

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann; Schmidt, Christoph M.;
Siemers, Lars-H. R.

Research Report

Haushaltsplan 2006 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-
Westfalen 2005 bis 2009: Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts-
und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen.
Drucksache 14/1000

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann; Schmidt, Christoph M.; Siemers, Lars-H. R. (2006) : Haushaltsplan 2006 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009: Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. Drucksache 14/1000, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70839>

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.

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Haushaltsplan 2006 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009

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



RWI : Projektberichte

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, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,

Dr. Thomas Köster, Tillmann Neinhaus, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

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

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

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 2006

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

Haushaltsplan 2006 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen
2005 bis 2009

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 23. März 2006 zum Gesetz über die
Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das
Haushaltsjahr 2006 und Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer
Landesgesetze (Haushaltsstrukturgesetz 2006) – Gesetzentwurf der
Landesregierung – Drucksache 14/1000 –

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Haushaltsplan 2006 und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 23. März 2006 zum Gesetz über die Feststellung
des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
für das Haushaltsjahr 2006 und Gesetz zur Änderung
haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsstruk-
turgesetz 2006) – Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 14/1000 –

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter), Hermann
Rappen, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. und Dr. Lars-H.R. Siemers



Inhalt

Zusammenfassung	5
I. Einnahmeseite.....	10
1. Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht geeignet, eine Verbesserung der Einnahmenseite zu bewirken?	10
2. Wie beurteilen Sie die Annahme der Landesregierung, das Steuereinnahmewachstum im Jahr 2006 mit 1,8 vH zu veranschlagen im Vergleich zur Praxis der Vorjahre, auch unter Berücksichtigung des Aufkommens (Ist) der Vorjahre?	11
3. Wie beurteilen Sie, dass Einnahmeverbesserungen aus Privatisierungserlösen und Beteiligungsveräußerungen im Haushaltsplanentwurf nicht etatisiert sind? Inwiefern unterscheidet sich der Haushaltsplanentwurf in diesem Punkte von Planentwürfen der Vorjahre gerade in Bezug auf das Aufkommen (Ist) solcher Ansätze?	13
4. Wie beurteilen Sie, dass der Haushaltsplanentwurf in Kapitel 12 700 Titel 182 00 (Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen – Darlehensrückflüsse) einen Einnahmeansatz in Höhe von 44 Mio. € vorsieht, insbesondere im Vergleich zu den Ansätzen in vorangegangenen Haushaltsjahren; ggf. unter Berücksichtigung des Aufkommens (Ist)?	14
5. Wie ist es aus ökonomischer Sicht zu beurteilen, dass ggf. bundespolitisch begründete Haushaltsverbesserungen im HH-Entwurf 2006 nicht enthalten sind?	15
II. Ausgabeseite	16
6. Welche Möglichkeiten weiterer Einsparungen bestehen aus Ihrer Sicht?	16
7. Welche kurz- und mittelfristige Wirkung entfaltet die pauschale 1,5 vH Stelleneinsparung (bis 2010 2965 Stellen) zusätzlich zum Abbau vorhandener kw-Vermerke?	17
8. Was bedeutet eine Kürzung bei den Verpflichtungsermächtigungen um durchschnittlich 25 vH im Hinblick auf zukünftige Haushalte?	22
9. Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Kürzung bei investiven Beschaffungen um 10 vH (Einsparvolumen von 40 Mio. €) zu der Kürzung bei landesgesetzlichen Leistungen und der Förderprogramme um bis zu 20 vH im Hinblick auf die Wirkung auf die Struktur des Haushalts?	23
10. Wie ist aus Ihrer Sicht die mit dem Haushaltsplanentwurf 2006 flächendeckend mit dem Ziel einer dezentralen Ressourcenverantwortung eingeführte Personalausgabenbudgetierung zu beurteilen, nicht zuletzt im Hinblick auf mögliche Effizienzgewinne?	25

11. Wie beurteilen Sie den weitestgehenden Verzicht auf die Ausbringung einer unspezifischen Globalen Minderausgabe in Gruppe 972?	25
12. Wie beurteilen Sie die Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz für das Haushaltsjahr 2006?	27
13. Wie beurteilen Sie eine Rückzahlung der Kreditierungen in Höhe von 674 Mio. € zu einem späteren Zeitpunkt?	27
III. Langfristiger Sanierungspfad.....	31
14. Die Landesregierung setzt mit dem vorliegenden Haushaltsplanentwurf das Koalitionsziel der Haushaltskonsolidierung um. Wie beurteilen Sie die Konsolidierungsbeiträge im Haushaltsplanentwurf vor dem Hintergrund einer generationengerechten Haushaltspolitik?	31
15. Wie beurteilen Sie die Realisierbarkeit, einen Haushalt vorzulegen, der mittelfristig der Kreditverfassungsgrenze des Artikels 83 Satz 2 LVerf. NRW entspricht?	32
16. Wie ist der Passus auf Seite 54 des Haushaltsgesetzes zu beurteilen, wonach Haushaltsverbesserungen aufgrund von Änderungen im Steuerrecht oder von anderen haushaltswirksamen bundesgesetzlichen Vorschriften zu verzeichnende Haushaltsverbesserungen konsequent zu Reduzierung der Nettoverschuldung eingesetzt werden sollen? Wie stellt sich in diesem Zusammenhang die Entwicklung der letzten Jahrzehnte dar?	36
17. Die Landesregierung bekundet ihren Willen zu einer konsequenten Konsolidierungspolitik (Seite 54). Welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen würde eine Haushaltspolitik zeitigen, die auf ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen verzichtet und zu einer verstärkten Kreditaufnahme führt, insbesondere für die Funktionsfähigkeit des nordrhein-westfälischen Staatsgefüges, für die Akzeptanz der Politik durch die Bevölkerung (Staatsvertrauen), für die finanzielle Stabilität des gesamtdeutschen Gefüges? Würde eine solche Politik zu einer massiven Anhäufung von Zukunftslasten führen?	38
18. Welche Bedeutung kommt den schon bisher angehäuften Zukunftslasten zu bzw. welche Wirkungen lassen sich bereits jetzt prognostizieren, nicht zuletzt angesichts der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung?	37
Literaturverzeichnis	42

Zusammenfassung

1. Das RWI Essen hat in seiner Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushalt 2005 im November des vorangegangenen Jahres der Landesregierung bescheinigt, dass die zusätzliche Neuverschuldung des Landes in Höhe von 2,2 Mrd. € wegen der damit finanzierten Maßnahmen im Rahmen einer „Eröffnungsbilanz“ einer neuen Regierung durchaus akzeptiert werden kann. Vor allem die Beseitigung der Unterfinanzierung des Bau- und Liegenschaftsamtes NRW in Höhe von 614 Mill. € und die Kapitalzuführung an die landeseigene Beteiligungsverwaltungsgesellschaft in Höhe von 330 Mill. € waren notwendige Maßnahmen, um die Transparenz des Haushaltes, insbesondere den mittlerweile in NRW erreichten Schuldenstand betreffend, zu erhöhen.

2. Positiv bewerten wir, dass die Landesregierung angefangen mit der Haushaltssperre nach Übernahme der Amtsgeschäfte im Mai 2005 über die Einsetzung der „Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW“ und den im November 2005 vorgelegten Zweiten Nachtragshaushalt bis hin zum hier zu beurteilenden Entwurf für den Haushalt 2006 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2009 offensichtlich der Konsolidierung des Haushaltes höchste Priorität einräumt. Die Landesregierung hat sich mit den nunmehr vorgelegten Planungen, die ein dreistufiges Sanierungskonzept beinhalten, eindeutig auf eine Konsolidierung des Landeshaushaltes verständigt und die einzelnen Schritte hierzu ausgewiesen: Im ersten Schritt werden mit dem Entwurf für den Haushalt 2006 Maßnahmen zur Rückführung der Nettoneuverschuldung ergriffen. Der zweite Schritt wird durch die vorgelegte mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2009 dargelegt und der dritte Schritt besteht aus bundespolitischen Maßnahmen, auf die die nordrhein-westfälische Landesregierung einen merklichen Einfluss haben dürfte und deren den Haushalt eventuell entlastende Wirkungen in vollem Umfang zur Rückführung der Neuverschuldung genutzt werden sollen.

3. Die im Haushalt 2006 und darüber hinaus bis 2009 vorgesehenen Einsparungen sind richtige Schritte zur Sanierung des äußerst angespannten Haushaltes in Nordrhein-Westfalen. Die Möglichkeiten zur Generierung zusätzlicher Einnahmen sind für eine Landesregierung begrenzt. Die Konsolidierung von Landeshaushalten muss deshalb konsequent über eine Reduzierung der Ausgaben erfolgen. Die vorgenommenen Einsparungen sind in ihrem Volumen durchaus beachtlich. Vor allem überzeugt die Struktur der Ausgabenkürzungen, deren Schwerpunkte richtigerweise bei den Personalausgaben und den eher konsumtiven Ausgaben des Landes, wie den vertraglichen Leistungen und den Förderprogrammen, gesetzt wurden. Der Schlüssel zur Sanierung des Landeshaushaltes liegt in der Begrenzung und

gegebenenfalls Reduzierung der Ausgaben. Positiv ist zu bewerten, dass die Landesregierung auch hier eine klare Aussage trifft: Die Ausgaben sollen sich an den erwarteten Einnahmen orientieren. Der im Haushalt 2006 veranschlagte und zumindest bis 2008 geplante Ausgabenanstieg bleibt deutlich unter dem Zuwachs von 1 %, den der Finanzplanungsrat zur Begrenzung des Ausgabenwachstums (im Juni 2004) vorgegeben hat. Allerdings überschreitet der für 2009 geplante Ausgabenzuwachs um 1,3 % diese Grenze merklich.

4. Trotz der positiven Beurteilung des Gesamtkonzeptes, der Intensität und der Schwerpunktsetzung bleibt es auch in der mittleren Frist bei einer kritischen Lage des Haushaltes. Die geplante jährliche Reduzierung der Nettoverschuldung kommt nur langsam voran. Sie überschreitet nach den vorgelegten Plänen bis inklusive 2009 die Summe der eigenfinanzierten Investitionen. Es besteht weiterhin ein immenser Konsolidierungsbedarf. Unter der Annahme, dass die Einnahmen (ohne Schuldenaufnahme) des Landes sich so entwickeln wie erwartet, müsste die Landesregierung jährlich zusätzlich zu den vorgesehenen Einsparungen etwa 2,6 Mrd. € (2006), 1,6 Mrd. € (2007), 1,0 Mrd. € (2008) und 0,6 Mrd. € (2009) weniger ausgeben, um die Nettoneverschuldung unter der Summe der eigenfinanzierten Investitionen zu halten. Mit Blick auf die Reaktionen, die die aktuellen Kürzungen von Ausgaben bei den Betroffenen hervorgerufen haben, muss man jedoch anerkennen, dass es kaum noch „leicht“ zu nutzende Handlungsspielräume gibt.

5. Auch wenn der politische Widerstand von Betroffenen bei weiteren Einsparungen eher noch heftiger sein dürfte: prinzipiell gibt es weitere Möglichkeiten, die Ausgaben zu senken. Dies betrifft vor allem Fragen der staatlichen Übernahme von Aufgaben an sich und ganz besonders die Effektivität bei der Aufgabenerfüllung. So verständlich es ist, dass die Landesregierung bei vielen Posten des Haushaltes weitere Kürzungen ausschließt, weil sie ansonsten nach eigener Bewertung ihrem Verfassungsauftrag nicht mehr nachkäme, so „weich“ sind die Definitionen des Verfassungsgemäßen im Einzelnen und damit die Festlegung von Ausgabenansätzen, die demnach auf keinen Fall unterschritten werden dürften. In einem Widerstreit der – durchaus plausibel vorzutragenden – Verfassungsaufträge würden wir allerdings dem verfassungsgemäßen Haushalt höchste Priorität einräumen, um das Schaffen eines Präzedenzfalles zu vermeiden. Vor der Landesregierung liegt also die schwierige Aufgabe, die geplanten Sanierungsschritte im Haushaltsvollzug umzusetzen, zugleich aber permanent weitere Einsparpotenziale zu identifizieren und diese konsequent zur weiteren Rückführung der Ausgaben bzw. zur stärkeren Begrenzung ihres Anstiegs zu nutzen. Dies wird auch die Anforderung bleiben, wenn die Nettoneverschuldung zurückgeführt wird. Denn der bereits erreichte Schuldenstand wächst stetig

weiter, solange neue Schulden gemacht werden (Abbildung 1). Will man erreichen, dass die Schuldenstandsquote, also der Anteil der gesamten Schulden am BIP, nicht mehr anwächst, müssen sogar (Primär-)Überschüsse erzielt werden, mit denen die Zinsenverpflichtungen beglichen werden können.

6. Die Bundesregierung setzt bei ihrer Strategie zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes auch auf umfangreiche Steuererhöhungen – insbesondere durch die Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 %-Punkte. Die Landesregierung hat richtigerweise hierfür keine zusätzlichen Einnahmen eingeplant. Allerdings dürften die Anreize für die Regierung des hoch verschuldeten Landes NRW nicht gering sein, über ihre Einflussnahme auf die Bundespolitik und über die Entscheidungsgewalt im Bundesrat den geplanten Steuererhöhungen zuzustimmen und sich davon in nicht unerheblichem Umfang eine Entlastung des eigenen Haushaltes zu versprechen. Wir sehen zum einen die Möglichkeit, dass die Steuererhöhungen sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken könnten. Das würde auch für Nordrhein-Westfalen die Steuereinnahmen an anderer Stelle vermindern. Zum anderen besteht die Gefahr, dass zusätzliche Einnahmen für das Land und damit eine „Verbesserung“ der Einnahmeseite ein Nachlassen in den Konsolidierungsanstrengungen zur Folge haben könnte. Es gibt aus unserer Sicht keine Alternative zur strukturellen Verbesserung des Haushaltes über eine Rückführung der Ausgaben.

7. Die Landesregierung verschafft den Gemeinden durch die Umstellung der Berechnung der Verbundgrundlagen von Haushaltsansätzen auf Ist-Zahlen einer zeitnahen Referenzperiode eine größere Planungssicherheit: Die Kreditierung entfällt. Größere fiskalische Übergangsprobleme sind für die Gemeinden damit nicht verbunden. Die Schlüsselzuweisungen werden allerdings künftig der Einnahmeentwicklung hinterherhinken. Darüber hinaus stärkt die Landesregierung richtigerweise die alloкатive Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, indem sie die Zweckzuweisungen in die Etats der Fachressorts einstellt. Die Neuordnung des kommunalen Finanzierungsbeitrags zur Deutschen Einigung hat schließlich zur Folge, dass steuerschwache Gemeinden entlastet und steuerstarke, insbesondere gewerbesteuerstarke Gemeinden belastet werden.

8. Über die mittelfristige Perspektive hinaus müssen Haushalte „nachhaltig“ sein und eine Balance von Leistungen und Belastungen der derzeit und der in Zukunft lebenden Generationen herstellen. Die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen gehen – wie oben dargestellt – aus unserer Sicht in die richtige Richtung, sie garantieren aber noch keineswegs den finanzpolitischen Handlungsspielraum, den eine intergenerativ gerechte Politik erfordert. Um etwa allein die aktuelle Schuldenstandsquote zu stabilisieren,

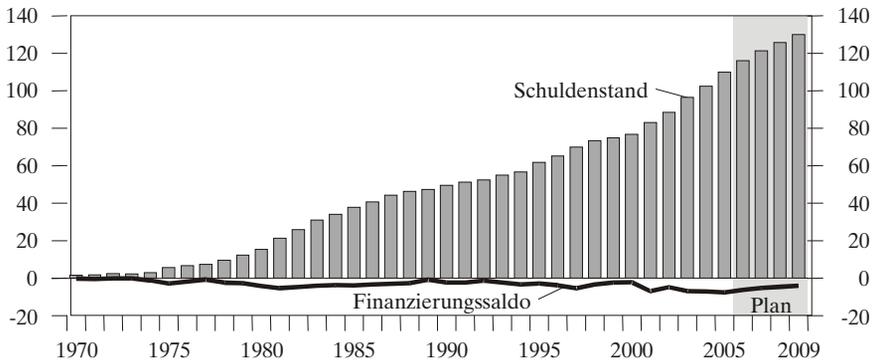
müssten die geplanten Ausgaben des Jahres 2006 um weitere 4 Mrd. € oder 9,2 % der geplanten und um die Zinsausgaben verminderten „bereinigten Gesamtausgaben“ gekürzt werden. Ein erhebliches Problem stellt in diesem Zusammenhang auch die implizite Verschuldung durch die Pensionsverpflichtungen des Landes dar. Sie beliefen sich in 2001 auf 92,8 Mrd. €. Die Bildung der Versorgungsrücklage sowie des neu eingerichteten Versorgungsfonds sind adäquate Mittel, diesem Problem zu begegnen. Eine langfristige Sanierung des Landeshaushaltes erfordert jedoch nicht nur eine Rückführung von Ausgaben, sondern auch qualitative Maßnahmen, die an der Haushaltsstruktur ansetzen.

9. Nicht alle Maßnahmen, die zur Konsolidierung des Landeshaushaltes beitragen, wurden von der neuen Landesregierung initiiert. Folglich tut sie gut daran, im Entwurf zum Haushalt 2006 und in der mittelfristigen Finanzplanung auf die von der Vorgängerregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmen einzugehen und aufzuzeigen, wo begonnene Reformen weitergeführt werden. Nicht alle Erfolge bei der Haushaltssanierung können der neuen Landesregierung zugeordnet werden.

Abbildung 1

Schuldenstand und Finanzierungssaldo

1970 bis 2009; in Mrd. €



Eigene Berechnungen auf der Basis der fortlaufenden Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

Tabelle 1

Eckwerte der NRW-Haushalts- und Finanzplanung

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Finanzplanung 2004 bis 2008¹						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	48 712	49 432	48 216	49 479	50 188	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,7	1,5	-2,5	2,6	1,4	
Steuereinnahmen, Mill. €	33 900	34 340	35 970	37 530	39 060	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,5	1,3	4,7	4,3	4,1	
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3 665	5 212	3 900	4 000	4 100	
Schuldenaufnahme netto, Mill. €	6 913	5 172	3 900	3 800	3 100	
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill. €	+3 248	-40	0	-200	-1 000	
Finanzplanung 2005 bis 2009²						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	48 102	51 065	48 471	48 800	49 200	49 800
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,4	6,2	-5,1	0,7	0,8	1,2
Steuereinnahmen, Mill. €	33 912	34 340	34 945	36 285	37 490	38 645
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,5	1,3	1,8	3,8	3,3	3,1
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3 665	5 964	3 297	3 500	3 400	3 300
Schuldenaufnahme netto, Mill. €	6 724	7 389	5 888	5 100	4 400	3 900
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill. €	+3 059	+1 425	+2 591	+1 600	+1 000	+600
Wirtschaftliche Aktivität:						
Nominales BIP, Mrd. €	481,4					
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,5					
Reales BIP, Mrd. €	445,8	450,0 ^a	456,8 ^a			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,4	0,9	1,5			
Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland						
AKS-Vorgaben Mai 2005						
Nominales BIP, Mrd. €	2 177,0	2 211,6	2 264,1	2 329,5	2 396,8	2 466,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,3	1,6	2,4	2,9	2,9	2,9
Reales BIP, Mrd. €	2 016,1	2 036,1	2 068,1	2 105,4	2 143,3	2 182,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	1,0	1,6	1,8	1,8	1,8
AKS-Vorgaben November 2005						
Nominales BIP, Mrd. €	2 215,8	2 243,5	2 284,4			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	1,3	1,8			
Reales BIP, Mrd. €	2 119,4	2 136,5	2 162,6			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	0,8	1,2			
Jahreswirtschaftsbericht 2006³						
Nominales BIP, Mrd. €	2 215,7	2 244,0	2 293,4			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	1,3	2,2			
Reales BIP, 2000 = 100	102,8	103,7	105,2			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	0,9	1,4			
RWI- Konjunkturprognose⁴						
Nominales BIP, Mrd. €	2 215,7	2 245,5	2 303,5	2 372,0		
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	1,3	2,6	3,0		
Reales BIP, 2000 = 100	102,8	103,7	105,6	107,0		
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	0,9	1,8	1,3		

¹2004: Zweiter Nachtrag; 2005: Erster Nachtrag. – Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/6100 vom 23. November 2005. – ²2005: Zweiter Nachtrag. – Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/190 vom 30.01.2006. – ³Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2006), Reformieren, investieren, Zukunft gestalten – ⁴Politik für mehr Arbeit in Deutschland. Jahreswirtschaftsbericht 2006. – ^aDöhrn, R. et al. (2006), Aufschwung kräftigt sich. RWI-Konjunkturberichte 57 (1): 25-71. – ^bDöhrn et al. (2005), Konjunkturbericht für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 23. RWI Essen.

I. Einnahmeseite

1. Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht geeignet, eine Verbesserung der Einnahmenseite zu bewirken?

Landesregierungen haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, in autonomer Regie Einnahmen in größerem Umfang zu generieren, weil sie keine Gesetzgebungskompetenz bei den ertragreichen Steuern haben. Selbst bei den Steuern, die komplett dem Land zufließen, haben Landesregierungen nicht die alleinige Gesetzgebungskompetenz. Allerdings sind sie über ihre Entscheidungsgewalt im Bundesrat maßgeblich an den Ausgestaltungen der Steuergesetze beteiligt, die die Gemeinschaftsteuern betreffen und können somit Einfluss auf die Höhe der ihnen über den Steuerverbund zufließenden Steuereinnahmen ausüben. Die Anreize für die Regierung des hoch verschuldeten Landes NRW dürften erheblich sein, über ihren Einfluss auf die Finanzpolitik des Bundes und über die Entscheidungsgewalt im Bundesrat den auf Bundesebene geplanten Erhöhungen bei der Mehrwertsteuer und der Einkommensteuer (Reichensteuer) zuzustimmen und sich davon in nicht unerheblichem Umfang eine Entlastung des eigenen Haushaltes zu versprechen.

Bei allen Steuern bleibt dann als Handlungsfeld, durch eine effektivere Erhebung der Steuern Effizienzreserven zu realisieren. Allerdings verbleiben die hierbei erzielten Erfolge nicht unbedingt beim jeweiligen Land, weil der Finanzausgleich noch nivellierend eingreift. Auch bei den Verwaltungseinnahmen sehen wir keine Spielräume, die einen nennenswerten Konsolidierungsbeitrag leisten könnten. Obwohl die vom Land erhobenen Gebühren für Leistungen des Landes eventuell nicht in allen Fällen für eine Kostendeckung sorgen, ist hier doch bereits mittelfristig eher mit sinkenden Einnahmen zu rechnen, weil die Verwaltungen „schlanker“ und die Bürger Dienstleistungen zunehmend auch online in Anspruch nehmen werden.

Höhere Einnahmen lassen sich grundsätzlich durch weitere Veräußerungen von Landesvermögen erzielen. Mit diesen Erlösen lässt sich der Haushalt jedoch nicht nachhaltig entlasten, weil es sich um einmalige Einnahmen handelt, die die Landesregierung nicht von der Aufgabe entbinden, die Haushalte strukturell zu konsolidieren, also dafür zu sorgen, dass die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen gedeckt sind.

2. Wie beurteilen Sie die Annahme der Landesregierung, das Steuereinkommenswachstum im Jahr 2006 mit 1,8 vH zu veranschlagen im Vergleich zur Praxis der Vorjahre, auch unter Berücksichtigung des Aufkommens (Ist) der Vorjahre?

Die Landesregierung legt in ihrer Haushalts- und Finanzplanung in diesem Jahr einen Anstieg des Steueraufkommens – im Vergleich zum Soll 2005 – von 1,8 %¹ und in den Jahren 2007 bis 2009 von durchschnittlich 3,4 % zugrunde (Tabelle 1). Sie hat damit die Steueransätze der alten Landesregierung erheblich nach unten korrigiert. Diese hatte aus der Mittelfrist-schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (AKS) vom Frühjahr 2004 ein Plus von 4,8% für 2006 und von 4,2 bzw. 4,3% in den Folgejahren abgeleitet. Diese Schätzung basierte auf einer sehr optimistischen gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der damaligen Bundesregierung, die einen Zuwachs des nominalen BIP in den Jahren 2006 bis 2008 von durchschnittlich 3,4 % je Jahr unterstellt hatte.

Der Haushaltsansatz für das Steueraufkommen in NRW im Jahr 2006 wurde aus der Kurzfristprognose von November 2005 abgeleitet. Zudem wurden die finanziellen Auswirkungen der im Dezember 2005 beschlossenen Steuerrechtsänderungen berücksichtigt. Der AKS hatte auf Basis eines von der Bundesregierung vorgegebenen realen BIP-Wachstums von 1,2 % (nominal: 1,8 %) einen Anstieg des Steueraufkommens in Deutschland und den westdeutschen Bundesländern von jeweils 2,1 % prognostiziert. Die NRW-Steueransätze für die mittlere Frist wurden hingegen aus der Mittelfristprognose des AKS vom Mai 2005 abgeleitet, in der auf Basis des vorgegebenen BIP-Wachstums von durchschnittlich 1,8 % (nominal: 2,9 %) für die Jahre 2007 bis 2009 ein jährlicher Anstieg des Steueraufkommens von 3,2 % für Deutschland und von 3,4 % für die westdeutschen Bundesländer geschätzt wurde. Die Landesregierung hat bei den mittelfristigen Steueransätzen allerdings einen Sicherheitsabschlag von einem halben Prozentpunkt vorgenommen und zudem die aus den beschlossenen Steuerrechtsänderungen zu erwartenden Mehreinnahmen einkalkuliert.

Der NRW-Haushaltsansatz für das Steueraufkommen 2006 ist vorsichtig kalkuliert, da er von einem Wirtschaftswachstum ausgeht, das eher am unteren Rand des Prognosespektrums liegt. Die Bundesregierung hat ihre gesamtwirtschaftliche Prognose mittlerweile nach oben korrigiert und legt in ihrer Haushaltsplanung ein reales BIP-Wachstum von 1,4 % zugrunde (BMWi 2006; BMF 2006). Aktuelle Prognosen schätzen die konjunkturelle

¹ Das tatsächliche Steueraufkommen fiel 2005 mit 34,7 Mrd. € um 360 Mill. € höher als erwartet aus. Verglichen hiermit ist der Steueransatz für 2006 nur um 0,7 % höher angesetzt.

Erholung im laufenden Jahr noch positiver ein: so erwartet das RWI ein reales Wachstum des BIP von 1,8 % (Döhrn et al. 2006), das IfW sogar von 2,1 % (IfW 2006). Auch in NRW setzt sich die Konjunkturbelebung in diesem Jahr fort, wenngleich das Wirtschaftswachstum etwas schwächer ausfallen dürfte als im übrigen Bundesgebiet (Döhrn et al. 2005).

Angesichts des 2005 höher als erwartet ausgefallenen Steueraufkommens und der leichten Verbesserung der wirtschaftlichen Lage ist – anders als in den Jahren 2001 bis 2005 – das Risiko gering, dass die Steuerschätzung im laufenden Jahr aufgrund unerwarteter Konjunkturschwäche nach unten revidiert werden muss. Außerdem sind zeitlich begrenzte Steuerrechtsänderungen, wie die mit der Steuerreform 2000 verbundenen Neuregelungen, und Sonderfaktoren, wie die Umsatzsteuerausfälle aufgrund von betrügerischen Karussellgeschäften, die in den vergangenen Jahren das Steueraufkommen gedrückt haben, mittlerweile entfallen oder werden in ihrer Wirkung beschränkt.

Während die aktuellen Prognosen des Wirtschaftswachstums im laufenden Jahr Mehreinnahmen erwarten lassen – ein im gesamten Bundesgebiet um 0,5 %-Punkte höheres Wachstum ist voraussichtlich mit Mehreinnahmen von etwa 2 ½ Mrd. € verbunden –, wirken sich die verabschiedeten Steuerrechtsänderungen per saldo leicht dämpfend aus. Zwar können aus dem Abbau von Steuervergünstigungen und steuerlichen Sonderregelungen² (www.rwi-essen.de/kchronik) und aus der verstärkten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs in NRW Mehreinnahmen in Höhe von reichlich 0,1 Mrd. € erwartet werden. Dem stehen jedoch Mindereinnahmen von 0,3 Mrd. € aus Steuererleichterungen gegenüber, von denen sich die Bundesregierung Impulse für mehr Investitionen und Beschäftigung sowie eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf verspricht³. Diese Steuerausfälle sind in der Haushaltsplanung von NRW noch nicht kalkuliert, weil der entsprechende Gesetzentwurf erst am 8. Januar 2006 in den Bundestag eingebracht und am 17. März verabschiedet wurde.

² Es wurden die Verlustverrechnungen aus Steuerstundungsmodellen eingeschränkt, die Eigenheimzulage für Neufälle abgeschafft und mit dem Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm weitere Steuervergünstigungen abgebaut: so wurden u.a die Steuerbefreiung für Abfindungen, für Übergangsgelder, für Heirats- und Geburtshilfen abgeschafft sowie die degressive Abschreibung für Mietwohngebäude gestrichen. Außerdem wurde die steuerliche Absetzbarkeit von privaten Steuerberaterkosten eingeschränkt.

³ So werden zum einen die Abschreibungsregelungen temporär großzügiger ausgestaltet und die Umsatzsteuergrenze bei der Ist-Besteuerung ausgedehnt. Zum anderen werden private Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Haushalt und für Kinderbetreuungskosten steuerlich gefördert sowie die steuerliche Förderung von Betreuungsleistungen für pflegebedürftige Personen erweitert.

Die für die mittlere Frist von der Landesregierung vorgenommene Korrektur der Aufkommenserwartungen um einen halben Prozentpunkt war ein Schritt in die richtige Richtung, denn auch die aktuelle Mittelfristprognose des AKS basiert mit einem Zuwachs des nominalen BIP von 2,9 % je Jahr auf einer optimistischen gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der vormaligen Bundesregierung für die Jahre 2007 bis 2009. Die Wirtschaftsforschungsinstitute hatten in ihrer Frühjahrsprognose 2005 angesichts des geringen Trendwachstums von reichlich 1 % hingegen empfohlen, bei den finanzwirtschaftlichen Planungen von einem Anstieg des nominalen BIP von etwas mehr als 2 % auszugehen (ARGE 2005). Für NRW ist ein zusätzlicher Sicherheitsabschlag sinnvoll, denn die wirtschaftliche Entwicklung verlief hier in den vergangenen Jahren schwächer als im Bundesdurchschnitt und es ist angesichts bestehender Strukturprobleme fraglich, ob sie mittelfristig mit der Entwicklung im Bundesgebiet Schritt halten wird.

3. Wie beurteilen Sie, dass Einnahmeverbesserungen aus Privatisierungserlösen und Beteiligungsveräußerungen im Haushaltsplanentwurf nicht etatisiert sind? Inwiefern unterscheidet sich der Haushaltsplanentwurf in diesem Punkte von Planentwürfen der Vorjahre gerade in Bezug auf das Aufkommen (Ist) solcher Ansätze?

Das Land erzielte in den Haushaltsjahren 2000 bis 2004 Erlöse in Höhe von knapp 263 Mill. € aus Veräußerungen von Beteiligungen und in Höhe von gut 16 Mill. € aus der Veräußerung der Restbeteiligung an der Landesentwicklungsgesellschaft. Im Haushalt 2005 wurden 108 bzw. 3,8 Mill. € veranschlagt. Die Landesregierung geht offensichtlich davon aus, dass im laufenden Haushaltsjahr keine Privatisierungserlöse zu erzielen sind. Es ist deshalb haushaltsrechtlich auch folgerichtig, keine Erlöse zu veranschlagen. Sie verweist darauf, dass mögliche weitere Privatisierungserlöse erst in den kommenden Jahren erzielt werden können. Eventuelle zukünftige Einnahmen hat die Landesregierung in den Planungen nicht berücksichtigt, weil diese ohne konkrete Vorhaben auch richtiger Weise als zu unsicher eingeschätzt werden.

In der Vergangenheit wurden wiederholt Veräußerungserlöse erzielt, die nicht in den Haushaltsplanungen vorgesehen waren. Ob und in welcher Höhe solche Einnahmen die kommenden Haushalte entlasten werden, lässt sich ohne eine Analyse aktueller Beteiligungen des Landes nicht vorhersagen. Privatisierungspotenzial dürfte in erster Linie der Finanz- und Immobiliensektor sowie das Verkehrs- und Messewesen bieten. Unabhängig von konkret zu erwartenden Privatisierungserlösen gilt, dass die Einnahmen nicht zur Finanzierung laufender Ausgaben oder zur Schließung von kurzfristig entstehenden Haushaltslücken verwendet werden sollten. Angemessen ist es dagegen, sie für Investitionen und damit zum Vermögensaufbau

oder zum Abbau der bereits angehäuften öffentlichen Verschuldung einzusetzen.

4. Wie beurteilen Sie, dass der Haushaltsplanentwurf in Kapitel 12 700 Titel 182 00 (Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen – Darlehensrückflüsse) einen Einnahmeansatz in Höhe von 44 Mio. € vorsieht, insbesondere im Vergleich zu den Ansätzen in vorangegangenen Haushaltsjahren; ggf. unter Berücksichtigung des Aufkommens (Ist)?

Bei Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs (BLB) wurden diesem große Teile des Immobilienbesitzes des Landes⁴ gegen Wertersatz in Form von Verbindlichkeiten übertragen. Dieses innere Darlehen hat eine Mindestlaufzeit von 10 Jahren; der BLB kann ansonsten die Tilgung in Abhängigkeit von seinen wirtschaftlichen Möglichkeiten und in Absprache mit dem Finanzministerium gestalten. Um eine haushaltsneutrale Finanzierung der Ausgliederung sicherzustellen, wurde eine „rechnerische“ Verzinsung von 9,8 % beschlossen, die den angenommenen, marktüblichen Zins von 6,2 % bei weitem überschreitet. Für die Differenz wurden sog. Zinsabgrenzungen (sonstige Verbindlichkeiten) zu Lasten des Eigenkapitals gebildet. Sie werden mit fortschreitender Tilgung als erfolgsneutrale Einstellung in die Kapitalrücklage ausgewiesen.

Die bisherige Tilgung der inneren Darlehen hat ihren vorläufigen Höchststand in 2004 mit 172 Mill. € erreicht. Der Haushaltsansatz 2005 sah zwar eine deutliche Steigerung der Darlehensrückflüsse auf 266 Mill. € vor, diese wurden aber im Nachtragshaushalt auf 36 Mill. € reduziert. Auch im laufenden und im kommenden Haushaltsjahr bleiben die Darlehensrückflüsse hinter den ursprünglichen Planungen zurück. Die Finanzplanung 2004 bis 2008 ging noch für die Jahre 2006 und 2007 von Darlehensrückflüssen in Höhe von je 47 Mill. € aus. Der Haushaltsplan 2006 weist nur 44 Mill. € aus; laut Finanzplanung wird 2007, 2008 und 2009 die Tilgung völlig ausgesetzt. Diesen Mindereinnahmen stehen aber gleich bleibend hohe Landeseinnahmen aus der Finanzierungsanlastung von 556 Mill. € p.a. gegenüber, die aber das Betriebsergebnis der BLB belasten. Darüber hinaus wird mit der Tilgungstreckung auf eine Verstärkung des Eigenkapitals verzichtet, die ansonsten durch die Verringerung der sonstigen Verbindlichkeiten bzw. der Zinsabgrenzungen möglich gewesen wäre.

Der BLB war ausweislich des Testats von PricewaterhouseCoopers zum 31.12.2004 bilanziell überschuldet (Finanzministerium des Landes Nord-

⁴ Ausgenommen wurden u.a. Land- und Forstwirtschaftliches Betriebsvermögen und Straßen.

rhein-Westfalen, 2005). Es wird zudem darauf hingewiesen, dass gemäß der Planungen des BLB auch künftig weitere Verluste zu erwarten sind. Die Tilgungsstreckung gerade der hochverzinslichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Land deutet in der Tat darauf hin, dass der BLB auch künftig wirtschaftlich unter Druck steht. Er verzeichnet nach wie vor operative, wengleich abnehmende Verluste: von 97,2 Mill. € 2004⁵ über 19,0 Mill. € 2005 auf voraussichtlich 19,5 Mill. € in 2006. Das operative Ergebnis in 2006 kann danach nicht verbessert werden, obwohl allein die Zinsbelastungen gegenüber 2005 um 47 Mill. € und die Aufwendungen insgesamt um 131 Mill. € zurückgeführt werden sollen. Möglicherweise können auch nicht im gewünschten Umfang Immobilien veräußert werden, die höhere Tilgungen erlauben würden.

5. Wie ist es aus ökonomischer Sicht zu beurteilen, dass ggf. bundespolitisch begründete Haushaltsverbesserungen im HH-Entwurf 2006 nicht enthalten sind?

Die Haushaltsansätze für das NRW-Steueraufkommen im Jahr 2006 basieren zum einen auf der Kurzfristprognose des AKS vom November 2005. Diese ging vom geltenden Steuerrecht aus und berücksichtigte dementsprechend die geplanten, im Bundestag zu dieser Zeit noch nicht verabschiedeten Steuerrechtsänderungen nicht. Zum anderen erfassen diese Ansätze die finanziellen Auswirkungen der im Dezember 2005 im Bundestag verabschiedeten Steuerrechtsänderungen, wie das Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm, das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage und das Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung mit Steuerstundungsmodellen (Tabelle 2), die – wie in der Antwort auf Frage 2 dargestellt – zu Mehreinnahmen in NRW führen. Weitere „bundespolitisch begründete Haushaltsverbesserungen“ waren nicht zu berücksichtigen.

Die Auswirkungen der mittlerweile vom Bundestag verabschiedeten steuerlichen Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sind im NRW-Haushaltsentwurf aber noch nicht berücksichtigt. Die hieraus bei den Bundesländern erwarteten Mindereinnahmen werden auf 1,1 Mrd. € veranschlagt. Die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat gesichert. Zu einer realitätsnahen Haushalts- und Finanzplanung würde es beitragen, wenn die Landesregierung ihre Steueransätze um Korrekturposten für diese Steuerrechtsänderungen ergänzen würde. Erforderlich wäre für 2006 ein Abschlag von knapp

⁵ Ohne Sondereffekte aus außerplanmäßigen Abschreibungen und ertragswirksamer Auflösung der Rückstellung.

Tabelle 2

Finanzielle Auswirkungen bundespolitisch begründeter Steuerrechtsänderungen¹ auf die Bundesländer

Haushaltsent- (+) und -belastungen (-) in Mill.€ gegenüber 2005

	2006	2007	2008	2009
Gesetz zum Einstieg in ein steuerliches Sofortprogramm	15	254	427	465
Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage	95	632	947	1 262
Gesetz zur Beschränkung der Verlustverrechnung mit Steuerstundungsmodellen	221	652	861	861
Gesetz zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen	107	258	335	334
Gesetzesentwurf zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung	-1 149	-2 081	-2 342	-1716
Entwurf eines Haushaltbegleitgesetzes 2006	-106	5 807	6 788	6 866
Summe	-817	5 522	7 016	8 072

¹Ohne makroökonomische Rückwirkungen. – Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

0,3 Mrd. €. Die Landesregierung würde damit noch konsequenter den Anforderungen einer vorsichtigen Haushaltsplanung entsprechen.

II. Ausgabeseite

6. Welche Möglichkeiten weiterer Einsparungen bestehen aus Ihrer Sicht?

Weitere Einsparungen sind grundsätzlich möglich. Exemplarisch sei die Investitionsförderung der Regierung im Bereich des Ministeriums für Bauen und Verkehr ausgewählt. Die neue Landesregierung hat die Investitionsausgaben im Einzelplan 14 um 123 Mill. € auf knapp 1,4 Mrd. € in 2006 erhöht. Zwar trugen zu diesem Anstieg nicht die Ausgaben im Kapitel „Förderung des Wohnungsbaus“ bei – diese wurden sogar insgesamt um rd. 169 Mill. € reduziert – aber in einzelnen Bereichen wurden auch hier Förderungen aufgestockt. Bei einem Gesamtvolumen des Wohnungsbauprogramms von 940 Mill. € wurden neue Programme zur Förderung von Wohneigentum aufgelegt und z. B. zur Förderung des Mietwohnungsbaus in Ballungsräumen aufgestockt. Die Anzahl der geförderten Mietwohnungen war seit 1997 deutlich verringert worden. Um nun gezielt Investitionsanreize auf „angespannten“ Wohnungsmärkten zu schaffen, wurden die Förderpauschalen in Städten mit Mietstufen 4 bis 6 um jeweils 100 € pro Quadratmeter erhöht.

Wir beurteilen das Ausmaß der geplanten Förderungen im Wohnungsreich nach wie vor skeptisch. Eingriffe des Landes in den Wohnungsmarkt

beeinträchtigen die Entstehung einer größeren und effizienten privaten Investitionstätigkeit aus unserer Sicht eher negativ. Eine Förderung in Städten wie Köln, Düsseldorf oder Münster könnte zudem die unerwünschte Nebenwirkung haben, dass mehr Menschen etwa dem Ruhrgebiet den Rücken kehren.

Zur Konsolidierungsstrategie passt auch nicht so recht, dass bei der Fehlbelegungsabgabe und bei den Zinsen auf Förderdarlehen nicht alle Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen genutzt werden. Erstere wird abgeschafft, wodurch bis 2009 ein Einnahmeausfall von rund 90 Mill. € entsteht, und Zinsen auf im Rahmen von Förderdarlehen entstandene Forderungen werden in 2006 und 2007 eingefroren. Auch ein hoher Verwaltungsaufwand rechtfertigt solche Maßnahmen nicht. Die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe wäre auch kostengünstiger möglich.

Auch die bei der stark subventionierten Steinkohle bestehenden Einsparpotenziale könnten zumindest mittelfristig stärker ausgeschöpft werden. Dies ist nicht nur zur Rückgewinnung budgetärer Handlungsspielräume, sondern auch aus allokativer Sicht geboten, weil diese Subventionen den notwendigen Strukturwandel in den betroffenen Regionen verlangsamen. Das bis zum Jahr 2010 geplante Einsparvolumen von 750 Mill. € ist gering angesetzt, lassen doch die vertraglichen Verpflichtungen ab 2008 weitere Kürzungen zu. Die Landesregierung sollte mittelfristig auch eine weitergehende Rückführung der Steinkohlesubventionen einplanen.

7. Welche kurz- und mittelfristige Wirkung entfaltet die pauschale 1,5 vH Stelleneinsparung (bis 2010 2965 Stellen) zusätzlich zum Abbau vorhandener kw-Vermerke?

Personalausgaben bilden den größten Ausgabenposten im Landeshaushalt: Im Jahr 2005 handelt es sich um 39,9 % der bereinigten Gesamtausgaben, im Jahr 2006 sollen es nach Haushaltsplanung 38,9 % sein (Tabelle 3 und Abbildung 2). Von den Personalausgaben entfallen rd. 63 % auf den Bereich Schule, Wissenschaft und Forschung, 15 % auf den Bereich Inneres, 10 % auf den Bereich Justiz und 7 % auf den Bereich Finanzen. Damit stellen die Personalausgaben einerseits das größte Potenzial für Konsolidierungsmaßnahmen des Landes dar, andererseits sind gerade beim Personal die Spielräume für kurzfristige Kürzungen der Ausgaben erheblich eingeschränkt.

Die Landesregierung nutzt nach ihrem Haushaltsentwurf für 2006 und der mittelfristigen Finanzplanung vor allem zwei Möglichkeiten, um mit einem weiteren Stellenabbau in der Landesverwaltung die Ausgaben zu senken: Zum einen die pauschale Kürzung von Stellen um 1,5 % und zum anderen

Tabelle 3

Entwicklung der Personalausgaben im NRW-Haushalt 2005 – 2009

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Bereinigte Gesamtausgaben in Mrd. €	51,1	48,5	48,8	49,2	49,8
Steuereinnahmen in Mrd. €	34,3	34,9	36,3	37,5	38,6
Personalausgaben in Mrd. €	20,4	18,9	19,0	19,3	19,6
Veränd. gegenüber Vorjahr in %	-	- 7,3 ¹	0,9	1,1	1,7
Personal-Ausgaben-Quote ¹ in %	39,9 ³	38,9 ¹	39,0	39,1	39,3
Sondereffekte u. Umbuchungen ⁴	-	+ 1,6 ⁴	+ 1,7	+ 1,7	+ 1,7
Um Sondereffekte u. Umbuchungen bereinigte Personalausgaben in Mrd. €	-	20,5	20,7	21,0	21,3
Personal-Ausgaben-Quote ¹ in %	39,9 ³	38,9 ¹	39,0	39,1	39,3
Personal-Ausgaben-Quote in % - unter Berücksichtigung der Sonder- effekte ⁴	-	42,3	42,2	42,5	42,6
Personal-Steuer-Quote ² in %	59,3 ³	54,0 ¹	52,5	51,4	50,7

Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 14/190 vom 30.01.2006. – ¹Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. – ²Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen. – ³Sondereffekte (WestLB, BLG NRW, BVG NRW). – ⁴In 2006 Einmaleffekt auf Grund der vom Land zu zahlenden 13 Monatsbeiträge an Sozialversicherungen (106 Mill. €), ab 2006 dauerhafte Minderung der Personalausgaben durch Umbuchung (Umstellung der Hochschulen auf Globalhaushalte und Herausnahme der aus Drittmitteln finanzierten Personalausgaben).

den beschleunigten Abbau von kw-Vermerken. Mit Ausnahme der Bereiche Schule und Hochschule sowie der Kernbereiche von Polizei, Justiz und Finanzverwaltung, bei denen immerhin die Verwaltungen in den Stellenabbau einbezogen werden sollen, will die Landesregierung, beginnend mit dem Haushalt 2006, jährlich kontinuierlich 1,5 % der Stellen einsparen. Bis zum Jahr 2010 sollen so zusätzlich zu dem beschleunigten Abbau von kw-Stellen knapp 3 000 Stellen abgebaut werden.

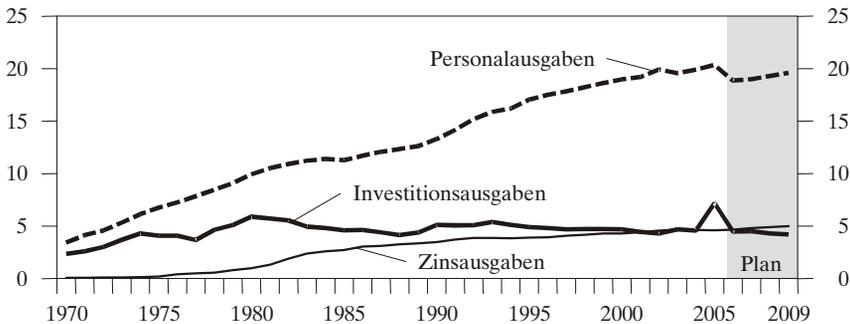
Das größte Potenzial für Einsparungen bei den Personalausgaben bietet der beschleunigte Abbau von kw-Stellen. Insgesamt gab es zum Stichtag 1.1.2006 in der gesamten Landesverwaltung 12 400 kw-Stellen (Tabelle 4). Darunter sind 2 000 Lehrerstellen, rd. 850 Stellen in Hochschulen, rd. 350 Stellen, die künftig nur dann wegfallen, wenn bestimmte Bedingungen eintreten (etwa bundesgesetzliche Regelungen), und rd. 3 000 Stellen, die auch im Rahmen der 1,5 %-igen pauschalen Kürzung (s.o.) berücksichtigt sind. Von der Summe der kw-Vermerke sind bis Ende 2006 rd. 3 100 fällig; werden hiervon – wie in den Vorjahren – rund 2 000 Stellen abgebaut, ließen

sich etwa 80 Mio. € einsparen. Insgesamt verbleiben rd. 9 300 kw-Stellen, die beschleunigt abgebaut werden könnten.

Die Frage ist allerdings, wie ein forcierter Abbau von kw-Stellen gelingen kann, also konkret in welchen Bereichen schon vorzeitig weitere kw-Stellen abgebaut werden können. Dieser Abbau muss natürlich unter für den Landeshaushalt vertretbaren Bedingungen erfolgen, d.h. die durch den Stellenabbau eingesparten Mittel müssen höher ausfallen als etwaige zusätzliche Ausgaben, die durch die – unten noch genauer zu bewertenden – Maßnahmen anfallen könnten. Die zentralen Instrumente zur Ausgabenreduzierung sind laut Landesregierung das mit dem Haushalt 2006 neu eingeführte Personaleinsatzmanagement (auf das in der Antwort auf Frage 10 näher eingegangen wird) und die verstärkte Nutzung von Altersteilzeitregelungen. Um erfolgreich Personalausgaben reduzieren zu können, sollen wenn notwendig auch Gesetzesänderungen vorgenommen werden, wie etwa beim Personalvertretungsrecht.

Abbildung 2
Investitions-, Personal- und Zinsausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen

1970 bis 2009; in Mrd. €



Fortlaufende Finanzpläne des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die Altersteilzeitregelung (ATZ) bietet Mitarbeitern ab dem 55. Lebensjahr die Möglichkeit, die Arbeitszeit auf 50 % zu reduzieren. Dabei kann ein Mitarbeiter diese Arbeitszeit im Block (z.B. 5 Jahre Arbeit, 5 Jahre Freistellung) oder in Teilzeit (bis zu 10 Jahre durchgehend 50 % der Arbeitszeit) anbieten. Die Altersteilzeitregelung hat sich nach Angaben der Landesregierung in der Vergangenheit als probates Mittel für einen beschleunigten Abbau von kw-Vermerken erwiesen. Demnach erfolgten seit 1998 rd. 500 vorgezogene Realisierungen von kw-Vermerken. Allerdings ist

Tabelle 4

kw-Stellen in der NRW-Landesverwaltung am Stichtag 1.1.2006

Bereiche/Beschreibung	insgesamt	in 2006 fällig	ab 2007 fällig
Allgemein (inkl. AZV ¹)	6 200	1 800	4 400
Lehrer	2 000	500	1 500
Hochschulen	850	180	670
Unter Vorbehalt ²	350	70	280
1,5 %-ige Einsparung	3 000 ³	550	2 450
Summe	12 400	3 100	9 300

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Vorlage an den Unterausschuss „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags von 19.1.2006. – ¹AVZ = Arbeitszeitverlängerung. – ²kw-Vermerke, die vom Eintritt einer Bedingung abhängig sind (z.B. einer zukünftigen bundesgesetzlichen Regelung). – ³Bis zum Ende der Legislaturperiode.

aufgrund des Kabinettsbeschlusses aus dem Jahre 2002 die ATZ im Angestelltenbereich zwar noch durchgehend möglich, bei den Beamten allerdings nur noch bei den kw-Stellen und im Schulbereich. Bedingung für die Anwendung von ATZ ist, dass für die in diesem Arbeitsbereich verbleibenden Mitarbeiter die Arbeitsverdichtung nicht unzumutbar ansteigt. Derzeit prüft die Landesregierung, ob und in welchem Umfang die ATZ verstärkt genutzt werden kann.

Ein schnellerer Abbau von kw-Stellen wurde zwar in der Vergangenheit mit der so genannten 58-er Regelung erzielt, bei der die Mitarbeiter ab dem 58. Lebensjahr in den Ruhestand eintreten, aber zum Beispiel im Beamtenbereich bis zur Regelaltersgrenze von 63 Jahren immerhin noch 70 % des Bruttogehaltes bezogen haben. Obwohl mit dieser Regelung etwa viermal so viele kw-Vermerke abgebaut werden konnten, ist sie aus Sicht des Landes unwirtschaftlich, weil die so ausscheidenden Mitarbeiter den Landesdiensten überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen, ihre „Stellen“ aber nach wie vor Kosten verursachen. Die Kosten eines beschleunigten Abbaus von kw-Stellen sind hier eindeutig zu hoch.

Dies gilt in ähnlichem Ausmaß auch für die Abfindungsregelung, die 2001 befristet eingeführt wurde. Unbefristet Beschäftigten konnte demnach die Zahlung einer Abfindung in Höhe von 30 677 € angeboten werden, wenn sie der Auflösung ihres Arbeitsvertrages zustimmten. Die Regelung wurde von der vorherigen Regierung nicht über das Ende des Jahres 2004 hinaus verlängert, weil die Zahl der Auflösungsverträge im Jahr 2004 auf die vergleichsweise geringe Zahl von 40 gesunken war.

Eine nur geringe Wirkung verspricht sich die Landesregierung von einem formalen Einstellungsstopp. Eine Wirkung könnte hiermit nur dann erzielt

werden, wenn es keine ausreichende Zahl von kw-Vermerken gäbe. Daran mangelt es aber nicht; es geht vielmehr um eine Beschleunigung beim Abbau dieser Stellen. Dies setzt voraus, dass die Mitarbeiter vorzeitig ihre Stelle aufgeben. Ein Aufschub bei den Einstellungen setzt also am falschen Ende des Problems an. Zudem wäre es kontraproduktiv, wenn das Land gänzlich auf die Einstellung von neuen Mitarbeitern verzichten würde, auch wenn dies aus überzeugenden Gründen geboten wäre (etwa dann, wenn ein Bewerber mit seiner Qualifikation exakt auf das Anforderungsprofil einer zu besetzenden Stelle passt und kein vergleichbar qualifizierter Mitarbeiter aus einem anderen Bereich auf die zu besetzende Stelle wechseln könnte).

Ebenfalls eine geringe Wirkung auf einen beschleunigten Abbau von kw-Stellen erwartet die Landesregierung davon, dass sie die bereits geprüften Beamtenanwärter nicht in den Beamtendienst aufnehmen würde. Sofern für eine Übernahme eine Rechtspflicht besteht, gibt es natürlich auch keinen Handlungsspielraum. Ohne eine solche kann für die bereits geprüften Beamtenanwärter auch für eine Übernahme in ein Beamtenverhältnis sprechen, dass der Staat bei Beginn der Ausbildung eine solche Übernahme implizit verspricht. Deshalb wäre ein anderes Verhalten der Landesregierung im Nachhinein vermutlich mit negativen Reaktionen verbunden. Anders sieht es aus, wenn die Landesregierung bereits vor Beginn der Ausbildung ankündigen würde, die Übernahme in das Beamtenverhältnis nicht „automatisch“ nach Abschluss der Ausbildung vorzunehmen. Hier könnte man sich einen gewissen Wettbewerb der Anwärter um die schnellste Übernahme vorstellen. Kurzfristig sind natürlich hiervon keine Effekte für einen beschleunigten Abbau von kw-Vermerken zu erwarten.

Die Frage, wie viele Beamtenanwärter überhaupt ausgebildet werden müssen, sollte in Zukunft in enger Abstimmung mit dem Personaleinsatzmanagement beantwortet werden. Der Bedarf an nachrückenden Beamten sollte sich dabei auch an der mit einer Einstellung einhergehenden Pensionsverpflichtung orientieren. Jedenfalls ist es kein gutes Argument, die Beamtenanwärter allein schon deshalb zu übernehmen, weil die Ausbildungskosten hoch sind. Gerade wegen der hohen Ausbildungskosten und den entstehenden Pensionsverpflichtungen ist darauf zu achten, dass nicht über Bedarf ausgebildet wird. Ebenso wie grundsätzlich diskutiert werden muss, ob bestimmte Leistungen überhaupt vom Staat zu erbringen sind, gilt es auch kritisch zu überprüfen, welche Leistungen zwingend von Mitarbeitern des Staates in Beamtenstellung erbracht werden müssen.

8. Was bedeutet eine Kürzung bei den Verpflichtungsermächtigungen um durchschnittlich 25 vH im Hinblick auf zukünftige Haushalte?

Bei der Erstellung eines Haushaltes gilt der Grundsatz der Jährlichkeit. Verpflichtungsermächtigungen sind – von diesem Grundsatz abweichend – Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. Somit ermächtigt das Parlament die Verwaltung schon heute, zukünftige Haushalte in rechtlich bindender Form zu belasten. Ziel ist es, der Exekutive ein Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie auch bei der Finanzierung mehrjähriger Projekte Planungssicherheit gewährleisten kann.

Die Kosten eines Haushaltjahres, die von Anfang an schon fest reserviert sind – vor allem für die Personalkosten, die Beiträge im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und die Zinslast –, sind heute schon sehr hoch und werden durch Verpflichtungsermächtigungen weiter erhöht. Umso geringer sind die Spielräume zur Realisierung anderer Landesaufgaben. Insgesamt sind, beginnend mit dem Jahr 2006, die zukünftigen Haushalte des Landes mit 10,7 Mrd. € durch Verpflichtungsermächtigungen belastet (ohne Diskontierung der zukünftigen Beträge). Die höchsten Posten weisen dabei das Ministerium für Bauen und Verkehr (3,9 Mrd. €), das Finanzministerium (1,2 Mrd. €) und das Ministerium für Wirtschaft und Energie (rd. 1,0 Mrd. €) auf. Es besteht deshalb die Gefahr, dass in zukünftigen Haushaltsjahren zukunftsweisende Investitionen, zu nur noch geringerem Maße innenfinanziert werden können. Der Spielraum für Einsparungen oder gar Schuldentilgung wird weiter eingeengt.

Kürzungen bei den Verpflichtungsermächtigungen sind also zu begrüßen, denn sie erhöhen die Flexibilität bei der Mittelverwendung in der Zukunft. Verpflichtungsermächtigungen sind aber auch unter polit-ökonomischen Aspekten zu bewerten, denn sie können von einzelnen Ressorts durchaus dafür genutzt werden, um in zukünftigen Haushalten Kürzungen bei eigenen Projekten zu begrenzen. Mit der Verringerung der Ermächtigungen werden weniger Projekte vor Einsparungen geschützt.

Tabelle 5 weist aus, dass die fälligen Verpflichtungsermächtigungen in 2006 einen Anteil von gut 4,7 % der gesamten Landesausgaben ausmachen. Dieser Anteil wird in 2007 auf einen Wert von über 6,1 % steigen, aber danach bis auf 2 % in 2009 fallen; damit werden die Verpflichtungsermächtigungen nur noch einen kleinen Teil der Haushaltsmittel binden.

Im ersten Haushaltsentwurf für 2005 wurden insgesamt neue Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 2,9 Mrd. € angesetzt. Laut der jeweiligen Beilage 1 zu den Einzelplänen des Haushaltsplanentwurfs 2006 wurden in 2005 letztlich aber Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 3,6 Mrd. €

Tabelle 5

Anteil der fälligen Verpflichtungsermächtigungen an den NRW-Landesausgaben 2006 bis 2009

Jahr	2006	2007	2008	2009
Ausgaben, in Mrd. €	48,5	48,9	49,3	50
VE, fällig, in Mrd. €	2,3	3	2	1
VE-Quote (%)	4,7	6,1	4,1	2,0

Quelle: Finanzplanung 2005-2009.

Tabelle 6

Anteil der neu angesetzten Verpflichtungsermächtigungen (VE) an den NRW-Landesausgaben

Jahr	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ausgaben, ber., in Mrd. €	48,1	47,9	47,4	48,1	50,1	48,5
VE (neu), in Mrd. €	6,4	3,8	8,4	3,3	3,6	3,5
VE-Quote (neu) in %	13,3	7,9	17,7	6,9	7,2	7,2

Quelle: Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofs NRW, Haushaltsrechnung, S. 25, und Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009.

neu erteilt. Für 2006 werden laut Haushaltsplanentwurf nun Verpflichtungsermächtigungen im Volumen von 3,5 Mrd. € neu angesetzt; dies sind rd. 97 Mill. € oder knapp 2,7 % weniger als im Jahr 2005. Da Verpflichtungsermächtigungen meist mit größeren Projekten in Zusammenhang stehen, unterliegen sie naturgemäß großen Schwankungen. Deshalb ist ein Jahresvergleich nur bedingt aussagekräftig. Rückschlüsse können erst durch eine historische Einbettung über einen längeren Zeitraum gezogen werden.

Bildet man den Quotienten aus allen neu angesetzten Verpflichtungsermächtigungen eines Jahres und den gesamten Ausgaben des Jahres (VE-Quote, neu), zeigt sich, welcher Anteil an den im Haushaltsjahr 2006 geplanten Ausgaben heute zusätzlich neu für zukünftige Haushaltsjahre reserviert wird. Tabelle 6 zeigt den historischen Verlauf der VE-Quote (neu), der sich aus dem Haushaltsplanentwurf 2006 und den Angaben des Landesrechnungshofs im Jahresbericht 2005 ergibt.

Die VE-Quote (neu) steigt 2006 leicht an, da die Landesausgaben noch stärker fallen als die Verpflichtungsermächtigungen. Die Einsparungen sind also bei den Ausgaben in 2006 stärker als bei den schon verpflichtenden zukünftigen Ausgaben. Die durchschnittliche VE-Quote (neu) lag zwischen 2001 und 2005 bei 10,3 %. Die Quote von 7,2 % in 2006 liegt also unter dem Durchschnitt und signalisiert, dass die neue Landesregierung die Möglich-

keit, Ausgaben mittels Verpflichtungsermächtigungen heute schon fest für zukünftige Haushalte einzuplanen, in geringerem Maße nutzt.

9. Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Kürzung bei investiven Beschaffungen um 10 vH (Einsparvolumen von 40 Mio. €) zu der Kürzung bei landesgesetzlichen Leistungen und der Förderprogramme um bis zu 20 vH im Hinblick auf die Wirkung auf die Struktur des Haushalts?

Zunächst sei festgestellt, dass die Kürzungen sowohl bei den investiven Beschaffungen als auch bei den landesgesetzlichen Leistungen und den Förderprogrammen zu begrüßen sind. Der Schwerpunkt der Einsparungen liegt eindeutig bei den Kürzungen der landesgesetzlichen Leistungen (936 Mill. €) und der Förderprogramme (165 Mill. €), die zusammen zu dauerhaft wirksamen Einsparungen in Höhe von gut 1,1 Mrd. € führen.

Die Kürzungen beim Erwerb von beweglichen Sachen im Rahmen von Investitionsausgaben und Investitionsförderungsmaßnahmen schmälern zwar diese Ausgabevolumina – was für sich genommen den verfassungsgemäßen Verschuldungsspielraum einengt –, setzen aber an einem durchaus wichtigen Bereich für weitere Einsparmöglichkeiten an (Tabelle 7). Damit setzt die Landesregierung die sinnvolle Empfehlung der Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW (2005) um, keinen Bereich bei der Nutzung von Effizienzreserven auszunehmen. Dabei wurde auch ein durchaus Erfolg versprechender Sparansatz gewählt: Das Finanzministerium gibt eine pauschal zu erbringende Senkung von Ausgaben in einer bestimmten Obergruppe vor und die Ressorts müssen die hier relevanten Ausgaben im Haushaltsjahr so koordinieren, dass die Vorgabe erfüllt wird. Nicht in allen Fällen wird sich die pauschale Kürzungsvorgabe gleichmäßig auf die Ressorts verteilen lassen. Wie erfolgreich diese Strategie sein wird, wird sich folglich im Haushaltsvollzug zeigen müssen.

Mit den umfangreichen Kürzungen bei den landesgesetzlichen Leistungen und den Förderprogrammen setzt die Landesregierung mit ihrem Sanierungskonzept auch in den Bereichen an, in denen der politische Widerstand am größten ist, weil die Betroffenen hier klar auszumachen sind und sich deren Interessen oftmals leicht organisieren und deshalb wirkungsvoll artikulieren lassen. Gewährte Leistungen einzuschränken ist der schwierigste Teil der Haushaltspolitik. Wir sehen aber angesichts der dargelegten Konsolidierungsaufgaben keine Chance für eine erfolgreiche Sanierung des Haushaltes, wenn auf diese Maßnahmen verzichtet wird. Angesichts der dramatischen Folgen weiter ansteigender Schulden und der damit verbundenen zunehmenden Zinsbelastung für den Haushalt gilt aus unserer Sicht vielmehr: Es zu lange mit zu vielen gut meinen zu wollen, kann am Ende bedeuten, es für niemanden mehr gut machen zu können.

Tabelle 7

Entwicklung der Investitionen des Landes NRW

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Eigenfinanzierte Investitionen in Mrd. €	6,0	3,3	3,5	3,4	3,3
Fremdfinanzierte Investitionen in Mrd. €	1,2	1,2	1,1	0,9	0,9
Investitionen insgesamt in Mrd. €	7,2	4,5	4,5	4,3	4,2
Veränd. gegenüber dem Vorjahr in %		-37,9	1,7	-4,3	-2,6
Sondereffekte u. Umbuchungen in Mrd. €	-2,3 ^a	0,1 ^b	0,1 ^b	0,1 ^b	0,1 ^b
Um Sondereffekte und Umbuchungen bereinigte Investitionen in Mrd. €	4,8	4,5	4,6	4,4	4,3
Investitionsquote ¹ in %	14,1	9,2	9,3	8,8	8,5
bereinigte Investitionsquote ¹ in %	9,5	9,4	9,4	9,0	8,6

^aBeihilfeverfahren WestLB, Kapitalzuführung an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW und die landeseigene Beteiligungsgesellschaft. – ^bDie Schulpauschale wird ab 2006 erstmals zu 15 % (70 Mill. €) konsumtiv veranschlagt. – ¹Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben. Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009, Landtag Nordrhein-Westfalen, Vorlage 14/190 vom 30.01.2006.

10. Wie ist aus Ihrer Sicht die mit dem Haushaltsplanentwurf 2006 flächen-deckend mit dem Ziel einer dezentralen Ressourcenverantwortung eingeführte Personalausgabenbudgetierung zu beurteilen, nicht zuletzt im Hinblick auf mögliche Effizienzgewinne?

Mit dem Haushalt 2006 hat die Landesregierung die sog. Personalausgabenbudgetierung eingeführt. Damit soll die Verantwortlichkeit für den Personaleinsatz zumindest zum Teil dezentralisiert werden, denn die Ressorts sollen in eigener Verantwortung entscheiden können, wie sie die Mittel einer frei gewordenen Stelle verwenden. Sie können die Stelle sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt wieder besetzen, oder die Mittel für zusätzliche Sachmittel einsetzen. Diese höhere Flexibilität des Ressourceneinsatzes auf der unteren Organisationsebene ist positiv zu bewerten. Im Vorgriff auf die von der Landesregierung hiervon erwarteten Effizienzreserven wurde auf Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 2004 eine Effizienzdividende in der Höhe von 0,5 % der gesamten Ausgaben in den Haushalt eingestellt. Allein diese Maßnahme soll somit Einsparungen in Höhe von 35 Mill. € einbringen.

11. Wie beurteilen Sie den weitestgehenden Verzicht auf die Ausbringung einer unspezifischen Globalen Minderausgabe in Gruppe 972?

Der Ausweis globaler Minderausgaben ist mittlerweile ein gängiges Instrument zur kurzfristigen, quantitativen Haushaltskonsolidierung. Er kann

zweierlei bedeuten: Die Exekutive weiß zurzeit der Haushaltsaufstellung noch nicht, wo und in welchem Umfang Kürzungen möglich sind. Diese sollen erst im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden. Man ist sich möglicherweise auch des Erfolges geplanter Sanierungsmaßnahmen nicht sicher. Globale Minderausgaben sind allerdings ein zweischneidiges Schwert: Die mit globalen Minderausgaben verbundene Dezentralisierung der „Kürzungsentscheidungen“ ermöglicht zwar die Nutzung ressortspezifischer Informationsvorsprünge, entzieht aber zugleich Teile des Haushalts faktisch der parlamentarischen Kontrolle.

Auch die neue Landesregierung greift auf dieses Instrument zurück, setzt es aber erheblich zurückhaltender ein als die vorherige. Während die alte Finanzplanung noch unspezifizierte globale Minderausgaben (netto) in Höhe von jahresdurchschnittlich 1,7 % der bereinigten Gesamtausgaben vorsah, belaufen diese sich in der aktuellen Finanzplanung auf etwa 1 %. Damit gibt die Landesregierung zu erkennen, dass sie ihre Haushaltsansätze für realistisch hält. Zugleich hält sie den Konsolidierungsdruck im Haushaltsvollzug noch aufrecht. Hier ist unserer Einschätzung nach ein guter Mittelweg gefunden worden. Mit Blick auf die angestrebte Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und dem damit verbundenen Übergang zu Globalbudgets dürfte das Instrument der globalen Minderausgaben zukünftig an Bedeutung verlieren.

Wie bereits erläutert verzichtet die Landesregierung für das Haushaltsjahr 2006 faktisch auf die Ausweisung von unspezifizierten globalen Minderausgaben. Stattdessen werden spezifizierte globale Minderausgaben ausgewiesen. Dies ist zu begrüßen, weil diese Vorgehensweise die Budgettransparenz erhöht. Im Einzelnen werden globale Minderausgaben für Personal in Höhe von 256,8 Mill. € und sächliche Verwaltungsausgaben in Höhe 118,3 Mill. € veranschlagt. Die Minderausgaben für Personal sollen durch eine pauschale Stellenkürzung von 1,5 % sowie tarifliche Maßnahmen, wie etwa die Kürzung des Weihnachtsgeldes für Beamte und Versorgungsempfänger (220 Mill. €), erwirtschaftet werden. Ihnen stehen allerdings zentral veranschlagte globale Mehrausgaben in Höhe von 224 Mill. € gegenüber. Dieser Ansatz wurde gegenüber dem Vorjahr um 189 Mill. € erhöht.

12. Wie beurteilen Sie die Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz für das Haushaltsjahr 2006?**und****13. Wie beurteilen Sie eine Rückzahlung der Kreditierungen in Höhe von 674 Mio. € zu einem späteren Zeitpunkt?**

Das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006 weist fünf wesentliche Neuerungen auf:

- Die Verbundgrundlagen werden auf der Basis von Ist-Zahlen einer Referenzperiode und nicht mehr auf Basis von Haushaltsansätzen ermittelt.
- Das Befrachtungsvolumen wird zurückgeführt.
- Der Wegfall des Solidarbeitragsgesetzes wirkt sich auf das Gemeindefinanzierungsgesetz bzw. den kommunalen Finanzausgleich aus.
- Bisherige Zweckzuweisungen im Rahmen des GFG werden in die Etats der zuständigen Ressorts übernommen.
- Zukünftig soll der Verbundsatz zentraler Steuerungsparameter sein, nicht Einzelmaßnahmen.

Die Berechnung des obligatorischen und fakultativen Steuerverbundes erfolgt ab 2006 auf der Basis von Ist-Aufkommen der Steuereinnahmen des Landes einer vorangegangenen Referenzperiode anstelle der geschätzten Haushaltsansätze. Die Umstellung der Berechnungsgrundlage bietet den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine größere Planungssicherheit: Kreditierungen entfallen künftig. Das Risiko zyklischer Schwankungen des Steuerverbundes bleibt dagegen unverändert. Die Schlüsselzuweisungen werden fortan der Aufkommensentwicklung hinterherhinken. Dies führt dazu, dass die Gemeinden in Aufschwungphasen erst später von den wachsenden Einnahmen profitieren. Umgekehrt wirkt sich auch eine schwächere Einnahmeentwicklung nur zeitverzögert auf den kommunalen Haushalt aus. Dies hat den Vorteil, dass diese sich anhand der kassenmäßigen Entwicklung der Steuern darauf vorbereiten können. Es wird sich allerdings erst in Zukunft zeigen, ob das Land in Zeiten fiskalischer Anspannung wirklich bereit ist, erwartete Einbrüche der Steuereinnahmen nicht unmittelbar an die Gemeinden weiterzugeben.

Die Umstellung der Berechnung auf Ist-Zahlen wirft zum jetzigen Zeitpunkt keine größeren fiskalischen Übergangsprobleme auf. Unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs bei der Bereinigung der Gemein-

schaftsteuern müssen die Gemeinden aktuell auf 6,9 Mill. € verzichten. Rechnet man den Länderfinanzausgleich heraus, so reduziert sich die originäre Verbundmasse gegenüber dem bisherigen Berechnungsmodus allerdings um ca. 44,2 Mill. € (Tabelle 8).

Die originäre Verbundmasse wird üblicherweise noch um Kreditierungen, Abrechnungen und sog. Befrachtungsvolumen korrigiert. So sind im Haushaltsjahr 2006 674 Mill. € von der kommunalen Ebene an das Land zu leisten, die die alte Landesregierung den Gemeinden und Gemeindeverbänden trotz angespannter Haushaltslage kreditiert hatte. Der Rückzahlungszeitpunkt ist insoweit günstig, als in diesem Jahr mit einer deutlich günstigeren Steuerentwicklung zu rechnen ist. Problematisch ist allerdings, dass die originäre Verbundmasse in einer nach wie vor schwierigen kommunalen Finanzsituation um 10 % gekürzt wird. Der Landeshaushalt steht aber auch unter erheblichem Konsolidierungsdruck, so dass das Land wohl kaum auf diesen Betrag verzichten kann. Das Befrachtungsvolumen wird dagegen um 158,5 Mill. € verringert. Es handelt sich hier um Mehrkosten, die dem Land durch die Übernahme des Straßenbaus von den Landschaftsverbänden entstanden sind. Das Land will in Zukunft auf dauerhafte Befrachtungen verzichten und stattdessen im Rahmen eines Abwägungsprozesses auf den Verbundsatz als Steuerungsinstrument zurückgreifen (s.u.).

Die nordrhein-westfälischen Gemeinden wurden bisher an den Finanzierungslasten der Deutschen Einheit (Fonds Deutsche Einheit, Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich) über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage und sog. Solidarbeiträge beteiligt. Die Finanzierungslasten wurden spitz abgerechnet, also entsprechend der relativen Finanzkraft der Gemeinden (Steuereinnahmen plus Schlüsselzuweisungen) umgelegt, wobei die erhöhte Gewerbesteuerumlage angerechnet wurde. Dies führte bislang dazu, dass steuerstarke Städte entlastet, steuerschwache Städte dagegen belastet wurden. Die nordrhein-westfälischen Gemeinden werden auch künftig direkt und indirekt an der Finanzierung der Einigungslasten – Ersatzleistung Fonds Deutsche Einheit und Leistungen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – beteiligt. Die Gemeinden müssen eine erhöhte Gewerbesteuerumlage erbringen und der kommunale Steuerverbund wird indirekt gekürzt, weil die Länder einen Umsatzsteuerfestbetrag zur finanziellen Kompensation des Bundes abführen, der die Verbindlichkeiten des Fonds Deutsche Einheit übernommen hat. Der Wegfall des Soli-

Tabelle 8

Auswirkungen der Umstellung der Verbundmasse von Soll- auf Istgrößen

Verbundgrundlagen	Ist (1.10.2004 - 30.09.2005) ¹	Soll Haushaltsentwurf 2006 ²	Differenz
	in 1000 €		
Lohnsteuer	12 145 656	12 100 000	45 656
Veranlagte Einkommensteuer	1 110 954	1 325 000	-214 046
Nicht veranlagte Steuern v. Ertrag	1 527 990	1 560 000	-32 010
Körperschaftsteuer	1 787 615	1 900 000	-112 385
Umsatzsteuer	8 706 164	8 350 000	356 164
Einfuhrumsatzsteuer	3 042 635	3 200 000	-157 365
Zinsabschlag	777 745	800 000	-22 255
Obligatorische Verbundgrundlagen	29 098 759	29 235 000	-136 241
Länderfinanzausgleich ³	-540 755	-700 000	159 245
Komp. Familienleistungsausgleich	-469 563	-475 000	5 437
Komm. Entlastungsausgleich Ost	165 000	220 000	-55 000
Bereinigte Summe	28 253 441	28 280 000	-26 559
Grunderwerbsteuer (4/7)	625 060	628 571	-3 511
Fakultative Verbundgrundlagen	625 060	628 571	-3 511
Verbundgrundlagen insgesamt	28 878 501	28 908 571	-30 070
Verbundsatz in %	23	23	23
Originäre Verbundmasse	6 642 055	6 648 971	- 6 916
Nachrichtlich: ohne Systemumstellung SBG	6 765 739	6 809 971	-44 232

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesregierung. – ¹Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2006: 43). – ²Haushaltsplan 2006, Entwurf. – ³Systemumstellung Solidarbeitragsgesetz (SBG).

darbeitragsgesetzes hat allerdings zur Folge, dass die Ausgleichszahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich nunmehr dem Steuerverbund angelastet werden (sog. Bereinigung der Gemeinschaftssteuern)⁶.

Des Weiteren wird der Finanzierungsbeitrag der kommunalen Ebene nicht mehr spitz abgerechnet und der interkommunale Lastenausgleich in den originären kommunalen Finanzausgleich verlagert. Dadurch werden finanzschwache Gemeinden begünstigt. Die Entlastungen je Einwohner nehmen

⁶ Die Systemumstellung auf Ist-Zahlen bewirkt hier, dass dem Steuerverbund lediglich 541 Mill. € angelastet werden, anstatt der im Haushalt 2006 veranschlagten 700 Mill. €.

erwartungsgemäß mit wachsender Steuerkraft (hier: Steuerkraftmesszahl) ab und kehren sich dann zunehmend in Belastungen um. Verlierer sind insbesondere steuerstarke und abundante Gemeinden, die einen deutlichen größeren Beitrag je Einwohner leisten müssen als bisher: 51 von 144 Gemeinden, die Mehrbelastungen hinnehmen müssen, erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Von 91 Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraftmesszahl je Einwohner werden lediglich 5 entlastet.

Für die Be- und Entlastungswirkungen ist aber auch von Bedeutung, welche Rolle die Gewerbesteuer als Einnahmequelle spielt. Gemeinden mit einem Anteil der Gewerbesteuer bis zu etwa 40 % an der Steuerkraft insgesamt werden entlastet. Gemeinden mit höheren Anteilen, die zumeist auch abundant sind, müssen dagegen Belastungen durch die Neuregelung hinnehmen. Der Anteil der Gewerbesteuer liegt bei zwei Dritteln der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft bei etwa 50 % und mehr.

Der kommunale Finanzausgleich dient vor allem der Aufstockung der kommunalen Finanzmittel sowie einem angemessenen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Er soll also primär eine eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung ermöglichen. Zweckgebundene Zuweisungen sind insoweit ein Fremdkörper im kommunalen Finanzausgleich. Die Landesregierung entlastet den Verbund folgerichtig um Zweckzuweisungen in Höhe von 175,9 Mill. €. Sie werden nun in den Etats der zuständigen Fachministerien veranschlagt. Vorteilhaft für die Kommunen ist, dass sie über mehr Mittel frei verfügen können. Nachteilig für sie ist, dass die Zweckzuweisungen nunmehr wie alle übrigen Mittel den üblichen Restriktionen des Haushaltsvollzugs unterliegen. Noch nicht zugesagte Zweckzuweisungen werden damit „anfälliger“ für Kürzungsaktionen.

Die Entlastungen des kommunalen Finanzausgleichs (Reduzierung des Befrachtungsvolumens, Übernahme der Zweckzuweisungen) und Belastungen des kommunalen Finanzausgleichs (Bereinigung der Gemeinschaftssteuern um den Länderfinanzausgleich) dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Das Land will zukünftig den Verbundsatz als originären Steuerungsparameter nutzen, um die Steuerverbundmasse festzusetzen. Danach hätte eigentlich u.a. die Reduzierung des Befrachtungsvolumens zu einer Senkung des Steuerverbundsatzes geführt; zusätzliche Belastungen durch den Länderfinanzausgleich, aber auch mögliche „Überzahlungen“ im Rahmen der erhöhten Gewerbesteuerumlage führten jedoch zu der Entscheidung, den Verbundsatz in den kommenden Jahren unverändert bei 23 % zu lassen. Es wird indes explizit darauf hingewiesen, dass diese Angaben nicht bindend seien. Der angestrebten Erhöhung der Transparenz und der kommunalen Planungssicherheit wäre es sicherlich förderlich, wenn die Festsetzung der Verbundquote anhand objektiver Kriterien in einem formalen Verfahren erfolgen würde, z.B. durch eine Deckungsquotenberechnung.

III. Langfristiger Sanierungspfad

14. Die Landesregierung setzt mit dem vorliegenden Haushaltsplanentwurf das Koalitionsziel der Haushaltskonsolidierung um. Wie beurteilen Sie die Konsolidierungsbeiträge im Haushaltsplanentwurf vor dem Hintergrund einer generationengerechten Haushaltspolitik?

Generationengerechtigkeit liegt grob gesprochen dann vor, wenn die heutige Generation mit ihren Entscheidungen den zukünftigen Generationen die selben Nettolasten bzw. -erträge auferlegt, die auch sie selbst zu tragen bzw. genossen haben. Dabei muss die intertemporale Budgetrestriktion des Staates beachtet werden, die besagt, dass über alle Zeit hinweg betrachtet, sämtliche offene und verdeckte „... Staatsschuld in unendlicher Frist aus den Nettosteuerzahlungen aller momentan und zukünftig lebenden Wirtschaftssubjekte finanziert werden muss“ (Raffelhüschen et al. 2004: 11). Insbesondere müssen die Schulden der heutigen Generationen zum großen Teil von zukünftigen Generationen getragen werden. Investive Ausgaben erzielen allerdings zukünftig Erträge, von denen auch zukünftige Generationen profitieren können, wodurch deren Nettolast gesenkt wird. Rein konsumtive oder Versorgungsausgaben, die kreditfinanziert werden, erhöhen dagegen uneingeschränkt die Steuern zukünftiger Generationen.

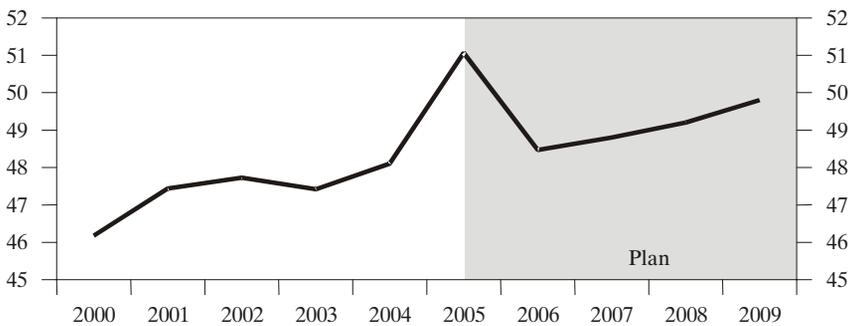
Die erforderliche präzise Berechnung der jeweiligen Nettosteuerzahlungen und -lasten der einzelnen Generationen erfordert eine sorgfältige Analyse, die hier nicht geleistet werden kann. Alle bisherigen Analysen kommen jedoch zum Ergebnis, dass die heutigen Generationen „über ihre Verhältnisse leben“ und die resultierenden Lasten zukünftigen Generationen aufgebürdet werden (Raffelhüschen et al. 2004). Die von den verschiedenen föderalen Ebenen aktuell praktizierte Finanzpolitik wird vielfach als nicht generationengerecht bezeichnet. Da Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit einer Finanzpolitik eng miteinander verwandt sind, erfordert auch die Korrektur der Generationenungerechtigkeit heute entweder Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen. Gerade auf Länderebene fällt die erste Option mangels effektiver Möglichkeiten aus, so dass eine Korrektur nur über die Ausgabenseite erfolgen kann. Abbildung 3 zeigt, dass in der Finanzplanung die Ausgaben des Landes von 2007 bis 2009 kontinuierlich steigen. Die Einsparmaßnahmen reichen somit nicht aus, eine Korrektur der Generationenungerechtigkeit zu bewirken. Dies ist nicht verwunderlich, da die neue Regierung sich erst einmal zum Ziel gesetzt hat, bis 2009 wenigstens einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen. Dies würde wenigstens die fortdauernde Verstärkung der Generationenungerechtigkeit mildern. Aber gerade an der fehlenden Verfassungsmäßigkeit der geplanten Haushalte (siehe Frage 15 im Detail) wird das Problem der Generationenungerechtigkeit klar: hohe Nettoneuverschuldung geht einher mit einer

geringeren Investitionstätigkeit, wo doch gerade Investitionen die Nettolasten der Verschuldung zukünftiger Generationen senken könnten. Daher ist zu begrüßen, dass Ausgaben, von denen die Jungen und zukünftige Generationen profitieren, wie im Bereich Bildung, von Einsparungen in geringerem Maße betroffen sind. An dieser Stelle zeigt sich aber auch, dass potentiell als Investition zu bewertende Ausgaben wie zusätzliche Personalausgaben für Lehrer nicht als investiv klassifiziert werden. Daher besteht bei der Messung von Investitionstätigkeit im Zusammenhang mit der Verfassungsmäßigkeit eines Haushaltes zumindest Diskussionsbedarf.

Abbildung 3

Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben

2000 bis 2009; in Mrd. €



Eigene Berechnungen auf der Basis der fortlaufenden Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

15. Wie beurteilen Sie die Realisierbarkeit, einen Haushalt vorzulegen, der mittelfristig der Kreditverfassungsgrenze des Artikels 83 Satz 2 LVerf. NRW entspricht?

Die Landesregierung geht in ihrer mittelfristigen Finanzplanung von einer schrittweisen Rückführung der hohen Nettoneuverschuldung von 5,9 Mrd. € (2006) auf 3,9 Mrd. € (2009) aus. Die Neuverschuldung ist in allen Jahren des Finanzplanungszeitraums höher angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen (Tabelle 1) und liegt somit oberhalb der gemäß Artikel 83 Satz 2 der Landesverfassung für den Regelfall maximal zulässigen Grenze für die Kreditaufnahme. Diese Grenze soll bei Umsetzung der Planungen spätestens 2010 wieder eingehalten werden. Um die Verfassungsgrenze für die Nettokreditaufnahme schon früher einzuhalten, wären – ungeachtet etwaiger konjunkturbedingter Haushaltsentlastungen in der kurzen sowie wachstumsbedingter Mindereinnahmen in der mittleren Frist – rein rechnerisch zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen von

2,6 Mrd. € (2006), 1,6 Mrd. € (2007), 1 Mrd. € (2008) und 0,6 Mrd. € (2009) erforderlich.

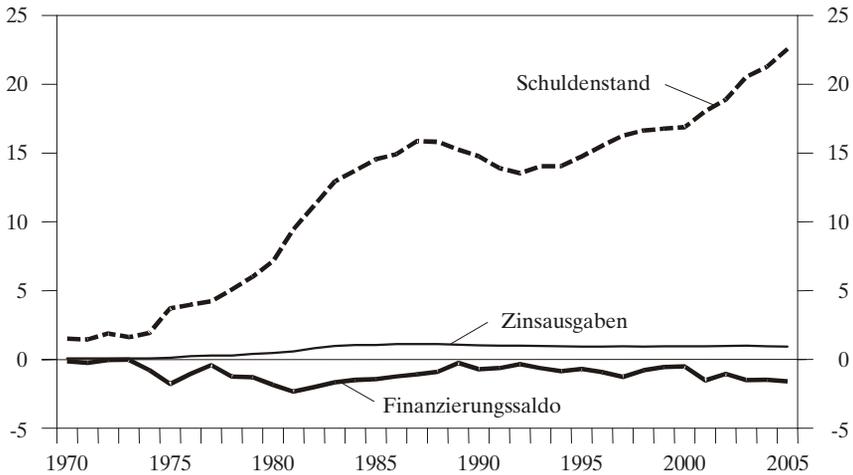
Die Landesregierung rechtfertigt die an sich verfassungswidrige Neuverschuldung damit, dass sie ansonsten bundesgesetzlichen Vorgaben und landesverfassungsrechtlichen Aufgaben nicht nachkommen könne. Angesichts des hohen Verschuldungsniveaus, der für 2006 bereits beschlossenen Einsparungen in Höhe von 1,26 Mrd. € und des zur Einhaltung der Kreditobergrenze erforderlichen zusätzlichen Konsolidierungsvolumens von 2,6 Mrd. € (bzw. 5,3 % der Ausgaben) ist es verständlich, dass 2006 die Kreditobergrenze nochmals überschritten wird. Kritisch muss allerdings bewertet werden, dass diese Grenze erst 2010 wieder eingehalten werden soll, denn es ist die originäre Aufgabe der Landesregierung, diese Grenze bei der Aufstellung des Haushaltes in angemessener Weise zu berücksichtigen. Mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Verschuldungsgrenzen, die hohen Zinsverpflichtungen und die eingeeengten budgetären Handlungsspielräume ist ein rascherer Defizitabbau geboten. Zudem würde damit auch der Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts entsprochen, der für den Gesamtstaat mittelfristig einen annähernd ausgeglichenen Haushalt vorschreibt.

Die Landesregierung sieht indes keine zusätzlichen eigenen Möglichkeiten, die hohen Haushaltsfehlbeträge durch Einnahmesteigerungen oder Ausgabenkürzungen schneller zurückzuführen. Es seien auf der Einnahmenseite erste Schritte zur Aktivierung von Landesvermögen eingeleitet und auf der Ausgabenseite die Einsparpotenziale ausgeschöpft. Lediglich durch die von der Bundesregierung geplanten, aber parlamentarisch noch nicht verabschiedeten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung könne eine frühere Unterschreitung der Verfassungsgrenze ermöglicht werden, denn deren finanzielle Auswirkungen seien in der mittelfristigen Finanzplanung nur zu einem geringen Anteil berücksichtigt.

In der Tat kann aufgrund der auf Bundesebene geplanten Änderungen im Steuerrecht mit merklichen Mehreinnahmen gerechnet werden, die auch – entsprechend den Anteilen am Steueraufkommen – die Haushaltslage in NRW entspannen dürfte. Zwar ist das gerade verabschiedete Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung – wie oben dargestellt – mit begrenzten Mindereinnahmen verbunden, dem stehen jedoch erhebliche Mehreinnahmen aus den im Jahr 2007 geplanten Steuerrechtsänderungen gegenüber. So dürfte die Anhebung des Regelsatzes der Umsatzsteuer auf 19 % und des Spitzensatzes bei der Einkommensteuer für nichtgewerbliche Einkommen oberhalb von 250 000/500 000 € (Ledige/Verheiratete) auf 45 % – ohne Berücksichtigung der kurzfristig erwarteten gesamtwirtschaftlichen Restriktionswirkungen – zu Mehreinnahmen im Haushalt des Landes von reichlich 2 ½ Mrd. € führen. Zudem sollen weitere

Abbildung 4
Finanzierungssaldo, Schuldenstand und Zinsausgaben in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Nordrhein-Westfalen

1970 bis 2005; in % des BIP



Eigene Berechnungen auf der Basis der fortlaufenden Finanzpläne Nordrhein-Westfalens.

Steuervergünstigungen abgebaut werden, wie die Entfernungspauschale für die ersten 20 km oder der Sparerfreibetrag. Dies könnte 2007 den NRW-Haushalt zusätzlich um etwa 150 Mill. € entlasten. Aufgrund der auf Bundesebene beschlossenen Einsparmaßnahmen kann auf der Ausgabenseite des NRW-Haushalts nicht mit Entlastungen gerechnet werden⁷.

Die für 2008 geplante Reform der Unternehmensbesteuerung, die u.a. darauf abzielt, die Investitionsbedingungen in Deutschland für inländische und ausländische Investoren attraktiver zu machen und zu mehr Wachstum und Beschäftigung beizutragen, könnte indes mit Mindereinnahmen verbunden sein. In den vorliegenden Reformvorschlägen⁸ wird jedenfalls empfohlen,

⁷ Das strukturelle Defizit dürfte aufgrund von diskretionären Eingriffen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite sowie von Einsparungen im Haushaltsvollzug in diesem Jahr um 7 Mrd. € (0,3 % des BIP) und im kommenden Jahr um weitere 19 Mrd. € (0,8 %) gesenkt werden. Die Haushaltskonsolidierung erfolgt dabei nur in geringem Maße durch Ausgabeneinsparungen (insbesondere beim Bund und der Sozialversicherung) und zum weit überwiegenden Teil über die Einnahmeseite (Döhrn et al. 2006).

⁸ Die Stiftung Marktwirtschaft hat eine „Einheitliche Unternehmensteuer“ vorgeschlagen, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung für die „Duale Einkommensteuer“ plädiert,

die aus der Verringerung der Steuersätze resultierenden Steuerauffälle nicht vollständig durch Mehreinnahmen aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auszugleichen (Gebhardt, Kambeck 2006). Es wird also – anders als von der Bundesregierung anvisiert – keine aufkommensneutrale Reform empfohlen, da nur dann merkliche Investitionsanreize ausgelöst werden, wenn die effektive Steuerbelastung deutlich gesenkt und die Standortqualität nachhaltig verbessert wird.

Haushaltsrisiken bestehen in der mittleren Frist beim Steueraufkommen, denn die den Steueransätzen zugrunde liegenden Wachstumsvorgaben der Bundesregierung sind trotz der im Frühjahr vergangenen Jahres erfolgten Revision nach unten noch ehrgeizig angesetzt. Angesichts des geringen Trendwachstums in Deutschland und der Strukturprobleme in NRW hätte der bei den Steueransätzen vorgenommene Sicherheitsabschlag – wie dargestellt – etwas höher ausfallen können. Um auf den angestrebten Wachstumspfad einzuschwenken und damit eine notwendige Bedingung zur Haushaltskonsolidierung zu schaffen, sind zusätzliche wirtschaftspolitische Anstrengungen auf gesamtstaatlicher Ebene erforderlich, so z.B. eine stärkere qualitative Konsolidierung der Staatsfinanzen sowie eine Reform der Unternehmensbesteuerung (Döhrn et al. 2006).

Alles in allem ist somit ungewiss, ob und inwieweit die anstehenden Änderungen des Steuerrechts, auf denen die Hoffnungen der Landesregierung für einen rascheren Defizitabbau beruhen, die öffentlichen Haushalte entlasten. Daher sollte auch die Landesregierung mehr als geplant dazu beitragen, dass möglichst vor 2010 die verfassungsgemäße Grenze der Neuverschuldung wieder eingehalten werden kann. Dabei sollte sie insbesondere auf Einsparungen bei den konsumtiven Staatsausgaben setzen. Internationale Erfahrungen belegen, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn nicht auf der Einnahmenseite, sondern auf der Ausgabenseite, insbesondere bei den Transferausgaben und beim Staatsverbrauch, angesetzt wird. Die bei den konsumtiven Ausgaben vorgenommenen Einsparungen stellen eine wichtige Erfolgsbedingung für eine langfristig tragfähige Konsolidierung dar (z.B. Alesina und Perotti 1997; SVR 2002).

16. Wie ist der Passus auf Seite 54 des Haushaltsgesetzes zu beurteilen, wonach Haushaltsverbesserungen aufgrund von Änderungen im Steuerrecht oder von anderen haushaltswirksamen bundesgesetzlichen Vorschriften zu verzeichnende Haushaltsverbesserungen konsequent zu Reduzierung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden sollen? Wie stellt sich in diesem Zusammenhang die Entwicklung der letzten Jahrzehnte dar?

Der Vorsatz, alle Haushaltsverbesserungen durch etwaige Mehreinnahmen und Minderausgaben konsequent zur Reduzierung der Nettoneuverschuldung zu nutzen, ist zu begrüßen; im Rahmen einer Haushaltskonsolidierung ist dieser Vorsatz zwingend. So kann die Zunahme der bestehenden Generationenungerechtigkeit vermindert und der Konsolidierungswillen der Landesregierung bekräftigt werden. Die zunehmende Einschränkung des Spielraumes würde gemildert, da bei niedrigerer Neuverschuldung zukünftige Zinslasten geringer ausfielen. Würden sich im Haushaltsvollzug allerdings Haushaltslöcher bilden, so würden diese, wie bisher üblich, mit diesen Geldern gestopft, ohne dass es zu einer Reduzierung der Nettoneuverschuldung käme.

17. Die Landesregierung bekundet ihren Willen zu einer konsequenten Konsolidierungspolitik (Seite 54). Welche mittel- bis langfristigen Auswirkungen würde eine Haushaltspolitik zeitigen, die auf ausgabenseitige Konsolidierungsmaßnahmen verzichtet und zu einer verstärkten Kreditaufnahme führt, insbesondere für

- Die Funktionsfähigkeit des nordrhein-westfälischen Staatsgefüges?
- Die Akzeptanz der Politik durch die Bevölkerung (Staatsvertrauen)?
- Die finanzielle Stabilität des gesamtdeutschen Gefüges?

Würde eine solche Politik zu einer massiven Anhäufung von Zukunftslasten führen?

Wir haben bei unseren Antworten der vorstehenden Fragen betont, dass wir keine Alternative zu einer nachhaltigen Konsolidierung des nordrhein-westfälischen Landeshaushaltes über eine Reduzierung und Begrenzung der Ausgaben sehen. Es ist offensichtlich, dass eine weitere Steigerung der Nettoneuverschuldung das Land in absehbarer Zeit in eine Notlage führen würde. Ein solches Szenario würde den Handlungsspielraum der Politik noch weiter einengen, weil ein steigender Teil der „ordentlichen“ Einnahmen für den Schuldendienst eingesetzt werden müsste.

Wann nun die Funktionsfähigkeit eines Landes in welchem Ausmaß beeinträchtigt ist und zu welchen Konsequenzen ein (weiter) schwindendes

Staatsvertrauen der Bürger führt, ist schwer zu beantworten. Die finanzielle Stabilität des Staatsgefüges würde natürlich in Mitleidenschaft gezogen, wenn nicht ein Stadtstaat wie Berlin oder Bremen in Zahlungsschwierigkeiten käme, sondern ein so großes Bundesland wie Nordrhein-Westfalen.

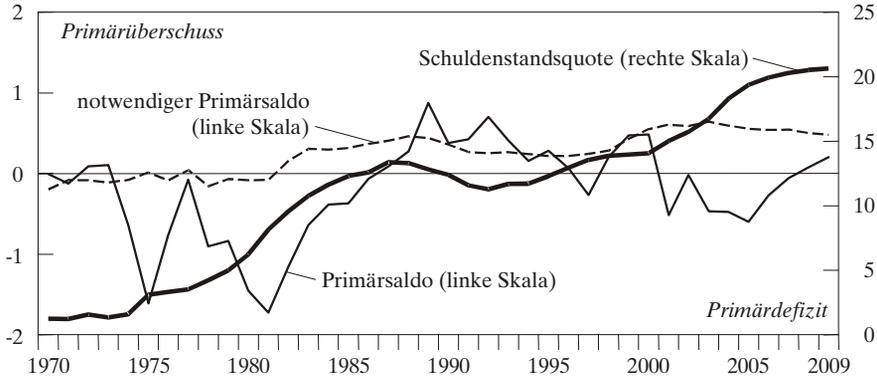
Die Antwort auf die nachstehende Frage 18 zeigt, welchen Handlungsbedarf man mit der Zielsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik hat, selbst wenn man die bereits umgesetzten und geplanten Maßnahmen berücksichtigt. Ein Szenario ohne diese Maßnahmen wird von uns nicht quantifiziert, anhand der nachstehenden Antwort zeigt sich aber bereits das zu erwartende Ausmaß.

18. Welche Bedeutung kommt den schon bisher angehäuften Zukunftslasten zu bzw. welche Wirkungen lassen sich bereits jetzt prognostizieren, nicht zuletzt angesichts der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung?

Eine nachhaltige Finanzpolitik sollte sich an drei Aspekten orientieren: der Sicherung des budgetären Handlungsspielraums, der intergenerativen Gerechtigkeit und der Sicherung des Wirtschaftswachstums. Der Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts kann deshalb nicht alleine an der expliziten Verschuldung des Landes, dem aktuellen Schuldenstand, gemessen werden. Es sind auch Verpflichtungen zu berücksichtigen, die erst auf lange Sicht haushaltswirksam werden (implizite Staatsschuld). Eine zentrale Rolle spielt bei allen Aspekten die demographische Entwicklung, die Auswirkungen für den Landeshaushalt, aber auch für die kommunalen Haushalte und die Pensions- und Versorgungsverpflichtungen des Landes hat. Zu bewerten ist demnach etwa, ob sich die Landesregierung mit den vorgelegten Planungen auf dem richtigen Weg befindet, um diesen Auswirkungen zu begegnen.

Um das Problem zumindest ansatzweise zu umreißen, soll es hier kurz anhand unterschiedlicher Budgetkomponenten diskutiert werden. Der Primärsaldo stellt den Überschuss aus laufenden Einnahmen und Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben dar. Er fasst damit diejenigen finanzwirtschaftlichen Größen zusammen, die aktuell beeinflussbar sind. Die Zinsausgaben hingegen sind durch die Kreditentscheidungen der Vergangenheit exogen vorgegeben und können allenfalls mit Hilfe der Umschuldungspolitik (debt management) beeinflusst werden. Reicht der Primärsaldo nicht zur Deckung der Zinsverpflichtungen aus, so muss zumindest ein Teil der Zinsausgaben auch kreditfinanziert werden. Längerfristig sind kreditfinanzierte Zinszahlungen nicht nachhaltig. Eine Mindestanforderung nachhaltiger Haushaltspolitik ist hier die Konstanz der Schuldenstandsquote.

Abbildung 5
Primärsaldo, notwendiger Primärsaldo und Schuldenstandsquote in Nordrhein-Westfalen
 1970 bis 2009; in % des BIP

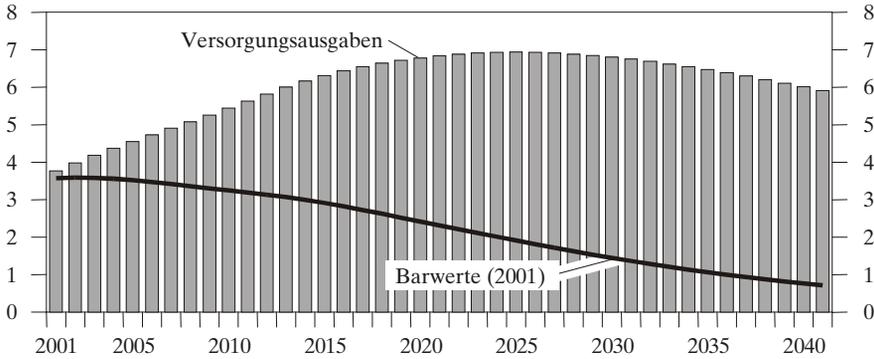


Eigene Berechnungen nach Angaben der Finanzstatistik und der mittelfristigen Finanzplanung 2005 bis 2009 des Landes Nordrhein-Westfalen.

Die sog. Nachhaltigkeitslücke errechnet sich aus der Differenz zwischen dem notwendigen Primärsaldo zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote und dem tatsächlichen Primärsaldo (Abbildung 5). Der Rückblick zeigt, dass einer Konsolidierungsphase in den späten achtziger Jahren, die durch den Einigungsboom verlängert wurde, wieder eine Phase zunehmender Haushaltsprobleme folgte. Die Lage hat sich auch in den folgenden Jahren nicht verbessert, in denen die Schuldenstandsquote weiterhin stieg. In den Jahren 2008 und 2009 wird zwar nach der vorliegenden Finanzplanung wieder ein Primärüberschuss erwirtschaftet. Er wird aber bei weitem nicht ausreichen, um die Schuldenstandsquote zu stabilisieren. Ihr Anstieg wird sich allerdings merklich abschwächen⁹. Hieraus errechnet sich ein zusätzlicher Konsolidierungsbedarf in 2006 von reichlich 4 Mrd. €. Dies entspricht 9,2 % der geplanten um die Zinsausgaben verminderten bereinigten Gesamtausgaben.

⁹ Bei den Berechnungen ist noch nicht das Zinsrisiko berücksichtigt. Die Landesregierung geht ausweislich der Finanzplanung davon aus, dass in den kommenden Jahren die Durchschnittsverzinsung der Landesschulden geringfügig um einen Zehntelpunkt sinkt.

Abbildung 6
Versorgungsausgaben und implizite Verschuldung in Nordrhein-Westfalen (Barwerte) ¹
 2001 bis 2041; in Mrd. € und Preisen von 2001



Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen (Modellrechnung Alterslast). - ¹Es wurde eine 1-prozentige Abnahme des Personals unterstellt.

Der Primärsaldo berücksichtigt allerdings nur die expliziten Schulden. Das Land ist auch im erheblichen Umfang implizite Schulden eingegangen. Hier sind vor allem die Pensionsverpflichtungen zu nennen, deren Gegenwartswert sich in 2001 auf 92,8 Mrd. € belief (Abbildung 6)¹⁰. Die damalige Kreditmarktverschuldung des Landes belief sich auf 83,2 Mrd. € (explizite Verschuldung). Bund und Länder haben auf dieses Problem mit der Bildung sog. Versorgungsrücklagen reagiert, die von den Beamten durch eine 0,2 %ige Kürzung der Besoldungs- und Versorgungsanpassung finanziert wird (die allerdings vorübergehend ausgesetzt ist). Man geht davon aus, dass diese Rücklage im Jahre 2018 sich auf 7,3 Mrd. € belaufen wird. Ab 2018 darf das Land auf diese Rücklage zugreifen. Die alte Landesregierung hat zudem im Frühjahr 2005 ein Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ errichtet. Dem Fonds werden zum Ersten eines jeden Kalendermonats 500 € für jede(n) Beamtin und Beamten sowie jede(n) Richterin und Richter zugeführt, dessen Dienstverhältnis nach dem 31. Dezember 2005 beginnt. Der Betrag wird im Falle einer linearen Besoldungserhöhung entsprechend aufgestockt.

Der demographische Wandel hat sowohl Folgen für die Einnahmen- wie die Ausgabenseite des Landeshaushalts. Bei den Gemeinschaftsteuern sind insbesondere die Umsatz- und die Einkommensteuer demographisch beeinflusst. Im Falle der Umsatzsteuer ist die bundesweite Entwicklung des End-

¹⁰ Es wurde eine 1-prozentige Abnahme des Personals unterstellt.

verbrauchs von Bedeutung, die maßgeblich von der Einwohnerzahl bestimmt wird. Für das Land ist zusätzlich relevant, dass die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens primär nach der Einwohnerzahl erfolgt und nicht nach der regionalen Verteilung des Verbrauchs. Weil der Bevölkerungsanteil Nordrhein-Westfalens nach Berechnungen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung voraussichtlich von derzeit 21,9 % auf 21,4 % im Jahre 2050 zurückgehen wird (Variante 5: Wanderungssaldo plus 200 000 p.a., mittlere Lebenserwartung), muss Nordrhein-Westfalen zukünftig mit Verlusten an Umsatzsteueranteilen rechnen. Einkommensteuer ist am Wohnort zu entrichten bzw. wird im Falle der Lohnsteuer dem Wohnort zugerechnet. Der Einfluss der Einwohnerzahlen auf das Steueraufkommen ist damit offensichtlich.

Darüber hinaus wird der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) voraussichtlich von aktuell 65,8 % im Jahre 2013 auf den Höchststand von 66,6 % steigen, um dann bis 2050 auf 59,2 % abzufallen. Der demographische Wandel wird deshalb die Aufkommensentwicklung in den kommenden Jahren noch begünstigen, ab Mitte des kommenden Jahrzehnts die Aufkommensdynamik aber eher bremsen. Durch den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung der Renten wird dieser Effekt möglicherweise gemildert. Von Bedeutung sind aber nicht nur die Zahl der potenziell Erwerbstätigen, sondern auch deren Altersstruktur und die künftigen Erwerbsquoten. Auch trotz möglicher Änderungen in der Erwerbsneigung älterer Arbeitnehmer gilt es für die Landesregierung, das demographische Fenster der nächsten 10 Jahre für eine langfristige Sanierung des Landeshaushalts zu nutzen.

Vom demographischen Wandel verspricht man sich vielfach eine Entlastung des Landeshaushalts durch sinkende Schülerzahlen. Diese werden voraussichtlich von derzeit etwa 2,9 Mill. auf 2,6 Mill. (Schuljahr 2015/16) zurückgehen. Im Schuljahr 2027/28 wird ein vorläufiger Tiefstand der Schülerzahlen mit 2,5 Mill. erwartet. Welche Einsparungen sich hier realisieren lassen, ist angesichts des beginnenden Umbruchs in der Schullandschaft, z. B. der Umstellung auf Ganztagsbetrieb, ungewiss. Ähnliche Überlegungen gelten auch für die Betreuung von Kleinkindern und Kindern. Hier ist zwar eine Vollversorgung der drei- bis sechsjährigen erreicht, aber nicht in Form der Ganztagsbetreuung. Mehrausgaben durch die Alterung der Gesellschaft dürften hingegen den Landeshaushalt nur moderat belasten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen aber mit erheblichen Mehrbelastungen rechnen, da sie an der Finanzierung der Grundsicherung für Rentner sowie der Sozialhilfe beteiligt sind. Hintergrund ist die absehbare Rentenentwicklung wie auch der voraussichtliche Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen.

Eine langfristige Sanierung des Haushalts kann sich nicht alleine auf quantitative Maßnahmen stützen. Es ist auch eine qualitative Konsolidierung bzw.

die Entwicklung nachhaltiger Ausgabenstrukturen erforderlich. Traditionell wird dies an der Investitionsquote des Haushalts festgemacht. Die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen bilden deshalb auch die verfassungsrechtliche Grenze der Nettoneuverschuldung. Bei der Gegenüberstellung von investiven als produktiven und konsumtiven als unproduktiven Ausgaben muss allerdings sorgfältig differenziert werden: Sie können auch konsumtive Ausgaben positive Wachstumswirkungen entfalten, z.B. Personalausgaben für Lehrer. Angesichts des demographischen Wandels und dem daraus resultierenden zunehmenden Wettbewerb um Humankapital liegt es nahe, auf die Förderung des Humankapitals abzustellen. Welche Maßnahmen hier letztlich sinnvoll sind, kann nicht generell beantwortet werden, sondern ist im Einzelfall zu prüfen.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A. and R. Perotti (1997), Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. In: IMF Staff Papers, Vol. 44, Nr. 2: 210-248.
- ARGE - Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.) (2005), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Hamburg.
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006), Deutsches Stabilitätsprogramm - Aktualisierung Februar 2006. Berlin.
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2006), Reformieren, investieren, Zukunft gestalten – Politik für mehr Arbeit in Deutschland. Jahreswirtschaftsbericht 2006. Berlin.
- destatis (2006), Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, http://www.statistik-bw.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp. Download vom 15.3.2006.
- Döhrn, R. et al. (2005), Konjunkturbelebung setzt sich fort – Konjunkturbericht 2006 für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 23. RWI Essen.
- Döhrn, R. et al. (2006), Aufschwung kräftigt sich. RWI-Konjunkturberichte 57 (1): 25-71.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005), Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW), Jahresabschluss zum 31.12.2004. Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, vom 25.11.2005. (Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Vorlage 14/174).
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005), Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009. Stand Dezember 2005 (Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Vorlage 14/190, vom 30.01.2006).
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005), Beschleunigte Realisierung von kw-Vermerken. Vorlage an den Unterausschuss „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, vom 19.01.2006. (Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Vorlage 14/230).
- Gebhardt, H. und R. Kambeck (2006), Besteuerung von Unternehmen – Vier Vorschläge und kein Königsweg. RWI: Materialien. Essen. Erscheint demnächst.
- Heidelberger Steuerkreis und RWI Essen (2006), Zinsbereinigte Gewinnsteuer – Ein Vorschlag zur Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland. Heidelberg und Essen 2006.
- Homburg, Stefan (2005), Nachhaltige Finanzpolitik für Niedersachsen. Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen, Hannover.
- IfW - Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.) (2006), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2006. http://www.uni-kiel.de/ifw/forschung/prognose/2006/1_06.pdf. Download vom 15.3.2006.
- Keuschnigg, Christian (2005), Öffentliche Finanzen: Einnahmepolitik. Mohr Siebeck, Tübingen.

- Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW (2005), Abschlussbericht. Düsseldorf, 25. Oktober 2005.
- LRH (2005), Jahresbericht 2005 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2004. Landesrechnungshof NRW, Düsseldorf.
- Raffelhüsch, Bernd, Daniel Besendorfer und Phuong Dang (2004), Zur Nachhaltigkeit des Landeshaushaltes von Baden-Württemberg. Finanzwissenschaftliches Institut des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg, Schrift Nr. 5. Bund der Steuerzahler Baden-Württemberg, Stuttgart.
- RWI Essen - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004 und Nachtragshaushaltsgesetz 2005. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. RWI: Projektberichte.
- RWI Essen - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005), Zweiter Nachtragshaushalt 2005. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. RWI: Projektberichte.
- SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahrgutachten 2002/03. Stuttgart: Metzler-Poeschel. Kasten 8 sowie Zf. 594-613.