

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 7. November 2013

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2013) sowie zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013)

Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 6. November 2013

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/1202
Alle Abg

Antworten auf ausgewählte Fragen

1) Wie beurteilen Sie die geplante Neuverschuldung von 2,4 Milliarden Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse?

Nordrhein-Westfalen hat die Schuldenbremse noch nicht ins Landesrecht übernommen. Mit der Einsetzung einer Verfassungskommission wurde zwar ein erster Schritt zu einer Anpassung der Verfassung¹ an die neue Regelung unternommen. Noch ist aber alles offen. Man kann sich alternativ an der Nettoneuverschuldung orientieren und diese als Zielgröße definieren oder aber eine strukturelle Neuverschuldung ermitteln, bei der die Nettoneuverschuldung um eine Konjunkturkomponente und ggf. den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt wird.

Bei letzterer Vorgehensweise würde die strukturelle Neuverschuldung, wenn man sich am Verfahren des Bundes orientiert und die dort ermittelte Konjunkturkomponente anteilig den Ländern zurechnet („aggregiertes Quotierungsverfahren“) und außerdem um den Saldo aus Darlehensvergaben und Darlehensrückflüssen bereinigt, 2,125 Mrd. Euro betragen². Eine gleichmäßige Rückführung in 6 Schritten würde jedes Jahr eine strukturelle Verbesserung um 0,354 Mrd. Euro erfordern. Dabei müsste die Konjunkturkomponente für das Folgejahr jährlich anhand der Herbstprojektion der Bundesregierung

¹ Artikel 83 der Landesverfassung muss entsprechend neu gefasst werden. Da die Schuldenbremse bereits über das Grundgesetz bindend ist, ist eine Landesregelung mit Verfassungsrang nicht zwingend notwendig. Eine einfachgesetzliche Regelung würde ausreichen und hätte den Vorteil, dass Änderungen mit einfacher Mehrheit möglich sind. Vor dem Hintergrund, dass bisher keine Erfahrungen mit der Schuldenbremse bestehen, ist es nicht ratsam Ausführungsdetails mit Verfassungsrang auszustatten. Unschädlich ist allerdings eine Wiederholung der entsprechenden Regelungen des Artikels 109 (3) GG.

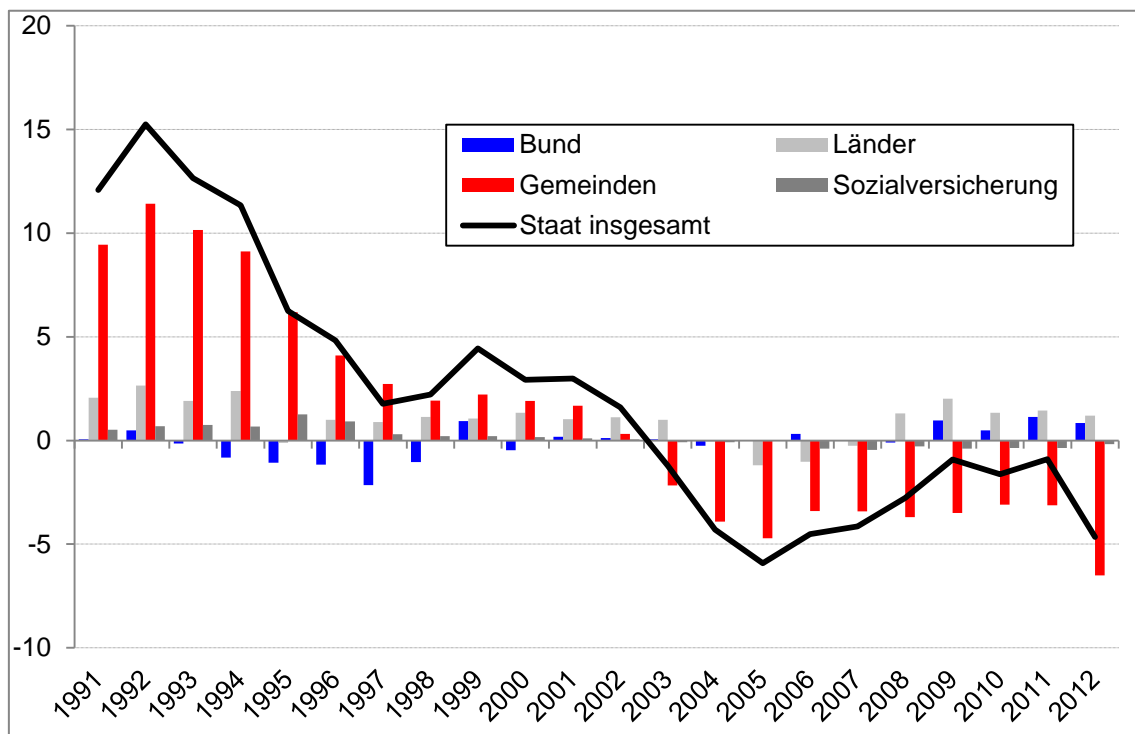
² Strukturelle Neuverschuldung= Neuverschuldung – Konjunkturkomponente + Darlehensrückflüsse – Darlehensvergaben also: 2,4 Mrd. Euro – 0,582 Mrd. Euro + 0,617 – 0,345= 2,125 Mrd. Euro.

bestimmt werden, um die im Folgejahr insgesamt zulässige Neuverschuldung zu ermitteln.

Bei ersterer Herangehensweise ist ab 2014 noch eine Nettoneuverschuldung von 2,4 Mrd. Euro abzubauen. In gleichen Schritten wären dies 0,4 Mrd. Euro jährlich. Dabei würde man bei Berücksichtigung der Konjunktur zu Beginn möglicherweise zu stark konsolidieren und später zu wenig. Allerdings ist auch das Verfahren des Bundes zur Konjunkturbereinigung kritisch zu betrachten (Truger und Will 2012). Natürlich wären noch zahlreiche weitere Vorgehensweisen denkbar, auf die hier nicht eingegangen wird.

Für die beiden angesprochenen Ansätze bleibt ein Konsolidierungsbedarf von über zwei Milliarden Euro, der sich entsprechend erhöhen würde, wenn es nicht gelänge, die globalen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben (vgl. Frage 5 unten) zu realisieren. Ohne zusätzliche Einnahmen ist die Konsolidierung schwierig, zumal der tatsächliche Ausgabenbedarf höher anzusetzen wäre, als dies aktuell im Haushalt der Fall ist, wollte man den Investitionsstau, der inzwischen allgemein beklagt wird (Bach et al. 2013, RWI 2013) überwinden. Dann müssten die Investitionen deutlich ausgeweitet und nicht das dritte Jahr in Folge zurückgeführt werden.

Abbildung 1: Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung (Mrd. Euro)



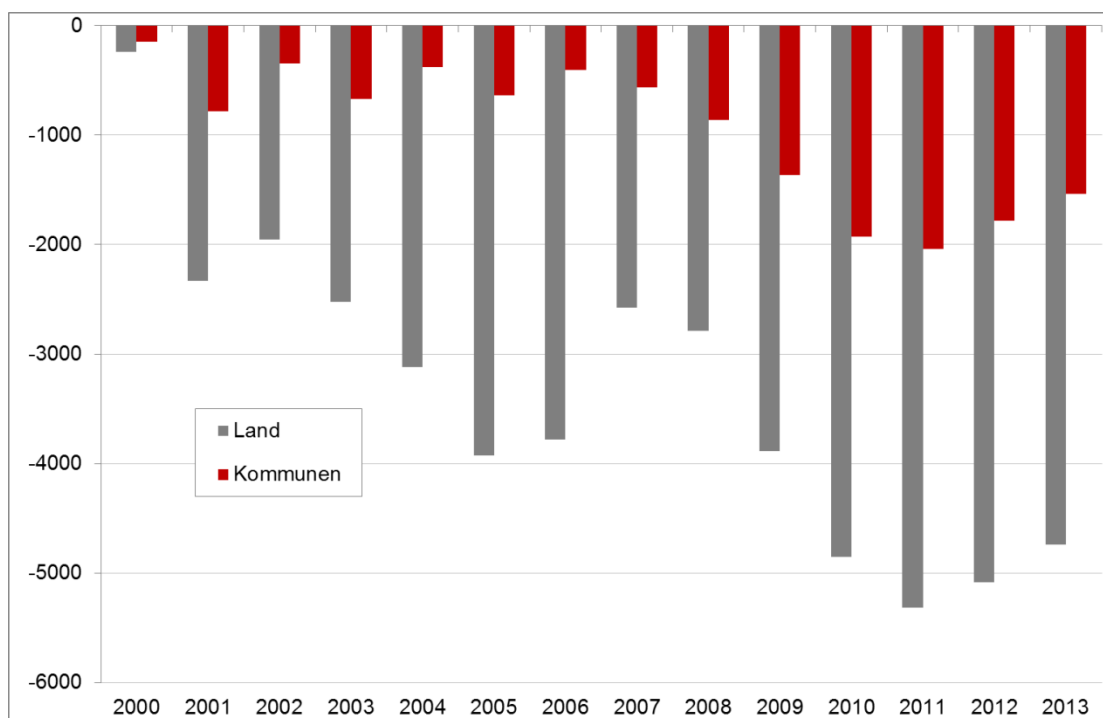
Quelle: Destatis, Berechnungen des IMK.

Seit rund einem Jahrzehnt sind die öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland negativ (Abbildung 1). Der kumulierte Substanzverzehr addiert sich laut VGR auf rund 31 Mrd. Euro. Diese Daten lassen sich zwar nicht auf die Bundesländer aufteilen, es spricht

aber einiges dafür, dass die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen angesichts der sehr angespannten Finanzlage vieler Kommunen eher ungünstiger sein dürfte als im Rest der Republik. Hier müsste dringend gegengesteuert werden, wobei die Substanzerhaltung (also keine negativen Nettoinvestitionen) die Untergrenze darstellt.

Die Möglichkeiten für weitere Maßnahmen auf der Ausgabenseite sind dabei sehr begrenzt. Eine Stärkung der Einnahmenseite des Haushalts wäre daher dringend geboten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund erheblicher Mindereinnahmen dadurch, dass die Steuereinnahmen per Saldo seit Ende der 1990er Jahre deutlich gesenkt wurden (Abbildung 2). Ohne diese Steuerrechtsänderungen wäre der Haushalt des Landes ausgeglichen. Möglicherweise ergeben sich für Nordrhein-Westfalen in den kommenden Jahren geringfügige Mehreinnahmen. Diesbezüglich bleiben die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung abzuwarten. Presseberichten zufolge (Schäfers, 2013) können die Länder möglicherweise mit Mehreinnahmen von rund 5 Mrd. Euro bis 2017 rechnen. Für Nordrhein-Westfalen wären das dann rund 200 Mio. Euro jährlich. Die Haushaltslage bliebe aber auch dann eng.

Abbildung 2: Steuerausfälle durch Steueränderungen seit 1998 (vor kommunalem Finanzausgleich)



Quelle: Finanzberichte des BMF, Destatis, Berechnungen des IMK.

Nach wie vor wäre es empfehlenswert, Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen für hohe Einkommen und Vermögen zu generieren. Eine Kombination aus einer Anhebung des Spitzensteuersatzes (SPD-Konzept), einer Verdopplung des Aufkommens aus der Erbschaftsteuer (durch Besteuerung von Betriebsvermögen, eine Korrektur der Freibeträge sowie teilweise höhere Sätze) und einer Wiedererhebung der Vermögensteuer

brächte für alle Gebietskörperschaften ein Mehraufkommen von 21 Mrd. Euro (Rietzler 2013). Über 4 Mrd. davon würden dabei auf das Land Nordrhein-Westfalen entfallen. Falls sich diese Steuererhöhungen auf der Bundesebene nicht durchsetzen lassen, muss über eine Second-Best-Lösung nachgedacht werden. Dafür bliebe als einzige Option eine weitere Anhebung der Grunderwerbsteuer, bei der durch eine Anhebung um einen Prozentpunkt auf 6 % mehr als 300 Mio. Euro und bei einer Anhebung auf 7 % rund 650 Mio. Euro erzielt werden könnten. Dies könnte zumindest einen Beitrag zum Haushaltsausgleich leisten. Eine Investitionsoffensive ließe sich damit allerdings kaum finanzieren.

2) Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft?

Eine Inanspruchnahme des Landes kann nicht ausgeschlossen werden, aber sie kann zeitlich oder betragsmäßig nicht genau spezifiziert werden. Es scheint daher in der Tat wenig sinnvoll, diesen Fall konkret einzuplanen. Dies würde ja bedeuten, dass man aufgrund des möglichen Eintretens recht unsicherer zusätzlicher Ausgaben vorsorglich Ausgabenkürzungen vornehmen müsste. Da hier die Möglichkeiten begrenzt sind, wäre zu befürchten, dass es zu weiteren Kürzungen bei den Investitionen käme. Diese würden die Wirtschaft des Landes dann mit Sicherheit beeinträchtigen.

3) In Baden-Württemberg hat die dortige Landesregierung einen Finanzplan 2020 beschlossen, der die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verzichtet bislang auf die Darstellung eines Abbaupfads bis 2020. Wie bewerten Sie eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden Finanzplan?

Die Aufstellung eines konkreten Abbauplans wäre zu begrüßen. Das Basis-Szenario des Berichts über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW Drucksache 16/1185) zeigt für 2020 noch keinen ausgeglichenen Haushalt, sondern in Abhängigkeit von der demografischen Anpassung eine Kreditaufnahme von 500 oder 800 Mio. Euro. Demnach scheint es gegenüber der aktuellen Planung noch einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf zu geben. Allerdings sind die Zuwächse bei den Steuereinnahmen von unter 3 Prozent nach 2018 möglicherweise etwas pessimistisch. Dem steht gegenüber, dass die Planung wie bereits unter 1. aufgeführt zahlreiche restriktive Maßnahmen auf der Ausgabenseite enthält, die so nicht empfehlenswert sind.

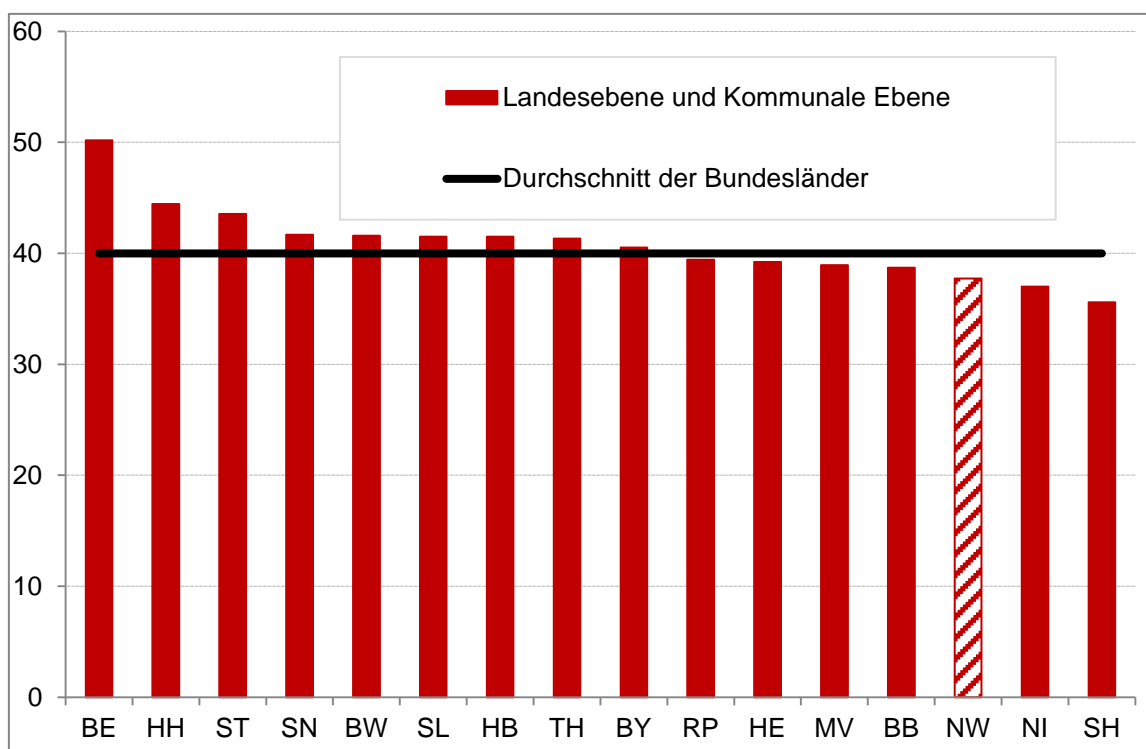
Ein konkreter Abbauplan mit einer Darstellung aller wichtigen Haushaltspositionen bis 2020 könnte grundsätzlich die Transparenz erhöhen. Eine Sicherheit bietet so ein Plan nicht, zumal er im Falle eines starken Konjunkturerinbruchs schnell zur Makulatur werden könnte. Der Plan für Baden-Württemberg enthält einige Planungsansätze, die weit außerhalb des Gestaltungsspielraums des Landes liegen – z.B. 400 Mio. Euro Mehreinnahmen durch Steuerrechtsänderungen auf der Bundesebene. Wenngleich diese drin-

gend notwendig wären (siehe Frage 1), so kann man sie nicht einplanen, bevor sie beschlossen sind. Der Finanzplan 2020 ist insofern kein Vorbild für NRW.

4) *Wie beurteilen Sie die Beendigung jeglichen Personalabbaus sowie die Streichung von 445 identifizierten und ausgebrachten kw-Vermerken vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie einer derzeitigen Personalausgabenquote des Landes von rd. 40 Prozent und einer Personalsteuerquote von über 50 Prozent?*

Nach der Darstellung in der mittelfristigen Finanzplanung (Drucksache 16/3801) sinkt die Zahl der Stellen im Jahr 2014 per Saldo um 2304 von 286.889 auf 284.585 Stellen. Grundsätzlich ist eine Haushaltskonsolidierung, die stark auf Personalabbau setzt, insbesondere auch deshalb verfehlt, weil die Personalausstattung in Nordrhein-Westfalen im Vergleich mit den übrigen westdeutschen Flächenländern nicht überdurchschnittlich ist.

Abbildung 3: Vollzeitäquivalente im öffentlichen Dienst je 1000 Einwohner



Quelle: Destatis, Fachserie 14 Reihe 6, Angaben von Destatis zur Bevölkerung am 30.6.2012 nach Zensus 2011.

Betrachtet man das Land und die Kommunen zusammen³, so bewegt der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben im Vergleich mit den übrigen westdeutschen

³ Daten: Fachserie 14, Reihe 2, Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, Destatis; Dort sind auch Extrahaushalte eingeschlossen.

Flächenländern im Mittelfeld⁴. Die Personalsteuerquote unterscheidet sich nicht zuletzt, weil bei Empfängerländern im Länderfinanzausgleich die Ausgleichszuweisungen in der Statistik nicht unter Steuern sondern wie im Haushalt auch unter „Laufende Zuschüsse und Zuweisungen“ erfasst sind. Im Ländervergleich entsprachen die öffentlichen Personalausgaben in NRW mit 2175 Euro je Einwohner fast genau dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Dabei war die öffentliche Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten in NRW unterdurchschnittlich (Abbildung 3).

5) Wie beurteilen Sie die Globalen Minderausgaben von 865 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell entlastet?

Es ist schwer, Positionen zu bewerten, die nicht klar spezifiziert sind. Da bisher keine Informationen darüber vorliegen, inwieweit und wo die für 2013 veranschlagten Minderausgaben und Mehreinnahmen bisher realisiert werden konnten, ist es schwierig, entsprechende Aussagen für 2014 zu machen. Für eine Beurteilung, ob diese Positionen einen nachhaltigen Beitrag zu einer strukturellen Haushaltsentlastung leisten können, wäre es notwendig zu wissen, ob mit diesen Mehreinnahmen und Minderausgaben in jedem Jahr gerechnet werden kann. Dies kann aber nicht beurteilt werden.

6) Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Welche Gefahren drohen andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?

Die aktuelle Planung beinhaltet für das kommende Jahr bereits erhebliche Konsolidierungsschritte. Diese gehen teilweise auch zu Lasten der Investitionen. Insbesondere diese Ausgabenkürzungen haben wegen des hohen Multiplikators negative Rückwirkungen auf die Konjunktur⁵. Bei niedrigeren Wachstumsraten verschärft sich aber die Belastung durch Zinszahlungen, weil die Zins-Wachstumsrelation ungünstiger wird (Horn et al. 2013, Infobox 3). Eine Konsolidierung über die Einnahmenseite hat zwar grundsätzlich auch negative Konjunkturlwirkungen, diese sind aber geringer als auf der Ausgabenseite (Gechert und Will 2012). Wenn es zudem gelänge, ein ausreichendes Aufkommen zu generieren, dann könnten über die Rückführung der Neuverschuldung hinaus auch die öffentlichen Investitionen erhöht werden. Dabei könnte sich insgesamt eine annähernd neutrale Konjunkturlwirkung der Konsolidierung einstellen.

⁴ Aufgrund des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads ist es bei Ländervergleichen angezeigt, das jeweilige Land und die Kommunen zusammen zu betrachten.

⁵ Laut Herbstprojektion der Bundesregierung ist die Produktionslücke derzeit negativ. Die Annahme hoher Multiplikatoren ist auch vor diesem Hintergrund gerechtfertigt.

Literatur

Bach, S. / Baldi, G. / Bernoth, K. / Bremer, B. / Farkas, B. / Fichtner, F. / Fratzscher, M. / Gornig, M. (2013): Wege zu einem höheren Wachstumspfad, DIW Wochenbericht 26/2013, S. 6-17.

Gechert, S., Will, H. (2012): Fiscal Multipliers: A Meta Regression Analysis, IMK Working Paper Nr. 97, Juli.

Horn, G., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Lindner, F., Rannenberg, A., Rietzler, K., Stephan, S., Tober, S., Zwiener, R. (2013): Inmitten der Krise des Euroraums Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2013, IMK Report 79, Januar.

Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksachen 16/1185, 16/3801, 16/4300.

Rietzler, K. (2013): Öffentliche Einnahmen des Landes Rheinland-Pfalz, Entwicklung, Struktur und Optionen für eine Aufkommenserhöhung. Reihe: IMK Policy Brief. Düsseldorf

RWI (2013): Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2013, RWI Konjunkturbericht, Jahrgang 64 (2013) Heft 3, Essen.

Schäfers, M. (2013): Schätzung des Finanzministeriums, 16 Milliarden Euro mehr Steuern bis 2017, Frankfurter Allgemeine Zeitung 5.11.2013, (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/recht-steuern/schaetzung-des-finanzministeriums-16-milliarden-euro-mehr-steuern-bis-2017-12649994.html>)