

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck
und Christoph M. Schmidt

Es geht doch – NRW auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt

#15 vom 9. Februar 2007



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2006

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



Es geht doch – NRW auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck und Christoph M. Schmidt¹

Der nordrhein-westfälische Landtag hat den Haushalt für das Jahr 2007 verabschiedet. Zwar werden auch in diesem Haushalt Ausgaben mit Krediten finanziert, doch hat sich die Haushaltslage gegenüber den ursprünglichen Planungen beachtlich verbessert. Auf Grund der unerwartet guten Entwicklung bei den Steuereinnahmen sind deutlich weniger neue Schulden erforderlich als vor einigen Monaten angenommen. Zu der insgesamt erfreulichen Entwicklung des nordrhein-westfälischen Haushalts trägt aber auch bei, dass die Landesregierung ihren eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortsetzt.

Weil auch für die kommenden Jahre eine Zunahme der Steuereinnahmen erwartet werden kann, besteht aus unserer Sicht sogar durchaus die Chance, bereits in dieser Legislaturperiode einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass es gelingt, eine insgesamt zurückhaltende Ausgabenpolitik beizubehalten und die richtigen Schwerpunkte bei den Ausgaben zu setzen.

¹ Die Autoren danken Joachim Schmidt für die Unterstützung.

1. Wachsendes Steueraufkommen, aber auch Risiken bei den Einnahmen

Die nordrhein-westfälische Landesregierung wird auch in 2007 Kredite in erheblichem Umfang – geplant sind rund 3,2 Mrd. € – aufnehmen müssen, um die vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 49,6 Mrd. € finanzieren zu können. Der gesamte Schuldenberg des Landes dürfte somit auf über 116 Mrd. € wachsen; damit weist NRW im Vergleich zu den anderen Bundesländern den höchsten Schuldenstand aus. Mit Abstand folgt in diesem Ranking Niedersachsen mit Schulden in Höhe von etwa 52 Mrd. €. Auch die Verschuldung je Einwohner fällt in NRW mit 6 032 € deutlich höher aus als im Durchschnitt der übrigen westdeutschen Flächenländer (4 297 €; Stand: Ende 2005).

Trotz der nach wie vor hohen Neuverschuldung kann die Landesregierung den verabschiedeten Haushalt 2007 als Erfolg verbuchen, denn die Haushalts-situation hat sich gegenüber der ursprünglichen Planung – im Sommer 2006 hatte die Regierung noch mit einer Kreditaufnahme von 4,3 Mrd. € kalkuliert – deutlich verbessert. Mit dem nun geplanten Kreditvolumen liegt man nach Jahren endlich wieder – wenn auch nur knapp – unter der Summe der eingeplanten eigenfinanzierten Investitionen, so dass die von der Landesverfassung vorgegebenen Kreditobergrenze eingehalten wird.

Die kräftige Konjunktur und die Erhöhung der Mehrwertsteuer sorgen auch 2007 für ein stark wachsendes Steueraufkommen. Eingeplant werden von der Landesregierung 38,5 Mrd. € und damit eine Steigerung gegenüber dem ursprünglich für 2006 erwarteten Aufkommen von 5,7%. Dies ist sogar sehr vorsichtig kalkuliert: So sind zum einen die Steuereinnahmen im vergangenen Jahr um 2,3 Mrd. € höher ausgefallen als erwartet, was das Ausgangsniveau für 2007 erhöht. Zum anderen dürfte die Konjunktur im laufenden Jahr kräftiger expandieren als im Herbst vergangenen Jahres geschätzt. Mittlerweile wurden die Prognosen für den Zuwachs des realen BIP in Deutschland vielfach erhöht; etwa von der Bundesregierung von 1,4 auf 1,75% und vom RWI Essen gar von 1,7 auf 1,9%. Dabei erwartet das RWI Essen für NRW einen Zuwachs des realen BIP von 1,6%.

Die Vorsicht bei der Einnahmenkalkulation ist aber berechtigt, denn den konjunkturbedingten Mehreinnahmen stehen Aufkommensrisiken gegenüber: So ist bei der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung noch nicht berücksichtigt, dass – wegen eines ausstehenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs – ausländischen Anteilseignern inländischer Kapitalgesellschaften im laufenden Jahr gegebenenfalls hohe Beträge an Körperschaftsteuer erstattet werden müssen. Diese könnten sich für Deutschland insgesamt auf bis zu 5 Mrd. € belaufen. Zudem muss im nächsten Jahr aufgrund der geplanten Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland mit Steuerminderein-

nahmen von etwa 8 Mrd. € gerechnet werden. NRW müsste daran jeweils einen Anteil von knapp 10% einkalkulieren.

Nachdem bereits mit dem Nachtragshaushalt 2006 die Verschuldung deutlich zurückgeführt werden konnte, ergeben sich in Folge der besseren Aufkommensperspektive auch in diesem Jahr Chancen für eine weitere Senkung der Neuverschuldung. Allerdings gebietet es eine solide Haushaltsführung, bei der Veranschlagung der erwarteten Einnahmen Vorsicht walten zu lassen und nicht auszugeben, was man noch gar nicht hat. Auf keinen Fall sollten die aus der besseren Konjunktur und aus der Anhebung der Mehrwertsteuer resultierenden Mehreinnahmen dazu führen, dass die Landesregierung ihre auf Konsolidierung ausgerichtete Ausgabenpolitik lockert.

2. Hohe volkswirtschaftlichen Kosten der Verschuldung

Diejenigen, die Steuermehreinnahmen für eine Steigerung der Ausgaben verwenden wollen, müssen sich vergegenwärtigen, dass jede weitere Kreditaufnahme die Gesamtverschuldung des Landes erhöht, was wiederum zu höheren Zinszahlungen führt. Vor allem weil mit steigenden Zinssätzen gerechnet werden muss, ist mit erheblichen Belastungen des NRW-Haushalts durch Zinszahlungen zu rechnen. So würde eine Zunahme der mit dem Schuldenstand verbundenen durchschnittlichen Zinsbelastung um 1%-Punkt z.B. zu Mehrausgaben in Höhe von 1,1 Mrd. € führen.

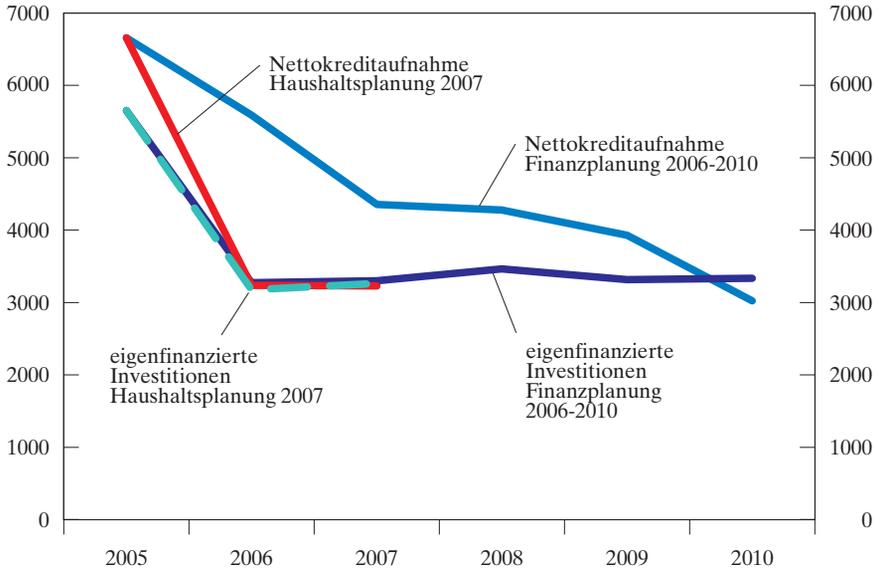
Für 2007 werden etwa 4,7 Mrd. € an Zinszahlungen erwartet; das entspricht immerhin 12,2% der erwarteten Steuereinnahmen. Diese Mittel stehen für andere, Zukunft gestaltende Verwendungen nicht zur Verfügung. Die Befürworter einer Kreditfinanzierung laufender, nicht investiver Ausgaben unterschätzen regelmäßig deren weitreichende negative Folgewirkungen und damit auch die volkswirtschaftlichen Kosten der Schuldenfinanzierung.

Nun lohnt es sich zweifellos, für manche Zwecke mehr Ausgaben zu tätigen als für andere. Hierzu gibt die Funktionenübersicht – eine Anlage zum Haushaltsgesetz 2007 – zumindest wichtige Anhaltspunkte. Aufzeigen lassen sich hier die „Opportunitätskosten“ der Verschuldung: So machen die Zinszahlungen mehr als ein Drittel der Ausgaben für „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ (12,1 Mrd. €) aus und übersteigen sogar die für „Hochschulen“ (4,1 Mrd. €). Sie liegen deutlich höher als die Ausgaben für „Soziale Sicherung“ (3,7 Mrd. €), sie sind mehr als vier mal so hoch wie die Ausgaben für „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“ (932 Mill. €) und elf mal so hoch wie die Ausgaben für „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“ (428 Mill. €) bzw. vierzehn mal so hoch wie die Ausgaben für „Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ (340 Mill. €).

Schaubild 1

Nettokreditaufnahme und eigenfinanzierte Investitionen

2005 bis 2010; in Mill. €



Quelle: Finanzplanung 2006 bis 2010 und Haushaltsplan 2007 des Landes Nordrhein-Westfalen.

Natürlich sollte nicht unterschlagen werden, dass mit den in der Vergangenheit aufgenommenen Krediten auch investive Ausgaben finanziert wurden, die heute und in der Zukunft tendenziell eine Rendite abwerfen. Erforderlich wäre also ein Abwägen von Zinszahlungen und den jeweiligen Renditen. Bei privaten Haushalten mag dieses Abwägen auch einigermaßen das individuelle Kalkül einer Kreditfinanzierung abbilden. Bei öffentlichen Haushalten sind hingegen Nutznießer der Ausgaben und Träger der Zahllasten oftmals nicht dieselben Personen, da nicht nur Investitionen mit Krediten finanziert werden. In der Regel schneiden zukünftige Generationen bei dieser Gegenüberstellung schlechter ab, weil ihre Präferenzen dabei zu wenig berücksichtigt werden.

Zumindest zeigt die Relation der Zinszahlungen zu den anderen Ausgabenpositionen des Haushaltes daher, was heute möglich wäre, wenn man in der Vergangenheit nicht mehr ausgegeben hätte als an ordentlichen Einnahmen zur Verfügung stand.

3. Konsolidierungskurs zeigt erste Erfolge – weiterhin zurückhaltende Ausgabenpolitik erforderlich

Weil der NRW-Haushalt unterfinanziert ist, hat die Landesregierung die erwarteten zusätzlichen Steuereinnahmen unserer Einschätzung nach richtigerweise in voller Höhe zum Abbau der Haushaltsfehlbeträge vorgesehen. Dadurch gelingt es ihr, im Jahr 2007 wieder die Schuldengrenze nach Art. 82 der Landesverfassung einzuhalten (Schaubild 1). Dabei gilt: Gerade in Zeiten kräftig steigender Einnahmen können Haushalte konsolidiert werden, auch wenn die Bereitschaft für eine zurückhaltende Ausgabenpolitik dann erfahrungsgemäß eher gering ist. Die Landesregierung ist unserer Ansicht nach gut beraten, wenn sie zur Wiedergewinnung budgetärer Handlungsspielräume trotz der verbesserten Einnahmeperspektiven ihrer Konsolidierungsstrategie folgt und ihre zurückhaltende Ausgabenpolitik nicht lockert.

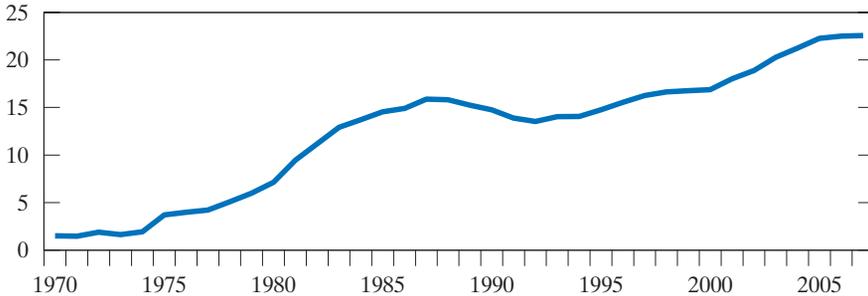
Um die Konsolidierungsstrategie zu bewerten, lohnt zudem eine Konfrontation der Planungen mit dem Konzept der „finanzpolitischen Nachhaltigkeit“. Ob ein Haushalt als *nachhaltig* bezeichnet werden kann, zeigt sich erst, wenn man sich den Primärsaldo – also die Differenz von laufenden Einnahmen und Ausgaben – anschaut: Liegt kein Primärüberschuss vor, der zur Deckung der Zinsverpflichtungen ausreicht, muss zumindest ein Teil der Zinsausgaben mit Krediten finanziert werden. Das kann offensichtlich nicht nachhaltig sein, weil zur Bedienung der Altschulden neue Schulden aufgenommen werden müssen. Wegen des kräftigen Anstiegs der Steuereinnahmen und den von der Landesregierung vorgenommenen Einsparungen im Haushaltsjahr 2007 wird der Primärüberschuss zwar auf gut 1,5 Mrd. € steigen. Von den Zinsausgaben in Höhe von knapp 4,7 Mrd. € werden aber etwa 3,2 Mrd. € mit neuen Schulden finanziert.

Allerdings sollte bei einer Bewertung von Länderhaushalten auch die künftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Länder berücksichtigt werden. Daher werden Budgetdefizit und Primärsaldo am besten auf das erwartete BIP bezogen. Um diese Größen zu prognostizieren, sind Annahmen über die zukünftigen Zinsausgaben und die Wachstumsrate des nominalen BIP zu treffen. Mit diesem analytischen Instrumentarium lässt sich zeigen, dass die Schuldenstandsquote in Zukunft weiter zunehmen wird, wenn die Zinssätze steigen, wenn das BIP geringer wächst und/oder wenn die Primärdefizite steigen (bzw. Primärüberschüsse abnehmen). Eine Haushaltspolitik, die darauf setzt, mit Krediten das Wirtschaftswachstum zu stimulieren, kann nicht funktionieren: Wirtschaftstheorie und -praxis bestätigen gleichermaßen, dass sich die Schuldenstandsquote so nicht konstant halten lässt. Weil die Zinssätze in der Regel höher sind als die BIP-Wachstumsrate, reichen unter dem Strich die (eventuell) wachstumsbedingt höheren Einnahmen nicht aus, um den definitiv anfallenden Schuldendienst zu bedienen.

Schaubild 2

Schuldenstandsquote des Landes Nordrhein-Westfalen

1970 bis 2007; Anteil der gesamten Schulden am BIP in %



Quelle: Finanzberichte, lfd. Jahrgänge.

Die Differenz zwischen dem tatsächlichen Primärüberschuss und demjenigen, der die Schuldenstandsquote konstant hielt, betrug beim Landeshaushalt 2006 noch knapp 1 Mrd. € und verringert sich nach der aktualisierten Haushaltsplanung für 2007 auf etwa 300 Mill. €. Damit dürfte die Konsolidierungspolitik der Landesregierung im Verbund mit dem konjunkturell bedingt höheren Steueraufkommen und den Mehreinnahmen aus der Anhebung der Mehrwertsteuer erreichen, dass die seit Beginn der siebziger Jahre in der Grundtendenz zunehmende Schuldenstandsquote spätestens ab 2008 nicht weiter steigt (Schaubild 2). Solange aber weiterhin neue Kredite aufgenommen werden, steigt der absolute Schuldenstand weiter.

4. Was noch zu tun ist

Der entscheidende Schlüssel zur Rückgewinnung politischer Handlungsfähigkeit eines Landes liegt letztlich in einer erfolgreichen Anpassung der Ausgabenstruktur an die angespannte Haushaltssituation. Personalausgaben (knapp 39%) und Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (knapp 38%, überwiegend Ausgaben im Sozialbereich) binden auch im Haushalt 2007 den größten Teil der Mittel. Etwa 9,5% der Ausgaben entfallen auf die Zinszahlungen, die damit den vorgesehen Anteil für Investitionsausgaben (9,2%) übertreffen. Der Anteil der Verwaltungsausgaben ist mit 4,7% nach wie vor beträchtlich.

Ungeachtet der Probleme, investive und konsumtive Ausgaben eindeutig abzugrenzen, sehen wir für die laufende Legislaturperiode durchaus Möglichkeiten, die Ausgaben mit stärker investivem Charakter zu Lasten anderer Ausgaben zu erhöhen. Die Landesregierung hat auf verschiedenen Feldern bereits richtige Weichenstellungen vorgenommen. Einsparungen werden bei

den in Gang gesetzten Verwaltungsreformen realisiert; insbesondere das neu eingerichtete Personaleinsatzmanagement dürfte zu einem deutlich effektiveren Personaleinsatz in den Landesbehörden führen. Ferner werden Privatisierungen der Landeseigenen Entwicklungsgesellschaft (LEG), im Bereich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs (BLB) und der Landesanteile an der WestLB vorbereitet. Zum Ende der Legislaturperiode dürften zudem deutliche Einsparungen bei den unter wirtschaftlichen, energiepolitischen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten nicht mehr zu rechtfertigenden Subventionen an die Deutsche Steinkohle (DSK) erfolgen.

Lässt die Landesregierung in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nach, dürfte noch in dieser Legislaturperiode ein ausgeglichener Haushalt zu erreichen sein.