ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (Ed.)

Research Report

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (Ed.) (2011) : Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83): Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/69946

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068

Stellungnahme zur Anhörung des
Haupt- und Medienausschusses sowie des
Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislowski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; 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. 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 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 15/1068

Stellungnahme zur Anhörung des Haupt- und Medienausschusses sowie des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, 15.12.2011

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck und Florian Matz

Nachfolgend werden vom RWI die aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralen Fragen des Fragenkatalogs beantwortet.

Block A: Allgemeines

Tragfähige und nachhaltige öffentliche Finanzen sind für die politische Handlungsfähigkeit unabdingbar. Nur sie erfüllen die Anforderungen einer **generationengerechten** Politik. Darin dürften sich alle Fraktionen des Landtags einig sein. Darüber, ob mit der seit August 2009 im Grundgesetz verankerten Verschuldungsbegrenzung und mit einer Übernahme dieser Vorschriften in die Verfassung Nordrhein-Westfalens das Ziel einer nachhaltigen, generationengerechten Finanzpolitik erreicht werden kann, gehen die Auffassungen allerdings auseinander. Wir haben bereits in verschiedenen Beiträgen dargelegt, dass wir nicht nur die neuen Verschuldungsgrenzen sondern auch die Übernahme der Regelungen in alle Länderverfassungen **für sinnvoll erachten**.

Die Umsetzung der Schuldenbegrenzung auf Länderebene ist kein einfaches Unterfangen. Trotz aller Schwierigkeiten, die wir in dieser Stellungnahme auch ansprechen, halten wir die Einführung der Schuldenbremse und deren Übernahme in den Ländern aber für einen **großen Fortschritt** im Vergleich zu den bisherigen Regelungen. NRW könnte schon allein wegen seiner Größe und der damit verbundenen Bedeutung im föderalen Gefüge Deutschlands einen wichtigen Beitrag zur Sanierung der gesamtstaatlichen Finanzen leisten, wenn der Landtag eine Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung beschließen würde. **Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt aus unserer Sicht eine ökonomisch sinnvolle Umsetzung der bereits im Grundgesetz verankerten Regelungen in die Verfassung des Landes vor.** Vor allem sieht der Gesetzentwurf keine weitere Aufschiebung der Konsolidierung vor, sondern im Übergangszeitraum bis 2020 einen gleichmäßigen Abbau des noch existierenden strukturellen Defizits. Dabei geht es nicht darum, in jedem Jahr den gleichen Defizitbetrag zurückzuführen, es soll vielmehr ausgehend vom bestehenden strukturellen Defizit ein Abbaupfad festgelegt werden, der in den Haushaltsjahren bis 2020 nicht überschritten werden sollte. Mit dieser Vorgabe ist es aber durchaus vereinbar, günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu nutzen, um das strukturelle Defizit schneller abzubauen.

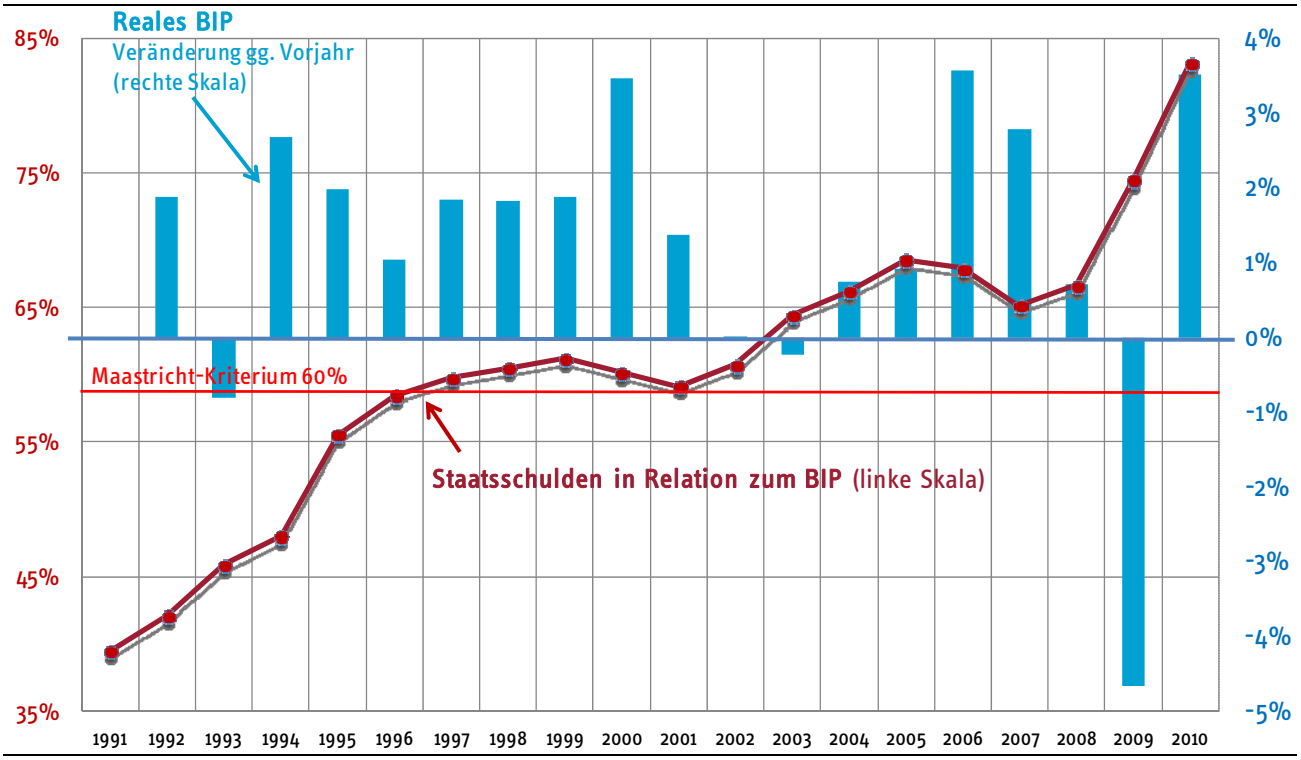
Frühere Haushaltsregeln konnten Anstieg der Staatsverschuldung nicht wirkungsvoll begrenzen

Vor der Beschäftigung mit den neuen Regelungen lohnt es, sich noch einmal die Ergebnisse der bisherigen Regelungen zur Verschuldungsbegrenzung zu vergegenwärtigen: Seit Anfang der 1970er Jahre, also in 42 Haushaltsjahren, wurde in Deutschland nur in 6 Haushaltsjahren (!) ein ausgeglichener oder überschüssiger Staatshaushalt erzielt, und zwar in den Jahren 1970, 1971, 1973, 1989, 2000 und 2007. Als Folge der unzureichenden institutionellen Regeln ist die **Staatsschuldenquote von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus gestiegen**; Schaubild 1 zeigt dies wegen der erst ab dann vorliegenden konsistenten Abgrenzung nach den Maastricht-Kriterien ab 1991. Offensichtlich wurden Ausgaben in der Vergangenheit in konjunkturellen Schwächephasen in hohem Maße durch Kredite finanziert, die Budgetdefizite dann aber in Aufschwungphasen nicht durch Haushaltsüberschüsse ausgeglichen. Die Finanzpolitik war seit Anfang der 1970er Jahre in der Regel asymmetrisch und damit im Ergebnis oftmals zu Lasten zukünftiger Generationen ausgerichtet. Auch die bisher in der Verfassung von Nordrhein-Westfalen (NRW) verankerten Regelungen haben den Anstieg der Landesverschuldung nicht begrenzen können. Die Verschuldung ist von 1,6 Mrd. € im Jahr 1970 auf 123 Mrd. € im Jahr 2010 gestiegen.

Die Staatschulden in Deutschland beliefen sich Ende 2010 auf insgesamt 2 Bill. € bzw. in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 83,2%. Die **Staatsschuldenquote ist damit nicht weit von dem Niveau entfernt, das im Hinblick auf das langfristige Wirtschaftswachstum als kritisch eingestuft wird**. Nach Reinhart und Rogoff (2010) wird diese in fortgeschrittenen Volkswirtschaften bei einer Staatsschuldenquote von 90% erreicht, auch Checherita und Rother (2010) belegen den negativen Zusammenhang zwischen hohen Staatsschuldenquoten und Wirtschaftswachstum. Die negativen Auswirkungen einer zu hohen Staatsschuldenquote auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes werden in einer Reihe von aktuellen Publikationen ausführlich

begründet, etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007: 31-55).

Schaubild 1
Reales BIP und Staatsschulden
1991 bis 2010; in %



Quelle: Gebhardt (2011a)

Block B: Kommunale Belange

Das RWI hat bereits in einer Reihe von Anhörungen des NRW-Landtages zu den Kommunalfinanzen darauf hingewiesen, dass das Land und die Gemeinden eine Schicksalsgemeinschaft bilden. Länder mit eher weniger leistungsfähigen Kommunen (geringere Verwaltungs- und Finanzkraft) müssen mehr Aufgaben selbst wahrnehmen als Länder mit leistungsfähigeren Kommunen. Die jeweilige Arbeitsteilung von Land und Gemeinden muss dann aber auch adäquat finanziell unterlegt sein. Dabei hängt die Finanzausstattung der Gemeinden über den obligatorischen Steuerverbund von der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes ab.

Zur Frage einer verfassungsrechtlich garantierten Mindestausstattung für die Kommunen hat das RWI bereits im Rahmen einer Anhörung des Innenministeriums zum Bericht der ifo-Kommission zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs argumentiert, dass zwar die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung umfasst. Eine Verletzung dieses Anspruches könnte aus verfassungsrechtlicher Sicht gegeben sein, wenn die Gemeinden allgemein nicht mehr über genügend Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben verfügten. Wie groß diese „freie Spitze“ sein muss, ist allerdings umstritten. Als absolutes Minimum der Finanzausstattung gilt jedoch die Sicherstellung der Finanzierung von Pflichtaufgaben. Aber selbst dieses Minimum lässt sich nicht eindeutig quantifizieren, weil Gemeinden durchaus auch über Gestaltungsspielräume bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben verfügen. Das Kernproblem besteht darin, die „notwendigen“ Ausgaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben exakt zu quantifizieren – und zudem: auch bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben variieren die Ausgaben einzelner Ge-

meinden und Gemeindeverbände, u.a. weil sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen unterscheiden und weil die Leistungserbringung unterschiedlich effizient erfolgt.

Ein weiteres Kriterium ergibt sich aus dem Konnexitätsprinzip, wie es auch in der Landesverfassung im Artikel 78 (3) festgehalten ist. Danach erfordert die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Gemeinden und Gemeindeverbände einen entsprechenden finanziellen Ausgleich, wenn damit eine wesentliche finanzielle Belastung verbunden ist. Ob diese Vorgabe erfüllt wird, muss im Einzelfall im Rahmen von Kostenfolgeabschätzungen geprüft werden. Die öffentliche Aufgabenerfüllung befindet sich zudem in einer ständigen Veränderung, so dass auch der aktive und passive Finanzausgleich immer wieder neu justiert werden müssen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung immer wieder neu zu interpretieren und die notwendige finanzielle Ausstattung neu zu bestimmen. Die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung impliziert also nur die **grundsätzliche Sicherung** der finanzpolitischen Autonomie.

Auch der Verfassungsgerichtshof des Landes hat ausgeführt, dass den Gemeinden zwar von verschiedenen Landesverfassungsgerichten prinzipiell eine finanzielle Mindestausstattung zugestanden wird, diese aber in der Mehrheit nicht losgelöst von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes gesehen wird (VerfGH, 2011). In den nachfolgenden Abschnitten argumentieren wir, dass die Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung und dauerhaft in konjunkturellen Normallagen ausgeglichene Haushalte die budgetären Handlungsspielräume des Landes erhöhen werden. Von den positiven Konsequenzen einer effektiveren Verschuldungsbegrenzung im Landeshaushalt dürften **auch die Kommunen profitieren**, weil sich auch der Spielraum für die finanzielle Mittelausstattung der Kommunen verbessern dürfte.

Block C: Ökonomische Aspekte

Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse erfordert den Abbau des strukturellen Defizits

Da weder die in der deutschen Finanzverfassung festgelegten nationalen Haushaltsregeln noch die im Maastricht-Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt fixierten europäischen Haushaltsregeln den Anstieg der öffentlichen Verschuldung der Gebietskörperschaften in den vergangenen Jahrzehnten in ausreichendem Maße begrenzen konnten, wurden im Jahr 2009 die Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung von Bund und Ländern deutlich gehärtet. Kernaussage der Neufassung des Art. 109 GG ist die Vorgabe, dass die Haushalte von Bund und Ländern **„grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“** sind. Die bisherige investitionsorientierte Neuverschuldungsgrenze wurde durch einen BIP-bezogenen Wert ersetzt. Bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten soll ein annähernd ausgeglichener Haushalt erzielt werden: Der Bund muss sein um konjunkturelle Effekte bereinigtes, strukturelles Defizit bis 2016 schrittweise auf höchstens 0,35% des nominalen BIP zurückführen, **die Länder müssen ihre strukturellen Defizite bis 2020 komplett abbauen** und dürfen ab 2020 bei normaler Konjunkturlage keine Defizite mehr aufweisen. Für den Bund ist ein Abbau des für 2010 ermittelten strukturellen Defizits in gleichmäßigen Schritten bis 2016 vorgegeben, **für die Länder wurden keine Vorgaben für die Rückführung ihrer strukturellen Defizite festgelegt.**

Konjunkturbedingte Finanzierungssalden sind weiterhin zulässig, damit die **automatischen Stabilisatoren wirken können**. Als solche werden im Steuer- und Transfersystem eingebaute Mechanismen bezeichnet, die – wie bei der Einkommensteuer und beim Arbeitslosengeld – die Einnahmen und/oder die Ausgaben des Staates ohne Ad-hoc-Veränderungen der finanzpolitischen Parameter gegenläufig zum Konjunkturverlauf beeinflussen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisieren (Gebhardt 2011b). Über den Konjunkturzyklus hinweg müssen von den Ländern aber ab 2020 ausgeglichene Haushalte erzielt werden; die in konjunkturellen Schwächephasen mit negativer Produktionslücke hingenommenen Budgetdefizite **müssen durch konjunkturbedingte Überschüsse in Zeiten mit positiver Produktionslücke ausgeglichen werden**. Damit soll künftig verhindert werden, dass es durch zusätzliche Kreditaufnahme in Krisenzeiten zu einem permanenten Anstieg der Staatsverschuldung kommt. Ausnahmen sind lediglich bei einem vorübergehend außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen Notsituationen vorgesehen; für diese Fälle sind dann fest vorgegebene Tilgungspläne bindend, um einen Anstieg der Verschuldung zu verhindern.

Die Schuldenbremse kann die Neuverschuldung effektiv begrenzen und helfen, budgetäre Handlungsspielräume zu vergrößern

Eine konsequente Konsolidierungspolitik führt dazu, dass der Schuldenstand eines Landes im Verhältnis zur Wirtschaftskraft kräftig sinkt, so dass künftig ein geringerer Anteil des Steueraufkommens aufgewendet werden muss, um den Schuldendienst zu finanzieren. In der Folge davon **vergrößern sich die budgetären Spielräume**, um die Wachstumsbedingungen zu verbessern, z.B. durch eine Aufstockung von Investitionen in den Bildungsbereich. Sollte in NRW die Rückführung der strukturellen Defizite nicht in einem ausreichenden Maße gelingen, stiege hingegen die Zinsbelastung weiter und der Spielraum für zukunftsträchtige Investitionen würde kleiner. Im Wettbewerb mit anderen Ländern, die mit dem Defizitabbau schon weiter vorangekommen sind, würde NRW in diesem Fall an Boden verlieren. Nicht auszuschließen ist, dass in Zukunft Länder mit überhöhter struktureller Verschuldung an den Kapitalmärkten **höhere Risikoaufschläge** hinnehmen müssen, wodurch die Neuaufnahme von Krediten immer teurer oder im Extremfall sogar unmöglich würde. Letztlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein überschuldetes Land **seine Handlungsfähigkeit komplett verliert**. Die Übernahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung kann dazu beitragen, die Haushaltspolitik zu disziplinieren. Immerhin verpflichtet es die Finanzpolitik, mit dem Abbau des strukturellen Defizits unmittelbar zu beginnen und die jährlichen Haushalte „so aufzustellen, dass nach regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit spätestens im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 83 Abs. 1 erfüllt wird."

Ohne landeseigene Schuldenbremse fehlt hingegen eine verbindliche Vorschrift, bis zum Ende dieses Jahrzehnts das strukturelle Defizit abzubauen. Unter diesen Voraussetzungen ist es erfahrungsgemäß nicht zu erwarten, dass im Jahre 2020 ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt wird. Es ist daher zu begrüßen, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine strikte Schuldenbremse angestrebt wird und dass mit dem Abbau des strukturellen Defizits unmittelbar begonnen werden soll.

Berechnung von Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren

Die neue Schuldenregel erfordert die Definition einer konjunkturellen Normallage als Referenzpunkt für die Trennung des gesamten Finanzierungssaldos in Konjunktur- und Strukturkomponente. Konjunkturell bedingte Defizite oder Überschüsse sind allerdings **keine direkt beobachtbaren Größen**, sondern müssen mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens **geschätzt** werden. Nur mit der Quantifizierung von Abweichungen der tatsächlichen Lage von der Normallage kann ein Konjunktureffekt identifiziert und auf diese Weise zwischen konjunkturell „guten" und „schlechten" Zeiten unterschieden werden. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen hat das RWI mit dem **Aggregierten Quotierungsverfahren** ein Verfahren entwickelt, mit dem auch auf Länderebene Konjunktur- und Strukturkomponenten der Verschuldung bestimmt werden können (RWI 2010). Im Rahmen der Überwachung der Haushaltskonsolidierung der fünf Länder, die bereits in diesem Jahr Konsolidierungshilfen erhalten, wendet der im Zuge der Neuregelungen installierte Stabilitätsrat ein Verfahren zur Ermittlung von strukturellen Defiziten an, das sich im Wesentlichen an dem vom RWI konzipierten Verfahren orientiert.

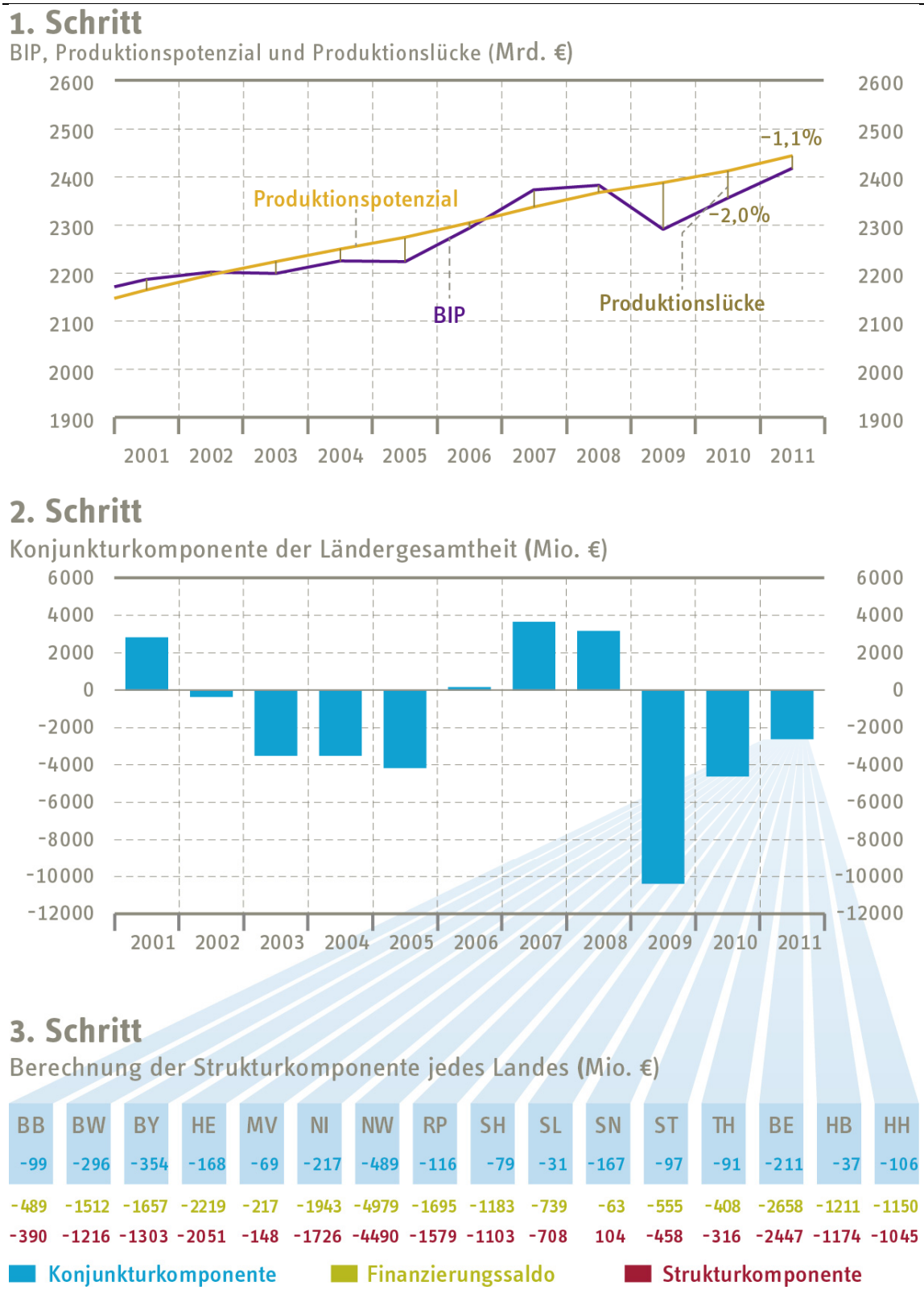
Mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren (Schaubild 2) orientiert sich das RWI am Verfahren, das die EU-Kommission im Rahmen der Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts anwendet. Dabei wird im **ersten Schritt** die Produktionslücke geschätzt, die den Abstand der aktuellen Produktionsleistung zum Produktionspotenzial und damit das Ausmaß der konjunkturbedingten Abweichung misst (D'Auria et al. 2010). Im **zweiten Schritt** wird als Produkt von Produktionslücke und Budgetsensitivität, die die Auswirkungen der zyklischen Schwankungen des BIP auf den Finanzierungssaldo beziffert, die Konjunkturkomponente des staatlichen Finanzierungssaldos berechnet. Dabei wird auf die von der OECD berechneten Elastizitäten zurückgegriffen (Girouard und André 2005). Aufgrund des engen Konjunkturverbunds der Länder und der weitgehenden Nivellierung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs wird die Konjunkturbereinigung auf die bundesweite Wirtschaftslage bezogen. Ermittelt wird so eine **Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit,** die abschließend im **dritten Schritt** auf die einzelnen Länder aufgeteilt wird. Das RWI schlägt als Aufteilungsschlüssel die Anteile eines Lan-

des an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (aber vor Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und vor Konsolidierungshilfen) vor. Nach Abzug der ermittelten länderspezifischen Konjunkturkomponente vom Finanzierungssaldo des jeweiligen Landes, der noch um finanzielle Transaktionen bereinigt wird, ergibt sich die zur Umsetzung der Schuldenbremse zwingend festzustellende strukturelle Neuverschuldung eines Landes.

Eine 100-prozentig präzise Berechnung der Konjunkturkomponente ist zwar methodisch nicht möglich, allerdings existieren verschiedene anerkannte Methoden, mit denen eine Schätzung durchgeführt werden kann. Berücksichtigt werden muss, dass die Schätzung der Produktionslücke aufgrund der im aktuellen EU-Verfahren angelegten Wahlfreiheiten bezüglich der Modellierungen und Parametersetzungen mit Schätzunsicherheiten behaftet ist (Deutsche Bundesbank 2011). Aktuelle Schätzungen für das Jahr 2011 weisen trotz einer ähnlichen Einschätzung zur Konjunktur eine **erhebliche Spannbreite** auf: Die Bundesregierung schätzt eine Produktionslücke in Höhe von −0,7% des BIP, die Europäische Kommission geht von einem ausgelasteten Produktionspotenzial aus und die Institute gehen in ihrer aktuellen Herbstdiagnose von einem Wert von knapp 1% des BIP aus. Weil sich der Ausgangspunkt der Produktionslücke **nicht exakt bestimmen** lässt, kann auch das in den nachfolgenden Schritten ermittelte, zurückzuführende strukturelle Defizit nicht als absolutes Maß für einen exakt bestimmbaren Konsolidierungsbedarf interpretiert werden. **Allerdings ist es unseres Erachtens besser, ein Verfahren einzusetzen, dessen Grenzen in der Anwendung bekannt sind und deshalb offen diskutiert werden können, als die Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene ohne eine Schätzung der Strukturkomponente anzugehen;** immerhin erfüllt nur dieses Verfahren die Voraussetzung dafür, in konjunkturell guten Phasen mit positiver Produktionslücke für konjunkturelle Schwächephasen vorzusorgen.

Unstrittig ist, dass die Handlungsspielräume nach oben wie nach unten je nach angewendetem Verfahren unterschiedlich ausfallen. Zur Erreichung eines über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen Haushaltes **ist es allerdings entscheidend, dass ein Verfahren die Anforderung der Symmetrie erfüllt**. Denn zur Umsetzung der Schuldenbremse sind nur solche Verfahren geeignet, die eine symmetrische Behandlung von Auf- und Abschwung gewährleisten und damit einen zyklischen Budgetausgleich sicherstellen. **Die Länder haben sich noch nicht auf die Anwendung eines bestimmten Verfahrens festgelegt;** welches Verfahren sie wählen, können sie nur vorab durch die Wahl des konjunkturellen Glättungsverfahrens festlegen, nicht aber ad hoc nach konjunktureller Lage.

Schaubild 2
Umsetzung der Schuldenbremse
2011 (3. Schritt)

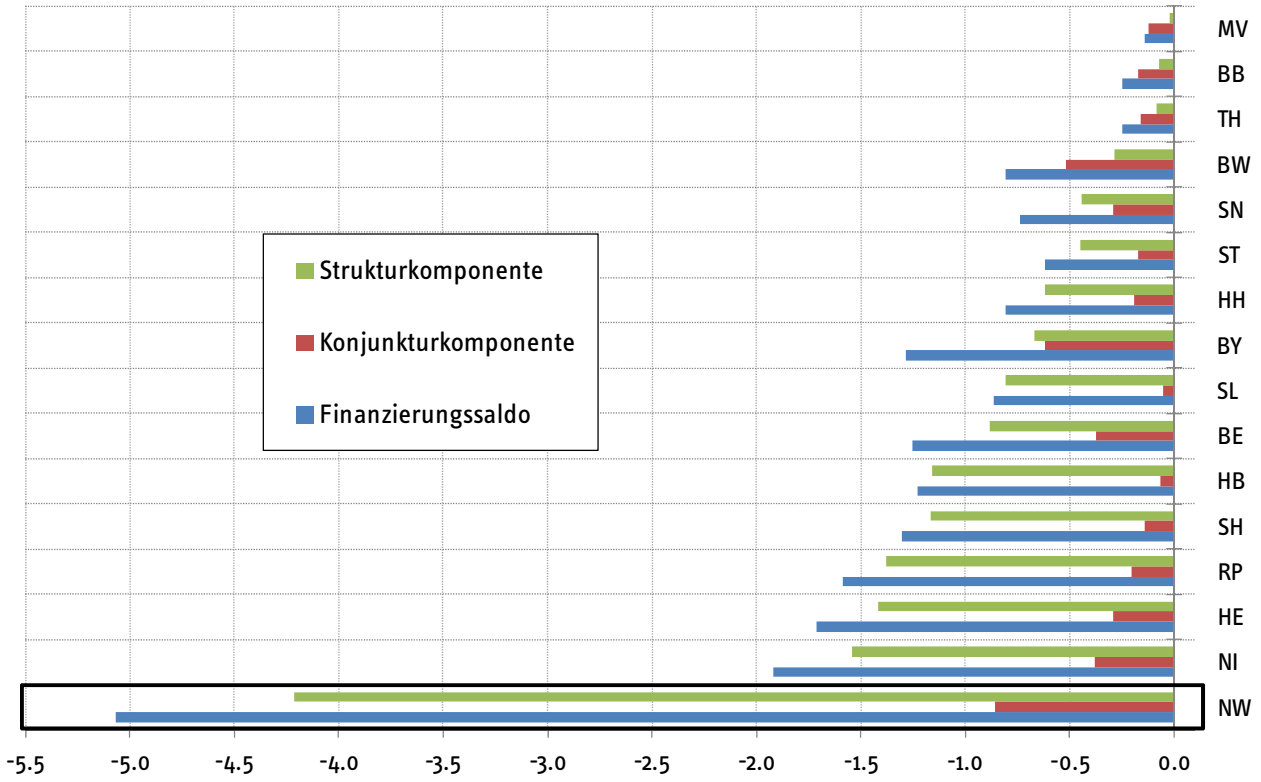


Quelle: RWI (2011).

Strukturelles Defizit im Jahr 2010 – Ausgangspunkt für die Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs in NRW

Alle 16 Länder konnten im Jahr 2010 ihre Haushalte nicht ohne Kredite (oder die Auflösung von Rücklagen) finanzieren. Die entstandenen Defizite sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass das Produktionspotenzial in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch deutlich unterausgelastet war, wodurch sich erhebliche konjunkturbedingte Belastungen ergeben haben: Anhand des Aggregierten Quotierungsverfahrens hat das RWI eine Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit (ohne die Kommunalkomponente der Stadtstaaten) in Höhe von immerhin 4,4 Mrd. € ermittelt. Der überwiegende Teil der gesamten Neuverschuldung der Länder war aber struktureller Natur (Schaubild 3). In NRW betrug das strukturelle Defizit im Jahr 2010 über 4,2 Mrd. € bzw. in Relation zu den bereinigten Ausgaben 7,8% (RWI 2011).

Schaubild 3
Finanzierungssalden der Länder
2010; in Mrd. €



Quelle: RWI (2011).

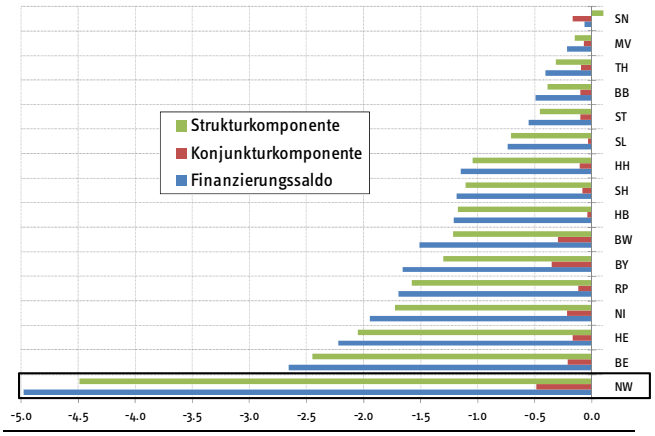
Legt man die Planungen für das Haushaltsjahr 2011 zugrunde, hat sich das strukturelle Defizit in NRW nach Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren sogar noch auf nahezu 4,5 Mrd. € erhöht. Zumindest **in der Planung** der Landesregierung für den Haushalt 2011 sind demnach per Saldo keine effektiven Konsolidierungsmaßnahmen erkennbar (Schaubild 4).

Konsolidierungserfordernisse bis 2020 und Bewertung der Planung für das Haushaltsjahr 2011 anhand eines fiktiven Abbaupfades

Zwar ist in den neuen gesetzlichen Verschuldungsgrenzen nicht vorgegeben, wie rasch die Länder bis 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen müssen. Fest steht aber: Wird der Abbau des strukturellen Defizits hinausgeschoben, dürfte es zumindest für die Länder mit einem hohen Konsolidierungsbedarf schwer werden, die Schuldenbremse im Jahr 2020 einzuhalten. Um bewerten zu können, wie ernst die Länder die Schuldenbremse bereits derzeit nehmen, liegt es nahe, von einer Rückführung des bestehenden strukturellen Defizits **in gleichmäßigen Schritten bis 2020** auszugehen und einen entsprechenden **fiktiven Abbaupfade** zu konstruieren. Dabei werden die für 2010 ermittelten strukturellen Defizite auf zehn Haushaltsjahre verteilt, in denen das Defizit von einem Land abgebaut werden kann. Den ersten Schritt eines solchen fiktiven Abbaupfades überprüfen wir jeweils anhand der Haushaltsplanungen für das Jahr 2011 (also das erste Jahr des Abbaupfades).

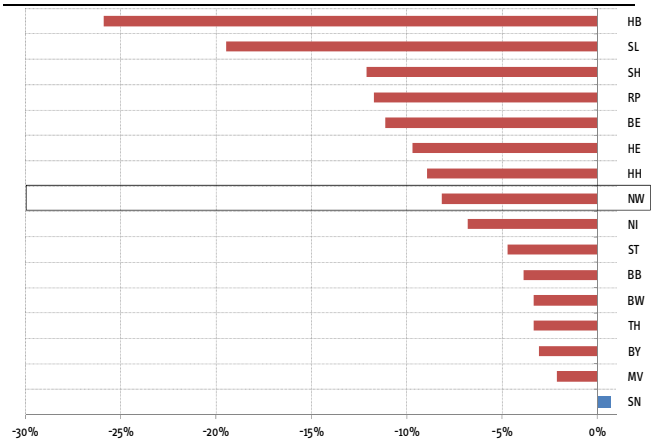
Die Rückführung der strukturellen Defizite im Jahr 2011 fällt gemessen an einem gleichmäßigen Abbau in 14 der 16 Länder zu niedrig aus. Bis auf Sachsen und das Saarland halten alle Länder diese **fiktive Grenze für ihr strukturelles Defizit** nicht ein. In **NRW müssen bis 2020 ca. 4,5 Mrd. €**, in Berlin 2,4 Mrd. € und in Hessen rund 2 Mrd. € eingespart werden. Um zu verdeutlichen, welche Konsolidierungsanstrengung hinter dieser Aufgabe steht und um eine bessere Vergleichbarkeit der Haushaltssituationen herzustellen, werden in Schaubild 5 die strukturellen Defizite der Länder auf deren bereinigte Ausgaben des Jahres 2011 bezogen. Die prekäre Situation einiger Länder wird hier sehr deutlich: Bremen muss bis zum Jahr 2020 seine bereinigten Ausgaben um ca. 26% verringern, im Saarland sind es nahezu 20% und in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Berlin sind Einsparungen von über 10% notwendig. **In NRW beläuft sich die nach den Planungen zu erwartende strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts auf 8,2% der bereinigten Ausgaben des Jahres 2011** (RWI 2011).

Schaubild 4
Finanzierungssalden der Länder
2011; in Mrd. €



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

Schaubild 5
„Strukturelle Finanzierungsquoten" der Länder[1]
2011; in %



[1]Strukturelle Finanzierungssalden in Relation zu den bereinigten Ausgaben. Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, EU-Commission (2011), AKS (Mai 2011), eigene Berechnungen.

Nimmt man die Plandaten für den Haushalt 2011 als Bewertungsmaßstab, muss festgestellt werden, dass das strukturelle Defizit des Landes sogar noch zugenommen hätte und der Konsolidierungsdruck in den kommenden Jahren damit noch gestiegen wäre. Aber man kann im Konjunktiv formulieren, denn im laufenden Jahr haben sich im Vergleich zur Planung zu Jahresbeginn vor allem wegen der höheren Steuereinnahmen deutliche Verbesserungen ergeben. Auch wenn sich die Haushaltssituation des Landes im Vollzug des Jahres 2011 deutlich entspannt, muss aber festgehalten werden, dass in der Planung für 2011 der Abbau des strukturellen Defizits noch nicht im Vordergrund stand. Auch wenn lt. einer Presserklärung des Finanzministers vom 13.10.2011

die konjunkturbedingten **Steuermehreinnahmen des laufenden Jahres auch tatsächlich zum Defizitabbau genutzt werden** (Finanzministerium NRW 2011a), kann damit allein das strukturelle Defizit nicht abgebaut werden.

Rückführung des strukturellen Defizits erfordert strikte Ausgabendisziplin

Angesichts der hohen Landesverschuldung von rd. 128 Mrd. € (Ende 2011) und den daraus resultierenden hohen Zinsbelastungen (2011: 4,4 Mrd. € bzw. etwa 8% der bereinigten Ausgaben) sind die **Handlungsspielräume für eine gestaltende Finanzpolitik bereits heute stark eingeschränkt**. Im laufenden Jahr musste NRW mehr als 11% des Steueraufkommens für Zinsen auf Landesschulden aufbringen, und dieser Anteil dürfte in den kommenden Jahren weiter steigen, weil die Kapitalmarktzinsen auf Dauer nicht auf dem derzeit niedrigen Niveau bleiben werden. Ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um 1%-Punkt dürfte langfristig zu Mehrausgaben von 1,3 Mrd. € pro Jahr (etwa 3% des Steueraufkommens) führen.

Das im Grundgesetz verankerte Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020 dürfte in NRW angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs nur erreicht werden, wenn sämtliche Ausgaben des Landes einer kritischen Analyse unterzogen werden. Ein eigens von der Landesregierung eingesetztes „Effizienzteam" soll Vorschläge unterbreiten, wie der Haushalt des Landes erfolgreich konsolidiert werden kann. In erster Linie gilt es, die **Effizienz bei der Aufgabenerfüllung zu erhöhen**. Die Landesregierung ist aber auch gefordert, auf der Ausgabenseite **grundsätzliche Einsparungen** umzusetzen und dabei angesichts der Erfordernisse vor allem beim geplanten **Ausgabenanstieg bei den großen Ausgabenpositionen** des Landeshaushalts anzusetzen. In der Haushaltsplanung 2011 entfiel die größte Ausgabeneinsparung auf ‚globale Minderausgaben' in Höhe von 350 Mill. €. Einerseits ist es positiv zu bewerten, dass mit solchen „Platzhaltern" das bei den Ausgaben einzusparende Volumen in der der Haushaltsplanung konkret benannt wird, andererseits müssen solche Buchungen aber dann im Haushaltsvollzug auch noch in Form von konkreten Maßnahmen realisiert werden. Mehrausgaben bedürfen einer Gegenfinanzierung, wer Prioritäten setzt, muss auch Posterioritäten setzen.

Nach der inzwischen in Eckwerten vorliegenden aktualisierten Mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung für die Jahre 2012 bis 2015 soll die **Nettoneuverschuldung bis 2015 auf 2,9 Mrd. €** reduziert werden. Die Steuermehreinnahmen von 2011 bis 2015 betragen demnach 8,1 Mrd. €, das Haushaltsvolumen steigt im gleichen Zeitraum um 7,8 Mrd. € auf insgesamt 63,1 Mrd. € (Finanzministerium NRW 2011b). Mit welchen konkreten Maßnahmen die Landesregierung ihr Konsolidierungsziel bis 2015 erreichen will, **bleibt auf Basis der bisher vorgelegten Angaben noch unklar**. Eine Bewertung des nächsten Konsolidierungsschrittes kann erst vorgenommen werden, wenn die Haushaltsplanung für 2012 vorliegt.

Konsequenzen der Schuldenbremse für den Finanzmarkt

Für die Höhe der langfristigen Refinanzierungskosten am Kapitalmarkt ist die Bonität des jeweiligen Schuldners bedeutsam. Schuldner mit höchster Bonität (AAA), deren Ausfallrisiko als besonders gering eingeschätzt wird, zahlen niedrige Zinsen, während Schuldner mit geringerer Bonität zum Teil mit deutlich höheren Zinsen rechnen müssen. Wie bedeutsam die Bonität eines Landes aus der Sicht der Kapitalanleger und der Rating-Agenturen sein kann, zeigen die im Zuge der aktuellen Staatsschuldenkrise deutlich zunehmenden Zinsspreads für öffentliche Anleihen; sie führen bei Ländern mit schlechter Bonität zu erheblichen Mehrbelastungen.

Die geplanten Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme würde die Position des Landes NRW auf dem Finanzmarkt stärken, weil dadurch signalisiert wird, dass die Landesregierung einen Konsolidierungskurs einschlägt und die Landesfinanzen auf mittlere Sicht auf eine solide Basis gebracht werden. Würde hingegen die Landesverschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftskraft weiter zunehmen, könnte dies einen Verlust an Bonität zur Folge haben, der zu höheren Zinsen führen würde.

Literatur:

Checherita, C. und P. Rother (2010), The impact of high and growing government debt on economic growth: an empirical investigation for the euro area. In: ECB Working Paper Nr. 1237.

D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Roger and A. Rossi (2010), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.

Deutsche Bundesbank (2011), Zum Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der neuen Schuldenregel des Bundes. In: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom November 2011.

EU-Commission (2011), Economic Forecast, Spring 2011. Finanzministerium NRW (2011a), Steuereinnahmen in NRW weiter auf gutem Kurs. Internet: http://www.fm.nrw.de/presse/2011_10_13_Steuereinnahmen_09.php.

Finanzministerium NRW (2011a), Steuereinnahmen in NRW weiter auf gutem Kurs. Internet: http://www.fm.nrw.de/presse/2011_10_13_Steuereinnahmen_09.php

Finanzministerium NRW (2011b), Die jährliche Neuverschuldung sinkt von 2012 bis 2015 um mehr als eine Milliarde Euro. Internet: http://www.fm.nrw.de/presse/2011_11_15_MFP_Eckdaten.php.

Gebhardt, H. (2011a), Finanzpolitik im Spannungsfeld zwischen fiskalischen und wachstumspolitischen Erfordernissen. Vortrag auf dem IfW-Workshop „Finanzpolitik in der Marktwirtschaft" am 16.06.2011.

Gebhardt, H. (2011b), Finanzpolitik. In: Frankfurt School of Finance& Management (Hrsg.), Studienwerk Volkswirtschaft. Frankfurt am Main.

Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010) (2009).

Girouard, N. und C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Balances for OECD Countries. OECD Working Paper Nr. 434.Reinhart, C. and K. Rogoff (2010), Growth in a Time of Debt. In: American Economic Review 100(2), May 2010, S. 573–578.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

RWI (2011), Sprengsatz Länderhaushalte. (Bearb.: Gebhardt, H., Kambeck, R. und F. Matz). RWI: Projektberichte. Essen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007), Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.

VerfGH NRW – Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen (2011), Urteil 32/08, 19. Juli 2011. Münster.