd. Euro, im kommenden Jahr wären es -1,1 Mrd. Euro (Tabelle 1). Im weiteren Verlauf des Finanzplanungszeitraums fällt die positive Konjunkturkomponente dann geringer aus, was aber primär daran liegt, dass die Methode eine sogenannte „gap closure rule“ enthält, die dafür sorgt, dass sich die Produktionslücke immer am Ende des Projektionszeitraums schließt (Mc Morrow et al. 2017).

Neben der Konjunkturkomponente wird bei der Schuldenbremse auch der Saldo der finanziellen Transaktionen herausgerechnet¹. Dies ist nach §18 der Landeshaushaltsordnung auch für NRW vorgesehen. Dabei erhöht sich der Spielraum durch den Erwerb von Beteiligungen oder der Vergabe von Darlehen im gleichen Umfang. Werden Beteiligungen veräußert und vom Land vergebene Darlehen getilgt, so mindert sich der Verschuldungsspielraum entsprechend. Unter dem Strich würde

¹ Zur Definition finanzieller Transaktionen siehe beispielsweise BMF (2015), S. 16.

sich nach dieser Methode sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr ein deutlich negativer struktureller Finanzierungssaldo ergeben.

Die Berechnungen in Tabelle 1 dienen nur der Illustration und sollten nicht als Empfehlung für das Verfahren des Bundes verstanden werden. Die NRW-Landesregierung sollte sich aber ein gutes Jahr vor dem Greifen der Schuldenbremse offensiv mit dem Thema auseinandersetzen und für NRW geeignete Bereinigungsverfahren testen und auswählen.

Für den Fall eines deutlichen Konjunkturabschwungs mit einem Einbruch oder aber auch nur langsamer zunehmenden Steuereinnahmen wäre die Landesregierung nicht vorbereitet. Dann würde sich der Verzicht auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren rächen. Im Abschwung an der schwarzen Null festzuhalten wäre unverantwortlich. Hier zeigt sich, dass der Landesregierung ein finanzpolitischer Kompass fehlt.

Überwindung der Unterfinanzierung nur mit Bundeshilfe

Dass der Haushaltsausgleich auch nach einem mehrjährigen Aufschwung nur knapp gelingt, deutet darauf hin, dass der Landeshaushalt nach wie vor deutlich unterfinanziert ist. Auf der Einnahmenseite hat das Land seine Spielräume durch mehrfache Erhöhungen der Grunderwerbsteuer auf aktuell 6,5 % bereits ausgeschöpft. Die Schuldenbremse verbietet längerfristig die volkswirtschaftlich sinnvolle Kreditfinanzierung von öffentlichen Nettoinvestitionen. Auch Umschichtungen innerhalb des Haushaltes zugunsten investiver Ausgaben, wie sie z.B. vom Sachverständigenrat regelmäßig gefordert werden (z.B. SVR 2016), sind, wenn es konkret wird, kaum zu realisieren. Zins- und Personalausgaben sind kurzfristig kaum beeinflussbar. Das gilt insbesondere auch für die wachsenden Versorgungsleistungen. Zudem liegt Nordrhein-Westfalen bei den Vollzeitäquivalenten je 1000 Einwohner im öffentlichen Dienst sowohl beim Land als auch bei den Kommunen am unteren Rand des Länderspektrums.

Haushaltsspielräume ergeben sich in NRW durch glückliche Umstände wie das derzeit noch niedrige Zinsniveau oder unerwartete Steuermehreinnahmen. Je länger der Konjunkturaufschwung anhält, umso weiter kommen das Land und seine Kommunen bei der Konsolidierung und auch bei der Anhebung der Investitionen voran. Da der Rest Deutschlands ebenfalls von der günstigen Entwicklung profitiert, dürfte es NRW aber dennoch kaum gelingen, seinen Rückstand nennenswert zu verringern. Die Erfahrung zeigt zudem, dass jeder Konjunkturaufschwung früher oder später ein Ende hat.

Die schwierige Lage betrifft nicht allein den Landeshaushalt, sondern hängt eng mit der Lage der Kommunen zusammen. Das Land hat angesichts der Schuldenbremse nicht die Mittel, um hier allein für Abhilfe zu sorgen. Hier ist auch der Bund gefragt. Dort hat man die Problematik längst erkannt und

in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen in die Wege geleitet, um Länder und insbesondere die Kommunen finanziell zu entlasten. Aktuell ist eine Grundgesetzänderung (Bundesrat 2018a) geplant, um unter anderem generell direkte Finanzhilfen des Bundes für die Bildungsinfrastruktur zu ermöglichen.

Problematisch dabei ist, dass die Beschränkung der Mittel zur Förderung der Bildungsinfrastruktur auf finanzschwache Kommunen, wie sie aktuell im Artikel 104c Grundgesetz gilt, gestrichen werden soll. Bereits bei der Verteilung der Mittel des Kommunalinvestitionsförderungsfonds II, bei dem die Finanzschwäche von Kommunen (Indikatoren: Arbeitslosigkeit und Kassenkredite) explizit ein Kriterium ist, erhalten beispielsweise auch Kommunen im finanzstarken Bayern 8,4 % der Mittel, obwohl das Land gut in der Lage wäre, die dortigen finanzschwachen Kommunen aus eigener Kraft zu unterstützen. Finanzstarke Länder wie Bayern tätigen ein Vielfaches der Schulbauinvestitionen von NRW (Eicker-Wolf und Truger 2018, S. 20, Tabelle A1). Werden alle Länder gleichermaßen vom Bund gefördert, dann dürfte NRW weiter abgehängt bleiben.

Die NRW-Regierung muss sich verstärkt dafür einsetzen, dass die Disparitäten in Deutschland vermindert werden.

Zwei weitere Maßnahmen wären hierfür zentral:

- 1) Die Kommunen müssen weiter von Sozialausgaben entlastet werden. Die Forderung des Bundesrats (2018b), die Beteiligung des Bundes bei den KdU weiter anzuheben ist zu begrüßen. Der Ausgleich darf – in der Stellungnahme des Bundesrats bemerkt – nicht über Anteile an der Umsatzsteuer erfolgen, sondern muss sich direkt an den KdU orientieren. Ob dafür das Grundgesetz geändert wird, um eine Auftragsverwaltung der Kommunen zu vermeiden oder ob es bei den Kosten der Unterkunft zu einer Auftragsverwaltung kommt, erscheint angesichts des dringenden Handlungsbedarfs nachrangig.
- 2) Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen müssen gleichzeitig in nennenswertem Umfang von ihren Kassenkrediten befreit werden. Da diese größtenteils durch die Verletzung des Konnexitätsprinzips durch Bund und Land in der Vergangenheit entstanden sind, sollten Bund und Land hier einen Löwenanteil tragen. Eine Entschuldungsinitiative auf Landesebene („NRW-Kasse“) wäre nur ein erster Schritt. Der Bund sollte nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden.

Literatur

BMF und BMWi (2018): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Berlin, April.

BMF (2017): Kommunal Finanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen, Monatsbericht des BMF, Januar.

BMF (2015): Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt abgerufen am 2.10.2018)

Bundesrat (2018a): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Bundesratsdrucksache 165/18. 4.5.2018.

Bundesrat (2018b): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c, 143e), Bundesratsdrucksache 165/18 (Beschluss). 6.7.2018.

Eicker-Wolf, K. / Truger, A. (2018): WIE NOTWENDIG SIND KOMMUNALE INVESTITIONSPROGRAMME IN HESSEN?, Finanzpolitisches Arbeitspapier der GEW Hessen Nr. 2, Frankfurt.

Landtag NRW (2018): Eckpunkte zum Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2019 (GFG 2019), Vorlage 17/960.

Mc Morrow, K. / Roeger, W. / Vandermeulen, V. (2017): Evaluating Medium Term Forecasting Methods & their Implications for EU Output Gap Calculations, EUROPEAN ECONOMY, DISCUSSION PAPER 070 | OCTOBER 2017.

Ministerium der Finanzen des Landes NRW (2018): Finanzplanung 2018 bis 2022 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 7. September.

Rietzler, K. (2017): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. November 2017 zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) sowie Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze und zur Überleitung der vorhandenen Konrektorinnen und Konrektoren von Grundschulen und Hauptschulen (Haushaltsbegleitgesetz 2018), IMK Policy Brief. Düsseldorf 2017

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).

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, SVR (2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/17. Wiesbaden.