

Rainer Kambeck, Christoph M. Schmidt
und Lars-H.R. Siemers

Konsolidierung des NRW-Landeshaushalts eingeleitet – aber es bleibt noch viel zu tun

#11 vom 26. Mai 2006



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.



Konsolidierung des NRW-Landeshaushalts eingeleitet – aber es bleibt noch viel zu tun¹

Rainer Kambeck, Christoph M. Schmidt und Lars-H.R. Siemers²

Auf den ersten Blick ist der vom nordrhein-westfälischen Landtag verabschiedete Haushalt für das Jahr 2006 ein Zeugnis eines überforderten Landes. Zusätzlich zu den in der Vergangenheit angehäuften Schulden in Höhe von 112 Mrd. € muss das Land auch 2006 neue Kredite von knapp 5,6 Mrd. € aufnehmen, um alle Ausgaben (48,5 Mrd. €) finanzieren zu können. Auch wenn es angesichts der vielfältigen Widerstände zementierter Einzelinteressen schwer sein dürfte, auf der Ausgabenseite noch mehr zu kürzen, könnten aus unserer Sicht die Sparmaßnahmen der Landesregierung noch umfassender sein.

1. Die Rückführung der Ausgaben ist unverzichtbar

Der entscheidende Schlüssel zur Rückgewinnung der politischen Handlungsfähigkeit des Landes liegt in einer Konsolidierung des Haushaltes. Diese kann letztlich erfolgreich nur auf der Ausgabenseite ansetzen. Gerade einmal 4,5 Mrd. € (9,2%) der gesamten Ausgaben entfallen auf Investitionen. Davon

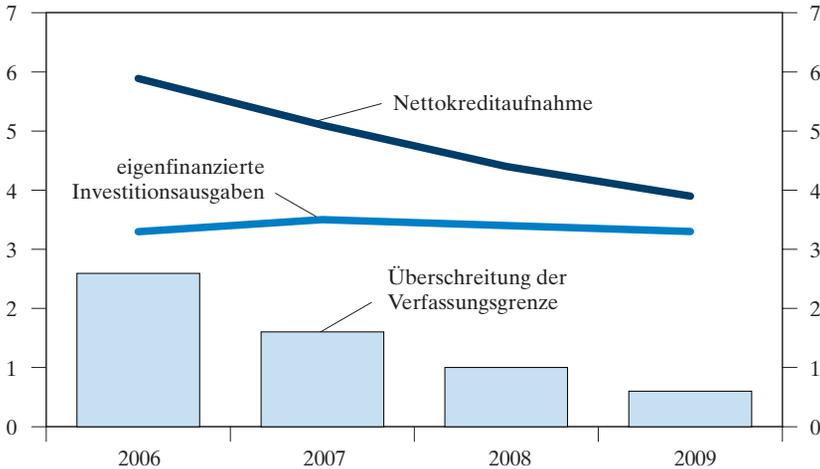
¹ In Abschnitt 3 wurde eine Korrektur bei der Berechnung der Nachhaltigkeitslücke vorgenommen (21. Oktober 2008).

² Wir danken Herrn Joachim Schmidt für wertvolle Kommentare und Anregungen und Anette Hermanowski, Frank Jacob und Heribert Sunderbrink für die technische Unterstützung.

Schaubild 1

Haushaltslücken nach Landesverfassung

2006 bis 2009; in Mrd.



Quelle: Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009.

sind 3,3 Mrd. € aus Landesmitteln finanziert. Dieser Betrag dürfte von der Höhe der Neuverschuldung eigentlich nicht überschritten werden, soll der Haushalt verfassungsgemäß sein. Würde das Land diese Regel im aktuellen Haushalt und in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2009 einhalten, wären erhebliche Haushaltslücken zu füllen: etwa 2,6 Mrd. € 2006, 1,6 Mrd. € 2007, 1,0 Mrd. € 2008 und immer noch 0,6 Mrd. € 2009 (Schaubild 1). Wir erinnern ausdrücklich an den Sinn dieser Begrenzung: Nur in Höhe der in die Zukunft wirkenden Investitionen sollte sich ein Land verschulden dürfen, denn von den in der Zukunft anfallenden Erträgen dieser Investitionen sollen sämtliche Lasten der Kreditaufnahme (Zinsen und Tilgung) geleistet werden können.

Die CDU/FDP-Landesregierung argumentiert nun, dass diese Fehlbeträge weder durch weitere Einsparungen noch durch eine von der Landesregierung herbeigeführten Verbesserung der Einnahmen ausgeglichen werden können, ohne die Verfassung an anderer Stelle, nämlich bei den zwingend zu erfüllenden staatlichen Aufgaben, zu verletzen. Ab wann ein Verfassungsauftrag von einer Landesregierung nicht mehr erfüllt wird, lässt sich kaum eindeutig fixieren. Man kann der Landesregierung allerdings durchaus bescheinigen, dass sie erhebliche Kürzungen bei den Ausgaben vorgenommen hat bzw. von der Vorgängerregierung geplante Ausgabensteigerungen nicht umgesetzt hat und dass der Haushalt wenig zusätzliches Einsparpotenzial beinhaltet, das leicht realisiert werden könnte. Denn Kürzungen von Ausgaben bedeuten in der

Regel, dass Betroffene Einschränkungen hinnehmen müssen, sei es direkt bei den zur Verfügung stehenden Mitteln (wenn etwa das Urlaubs- und Weihnachtsgeld für Beamte gestrichen bzw. reduziert wird) oder bei den Leistungen, die das Land bis dato für Bürger erbracht hat.

Allerdings würde eine fortgesetzte Schuldenfinanzierung dieser Ausgaben auf Dauer sogar höhere Belastungen für die Bürger mit sich bringen. Dies wird vor allem deutlich, wenn man sich die Struktur des Haushalts anschaut, die durch das jahrelange „Über-die-Verhältnisse-leben“ geprägt ist: Bereits etwa jeden zehnten Euro muss das Land für Zinszahlungen einsetzen. Personalausgaben (knapp 39% der um die Zins- und Tilgungsleistungen bereinigten Ausgaben) und Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (gut 37%; überwiegend Ausgaben im Sozialbereich) binden den größten Teil der Mittel. Trotz der bereits in den vorangegangenen Jahren vorgenommenen Einsparungen betragen die Verwaltungsausgaben des Landes noch immer gut 2,2 Mrd. € (4,6%). Zinsleistungen für Ausgaben der Vergangenheit, überdehnte Sozialsysteme, ein offensichtlich zu großer Katalog an von der öffentlichen Hand zu erbringenden Leistungen und eine aufgeblähte Bürokratie binden die heute zur Verfügung stehenden Mittel in einem Ausmaß, das den Spielraum zur Finanzierung zukunftsgerichteter Politikoptionen fast völlig einschränkt.

Die Wiedergewinnung dieses Spielraums ist offensichtlich nicht einfach. So stellen zum Beispiel die Personalausgaben zwar das größte Potenzial für Sparmaßnahmen dar, die Möglichkeiten, es zu nutzen, sind aber nicht allzu groß. Die Landesregierung sieht vor allem zwei Möglichkeiten, um mit einem weiteren Stellenabbau in der Verwaltung die Ausgaben zu senken: die pauschale Kürzung um 1,5% und 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 Regierung ab 2006, jährlich 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. Von der Gesamtzahl der kw-Vermerke entfallen rd. 3 100 auf das Haushaltsjahr 2006. Von diesen sollen – wie in den Vorjahren – rund 2 000 Stellen abgebaut werden. Eingespart werden können so etwa 80 Mill. €.

Die zentralen Instrumente für einen Abbau von kw-Stellen sind das Personaleinsatzmanagement und die verstärkte Nutzung von Altersteilzeitregelungen. Mit dem Haushalt 2006 hat die Landesregierung zudem die Personalausgabenbudgetierung eingeführt. Die Ressorts sollen in eigener Verantwortung entscheiden können, wie sie die Mittel einer frei gewordenen Stelle verwenden. Diese erhöhte Flexibilität des Ressourceneinsatzes auf der unteren Or-

ganisationsebene dürfte die Effektivität der eingesetzten Mittel erhöhen. Die Regierung erwartet hier Einsparungen in Höhe von etwa 35 Mill. €.

Die Landesregierung hat schließlich auch unpopuläre Entscheidungen getroffen, indem sie die Ausgaben im Rahmen der landesgesetzlichen Leistungen (um 936 Mill. €) und der Förderprogramme (um 165 Mill. €) gekürzt bzw. hier geplante Erhöhungen ausgesetzt hat (wie etwa beim Landesjugendplan). Gewährte Leistungen einzuschränken, ist der schwierigste Teil der Haushaltspolitik. Wir sehen aber angesichts der dargelegten Konsolidierungsaufgabe keine Chance für eine erfolgreiche Sanierung des Haushalts, wenn auf solche Maßnahmen verzichtet wird.

Einsparungen nimmt die Landesregierung auch bei der Durchführung von Investitionen vor, indem sie etwa bei den Mitteln kürzt, die für den Erwerb von beweglichen Sachen vorgesehen sind. Damit wird zwar der verfassungsgemäße Verschuldungsspielraum eingeengt, aber die sinnvolle Empfehlung der Kommission zu Situation und Perspektive des Landeshaushaltes NRW (2005) umgesetzt, keinen Bereich bei der Nutzung von Effizienzreserven auszunehmen. Im Haushaltsvollzug geht man dabei auch neue Wege: Das Finanzministerium gibt eine pauschal zu erbringende Senkung von Ausgaben in einer bestimmten Obergruppe vor, und die Ressorts müssen diese Vorgabe erfüllen. Nicht in allen Fällen wird sich die pauschale Kürzungsvorgabe gleichmäßig auf die Ressorts verteilen lassen. Wie erfolgreich diese Strategie sein wird, muss sich im Haushaltsvollzug zeigen.

2. Nachbesserungen ohne Erhöhung der Gesamtausgaben

Als Reaktion auf den massiven Protest von Betroffenen hat die Landesregierung ihren im März im Landtag eingebrachten Haushaltsentwurf bei einigen Positionen aufgestockt. So sollen etwa für Kindergärten, Jugendarbeit in sozialen Brennpunkten, den Landesjugendplan und die Familienberatung im Vergleich zu den ursprünglichen Ansätzen insgesamt zusätzlich 48 Mill. € zur Verfügung gestellt werden. Positiv bewerten wir, dass die hierfür notwendigen Mittel an anderer Stelle (etwa bei Mietausgaben, Arbeitsmarktpolitik und Öffentlichkeitsarbeit) eingespart werden. Erhebliche Minderausgaben in Höhe von 25 Mill. € ergeben sich aus geringeren Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich.

Ebenfalls positiv bewerten wir die Ankündigung der Landesregierung, die in der aktuellen Steuerschätzung erwarteten rund 300 Mill. € zusätzlichen Einnahmen des Landes zur Senkung der Neuverschuldung einsetzen zu wollen. Man darf allerdings gespannt sein, ob sie auch im nächsten Jahr dieser Linie treu bleiben wird, für das deutlich höhere Einnahmen aufgrund der geplanten Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer von 16 auf 19% erwartet wer-

den. Dabei ist natürlich noch offen, ob im Saldo die Einnahmen des Landes tatsächlich steigen werden, wenn die negativen Effekte berücksichtigt werden, die von dieser Erhöhung ausgehen dürften. Die CDU/FDP-Koalition könnte sich hier profilieren, wenn sie der Erhöhung im Bundesrat nicht zustimmen würde.

Zudem könnte schon allein die Erwartung höherer Einnahmen den Druck zur Konsolidierung mildern. Den Bürgern wird so suggeriert, dass der Haushalt auch ohne eine weitere Reduzierung von Ausgaben „in Ordnung“ gebracht werden könnte. Dabei würden zwar Belastungen durch Kürzungen von Ausgaben vermieden, aber neue Lasten durch höhere Steuern geschaffen. Das Problem einer solchen – für Regierungen vermeintlich bequemerem – Haushaltskonsolidierung über Steuererhöhungen liegt in der damit einhergehenden doppelten Belastung für die Bürger: Erstens zahlen sie höhere Steuern, zweitens werden überfällige Veränderungen bei Aufgaben und Ausgaben des Staates verzögert.

Völlig verfehlt ist es, der Landesregierung sogar eine Erhöhung von Landessteuern, wie etwa der Erbschaftsteuer, oder gar die Wiedereinführung der Vermögensteuer zu empfehlen (siehe hierzu die Position des nordrhein-westfälischen DGB bei der Anhörung im Landtag am 24. März). Bei solchen allein verteilungspolitisch motivierten Vorschlägen wird regelmäßig unterschätzt – oder bewusst ignoriert –, dass diese Steuererhöhungen Ausweichreaktionen bei den Betroffenen hervorrufen, die letztlich dem Wirtschaftsstandort NRW schaden, weil leistungsstarke Betriebe und Personen abwandern könnten.

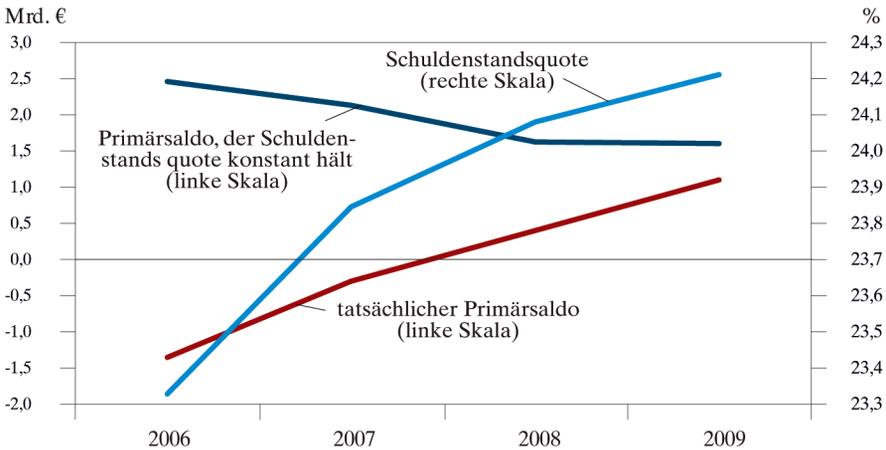
Der Finanzminister des Landes hat als Handlungsprinzip vorgegeben, dass die Höhe der Einnahmen die möglichen Ausgaben bestimmen soll. Das ist die richtige Vorgehensweise. Steigen die Steuereinnahmen aufgrund einer wirtschaftlichen Expansion, kann das Land mehr Leistungen anbieten bzw. muss der bestehende Leistungskatalog weniger eingeschränkt werden. Solange jedoch in nicht-verfassungsgemäßer Weise Ausgaben mit Krediten finanziert werden, muss die Regierung die Ausgaben zurückführen. Wir sehen darin auch keine negativen Auswirkungen für die Konjunktur des Landes, sondern eher die Chance, Handlungsspielräume zur Politikgestaltung zurückzugewinnen, die zum Beispiel für investive Ausgaben genutzt werden könnten. Ein Land kann sich nicht „kaputtsparen“, es kann sich aber aufgrund erdrückender Verschuldung seiner Gestaltungsmöglichkeiten berauben.

3. Nachhaltigkeit verlangt weitergehende Änderungen

Ob Haushalte als nachhaltig bezeichnet werden können, zeigt sich erst, wenn man sich folgende Kenngrößen anschaut: Der Primärsaldo stellt den Überschuss aus laufenden Einnahmen und Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben

Schaubild 2

Tatsächlicher Primärsaldo, Primärsaldo, der die Schuldenstandsquote stabilisiert und Schuldenstandsquote
2006 bis 2009



Quelle: Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009; nominale Veränderung des BIP wie vom AKS 2006 für den Bund unterstellt: 2,0% (2006), 2,3% (2007), 2,7% (2008, 2009).

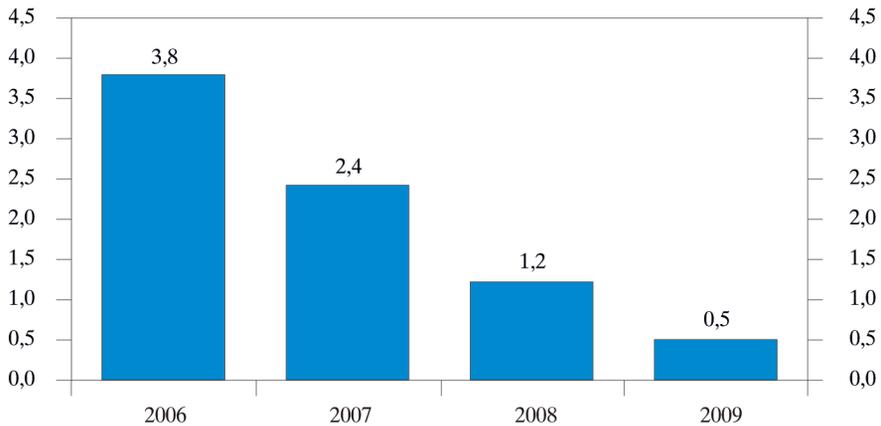
dar. Er fasst damit diejenigen finanzwirtschaftlichen Größen zusammen, die nicht mit der Schuldenlast in Zusammenhang stehen. Die Zinsausgaben werden hingegen – sieht man von den Möglichkeiten von Umschichtungen auf zinsgünstigere Titel ab – von den Kreditentscheidungen der Vergangenheit bestimmt. Reicht der Primärsaldo nicht zur Deckung der Zinsverpflichtungen aus, muss zumindest ein Teil der Zinsausgaben mit Krediten finanziert werden, was offensichtlich nicht nachhaltig sein kann, weil die Schulden der Vergangenheit dazu zwingen, in der Gegenwart neue Schulden zu machen. Berechnen lässt sich der Primärsaldo, der notwendig ist, um den Anteil der Schulden am Bruttoinlandsprodukt (Schuldenstandsquote) konstant zu halten (Schaubild 2). Mit diesem Wissen lässt sich dann die sog. Nachhaltigkeitslücke als Differenz zwischen dem notwendigen Primärsaldo zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote und dem tatsächlichen Primärsaldo beschreiben (Schaubild 3).

Der mit diesen Annahmen formulierte Konsolidierungsbedarf ist deutlich höher als die oben genannten Beträge, die auf die Einhaltung der Verfassungsgrenze abstellen: Allein im aktuellen Haushalt wäre demnach bei einem Haushaltsvolumen von 48,5 Mrd. € eine Lücke von etwa 3,8 Mrd. € zu schließen, im Haushalt 2009 wären es trotz der ja durchaus beachtlichen Konsolidierungsanstrengungen noch immer gut 500 Mill. €. Zwar führt der eingeschlagene Kurs dazu, dass sich der Anstieg der Schuldenstandsquote abflacht, aber sie

Schaubild 3

Nachhaltigkeitslücke im Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen

2006 bis 2009; in Mrd. €



Abgeleitet aus den Berechnungen für Schaubild 2.

steigt noch immer an. Dabei wird hier sogar optimistisch angenommen, dass das BIP-Wachstum in NRW genauso hoch sein wird, wie das vom Arbeitskreis Steuerschätzung (Mai 2006) für den Bund angenommene.

In diesem Sinne nachhaltige Haushalte sind de facto eine Grundvoraussetzung, um von generationengerechten Haushalten sprechen zu können. Dabei erfordert Generationengerechtigkeit eine noch ausführlichere Analyse eines Haushaltes. Letztlich müssen hier Nettolasten und -erträge der politischen Entscheidungen und Maßnahmen für aufeinander folgende Generationen bewertet werden. Dabei sind nicht nur die hier angesprochenen expliziten Schulden, sondern auch die impliziten Schulden (zum Beispiel in Form von Pensionsverpflichtungen) zu berücksichtigen. Neben der Realisierung der im aktuellen Haushalt und in der Finanzplanung bis 2009 vorgesehenen Einsparungen steht die Landesregierung also vor der Aufgabe, den Landeshaushalt langfristig so zu gestalten, dass im Saldo keine Belastungen der gegenwärtigen Politik des Landes auf zukünftige Generationen abgewälzt werden.