

Konsolidierung der Landesfinanzen

Stellungnahme
anlässlich der Anhörung
des Haushalts- und Finanzausschusses am 10. Februar 2011
im nordrhein-westfälischen Landtag

Michael Thöne*

* Dr. Michael Thöne ist Geschäftsführer des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Postfach 420520, D-50899 Köln. Tel. (0)221-426979; Fax: (0)221-422352; www.fifo-koeln.de; thoene@fifo-koeln.de.

1. Wie hoch ist das strukturelle Defizit?

Für die Konsolidierung der nordrhein-westfälischen Landesfinanzen spielt das strukturelle Defizit (bzw. der strukturelle Finanzierungssaldo) eine größere Rolle als das aktuell so umstrittene Haushaltsdefizit. Im strukturellen Defizit werden alle konjunkturellen Einflüsse herausgerechnet, bei den Ländern sind dies insbesondere die steuerlichen Einnahmeschwankungen in Auf- und Abschwung. Ein um Konjunktureinflüsse bereinigter Saldo zeigt in denjenigen Größenordnungen, die durch Steuer- und Haushaltspolitik auch tatsächlich verantwortet werden, ob die Einnahmenniveau und Ausgabenhöhe strukturell zusammenpassen.

Dem strukturellen Defizit kommt mit den 2009 reformierten Schuldenregeln des Grundgesetzes auch finanzverfassungsrechtlich eine zentrale Rolle zu: Ab dem Jahr 2016 darf der Bund jährlich nur noch ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,35% des BIP aufweisen. Die Konjunkturregel des Art. 115 II GG soll gewährleisten, dass kassenmäßigen Defizite mit dem Konjunkturzyklus um diesen Wert herum symmetrisch schwanken können.

Für Nordrhein-Westfalen ist das strukturelle Defizit zwar *ökonomisch* in gleicher Weise der wichtigere Indikator für die haushaltspolitische Steuerung langfristige tragfähiger – oder eben nicht tragfähiger – Staatsfinanzen. *Finanzverfassungsrechtlich* ist dies in NRW, wie in der Mehrheit der Länder, (noch) nicht der Fall. Ab dem Jahr 2020 sind die Haushalte der Länder nach Art. 109 III GG ohne Kredite auszugleichen. Solange auf Landesseite keine Konjunkturregel etabliert ist, gilt dieser Satz ohne Einschränkung, d.h. auch für den laufenden Haushaltsaldo. Dies ist wegen der fehlenden Flexibilität die deutlich härtere Restriktion.

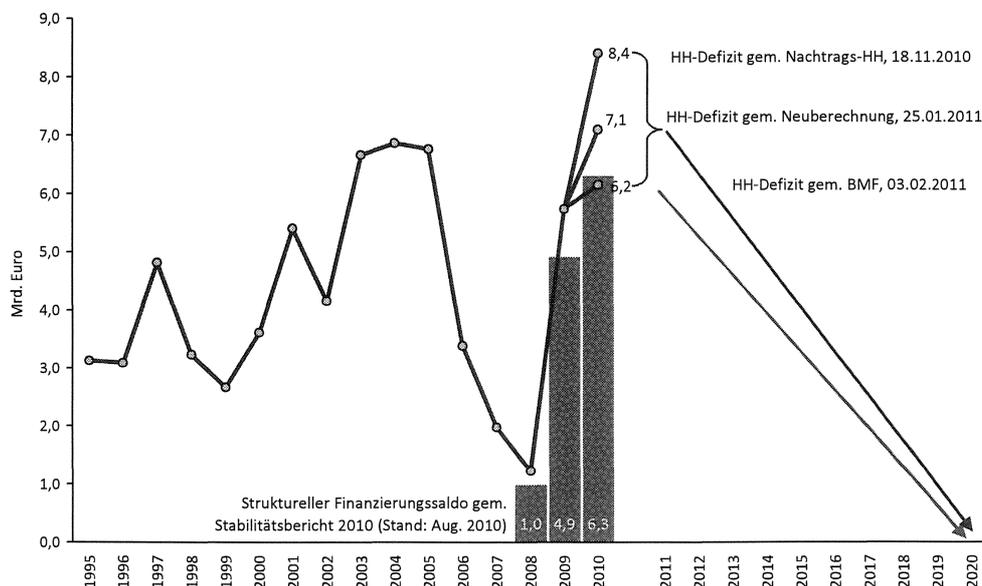


Abbildung 1: Operative und strukturelle Defizite und deren Konsolidierung

Aber auch die Pflicht, „nur“ das strukturelle Defizit bis 2020 ausgleichen zu müssen, ist eine große Herausforderung für Land. Der strukturelle Finanzierungssaldo beträgt nach Berechnungen des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums für das Jahr 2010 knapp 6,3 Mrd. Euro.¹ Berechnungen des Rheinisch-Westfälisches Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem ersten Halbjahr 2010 weisen eher in die Richtung von 5,5-5,6 Mrd. Euro.²

Generell ist nicht zu erwarten, dass es eine „objektiv“ *exakte* Größe für das strukturelle Defizit je geben wird, die anwendbaren Berechnungsmethoden lassen hier gewisse Spielräume. Die zu nutzenden Berechnungsparameter müssen – *nach* (administrativer und wissenschaftlicher) Erkundung der landesspezifischen Rahmbedingungen und Bedarfe – letztlich durch politische Konventionen gesetzt werden. So lange ein solcher Prozess noch nicht abgeschlossen ist, sind die dem Stabilitätsrat vorzulegenden Berechnungen des Finanzministeriums die pragmatisch erste Wahl.

2. Wie bewerten Sie den Konsolidierungsbedarf bei Berücksichtigung der inneren Dynamik des Haushalts?

Der Konsolidierungsbedarf leitet sich aus dem strukturellen Defizit ab. Um der skizzierten Konfrontation mit der einfachen Defizitregel des Art. 109 III GG zu entgehen, ist es vernünftig und zu erwarten, dass sich das Land Nordrhein-Westfalen in der Zeit bis 2019 eine ab 2020 anzuwendende Konjunkturregel geben wird. Das heißt, der Konsolidierungsbedarf für die Jahre 2011 bis 2019 beträgt rund 6 Milliarden Euro. Dies sind mehr als 10% der derzeitigen Gesamtausgaben des Landeshaushalts (55,3 Mrd.).

Dieser Konsolidierungsbedarf ist sehr groß – und dennoch wahrscheinlich noch nicht „die ganze Geschichte“: Jenseits des Jahres 2020 liegen zusätzliche Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der Landesfinanzen, insbesondere demographisch bedingte überdurchschnittliche Versorgungsaufwendungen, welche durch die aktuelle Bildung von Rücklagen nur partiell gedeckt werden.

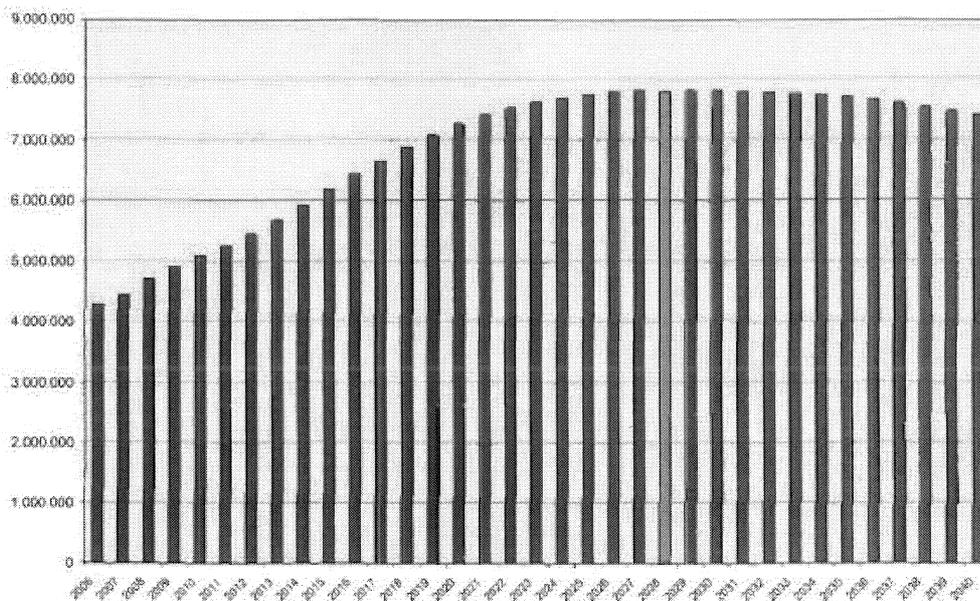
Mit Blick auf „innere Dynamiken“ des Haushalts sind einige Punkte festzuhalten:

- *Elementar*: Die Dynamik des Landeshaushalts NRW wird bestimmt und verantwortet vom Gesetzgeber. Dies gilt ist auf der Ausgabenseite der Landtag. Formal trifft dies selbstredend auch auf die Einnahmenseite zu. Faktisch wird diese aber stark durch die Steuergesetzgebung getrieben, d.h. den Bundesgesetzgeber (Bundestag und Bundesrat).

¹ Vgl. FM NRW: Stabilitätsbericht 2010, August 2010 (dort in Pro-Kopf-Werten).

² Vgl. Bauer, T.K. et al. (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung Endbericht – Juni 2010 Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

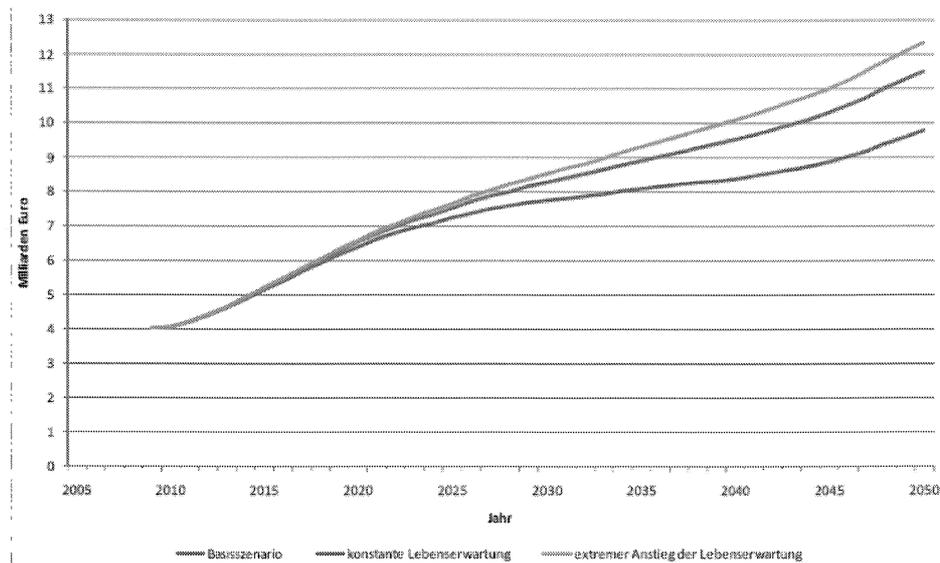
- *Zinsausgabendynamik*: Die Schulden des Landes Nordrhein-Westfalen haben seit der großen Haushaltsreform 1969/70 nur in zwei Jahren, 1973 und 2008, *nicht* zugenommen. In jedem anderen Jahr – im Aufschwung, im Abschwung, in den Jahren dazwischen – sind die Schulden getreulich gewachsen. Wachsende Schulden schaffen wachsende strukturelle Zinslasten, die über Zinszinseffekte auch überproportional wachsen. Bei (allenfalls) proportional wachsenden Einnahmen reduzieren diese Vergangenheitslasten in zunehmendem Ausmaß die finanziellen Spielräume für Gegenwarts- und Zukunftsausgaben. Regelmäßige *Tragfähigkeitsrechnungen* nach dem Vorbild des Bundes und der Europäischen Kommission könnten diese Dynamik plastisch machen. Außer einiger eher halbherziger Anläufe wird dergleichen weiterhin für Nordrhein-Westfalen nicht vorgelegt.
- *Versorgungsausgabendynamik*: Quantitativ am bedeutsamsten für den mittel- und langfristigen Konsolidierungsbedarf in Nordrhein-Westfalen dürften die in Zukunft steigenden Versorgungsausgaben für die Beamten des Landes werden. Hierzu gibt es zwei verschiedenen Vorausberechnungen: Der 2007 vorgelegte Zweite Versorgungsbericht des Landes schätzt konservativ eine knappe Verdoppelung der Versorgungsausgaben auf rund 7,8 Mrd. Euro bis 2028 voraus (Abbildung 2).



Quelle: FM NRW (2007), Zweiter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, S. 63.

Abbildung 2: Modellrechnung „Alterslast Versorgung“ des Finanzministeriums

Eine aktuelle Untersuchung von Benz, Hagist und Raffelhüschen (2010) weist eine noch einmal deutlich höhere Steigerung aus. Hier wachsen die Versorgungsausgaben vom gleichen Ausgangsniveau auf rund das Dreifache – ca. 12 Mrd. Euro bis 2050 (Abbildung 3). Bei genauer Betrachtung liegen die wesentlichen Unterschiede der Volumina in den Jahren 2030 bis 2050 begründet.



Quelle: T. Benz, C. Hagist, B. Raffelhüschen (2010): Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen, Freiburg.

Abbildung 3: NRW-Modellrechnung des Forschungszentrums Generationenverträge

- Transferynamik im Länderfinanzausgleich:* Nordrhein-Westfalen ist in der Geschichte der Bundesrepublik zweimal hintereinander vom relativ finanzstarken Zahlerland zum finanzschwachen Empfängerland im Länderfinanzausgleich geworden: Zunächst von Mitte der sechziger bis Mitte der neunziger Jahre, dann – nach einheitsbedingter Neuausrichtung des Finanzausgleichs – ein zweites Mal von 1995 bis heute. Dahinter steht ein kontinuierlicher Trend graduell zurückbleibender Steuerkraft: Nordrhein-Westfalens Einnahmenkraft wächst im langfristigen Trend langsamer als der Durchschnitt der Länder. Nur so kann es zu einem solchen säkulären „Seitenwechsel“ kommen.

Für die haushaltsseitigen Ausgaben bedeutet diese schleichende Einnahmenverschlechterung zunächst einmal weniger, als prima facie zu erwarten wäre. Derartige Mindereinnahmen werden zu einem großen Teil durch Transfers im Länderfinanzausgleich ersetzt. Wegen der zahlreichen Defizite des Finanzausgleichssystems – manche werden gerade durch die Anwendung der Schuldenbremse noch deutlicher hervortreten³ – ist allerdings fraglich, ob dieses die nächste große Revision anlässlich des auslaufenden Solidarpaktes II im Jahr 2020 unbeschadet überstehen wird. Auch hier droht

³ Vgl. ausführlich: Fuest, C., Thöne, M.: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland. - Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, 2009 (<http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/publikationen/kleine-handbibliothek/detailansicht/bid/68/nr/nr-37-reform-des-finanzfoederalismus-in-deutschland.html>).

mithin eine Dynamik, die im Ergebnis die Haushaltsspielräume des Landes signifikant einschränken kann.

3. Möglichkeiten, den Haushalt zu konsolidieren

4. Bei welchen Ausgaben und Leistungen des Landes wären Kürzungen kontraproduktiv?

Ein großer Konsolidierungsbedarf stößt auf einen Landeshaushalt, der umfangreiche und zumeist wichtige Aufgaben finanziert. Zahlreiche Konsolidierungsrunden in der Vergangenheit haben bewirkt, dass im „Altbestand“ vor allem solche Ausgaben verbleiben sind, die offensichtlich kurzfristig aufkommenden Kürzungswünschen widerstehen können. Auch mit einem Verweis auf kurzfristig geringe Disponibilität und Flexibilität von Landesausgaben können die Probleme einer auf das jeweils nächste Haushaltsjahr fixierten „Streichlistenpolitik“ leicht vorher gesehen werden.

Dennoch ist es ein klares Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit, nicht nur die in die Zukunft verschobenen Finanzlasten zu stoppen, sondern sie zudem auch zurückzufahren. Da die landesseitig betroffenen Lasten hier bei weitem nicht die einzigen und größten Bürden für die kommenden Generationen sind, ist die Konsolidierung auf Landeseite umso wichtiger. Eine „schwarze Null“, wie sie das neue Schuldenregime ab 2020 von jedem Land verlangt, ist hier eher ein zurückhaltendes Ziel. Tragfähige Finanzpolitik im Lichte des demographischen „Buckels“ durch den Ruhestand der geburtenstarken Jahrgänge um das Jahr 2030 verlangt eigentlich substantielle Haushaltsüberschüsse im Jahrzehnt davor.⁴

Zugleich sind es aber vor allem die Länder, die durch Bildungs- und Forschungspolitik dafür Sorge tragen sollen, dass die kommenden Generationen in der Lage sein sollen, die ihnen aufgebürdeten demographischen Lasten freiwillig und in einer Haltung intergenerativer Solidarität tragen zu *wollen* und zu *können*.

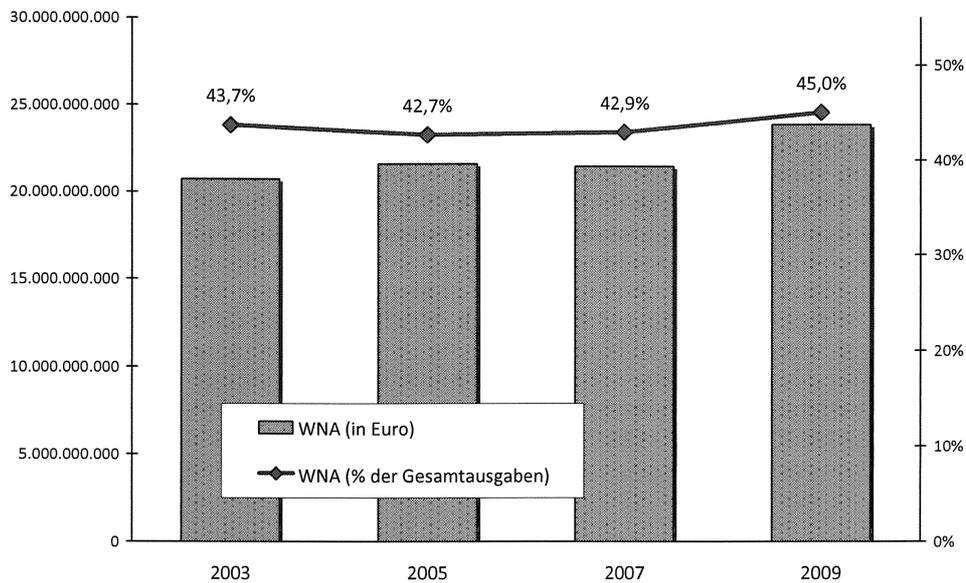
Mit diesem *Konsolidierungs-Dilemma* ist die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren konfrontiert. Sicher ist, dass einfache Lösungen für nur *eine* Seite des Problems keinen gerechten oder gar ökonomisch rationalen Ausweg bieten: Weder dürfen Zukunftsausgaben schuldenfinanziert werden. Noch darf Konsolidierung vor allem zu Lasten der Zukunftsausgaben gehen. Eine Entscheidung *zwischen* diesen beiden Alternativen führt *immer* zu einem schlechten Ergebnis.

Einen steinigen und konfliktbeladenen Ausweg bietet die *qualitative Konsolidierung*. Prämisse ist, dass rationale Konsolidierungspolitik differenzieren können muss. Andernfalls droht das Risiko, mit der Sparpolitik in falsch verstandener Gleichbehandlung diejenigen Ausgabenbereiche besonders hart zu treffen, von denen eine positive Wirkung auf Wach-

⁴ Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende? In: Schulze, G. (Hrsg.): Reformen für Deutschland: Die wichtigsten Handlungsfelder aus ökonomischer Sicht. - Stuttgart, 2009. S. 149 – 172 (auch: http://www.fifo-koeln.org/pdf/FiFo-CPE-DP_08-02.pdf).

tum und nachhaltige Entwicklung ausgeht. Kern einer nicht nur quantitativen, sondern auch „qualitativen Konsolidierung“, ist die Unterscheidung derjenigen staatlichen Ausgabenaktivitäten, die positiv mit Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung korreliert sind, von solchen Ausgaben, die hierauf neutral oder negativ wirken. Kurz, qualitative Konsolidierung schont die Zukunftsausgaben – absolut oder zumindest relativ – und belastet umso stärker die allein der Gegenwart oder Vergangenheit verbundenen Ausgaben.

Um eine solche Unterscheidung empirisch abgesichert vornehmen zu können, hat das FiFo Köln vor einigen Jahren im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen das „WNA-Budget“ entwickelte, das solche Ausgaben, die nachweisliche positive Wirkungen auf Wachstum und nachhaltige Entwicklung nehmen, von den sonstigen Ausgaben zu trennen.⁵ Das aktuelle WNA-Budget für Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2003 bis 2009 ist in Abbildung 4 skizziert.



Quelle: FiFo-Berechnungen auf Basis der Haushaltsrechnungen 2003-2009 (FM NRW).

Abbildung 3: WNA-Konzept: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben NRW

Das Volumen der WNA in Relation zu den Gesamtausgaben zeigt deutlich, wie viel anspruchsvoller eine qualitative Konsolidierung gerade in einem Landeshaushalt ist. Hier wird deutlich, dass es nicht nur um eine reine Schonung von Zukunftsausgaben gehen kann. Das allein reicht nicht. Vielmehr wird es notwendig, die Produktivität und Effizienz der öffentlichen Aufgabenerbringung grundsätzlich.

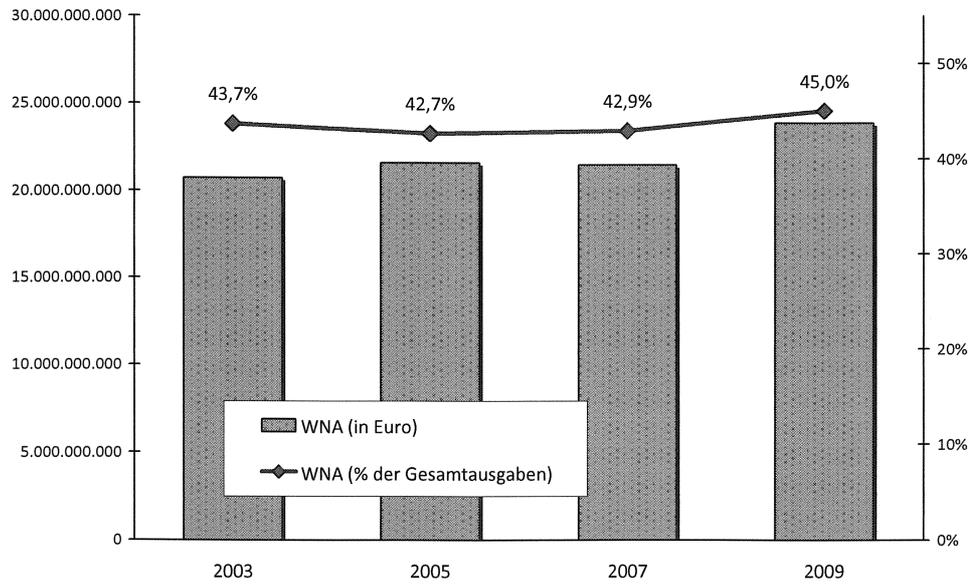
⁵ Thöne, Michael, 2005, Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben (WNA), FiFo-Berichte Nr. 2, Köln (http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2005/1442/pdf/FiFo-Berichte_Nr_2_2005.pdf). Siehe auch Afonso, A., W. Ebert, L. Schuknecht und M. Thöne, 2005, The quality of public finances and growth. European Central Bank. Working paper series.

Den Ausweg aus dem Konsolidierungs-Dilemma findet man vor allem in die mittlere Frist. *Hier* lagern noch Einsparpotenziale erstaunlicher Dimension. Ausgaben bei Einsparungen, die erst mittelfristig disponibel sind, zeigen ihre besondere Attraktivität dann, wenn sie aus *Effizienzsteigerungen* stammen. Dann werden mit Ausgaben nicht mehr zugleich staatliche Leistungen gekürzt, vielmehr werden dieselben Leistungen für weniger Steuergeld erstellt. Mehr und mehr Studien belegen, dass in derartiger „Effizienzpolitik“ große Potenziale liegen.⁶ Ein wichtiger Schritt in diese Richtung dürfte das Projekt „EPOS.NRW“ zur „Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen“ werden.

Auf der *Einnahmenseite* hat das Land sehr geringe autonome Spielräume, lediglich die Grunderwerbsteuer steht ihnen offen. Seit 2006 haben die Länder die Möglichkeit, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer LFA-unschädlich selbst festzulegen. Diese Möglichkeit nutzen aktuell sechs Länder. Statt des Ausgangsatzes von 3,5% nutzen die Berlin, Hamburg, Bremen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen einen Satz von 4,5%; Brandenburg erhebt 5,0%. Da es sich bei der Grunderwerbsteuer ökonomisch vorwiegend um eine den Faktor Boden belastende Steuer handelt, können hier – ähnlich wie bei der Grundsteuer – vergleichsweise geringe Verzerrungen der gesamtwirtschaftlichen Allokation erartet werden. Auch ihre erwartbar progressive Inzidenz spricht für eine Anpassung der Steuersätze in NRW auf 4,5%. Das jährliche Mehraufkommen dürfte allerdings 300 Millionen Euro nicht überschreiten. Die von Fuest/Thöne 2009 vorgeschlagene Ländereinkommensteuer⁷ könnte hier mitunter höhere Einnahmenezuwächse ermöglichen.

⁶ Vgl. Überblicke in: Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?; Thöne, M., Dobroschke, S.: Qualität der öffentlichen Finanzen – Anwendung des Ansatzes der EU-Kommission auf Deutschland. März 2010, FiFo Bericht Nr. 12; S. Deroose and C. Kastrop (Eds.): The Quality of Public Finances. Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007). Occasional Papers 37, March 2008. Brussels, European Commission.

⁷ Vgl. ausführlich: Fuest, C., Thöne, M.: Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, a.a.O.



Quelle: FiFo-Berechnungen auf Basis der Haushaltsrechnungen 2003-2009 (FM NRW).

Abbildung 3: WNA-Konzept: Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben NRW