



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 16/4824 –

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 22. Mai 2014

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 H. 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 Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

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

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drucksache 16/4824 –

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen

am 22. Mai 2014

Projektleitung: Heinz Gebhardt

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Neue Schuldenregel verpflichtet die Länder zum Abbau der strukturellen Neuverschuldung	3
2.	Defizitrückführung in NRW in mittlerer Frist geplant – Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 aber noch nicht gesichert	4
3.	Abbau des strukturellen Defizits durch verbindliche Finanzplanung bis 2020 sichern	6
	Literaturverzeichnis.....	7

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

1. Neue Schuldenregel verpflichtet die Länder zum Abbau der strukturellen Neuverschuldung

Weder die in der deutschen Finanzverfassung festgelegten nationalen Haushaltsregeln noch die im Maastricht-Vertrag und im Stabilitäts- und Wachstumspakt fixierten europäischen Haushaltsregeln konnten den Anstieg der Verschuldung von Bund und Ländern in den vergangenen Jahrzehnten in ausreichendem Maße begrenzen. Daher wurden im Jahr 2009 die Regelungen zur Begrenzung der Neuverschuldung deutlich verschärft. Kernaussage des geänderten Art. 109 GG ist die Vorgabe, dass die Haushalte von Bund und Ländern „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen“ sind. Der Bund muss sein strukturelles, um konjunkturelle Effekte und um den Saldo aus finanziellen Transaktionen bereinigtes Defizit bis 2016 schrittweise auf höchstens 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückführen. Die Länder müssen ihre strukturellen Defizite bis 2020 komplett abbauen und dürfen ab 2020 bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten keine Defizite mehr aufweisen.

Für den Bund ist ein Abbau des für 2010 ermittelten strukturellen Defizits in gleichmäßigen Schritten bis 2016 vorgegeben, für die Länder wurde in der Neuformulierung von Art. 109 GG nicht festgelegt, wie rasch sie ihre strukturellen Defizite abbauen müssen. Nur die hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, die bis 2019 zur Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse Konsolidierungshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft erhalten, wurden gesetzlich verpflichtet, ihre strukturellen Defizite jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes aus dem Jahr 2010 abzubauen. Die übrigen Länder sollen ihre Haushalte in der Übergangsfrist bis 2020 so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt wird.

Konjunkturbedingte Budgetdefizite sind ab 2020 weiterhin zulässig, damit die automatischen Stabilisatoren wirken können. Über den Konjunkturzyklus hinweg müssen Bund und Länder ab 2020 aber konjunkturell ausgeglichene Haushalte erzielen; die in Schwächephasen mit negativer Produktionslücke hingenommenen Defizite müssen in konjunkturell guten Zeiten mit positiver Produktionslücke durch konjunkturbedingte Überschüsse ausgeglichen werden. Ausnahmen sind lediglich bei einem vorübergehend außerordentlichen Finanzbedarf infolge von Naturkatastrophen oder anderen Notsituationen vorgesehen; für diese Fälle sind dann fest vorgegebene Tilgungspläne bindend, um einen Anstieg der Verschuldung zu verhindern. Die Inanspruchnahmen dieser Ausnahmetatbestände setzt eine Änderung der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen (NRW) voraus. Der nordrhein-

westfälische Landtag hat im Juli 2013 eine „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ eingesetzt, die u. a. Vorschläge zur „Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten“ erarbeiten soll (Landtag Nordrhein-Westfalen 2013a).

2. Defizitrückführung in NRW in mittlerer Frist geplant – Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 aber noch nicht gesichert

Zu Beginn dieses Jahrzehnts kam der Abbau des strukturellen Defizits im nordrhein-westfälischen Landeshaushalt trotz der günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht voran. Als Folge davon gehörte NRW zu den Bundesländern, die im Jahr 2012 noch ein hohes strukturelles Defizit aufwiesen. Es belief sich auf knapp 3,4 Mrd. Euro bzw. in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf 4,9 %. Ein relativ höheres strukturelles Defizit wiesen nur die Konsolidierungshilfe-Länder Saarland und Bremen sowie Hessen und Hamburg auf. Neun Länder erreichten hingegen bereits 2012 strukturell annähernd ausgeglichene oder sogar überschüssige Haushalte (Gebhardt, Möhring 2013).

In ihrer mittelfristigen Finanzplanung sieht die Landesregierung aber vor, die Nettoneuverschuldung bis zum Jahr 2017 auf 1,38 Mrd. Euro zu senken (FM NRW 2013: 23f.). Das den Planungen zugrunde liegende Steueraufkommen ist aus der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2013 abgeleitet (Gebhardt, Kambeck 2013), die wiederum auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Frühjahr 2013 basiert. Diese geht davon aus, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion im Projektionszeitraum stärker expandieren wird als das Produktionspotenzial und die Produktionslücke am Ende des Projektionszeitraums geschlossen sein wird (BMW 2013). Damit können den Finanzierungssalden in den öffentlichen Haushalten in 2017 keine Konjunkturkomponenten mehr zugewiesen werden, so dass die in der NRW-Finanzplanung für 2017 ausgewiesene Nettokreditaufnahme in Höhe von 1,38 Mrd. Euro damit – lässt man den Saldo aus finanziellen Transaktionen außer acht – struktureller Natur wäre. Auch der zweite Nachhaltigkeitsbericht des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums weist auf zusätzlichen Konsolidierungsbedarf im Landeshaushalt hin. Er wird im Basis-Szenario auf 0,8 Mrd. Euro veranschlagt, wenn im Jahr 2020 ein strukturell ausgeglichener Landeshaushalt erzielt und die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse eingehalten werden soll (Landtag Nordrhein-Westfalen 2013b: 29f.).

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

Ein weiterer Abbau des strukturellen Defizits in den Jahren 2018 bis 2020 von 0,8 bis 1,4 Mrd. Euro erscheint vor dem Hintergrund der bis 2017 geplanten Defizitrückführung möglich. Es ist aber zu berücksichtigen, dass die anvisierte Rückführung auch dem niedrigen Zinsniveau zu verdanken ist, das bei der Refinanzierung auslaufender Kredite erhebliche Zinsersparnisse ermöglicht. Diese Einsparungen sind indes nicht dauerhaft, denn das Zinsniveau steigt aufgrund des Anziehens der Konjunktur und der weiteren Entspannung der Lage im Euroraum wieder an, so dass in den beiden Endjahren des Finanzplanungszeitraums mit höheren Ausgaben für den Schuldendienst gerechnet wird, zumal der Schuldenstand des Landes immer noch, wenn auch verlangsamt zunehmen wird. Ferner muss beachtet werden, dass die mittelfristig geplante Defizitrückführung noch keineswegs gesichert ist, denn sie beruht zum einen in den kommenden Jahren auf globalen Minderausgaben und pauschal angenommenen Mehreinnahmen von jährlich rund 800 Millionen Euro bzw. 300 Millionen Euro (immerhin ein Drittel des aktuellen strukturellen Defizits), die im Haushaltsvollzug erst noch erwirtschaftet werden müssen. Zum anderen bestehen im Zusammenhang mit der Restrukturierung der WestLB/Portigon erhebliche Haushaltsrisiken. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung ist – anders als in der vorhergehenden Finanzplanung – keine über das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ hinausgehende Vorsorge getroffen, um die Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) abzudecken. Dies wird damit begründet, dass die finanziellen Auswirkungen für die folgenden Haushaltsjahre nicht belastbar prognostiziert werden könnten und dass etwaige Mehraufwendungen zudem lediglich einen Einmaleffekt und keine strukturelle Wirkung in der langen Frist begründen würden (Landtag Nordrhein-Westfalen 2013b: 17). Angesichts dieser Haushaltsrisiken erscheint es angezeigt, die Finanzplanung nicht auf günstige Rahmenbedingungen zu basieren, sondern vielmehr – wie von der Deutschen Bundesbank empfohlen – angemessene Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen einzuplanen (Deutsche Bundesbank 2012: 38), um bei ungünstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Entwicklungen nachträgliche Korrekturen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den disponiblen Ausgaben) zu vermeiden, die dann gegebenenfalls prozyklisch wirken könnten. All dies verdeutlicht, dass noch viel zu tun ist, um in NRW – wie er von der Schuldenbremse gefordert – im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen zu können.

3. Abbau des strukturellen Defizits durch verbindliche Finanzplanung bis 2020 sichern

Im zweiten Nachhaltigkeitsbericht des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums wird zwar aufgezeigt, dass zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen (Ausgabenkürzungen und/oder Verbreiterung der Einnahmenbasis) erforderlich sind, um in NRW im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erzielen (Landtag Nordrhein-Westfalen 2013b: 29ff. und 85ff.). Daraus werden dann aber keine Konsolidierungsbeschlüsse abgeleitet. Insofern besteht Handlungsbedarf.

Das RWI hat in verschiedenen Stellungnahmen zur Haushaltsentwicklung empfohlen, die zum Abbau des strukturellen Defizits erforderlichen Konsolidierungsschritte nicht auf die letzten Jahre vor dem Auslaufen des Übergangszeitraums zu verschieben, sondern zügig umzusetzen (RWI 2013b; Gebhardt, Kambeck, Matz 2012; Gebhardt, Kambeck, Matz 2011). Zudem hat sich das RWI dafür ausgesprochen, einen bis 2020 reichenden Abbaupfad des strukturellen Defizits zu verabschieden, der verbindliche Obergrenzen in den Haushaltsjahren bis 2020 festlegt, die nicht überschritten werden sollten (RWI 2013b: 5). Vor diesem Hintergrund ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die nordrhein-westfälische Landesregierung beginnend mit dem Jahr 2014 dazu verpflichtet werden soll, dem Landtag jährlich zum 1. Juli eine verbindliche Finanzplanung bis 2020 vorzulegen, die aufzeigt, wie die Landesregierung das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020 erreichen will (Landtag Nordrhein-Westfalen 2014).

Die Aufstellung einer jährlich fortzuschreibenden und bis ins Jahr 2020 reichenden Finanzplanung verbessert die Voraussetzungen zum vollständigen Abbau des strukturellen Defizits aber nur dann, wenn sie neben einer transparenten Darstellung der Entwicklung wichtiger Einnahme- und Ausgabepositionen auch Sicherheitspuffer für etwaige Haushaltsrisiken berücksichtigt und einen verbindlichen Abbaupfad im Übergangszeitraum bis 2020 beinhaltet. Ohne ein nachvollziehbares, verbindliches Konsolidierungskonzept mit konkreten Zielvorgaben ist eine zügige Haushaltskonsolidierung hingegen erfahrungsgemäß kaum zu erwarten. Dies würde den angestrebten strukturellen Haushaltsausgleich gefährden, insbesondere wenn umfassende Konsolidierungsmaßnahmen zum Ende in der Übergangsfrist bei dann gegebenenfalls ungünstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen umgesetzt werden sollen.

Um einen strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt im Jahr 2020 erzielen zu können, muss die nordrhein-westfälische Landesregierung den Anstieg der Landesausgaben in den kommenden Jahren so eng begrenzen, dass er merklich hinter der Zunahme der Einnahmen zurückbleibt. Die Höhe ihrer Steuereinnahmen kann sie hingegen kaum beeinflussen, denn sie kann lediglich den Steuersatz der Grunder-

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020

werbsteuer selbst festzulegen. Ferner kann sie zwar – wie angekündigt – auf Bundesebene für eine Verbreiterung der Einnahmehasis werben und sich für eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, eine angemessene Besteuerung von großen Vermögen durch eine Vermögensteuer und für eine Reform des Erbschaftsteuerrechts einsetzen (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: 24f.). Sie sollte den geplanten Abbau des strukturellen Defizits aber nicht auf der vagen Hoffnung basieren, dass sich diese Steuererhöhungen im Bundestag durchsetzen lassen, zumal sie aus allokativer Sicht problematisch wären. Eine Reihe von empirischen Studien belegen wachstumsfördernde Effekte einer Begrenzung des Anstiegs der Staatsausgaben und tendenziell wachstumshemmende Effekte von Steuererhöhungen, die an Leistungserstellungen und Investitionen anknüpfen (Afonso et al. 2005; Alesina et al. 2012; SVR 2002: Zf. 606 f.).

Literaturverzeichnis

Afonso, A. und W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thöne (2005), Quality of Public Finances and Growth, ECB Working Paper Series, Nr. 438.

Alesina, A. und C. Favero, F. Giavazzi (2012), The Output Effect of Fiscal Consolidations, NBER Working Paper, Nr. 18336, August 2012.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2013), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. www.bmwi.de.

Deutsche Bundesbank (2012), Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Monatsbericht Oktober 2012: 15-40.

FM NRW – Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2013), Finanzplanung 2013 bis 2017 mit Finanzbericht 2014 des Landes Nordrhein-Westfalen. 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.

Gebhardt, H. und R. Kambeck (2013), Günstige Aufkommensperspektiven – Steuererhöhungen nicht erforderlich. Wirtschaftsdienst 93 (6): 377-383.

RWI

Landtag Nordrhein-Westfalen (2014), Gesetzentwurf der Fraktion der CDU: Gesetz zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020, Drucksache 16/4824.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2013a), Antrag der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion der FDP, der Fraktion der PIRATEN: Einsetzung einer Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission), Drucksache 16/3428.

Landtag Nordrhein-Westfalen (2013b), Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen. Drucksache 16/1185.

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

RWI (2013b), Stellungnahme: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). RWI Projektberichte.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Ziffern 606 f.