IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

November 2014

Policy Brief

Katja Rietzler[1]/ Sebastian Gechert[2]

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 **(Haushaltsgesetz 2015)** sowie zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2014 **(Nachtragshaushaltsgesetz 2014)**

am 23. Oktober 2014

Mit dem vorliegenden Policy Brief wird die Stellungnahme des IMK zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW zum Nachtragshaushalt 2014 und zum Haushaltsplan 2015 am 23.10.2014 veröffentlicht. Nordrhein-Westfalen sollte mit Bedacht die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse planen. Insbesondere sollten die Spielräume bei der Umsetzung genutzt werden, um eine prozyklische Wirkung der Schuldenbremse möglichst gering zu halten. Unter den derzeitigen Umständen müsste von 2015 bis 2020 ein Budgetdefizit von über drei Milliarden Euro zurückgeführt werden. Ohne zusätzliche Einnahmen ist die Konsolidierung schwierig, zumal der tatsächliche Ausgabenbedarf höher anzusetzen wäre, wollte man den Investitionsstau überwinden. Eine Anhebung der Grunderwerbsteuer könnte zumindest teilweise helfen, die strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts zu verringern.

[1,2] katja-rietzler@boeckler.de, sebastian-gechert@boeckler.de,
Institut für Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 23. Oktober 2014
zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) sowie zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014)

Dr. Katja Rietzler / Dr. Sebastian Gechert
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung

A.) Antworten auf Fragen zum Nachtragshaushalt 2014:

1. Wie beurteilen Sie die steigende Nettoneuverschuldung von 3,2 Milliarden Euro im Nachtrag 2014 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Nordrhein-Westfalen hat die Schuldenbremse noch nicht ins Landesrecht übernommen. Mit der Einsetzung einer Verfassungskommission wurde zwar ein erster Schritt zu einer Anpassung der Verfassung[1] an die neue Regelung unternommen. Noch ist die konkrete Umsetzung aber unbestimmt. Hier gibt es einen großen Handlungsspielraum für das Land. Dieser beginnt bei der Entscheidung für ein Konjunkturbereinigungsverfahren und weitere Anpassungen (z.B. Herausrechnen von finanziellen Transaktionen), um eine strukturelle Neuverschuldung zu ermitteln. Für die Konjunkturbereinigung kommen verschiedene Verfahren mit einer Vielzahl von konkreten Ausgestaltungen in Frage:

[1] Artikel 83 der Landesverfassung muss entsprechend neu gefasst werden. Da die Schuldenbremse bereits über das Grundgesetz bindend ist, ist eine Landesregelung mit Verfassungsrang nicht zwingend notwendig. Eine einfachgesetzliche Regelung würde ausreichen und hätte den Vorteil, dass Änderungen mit einfacher Mehrheit möglich sind. Vor dem Hintergrund, dass bisher keine Erfahrungen mit der Schuldenbremse bestehen, ist es nicht ratsam Ausführungsdetails mit Verfassungsrang auszustatten.

Man könnte sich an dem Verfahren orientieren, das die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten bis 2019 anwenden (sogenanntes Aggregiertes Quotierungsverfahren). Hier wird die mit dem Verfahren des Bundes für die Gesamtheit der Länder ermittelte Konjunkturkomponente mit dem Anteil des jeweiligen Landes an den Steuereinnahmen des Vorjahres multipliziert und vom Budgetsaldo abgezogen. Alternativ könnte eine eigenständige Konjunkturkomponente auf Basis der tatsächlichen Entwicklung in NRW ermittelt werden. Damit könnten Abweichungen von der Gesamtdeutschen Entwicklung besser berücksichtigt werden. Allerdings wäre der Aufwand bei den Berechnungen entsprechend größer.

Alternativ bieten sich sogenannte Steuertrendverfahren an, bei denen der Trend vergangener Steuereinnahmen als Maß für die konjunkturbereinigte zukünftige Entwicklung fortgeschrieben wird. Bei diesem Verfahren ist der Stützzeitraum für den berechneten Steuertrend zu wählen. Bei den Ländern, die ein solches Verfahren bisher anwenden, gibt es hier große Unterschiede, mit entsprechenden Auswirkungen auf die zu schätzende konjunkturelle und strukturelle Komponente.

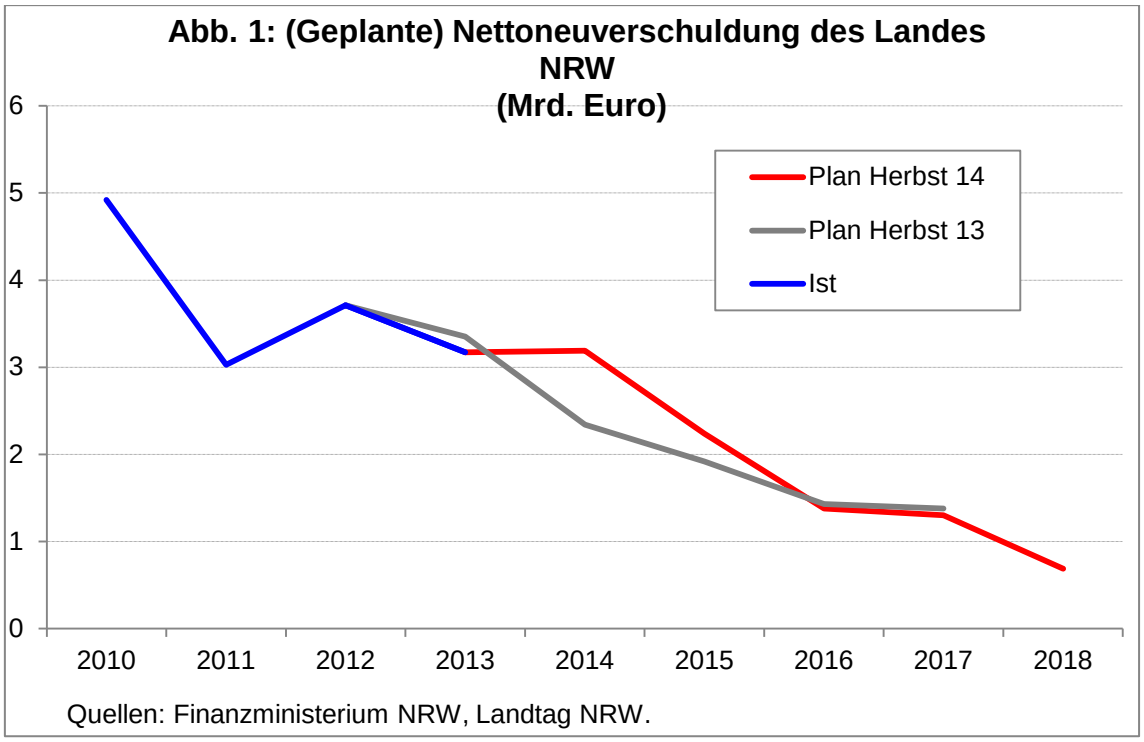
Das Verfahren bei der Konjunkturbereinigung ist nur ein Bereich, in dem bei der Umsetzung der Schuldenbremse noch erhebliche Spielräume auf der Landesebene bestehen[2]. Verzichtet Nordrhein-Westfalen auf die Konkretisierung der Schuldenbremse im Landesrecht, so wäre der Haushalt unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung in jedem Jahr ab 2020 auszugleichen und auch in der Übergangsphase bis 2020 würde die Konjunktur nicht berücksichtigt. Dies ist nicht ratsam, denn es verschärft in konjunkturellen Schwächephasen den Konsolidierungsdruck während dieser in Aufschwüngen vermindert wird. Eine unerwünschte prozyklische Haushaltspolitik wäre die Folge.

Durch die höhere Neuverschuldung im aktuellen Haushaltsjahr hat der Konsolidierungsbedarf für die Folgejahre deutlich zugenommen (Abbildung 1). Bis die Schuldenbremse, die ein Verbot einer (strukturellen) Neuverschuldung ab 2020 vorsieht, eingehalten werden muss, bleiben noch fünf Haushaltsjahre. Rein rechnerisch ergibt sich demnach ein Konsolidierungsbedarf von über 600 Mio. Euro pro Jahr, was derzeit rund 1% des Haushaltsvolumens entspricht.

Der tatsächliche jährliche Konsolidierungsbedarf in jedem einzelnen Jahr hängt dabei auch von der konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse ab. Je nach gewähltem Konjunkturbereinigungsverfahren und je nach konjunktureller Lage im Jahr 2020 kann der Bedarf höher oder niedriger ausfallen. Nordrhein-Westfalen sollte im eigenen Interesse die Schuldenbremse durch Landesgesetz regeln und dabei die möglichen Gestaltungsspielräume konstruktiv nutzen. Da in diese Richtung bisher nichts unternommen wurde, gilt streng genommen im Augenblick nur Artikel 83 der Verfassung des Landes NRW,

[2] Eine weitere wichtige Stellschraube besteht im Umgang mit Abweichungen von den Vorgaben. Hier kann z.B. Kontrollkonto eingereichtet werden, auf dem die entsprechenden Salden verbucht werden. Gestaltungsspielräume bestehen bei der Festlegung von maximalen Salden auf dem Kontrollkonto und von Fristen, innerhalb derer diese – ggf. unter Berücksichtigung der Konjunkturlage – abgebaut werden müssen.

wonach die Einnahmen aus Krediten die veranschlagten Investitionsausgaben nicht übersteigen dürfen. Diese Bedingung ist im Nachtragshaushalt für 2014 noch immer erfüllt.



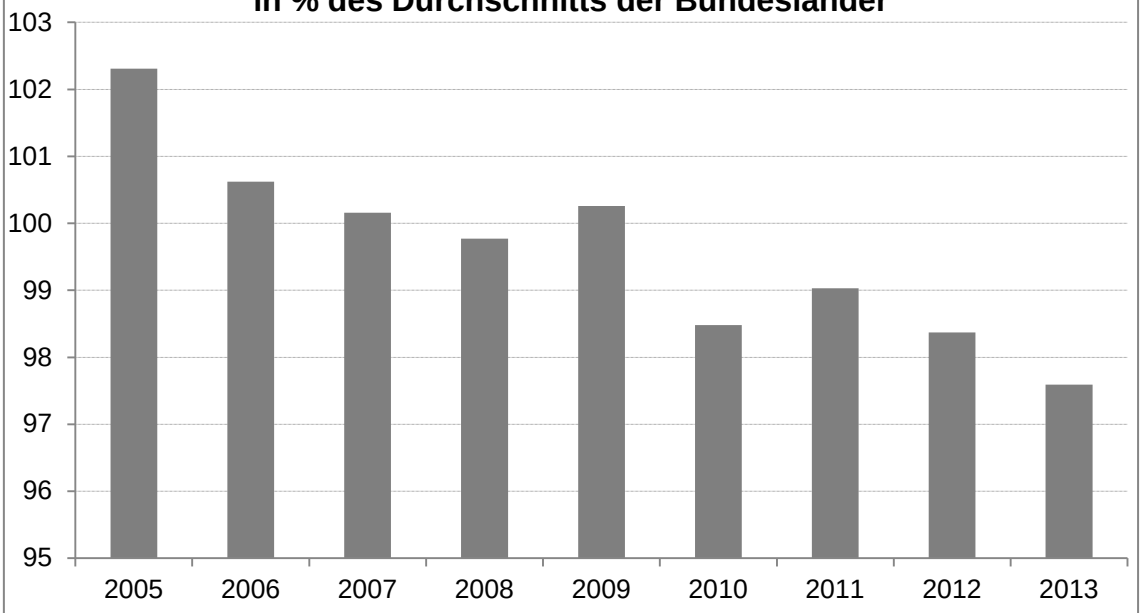
2. Gegenüber dem verabschiedeten Haushalt 2014 hat die Landesregierung die Steuereinnahmeerwartungen um 1,2 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Wie beurteilen Sie die dem Nachtrag zu Grunde liegende Steuereinnahmeerwartung für 2014? Lassen sich Gründe für die geringeren Steuereinnahmeerwartungen bezogen auf Nordrhein-Westfalen ausmachen?

Im Jahr 2014 sind die Steuereinnahmen bisher deutlich hinter der Planung zurückgeblieben. Im Zeitraum von Januar bis August haben sie sich nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (2014) nur um 0,4% erhöht. Der Zuwachs in NRW ist damit deutlich geringer als bei der Gesamtheit der Länder, für die das Steueraufkommen im gleichen Zeitraum um 3,5 % gestiegen ist (BMF 2014, S. 63). Maßgeblich waren hier insbesondere drastische Einbrüche bei der Körperschaftsteuer (-20,0 %) und bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (-17,8 %) sowie ein Rückgang der Umsatzsteuer (-0,8 %), die nicht zuletzt Folge der Verluste bei Energieversorgungsunternehmen sind. Eine Korrektur der erwarteten Steuereinnahmen für das laufende Jahr erscheint daher gerechtfertigt.

3. Durch die geringere Steuerkraft im Ländervergleich ergeben sich höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus den Bundesergänzungszuweisungen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig?

Die relative Finanzkraft des Landes NRW hat in den vergangen Jahren kontinuierlich abgenommen. Das Land wurde inzwischen vom Nettozahler im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) zum Nettoempfänger (Abbildung 2).

Abb. 2:Finanzkraft des Landes NRW (einschl. Kommunen) in % des Durchschnitts der Bundesländer



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs.

Die Erwartung steigender Zuweisungen aus dem LFA und BEZ ist gleichbedeutend mit einer erwarteten weiteren Verschlechterung der relativen Finanzkraft des Landes NRW im Vergleich mit den übrigen Bundesländern.

Langfristige Aussagen über die Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich sind aktuell nicht möglich, weil die geltenden Regelungen im Jahr 2019 auslaufen und die föderalen Finanzbeziehungen für den Zeitraum ab 2020 neu geregelt werden müssen. In welcher Form dies im Einzelnen geschieht ist derzeit noch nicht absehbar.

4. Wie beurteilen Sie die im Nachtragsentwurf enthaltene zusätzliche Globale Minderausgabe von 100 Millionen Euro als Auswirkung der Haushaltssperre?

Durch das Verhängen einer Haushaltssperre dürfte das Einsparpotenzial über das der normalerweise veranschlagten globalen Minderausgaben hinausgehen. Es ist daher durchaus wahrscheinlich, dass die zusätzlichen Einsparungen realisiert werden, zumal die Vorgaben in den Jahren 2010-2012, die bisher vom Landesrechnungshof geprüft wurden, jeweils eingehalten wurden (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2012, 2013, 2014).

Vom Umfang her ist die zusätzliche globale Minderausgabe mit 0,16 % des Haushaltsvolumens allerdings nicht bedeutend.

B.) Antworten auf Fragen zum Haushaltsentwurf 2015:

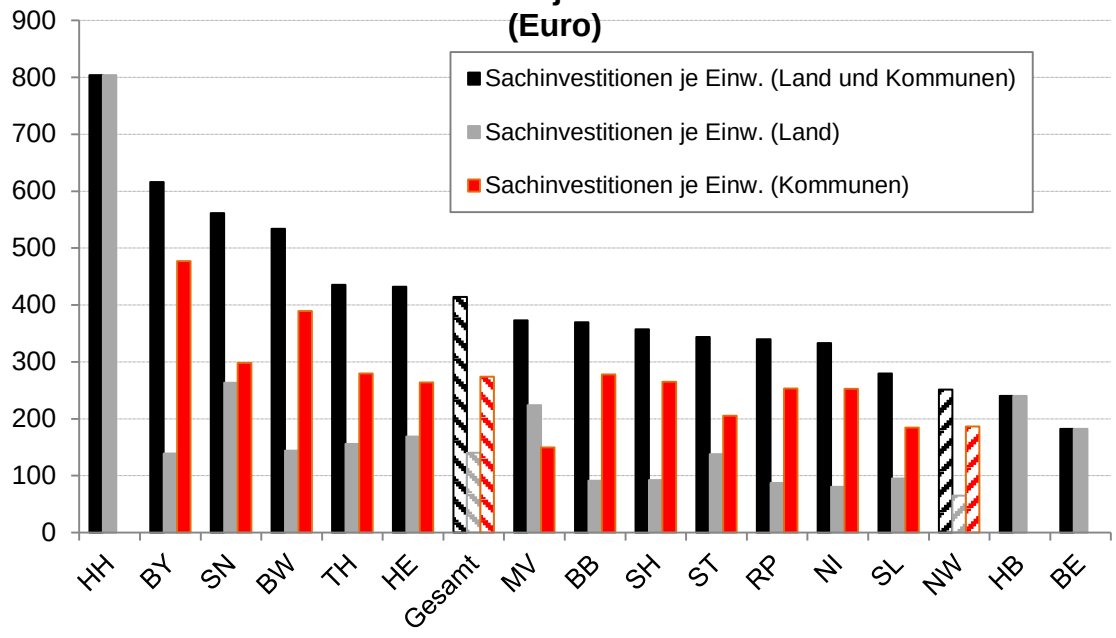
1. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 2,3 Milliarden Euro in 2015 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Zur Schuldenbremse vgl. auch Frage 1 zum Nachtragshaushalt 2014.

Die geplante Rückführung der Nettoneuverschuldung um fast 1 Mrd. Euro auf 2,2 Mrd. Euro gemäß der zweiten Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2015 scheint ambitioniert, auch, wenn beispielsweise die Steuereinnahmen im kommenden Jahr wieder stärker steigen dürften.

Durch eine strukturelle Ausgabenerhöhung (Beamtenbesoldung) und eine ungünstigere Entwicklung der Steuereinnahmen hat sich die Lücke im Haushalt in der Tat deutlich vergrößert. Angesichts beschränkter Einsparpotenziale bräuchte der Landeshaushalt zusätzliche Einnahmen. Diese sind notwendig, damit auch die Investitionen, die gemäß der aktuellen Haushaltsplanung lediglich stagnieren sollen, deutlich ausgeweitet werden können – eine Notwendigkeit angesichts der großen Investitionslücke in Deutschland (Rietzler 2014). Hier ist NRW im Ländervergleich regelmäßig unter den Schlusslichtern (Abbildung 3).

Abb. 3: Sachinvestitionen je Einwohner im Jahr 2013 (Euro)



Quelle: Destatis Fachserie 14 Reihe 2 (Kassenstatistik), BMF, Berechnungen des IMK.

Da die große Koalition Steuererhöhungen ausgeschlossen hat, bleibt dem Land derzeit als einzige Option nur eine weitere Anhebung der Grunderwerbsteuer. Eine Erhöhung des Steuersatzes von 5% auf 6,5% würde dem Land unter der Annahme einer ähnlichen Zunahme der Bemessungsgrundlage wie im Vorjahr einschließlich Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen Mehreinnahmen von rund 560 Millionen Euro bringen.

2. Gegenüber dem ebenfalls parlamentarisch eingebrachten Nachtragshaushalt 2014 steigen die zu erwartenden Steuereinnahmen im Haushaltsentwurf 2015 um 6,7 Prozent an. Wie beurteilen Sie den vorliegenden Steuereinnahmeansatz für 2015? Welche Auswirkungen werden sich voraussichtlich durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Nach der zweiten Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2015 beträgt die Zunahme der Steuereinnahmen nunmehr 4,0 %. Das scheint durchaus realistisch. Die Konjunkturentwicklung dürfte im kommenden Jahr gemäß der aktuellen Prognose des IMK (Horn et al. 2014) wieder etwas günstiger sein. Das dürfte auch für NRW gelten, so dass auch die Steuereinnahmen wieder stärker zunehmen dürften als im Jahr 2014.

Die Frage nach den nächsten Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ kann mit dem derzeitigen Vorlauf nicht sachlich beantwortet werden. Für NRW wäre zudem die Regionalisierung zu beachten, die der Öffentlichkeit grundsätzlich nicht zur Verfügung gestellt wird.

3. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung in 2018 mit Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus Bundesergänzungszuweisungen von 1,4 Mrd. Euro. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig?

Vgl. Frage 3 zum Nachtragshaushalt 2014.

4. Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft?

Die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG vollzieht sich in zwei Institutionen:

a) Die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) hat in mehreren Etappen den größten Teil des Portfolios der WestLB übernommen. Ihre Aufgabe ist es, die Aktiva im Zeitraum bis 2027 unter Minimierung der Verluste zu veräußern. Größere Verluste fielen insbesondere in der Anfangsphase der Tätigkeit der EAA an. Seit 2012 verbucht die EAA jedoch (geringfügige) Überschüsse. Kumuliert ergeben sich bis 2013 Verluste von ca. 2,4 Mrd. Euro. Weitere Verluste sind grundsätzlich nicht auszuschließen. Durch den langen Zeitraum bis das Portfolio vollständig abgebaut sein muss, kann die EAA den Verkaufszeitpunkt für die einzelnen Aktiva optimieren und so Verluste minimieren. Der Erfolg bei der Abwicklung des Portfolios hängt nicht zuletzt von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Bei guter Konjunktur sind die Finanzierungsbedingungen günstiger, die Märkte sind liquider und die Kurse steigen tendenziell. Mögliche Chancen und Risiken erwachsen daher insbesondere auch aus der (weltweiten) Konjunktur- und Finanzmarktentwicklung. Ein Vorteil ist dabei, dass die EAA beim Abbau des Portfolios nicht unter Zeitdruck steht.

b) Im Jahr 2012 wurden die sogenannten Verbundaktivitäten aus der WestLB ausgegliedert und auf die HELABA übertragen und ein weiteres Portfolio auf die EAA übertragen. Die WestLB hörte am 30.6.2012 auf zu existieren. Die verbleibenden Aktiva und Passiva wurden von der Rechtsnachfolgerin Portigon AG übernommen, die als

Portfoliomanagementgesellschaft keine Bankgeschäfte tätigt. Die Portigon AG bzw. ihre Tochtergesellschaft Portigon Financial Services GmbH erbringt als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit Dienstleistungen für die EAA. Gemäß einer Auflage der EU-Kommission muss die Portigon AG bis Ende 2016 verkauft oder bis Ende 2017 abgewickelt werden. Seit Beginn ihrer Tätigkeit verzeichnet die Portigon AG Verluste. Diese sind zuletzt wieder gestiegen.

Umfang und genauer Zeitpunkt einer möglichen Inanspruchnahme des Landes aus Risiken der WestLB-Abwicklung sind nicht bekannt. Im Falle der EAA bleibt noch viel Zeit. Angesichts der aktuellen Gewinne und der Eigenkapitalausstattung besteht hier kein akuter Handlungsbedarf für das Land. Bei der Portigon AG wird sich in den kommenden 2-3 Jahren zeigen, ob das Land hier noch weitere Verluste tragen muss. Vorerst werden die Verluste jedoch aus dem Eigenkapital der Gesellschaft ausgeglichen, das im Sommer noch 1,7 Mrd. Euro betrug. Angesichts der angespannten Haushaltslage in NRW würde sich eine (vielleicht gar nicht notwendige) „Vorsorge“ für Risiken aus der WestLB-Abwicklung möglicherweise ähnlich negativ auswirken wie die Realisierung des Risikos, weil dann wichtige Ausgabenpositionen gekürzt werden müssten.

5. In Baden-Württemberg aber auch in anderen Bundesländern hat die dortige Landesregierung einen Finanzplan 2020 beschlossen, der die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verzichtet bislang auf die Darstellung eines Abbaupfads bis 2020. Wie bewerten Sie eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden Finanzplan?

Bevor ein konkreter Abbaupfad für die Neuverschuldung des Landes NRW festgelegt werden kann, sollte das Land zunächst eine Entscheidung über die Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht fällen. Daraus würde sich dann ergeben, welches Defizit bis 2020 abzubauen ist: ein – wie auch immer berechnetes – strukturelles Defizit oder ein Defizit ohne jede weitere Korrektur.

Da nur noch fünf Jahre verbleiben, bis die Bundesländer die Schuldenbremse einhalten müssen, sollten diese Entscheidungen nicht weiter aufgeschoben werden, damit genug Zeit bleibt, die Regelungen dann ohne radikale Maßnahmen entsprechend umzusetzen. Hat man sich für die Details zur Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene entschieden, dann wäre ein konkreter Abbauplan mit einer Darstellung aller wichtigen Haushaltspositionen bis 2020 grundsätzlich zu begrüßen. Eine Sicherheit bietet so ein Plan allerdings nicht, zumal er im Falle eines starken Konjunktureinbruchs schnell zur Makulatur werden könnte. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die Verfahren zur Konjunkturbereinigung die konjunkturellen Schwankungen möglicherweise unterschätzen (Klär 2014, Truger und Will 2012).

Der erwähnte Plan für Baden-Würtemberg war bereits im vergangenen Jahr problematisch. Er enthält einige Planungsansätze, die weit außerhalb des Gestaltungsspielraums des Landes liegen – z.B. 400 Mio. Euro Mehreinnahmen durch Steuerrechtsänderungen auf der Bundesebene. Mit diesen ist – wenngleich sie dringend notwendig wären – vor-

erst nicht zu rechnen. Eine aktualisierte Version des Finanzplans scheint es nicht zu geben. Das IMK bleibt daher bei der Einschätzung aus dem vergangenen Jahr, das so ein Finanzplan kein Vorbild für Nordrhein-Westfalen sein kann.

6. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 823 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?

Es ist schwer, Positionen zu bewerten, die nicht klar spezifiziert sind. Für eine Beurteilung, ob diese Positionen einen nachhaltigen Beitrag zu einer strukturellen Haushaltsentlastung leisten können, wäre es notwendig zu wissen, ob mit diesen Mehreinnahmen und Minderausgaben in jedem Jahr gerechnet werden kann. Dies kann aber nicht beurteilt werden.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die geplanten Mehreinnahmen und Minderausgaben in den Jahren 2010-2012 immer realisiert wurden (Landesrechnungshof 2012, 2013, 2014). Für 2013 liegen noch keine Prüfungsergebnisse vor.

7. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Welche Gefahren drohten andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?

Bei einem hohen Schuldenstand birgt die Zinsentwicklung grundsätzlich Risiken für den Haushalt. Angesichts der aktuellen konjunkturellen Lage im Euroraum ist jedoch noch länger mit einem niedrigen Zinsniveau zu rechnen, so dass der befürchtete Anstieg der Zinsbelastung vorerst nicht eintreten dürfte. Es kann daher aktuell nicht darum gehen, die Ausgaben des Landes NRW drastisch zu kürzen, um „Vorsorge“ für ein höheres Zinsniveau zu betreiben. Aufgrund begrenzter Spielräume bei einer Reihe von Ausgabenpositionen, wären dann möglicherweise genau die genannten Zukunftsausgaben besonders von Kürzungen betroffen. Kürzungen bei den Investitionen haben aber aufgrund ihrer hohen Multiplikatorwirkung (vgl. Gechert 2013, Gechert und Rannenberg 2014) gerade in einem großen Bundesland wie NRW auch negative Rückwirkungen auf die Einnahmenseite des Haushalts. Die Erfahrung zeigt, dass eine Haushaltskonsolidierung am besten bei hohem Wachstum und entsprechenden Steuereinnahmen gelingen kann. Daher sollte NRW konsequent in einer weitere Modernisierung des Landes in wichtigen Bereichen wie Bildung, Verkehrsinfrastruktur und Kinderbetreuung investieren.

8. Welche Beispiele können Sie für eine entschlossene und verfassungsfeste Haushaltskonsolidierung nennen?

Das Kriterium der Entschlossenheit ist schwer zu beurteilen. Von größerer Bedeutung erscheint die Frage, ob es Beispiele *erfolgreicher* Konsolidierungen gibt. Konsolidierungen sind ein zweischneidiges Schwert: erwünschte Effekte zur Verringerung des Defizits müssen gegen ihre negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung abgewogen werden. Als erfolgreich könnte man eine Konsolidierung beurteilen, wenn

die rezessiven Effekte gering sind und sich das tatsächliche Defizit in der Folge verringert.

Einzelbeispiele sind problematisch, weil sich die spezifischen Bedingungen des Einzelfalls erstens nur schwer identifizieren lassen und diese zweitens auch nicht reproduzierbar sind. Es ist daher ratsam, Leitlinien auf Basis breiter angelegter Untersuchungen zu entwickeln.

Perotti (2011) diskutiert internationale Beispiele erfolgreicher Konsolidierungen. Sie sind oftmals nur erfolgreich, wenn das entsprechende Land gleichzeitig nominal abwerten konnte, also über eine Verringerung des Wechselkurses der eigenen Währung relativ wettbewerbsfähiger geworden ist. Eine rein nominale Abwertung steht einem einzelnen Bundesland – obendrein in einer Währungsunion – aber nicht zur Verfügung. Reale Abwertungen sind hingegen mit wesentlich problematischeren Wachstums- und Beschäftigungseffekten verbunden. Konsolidierungen sind auch dann tendenziell erfolgreicher, wenn die Bestrebungen durch eine zinspolitische Lockerung der Zentralbank flankiert werden. Auch diese Option scheidet für ein einzelnes Bundesland aus.

Batini et al. (2012) zeigen, dass Konsolidierungen im Abschwung besonders selten erfolgreich sind, denn dann sind die schädlichen Multiplikatoreffekte der Sparmaßnahmen am größten. Eine dadurch ausgelöste Verschärfung der Rezession wirkt wiederum negativ auf die Steuereinnahmen und Sozialausgaben zurück – das Defizit verringert sich wesentlich weniger als erhofft, bisweilen konterkariert sich der Sparversuch sogar selbst. Eine milde, gestreckte Konsolidierung mit einem stärkeren Gewicht auf Aufschwungphasen eignet sich daher besser.

Gechert (2013) und Gechert und Rannenberg (2014) zeigen in einem umfangreichen quantitativen Literaturüberblick, dass fiskalpolitische Maßnahmen auf der Einnahmeseite geringere Multiplikatoreffekte als solche auf der Ausgabenseite haben. Eine Konsolidierung mit stärkerem Gewicht auf der Einnahmeseite wäre demnach zu bevorzugen.

Als grobes Bild lässt sich festhalten, dass Konsolidierungen insbesondere dann erfolgreich sind, wenn die Konjunktur gut läuft und die Maßnahmen das Wachstum möglichst wenig hemmen. Steuererhöhungen bieten sich hier an. Wie bereits unter B.1. angesprochen, sind die Handlungsoptionen für Steuereinnahmen einzelner Bundesländer jedoch beschränkt. Deshalb stehen bei Konsolidierungszwang oftmals die langfristig orientierten Ausgaben zur Disposition. Speziell für NRW, wo bei der Kinderbetreuung und bei der Modernisierung der Infrastruktur noch ein großer Nachholbedarf besteht, wären entsprechende Ausgabenkürzungen jedoch besonders riskant und ineffizient, denn sie gefährden langfristige Wachstumspotenziale. Wie der Internationale Währungsfonds kürzlich festgestellt hat, können effiziente Infrastrukturprojekte über ihre kurz- und langfristigen Wachstumseffekte sogar selbstfinanzierend sein (IWF 2014, Chapter 3). Spiegelbildlich hätte eine Kürzung hier überhaupt keine positiven Wirkungen auf das Defizit, es blieben nur die negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

9. Welche Auswirkungen haben die Weichenstellungen der Landesregierung im Landeshaushalt auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen?

Das IMK verfügt über kein Modell der NRW-Wirtschaft. Rückwirkungen des Haushalts auf die Wirtschaft können daher nicht quantifiziert werden.

Literatur:

Batini, N. / Callegari, G. / Melina, G. (2012), Successful Austerity in the United States, Europe and Japan. IMF Working Paper, Nr. WP/12/190.

Bundesministerium der Finanzen (2014): Monatsbericht des BMF, September, Berlin.

Gechert, S. (2013), What fiscal policy is most effective? A Meta Regression Analysis. IMK working paper, Nr. 117. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_117_2013

Gechert, S. / Rannenberg, A. (2014), Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. IMK working paper, Nr. 139. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_139_2014.pdf

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2014): Steuereinnahmen des Landes Nordrhein – Westfalen im Haushaltsjahr 2014 (hier: Januar bis August) mit Vorjahresvergleich, http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanzplatz/haushalt/02_steuereinnahmen/pdf_download/2014_08_st_ein_pdf.pdf (Download am 16.10.2014)

Horn, G.A., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Lindner, F., Rannenberg, A., Rietzler, K., Stephan, S. Theobald, Th., Tober, S. (2014): Der gefährdete Aufschwung, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2014/2015, IMK Report Nr.98, Düsseldorf. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_98_2014.pdf

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2014), World Economic Outlook October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties. World Economic and Financial Surveys.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2014): Jahresbericht 2014 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013, Düsseldorf.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2013): Jahresbericht 2013 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012, Düsseldorf.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2012): Jahresbericht 2012 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011, Düsseldorf.

Perotti, R. (2011), The ``Austerity Myth'': Gain Without Pain? NBER working paper, Nr. 17571.

Rietzler, K. (2014), Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK report, Nr. 94. http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_94_2014.pdf

Weitere Literatur:
Verschiedene Geschäftsberichte der Portigon AG und der Ersten Abwicklungsanstalt.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, http://www.imk-boeckler.de

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans Böckler Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.