



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

**Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksachen 16/3800 –**

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 7. November 2013

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerkhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz;

Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder;

Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus

Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T.

Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhn

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2013

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

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

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 16/3800 –

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen

am 7. November 2013

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

**Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksachen 16/3800 –**

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 7. November 2013

Projektbericht

Projektteam

Prof. Dr. Roland Döhrn, Heinz Gebhardt und Hermann Rappen

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Inhaltsverzeichnis

1.	Zur Lage der Öffentlichen Finanzen Nordrhein-Westfalen bis 2014	3
2.	Zur mittelfristigen Projektion bis 2017 und zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020	5
3.	Zu den Konsolidierungsmaßnahmen im Einzelnen	6
3.1.	Personalausgaben	6
3.1.1.	Grundsätzliche Anmerkungen	6
3.1.2.	Ausgewählte Probleme	7
3.2.	Globale Minderausgaben	8
3.3.	Zinsausgaben	10
4.	Der Landeshaushalt unter Wachstumsgesichtspunkten	12
Literatur	15

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Nettoneuverschuldung (NNV) des Landes Nordrhein-Westfalen.....	4
Tabelle 2	Vergleich der Personalausgaben und des Personalbestands der großen Flächenländer	6
Tabelle 3	Globale Minderausgaben im Haushaltsvollzug.....	9
Tabelle 4	Globale Minderausgaben in den mittelfristigen Finanzplanungen	9
Tabelle 5	Wachstumsfördernde Ausgaben ¹ im Landeshaushalt	14
Schaubild 1	Nettokreditaufnahme und finanzpolitischer Handlungsspielraum.....	10
Schaubild 2	Kreditmarktschulden und der Durchschnittsverzinsung der aufgenommenen Kredite	11
Schaubild 3	Sachinvestitionen der westdeutschen Flächenländer	13
Schaubild 4	Entwicklung wachstumsfördernder Ausgaben in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen	13

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Die Haushaltspolitik der nordrhein-westfälischen Landesregierung war in den vergangenen Jahren vom RWI häufig kritisiert worden (RWI 2013). Bemängelt wurden insbesondere fehlende Fortschritte bei der quantitativen Konsolidierung – also dem Abbau der Nettoneuverschuldung – wie auch bei der qualitativen Konsolidierung, also der stärkeren Ausrichtung des Haushalts auf das Wachstum fördernde Ausgaben. Mit dem vorliegenden Haushaltsplan geht die Landesregierung entschlossener bei der quantitativen Konsolidierung vor. Insofern weisen die Haushaltsplanungen nach Einschätzung des RWI in die richtige Richtung. Allerdings wurde vor dem Hintergrund der derzeit aufgrund des niedrigen Zinsniveaus sinkenden Zinsausgaben der sich bietende Raum für Konsolidierungsmaßnahmen nicht ausgeschöpft. Daher bleibt viel zu tun, will das Land im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorlegen, wie er von der Schuldenbremse gefordert wird. Dies gilt umso mehr, als bis 2020 bei einer Normalisierung des Zinsniveaus steigende Zinsausgaben zu erwarten sind, was eine Rückführung der Nettoneuverschuldung erschweren dürfte. Nach einer überproportionalen Steigerung wachstumsfördernder Ausgaben im Jahr 2013 sind für 2014 überdies keine Fortschritte bei der qualitativen Konsolidierung zu erwarten.

1. Zur Lage der Öffentlichen Finanzen Nordrhein-Westfalen bis 2014

Nordrhein-Westfalen gehört zu den Bundesländern, die 2012 einen deutlichen strukturellen Fehlbetrag in ihrem Landeshaushalt aufwiesen. Er erreichte knapp 3,4 Mrd. €, was 4,9% in Relation zu den bereinigten Ausgaben entspricht (Gebhardt und Möhring 2013). Dieser Wert wurde 2013 nur von den Konsolidierungshilfsländern Saarland und Bremen sowie von Hessen und Hamburg übertroffen. Neun Länder erreichten hingegen strukturell annähernd ausgeglichene oder gar überschüssige Haushalte.

Die Haushaltsplanungen für 2013 sehen einen Anstieg der Nettoneuverschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Haushalts-Ist von 2012 vor. Bereinigt man diese um den Sondereffekt im Zusammenhang mit der Abwicklung der WestLB, so steigt sie 2,71 Mrd. € auf (lt. Nachtragshaushalt) 3,35 Mrd. € (Tabelle 1). Die Zunahme der Neuverschuldung dürfte allerdings zu einem großen Teil konjunktureller Natur sein. Für das laufende Jahr ist nämlich davon auszugehen, dass die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten unterausgelastet sind. Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, die der Steuerschätzung vom Mai und damit auch den aktuellen Haushaltsplanungen der Landesregierung zugrunde liegt, ging von einer Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten von 1,1% im Jahr

2013 aus. Nach den aktuellen Schätzungen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013) dürfte der Grad der Unterauslastung geringer sein und etwa 0,7% betragen, was insbesondere an einer geänderten Einschätzung des Potenzialpfades liegt. Aber auch in Anbetracht der unvermeidlichen Unsicherheit bei der Bestimmung der konjunkturellen und strukturellen Komponenten von Budgetsalden war für 2013 ein leicht steigendes strukturelles Defizit geplant.

Im Haushaltsplan 2014 wird die Nettoneuverschuldung mit 2,4 Mrd. € angesetzt und soll damit rund 1 Mrd. € geringer ausfallen als 2013.¹ Die anvisierte Defizitrückführung ist zum Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau und den dadurch um rund 0,3 Mrd. € sinkenden Zinsausgaben zu verdanken. Einen weiteren Teil der Rückführung des Defizits ist auf die in die Planung eingestellte Besserung der Konjunktur zurückzuführen. Die Steuerschätzung vom Mai basiert nämlich auf der Annahme, dass sich die wirtschaftliche Lage 2014 verbessern und die Unterauslastung der Kapazitäten verringern werden, wenn auch nur wenig um 0,3 Prozentpunkte. Danach dürfte der Beitrag der Konjunktur zur Reduktion der Nettoneuverschuldung überschlägig gerechnet nicht ganz 0,2 Mrd. € betragen. Daneben tragen zum Defizitabbau zum einen die kräftig expandierenden Steuereinnahmen bei, zum anderen die Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung wie die sozial gestaffelte Anpassung der Beamtenbesoldung für 2013 und 2014 und Kürzungen bei Förderprogrammen. Auch wurden die Ansätze bei den globalen Minderausgaben und Mehreinnahmen gegenüber 2013 etwas erhöht.

Tabelle 1
Nettoneuverschuldung (NNV) des Landes Nordrhein-Westfalen
 2011-2017; in Mrd. €

	2011 ^a	2012 ^a	2013 ^b	2013 ^c	2014	2015	2016	2017
NNV insgesamt	3,03	3,71	3,39	3,35	2,43	1,92	1,43	1,38
Restrukturierung WestLB		1,00						
NNV ohne Restrukturierung WestLB	3,03	2,71	3,39	3,35	2,43	1,92	1,43	1,38
Veränd. zum Vj. in Mrd. €	-1,89	-0,32	0,68	0,64	-0,96	-0,51	-0,49	-0,05
Nachrichtlich:								
Globale Minderausgaben			0,76	0,76	0,81	0,76	0,76	0,76
Globale Mehreinnahmen			0,16	0,16	0,30	0,30	0,30	0,30

Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013b. Nachtragshaushaltsgesetz 2013 – ^aIst. – ^bHaushaltsplan 2013 ^cNachtragshaushalt 2013

¹ In einer Ergänzungsvorlage für den Haushalt 2014 wurde die geplante Nettoneuverschuldung nochmals leicht um 36 Mill. € reduziert. (Finanzministerium NRW 2013a)

2. Zur mittelfristigen Projektion bis 2017 und zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020

Mittelfristig soll nach der aktuellem mittelfristigen Finanzplanung der Landesregierung die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2017 auf 1,38 Mrd. € sinken. Auch diese Projektion basiert auf der Steuerschätzung vom Mai 2013 und damit indirekt auf der von der Bundesregierung vorgelegten Frühjahrsprojektion der wirtschaftlichen Entwicklung. Diese unterstellt für 2017 eine annähernde Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten und damit eine nahezu geschlossene Produktionslücke. Demnach wäre die im Endjahr des Finanzplanungszeitraums erreichte Nettoneuverschuldung Nordrhein-Westfalens von 1,38 Mrd. € auch in etwas die dann noch bestehende strukturelle Nettoneuverschuldung. Die grundgesetzliche Schuldenbremse schreibt den Ländern vor, dass sie ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen müssen. Um diese Vorgabe einzuhalten, müsste der Haushaltsfehlbetrag nach Ende des Projektionszeitraum bis 2020 weiter um knapp 0,5 Mrd. € pro Jahr gesenkt werden.

Dies mag vor dem Hintergrund der im Zeitraum 2014 bis 2017 anvisierten Einsparungen erreichbar erscheinen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des derzeit niedrigen Zinsniveaus die Zinsausgaben bis 2015 noch leicht fallen und danach nur mäßig steigen dürften. Mit einer zu erwartenden Normalisierung des Zinsniveaus in Europa sind aber für die Jahre danach stärker zunehmend die Zinsausgaben zu erwarten, zumal der Schuldenstand immer noch, wenn auch verlangsamt zunehmen wird. Die Konsolidierung ist also im Gegenwind steigender Zinsausgaben zu leisten.

Das RWI hat in verschiedenen Stellungnahmen für den Landtag aufgezeigt, dass die nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts am ehesten durch eine konsequente Begrenzung der konsumtiven Ausgaben gesichert werden kann (Gebhardt, Kambeck, Matz 2011; Gebhardt, Kambeck, Matz 2012; RWI 2013). Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Landesregierung – wie dies andere Länder getan haben – einen bis 2020 reichenden Abbaupfad des strukturellen Defizits verabschieden, der eine verbindliche Obergrenze in den Haushaltsjahren bis 2020 festlegt. Dies würde den Konsolidierungskurs transparent und nachvollziehbar machen. Mit dieser Vorgabe ist durchaus vereinbar, dass man bei günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als erwartet das strukturelle Defizit rascher abbaut als angekündigt.

3. Zu den Konsolidierungsmaßnahmen im Einzelnen

3.1. Personalausgaben

3.1.1. Grundsätzliche Anmerkungen

Die Personalausgaben stellen den bei weitaus größten Ausgabenblock des Landeshaushalts dar. Jede Bemühung, den Landeshaushalt zu konsolidieren, muss deshalb auch an den Personalausgaben anknüpfen. Aktuell beläuft sich die Personalausgabenquote auf 38,5% der bereinigten Ausgaben. Bis 2017 soll sie nach einem vorübergehenden Absinken auf 37,5% in 2014 wieder auf 39% steigen. Den Wiederanstieg der Personalausgabenquote könnte man auf die Konsolidierungsbemühungen zurückführen, da Kürzungen i.d.R. an anderen flexibleren Ausgabenkategorien ansetzen. Die Personalausgaben hingegen steigen von 2014 bis 2017 mit 2,8% je Jahr stärker als die bereinigten Ausgaben (2,6%).

Tabelle 2

Vergleich der Personalausgaben und des Personalbestands der großen Flächenländer

2012

	Baden- Württemberg	Bayern	Hessen	Nordrhein- Westfalen	Westdt. Flächenlän- der ohne NRW
	Personalausgaben je Einwohner				
Land	1 404	1 444	1 369	1 240	1 372
Gemeinden	697	613	669	662	634
Insgesamt	2 100	2 058	2 038	1 902	2 006
	Personalbestand, Vollzeitäquivalente auf 1000 Einwohner				
Land	25,3	23,3	24,1	22,1	24,0
Gemeinden	16,2	17,1	15,1	15,6	15,5
Insgesamt	41,5	40,4	40,4	37,7	39,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2013b,b) und des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2013b). –Einschließlich Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Das Land Nordrhein-Westfalen weist seit jeher im Vergleich der Flächenländer niedrige Personalausgaben je Einwohner und eine relativ geringe Personalintensität auf, so auch 2012 (Tabelle 2). Dies ist zum Teil dem hohen Kommunalisierungsgrad in Nordrhein-Westfalen geschuldet, der etwa ein Fünftel der Minderausgaben gegenüber dem Durchschnitt der Flächenländer ohne NRW erklärt. Es hat aber auch organisatorische und haushaltstechnische Veränderungen gegeben, die die

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Vergleichbarkeit im Längs- wie im Querschnitt erschweren. Neben Ausgliederungen (z.B. die Gründung des Landesbetrieb Straßenbau 2001) hat insbesondere die Einführung von Globalhaushalten an Universitäten, die Personalausgaben abgesenkt. Da die Personalkosten seitdem Bestandteil der Zuschüsse an die Hochschulen sind, kam es 2006 zu einem Niveaueffekt: Die Personalausgaben des Landes sanken 2006 gegenüber 2005 um 1,7 Mrd. €. Darüber hinaus resultieren die niedrigeren Personalkosten auch aus Kostenvorteilen, die aus der hohen Bevölkerungszahl und Bevölkerungsdichte resultieren. Hinzu kommt ein geringerer Personalaufwand in solchen Bereichen, in denen ein höherer Personalaufwand mit Blick auf die Aufgabenerfüllung vertretbar wäre: Beispielhaft sei auf die Schüler-Lehrer-Relation an allgemeinbildenden Schulen verwiesen (Schuljahr 2010/2011), die in Nordrhein-Westfalen mit 16,6 Schüler je Lehrkraft deutlich ungünstiger ist als in anderen Bundesländern und unter dem Bundesdurchschnitt von 15,9 liegt. Bei den Klassengrößen bildet Nordrhein-Westfalen mit 24 Schülern im Primarbereich und im Sekundarbereich I das Schlusslicht. Der Bundesdurchschnitt liegt hier bei 22 Schülern. (Statistisches Bundesamt 2012).

Angesichts dieser vielfältigen Einflussfaktoren kann eine angemessene Beurteilung der Personalpolitik nur auf Grundlage einer tiefgehenden Analyse erfolgen, was im Rahmen dieser Stellungnahme aber nicht geleistet werden kann. Es bleibt indes festzuhalten, dass mit Blick auf die Einhaltung der Schuldenbremse ein Personalabbau unvermeidbar ist. Die Personalausgaben stellen immerhin den zweitgrößten Ausgabenblock dar - nach den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. Im Folgenden sollen einige ausgewählte Probleme der Personalpolitik aufgegriffen werden.

3.1.2. Ausgewählte Probleme

Der öffentliche Dienst in Nordrhein-Westfalen steht vor einem Umbruch. Im Jahre 2009 waren knapp 29% der Beamten über 55 Jahre alt (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2012a). Es besteht also in den kommenden Jahren einerseits die Chance, Personal im Zuge von Pensionierungen abzubauen und neue Aufgabenschwerpunkte zu setzen, andererseits besteht auch die Notwendigkeit, neues Personal zu gewinnen. Damit der öffentliche Dienst nicht zuletzt angesichts des demographischen Wandels konkurrenzfähig bleibt, müssen die Mitarbeiter auch angemessen bezahlt werden.

Gegenwärtig ist die Landesregierung allem Anschein nach bestrebt, den Personalbestand zu stabilisieren, während Einsparungen bei den Personalausgaben insbesondere durch Einschnitte bei der Beamtenbesoldung erreicht werden sollen. Dies kann sich als kontraproduktiv erweisen, da so die Position des Landes als Arbeitgeber im Wettbewerb um die „besten Köpfe“ geschwächt wird. Probleme bei

der Rekrutierung des Nachwuchses bei der Polizei sind Anzeichen, dass die Attraktivität des öffentlichen Dienstes nachlässt. Probleme bei der Besetzung von Rektorstellen im Grundschulbereich weisen auf eine unzureichende Spreizung der Entgelte hin.

Das Projekt des Einsatzes von Verwaltungsassistentenkräften wird bereits seit langem verfolgt. Von 2007 bis 2010 wurden 1 266 Beschäftigte zum Personaleinsatzmanagement (LPEM) versetzt. Davon wurden 383 oder 30% in sog. Verwaltungsassistentenstellen vermittelt (Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen 2013c). Der Ansatz ist grundsätzlich sinnvoll: Er erleichtert den notwendigen personalen Umbau der Landesverwaltung und erlaubt u.a. Polizisten und Lehrern sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren. Gleichzeitig weist er jedoch auf eine problematische Entwicklung hin: Offensichtlich wächst der bürokratische Aufwand in vielen Bereichen derart, dass die eigentliche Aufgabenerfüllung (z.B. Erteilung von Unterricht) zurückgedrängt wird. Es wäre deshalb zu prüfen, inwieweit der Bürokratieaufwand reduziert werden kann.

3.2. Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben dienen ursprünglich dazu, auf Grund von Ungewissheiten entstandene „Überveranschlagungen“, den sog. Bodensatz abzuschöpfen. Sie können deshalb so lange als unbedenklich angesehen werden, wie sie realistischer Weise im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden können. Laut Haushaltsrechnung für das 2011 konnten im Haushaltsvollzug 1,1 Mrd. € eingespart werden. Die veranschlagten globalen Minderausgaben beliefen sich auf 592 Mill. €. Vor diesem Hintergrund erscheint es möglich, die in der aktuellen Finanzplanung für 2014 veranschlagten globalen Minderausgaben von 806 Mill. € zu erwirtschaften, wenngleich dieses Ziel ambitionierter ist als 2011. Schätzt man den Bodensatz anhand der Relationen von 2011², so könnten 2014 die Ausgaben im Haushaltsvollzug um etwa 1,2 Mrd. € verringert werden (Tabelle 3). Kritisch anzumerken ist, dass sich die Relationen von globalen Minderausgaben und geschätztem Bodensatz weiter verschlechtern: Die globalen Minderausgaben belaufen sich 2014 voraussichtlich auf 68% des geschätzten Bodensatzes, statt noch 44% 2011. Positiv anzumerken ist, dass die globalen Minderausgaben absolut gesehen gegenüber früheren Finanzplanungen deutlich reduziert werden (Tabelle 4).

² *Ob diese Annahme letztendlich trägt, hängt von der Haushaltsplanung ab: Je näher die Soll-Ansätze am Mittelbedarf sind, desto schwieriger wird es die globalen Minderausgaben im Haushaltsvollzug zu erwirtschaften.*

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Tabelle 3
Globale Minderausgaben im Haushaltsvollzug
 2011 bis 2017

Jahr	Bereinigte Ausgaben ¹	Geschätzter Bodensatz ²	Minderausgaben	in % des Bodensatzes
	in Mill. €			
2011	56 233	1 052	460	43,7
2012	58 770	1 109	617	55,7
2013	60 338	1 138	764	67,1
2014	62 493	1 179	806	68,4
2015	63 523	1 198	756	63,1
2016	64 633	1 219	756	62,0
2017	66 320	1 251	756	60,4

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2012b, 2013). ¹Bereinigte Gesamtausgaben zuzüglich globale Minderausgabe. ²1,9% der bereinigten Gesamtausgaben (Basis 2011)

Tabelle 4
Globale Minderausgaben in den mittelfristigen Finanzplanungen
 2011 bis 2017; in Mill. €

Jahr	Finanzplanung		
	2011 bis 2015	2012 bis 2016	2013 bis 2017
2013	921	764	764
2014	1 363	1 155	806
2015	1 363	1 153	756
2016		1 153	756
2017			756

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2011, 2012a, 2013).

Trotzdem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es erhebliche Bedenken gegen globale Minderausgaben als Instrument der Haushaltskonsolidierung gibt. Dabei geht es nicht mehr um die Abschöpfung des Bodensatzes, sondern um echte Ausgabenkürzungen und Einschränkungen der Aufgabenerfüllung. Sie beschränken insoweit das Budgetrecht des Parlamentes und überlassen es der Exekutive, Ausgabenkürzungen nach eigenem Ermessen vorzunehmen. Diese Kritik wiegt umso schwerer, wenn – wie in Nordrhein-Westfalen – eine qualitative Konsolidierung des Landeshaushalts ansteht. Diese setzt nämlich politische Entscheidungen über Prio-

ritäten und Posterioritäten voraus, die vom Parlament zu treffen sind. Es besteht allerdings in der Literatur keine Einigkeit darüber, wo hier eine Grenze zu ziehen ist. Manche sehen einen Anteil der globalen Minderausgaben an den Gesamtausgaben von mehr als 1% als kritisch an; in Nordrhein-Westfalen würde diese Grenze 2014 mit 1,4% deutlich überschritten. Verfassungsgerichte akzeptierten allerdings auch Anteile von 1,2 oder 2,3% (Gröpl 2005: 23).

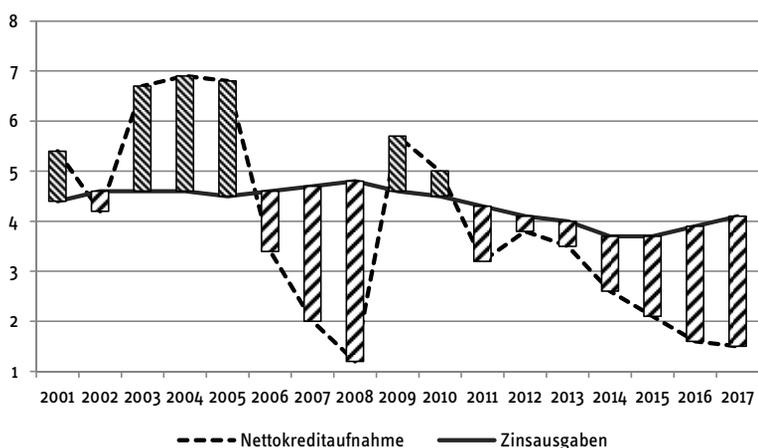
3.3. Zinsausgaben

Die Nettoneuverschuldung des Landes ist – außer in konjunkturellen Schwächephasen mit einer deutlich höheren Neuverschuldung – schon seit längerem geringer die Zinsausgaben (Schaubild 1). Sie verschafft also keinen zusätzlichen finanzpolitischen Handlungsspielraum mehr, obwohl das Zinsniveau seit längerem sinkt. Während die Kreditmarktschulden des Landes zwischen 2008 und 2012 von 113,6 Mrd. € auf 131,4 Mrd. € stiegen, sanken die Zinsausgaben seit 2008 von 4,8 Mrd. € auf 4,1 Mrd. €. Der vorgesehene Defizitabbau würde bereits für sich genommen, die Schere zwischen Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben weiter vergrößern. Dies obwohl, die Zinsausgaben laut Finanzplanung im Zeitraum von 2013 bis 2015 noch von 4 Mrd. € 2013 auf 3,7 Mrd. € 2015 sinken sollen.

Schaubild 1

Nettokreditaufnahme und finanzpolitischer Handlungsspielraum

2001 bis 2017; Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben in Mrd. €



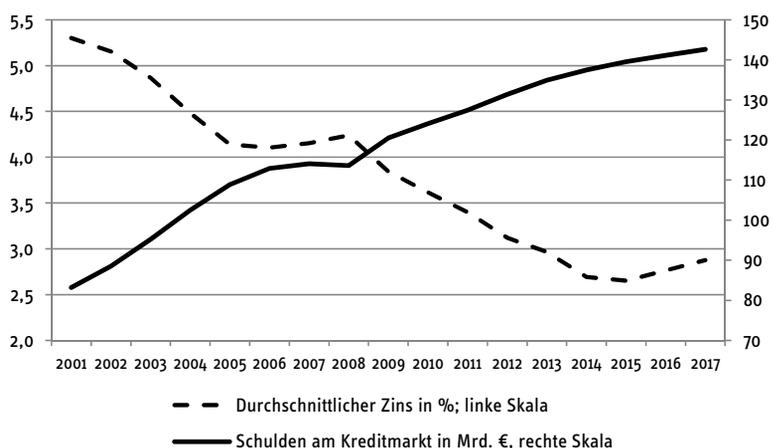
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Die Durchschnittsverzinsung der Kreditmarktschulden des Landes betrug im Jahr 2012 3,1%. Da sich die Refinanzierungssätze für fünf- und zehnjährige Laufzeiten zur Jahresmitte 2012 auf 1,31 bzw. 2,02% belief, dürfte die durchschnittlich Zinsbelastung vorerst noch sinken (Schaubild 2)(Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2012c). Für die kommenden Jahre ist allerdings mit einem Zinsanstieg zu rechnen; nach Einschätzung des Finanzministeriums NRW auf 3,75%. Es wird deshalb angenommen, dass die Durchschnittsverzinsung ab 2016 wieder allmählich um 0,1 Prozentpunkte p.a. steigt.

Allerdings liegen in diesem Bereich erheblich Risiken. Steigt die Durchschnittsverzinsung nur um 0,1 Prozentpunkte, so wird der Haushalt bei dem gegenwärtigen Schuldenstand mit zusätzlich 130 Mill. € p.a. belastet; die Zinslastquote nimmt um 0,2 Prozentpunkte zu. Das Zinsrisiko sollte Anlass genug sein, um den sich abzeichnenden Konjunkturaufschwung und die deshalb zu erwartenden Steuermehreinnahmen, insbesondere aber auch die aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus möglicherweise stärker und länger als erwartet rückläufigen Zinsausgaben für die Haushaltskonsolidierung zu nutzen.

Schaubild 2
Kreditmarktschulden und der Durchschnittsverzinsung der aufgenommenen Kredite
2001 bis 2017; in Mrd. € bzw. %



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

4. Der Landeshaushalt unter Wachstumsgesichtspunkten³

Mit Blick auf eine qualitative Konsolidierung des Landeshaushalts stellt sich die Frage, welchen Einfluss er auf das langfristige Wirtschaftswachstum ausübt. Auf der Ebene der Länder besteht ein solcher Einfluss vor allem auf der Ausgabenseite, da die Länder bis auf wenige Ausnahmen über keine Gesetzgebungskompetenz in Steuerfragen verfügen. Als produktive, wachstumsfördernde Ausgaben gelten öffentliche Investitionen, die den physischen Infrastrukturkapitalstock erhöhen. Dies gilt nach zumeist anzutreffender Lesart vor allem für Sachinvestitionen⁴; der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff umfasst darüber hinaus Finanzinvestitionen und Investitionsfördermaßnahmen. Aber auch laufende öffentliche Ausgaben – obwohl haushaltsrechtlich als konsumtiv klassifiziert – können positiv für das Wachstum sein, wenn sie produktivitätssteigernd wirken.

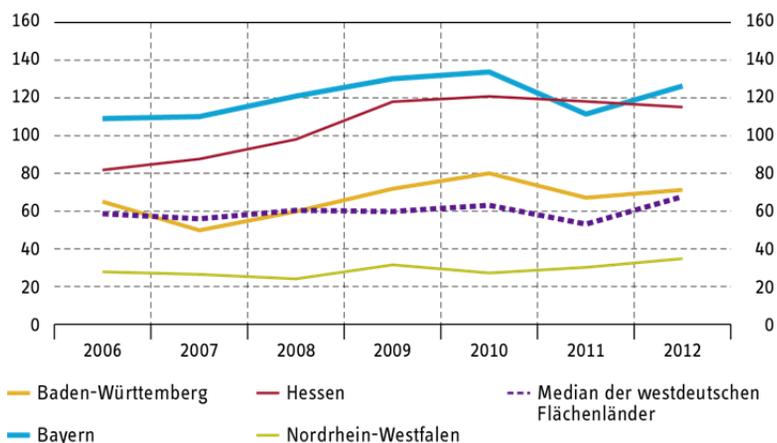
Die Entwicklung in der Vergangenheit zeigt, welche Akzente im Rahmen eines qualitativen Konsolidierungsprozesses zu setzen sind. In Nordrhein-Westfalen geht es zunächst darum, die Investitionstätigkeit wieder zu steigern. Die Sachinvestitionen sind hierzulande pro Einwohner gerechnet deutlich niedriger als in den westdeutschen Flächenländern (Schaubild 3). Hieran dürfte sich im Projektionszeitraum wenig ändern. Die Sachinvestitionen stagnieren nominal und die Investitionsförderung soll deutlich reduziert werden. Die Investitionsquote wird von 9,5% im Jahr 2013 auf 8,3% im Jahr 2017 zurückgehen.

³ Es liegt auf der Hand, dass in dieser Stellungnahme keine tiefgreifende Analyse der Wechselwirkungen von Landeshaushalt und wirtschaftlicher Entwicklung geleistet werden kann. Die folgenden Ausführungen können deshalb die Problematik nur anreißen. Zu einer ausführlichen Analyse für den Landeshaushalt Baden-Württemberg, die teilweise auch Nordrhein-Westfalen als Vergleichsland einbezieht vgl. RWI (2012). Diese Studie bildet auch die Grundlage für die weiteren Ausführungen.

⁴ Allerdings wirken auch Sachinvestitionen nicht zwangsläufig positiv auf das Wachstum. So können manche Investitionen am Bedarf vorbeigehen, und deshalb keine Wachstumswirkungen entfalten, oder sie können zumindest zum Teil konsumtiven Charakter haben – wie etwa Investitionen in Freizeiteinrichtungen.

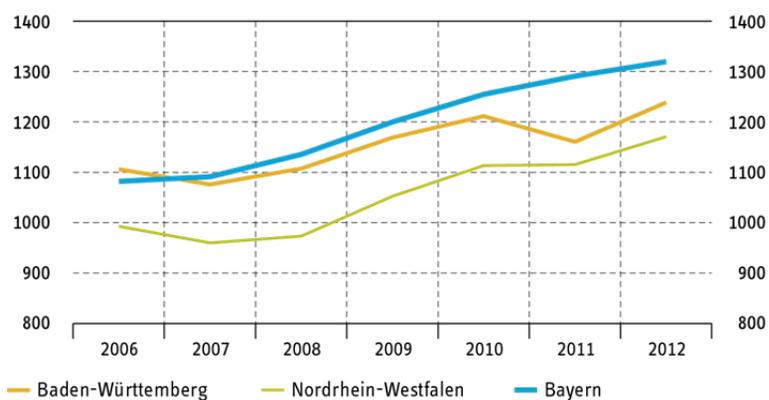
Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Schaubild 3
Sachinvestitionen der westdeutschen Flächenländer
 2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: RWI 2012 - Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, des Bundesministeriums der Finanzen und der Finanzministerien der Länder.

Schaubild 4
Entwicklung wachstumsfördernder Ausgaben in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen
 2006 bis 2012; in € je Einwohner



Quelle: RWI 2012 - Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistisches Bundesamtes und der Haushaltsrechnungen und Haushaltsplänen der Finanzministerien der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Etwas anders stellt sich die Situation für die wachstumswirksamen Ausgaben in weiterem Sinne dar⁵. Auch hier liegt Nordrhein-Westfalen hinter Bayern und Baden-Württemberg zurück. Die Ausgaben sind aber im Zeitverlauf gestiegen, und die Lücke zu Baden-Württemberg konnte zuletzt verringert werden. Im Haushaltsjahr 2013 dürfte sich die Haushaltsstruktur zudem verbessern. Die wachstumswirksamen Ausgaben stiegen um 8%. Dies war aber wohl auf Einmaleffekte im Hochschulbereich zurückzuführen. Im Jahre 2014 sollen die wachstumsfördernden Ausgaben wieder schwächer steigen als die bereinigten Gesamtausgaben aber wieder stärker steigen als, nämlich um 3% gegenüber 3,9%. Dabei werden 2014 Schwerpunkte in der Verkehrsinfrastruktur und dem Hochschulwesen gesetzt. Gekürzt werden Ausgaben vor allem für die aktive Arbeitsmarktpolitik, Verbesserung der Infrastruktur und das Sonstige Bildungswesen.

Tabelle 5
Wachstumsfördernde Ausgaben¹ im Landeshaushalt
2012 bis 2014; in € je Einwohner

Funktion	2012	2013	2014
Auslandsschulwesen	0,01	-	-
Allgemeinbildende und berufliche Schulen ²	599,35	609,23	621,03
Hochschulen ²	288,70	332,94	357,62
Förderung für Schülerinnen u. Schüler	13,80	12,13	11,87
Förder. f. Studierende/Wissen. Nachwuchs	32,45	36,90	37,34
Sonstiges Bildungswesen	14,76	15,73	14,75
Wissenschaft, FuE außerh. d. Hochschulen	22,30	25,38	27,22
Aktive Arbeitsmarktpolitik	13,21	13,35	11,66
Gesundheitswesen	46,53	53,29	54,38
Umwelt- und Naturschutz	12,74	18,33	18,80
Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	0,43	0,66	0,52
Erneuerbare Energieformen	0,86	1,22	1,24
Verbesserung der Infrastruktur	-	17,02	14,92
Verwaltung für Straßen- und Brückenbau	0,13	-	-
Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen	-	-	-
Straßen	38,31	38,68	40,24
Wasserstraßen und Häfen	0,68	0,39	0,43
Eisenbahnen u. ÖPNV	84,91	86,88	87,63
Luftfahrt	1,16	1,18	1,15
Wachstumsfördernde Ausgaben	1 170,32	1 263,45	1 300,81

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. – ¹Plandaten. Ohne Investitionsausgaben in den anderen Funktionen. ²Ohne Ausgaben für Versorgungsempfänger.

⁵ Zur Abgrenzung der berücksichtigten Ausgaben und Aufgaben vgl. RWI (2012) sowie RWI (2004).

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014

Literatur

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2011), Finanzplanung 2011 bis 2015 mit Finanzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2012a), Dritter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Vorlage 15/1239. Düsseldorf.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2012b), Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2012c), Schriftliche Stellungnahme zu den von der CDU-Fraktion gestellten Fragen. Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen. Vorlage 16/105. Düsseldorf

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2013a), Kreditbedarf im Haushalt 2014 sinkt. http://www.fm.nrw.de/presse/2013_10_15_Ergaenzungsliste.php. Download am 5.11.2013.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2013b), Finanzplanung 2013 bis 2017 mit Finanzbericht 2014 des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2013c), Ergebnisse des Personaleinsatzmanagements. Vorlage an den Unterausschuss "Personal" des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. Vorlage 16/1074. Düsseldorf.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2011), Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung. RWI Positionen 47. Essen: RWI.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012), Ernsthafte Konsolidierung muss Priorität der neuen NRW-Landesregierung werden. RWI Positionen 49. Essen: RWI.

Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. RWI Konjunkturberichte 64 (2): 35-44.

Gröpl, Ch. (2005), Zur verfassungsrechtlichen Problematik globaler Minderausgaben. Saarbrücken: Universität des Saarlandes

RWI (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzeptes für den Landeshaushalt NRW. Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

RWI (2012), Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart. Essen: Oktober 2012.

RWI (2013), Stellungnahme: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013). RWI Projektberichte

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013), Konjunktur zieht an – Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen. Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2013.

Statistisches Bundesamt (2012), Schulen auf einen Blick. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013a), Hochschulen auf einen Blick. Ausgabe 2013. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2013b), Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 für 2012. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013c), Personal des öffentlichen Dienstes 2012. Finanzen und Steuern. Fachserie 14 Reihe 6. Wiesbaden