

Gebhardt, Heinz

## Research Report

Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004) und Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Nachtragshaushaltsgesetz 2005): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksachen 13/6200 und 13/6201

RWI Projektberichte

## Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Gebhardt, Heinz (2005) : Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004) und Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zu den Haushaltsplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für die Haushaltsjahre 2004/2005 (Nachtragshaushaltsgesetz 2005): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksachen 13/6200 und 13/6201, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69933>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

# Zweites Nachtrags- haushaltsgesetz 2004 und Nachtrags- haushaltsgesetz 2005

Stellungnahme zur Anhörung des  
Haushalts- und Finanzausschusses  
des Landtags Nordrhein Westfalen



RWI : Projektberichte

# Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,  
Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,  
Dr. Thomas Köster, Hartmut Krebs, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sander-  
mann, Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer

## RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2005

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

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004 und Nachtragshaushaltsgesetz  
2005 – Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses  
des Landtags Nordrhein Westfalen

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung eines zweiten  
Nachtrags zu den Haushaltsplänen des  
Landes Nordrhein-Westfalen für die  
Haushaltsjahre 2004/2005 (Zweites  
Nachtragshaushaltsgesetz 2004) und  
Gesetz über die Feststellung eines  
Nachtrags zu den Haushaltsplänen des  
Landes Nordrhein-Westfalen für die  
Haushaltsjahre 2004/2005  
(Nachtragshaushaltsgesetz 2005)

Gesetzentwurf der Landesregierung –  
Drucksachen 13/6200 und 13/6201

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und  
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein Westfalen  
am 20. Januar 2005 im Landtag des Landes

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt





## **1. Problem- und Aufgabenstellung**

Die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich im Verlauf des vergangenen Jahres weiter angespannt. Die Nettokreditaufnahme, die bereits im Haushaltsplan 2004 höher angesetzt war als die eigenfinanzierten Investitionsausgaben, wurde mit dem ersten und dem zweiten Nachtragshaushalt weiter aufgestockt. Damit überschreitet der Landeshaushalt die in der Landesverfassung festgelegte Grenze der Neuverschuldung. Zur Rechtfertigung dieses Vorgehens beruft sich die Landesregierung auf das Vorliegen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird argumentiert, dass auf sich abzeichnende Haushaltsbelastungen, insbesondere auf die geringeren Steuereinnahmen, zur Stützung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht mit Einsparungen reagiert werden sollte.

In dieser Stellungnahme prüfen wir, ob diese Argumentation aus ökonomischer Sicht überzeugend ist. Zunächst beschreiben wir die gesamt- und finanzwirtschaftliche Lage in Nordrhein-Westfalen sowie die NRW-Haushalts- und Finanzplanung. Es wird kurz skizziert, worauf die schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung in NRW zurückgeführt werden kann, und geprüft, ob zur Überwindung dieser Schwäche eine höhere Kreditfinanzierung geeignet ist. Darauf aufbauend werden der bestehende Konsolidierungsbedarf analysiert und mögliche Konsolidierungsansätze dargestellt.

## **2. Gesamt- und finanzwirtschaftliche Ausgangslage**

Die amtliche Steuerschätzung basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung. Diese legte im Mai 2004 für die Jahre 2004 und 2005 einen Zuwachs des realen BIP in Deutschland von 1,5 %<sup>1</sup> bzw. 1,8 % zugrunde; für die mittlere Frist ging sie von einem Anstieg von durchschnittlich 2 % je Jahr aus. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-Westfalens bleibt dahinter zurück: Die RWI-Prognose für NRW weist für 2004 ein reales BIP-Wachstum von 1,4 % aus, wobei erhebliche positive Impulse aus dem Ausland kamen. Für 2005 zeichnet sich, nun stärker gestützt auf die Binnennachfrage, ein Zuwachs von 1,1 % ab. Das nominale Wachstum beläuft sich in beiden Jahren auf 2,1 %. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbessert sich dabei nur wenig (Döhrn et al. 2004).

Im NRW-Landeshaushalt 2004 waren die (um besondere Finanzierungsvorgänge) bereinigten Gesamtausgaben mit rund 48 Mrd. € und die bereinigten

---

<sup>1</sup> Bei der Steuerschätzung im November 2003 wurde ein Wirtschaftswachstum von 1,7 % zu Grunde gelegt.

Gesamteinnahmen mit 43,1 Mrd. € veranschlagt; die Nettokreditaufnahme war mit 4,9 Mrd. € um 1,5 Mrd. € höher angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen. Diese Planungen konnten insbesondere wegen eines geringeren Steueraufkommens nicht eingehalten werden; die Nettokreditaufnahme wurde im ersten Nachtragshaushalt auf 5,8 Mrd. € und im zweiten auf rund 7 Mrd. € festgesetzt. Bis 2008 sieht die Finanzplanung zwar eine schrittweise Verringerung der Nettokreditaufnahme auf 3,3 Mrd. € vor; die Neuverschuldung ist aber auch in den Jahren 2005 und 2006 höher angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen.

Die geplante Rückführung der Nettoverschuldung soll durch eine zurückhaltende Ausgabenpolitik erreicht werden. Während bei den bereinigten Gesamteinnahmen im Finanzplanungszeitraum 2004 bis 2008 der Anstieg auf 3 % p.a. veranschlagt ist, ist die Zunahme der bereinigten Gesamtausgaben nur auf 0,8 % p.a. festgelegt. Einen wesentlichen Beitrag leisten hierzu die globalen Minderausgaben, die sich in den Jahren 2006 bis 2008 auf jährlich 850 Mill. € bzw. durchschnittlich 1,8 % der Ausgaben belaufen sollen. Sie müssen allerdings im Haushaltsvollzug noch erwirtschaftet werden - ein angesichts ihrer Höhe ehrgeiziges Ziel. Die Landesregierung weist explizit darauf hin, dass dies weitere Einschnitte notwendig macht, aber auch zusätzliche Anstrengungen zur Stabilisierung der steuerlichen Einnahmebasis erfordert (Landtag Nordrhein-Westfalen 2004: 49). Von den Ausgabearten tragen insbesondere die Investitionen (0,5 % p.a.) und die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (0,8% p.a.) zum Defizitabbau bei. Im Einzelnen stellt sich die Veränderung der Ausgabenstruktur folgendermaßen dar: Die Personalausgabenquote steigt – trotz tariflicher und organisatorischer Maßnahmen – von 40,9 % 2004 auf 41,9 % 2008. Die laufenden Zuweisungen belaufen sich auf etwa ein Drittel der bereinigten Gesamtausgaben; davon sind die allgemeinen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (kommunaler Finanzausgleich) sowie die Transferausgaben an andere Bereiche (u.a. Unternehmen, soziale Einrichtungen) die bedeutendsten. Die Zinsausgabenquote steigt infolge der anhaltend hohen Kreditfinanzierung von 9,5 % 2005 auf 10,2 % 2008. Dabei profitiert die Landesregierung von einem niedrigen Zinsniveau. Die Investitionsquote sinkt von 10,1 % 2004 auf 9,9 % 2008; ihr Rückgang würde damit im Vergleich zu der im Jahre 2003 vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung gemildert.

Tabelle

**Eckwerte des NRW-Haushalts**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. €	47 417 <sup>a</sup>	48 712 <sup>b</sup>	49 436 <sup>b</sup>	48 216 <sup>b</sup>	49 479 <sup>b</sup>	50 188 <sup>b</sup>
Veränd. gg. Vorjahr in %	-0,6	2,7	1,5	-2,5	2,6	1,4
Bereinigte Gesamteinnahmen, Mill. €	40580 <sup>a</sup>	41 635 <sup>b</sup>	44 128 <sup>b</sup>	44 198 <sup>b</sup>	45 582 <sup>b</sup>	46923 <sup>b</sup>
Veränd. gg. Vorjahr in %	-5,8	2,6	6,0	0,2	3,1	2,9
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill. €	3661 <sup>a</sup>	3 665 <sup>b</sup>	5 212 <sup>b</sup>	3 900 <sup>b</sup>	4 000 <sup>b</sup>	4 100 <sup>b</sup>
Nettokreditaufnahme, Mill. €	6 666 <sup>a</sup>	7 059 <sup>b</sup>	5 304 <sup>b</sup>	4 000 <sup>b</sup>	3 900 <sup>b</sup>	3 300 <sup>b</sup>
Über-/Unterschreitung der Kreditobergrenze, Mill. €	+3005	+3 394	+ 92	+ 100	-100	- 800
Nachrichtlich:						
Nominales BIP, Mrd. €	466,9	476,7 <sup>c</sup>	486,6 <sup>c</sup>			
Veränd. gg. Vorjahr in %	0,6	2,1	2,1			
Reales BIP, Mrd. €	436,3	442,4 <sup>c</sup>	447,3 <sup>c</sup>			
Veränd. gg. Vorjahr in %	1,0	1,4	1,1			
Deutschland						
Nominales BIP, Mrd. €	2 129,2 <sup>d</sup>	2177,4 <sup>d</sup>	2236,9 <sup>d</sup>	2 312,0 <sup>d</sup>	2 389,7 <sup>d</sup>	2470,0 <sup>d</sup>
Veränd. gg. Vorjahr in %	0,9	2,3	2,7	3,4	3,4	3,4
Reales BIP, Mrd. €	1985,2 <sup>c</sup>	1975 <sup>c</sup>	2047 <sup>c</sup>			
Veränd. gg. Vorjahr in %	-0,1	1,7	1,3			

Quellen: <sup>a</sup>Nach Angaben des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. - <sup>b</sup>Landtag Nordrhein-Westfalen (2004). - <sup>c</sup>Döhrn et al. (2004). - <sup>d</sup>Nach Angaben des Arbeitskreises Steuerschätzungen beim Bundesministerium der Finanzen im Mai 2004. - <sup>e</sup>RWI-Konjunkturprognose, 13. Dezember 2004.

### 3. Bewertung der gesamt- und finanzwirtschaftlichen Entwicklung

#### 3.1 Rechtfertigung der Neuverschuldung

Die Nettokreditaufnahme darf nach der Landesverfassung die Summe der eigenfinanzierten Investitionen nur überschreiten, wenn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt. Auf eine solche Störung beruft sich die Landesregierung. Läge sie nicht vor, wären die Haushalte der Jahre 2004 bis 2006 verfassungswidrig.

Der Haushaltsgesetzgeber besitzt bei der Frage, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Er muss allerdings die wirtschaftliche Situation und die Eignung der gewählten Maßnahmen zur Abwendung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darlegen. Diese Einschätzung muss nachvollziehbar und – gemessen an den vorliegenden Daten, den Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung, z.B. Finanzplanungsrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Wirt-



schaftsforschungsinstitute, Deutsche Bundesbank – vertretbar sein (Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW 2004).

In Deutschland hat nach drei Jahren wirtschaftlicher Stagnation Mitte 2003 ein moderater Aufschwung eingesetzt, der sich nach Einschätzung aller Wirtschaftsforschungsinstitute und des SVR 2005 fortsetzen wird. Auch in Nordrhein-Westfalen erholt sich die Konjunktur, wenngleich das Wachstum schwächer ausfallen dürfte als im übrigen Bundesgebiet (Döhrn et al. 2004). Angesichts der konjunkturellen Erholung lässt sich nach unserer Einschätzung eine Überschreitung der landesverfassungsrechtlichen Grenze der Neuverschuldung nur schwer mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründen.

Auch lässt sich eine höhere Kreditaufnahme zum Ausgleich von konjunkturbedingten Mindereinnahmen nur schwer rechtfertigen, denn das gegenüber den Haushaltsplanungen geringere Steueraufkommen ist weniger auf eine Abschwächung der Konjunktur als vielmehr auf eine andere Struktur der Einkommensentstehung und -verwendung zurückzuführen: So ist – verglichen mit den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung zur Steuerschätzung im November 2003 bzw. im Mai 2004 – das Aufkommen der gewichtigsten Steuern, der Lohnsteuer und der Steuern vom Umsatz, schwächer als erwartet gestiegen, weil die gesamtwirtschaftliche Expansion vorwiegend von der steuerunergiebigen Auslandsnachfrage getragen wurde und die Bruttolöhne und -gehälter nur schwach zunahmen; hinzu kommt, dass die Gewinnsteuern den kräftig steigenden Gewinnen erst mit Zeitverzögerung folgen.

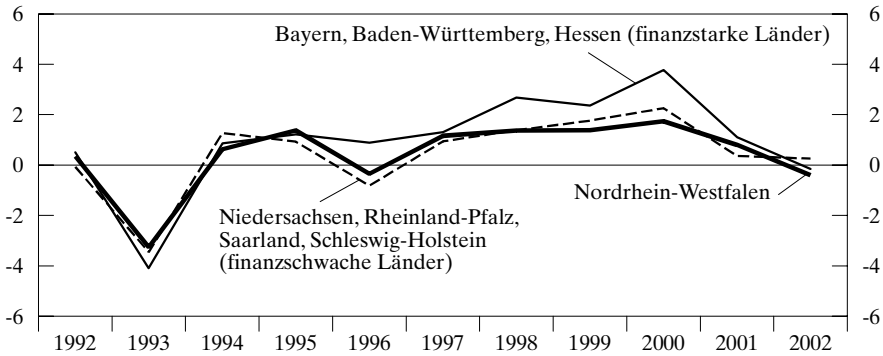
### **3.2 Kreditfinanzierte Finanzpolitik zur Stärkung der Wachstumskräfte?**

Weil die Wirtschaft in Deutschland schon seit Beginn der neunziger Jahre nur schwach wächst, besteht – trotz zeitweilig auch außenwirtschaftlich bedingter Beeinträchtigungen – in der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend Einigkeit darüber, dass die Ursachen der Wachstumsschwäche vor allem struktureller Natur sind. Bei einem Vergleich der einzelnen Bundesländer mit dem Bundesgebiet und auch bei einem Vergleich der Länder untereinander wird von uns das BIP je Einwohner als zentrales Bewertungskriteriums herangezogen. In Nordrhein-Westfalen wuchs das reale BIP je Einwohner im Zeitraum von 1992 bis 2002 mit jahresdurchschnittlich 0,4 % deutlich geringer als in den „finanzstarken“ Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, wo es zusammengefasst um jahresdurchschnittlich 0,9 % zunahm (Schaubild 1) (RWI 2004).

Schaubild 1

**BIP je Einwohner in Nordrhein-Westfalen sowie den finanzschwachen und finanzstarken westdeutschen Flächenländern**

1992 bis 2002; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Eigene Berechnungen nach Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder.

Eine Betonung der längerfristigen Wachstumsperspektive wurde europaweit durch die Lissabon-Strategie versucht. Deren Ziel einer verstärkten Förderung von Forschung und Entwicklung basiert auf der Einschätzung, dass die derzeitige Wachstumsschwäche in den Mitgliedsländern unter anderem auf vergleichsweise geringe FuE-Aktivitäten zurückzuführen ist. Nimmt man das in Barcelona 2002 vereinbarte Ziel, die Forschungs- und Entwicklungsausgaben bis 2010 auf 3 % des BIP zu erhöhen, als Maßstab, besteht noch ein erheblicher Handlungsbedarf: Die Quote lag in Deutschland mit 2,5 % und in Nordrhein-Westfalen mit 1,8 % jedenfalls deutlich unter dieser Marke.

Aus der strukturellen Dimension der Wachstumsschwäche lässt sich für die Finanzpolitik folgern, dass eine weitere Anhebung der staatlichen Ausgaben verfehlt wäre, wenn sie zur Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verwendet würde. Die Betonung der Langfristperspektive sollte vielmehr dazu führen, dass bei der Ausgabenplanung wachstumsfördernde Maßnahmen zulasten konsumtiver Ausgaben eine höhere Priorität erhalten.

#### 4. Hoher Konsolidierungsbedarf und Verschlechterung der Ausgabenstruktur

Im Finanzplanungsrat, in dem die Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden koordiniert werden, wurde vereinbart, dass die Ausgaben der

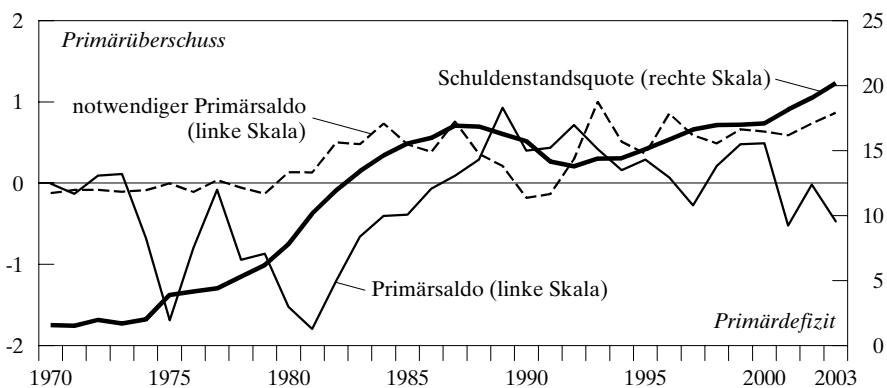
Bundesländer 2005 und 2006 weiterhin um lediglich 1 % p.a. steigen sollen. Diese Vorgabe erfüllt Nordrhein-Westfalen, wenn die Haushaltsplanungen verwirklicht werden. Dies reicht aber nicht aus, um die landesverfassungsrechtliche Grenze der Neuverschuldung einzuhalten. Die Kreditobergrenze wird nach den Planungen jedenfalls erst 2007 nicht mehr überschritten. Wenn in den Jahren 2005 und 2006 ggf. anfallende Mehrausgaben und/oder Mindereinnahmen durch eine höhere Neuverschuldung aufgefangen werden (Tabelle 1), würde die Kreditobergrenze noch deutlicher überschritten. Dies ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass Einnahmen und Ausgaben in der Vergangenheit zum Teil merklich über- bzw. unterschätzt wurden. Allein das daraus resultierende Haushaltsrisiko beläuft sich auf mehr als 3 % des Haushaltsvolumens (RWI 2003); in den kommenden Jahren entspricht dies etwa 1,5 Mrd. € je Jahr. Hinzu kommt, dass – wie bereits dargelegt – erhebliche globale Minderausgaben im Haushaltsvollzug erst noch erwirtschaftet werden müssen.

Den hohen Konsolidierungsbedarf verdeutlichen auch unsere Berechnungen zur Nachhaltigkeit des NRW-Haushalts (Schaubild 2), die auf dem Konzept der *fiscal sustainability* der OECD beruhen. Zur Stabilisierung der Schuldenstandsquote müsste der Landeshaushalt im Jahr 2005 statt eines Primärdefizits von voraussichtlich 0,6 Mrd. € einen Primärüberschuss in Höhe von 4,2 Mrd. € aufweisen. Der Einsparbedarf beläuft sich daran gemessen auf 8,4 % der (um die Zinsausgaben) bereinigten Ausgaben. Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht mehr die Frage ob, sondern wie zu konsolidieren ist, zumal bei diesen Berechnungen die auf Pensionsverpflichtungen beruhenden impliziten Staatsschulden noch nicht berücksichtigt sind.

#### Schaubild 2

##### Primärsaldo, notwendiger Primärsaldo und Schuldenstandsquote in Nordrhein-Westfalen

1970 bis 2003; in % des BIP



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

Die Konsolidierungsbemühungen setzten in den vergangenen Jahren vor allem an den **Personalausgaben** an, die den größten Ausgabenblock des Landeshaushalts darstellen. So wurden u.a. die Arbeitszeit erhöht, das Weihnachtsgeld gesenkt und das Urlaubsgeld gestrichen, die Lohnsteigerungen eng begrenzt und Personal abgebaut<sup>2</sup>. Mittelfristig wird die Personalausgabenquote nach den vorliegenden Planungen indes wie erwähnt steigen – von rund 41 % im Jahr 2004 auf 41,9 % 2008. Inwiefern in diesem Bereich durch die anstehende (Tarif-)Reform des öffentlichen Dienstes oder die Ergebnisse einer durchgreifenden Verwaltungsreform Einsparpotenziale eröffnet werden könnten, lässt sich erst auf Basis empirischer Untersuchungen beantworten.

Die **Transferausgaben**<sup>3</sup> des Landes werden für 2004 und 2005 mit jeweils 6,9 Mrd. € beziffert (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2004: 116f.). Dies entspricht rund 14 % der bereinigten Gesamtausgaben. Das Förderspektrum reicht dabei von der Mittelstandsförderung über Arbeitsmarktmaßnahmen bis hin zur Familien- und Seniorenpolitik. Der Förderbericht, der die Entwicklung der Transferausgaben im Einzelnen darstellt, macht das Bemühen erkennbar, deren Effektivität und Effizienz zu überprüfen. Das hierzu gewählte Instrumentarium ist allerdings von unterschiedlicher Qualität: neben Verwendungsnachweisen stehen hier sog. Wirksamkeitsdialoge und Evaluierungen. Ziel muss letztlich eine Evaluierung möglichst aller Maßnahmen sein, um Konsolidierungspotenziale erschließen zu können.

Das Land beabsichtigt in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung einen geringeren Rückgang der Investitionsquote als in der vorhergehenden Planung. Die aufgestockten **öffentlichen Investitionen** bewirken freilich nicht zwangsläufig ein höheres BIP-Wachstum und Steuermehreinnahmen. Zur Beurteilung der möglichen Wachstumswirksamkeit sind funktionale Ausgabekategorien in den Blick zu nehmen. Anhaltspunkte dazu kann das vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut (Köln) entwickelte Konzept des wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgabenbudgets (WNA-Budget) liefern. Es versucht, die zukunftswirksamen Ausgaben eines Haushalts zusammenzufassen, und stuft dabei u.a. die Ausgaben zur Förderung des Humankapitals, familienpolitische Maßnahmen, Ausgaben zum Schutz der Umwelt und zur Förderung erneuerbarer Energien sowie Infrastruktur-

---

<sup>2</sup> Zur Bewertung des achten Gesetzes zur Änderung des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Achstes Landesbesoldungsänderungsgesetz – 8. ÄndLBesG) vgl. die Stellungnahme des RWI zur Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen.

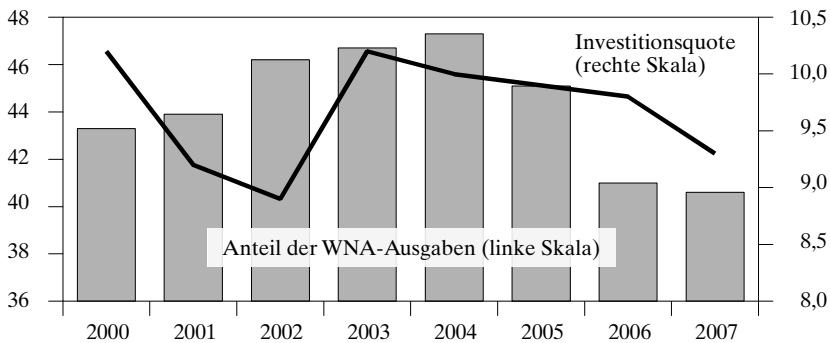
<sup>3</sup> Leistungen des Landes an Dritte, denen keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht. Die Erfüllung von Auflagen im Rahmen des Zuwendungsbescheids stellt hier keine Gegenleistung dar.

leistungen im Verkehrs- und Nachrichtenwesen als wachstums- und nachhaltigkeitswirksam ein. Nach diesem Konzept haben wir die mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahre 2003 analysiert; dabei wurde eine Verschlechterung der Ausgabenstruktur ermittelt (*Schaubild 3*). Inwieweit die aktuellen Planungen daran etwas geändert haben, ist mangels aktualisierter Berechnungen derzeit noch nicht zu beantworten.

Schaubild 3

**Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben in Nordrhein-Westfalen**

2000 bis 2007; in % der bereinigten Gesamtausgaben



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

Die Landesregierung hat darüber hinaus eine Reihe von Maßnahmen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung ergriffen. Dazu zählen u.a. die Gründung von Landesbetrieben sowie die Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente auf die **öffentliche Verwaltung** (Benchmarking, Reform des Haushalts- und Rechnungswesens). Obgleich diese Maßnahmen wohl in die richtige Richtung weisen, sehen sich Regierende in vielen Fällen mit dem Problem konfrontiert, dass die durchgeführten Maßnahmen nicht von wissenschaftlicher Seite auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Das RWI hat bereits in verschiedenen Stellungnahmen auf die Bedeutung einer solchen Erfolgskontrolle durch die Wissenschaft hingewiesen (Fertig et.al. 2004). Zumindest in Bezug auf die Förderpolitik hat die Landesregierung die Bedeutung einer Erfolgskontrolle erkannt.

## 5. Fazit

Nach unserer Auffassung lässt sich die in den Nachtragshaushalten vorgesehene (weitere) Überschreitung der in der Landesverfassung festgeschriebenen Grenze für eine Nettokreditaufnahme derzeit kaum mit einer Störung

des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründen. Die immerhin moderat wachsende Wirtschaft liefert hierfür keine Grundlage.

Das sowohl im Bundesgebiet als auch in Nordrhein-Westfalen schwache Wirtschaftswachstum der vergangenen Jahre dürfte zum dominierenden Teil auf strukturelle Probleme zurückzuführen sein. Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation sehen wir deshalb eher auf der Angebotsseite. Eine im Vergleich zum ursprünglichen Haushaltsansatz zusätzliche Kreditaufnahme zur etwaigen Stärkung der Nachfrage macht aus unserer Sicht wenig Sinn.

Nicht nur der laufende Haushalt, sondern auch die mittelfristigen Finanzplanungen sind äußerst knapp kalkuliert. Der von der Landesregierung geplante Konsolidierungspfad birgt folglich erhebliche Risiken. Im Vergleich zu den Planungen höhere Ausgaben und/oder niedrigere Einnahmen könnten zu einer weiteren Anspannung der Haushaltslage führen; ohnehin überschreiten die Haushalte bis 2006 die in der Landesverfassung festgeschriebene Grenze für eine Nettokreditaufnahme.

Weil zudem in der hier zu bewertenden Zeitperiode keine grundlegende Verbesserung der Einnahmehoheit der Länder abzusehen ist und die Abgabenbelastung bereits hoch ist, stehen Landesregierung und Parlament vor der Herausforderung, die Ausgaben stärker einzuschränken als bislang geplant.

Die Defizitrückführung sollte indes nicht zu Lasten von wachstumswirksamen Ausgaben gehen, mit denen eine nachhaltige Finanzpolitik erreicht werden könnte. Es müssen offensichtlich Prioritäten gesetzt werden. Den Wert der ökonomischen Beratung der Politik sehen wir dabei am ehesten darin, dass Maßnahmen umfassend – also von ihrer ersten Konzeption über Beratungs- und Entscheidungsphase bis hin zur Implementierung samt anschließender Erfolgskontrolle – eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation erfahren. Nur so lässt sich feststellen, was einzelne Maßnahmen bewirken oder bewirkt haben und zu welchen (Opportunitäts-)Kosten dies erreicht wurde.

Letztlich lassen sich nur durch eine solche Vorgehensweise gesicherte Informationen darüber gewinnen, welche Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich sein dürften. Wir sehen hier in Zukunft Politik und (ökonomische) Wissenschaft gleichermaßen gefordert.

## Literaturverzeichnis

- Döhrn, R. u.a. (2004), Verhalten weiter Aufwärts. Konjunkturbericht 2005 für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 16. RWI, Essen.
- Fertig, M., J. Kluve, Ch. M. Schmidt, H. Apel, W. Friedrich und H. Hägele (2004), Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik - Ein umfassendes Evaluationskonzept. RWI: Schriften 74. Berlin: Duncker & Humblot.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004), Zweiter Förderbericht des Landes Nordrhein-Westfalen. Berichte der Ressorts über die Förderaktivitäten des Landes. Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags. Stand 30. Juli 2004. Vorlage 13/3035. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2004), Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 bis 2008. Stand November 2004. Drucksache 13/6100. Düsseldorf.
- Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW (2004), Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Information 13/0928 des Landtags Nordrhein-Westfalen, 13. Wahlperiode.
- Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts für den Landeshaushalt NRW. Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI: Projektberichte. RWI, Essen.
- Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2004), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2004. RWI: Konjunkturberichte 55, Heft 1. Berlin.
- Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (2003), Stellungnahme zum Expertengespräch des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Februar 2003 im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen. RWI, Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2004), Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

### **Ansprechpartner:**

Heinz Gebhardt

Kompetenzbereich „Staatsaktivität, Öffentliche Finanzen und Steuern“

Tel.: 0201/8149-251

[gebhardt@rwi-essen.de](mailto:gebhardt@rwi-essen.de)