

Stellungnahme des IW, 23.10.2014, Düsseldorf

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015)

Ralph Brügelmann
Senior Economist

Zu Frage 1:

Die Nettokreditaufnahme in der zweiten Ergänzung zum Entwurf des Haushaltsplans 2015 in Höhe von 2,2 Milliarden Euro korrespondiert mit einem Finanzierungssaldo von - 1.8 Milliarden Euro. Dies stellt gegenüber den Werten der mittelfristigen Finanzplanung eine Verschlechterung dar. In der Finanzplanung 2013-2017 waren für das Jahr 2015 noch knapp - 1,4 Milliarden Euro eingestellt und in der nachfolgenden Finanzplanung 2014-2018 knapp - 1,5 Milliarden Euro.

Dennoch sind die vorgelegten Werte eine Verbesserung gegenüber den Vorjahren – wenn sie denn eingehalten werden können. 2014 wird dies voraussichtlich nicht der Fall sein. Durch den Nachtragshaushalt wird die Nettokreditaufnahme 2014 voraussichtlich 3,2 Milliarden Euro betragen, 2013 lag sie in ähnlichen Dimensionen. In der mittelfristigen Finanzplanung waren noch rund 2,4 Milliarden Euro vorgesehen. Damit die Planungen 2015 eingehalten werden, muss die vorgesehene Einsparung der Mehrausgaben in drei Schritten 2015-2017 vollständig umgesetzt werden.

Das Bundesfinanzministerium und die EU-Kommission gehen in ihren Berechnungen für 2015 von einer kleinen negativen Produktionslücke aus. Daher verringert sich das strukturelle Defizit gegenüber dem finanzwirtschaftlich ausgewiesenen Wert. Veranschlagt man für den vollständigen Abbau des strukturellen Defizits des Ausgangsjahres 2010 bis 2020 eine lineare Rückführung, liegt der Etatansatz für 2015 in einem vertretbaren Bereich.

Mit der Nettokreditaufnahme von 2.243,4 Millionen Euro steht das Land ungeachtet der bereits erzielten Fortschritte vor großen Herausforderungen. Vor Einbringung des Nachtragshaushalts 2014 war eine vergleichbar hohe Nettokreditaufnahme bereits für das Jahr 2014 vorgesehen. D.h. das Land NRW verliert bei der von der Schuldenbremse vorgeschriebenen Rückführung der Defizite ein Jahr. Es verbleibt nach wie vor die Aufgabe, rund 3 Prozent des Haushaltsvolumens zu konsolidieren.

Zu Frage 2:

Die für 2015 veranschlagten Steuereinnahmen wurden mit der zweiten Ergänzung zum Haushaltsgesetz 2015 um 1.234 Millionen Euro auf 47.650 Millionen Euro reduziert. Dadurch geht die Wachstumsrate gegenüber 2014 auf 4,0 Prozent zurück. Damit liegt sie leicht unter dem von der Steuerschätzung Mai 2014 für die alten Bundesländer (einschließlich Berlin) prognostizierten Wert von 4,4 Prozent.

Allerdings scheint es sehr fraglich, ob eine Zunahme in dieser Höhe noch erreicht werden kann. Diese Einschätzung beruht auf mehreren Gründen:

- Zunächst haben sich die Konjunkturaussichten eingetrübt. Die Bundesregierung hat unlängst ihre Wachstumsprognose für 2014 von 1,8 auf 1,2 und für 2015 von 2,0 auf 1,3 Prozent gesenkt. Mit dieser Entwicklung ist grundsätzlich auch bundesweit eine Abschwächung der Aufkommensdynamik verbunden.
- Zudem entwickeln sich die Steuereinnahmen des Landes im Jahr 2014 deutlich unterdurchschnittlich. Von Januar bis August 2014 nahmen die Einnahmen aus den aufkommensstarken Gemein-

schaftssteuern (unter anderem Lohn- und Umsatzsteuer) in NRW um 0,5 Prozent ab. Bundesweit steigen sie hingegen um 3,7 Prozent. Würde NRW dem Bundestrend folgen, hätte das Land von Januar bis August rund 1,1 Milliarden mehr Steuern eingenommen.

- Das Finanzministerium führt diese Entwicklung primär auf Sonderfaktoren bei der Körperschaft- und der Kapitalertragsteuer zurück (geringere Steuerzahlungen von Unternehmen des Energiesektors aufgrund der Energiewende). Von der Differenz zur bundesdurchschnittlichen Entwicklung von Januar bis August 2014 entfallen zusammen aber nur rund 300 Millionen Euro auf diese beiden Steuern. Signifikanter sind dagegen die Lücken bei der Lohn- und der Umsatzsteuer. Hier fehlen NRW im Vergleich zur bundesweiten Entwicklung Einnahmen von insgesamt rund 540 Millionen Euro. Die Gründe für diese Entwicklung sind unklar, sie lassen sich aber nicht mit Besonderheiten des Energiesektors erklären. Setzt sich diese Tendenz, dass NRW im Aufkommen hinter den übrigen Ländern zurückbleibt, 2015 im gleichen Ausmaß wie 2014 fort, erscheint der Ansatz der Steuereinnahmen zu optimistisch.
- Die in der zweiten Ergänzung zum Haushaltsgesetz 2015 eingestellte starke Erhöhung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt 800 Millionen Euro (siehe auch Antwort auf Frage 3) spricht ebenfalls für eine bundesvergleich deutlich unterdurchschnittliche Dynamik der Steuereinnahmen. Die eingestellte Wachstumsrate von 4 Prozent liegt aber nur 0,4 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der alten und 0,1 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Länder.

Zu Frage 3:

In der zweiten Ergänzung zum Haushaltsgesetz 2015 werden für das Haushaltsjahr 2015 Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in Höhe von 480 Millionen Euro und aus Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 320 Millionen Euro erwartet. Diese Beträge kompensieren die vom Finanzministerium in der zweiten Ergänzung zum Haushaltsgesetz veranschlagten Ausfälle bei den Steuereinnahmen zu rund zwei Dritteln. Damit verdoppeln sich gleichzeitig die Transfers aus den beiden Ausgleichsmechanismen von 800 Millionen auf insgesamt 1,6 Milliarden Euro. Damit wird bereits 2015 der für 2018 veranschlagte Betrag übertroffen.

Dies bedeutet, dass die Aufkommensdynamik in NRW 2015 deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibt. Es gibt Indizien dafür, dass dies nicht nur auf einmalige Sonderfaktoren, sondern zu einem guten Teil auch auf strukturelle Einflüsse zurückzuführen ist (siehe Antwort zu Frage 2). Dafür spricht auch die kontinuierliche Zunahme der in der Finanzplanung ausgewiesenen Transfers aus dem Finanzausgleich um gut 75 Prozent zwischen 2014 und 2018. Typischerweise haben Verluste an Finanzkraft eine unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung als Ursache. Hier muss die Landesregierung gegensteuern.

Zu Frage 4:

Ob und falls ja in welcher Höhe eine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG erforderlich ist, hängt von der Einschätzung der verbleibenden Risiken im Portfolio ab. Dies kann anhand der im Haushaltsplanentwurf vorgelegten Angaben nicht über-

prüft werden. Daher ist keine aussagekräftige Beurteilung möglich, ob das Vorgehen der Landesregierung gerechtfertigt ist.

Zu Frage 5:

Die Veröffentlichung einer eines verbindlichen Abbaupfades für das Defizit würde den Anstrengungen, die Schuldenbremse einzuhalten, eine deutlich höhere Glaubwürdigkeit geben. Als Referenz könnte ein linearer Abbau herangezogen werden, wie ihn auch die Bundesländer, die Konsolidierungshilfen erhalten, vollziehen müssen. Damit würden allerdings auch gegenwärtig noch bestehende Freiheitsgrade eingeengt.

Ein gleichmäßiger Abbau des Defizits stellt die Mindestanforderung dar, die erfüllt sein sollte, damit bei der Einhaltung der Schuldenbremse keine unkalkulierbaren Risiken auftreten. Letzteres ist insbesondere dann möglich, wenn überproportional große Teile der Konsolidierungserfordernisse unmittelbar vor 2020 erbracht werden müssten. Um ein solches Szenario so unwahrscheinlich wäre es wünschenswert, einen Sicherheitspuffer herzustellen. Es ist zwar sehr wahrscheinlich, dass ein Abbaupfad regierungsintern bereits vorliegt. Er sollte aber auch publiziert werden, um die politischen Prioritäten klarzustellen.

Zu Frage 6:

Die globale Minderausgabe von gut 800 Millionen Euro impliziert ein Bekenntnis zur Notwendigkeit, den Landeshaushalt zu konsolidieren und die Ausgaben zu begrenzen. Dies ist zu begrüßen. Bei welchen Ausgaben tatsächlich Abstriche gemacht werden, ist hingegen noch unklar und

muss während des Haushaltsjahres im politischen Prozess entschieden werden.

Für die Bewertung der globalen Mehreinnahme gilt vergleichbares. Es ist ein Bekenntnis zur Konsolidierung, allerdings muss noch entschieden werden, aus welcher Quelle die zusätzlichen Einnahmen kommen sollen. Steuermehreinnahmen aufgrund von bundeseinheitlichen Steuererhöhungen dürften ausgeschlossen sein. Daher muss die Landesregierung noch erläutern, welche Einnahmequellen sie erschließen will.

Wenn die globalen Minderausgaben und Mehreinnahmen konkretisiert und umgesetzt werden, kommt es darauf an, ob die Maßnahmen dauerhaft angelegt sind. Falls ja, würden sie einen Beitrag zur strukturellen Konsolidierung des Landeshaushalts leisten.