

Stellungnahme des IW, 07.10.2013, Düsseldorf

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)

Ralph Brügelmann
Senior Economist

Zu Frage 1:

Die Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt im Haushaltsplanentwurf in Höhe von 2.587 Millionen Euro korrespondiert mit einem Finanzierungssaldo von -1.994 Millionen Euro. Dies stellt gegenüber den Werten in der gegenwärtig noch aktuellen Finanzplanung 2012-2016 eine signifikante Verbesserung von jeweils rund 1 Milliarde Euro dar (Vergleichswerte für 2014: Nettokreditaufnahme = 3.462; Finanzierungssaldo = -3.029).

In der Finanzplanung war vorgesehen, die jetzt für 2014 angestrebten Werte erst 2016 zu erreichen. Zu dem geringeren Defizit tragen Ausgabenkürzungen von 340 Millionen Euro und Einnahmeverbesserungen von 694 Millionen Euro bei. Grundsätzlich ist diese Entwicklung eindeutig zu begrüßen. Hinsichtlich möglicher Einschränkungen siehe Antworten zu Frage 5.

Dennoch stellt die Nettokreditaufnahme 2014 von mehr als 2 Milliarden Euro das Land weiterhin vor große Herausforderungen. Es hängt wesentlich davon ab, ob die Haushaltsplanentwürfe der Jahre 2013 und 2014 umgesetzt werden können, damit eine realistische Chance zur Einhaltung der Schuldenbremse 2020 besteht. Denn so würde der Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens 2013 erstmals einen Konsolidierungskurs einschlagen, der in etwa einem linearen Abbau des strukturellen Defizits von 2010 bis 2020 entspricht. In den Jahren 2011 und 2012 war dies nicht der Fall. Damit würde NRW in den Jahren 2013 und 2014 die Anforderung erfüllen, die auch an die Länder gestellt wird, die Konsolidierungshilfen erhalten.

Zu Frage 2:

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

Zu Frage 3:

Baden-Württemberg hat einen Finanzplan 2013 bis 2020 beschlossen. Darin sind die geplanten Finanzierungssalden, die korrespondierende Nettokreditaufnahme sowie die zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 erforderlichen Mehreinnahmen und Ausgabenkürzungen enthalten. Die Planung ist in Tabelle 1 im Anhang abgebildet. Sie zeigt, dass in Baden-Württemberg ein nahezu linearer Abbau der Nettokreditaufnahme ausgehend vom Stand des Jahres 2013 vorgesehen ist (siehe Zeile Nettokreditaufnahme 2013/2014 gem. Ermächtigung StHG 2013/2014).

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 wie möglich zu machen, sollte das Land NRW ebenfalls einen verbindlichen Abbaupfad für das Defizit vorlegen. Es wäre vorteilhaft, wenn NRW Dabei über den Ansatz von Baden-

Württemberg hinausgeht und in den Jahren 2019 und 2020 nur noch geringe Konsolidierungserfordernisse verbleiben, um einen Sicherheitspuffer herzustellen. Es ist zwar durchaus möglich, dass ein entsprechender Pfad regierungsintern bereits vorliegt. Er sollte aber auch publiziert werden, um die politischen Prioritäten klarzustellen.

Zu Frage 4:

Bei der gegenwärtigen Nettokreditaufnahme muss das Land NRW noch rund 3 bis 4 Prozent seines Haushaltsvolumens konsolidieren, um 2020 die Schuldenbremse einzuhalten. Dies wird kaum zu schaffen sein, wenn sich die Einsparungen auf kleinere Positionen beschränken. Im Haushaltsplanentwurf 2014 sind Personalausgaben in Höhe von insgesamt 23.152,8 Millionen Euro eingestellt. Davon entfallen 11.904,2 Millionen Euro auf Bezüge von Beamten, und Richtern zuzüglich 689,4 Millionen Euro für Beihilfen. Hinzu kommen 2.596,2 Millionen Euro für Entgelte der Arbeitnehmer.

Diese Bezüge verteilen sich auf 292.896 Vollzeitäquivalente im Kernhaushalt von NRW (Stand 2012). Davon entfallen 5.013 Vollzeitäquivalente auf die innere Verwaltung, 26.296 auf die Finanzverwaltung, 47.364 auf die Polizei und 166.887 auf allgemeinbildende sowie berufliche Schulen (Quelle. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6.1, Tabelle 4.3 S.2; Aufzählung hier nicht vollständig).

Vor diesem Hintergrund können 445 kw-Vermerke nicht als ernsthafte Sparbemühung gewertet werden, unabhängig davon, ob sie gestrichen werden oder nicht. Da wie erwähnt an den großen Ausgabenposten gespart werden muss – und die Personalausgaben gehören eindeutig zu

den großen Posten – sollte geprüft werden, ob weitergehende Personaleinsparungen möglich sind. Dies kann natürlich nicht willkürlich geschehen. Stattdessen ist durch ein geeignetes Evaluierungsverfahren herauszufinden, in welchen Bereichen die Einrichtungen des Landes effizienter werden könnten. Sobald der Landesregierung entsprechende Erkenntnisse vorliegen, sollten sie konsequent umgesetzt werden. Nur so kann eine Personalpolitik eingeleitet werden, die signifikant zur Einhaltung der Schuldenbremse beiträgt.

Eine solche Tendenz ist aber nicht erkennbar. Der Personaletat steigt gegenüber dem Vorjahr leicht an. Die gilt für den Gesamtbetrag wie auch für die Bezüge der Beamten und Richter sowie die Entgelte für Angestellte und Arbeitnehmer. Zusätzlich verzeichnet der Haushalt in der Gruppierungsübersicht unter Gruppe 46 eine globale Mehrausgabe von 158 Millionen Euro (Vergleichswert 2013: 622 Millionen Euro).

Zu Frage 5:

Die globale Minderausgabe von brutto 865 / netto 672 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. Bereits im Haushaltsplan 2013 war eine globale Minderausgabe von brutto 814 Millionen Euro angesetzt. Es hängt entscheidend davon ab, dass diese geplanten Einsparungen im Rahmen des Haushaltsvollzugs tatsächlich umgesetzt werden. Ansonsten lässt sich die ambitionierte Rückführung der Finanzierungssalden 2013 / 2014 nicht realisieren.

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.

Insgesamt soll aus den (Brutto-)Globalposten eine Verbesserung des Finanzierungssaldos von 1.165 Mio. Euro gegenüber dem Ansatz in der Finanzplanung 2012-2016 resultieren. Dies übertrifft die tatsächliche Abnahme des Defizits von 1.035 Millionen Euro (Vergleichswerte: 2014 im Finanzplan: -3.029; Haushaltsplanentwurf 2014: -1.994). Es wird sich daher erst im Haushaltsvollzug zeigen, ob die angestrebten Verbesserungen tatsächlich erreicht werden und spürbare Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse erzielt werden können.

Zu Frage 6:

NRW war zum 31.12.2012 mit 208 257 Millionen Euro beim nicht-öffentlichen-Bereich, d.h. primär am Kreditmarkt, verschuldet. Die geplante Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt von 2. 587 Millionen Euro stellt eine Zunahme von 1,2 Prozent dar. Dies ist für sich genommen unkritisch, insbesondere bei dem gegenwärtig niedrigen Zinsniveau. Allerdings hat sich in der Vergangenheit die Verschuldung sukzessive über einen langen Zeitraum hinweg aufgebaut. Dieser Trend muss gebrochen werden. Darauf wirkt die Schuldenbremse hin. Bei Einhaltung der Schuldenbremse und konstantem Zinsniveau werden die Zinsausgaben automatisch nicht weiter ansteigen und die Zins-Steuerquote nimmt künftig

ab. Dann kann ein zunehmender Teil der Steuereinnahmen in Zukunftsausgaben fließen.

Wird die Schuldenbremse hingegen nicht eingehalten, verharrt der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen auf einem hohen Niveau und nimmt spätestens dann zu, wenn die aktuelle Niedrigzinsphase endet. Dann besteht die Gefahr, dass insbesondere bei disponiblen Ausgaben, die nicht durch Leistungsgesetze oder Verträge etc. fixiert sind, gekürzt wird. Dazu gehören typischerweise öffentliche Investitionen oder auch öffentliche Forschungsausgaben.

Zu Frage 7:

Wie hoch das strukturelle Einsparpotenzial durch die Einführung von Verwaltungsassistentenkräften sein kann, lässt sich per se nicht beurteilen. Dies stellt aber eine Maßnahme dar, die zur Dämpfung des Personalkostenwachstums geprüft werden sollte.

Anhang Tabelle 1: Finanzplan Baden-Württemberg

**Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2020
- Stand Juni 2013**

Alle Angaben in Mio. Euro / Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo Einnahmen ./.. Ausgaben gem. Projektion (negativ = Defizit)	-1.653	-1.511	-2.039	-1.965	-2.104	-1.690	-1.762	-1.799
geplante Nettokreditaufnahme (Nettokreditaufnahme 2013/2014 gem. Ermächtigung StHG 2013/2014)	1.780	1.488	1.068	840	790	238	180	0
<i>nachrichtlich: lineare Rückführung gem. Berechnung IW-Köln</i>	<i>1.780</i>	<i>1.526</i>	<i>1.271</i>	<i>1.017</i>	<i>763</i>	<i>509</i>	<i>254</i>	<i>0</i>
Saldo NEU (positiv = Überschuss; negativ = Defizit)	127	-22	-971	-1.125	-1.314	-1.452	-1.582	-1.799
Nettosteuerermehreinnahmen aufgrund angestrebter Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene			400	400	400	400	400	400
Abbaupfad ab 2014	127	-22	-571	-725	-914	-1.052	-1.182	-1.399

Quelle: Finanzministerium Baden Württemberg, Finanzplan des Landes Baden-Württemberg gem. § 18 Abs. 10 Landeshaushaltsordnung für die Jahre 2013 bis 2020, Stand Juni 2013, S. 17, IW-Köln