



Projektbericht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2252

Alle Abg

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)

Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 16/6700 –

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

Gesetzentwurf der Landesregierung –
Drucksachen 16/6500, 16/6710

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag ,
Nordrhein-Westfalen am 23. Oktober 2014

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (Stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Dr.-Ing. Herbert Lütkestratkötter; Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber;

Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Monika Büttler; Prof. Dr. Lars P. Feld;

Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,

Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;

Prof. Dr. Nadine Riedel; Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)**

Gesetzentwurf der Landesregierung

- Drucksache 16/6700 -

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

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksachen 16/6500, 16/6710

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am
23. Oktober 2014

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)

Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 16/6700 –

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

Gesetzentwurf der Landesregierung –
Drucksachen 16/6500, 16/6710
Stellungnahme zur Anhörung im Landtag
Nordrhein-Westfalen am 23. Oktober 2014

Projektbericht

Projektteam

Prof. Dr. Roland Döhrn, Heinz Gebhardt und Hermann Rappen

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

Inhaltsverzeichnis

1.	Nachtragshaushalt bringt höhere Neuverschuldung.....	5
2.	Defizitrückführung in mittlerer Frist noch nicht gesichert.....	7
3.	Struktureller Konsolidierungsbedarf	10
4.	Historisch niedriges Zinsniveau unterzeichnet den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.....	10
5.	Bundesstaatlicher Finanzausgleich kein Konsolidierungshemmnis.....	12
6.	Konsolidierungsstrategien	14
6.1	Quantitative Ansätze: Globale Minderausgaben	14
6.2	Qualitativer Ansatz: Wachstumsfördernde Haushaltsstruktur.....	16
	Literaturverzeichnis	16

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Eckwerte der Haushalts- und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen	6
Tabelle 2	Wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten für die Steuerschätzungen vom Mai 2014 und vom November 2014.....	8
Tabelle 3	Steueraufkommen des Landes Nordrhein-Westfalen.....	9
Tabelle 4	Veränderung der Finanzkraft der Länder (einschl. Gemeinden) durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich.....	13
Tabelle 5	Globale Minderausgaben und ihre Bedeutung für den Landeshaushalt.....	15
Schaubild 1	Wirtschaftskraft des Landes Nordrhein-Westfalen und seine Belastung im bundesstaatlichen Finanzausgleich	12
Schaubild 2	Investitionsquote ¹ und Anteil wachstumsfördernder Ausgaben ² am Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens	17

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

Die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich im Jahr 2014 ungünstiger entwickelt als bei Verabschiedung des Haushaltsplans angenommen. Daher hat die Landesregierung einen Nachtragshaushalt vorgelegt, der per Saldo eine um 797 Mill. € höhere Kreditaufnahme vorsieht; die Nettoneuverschuldung wird nunmehr auf 3,19 Mrd. € veranschlagt (Tabelle 1). Bereits im kommenden Jahr soll die Nettoneuverschuldung allerdings wieder geringer ausfallen. Mit 2,24 Mrd. € liegt sie allerdings um 340 Mill. € über dem in der Finanzplanung 2014 bis 2018 zugrunde gelegten Wert. Damit dürfte es schwieriger geworden sein, bis zum Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, wie es im Grundgesetz vorgesehen ist.

1. Nachtragshaushalt bringt höhere Neuverschuldung

Für die Einbringung des Nachtragshaushalt 2014 führt die Landesregierung drei Gründe an:

- Mehraufwendungen für die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge für Beamtinnen und Beamten, die zum Teil rückwirkend für 2013 zu leisten sind und die sich aus einem Urteil des Landesverfassungsgerichtshofs zur Beamtenbesoldung ergeben¹.
- Mehraufwendungen für einen Hilfsfonds zugunsten der von dem Orkan „Ela“ besonders betroffenen Kommunen.
- Die Anpassung der Steuereinnahmen an die aktuelle Entwicklung.

Kaum ins Gewicht fallen die Aufwendungen für den Hilfsfonds. Sie sind mit lediglich 15 Mill. € veranschlagt; weitere 15 Mill. € werden im Haushalt umgewidmet. Deutlich schwerer wiegen die Mehraufwendungen für Dienst- und Versorgungsbezüge, die 433 Mill. € betragen. Hier rächt sich, was das RWI in seiner Stellungnahme zum Landeshaushalt 2014 bemängelt hatte (RWI 2013: 7-8), dass die Landesregierung bei Einsparungen im Personalbereich vor allem auf Einschnitte bei der Beamtenbesoldung setzte. Das Normenkontrollverfahren war bei Vorlage des Haus-

¹ *Der Verfassungsgerichtshof in Münster hat am 1. Juli 2014 das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013 für verfassungswidrig erklärt. Dieses Gesetz sah vor, die Tarifierhöhung im öffentlichen Dienst für 2013 und 2014 nicht auf alle Beamtenbesoldungsgruppen zu übertragen. Während für die unteren Gruppen in den Jahren 2013 und 2014 eine Tarifierhöhung von insgesamt 5,6 % vorgesehen war, sollten die Tarife der mittleren Besoldungsstufen nur um 2% und die der oberen Gruppen nicht angehoben werden.*

halts 2014 bereits anhängig; zuvor hatte es in der Anhörung massive Kritik an dem Gesetzentwurf gegeben und zwar nicht zuletzt aus verfassungsrechtlicher Sicht (Landtag NRW 2013). Die damit verbundenen Haushaltsrisiken waren also frühzeitig absehbar, spätestens nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2014 (BVerwG 2 C 1.13)² hätte man aber Vorsorge treffen können und müssen.

Gravierende Änderungen bringt der Nachtragshaushalt bei den Steuereinnahmen, die deutlich, nämlich um knapp 1,2 Mrd. €, nach unten korrigiert wurden. Zwar stehen dem zum Teil höhere Zuwendungen des Bundes gegenüber, aber ein großer Teil der zusätzlichen Kreditaufnahme ist letztlich Einnahmeausfällen geschuldet. Auch hier stellt sich die Frage, ob eine vorsichtiger Einnahmenplanung angebracht gewesen wäre; schließlich hatte der Arbeitskreis Steuerschätzungen im November 2013 für die Länder insgesamt einen um 2,1 Prozentpunkte niedrigen Zuwachs der Steuereinnahmen erwartet.

Tabelle 1
Eckwerte der Haushalts- und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Finanzplanung 2014 bis 2018						
Ber. Gesamtausgaben, Mill. €	59213	61793	63114	65167	67122	68257
Veränd. gg. Vorjahr in %	1,8	4,4	2,1	3,3	3,0	1,7
Ber. Gesamteinnahmen, Mill. €	56768	59757	61636	64321	66471	68328
Veränd. gg. Vorjahr in %	4,0	5,3	3,1	4,4	3,3	2,8
Steuereinnahmen, Mill. €	44665	46971	48884	50588	52514	54689
Veränd. gg. Vorjahr in %	2,9	5,2	4,1	3,5	3,8	4,1
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €		4350	4366	4493	4612	4539
Schuldenaufnahme netto, Mill. €		2396	1902	1382	1302	692
Nachtrag 2014 und 2. Ergänzung zum Planentwurf 2015						
Schuldenaufnahme netto, Mill. €		3190	2240			

2013: Vorläufiges Ist; 2014: Haushaltsplan; 2015: Haushaltsplanentwurf; 2016-2018: Mittelfristige Finanzplanung.

Die Ansätze für das Steueraufkommen in der mittelfristigen Finanzplanung orientierten sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2014, die auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Frühjahrsprojektion der

² In dem Urteil ging es um das Streikrecht von Beamten, das vom BVerwG verneint wurde. In diesem Zusammenhang wurde aber darauf hingewiesen, dass die Beamtenbesoldung nicht von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt werden darf. Prüfmaßstab sei hier vor allem die Entwicklung der Nettoeinkommen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes.

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

Bundesregierung basieren; diese ging von einer relativ kontinuierlichen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung aus (Bork, Knaus 2014). Entsprechend wird in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes von einem stetigen Anstieg des Aufkommens ausgegangen (Tabelle 1).

Die aus der aktuellen konjunkturellen Eintrübung und der fortgesetzt schwierigen Ertragslage der Energiewirtschaft resultierenden Steuerausfälle sowie die sich das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Münster zur Beamtenbesoldung ergebenden Mehrausgaben haben die Finanzplanung der nordrhein-westfälischen Landesregierung durchkreuzt. Mit dem Nachtragshaushalt 2014 und der zweiten Ergänzungsvorlage für den Haushaltsentwurf 2015 hat die Landesregierung ihre Planungen inzwischen revidiert.

Im Nachtrag 2014 wird die Nettoneuverschuldung mit 3,19 Mrd. Euro um knapp 800 Mill. Euro höher veranschlagt als in den bisherigen Planungen; die angestrebte Defizitrückführung wird damit zumindest vorübergehend unterbrochen. Für das Jahr 2015 ist zwar wieder eine Verringerung der Neuverschuldung auf 2,25 Mrd. Euro vorgesehen; die Neuverschuldung liegt damit aber um 340 Mill. Euro über der ursprünglichen Planung (Tabelle 1). Obwohl sich damit die Ausgangsbasis für die Jahre danach verschlechtert hat, soll der mittelfristige Konsolidierungspfad aber eingehalten werden, wie Finanzminister Walter-Borjans in seiner Presseerklärung vom 2.9.2014 erklärte: „Der Schritt wird uns nicht von unserem Konsolidierungspfad abbringen: 2018 werden wir wie bisher geplant die Neuverschuldung auf unter 700 Millionen Euro drücken.“ (FM NRW 2014a)

2. Defizitrückführung in mittlerer Frist noch nicht gesichert

Die bis 2018 geplante Senkung der Nettoneuverschuldung auf 0,69 Mrd. Euro ist aber keineswegs gesichert, denn zum einen beruht der geplante Defizitabbau zum Teil auf globalen Minderausgaben/Mehreinnahmen, die im Haushaltsvollzug erst noch erzielt werden müssen. Zum anderen bestehen im Zusammenhang mit der Restrukturierung der WestLB/Portigon erhebliche Haushaltsrisiken. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung ist keine über das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ hinausgehende Vorsorge getroffen, um die Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) abzudecken. Dies wird damit begründet, dass die finanziellen Auswirkungen für die folgenden Haushaltsjahre nicht belastbar prognostiziert werden könnten und dass etwaige Mehraufwendungen zudem lediglich einen Einmaleffekt und keine strukturelle Wirkung in der langen Frist begründen würden.

Aufgrund der aktuellen Konjunkturschwäche kann aber vor allem nicht mehr von einem anhaltenden konjunkturellen Rückenwind ausgegangen werden. So geht die Bundesregierung – wie die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Herbstprognose (GD 2014) – davon aus, dass sich die deutsche Wirtschaft in einer konjunkturellen Schwächephase befindet. Für die Jahre 2014 und 2015 prognostiziert sie nun einen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um lediglich 1,2% bzw. 1,3% nach 1,8% bzw. 2% im Frühjahr. Auch für die mittlere Frist veranschlagt sie den Zuwachs des realen BIP mit durchschnittlich 1,3 % je Jahr etwas schwächer als in ihrer Frühjahrsprojektion (Tabelle 2).

Tabelle 2
Wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten für die Steuerschätzungen vom Mai 2014 und vom November 2014

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %

	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mai 2014							
Reales BIP	0,4	1,8	2,0	1,4	1,4	1,4	
Nominales BIP	2,7	3,5	3,8	3,1	3,1	3,1	
Bruttolöhne und Gehälter	3,0	3,6	3,7	3,0	3,0	3,0	
Unternehmens- und Vermögens-einkommen	3,9	3,6	5,0	3,5	3,5	3,5	
November 2014							
Reales BIP	0,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Nominales BIP	2,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1
Bruttolöhne und Gehälter	3,0	3,8	3,7	3,0	3,0	3,0	3,0
Unternehmens- und Vermögens-einkommen	0,9	2,0	2,5	3,7	3,7	3,7	3,7

Nach Angaben des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/konjunktur-und-statistiken.html>. – *)Jeweiliges Ist.

Die aktuelle konjunkturelle Eintrübung und die infolge der Energiewende schwierige Ertragslage der Energiewirtschaft, der in Nordrhein-Westfalen ein hohes Gewicht zukommt, führen in diesem Jahr in NRW zu nicht erwarteten Steuerausfällen. Im Nachtragshaushalt 2014 und in der zweiten Ergänzungsvorlage für den Haushaltsentwurf 2015 wurden die Steueransätze für 2014 und 2015 an die aktuelle Entwicklung angepasst. Im Nachtragshaushalt 2014 ist das Steueraufkommen mit 45,8 Mrd. Euro um knapp 1,2 Mrd. Euro geringer angesetzt als in der bisherigen Haushaltsplanung; den Steuerausfällen stehen aber Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen gegenüber. Auch im zweiten Ergänzungshaushalt für 2015 wurde das Steueraufkommen nach unten

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

revidiert (Tabelle 3); die erwarteten Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro werden durch Minderausgaben und Mehreinnahmen an anderer Stelle ausgeglichen.

Eine Revision der Ansätze für die Folgejahre erfolgte bislang nicht, ist aber aufgrund der eingetrübten Aufkommenserwartungen am aktuellen Rand erforderlich. Zudem ist der für das Jahr 2018 zugrunde gelegte Anstieg des Steueraufkommens mit 4,1% recht hoch veranschlagt; der Arbeitskreis Steuerschätzungen erwartet für die Länder insgesamt nur eine Zunahme des Steueraufkommens von 3,6% (Gebhardt 2014).

Tabelle 3
Steueraufkommen des Landes Nordrhein-Westfalen
2012-2018; in Mrd. Euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
MFP 2013 - 2018	43,415	44,665	46,971	48,884	50,588	52,514	54,689
Veränderung gg. dem Vorjahr in %	5,7	2,9	5,2	4,1	3,5	3,8	4,1
Nachtrag 2014 und Planentwurf 2015	43,415	44,665	45,8	47,7			
Veränderung gg. dem Vorjahr in %	5,7	2,9	2,5	4,1			
Nachrichtlich:							
Arbeitskreis Steuerschätzungen vom November 2013							
Steuern der Länder insgesamt	263,3	244,3	251,9	260,8	269,5	277,6	287,2
Veränderung gg. dem Vorjahr in %	5,4	3,4	3,1	3,6	3,3	3,0	3,4
Arbeitskreis Steuerschätzungen vom Mai 2014							
Steuern der Länder insgesamt	236,3	244,2	252,2	262,5	271,6	280,5	290,6
Veränderung gg. dem Vorjahr in %	5,4	3,3	3,3	4,1	3,5	3,3	3,6

Nach Angaben des Finanzministeriums NRW und des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“

Aufgrund der aktuellen konjunkturellen Eintrübung wird auch der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ seine Aufkommenserwartungen bei der vom 4.-6.November 2014 anstehenden Herbstprojektion für die kurze wie die mittlere Frist wohl nach unten revidieren. Dann wird sich auch zeigen, ob die mit dem Nachtragshaushalt 2014 und der zweiten Ergänzungsvorlage für den Haushaltsentwurf 2015 vorgenommenen Anpassungen ausreichend sind und inwieweit auch Anpassungen für die mittlere Frist erforderlich sind.

3. Strukturelle Verschlechterung erhöht Konsolidierungsbedarf

Nach der aktuellen Herbstprojektion der Bundesregierung wird sich die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke, die in den Jahren 2014 und 2015 auf rund -0,8% des Potenzials geschätzt wird, in den Folgejahren allmählich schließen; für das Jahr 2019 wird eine konjunkturelle Normallage unterstellt, so dass den Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte im Jahr 2019 keine Konjunkturkomponenten mehr zugewiesen werden können. Die konjunkturbedingten, aus der Unterauslastung der Produktionskapazitäten resultierenden Fehlbeträge würden sich bei steigender Kapazitätsauslastung bis 2019 zurückbilden. Ohnehin sind konjunkturbedingte Defizite unproblematisch, weil sie in konjunkturrell guten Zeiten mit positiver Produktionslücke durch konjunkturbedingte Überschüsse wieder ausgeglichen werden (zyklischer Budgetausgleich). Problematisch sind aber die strukturellen Verschlechterungen der Finanzlage. Diese ergeben sich beispielsweise durch die dauerhaft höheren Aufwendungen für die Beamtenbesoldung. Auch Steuerausfälle, die auf einer fortgesetzt schlechteren Ertragslage der Unternehmen des Energiesektors beruhen, könnten den Konsolidierungsbedarf erhöhen. Auf die sich abzeichnenden Haushaltsverschlechterungen hat Finanzminister Walter-Borjans zwar mit einer Haushaltssperre reagiert, eine nachhaltige strukturelle Verbesserung lässt sich hierdurch freilich nicht erzielen. Dies könnte den bis spätestens 2020 zu realisierenden strukturellen Haushaltsausgleich gefährden, insbesondere wenn umfassende Konsolidierungsmaßnahmen zum Ende der Übergangsfrist verschoben werden und dann bei unter Umständen ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen umgesetzt werden müssen.

4. Historisch niedriges Zinsniveau unterzeichnet den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf

Der Konsolidierungsbedarf fällt in den kommenden Jahren zwar kleiner als die veranschlagte Nettoneuverschuldung, da diese angesichts unterausgelasteter Produktionskapazitäten auch konjunkturbedingte Steuerausfälle umfasst. Allerdings ist die Verbesserung der Finanzlage auch dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das bei der Refinanzierung auslaufender Kredite erhebliche Zinersparnisse ermöglicht. Als Folge davon sind die Zinsausgaben im vergangenen Jahr auf den niedrigsten Stand seit 1996 gefallen, obwohl die Kreditmarktverschuldung des Kernhaushaltes im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelte.

Der auf den äußerst günstigen Refinanzierungskonditionen beruhende Defizitabbau wird nach den üblichen Messverfahren zur Ermittlung struktureller Budgetsal-

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

den (Girouard und André 2005) zwar als strukturell interpretiert, doch sind die Einsparungen bei der Refinanzierung von Altschulden nicht dauerhaft. Mit dem Anziehen der Konjunktur und der Normalisierung der Lage im Euroraum muss vielmehr wieder mit einem höheren Zinsniveau gerechnet werden, was in den Haushaltsplanungen auch durchaus unterstellt ist. Auch wenn die Zinsausgaben dann nur schrittweise steigen werden, da die niedrig verzinsten Papiere erst nach und nach durch höher verzinsten ersetzt werden müssen, resultieren hieraus doch erhebliche Haushaltsrisiken. Schon ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um einen Prozentpunkt würde beim derzeitigen Schuldenstand langfristig eine um reichlich 1 Mrd. Euro höhere Zinsbelastung nach sich ziehen.

Angesichts der aufgezeigten Haushaltsrisiken erscheint es angezeigt, in der Finanzplanung angemessene Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen einzuplanen, um nicht bei weniger günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Entwicklungen nachträgliche Korrekturen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den disponiblen Ausgaben) zur Einhaltung der Schuldenregel vornehmen zu müssen, die dann gegebenenfalls prozyklisch wirken könnten. Auch sollte die Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Verschuldungsverbots nicht vollständig ausgeschöpft werden, denn erfahrungsgemäß kann nicht von einem dauerhaft anhaltenden Aufschwung ausgegangen werden; mit einem konjunkturellen Einbruch ist vielmehr auch in diesem Jahrzehnt mit zu rechnen. Die zum Abbau des strukturellen Defizits erforderlichen Konsolidierungsschritte sollten daher nicht auf die letzten Jahre vor dem Auslaufen des Übergangszeitraums verschoben, sondern zügig umgesetzt werden. Die Voraussetzungen, um im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen und die grundgesetzliche Defizitregel einhalten zu können, würden sich zudem durch die Aufstellung eines jährlich fortzuschreibenden und bis ins Jahr 2020 reichenden Abbaupfads für das strukturelle Defizit verbessern (RWI 2014).

Konsolidierungsmaßnahmen sind zwar vielfach nur schwierig umzusetzen, man muss sich aber vor Augen halten, dass sich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern würden, wenn der Abbau des strukturellen Defizits ins Stocken geriete. Dann nähme der Schuldenstand des Landes weiterhin kräftig zu und damit auch die Zinsbelastung, zumal in den kommenden Jahren mit einem merklichen Anstieg der derzeit noch sehr niedrigen Zinsen zu rechnen ist. In der Folge davon würden sich die budgetären Haushaltsspielräume für die übrigen Ausgaben weiter verengen. Bei Einhaltung der grundgesetzlichen Defizitregel eröffnen sich hingegen mittel- und langfristig höhere budgetäre Spielräume, weil die Schuldenquoten sinken und damit auch die Anteile am Steueraufkommen, die für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen.

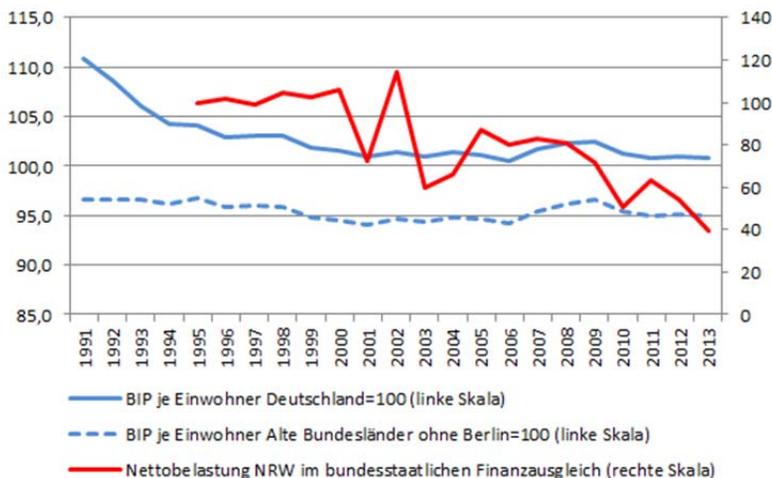
5. Bundesstaatlicher Finanzausgleich kein Konsolidierungshemmnis

Die Diskussionen um die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs kommen nicht überraschend, angesichts zunehmender vertikaler und horizontaler fiskalischer Disparitäten. Sie gewinnen an Fahrt, weil die gegenwärtigen Finanzausgleichsregelungen mit dem Jahre 2019 auslaufen, aber auch weil die Schuldenbremse für die Länderhaushalte näher rückt. Der nordrhein-westfälische Finanzminister beklagt, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des Finanzausgleichs dem Land benötigte Mittel für die Haushaltskonsolidierung und Politikgestaltung vorenthalte. Er weist insbesondere darauf hin, dass Nordrhein-Westfalen auf Grund des Umsatzsteuerausgleichs noch immer Geberland sei - trotz erhaltener Ausgleichs- und Bundesergänzungszuweisungen.

Schaubild 1

Wirtschaftskraft des Landes Nordrhein-Westfalen und seine Belastung im bundesstaatlichen Finanzausgleich

1991 bis 2013; BIP je Einwohner in % des Durchschnitts und Nettobelastung im bundesstaatlichen Finanzausgleich 1995=100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter der Länder, des BMF und des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalens.

Tatsächlich errechnet sich für Nordrhein-Westfalen für 2013 eine Nettobelastung aus Umsatzsteuerausgleich, Ausgleichszuweisungen und erhaltenen Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von 1,3 Mrd. €. Die Belastung ist allerdings gegen-

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

über 1995, dem Jahr der Integration der ostdeutschen Länder in den Finanzausgleich, von 4,3 Mrd. € auf 1,3 Mrd. € um 60% gesunken (Schaubild). Hier macht sich der Aufholprozess in Ostdeutschland bemerkbar, aber auch die geringere Wachstumsdynamik des Landes im Vergleich zu den übrigen alten Bundesländern. So belief sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 1995 noch auf 104,2% des Bundesdurchschnitts (96,7% der alten Bundesländer ohne Berlin); 2013 waren es nur noch 100,8% (95%) (Schaubild).

Tabelle 4

Veränderung der Finanzkraft der Länder (einschl. Gemeinden) durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich

2013; in € je Einwohner

Land	Finanzkraft je Einwohner ¹					
	Originär	Rang	Nach LFA	Rang	Nach BEZ	Rang
Nordrhein-Westfalen	3 818	5	3 722	8	3 742	7
Bayern	4 494	2	4 008	6	4 008	6
Baden-Württemberg	4 382	4	4 011	5	4 011	5
Niedersachsen	3 679	7	3 733	7	3 733	8
Hessen	4 456	3	4 030	4	4 030	4
Sachsen	2 619	14	3 448	16	3 550	16
Rheinland-Pfalz	3 706	6	3 685	9	3 718	9
Sachsen-Anhalt	2 654	13	3 481	16	3 584	13
Schleswig-Holstein	3 665	8	3 672	10	3 705	10
Thüringen	2 615	15	3 457	15	3 560	15
Brandenburg	2 932	12	3 536	12	3 628	12
Mecklenburg-Vorpommern	2 601	16	3 468	14	3 582	14
Saarland	3 269	11	3 582	11	3 650	11
Berlin	3 507	10	4 470	3	4 781	3
Hamburg	5 176	1	5 083	2	5 107	1
Bremen	3 589	9	4 528	2	4 817	2

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF. ⁻¹Werte ohne Klammer: Finanzkraft ohne Gemeinden; Werte mit Klammer: Finanzkraft einschließlich Gemeinden.

Es ist zudem zu bedenken, dass Land und Kommunen als Einheit gesehen werden müssen. Dies ergibt sich alleine schon aus der teilweisen Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich sowie die Berechnung der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs, in der auch das Ergebnis des

Länderfinanzausgleich sowie etwaige Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) eingehen, die den Abstand finanzschwacher Länder zur durchschnittlichen Finanzkraft verringern sollen. Ein Vergleich hat zudem von den tatsächlichen Steuereinnahmen auszugehen, nicht von den Regeln zur Feststellung der Finanzkraftmesszahlen. Danach verringert sich die Steuerkraft des Landes von 3 818 auf 3 742 € je Einwohner (Tabelle 4). Hieraus errechnet sich eine Belastung von 76 € je Einwohner oder rund 1,3 Mrd. €. (s.o.). Nordrhein-Westfalen fällt vom 5. auf den 7. Platz in der Reihenfolge nach Finanzkraft zurück. Nach Berechnungen des Finanzministeriums NRW liegt das Land bei gleicher Nettobelastung dagegen auf dem letzten Platz. Das Finanzministerium bezieht dabei offensichtlich nur die Finanzkraftmesszahl der Gemeinden, nicht aber ihr tatsächliches Steueraufkommen in den Vergleich ein (FM NW 2014b).

6. Quantitative Konsolidierung muss durch Wachstumsförderung abgesichert werden

Der nordrhein-westfälische Landeshaushalt weist ein strukturelles Defizit auf, das nicht zuletzt mit Blick auf die Einhaltung der Schuldenbremse in den kommenden Jahren abzubauen ist. Dazu ist erforderlich, dass das Land sowohl diskretionäre Eingriffe in den Landeshaushalt vornimmt (*quantitative Konsolidierung*) als auch die Ausgabenstrukturen wachstumsorientiert verändert (*qualitative Konsolidierung*).

6.1 Quantitative Ansätze: Globale Minderausgaben

Das haushaltspolitische Instrument der globalen Minderausgabe wurde ursprünglich genutzt, um im Haushaltsvollzug „Überveranschlagungen“ bzw. den sog. Bodensatz abzuschöpfen. Letzter entsteht auf Grund von Prognoseunsicherheiten bei der Veranschlagung einzelner Haushaltstitel, lässt sich aber auf der Ebene des Gesamthaushaltes abschätzen. Globale Minderausgaben dienen insoweit der Effizienzsteigerung öffentlicher Aufgabenerfüllung, weil sie einen Anreiz schaffen, auf die Verausgabung nicht benötigter Mittel zu verzichten.

Allerdings werden globale Minderausgaben inzwischen zunehmend als Instrument der Haushaltskonsolidierung eingesetzt. Sie führen insoweit zu einer Einschränkung der staatlichen Aufgabenerfüllung. Dabei bleibt es der Exekutive überlassen, wo die Ausgabenkürzungen vorzunehmen sind. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich skeptisch zu sehen, da sie das Budgetrecht des Parlaments infrage stellt, insbesondere dann, wenn – wie in Nordrhein-Westfalen – eine qualitative Konsolidierung des Landeshaushalts ansteht. Diese setzt nämlich politische Ent-

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

scheidungen über Prioritäten und Posterioritäten voraus, die vom Parlament zu treffen sind.

Vor diesem Hintergrund ist es umstritten, ab welchem Volumen globale Minderausgaben als politisch und verfassungsrechtlich bedenklich einzustufen sind. Manche sehen einen Anteil der globalen Minderausgaben an den Gesamtausgaben von mehr als 1% als kritisch an; Verfassungsgerichte akzeptierten allerdings auch Anteile von 1,2 oder 2,3% (Gröpl 2005: 23). Für Nordrhein-Westfalen lässt sich aus dem Vergleich der Finanzplanungen der letzten Jahre ableiten, dass die globalen Minderausgaben im Zuge des Planungsprozesses herabgesetzt wurden und nach der aktuellen Finanzplanung nicht mehr steigen sollen (Tabelle x). Sie bewegen sich mit einem Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (zuzüglich globale Minderausgaben) von auf die mittlere Frist 1% weiterhin auf einem hohem Niveau, das mit Blick auf das parlamentarische Budgetrecht immer noch bedenklich erscheint.

Eine andere Frage ist, ob die angesetzten globalen Minderausgaben auch erwirtschaftet werden können. Dies ist in den vergangenen Jahren gelungen. So beliefen sich die globalen Minderausgaben im Jahr 2011 auf 30,4% der insgesamt erzielten Minderausgaben, In den Jahren 2012 und 2013 lagen die entsprechenden Anteile bei 40,3% bzw. 38,4%³.

Tabelle 5
Globale Minderausgaben und ihre Bedeutung für den Landeshaushalt
2011 bis 2018; in Mill. € und in % der bereinigten Gesamtausgaben¹

Haushaltsjahr	Finanzplanung				Haushaltspläne
	2011 bis 2015	2012 bis 2016	2013 bis 2017	2014 bis 2018	
2011	494 (0,9%)				494,0 (0,9%)
2012	617 (1,0%)	617 (1,0%)			619,9 (1,0%)
2013	730 (1,2%)	764 (1,3%)	764 (1,3%)		763,8 (1,3%)
2014	1 173 (1,9%)	1 155 (1,8%)	806 (1,3%)	806 (1,3%)	804,1 (1,3%)
2015	1 171 (1,8%)	1 153 (1,8%)	756 (1,2%)	773 (1,2%)	773,0 (1,2%)

³ Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

2016	1 153 (1,7%)	756 (1,2%)	701 (1,1%)
2017		756 (1,1%)	701 (1,0%)
2018			701 (1,0%)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. -1Bereinigte Gesamtausgaben zuzüglich globale Minderausgabe.

6.2 Qualitativer Ansatz: Wachstumsfördernde Haushaltsstruktur

Mit Blick auf eine qualitative Konsolidierung des Landeshaushalts stellt sich die Frage, welchen Einfluss er auf das langfristige Wirtschaftswachstum ausübt. Auf der Ebene der Länder besteht ein solcher Einfluss vor allem auf der Ausgabenseite, da sie bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Grunderwerbssteuer) über keine Gesetzgebungskompetenz in Steuerfragen verfügen. Als produktive, wachstumsfördernde Ausgaben gelten öffentliche Investitionen, die den physischen Infrastrukturkapitalstock erhöhen. Dies gilt nach zumeist anzutreffender Lesart vor allem für Sachinvestitionen⁴; der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff umfasst darüber hinaus Finanzinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Aber auch laufende öffentliche Ausgaben – obwohl haushaltsrechtlich als konsumtiv klassifiziert – können positiv auf das Wachstum wirken, wenn sie die Produktionsmöglichkeiten erweitern

In unserer Stellungnahme zum Landeshaushalt 2014 hatte wir die großen Länder hinsichtlich ihres Anteils wachstumsfördernder Ausgaben am Haushalt verglichen (RWI 2013). Der Vergleich ergab, dass die Haushalte von Bayern und Baden-Württemberg in den letzten Jahren wachstumsfreundlichere Strukturen aufwiesen als der nordrhein-westfälische Haushalt. Betrachtet man allein die Investitionsquote, so ist sie diese von 2008 bis 2011 nicht zuletzt wegen des Konjunkturpaketes II gestiegen; sie sinkt mittlerweile aber wieder. Im Jahre 2015 fällt sie wieder laut Haushaltsplanung auf das Niveau von 2006 zurück. Vergleichbares gilt für die Entwicklung der wachstumsförderlichen Ausgaben. Etwas günstiger stellt sich auf den ersten Blick die Entwicklung der wachstumsförderlichen Ausgaben dar. Allerdings ist der erhebliche Bedeutungszuwachs im Jahr 2013 auf einen Einmaleffekt im Hochschulbereich zurückzuführen.

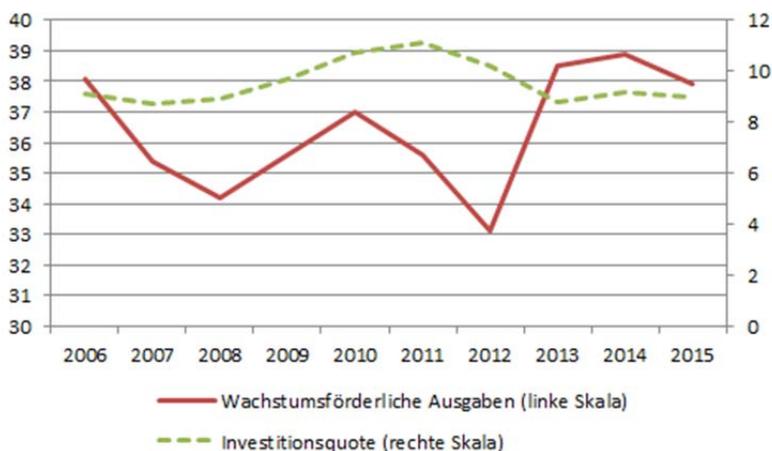
Vor diesem Hintergrund erscheint eine wachstumsorientierte Veränderung der Ausgabenstrukturen geboten, zumal die wirtschaftliche Dynamik in Nordrhein-Westfalen geringer war als im Durchschnitt Deutschlands oder der alten Bundesländer. Angesichts des strukturellen Defizits im Landeshaushalt sollten die

Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsgesetz 2015

hierfür benötigten Mittel nicht durch eine zusätzliche Verschuldung, sondern durch die Umstrukturierung des Haushaltes erlangt werden.

Schaubild 2

Investitionsquote¹ und Anteil wachstumsfördernder Ausgaben² am Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. ¹Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. ²Zur Abgrenzung der berücksichtigten Ausgaben und Aufgaben vgl. RWI (2012) sowie RWI (2004).

Literaturverzeichnis

Bork, C. und T. Knaus: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung: deutsche Wirtschaft – Aufschwung auf breitem Fundament, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Mai 2014: 12-17.

Bundesministerium der Finanzen (2014), Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2013. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. www.bmwi.de.

Bundesverwaltungsgericht (2014), Aktenzeichen BVerwG 2 C 1.13. Entscheidung vom 27. Februar 2014. Leipzig.

FM NRW – Finanzministerium des Landes Nordrhein Westfalen (2014a), Aktualisierung der Etatansätze 2014 und 2015 bringt uns nicht vom Konsolidierungspfad ab. http://www.fm.nrw.de/presse/2014_09_02_Nachtragshaushalt.php

FM NRW – Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2014b), "Der neue

Länderfinanzausgleich muss den Westen bei Sonderzuweisungen einbeziehen". Pressemitteilung vom 12. Mai 2014. Düsseldorf.

Gebhardt, H. (2014), Wirtschaftsaufschwung steigert Steueraufkommen. Wirtschaftsdienst 94 (6): 448-450.

GD - Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014), Deutsche Wirtschaft stagniert - Jetzt Wachstumskräfte stärken. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, Berlin 2014.

Girouard, N. und C. André (2005), Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Department Working Papers 434, OECD Publishing.

Gröpl, C. (2005), Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben. Saarbrücken, Universität des Saarlandes.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2013), Unterausschuss „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses und Ausschuss für Kommunalpolitik. Gemeinsame Sitzung. Ausschussprotokoll Apr 16/276 vom 18.06.2013.

RWI (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzeptes für den Landeshaushalt NRW. Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

RWI (2012), Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart. Essen: Oktober 2012.

RWI (2014), Stellungnahme: Gesetz zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020 - Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 16/4824. RWI Projektberichte.

Statistische Ämter der Länder (2014), Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2013. Berechnungsstand: August 2013/Februar 2014. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1. Stuttgart.