

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Haushaltsgesetz 2008 und Finanzplanung des Landes Nordrhein- Westfalen 2007–2011

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das
Haushaltsjahr 2008, Gesetzentwurf der
Landesregierung – Drucksache 14/4600 –

Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Dr. Hans Georg Fabritius,

Prof. Dr. Harald B. Giesel, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Dr. Thomas A.

Lange, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,

Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,

Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Haushaltsgesetz 2008 und Finanzplanung des Landes

Nordrhein-Westfalen 2007–2011 –

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes

Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2008, Gesetzentwurf der

Landesregierung – Drucksache 14/4600 –

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Oktober 2007

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Haushaltsgesetz 2008 und Finanzplanung des Landes Nordrhein- Westfalen 2007–2011

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr
2008, Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 14/4600 –

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 18. Oktober 2007

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt und Dr. Lars-H.R. Siemers



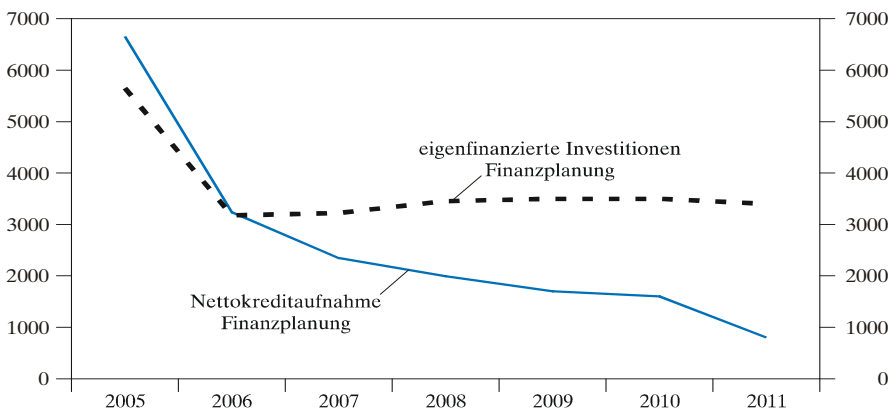
Einführung

Das RWI Essen wurde vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen (NRW) eingeladen, an der öffentlichen Anhörung zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2008 teilzunehmen. Der Ausschuss hat uns zum Themenkomplex „Allgemeine Finanzpolitik“ explizit befragt (Fragen 35 bis 40 des Fragenkatalogs). Diese sechs Fragen beantworten wir im Folgenden.

Zuvor wollen wir die Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 kurz darauf untersuchen, ob die Verfassungsgrenze der Nettoneuverschuldung eingehalten wird und die Finanzplanung nachhaltig ist. In Tabelle 1 werden die Eckdaten der Finanzplanung der Landesregierung und der wirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre bis 2011 dargestellt. Laut Finanzplanung wird die Verfassungsgrenze für die Nettoneuverschuldung auf Grund der Konsolidierungsanstrengungen der Landesregierung und vor allem wegen der sprudelnden Steuereinnahmen schon in 2007 eingehalten. In den Folgejahren wird die Nettoneuverschuldung deutlich reduziert, aber bis 2011 noch nicht abgebaut (Schaubild 1). Die Zunahme des Schuldenstandes flacht sich allerdings ab (Schaubild 2). Es fällt auf, dass die Landesregierung trotz der Vereinbarung im Finanzplanungsrat, den Anstieg der Ausgaben auf 1% pro Jahr zu begrenzen, ihre bereinigten Ausgaben in allen Jahren des Planungszeitraums um mindestens 1,4% steigen lässt; in den Jahren 2009 (+2,7%) und 2010 (+2,3%) sogar um weit mehr als 2%.

Schaubild 1

Eigenfinanzierte Investitionen und Nettokreditaufnahme
2005 bis 2011; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

Tabelle 1
Eckwerte des NRW-Haushalts

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Finanzwirtschaftliche Entwicklung in NRW						
Finanzplanung 2006 bis 2010¹						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	48 402	49 435	50 200	50 800	51 300	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-4,3	2,1	1,5	1,2	1,0	
Steuereinnahmen, Mill. €	35 245	37 385	38 455	39 580	41 095	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	6,1	2,9	2,9	3,8	
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3 274	3 302	3 500	3 300	3 300	
Schuldenaufnahme netto, Mill. €	5 588	4 353	4 300	3 900	3 000	
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill. €	+2 314	+1 051	+800	+600	-300	
Haushaltsplanentwurf 2007² (25.1.2007)						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	47794	49557				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-5,5	3,7				
Steuereinnahmen, Mill. €	337044	38 535				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	6,8	4,0				
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3178	3 264				
Schuldenaufnahme netto, Mill. €	3236	3 230				
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill. €	+58	-35				
Finanzplanung 2007 bis 2011³						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	47798	50021	50723	52100	53300	54300
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	-5,5	4,7	1,4	2,7	2,3	1,9
Steuereinnahmen, Mill. €	37044	39950	41140	42800	44500	46300
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	6,8	7,8	3,0	4,1	3,9	4,1
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3176	3222	3454	3500	3500	3400
Schuldenaufnahme netto, Mill. €	3240	2344	1993	1700	1600	800
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill. €	64	-878	-1461	-1800	-1900	-2600
II. Gesamtwirtschaftl. Entwicklung in Deutschland						
1. AKS-Vorgaben Mai 2006						
Nominales BIP, Mrd. €	2 290,2	2 342,1	2 405,0	2 469,6	2 536,0	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,0	2,3	2,7	2,7	2,7	
Reales BIP, Mrd. €	2 171,6	2 192,9	2 229,0	2 265,0	2 302,0	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	1,0	1,6	1,6	1,6	
2. AKS-Vorgaben November 2006						
Nominales BIP, Mrd. €	2 306	2 366				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,9	2,6				
Reales BIP, Mrd. €	2 179	2 210				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,3	1,4				
3. AKS-Vorgaben Mai 2007						
Nominales BIP, Mrd. €	2307,2	2400,3	2489,2	2558,9	2630,4	2704,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,0	4,0	3,7	2,8	2,8	2,8
Reales BIP, Mrd. €	2186,5	2236,4	2290,0	2322	2354	2386
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,7	2,3	2,4	1,4	1,4	1,4
3. Gemeinschaftsdiagnose Herbstdiagnose 2007⁴						
Nominales BIP, Mrd. €	2 322,2	2424,0	2514,4			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,5	4,4	3,7			
Reales BIP, Mrd. €	2 183,0	2239,3	2289,4			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,9	2,6	2,2			

¹⁾ Finanzplanung des Landes Landtag Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/2301 vom 16.08.2006. -

²⁾ Nachtragshaushaltsgesetz 2006. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/2840 vom 03.11.2006. - Haushaltsgesetz 2007.

Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/2884 vom 08.11.2006. - ³⁾ Finanzplanung des Landes Landtag Nordrhein-Westfalen

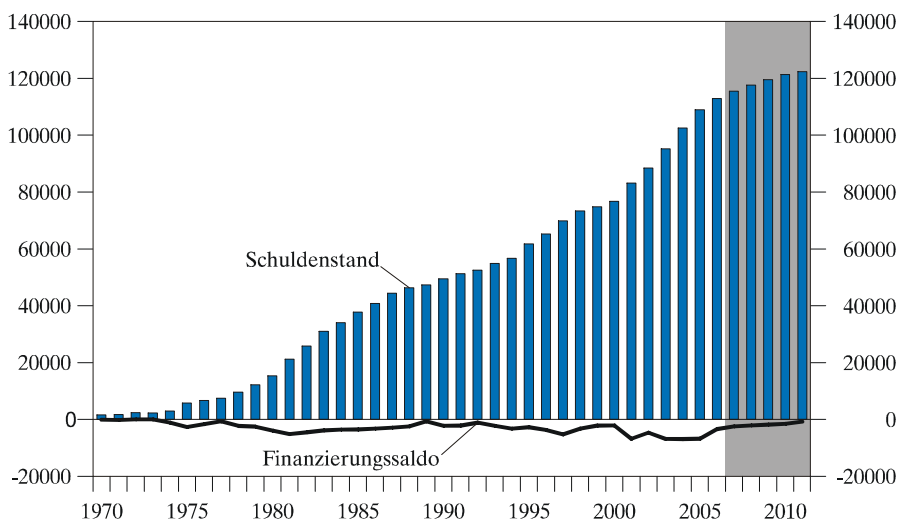
2007 bis 2011 mit Finanzbericht 2008. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/4601 vom 10.08.2007. - ⁴⁾ Gemeinschaftsdiag-

gnose (2007), Aufschwung legt Pause ein.

Schaubild 2

Schuldenstand und Finanzierungssaldo

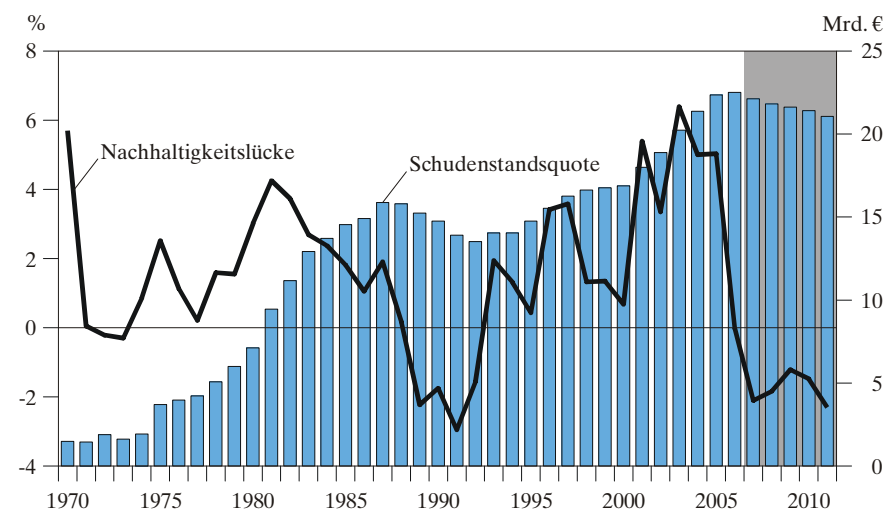
1970 bis 2001; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

Die aktuelle Finanzplanung der Landesregierung zeigt, dass die Landesregierung dank der sprudelnden Steuereinnahmen deutliche Fortschritte bei der Rückführung des Defizits erzielt hat. Wir können die Finanzplanung der Landesregierung als nachhaltig klassifizieren, wenn wir vereinfachend davon ausgehen, dass eine nachhaltige Finanzpolitik dann vorliegt, wenn die Schuldenstandsquote nicht steigt. Die so definierte Nachhaltigkeitslücke ist seit dem Jahr 2006 negativ. Es besteht somit keine Nachhaltigkeitslücke mehr und die Schuldenstandsquote sinkt ab dem Jahr 2007 (Schaubild 3).

Schaubild 3

Schuldenstandsquote und Nachhaltigkeitslücke
 1970 bis 2011


Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

Themenkomplex „Allgemeine Finanzpolitik“ (Fragen 35 bis 40)**Frage 35**

Die Landesregierung beziffert in dem vorliegenden Haushaltsentwurf das Steuereinnahmewachstum im Jahr 2008 mit 3,0 vH. Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Helmut Linsen, vertritt ausweislich verschiedener Quellen die Auffassung, dass Steuereinnahmen vorsichtig zu kalkulieren sind. Der Bundesfinanzminister, Peer Steinbrück, vertritt offensichtlich dieselbe Position. Anlässlich der 2./3. Lesung des Bundeshaushalts vom 24. November 2006 sagte er: „Aber eine bessere Steuerschätzung ist nicht gleichzusetzen mit einer Haushaltsverbesserung.“ Wie bewerten Sie die Herangehensweise, Steuereinnahmen vorsichtig zu kalkulieren, grundsätzlich? Würde diese Herangehensweise im vorliegenden Haushaltsentwurf umgesetzt?

Die Landesregierung legt in ihrer Haushalts- und Finanzplanung im Jahr 2008 einen Anstieg des Steueraufkommens – im Vergleich zum Soll 2007 – von 3,0% und in der mittleren Frist von 4,1% (2009), 3,9% (2010) und 4,1% (2011) zugrunde. Sie hat damit die Steueransätze gegenüber den alten Planungen nach oben korrigiert; zuvor war noch – von einer niedrigeren Basis ausgehend - mit einem Plus von 2,9% für 2008 und von 2,9% bzw. 3,8% in den beiden Folgejahren gerechnet worden.

Der NRW-Steueransatz für 2008 wurde aus der Mittelfristprognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen (AKS) vom Mai 2007 abgeleitet, die auf gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung beruht. Diese erwartet ein BIP-Wachstum für 2007 von 2,3% (nominal: 4,0%) und für 2008 von 2,4% (nominal: 3,7%); von 2009 bis 2011 wird ein realer Anstieg von durchschnittlich 1,4% je Jahr (nominal: 2,8%) zugrunde gelegt. Die Landesregierung hat für 2008 zudem die Steuerausfälle aus der Reform der Unternehmensbesteuerung berücksichtigt, die vom AKS noch nicht berücksichtigt werden konnten, da dieses Reformvorhaben erst am 25. Mai im Bundestag verabschiedet wurde (www.rwi-essen.de/kchronik).

Der NRW-Haushaltsansatz für das Steueraufkommen 2008 ist vorsichtig kalkuliert. Aktuelle Konjunkturprognosen schätzen die konjunkturelle Erholung im laufenden Jahr positiver ein. So prognostiziert die aktuelle Herbstdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute für 2007 ein BIP-Wachstum von 2,6% (nominal: 4,4%) und für 2008 von 2,4% (nominal: 3,7%) (Gemeinschaftsdiagnose 2007). Die bessere Konjunktur führt in diesem Jahr zu erheblichen Mehreinnahmen. So steigt mit zunehmender Beschäftigung und höheren Löhnen das Aufkommen der Lohnsteuer kräftig, und die Steuern vom Umsatz profitieren von der anziehenden

Inlandsnachfrage. Zudem fließen die veranlagten Steuern aufgrund höherer Gewinne stärker als ursprünglich erwartet. Angesichts der im bisherigen Jahresverlauf angefallenen konjunkturbedingten Mehreinnahmen und der weiterhin robusten Konjunktur besteht in diesem wie im kommenden Jahr im NRW-Haushalt ein positives Prognoserisiko. Es ist zu erwarten, dass der AKS bei der anstehenden Steuerschätzung im November 2007 seine Aufkommensprognose für Deutschland erneut nach oben revidieren wird.

Es ist nicht zuletzt im Hinblick auf den nach wie vor immensen Konsolidierungsbedarf zu begrüßen, dass die Landesregierung das Steueraufkommen vorsichtig kalkuliert. Damit verringert sich im Jahr 2008 das Risiko, dass das Aufkommen überschätzt wird und damit Anpassungen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den kurzfristig disponiblen Ausgaben) oder eine höhere Kreditaufnahme erforderlich werden. Außerdem basieren die Haushaltsplanungen damit nicht auf überzogenen Steuerschätzungen. Wird dann ein höheres Aufkommen erzielt als erwartet, sollte es zum Abbau der Neuverschuldung bzw. zur Aufstockung der Rücklagen für Pensionsverpflichtungen eingesetzt werden.

Eine vorsichtige Kalkulation des Steueraufkommens ist auch deshalb zu begrüßen, weil sich das Steueraufkommen erfahrungsgemäß nicht exakt vorausberechnen lässt. Entscheidend hierfür ist, dass die Vorhersage der Entstehungs- und Verwendungskomponenten des Bruttoinlandsprodukts, die das Steueraufkommen determinieren, mit Unsicherheit behaftet ist. Prognoserisiken ergeben sich auch dadurch, dass der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Steueraufkommen z.B. angesichts von Eingriffen in das Steuerrecht nur selten über einen längeren Zeitraum stabil bleibt. Außerdem bereitet es Probleme, die finanziellen Wirkungen von Änderungen des Steuerrechts angemessen zu erfassen, zumal sich die Reaktionen der Steuerpflichtigen hierauf nicht exakt ableiten lassen (Gebhardt 2001).

Frage 36

Wofür sollten Ihrer Ansicht nach, gegebenenfalls über die vorliegenden Haushaltsansätze hinaus zu erzielende Mehreinnahmen eingesetzt werden?

Angesichts der – auch nach der deutlichen Rückführung der Haushaltsfehlbeträge in den Jahren 2006 und 2007 – immer noch hohen Neuverschuldung kommt der Haushaltskonsolidierung nach wie vor höchste Priorität zu. Die Notwendigkeit der Konsolidierung ergibt sich zudem aus den Herausforderungen der sich langfristig abzeichnenden gravierenden Verschiebung der Altersstruktur zu Lasten der Bevölkerung im Erwerbsalter (Manzke 2002, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2001,

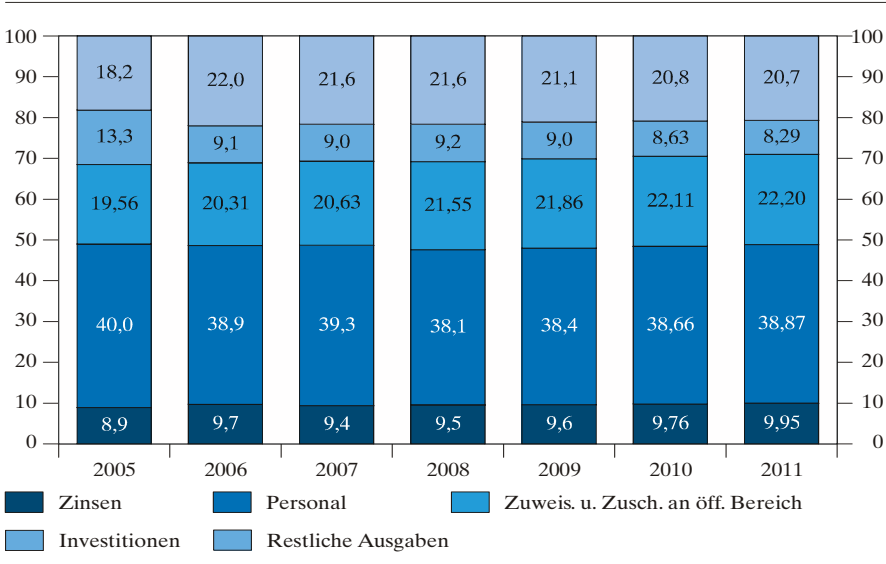
Deutsche Bundesbank 2001). Diese begründet eine hohe implizite Schuldenlast. So wird erwartet, dass die Zahl der Versorgungsempfänger(-innen) von rund 130 000 im Jahr 2001 auf knapp 242 000 im Jahr 2030 zunehmen wird. Dies ist ein Anstieg von 82%. Die Ausgaben des Landes für die Beamtenversorgung insgesamt wird demnach von etwa 3,8 Mrd. € im Jahr 2001 auf etwa 6,8 Mrd. € im Jahr 2040 wachsen. Das entspricht einer Steigerung von etwa 79%. Der Höchststand wird mit etwa 7,2 Mrd. € in den Jahren 2027 und 2028 erwartet (Versorgungsbericht 2003: 35-38). Darüber hinaus wird durch die steigende explizite Schuldenlast ein großer Teil der Einnahmen für den Schuldendienst reserviert und steht deshalb nicht mehr für eine freie Gestaltung der Landespolitik zur Verfügung. Daher sollte der Anteil dieser reservierten Ausgaben an den Landeseinnahmen möglichst schnell gesenkt werden. Wegen der temporär stark wachsenden Steuereinnahmen sollten die Ausgaben deshalb gerade nicht weiter erhöht werden. Denn nach einer absehbaren Abschwächung der Konjunktur würde das Land sonst wieder vor denselben strukturellen Haushaltsproblemen stehen, wie bisher und man hätte eine Chance vertan. Eine Steigerung der schon hoch angesetzten Ausgaben sollte also vermieden werden. Sollen einzelne Ausgabekomponenten, wie die investiven Ausgaben in Human- und Sachkapital, gesteigert werden, so sollte dies vor allem durch Einsparungen bei konsumtiven Ausgaben geschehen. Die Politik steht damit unverändert vor der Aufgabe, klare Prioritäten zu setzen und konkrete Sparvorschläge für den Fall zu machen, dass neue, „unabweisbare“ Ausgaben zu finanzieren sind (Döhrn et al 2007: 153-157).

Laut mittelfristiger Finanzplanung des Landes für 2007 bis 2011 (Drucksache 14/4601) wird sich das Land in diesem Jahr um weitere 2,5 Mrd. €, im Jahr 2008 um weitere 2,2 Mrd. €, im Jahr 2009 um weitere 1,9 Mrd. €, im Jahr 2010 um weitere 1,8 Mrd. € und auch im Jahr 2011 noch um weitere 1,0 Mrd. € am Kreditmarkt netto neu verschulden. Der Schuldenstand aus Kreditmarktmitteln wächst somit laut Finanzplanung von 112,9 Mrd. € zum 31.12.2006 auf 122,3 Mrd. € zum 31.12.2011. Das Ziel eines ausgeglichenen Landeshaushalts wird also auch im Jahr 2011 von der Landesregierung als nicht erreichbar erachtet. Diese kontinuierliche Schuldenerhöhung geht einher mit einer Zinsquote (Anteil der Zinsausgaben auf dem Kreditmarkt an den bereinigten Gesamtausgaben) von 9,4% im Jahr 2007, die bis zum Jahr 2011 noch auf 9,9% steigen soll. Bezieht man die Zinsausgaben auf dem Kreditmarkt auf die Steuereinnahmen (Zins-Steuer-Quote), so wird im Jahr 2007 ein Anteil von 11,7% der Steuereinnahmen für den Schuldendienst auf dem Kreditmarkt verwendet, ohne frei verfügbar zu sein. Dieser Anteil soll bis zum Jahr 2011 auf diesem Niveau verharren. Der Anteil der durch eine Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt finanzierten bereinigten Ausgaben (Kreditfinanzierungsquote) liegt ohne Bereinigung der Ausgabeneffekte

aufgrund der Bahnreform und wegen der Absenkung des Ansatzes für den Länderfinanzausgleich (LFA) in diesem Jahr bei 5,0% und fällt laut Finanzplanung bis 2010 auf 3,4% und bis 2011 sogar auf 1,8%. Korrigiert man um die Effekte der Bahnreform und des LFA, so fällt die Quote von 5,1% (2007) auf 3,5% (2010) und bis 2011 auf 1,9%. Im Jahr 2007 ist der Schuldendienst mit knapp 4,9 Mrd. € der drittgrößte Ausgabenposten nach den Personalausgaben (knapp 19,7 Mrd. €) und den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (18,5 Mrd. €). Auch die Investitionsausgaben sind mit reichlich 4,5 Mrd. € niedriger als die Ausgaben für die Landesschulden. Auch laut Haushaltsplan für das Jahr 2008 nehmen die kurz- bis mittelfristig wenig beeinflussbaren Ausgaben des Landes einen beachtlichen Anteil aus: Addiert man die Personalausgaben (19,3 Mrd. € oder 38,1% der bereinigten Gesamtausgaben), die Zuweisungen des Landes an die Kommunen (13,7 Mrd. € oder 26,9%) und die Zinszahlungen auf dem Kreditmarkt (4,8 Mrd. € oder 9,5%), so verbrauchen allein diese Ausgabeposten schon 74,5% der bereinigten Ausgaben des Landes (FM NRW 2007b). Die Zinsausgabenquote wird laut aktueller Finanzplanung von 8,9% in 2005 auf knapp 10% in 2011 steigen und die Investitionsquote von 13,3% in 2005 auf 8,3% in 2011 fallen (Schaubild 4).

Schaubild 4

Anteile der Zinsausgaben, der Personalausgaben, der Zuweisungen und Zuschüsse an den öffentlichen Bereich, der Investitionen und der restlichen Ausgaben an den bereinigten Ausgaben 2005 bis 2011; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

So lange das Land sich weiter netto verschuldet, sollten über die vorliegenden Haushaltsansätze hinaus zu erzielende Mehreinnahmen dem Abbau der Nettoneuverschuldung oder zum weiteren Aufbau von Rücklagen (Versorgungsfonds) bzw. eines ergänzenden Kapitalstocks für eine kapitalgedeckte Vorsorge zugeführt werden. Auch auf der letzten Sitzung des Finanzplanungsrates am 20.06.2007 wurde die Absicht bekräftigt, „das günstige konjunkturelle Umfeld für eine verstärkte Fortführung der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu nutzen und insbesondere konjunkturelle Einnahmeverbesserungen nicht zur Grundlage für zusätzliche langfristige Ausgabenverpflichtungen zu machen.“ (Drucksache 14/4601: 32) In Anbetracht der aufgezeigten zukünftigen Lasten aus expliziter und impliziter Verschuldung des Landes ist dies vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit und aus fiskalischen Gründen geboten.

Frage 37

Die Regierungskoalition hat beginnend mit dem Haushalt 2006 ein Maßnahmenbündel zur Konsolidierung des Landeshaushalts beschlossen, das mit dem Haushalt 2007 und dem Haushaltsentwurf 2008 seine Fortsetzung findet. Ausweislich des beschlossenen dreistufigen Haushaltskonsolidierungskonzepts wurden bisher einnahme- wie ausgabeseitige Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Wie beurteilen Sie dieses Konsolidierungskonzept vor dem Hintergrund einer generationengerechten Haushaltspolitik?

Die Landesregierung formulierte in ihrer mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2005 bis 2009 das finanzwirtschaftliche Ziel, zunächst schrittweise die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, um möglichst rasch wieder die Kreditverfassungsgrenze einzuhalten. In einer zweiten Etappe sollte dann die Nettoneuverschuldung weiter reduziert werden, um einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Schließlich sollen in einem dritten Schritt die Schulden des Landes mittels Haushaltsüberschüssen (teilweise) abgebaut werden (Drucksache 14/190: 36).

Laut aktuellem Finanzplan werden die Konsolidierungsmaßnahmen der Landesregierung und die konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen schon in diesem Jahr wieder zu einem Haushalt führen, der die Kreditverfassungsgrenze einhält (1. Etappenziel). Laut Haushaltsplanentwurf 2008 wird die Landesregierung im Jahr 2008 zum dritten Mal in Folge einen Haushalt mit sinkender Nettoneuverschuldung vorlegen können. In 2008 wird die Nettoneuverschuldung mit 1,99 Mrd. € historisch tief liegen und die Kreditverfassungsgrenze um knapp 1,5 Mrd. €

unterschreiten (Tabelle 1). Bis zum Jahr 2011 wird noch kein ausgeglichener Haushalt geplant, aber die Ansätze für die Nettoneuverschuldung fallen kontinuierlich auf 800 Mill. € im Jahre 2011, so dass man sich einem ausgeglichenen Haushalt – dem zweiten Etappenziel – annähert.

Die ersten beiden Etappenziele sind im Hinblick auf eine generationengerechte Haushaltspolitik zu begrüßen. Die Verfassungsgrenze der Landesverfassung und des Grundgesetzes sollen ausdrücklich eine übermäßige Verschiebung von Finanzierungslasten der heutigen Generationen auf zukünftige Generationen verhindern. Da die Verfassungsnorm für dieses Ziel eher zu hohe Verschuldungsspielräume zulässt (RWI Essen 2007), ist die Einhaltung dieser Norm eine Mindestanforderung für die Gewährleistung einer Generationengerechtigkeit. Da zukünftige Generationen mit einer hohen expliziten und einer hohen - aus dem demographischen Wandel resultierenden - impliziten Schulden belastet sind, sollten diese Generationen zumindest keine weiteren Lasten aufgebürdet werden.

Das dritte Ziel eines (teilweisen) Abbaus der Landesschulden ist hingegen für eine nachhaltige Finanzpolitik nicht zwingend erforderlich. Der Haushaltskonsolidierung kommt eine hohe Priorität zu, um wieder budgetäre Handlungsspielräume zu gewinnen. Dies gelingt aber auch schon dann, wenn über den Konjunkturzyklus ein ausgeglichener Haushalt erzielt wird. Wie die sich bei einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik mittelfristig eröffnenden budgetären Spielräume genutzt werden sollen, ist letztlich politisch zu entscheiden. Aus wachstumspolitischer Sicht ist neben einer - auf Bundesebene umzusetzenden - Senkung der Steuerbelastung eine Aufstockung investiver Ausgaben in Human- und Sachkapital angezeigt, zumal diese auch zukünftigen Generationen einen höheren Nutzen bringen.

Frage 38

Mit dem Haushaltsentwurf 2008 hat die Landesregierung ihre mittelfristige Finanzplanung für den Zeitraum 2007 bis 2011 vorgelegt. Welche Aussagen lassen sich anhand eines Vergleichs der seit 2006 vorgelegten Planungen (MFP 2005 bis 2009 und MFP 2006 bis 2010) z.B. am Beispiel der Steuereinnahmenentwicklung treffen? Lässt die mittelfristige Finanzplanung eine konservative Schätzungsmethodik des Finanzministers erkennen?

Ein Vergleich der Finanzpläne für die Zeiträume 2005 bis 2009, 2006 bis 2010 und 2007 bis 2011 zeigt, dass das Steueraufkommen schrittweise nach oben revidiert wurde. So wurden z.B. für das Jahr 2008 die Steuereinnahmen im Plan für 2005 bis 2009 auf 37,5 Mrd. €, im Plan für 2006

bis 2010 auf 38,5 Mrd. € und in der aktuellen Finanzplanung auf 41,1 Mrd. € veranschlagt (vgl. Übersicht 2 in Drucksache 14/4601: 51). Diese kräftigen Revisionen resultieren zum einen daraus, dass die Konjunktur deutlich stärker expandierte als ursprünglich erwartet. Die Bundesregierung hat wiederholt ihre gesamtwirtschaftliche Kurzfristprognose nach oben korrigiert. Zum anderen ist das höhere Aufkommen auch darauf zurückzuführen, dass nach den vielen Revisionen nach unten die Aufkommenserwartungen, insbesondere bei der veranlagten Einkommen- und der Gewerbesteuer, zu niedrig angesetzt waren und dass die Steuern seit 2006 per saldo angehoben wurden.

Ob die Steueransätze der Landesregierung auf einer konservativen Schätzmethodik beruhen, lässt sich aufgrund der seit 2006 vorgelegten mittelfristigen Finanzplanungen allein nicht erkennen. Mit Blick auf die etwas höheren Aufkommenserwartungen des AKS können sie aber als vorsichtig eingestuft werden. Aber auch bei einer vorsichtigen Kalkulation kann es durchaus passieren, dass sich die Aufkommenserwartungen ex post als zu hoch herausstellen. Erfahrungsgemäß muss insbesondere bei einem konjunkturellen Abschwung mit erheblichen Steuerausfällen gerechnet werden. Dies ist derzeit aber nicht zu erwarten. Die deutsche Konjunktur befindet sich nach Einschätzung der Wirtschaftsforschungsinstitute nach wie vor in einem kräftigen Aufschwung, auch wenn dieser aufgrund mehrerer Faktoren (restriktive Finanzpolitik, Anstieg des Ölpreises, Aufwertung des Euro, Turbulenzen an den Finanzmärkten) sich verlangsamt. Der Aufschwung geht aber nicht zu Ende, sondern legt nur eine Pause ein (Gemeinschaftsdiagnose 2007). Insgesamt erachten wir die Einnamenschätzungen der Landesregierung als vorsichtig und solide.

Frage 39

Wie hätte sich die Nettoneuverschuldung in NRW von 2006 bis 2008 entwickelt, wenn der Finanzminister 2007 keine Zuführung zur Versorgungsrücklage getätigt hätte (siehe Entwurf zum Nachtragshaushalt 2007)?

Teile der Steuermehreinnahmen des Jahres 2007 werden für einen schnelleren Aufbau der Versorgungsrücklage verwendet. Die Erhöhung der Zuführung zur Versorgungsrücklage des Landes beläuft sich auf 680 Mill. €. Diese Einmalzahlung soll die seit dem Versorgungsreformgesetz 2001 ausgesetzte Steigerung der Zuführungen bis 2010 ausgleichen, die ursprünglich durch das Versorgungsreformgesetz des Bundes von 1998 beschlossen wurde; danach soll jede Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um 0,2% gekürzt werden und der Versorgungsrücklage

zugeführt werden. Im Jahr 1999 beginnend stieg diese Zuführung zu der Rücklage bis 2002 auf jährlich 0,8% der Besoldungs- und Versorgungsbezüge und stagniert seit 2003 auf diesen 0,8%; im Jahr 2007 sind dies rund 160 Mill. € (FM NRW 2007a).

Die Einmalzahlung in die Versorgungsrücklage lässt die impliziten Schulden des Landes aufgrund der Pensions- und Versorgungsverpflichtungen transparenter werden. Der Vorgang vermindert die sonst möglich gewesene höhere Reduzierung der Nettoneuverschuldung im Jahr 2007, die durch die Steuermehreinnahmen und die geringeren LFA-Ausgaben möglich wurde. Statt der möglichen 1565 Mill. € wurde die Nettoneuverschuldung so nur um 885 Mill. € auf 2,34 Mrd. € reduziert. Mit dieser kreditfinanzierten Rücklagenbildung wird aber nur von impliziter zu expliziter Verschuldung umgeschichtet. Da die Empfänger der künftigen Pensions- und Versorgungsausgaben in den nächsten Jahrzehnten heute lebende Generationen sind, tragen diese durch die Bildung von kreditfinanzierten Rücklagen auf dem Wege der höheren expliziten Schulden wenigstens einen Teil des Schuldendienstes der Belastung, so dass die Erhöhung der Rücklagen die Schieflage bezüglich der Generationengerechtigkeit ein Stück weit korrigiert. „Gerechter“ wäre eine Erhöhung der Rücklagen ohne auf eine Nettoneuverschuldung zurückgreifen zu müssen. Dies würde Haushaltsüberschüsse erfordern. Ohne die einmalige Zuführung in die Versorgungsrücklage würde die Nettoneuverschuldung in 2007 um 680 Mill. € niedriger ausfallen (1,66 Mrd. €) und auch in 2008 (und späteren Jahren) entsprechend des erhöhten Schuldendienstes niedriger sein. Allerdings erwirtschaftet die Versorgungsrücklage auch Zinserträge, die einen Teil des erhöhten Schuldendienstes finanzieren, so dass die Nettolast der kreditfinanzierten Rücklagenbildung ab dem Jahr 2008 nur gering sein dürfte.

Die Verbindlichkeiten existierten ohnehin schon als implizite Verschuldung, nur wurden sie nicht explizit ausgewiesen und waren damit für die Öffentlichkeit kaum transparent. Bis zum Jahr 2030 werden die Versorgungsausgaben von derzeit 4,5 Mrd. € auf über 7 Mrd. € steigen (FM NRW 2007a; Versorgungsbericht 2003). Die Rücklagenbildung ist deshalb geboten und hat den Vorteil, dass die Landesmittel, die in die Versorgungsrücklage fließen, zweckgebunden sind. Ein Einsatz für andere Zwecke ist deshalb ausgeschlossen. Dies ist wichtig, da in Phasen einer guten Konjunkturentwicklung und sprudelnder Steuereinnahmen, erfahrungsgemäß die Neigung groß ist, Ausgabensteigerungen in allen Bereichen zu fordern, so dass die strukturelle Staatsverschuldung steigt und der budgetäre Handlungsspielraum weiter eingeengt wird. Dies birgt die große Gefahr, dass die zukünftigen Landesregierungen, die zu dem Zeitpunkt im Amt sind, an dem die hohen impliziten Schulden des Landes

fällig werden, nur sehr bedingt fähig wären, diese ohne eine weitere drastische Nettoneuverschuldung zu meistern. Die Bildung der Versorgungsrücklage erhöht deshalb schon heute die Handlungsfähigkeit zukünftiger Landesregierungen, die die impliziten Schulden des Landes begleichen müssen. Diese können dann die gebildete Rücklage auflösen, ohne sich weiter verschulden und Liquiditätsprobleme lösen zu müssen.

Frage 40

Wie beurteilen Sie aus fiskalischer Sicht die Bildung von schuldenfinanzierten Rücklagen?

Rücklagen werden für in der Zukunft liegende Verpflichtungen des Landes gebildet, etwa für Pensionsverpflichtungen des Landes. Werden diese nicht gebildet, so kann das Land zu dem Zeitpunkt in der Zukunft, zu dem die Verbindlichkeiten fällig werden, in Liquiditätsprobleme kommen, die auf Grund der begrenzten Handlungsspielräume für Ausgabenkürzungen letztlich nur über eine zusätzliche Neuverschuldung gelöst werden können. Selbst wenn man die Ausgaben für die Versorgungsverbindlichkeiten allein durch Ausgabenkürzungen auf anderen Gebieten finanzieren könnte, würde die vollständige Last der Verbindlichkeiten den dann und den danach lebenden Generationen obliegen. Werden dagegen heute Rücklagen gebildet, so tragen die heute lebenden Generationen zumindest einen Teil der Last. Werden die Rücklagen schuldenfinanziert, so tragen heutige Generationen allerdings nur die Last des jährlichen Schuldendienstes. Erst die Generationen, die die aufgenommenen Schulden tilgen (plus den bis dahin fälligen Schuldendienst), tragen die Hauptlast der Verbindlichkeiten. Betreffen die Rücklagen daher Ausgaben, die vor allem den heutigen Generationen zu Gute kommen, sollten die Rücklagen von diesen Generationen ohne Schuldenaufnahme finanziert werden. Bei einer schuldenfinanzierten Rücklagenbildung stellt sich somit die Frage nach der Generationengerechtigkeit. Auch hier zeigt sich die Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung, die die Nettoneuverschuldung über den Konjunkturzyklus auf Null zurückführt und danach Überschüsse bildet, die eine generationengerechte Bildung von Rücklagen ohne eine Nettoneuverschuldung erst möglich machen würde.

Aus rein fiskalischer Sicht ist die Umwandlung der impliziten Schuld in eine explizite Schuld aufgrund des Auseinanderfallens von Kredit- und Habenzinsen allerdings tendenziell ein Verlustgeschäft: Würde das Land für Finanzanlagen den selben Zins erhalten wie es für Kredite zahlen muss, so müsste das Land genau die in der Zukunft liegenden Verbindlichkeiten als Rücklage bilden und die Zinserträge dieser Rücklage würden genau die

Kreditkosten erwirtschaften. Üblicherweise sind die Kreditzinskosten aber höher als die Zinserträge. Deshalb müsste das Land einen höheren Betrag als die zukünftigen Verbindlichkeiten als Rücklage bilden und es wäre günstiger, auf eine kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen zu verzichten. Selbst bei einer optimierten und professionellen Vermögensanlage sollte man bei Anlagen aus den Versorgungsrücklagen keine Kapitalerträge erwarten, die die zu zahlenden Kreditzinsen übersteigen. Denn bei Versorgungsrücklagen ist eine vorsichtige Geldanlage angebracht, die spekulative Anlagen mit hohen erwarteten Erträgen aber ebenfalls hohem Risiko ausschließt.

Eine kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen wäre bei einer solchen Betrachtung also fragwürdig. Die Argumentation vernachlässigt aber den oben beschriebenen Aspekt der Generationengerechtigkeit: Vergangenheitsbezogene Lasten sollten von den Generationen getragen werden, die auch von den so finanzierten Landesausgaben profitiert haben. Auch eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung sichert die Handlungsfähigkeit zukünftiger Landesregierungen. Dies ist ein wichtiges finanzwirtschaftliches Ziel und rechtfertigt etwas höhere Zinskosten.

Literatur

- AKS (Arbeitskreis „Steuerschätzungen“) (2007). Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. bis 11. Mai 2007. Monatsberichte des BMF 2007, Mai: 41-45. Berlin: Bundesministerium der Finanzen.
- Deutsche Bundesbank (2001). Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte - eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. Monatsbericht Dezember 2001, Jg. 53: 29-44.
- Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, G. Schäfer, T. Schmidt, H.-K. Starke und T. Zimmermann (2007). Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Belastungen für den Aufschwung nehmen zu. RWI : Konjunkturberichte 58 (2): 113–163.
- Drucksache 14/4600. Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2008 (Haushaltsgesetz 2008), 14.08.2007. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Drucksache 14/4601. Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2007 bis 2011, mit Finanzbericht 2008, 10.08.2007. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- FM NRW (Finanzministerium des Landes NRW) (2007a). Nachtragshaushalt 2007. Steuereinnahmen werden im Sinne einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik verwendet. Pressekonferenz am 5. Juni 2007, Finanzminister H. Linsen. <http://www.fm.nrw.de> (Presse) (abgelesen am 15. Oktober 2007)
- FM NRW (Finanzministerium des Landes NRW) (2007b). Finanzbericht 2008. Düsseldorf: Finanzministerium des Landes NRW, Juli 2007.
- Gebhardt, H. (2001). Methoden, Probleme und Ergebnisse der Steuerschätzung. RWI-Mitteilungen 52 (2): 127-147.
- Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose) (2007). Aufschwung legt Pause ein. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2007. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Essen.
- Manzke, B. (2002). Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Diskussionspapier 10/02 des volkswirtschaftlichen Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank.
- RWI Essen (2007). Wider den Staatsbankrott. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW am 10. Mai 2007. RWI: Projektberichte.
- Versorgungsbericht (2003). Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: Finanzministerium des Landes NRW, Juni 2003.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen) (2001). Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 71.