

Impulse für ein nachhaltiges NRW

Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der
Schuldenbremse – Konsolidieren,
aber richtig

Gefördert durch

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



Impulse für ein nachhaltiges NRW

Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der
Schuldenbremse – Konsolidieren,
aber richtig

Henrik Riedel
Project Manager
Programm „Nachhaltig Wirtschaften“

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-81266
Fax 05241 81-681266

henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Stand: 05.11.2014

Inhalt

Zusammenfassung	2
1 Was sind die Inhalte des Gesamtprojekts?	4
1.1 Ziele und Bausteine des Gesamtprojekts	4
1.2 Impulspapiere für ein nachhaltiges NRW	5
2 Was ist das Thema dieses Papiers?	8
2.1 Nachhaltige Haushaltspolitik.....	8
2.2 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse.....	12
2.3 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig	16
3 Wo steht NRW heute?	20
3.1 Ausgangslage.....	20
3.2 Aktuelle Aktivitäten	27
3.3 Weiterer Handlungsbedarf.....	30
4 Welche guten Beispiele gibt es?	33
4.1 Überblick	33
4.2 Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen: Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer.....	34
4.3 Schweiz: Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft	36
4.4 Kanton Aargau: Schuldenbremse des Kantons Aargau	38
4.5 Kanada: Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung.....	40
4.6 Essex: Essex Social Impact Bond	42
5 Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?	44
5.1 Überblick	44
5.2 Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht	45
5.3 Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung.	49
5.4 Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds).....	52
Anhang	57
Anlage 1: Ergebnisse der Fokusgruppensitzung	57
Anlage 2: Ergebnisse der repräsentativen Befragung	62
Anlage 3: Ergebnisse der Datenanalyse	69
Anlage 4: Literaturverzeichnis	73

Zusammenfassung

Das Land NRW ist auf dem Weg, eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Mit diesem Papier sollen Impulse für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich der Haushaltspolitik geleistet werden. Die Lösungsansätze basieren auf guten Beispielen aus dem In- und Ausland.

Nachhaltig ist Haushaltspolitik dann, wenn die öffentlichen Finanzen tragfähig sind, d. h. die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Regierung kurz-, mittel- und langfristig sichergestellt ist. In einer erweiterten ökonomischen Perspektive leistet nachhaltige Haushaltspolitik außerdem einen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Im ganzheitlichen Sinne trägt nachhaltige Haushaltspolitik sowohl zu einer dauerhaften Entwicklung der Wirtschaft, aber auch von Umwelt und Gesellschaft bei. Aufgrund ihrer grundgesetzlichen Regelung stellt die Schuldenbremse eine vordringliche Aufgabe für die Haushaltspolitik des Bundes, aber auch der Länder dar. Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist eine konsequente Konsolidierung der staatlichen Haushalte erforderlich. In diesem Papier soll insbesondere untersucht werden, welche institutionellen Strategien entwickelt werden können, um den Haushalt des Landes NRW auszugleichen.

Aus ökonomisch-fiskalischer Sicht ist das Land NRW auf dem Weg, seinen Haushalt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse zu konsolidieren. Bis 2020 die Schuldenbremse in Kraft tritt, besteht aber noch weiterer Handlungsbedarf, um die gesetzten und verfolgten Ziele zu erreichen. Nach dem Kabinettsbeschluss zur Mittelfristigen Finanzplanung von 2014 bis 2018 beträgt die Nettoneuverschuldung 2018 noch ca. 0,7 Milliarden Euro. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung und die Zinsentwicklung bergen dabei zum Teil erhebliche Risiken für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

Im In- und Ausland findet sich eine Reihe guter Beispiele für institutionelle Strategien zur Konsolidierung des Haushalts – zum Teil auch mit dem Ziel, Regelungen zur Schuldenbremse einzuhalten. So haben einige Bundesländer bereits landesspezifische Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen oder Landeshaushaltsordnungen aufgenommen. In der Schweiz existieren – auf Bundes-, wie auf kantonaler Ebene – schon seit mehr als zehn Jahren Erfahrungen mit der Erreichung und Beibehaltung des Haushaltsausgleichs im Rahmen einer Schuldenbremse. Ein gutes Beispiel liefert auch die erfolgreiche Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung in den neunziger Jahren. Schließlich ist mit sog. „Social Impact Bonds“ – gerade im angelsächsischen Bereich – ein innovatives Instrument entwickelt worden, das auch zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen genutzt wird. Auf Grundlage dieser Beispiele werden drei Lösungsansätze für NRW erarbeitet:

- Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht;
- Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung;
- Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds).

Vom 1. bis 23. September 2014 hat das Meinungsforschungsinstitut infas – im Auftrag der Bertelsmann Stiftung – eine telefonische Befragung in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Die Befragung ist repräsentativ für die deutschsprachige Bevölkerung ab 18 Jahren in NRW, die in Privathaushalten mit Festnetzanschluss lebt. Insgesamt wurden 1.000 Personen befragt; die Interviews dauerten im Schnitt 15 Minuten. In der Erhebung wurden allgemeine Themen, wie die Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik und die größten Probleme für die Landespolitik in NRW, sowie spezifische Themen, wie die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse, angesprochen.

Im Ergebnis halten es neun von zehn Befragten für sehr wichtig oder eher wichtig, dass sich die Landespolitik in NRW nach dem Grundsatz der Nachhaltigkeit richtet. Zu den am häufigsten genannten Problemen, um die sich die Landespolitik in NRW stärker als bisher kümmern sollte, zählen die Bereiche „Bildung, Kinderbetreuung“ (36 %), „Infrastruktur“ (20 %), „Umweltbelastung, Klimawandel“ (14 %), „Arbeitslosigkeit“ (14 %), „Armut“ (10 %), „Energieversorgung“ (9 %), „Gesundheit, Pflege“ (8 %) sowie „öffentliche Schulden“ (6 %), wobei Mehrfachnennungen möglich waren. Das Thema dieses Impulspapiers „Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig“ bezieht sich insbesondere auf den Bereich „öffentliche Schulden“, weist aber auch – aufgrund des Querschnittscharakters der Haushaltspolitik – Schnittmengen zu allen anderen Bereichen auf und befasst sich insofern mit einem aus Sicht der Bevölkerung wichtigen Thema.

Bei den spezifischen Fragen zur Haushaltspolitik hat sich ergeben, dass die Landesregierung – nach mehrheitlicher Auffassung der Befragten (55 Prozent) – eher durch eine Senkung der Ausgaben versuchen sollte, in Zukunft ohne neue Schulden auszukommen. Eine Präferenz für die Erhöhung von Einnahmen zur Vermeidung neuer Schulden haben nur 14 Prozent der Befragten geäußert. 22 Prozent votieren dafür, die Aufnahme neuer Kredite durch eine Kombination aus Ausgabensenkung und Steuererhöhung zu vermeiden.

Einen sehr großen oder eher großen Einfluss auf die Entscheidungen des nordrhein-westfälischen Landtags über die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Landes sprechen die Befragten den Unternehmen (75 Prozent), den Wirtschaftsverbänden (74 Prozent) und der Landesregierung (71 Prozent) zu. Einen vergleichsweise geringen Einfluss üben – nach Meinung der Befragten – die Parteien (64 Prozent), die Gewerkschaften (44 Prozent) und die Kommunen (34 Prozent) aus.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden jeweils von mehr als 40 Prozent der Bevölkerung als sehr geeignet oder eher geeignet eingestuft, um zu erreichen, dass das Land NRW ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnimmt. Die Aufstellung eines umfassenden Plans zu Reduzierung der Schulden halten 72 Prozent der Befragten für sehr geeignet oder eher geeignet; bei der Festlegung der Schuldenbremse im Landesrecht sind dies 63 Prozent, bei der privaten Finanzierung sozialer Aufgaben 40 Prozent.

Eine ausführliche Beschreibung der Befragungsergebnisse kann der Anlage 2 des Impulspapiers entnommen werden.

1 Was sind die Inhalte des Gesamtprojekts?

1.1 Ziele und Bausteine des Gesamtprojekts

Die **Ziele des Projekts** „Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln“ der Bertelsmann Stiftung bestehen darin, Best Practices für Nachhaltigkeitsstrategien im In- und Ausland zu identifizieren, in Deutschland länderübergreifend bekannt zu machen und exemplarisch auf Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie ggf. andere Länder zu übertragen (Bertelsmann Stiftung 2014).

Nachhaltigkeitsstrategien können als koordinierte, partizipative und iterative Prozesse verstanden werden, um ökonomische, ökologische und soziale Ziele in ausgewogener und integrierter Weise zu erreichen (UNDESA 2002: 1). Im Projekt stehen politische Nachhaltigkeitsstrategien auf regionaler Ebene im Vordergrund; es werden allerdings auch Strategien auf nationaler oder supranationaler Ebene analysiert.

Mit **Best Practices** werden die Beispiele bezeichnet, die – gemessen an der allgemeinen Definition von Nachhaltigkeitsstrategien sowie im Vergleich der untersuchten Fälle – besonders positiv auffallen (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 13-14). Best Practices sollten nach Möglichkeit ein klar formuliertes Ziel, definierte Adressaten, ein Umsetzungskonzept sowie Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendige Kapazität zur erfolgreichen Umsetzung aufweisen (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 22).

Das **Projekt** wird gefördert durch das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW (MKULNV). Das Land NRW ist derzeit dabei, eine Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln. Geplant ist, bis Ende 2015 – mit Akteurinnen und Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kommunen und Wissenschaft – eine Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten (MKULNV 2013). Drei Phasen gliedern das Projekt der Bertelsmann Stiftung:

- In der **ersten Phase** geht es um die Identifikation und Analyse von Best Practices. Zu diesem Zweck werden die vorhandenen Nachhaltigkeitsstrategien und -prozesse in Deutschland (auf Länder- und Bundesebene) sowie auf EU-Ebene analysiert. Darüber hinaus werden weitere Fälle auf internationaler Ebene untersucht.
- In der **zweiten Phase** werden die Best Practices in einer länderoffenen Expertengruppe bekanntgemacht. Des Weiteren ist vorgesehen, ausgewählte Best Practices auf das Land NRW zu übertragen. Zu diesem Zweck werden themenspezifische Impulspapiere im Rahmen eines partizipativen Verfahrens erarbeitet.
- In der **dritten Phase** wird die Übertragung von Best Practices auf das Land NRW sowie ggf. weiterer Länder evaluiert. Auf Basis der Evaluation sollen schließlich Erfolgsfaktoren für die Entwicklung oder Weiterentwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien abgeleitet und beschrieben werden.

Die Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien sind 2013 durchgeführt worden. Die länderoffene Expertengruppe wurde Anfang 2013 ins Leben gerufen und wird seitdem halbjährlich durchgeführt. Die Erstellung der Impulspapiere für die Nachhaltigkeitsstrategie NRW ist 2014, die Evaluation im 1. Halbjahr 2015 und das Projektende für Mitte 2015 geplant.

1.2 Impulspapiere für ein nachhaltiges NRW

Im Jahr 2014 sollen **Impulspapiere** für die Nachhaltigkeitsstrategie NRW erarbeitet werden. Die Impulspapiere sind themenspezifisch ausgerichtet, enthalten eine Beschreibung der Probleme bzw. Herausforderungen für NRW, gute Beispiele aus dem In- und Ausland sowie spezifische Lösungsansätze. Adressaten der Impulspapiere sind die zuständigen Ministerien auf Landesebene sowie weitere fachspezifische Stakeholder.

Insgesamt werden Impulspapiere zu folgenden **Themen** erstellt: „Nachhaltiger Konsum von Kindern und Jugendlichen – Eine Frage der Kompetenz“, „Nachhaltige Partizipation von älteren Menschen – Soziales Engagement in jedem Alter“ und „Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig“. Die Themen wurden aus Themenfeldern abgeleitet, die zu Projektbeginn zwischen der Bertelsmann Stiftung und dem MKULNV vereinbart worden waren:

- Aus dem Themenfeld „Nachhaltiges Wirtschaften“ wurden das Thema „Nachhaltiger Konsum“, die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen sowie der Aspekt der Konsumkompetenz näher betrachtet.
- Aus dem Themenfeld „Nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe“ wurden das Thema „Nachhaltige Partizipation“, die Zielgruppe der älteren Menschen sowie das soziale Engagement genauer untersucht.
- Aus dem Themenfeld „Nachhaltige Finanzpolitik“ wurden das Thema „Nachhaltige Haushaltspolitik“, die rechtlichen Regelungen der Schuldenbremse sowie die Frage der Konsolidierung des Landeshaushalts fokussiert.

Die Funktion der Impulspapiere besteht darin, konkrete **Lösungsansätze** zu den o. g. Themen für eine nachhaltige Entwicklung vorzulegen und in die Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie NRW einzubringen. Die o. g. Themen erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr geht es darum, an „neuralgischen“ Punkten Impulse für eine nachhaltige Entwicklung auf Landesebene zu setzen. Aus diesem Grund sollten die Lösungsansätze – im weiteren Verlauf – in einen breiteren Kontext gestellt und um zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Die guten Beispiele, auf deren Basis die Lösungsansätze entwickelt worden sind, geben möglicher Weise Anregungen für weitere Vorschläge. In jedem Fall sind die Lösungsansätze im Laufe der Strategieentwicklung um Ziele bzw. Indikatoren sowie detaillierte Maßnahmenpläne zu ergänzen.

Die **guten Beispiele** stammen i. d. R. nicht aus NRW. Zwar gibt es auch in NRW eine Vielzahl an guten Beispielen (z. B. in Form von Modellvorhaben), die im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie verstetigt bzw. flächendeckend eingeführt werden könnten. Mit den Impulspapieren sollen jedoch bewusst Lösungsansätze auf Grundlage von guten Beispielen außerhalb NRW's erarbeitet werden, um die Diskussion in NRW durch Vorschläge auf Basis von externen Beispielen zu befruchten. Die Beispiele aus dem In- und Ausland sind zum Teil den Studien entnommen worden, die in der ersten Phase des Projekts erstellt worden sind. Zum Teil sind die Beispiele aber auch – im Hinblick auf die definierten Spezialthemen – neu recherchiert worden.

Die **Probleme** oder Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung in NRW werden möglichst anhand von Quellen aus anerkannten Institutionen dargestellt.

Die **Struktur** der Impulspapiere ist wie folgt gestaltet:

- In **Kapitel 1** werden die wesentlichen Grundlagen des Gesamtprojekts sowie der Impulspapiere für ein nachhaltiges NRW diskutiert.
- In **Kapitel 2** wird das Thema näher zugeschnitten. Nach einer allgemeinen Definition des übergreifenden Themas erfolgt eine erste Eingrenzung – mit entsprechender Begründung sowie einem groben Kausalmodell. Abschließend wird ein bestimmter Einflussbereich definiert, der im Folgenden näher betrachtet wird.
- In **Kapitel 3** wird der aktuelle Stand in NRW bei dem fokussierten Thema kurz dargestellt. Konkret geht es dabei darum, die spezifische Ausgangslage anhand von Zahlen, Daten und Fakten zu betrachten, die aktuellen Aktivitäten zu beschreiben und den konkreten Handlungsbedarf in NRW zu definieren.
- In **Kapitel 4** werden gute Beispiele aus dem In- und Ausland präsentiert. Die Darstellung findet anhand des folgenden Kriterienrasters statt: Bezeichnung – Land / Region – Ziel – Adressaten – Umsetzung – Kapazität – Quelle.
- In **Kapitel 5** werden auf Basis der für Kapitel 4 recherchierten gute Beispiele aus dem In- und Ausland spezifische Lösungsansätze entwickelt, um dem in Kapitel 3 skizzierten Handlungsbedarf in NRW – zumindest teilweise nachzukommen.

Der **Prozess** zur Erstellung der Impulspapiere gliedert sich in fünf Schritte:

- Im **ersten Schritt** (bis April 2014) werden die ersten Fassungen der Impulspapiere erarbeitet und durch eine Projektgruppe – bestehend aus Mona Treude (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH), Herrn Dr. Klaus Jacob (Freie Universität Berlin), Prof. Dr. Harald Heinrichs (Leuphana Universität Lüneburg), Yves Michels (PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) und Dr. Marc-Oliver Pahl (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW) – kommentiert.
- Im **zweiten Schritt** (bis Mai 2014) werden die ersten Fassungen der Impulspapiere jeweils von einer themenspezifischen Fokusgruppe diskutiert und weiterentwickelt. Die Fokusgruppen sind i. d. R. aus einzelnen Vertretern des Landes, der Kommunen, der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft zusammengesetzt.
- Im **dritten Schritt** (bis Juli 2014) werden die zweiten Fassungen der Impulspapiere erstellt und wiederum durch die Projektgruppe kommentiert. Die Ergebnisse aus den Sitzungen der Fokusgruppen werden hierbei berücksichtigt.
- Im **vierten Schritt** (bis Oktober 2014) werden die Inhalte der Impulspapiere zum Gegenstand einer repräsentativen Befragung gemacht. Die repräsentative Befragung wird durch infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH) durchgeführt.
- Im **fünften Schritt** (bis Dezember 2014) werden die finalen Fassungen der Impulspapiere erarbeitet und abermals durch die Projektgruppe kommentiert. Die Ergebnisse der repräsentativen Befragung fließen in die Finalisierung der Impulspapiere mit ein.

Die Verantwortung für die Erstellung der Impulspapiere liegt bei der Bertelsmann Stiftung. Die Projektgruppe hat eine beratende Funktion. Die Fokusgruppen sowie die repräsentative Befragung stellen die wesentlichen Erhebungsschritte im Rahmen des gesamten Verfahrens dar.

2 Was ist das Thema dieses Papiers?

2.1 Nachhaltige Haushaltspolitik

Im Folgenden werden zunächst Definitions- und Politikansätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), der Europäischen Kommission, des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sowie aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ des Deutschen Bundestags vorgestellt. Auf dieser Basis wird eine zielbezogene Definition der nachhaltigen Finanz- bzw. Haushaltspolitik für das vorliegende Impulspapier erarbeitet.

Die **OECD** definiert finanzpolitische Nachhaltigkeit – mehrdimensional – als Zahlungsfähigkeit der Regierung („government solvency“), stabiles Wirtschaftswachstum („stable economic growth“), stabile Steuern („stable taxes“) sowie intergenerationelle Gerechtigkeit („intergenerational fairness“) (OECD 2009: 86). Im Einzelnen bedeutet dies, ...

- dass die Regierung in der Lage ist, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen,
- dass die Regierung mit ihrer Finanzpolitik das wirtschaftliche Wachstum unterstützt,
- dass die Regierung ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, ohne die steuerliche Belastung der Bürger zu erhöhen und
- dass die Regierung ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen kann, ohne die Kosten auf zukünftige Generationen zu verlagern (Schick 2005: 110).

Mit dem letzten Punkt ist gemeint, dass die Finanzpolitik dann nachhaltig ist, wenn die Belastungen durch Steuern und die Nutzeneffekte durch öffentliche Ausgaben gerecht bzw. fair zwischen den Generationen verteilt sind (Schick 2005: 113-114). Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass ein Finanzierungssaldo von null anzustreben ist; vielmehr besteht das Ziel darin, dass zukünftigen Generationen keine untragbaren Steuerzahlungen aufgrund der öffentlichen Ausgaben für die heutige Generation aufgebürdet werden. Im Einzelnen ist die Frage, was fair oder gerecht ist, allerdings schwierig und vor allem nicht ohne politische oder normative Setzungen zu beantworten.

Die **Europäische Kommission** fokussiert den Aspekt der intergenerationellen Gerechtigkeit und versteht unter finanzpolitischer Nachhaltigkeit die Einhaltung der intertemporalen Budgetrestriktion („intertemporal budget constraint“), wobei der Zeithorizont an dieser Stelle als unendlich anzusehen ist (European Commission 2012: 17). Die intertemporale Budgetrestriktion wird eingehalten, wenn die voraussichtlichen Ausgaben der Regierung – aktuelle Staatschuld und diskontierter Wert der zukünftigen Ausgaben – durch den diskontierten Wert der zukünftigen Einnahmen der Regierung gedeckt werden (European Commission 2012: 17).

Alternativ zur Definition der finanzpolitischen Nachhaltigkeit auf Grundlage eines unbegrenzten Zeithorizonts beschreibt die Europäische Kommission die Möglichkeit, einen begrenzten Zeithorizont ins Auge zu fassen. Zur Abbildung kurzfristiger Nachhaltigkeitslücken wurde der Indikator S0 (zeigt fiskalische Risiken auf Basis von Indikatoren, wie z. B. den kurzfristigen Schulden der öffentlichen Haushalte), zur Abbildung mittelfristiger Nachhaltigkeitslücken der Indikator S1 (zeigt den Anpassungsbedarf, um eine Schuldenquote von 60 % gemessen am Bruttoinlandsprodukt bis 2030 zu

erreichen) sowie zur Abbildung langfristiger Nachhaltigkeitslücken der Indikator S2 (zeigt den Anpassungsbedarf, um allen Verbindlichkeiten des Staates auf Dauer nachzukommen) definiert (European Commission 2012: 17-24).

Das **BMF** spricht bei nachhaltigen Finanzen auch von tragfähigen Finanzen: „Nur wenn alle staatlichen Ebenen ihren finanziellen Verpflichtungen – beispielsweise in den Bereichen Rente, Arbeitsmarkt, Gesundheit, aber auch für Zins- und Personalausgaben – langfristig nachkommen können, ist die Tragfähigkeit der Finanzpolitik gewährleistet.“ (BMF 2011: 8). Mit dieser Definition betont das BMF – ebenso wie die OECD und die Europäische Kommission – die Bedeutung der Zahlungsfähigkeit. Im Einklang mit der OECD verweist das BMF zudem auf die Notwendigkeit, mit finanzpolitischen Maßnahmen das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen. So spricht das BMF beispielsweise von einem wachstumsorientierten Konsolidierungskurs als wesentliche Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik (BMF 2011: 11).

An dieser Stelle soll kurz das Konzept der wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben (WNA) erwähnt werden: Die WNA umfassen „diejenigen staatlichen Ausgaben, von denen man auf Basis der aktuellen empirischen Forschung annehmen kann, dass sie das langfristige Wachstumspotenzial und die über das Ausgabenbudget ansteuerbaren Aspekte nachhaltig zukunftsverträglicher Entwicklung positiv beeinflussen“ (Thöne 2004: 79). Gegenüber den staatlichen Investitionen sind die WNA als Indikatoren einer nachhaltigen Finanz- oder Haushaltspolitik zu bevorzugen, da nicht alle statistisch gesehen investiven Ausgaben auch im volkswirtschaftlichen Sinne als produktiv gelten können und umgekehrt eine Reihe konsumtiver Ausgaben wesentliche volkswirtschaftliche Zukunftsleistungen erbringen – z. B. Ausgaben im Bildungs-, Gesundheits- oder Umweltbereich (Thöne 2004: 73-74). Ausführliche Informationen über das WNA-Konzept können dem Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln entnommen werden (Thöne 2005).

Das Berechnungskonzept des BMF zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen basiert auf einem Betrachtungszeitraum bis 2060 (BMF 2011:17). Auf Grundlage von Annahmen zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung wird analysiert, wie sich die Ausgaben in den Bereichen entwickeln, die von der demografischen Entwicklung besonders betroffen sind (z. B. Renten- und Krankenversicherung, Beamtenversorgung oder Bildungsausgaben). Ansonsten wird von konstanten Ausgabe- und Einnahmequoten ausgegangen. Die Ergebnisse der Berechnungen beziehen sich auf „Projektionen für die Staatsquote, die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden und den Schuldenstand“ sowie „Indikatoren für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland“ (BMF 2011: 18). Für die Ermittlung von Lücken bei der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ermittelt das BMF dabei – analog zur Europäischen Kommission – die „Tragfähigkeitslücke S1“ und die „Tragfähigkeitslücke S2“ (BMF 2011: 18-19). Eine Aktualisierung der letzten Tragfähigkeitsanalyse des BMF hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgenommen (Sachverständigenrat 2011: 156-198).

In der Fassung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2012 verweist die **Bundesregierung** im Abschnitt „Nachhaltige und tragfähige Finanzpolitik“ auf den regelmäßigen Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, die Schuldenbremse, die Finanzmarktkrise und die Stabilisierung des europäischen Währungsraums (Bundesregierung 2012: 177-185). Als konkrete Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts nennt die Bundesregierung „Minderausgaben“ und „Einnahmeerhöhungen“. Darüber hinaus wird betont, dass „an der Priorität für Investitionen in Bildung, Forschung

und Entwicklung festgehalten werden“ solle und das „Wachstumspotenzial“ durch diese „strukturelle Konsolidierung“ gestärkt werde (Bundesregierung 2012: 178).

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ des **Deutschen Bundestags** geht in Kapitel 2.3.2 „Zukunftsfähige Finanzpolitik“ ihres Schlussberichts von 2013 auf mögliche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung mit Blick auf die explizite Verschuldung (= Zahlungsverpflichtungen in verbriefter Form, wie z. B. Anleihen) bzw. mit Blick auf die implizite Verschuldung (= Zahlungsverpflichtungen in nicht-verbriefter Form, wie z. B. Pensionsverpflichtungen) ein (Bundestag 2013: 32-33):

- Maßnahmen mit Blick auf die explizite Verschuldung, z. B.:
 - Einhaltung der Schuldenbremse und des Fiskalpakts;
 - Einschränkung der Möglichkeiten zur Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte;
 - Einführung eines Kriteriums für die Feststellung einer Wirtschaftskrise oder Naturkatastrophe.

- Maßnahmen mit Blick auf die implizite Verschuldung, z. B.:
 - Festhalten an der schrittweisen Anhebung des Rentenalters auf 67;
 - Förderung der Erwerbstätigkeit (Zuwanderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Erwerbsbeteiligung von über 55-Jährigen, etc.);
 - Senkung der Staatsverschuldung;
 - Förderung eines ökologisch und sozial verträglichen Wirtschaftswachstums.

Des Weiteren werden im Schlussbericht der Enquete-Kommission auch Überlegungen zum Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung angestellt (Bundestag 2013: 57-65).

Wie das Beispiel des „wachstumsorientierten Konsolidierungskurses“ der Bundesregierung, aber auch die verschiedenen Maßnahmen zur Reduzierung der expliziten und impliziten Verschuldung zeigen, ist nachhaltige Haushaltspolitik auf Engste mit nachhaltiger Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik verwoben. Konkret ist ein auf Wachstum orientierter Konsolidierungskurs dadurch gekennzeichnet, dass die Ausgaben bzw. der „Konsum“ des Staates begrenzt und Investitionen in Betreuung, Bildung, Forschung, Entwicklung, Infrastruktur, etc. verstärkt werden. Letztes bedeutet aber gleichzeitig, dass die „Stellschrauben“ für eine nachhaltige Entwicklung im Allgemeinen sowie eine nachhaltige Haushaltsentwicklung im Besonderen eher auf der Fach- als auf der Haushaltsseite angesiedelt sind. So wird beispielsweise im Verkehrsressort über Infrastrukturvorhaben und im Bildungsressort über Maßnahmen an Schulen und Hochschulen sowie die damit jeweils verbundenen Ausgaben entschieden. Nachhaltiges Haushalten und wirtschaftliches Handeln ist somit in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung zu verankern – sowohl auf der Ausgaben, als auch auf der Einnahmenseite. Für die Verankerung von mehr Effizienz in allen Bereichen von Staat, Politik und Verwaltung spielt das jeweilige Haushalts- und Rechnungssystem eine entscheidende Rolle. Generell kann davon ausgegangen werden, dass mit einer Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik über die Erweiterte Kameralistik bis hin zur Doppik oder kaufmännischen Buchführung das wirtschaftliche Handeln im Staat, Politik und Verwaltung systematisch verbessert werden kann. Insbesondere wird durch den Systemwechsel im Rechnungswesen die Grundlage für die Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in den Haushalt und somit eine verstärkte Wirkungsorientierung geschaffen.

Zusammenfassend kann und soll der Begriff „**Nachhaltige Haushaltspolitik**“ im Rahmen dieses Impulspapiers wie folgt definiert werden:

Unter einer nachhaltigen Haushaltspolitik wird zunächst eine Haushaltspolitik verstanden, die die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, d. h. die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit der Regierung, kurz-, mittel- und langfristig sicherstellt. Handlungs- und Zahlungsfähigkeit bedeutet, dass die Regierung heute sowie in naher und ferner Zukunft politische Programme durchführen und den aus der Durchführung der Programme erwachsenden Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann.

In einer erweiterten ökonomischen Perspektive leistet nachhaltige Haushaltspolitik außerdem einen Beitrag zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum. Nachhaltig ist das Wirtschaftswachstum dann, wenn die materiellen und immateriellen Lebensbedingungen der Menschen – weltweit – verbessert werden, ohne die Stabilität und Leistungsfähigkeit der ökonomischen, ökologischen und sozialen Systeme zu gefährden.

Im ganzheitlichen Sinne kann Haushaltspolitik als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie geeignet ist, einen Beitrag zur dauerhaften Entwicklung der Wirtschaft, der Umwelt und der Gesellschaft insgesamt zu leisten. Im umgekehrten Sinne haben wirtschafts-, umwelt- und gesellschaftspolitische Maßnahmen jedoch auch einen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik. Haushalts- und Fachpolitik sind insofern im Zusammenhang zu betrachten und nachhaltig zu entwickeln.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass zwischen den jeweiligen Teilaspekten einer nachhaltigen Haushaltspolitik im finanzökonomischen Sinne, in einer erweiterten ökonomischen Perspektive sowie in einem ganzheitlichen Sinne grundsätzliche und einzelfallspezifische Zielkonflikte bestehen können, die ggf. zum Ausgleich zu bringen sind. Zum Beispiel kann sich der Abbau von umweltschädlichen Subventionen positiv auf die Umweltentwicklung und die Haushaltskonsolidierung, aber negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der subventionierten Unternehmen auswirken.

2.2 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse

Mit der im Schlussbericht der Enquete-Kommission erwähnten und 2009 beschlossenen **Schuldenbremse** werden in Deutschland neue maßgebliche Grundlagen für die zukünftige Haushaltspolitik des Bundes und der Länder aufgestellt. Die Schuldenbremse ist in Art. 109 Abs. 3 GG wie folgt geregelt: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“ Gemäß Art. 109 Abs. 2 GG haben Bund und Länder zudem gemeinsam die Haushaltsregeln der Europäischen Gemeinschaft zu erfüllen. Die Einhaltung der Schuldenbremse dient insofern auch der Erreichung der mittelfristigen Ziele für das gesamtstaatliche Defizit aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (Bundesbank 2011: 15-16).

Die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG wird begleitet durch die Einrichtung eines **Stabilitätsrats** gemäß Art. 109a GG. Die Aufgaben des Stabilitätsrats bestehen darin, die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern fortlaufend zu überwachen. Nach Art. 109a GG sind darüber hinaus – ebenfalls durch ein Bundesgesetz – die Voraussetzungen und das Verfahren zur Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage und die Grundsätze zur Aufstellung und Durchführung von Sanierungsprogrammen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen zu regeln.

Nach Art. 143d Abs. 1 GG gilt für die Länder spätestens ab 2020 ein **Neuverschuldungsverbot**. Bis Ende 2019 haben die Länder noch die Möglichkeit, die bestehenden Haushaltsregeln fortzuführen oder neue Regeln im Hinblick auf die Schuldenbremse des Grundgesetzes zu beschließen. Inzwischen haben mehrere Länder Neuverschuldungsverbote in den Landesverfassungen bzw. in den Landeshaushaltsordnungen erlassen (Bundesbank 2011: 34-37; Landesrechnungshof NRW 2013: 187). Hinsichtlich des Konsolidierungspfades bis 2020 sind die Länder grundsätzlich frei; gemäß Art. 143d Abs. 2 GG gelten Ausnahmen jedoch für die Länder, die Konsolidierungshilfen erhalten.

Die Schuldenbremse bis und ab 2020 stellt eine vordringliche, da grundgesetzlich geregelte Aufgabe für die Länder dar. Aus diesem Grund soll dieses Impulspapier auf Vorschläge für eine **nachhaltige Haushaltspolitik** des Landes NRW in Zeiten der Schuldenbremse fokussiert werden. Im Mittelpunkt stehen Vorschläge für Maßnahmen zur weiteren landesspezifischen Gestaltung und Einhaltung der Schuldenbremse. Die Maßnahmenvorschläge sollen auf Basis von Best Practices aus dem In- und Ausland entwickelt und nach Möglichkeit durch das Land NRW selbst weiter geplant und umgesetzt werden können.

Bevor konkrete Maßnahmenvorschläge entwickelt werden, stellt sich die Frage der Einflussfaktoren und der Auswirkungen sowie der Rahmenbedingungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse. Die folgende Abbildung zeigt hierzu ein – grobes – **Kausalmodell**:

In den Mittelpunkt des Modells werden die Probleme oder Herausforderungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik gestellt. Rechts und links davon werden inhaltliche und strukturelle Rahmenbedingungen eingetragen, die für eine (nicht) nachhaltige Haushaltspolitik relevant sind. Im unteren Bereich werden mögliche Einflussfaktoren, im oberen Bereich mögliche Auswirkungen einer (nicht) nachhaltigen Haushaltspolitik dargestellt.

Das Kausalmodell ist als skizzenhafte Darstellung zu verstehen und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Nichtsdestotrotz soll es als Orientierungsrahmen für die folgenden Überlegungen zu Interventionsmöglichkeiten und später auch zur Abschätzung von Aus- und Wechselwirkungen konkreter Lösungsansätze dienen. Das Kausalmodell orientiert sich zum Teil an der Gliederung und den Beispielen für erklärende Variablen der Staatsverschuldung nach Wagschal et al. (Wagschal 2009: 26-27).

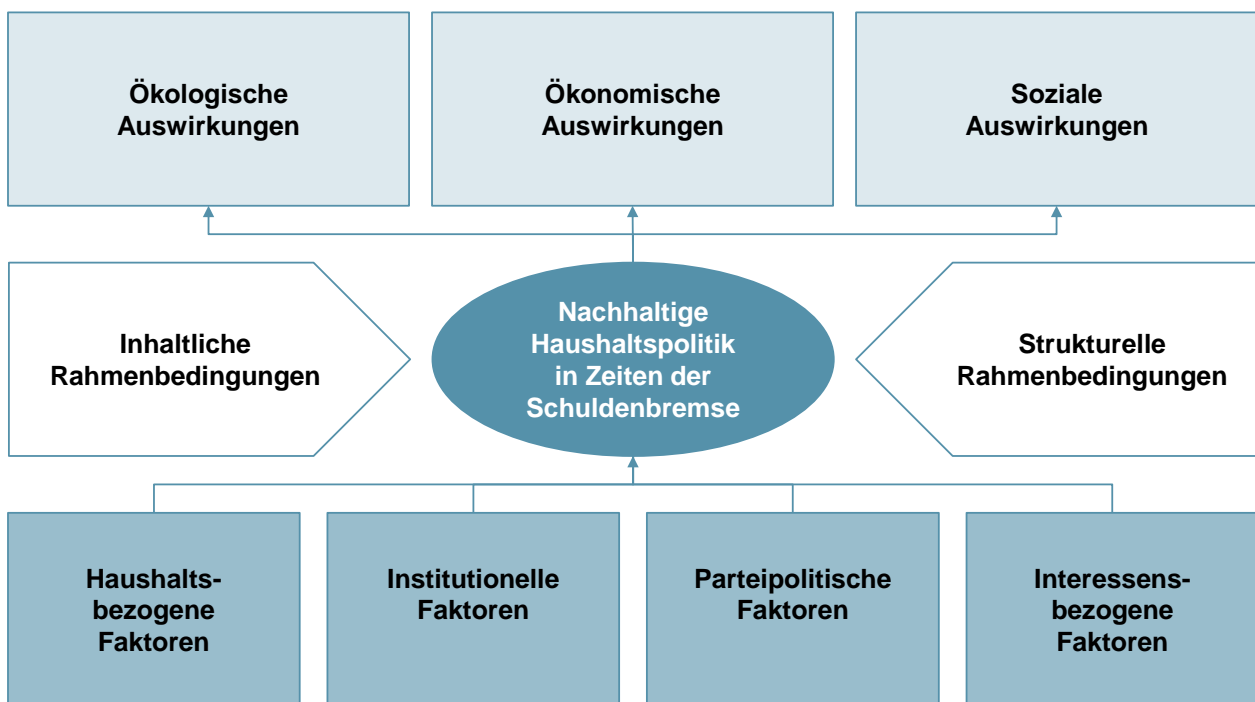


Abb. 1: Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Kausalmodell

Nachhaltige oder auch nicht nachhaltige Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse findet zunächst vor dem Hintergrund bestimmter inhaltlicher und struktureller Rahmenbedingungen statt:

- Zu den **inhaltlichen Rahmenbedingungen** zählen ökonomische, ökologische und soziale Aspekte. Aus sozioökonomischer Sicht sind z. B. folgende Größen für die Haushaltspolitik relevant: „Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenquoten, Anteil der Wertschöpfung einzelner Wirtschaftssektoren, Sozialhilfeempfänger pro 1.000 Einwohner, Anteil der Personen über 65 Jahre an der Bevölkerung, Altersstruktur der Bevölkerung, Zahl der Erwerbstätigen“ (Wagschal 2009: 26). Aus ökologischer Sicht sind z. B. Natur- und Umweltschäden sowie die damit verbundenen Kosten für die Haushaltspolitik von Bedeutung.
- Als **strukturelle Rahmenbedingungen** kommen internationale Faktoren, wie beispielsweise europäische Fiskalregeln mit Auswirkungen auf die Länderebene in Deutschland in Frage

(Wagschal 2009: 27). Des Weiteren stellen die grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse selbst eine strukturelle Rahmenbedingung für die Haushaltspolitik der Länder dar.

Weitere Einflussfaktoren für eine nachhaltige bzw. nicht nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse sind:

- **Haushaltsbezogene Faktoren**, wie „z. B. Zinszahlungen, Personalausgaben, Höhe der Verschuldung als Näherungsgröße für die Erblast, die Ausgabenstruktur, eigene Steuereinnahmen, Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs“ (Wagschal 2009: 27). Die Hypothese der „Erblast“ geht davon aus, dass die Haushaltsdefizite der vergangenen Jahre in besonderer Weise die aktuellen Handlungsspielräume einschränken. Sofern und soweit die Steuereinnahmen und die Zahlungsströme des Länderfinanzausgleichs nicht – maßgeblich – durch ein einzelnes Bundesland zu beeinflussen sind, können diese Faktoren auch unter die strukturellen Rahmenfaktoren subsumiert werden.
- **Institutionelle Faktoren**, wie „z. B. Zahl der Abgeordneten pro Einwohner, Verfassungs- und Gesetzesregeln (z. B. in den Landeshaushaltsordnungen) gegen die Verschuldung, der Wahlzeitpunkt, der Dauer der Legislaturperiode, [...] oder die Existenz von Doppelhaushalten“ (Wagschal 2009: 26). Für die Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse sind vor allem die Verfassungs- und Gesetzesregeln gegen die Verschuldung bzw. die sie konkretisierenden Strategien, Methoden und Instrumente zu berücksichtigen.
- **Parteilpolitische Faktoren**, wie „z. B. politische Fragmentierung in Parlament und Regierung, parteipolitische Färbung der Regierung, parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments“ (Wagschal 2009: 26).
- **Interessensbezogene Faktoren**, wie „z. B. Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst [oder auch] Anteil der Beschäftigten in den Landesparlamenten“ als „Variablen zu den Machtressourcen organisierter Interessen“ (Wagschal 2009: 26).

Die Auswirkungen einer nachhaltigen oder nicht nachhaltigen Haushaltspolitik zur Einhaltung der Schuldenbremse im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich können u. a. an folgenden Indikatoren festgemacht werden:

- **Ökonomische Faktoren:** Zu den ökonomischen Auswirkungen zählen zum einen bestimmte finanzpolitische Indikatoren (wie z. B. die vom Stabilitätsrat nach § 3 StabiRatG festgelegten Kennzahlen „Struktureller Finanzierungssaldo“, „Kreditfinanzierungsquote“, „Zins-Steuer-Quote“ und „Schuldenstand“) sowie zum anderen darüber hinaus gehende volkswirtschaftliche Parameter (wie z. B. das wirtschaftliche Wachstum, gemessen am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts). Das Wirtschaftswachstum stellt somit sowohl eine Rahmenbedingung, als auch eine – mögliche – Auswirkung der Haushaltspolitik dar.
- **Ökologische Faktoren:** Hierzu gehören alle umweltbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren, die durch die haushaltspolitischen Maßnahmen betroffen sein können (z. B. Indikatoren zur Ressourceneffizienz, zum Klimaschutz, zum Anteil erneuerbarer Energien, zur Landwirtschaft, zur Flächeninanspruchnahme, zur Qualität von Böden, Wasser und Luft oder zur Artenvielfalt).

- **Soziale Faktoren:** Unter diesen Bereich sind alle gesellschaftsbezogenen Nachhaltigkeitsindikatoren zu fassen, auf die haushaltspolitische Maßnahmen einwirken können (z. B. Indikatoren zur Bildung, zur Gesundheit, zur Sicherheit, zur Integration oder zum gesellschaftlichen Zusammenhalt).

Auch die ökologischen und sozialen Faktoren stellen zum Teil Einfluss- und Rahmenfaktoren für die Gestaltung der Haushaltspolitik dar.

Zusammenfassend kann das Kausalmodell für eine (nicht) nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse wie folgt beschrieben werden:

Die Nachhaltigkeit bzw. Nicht-Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik ist von unterschiedlichen Rahmenbedingungen (inhaltliche und strukturelle) bzw. Einflussfaktoren (haushaltsbezogene, institutionelle, parteipolitische und interessenbezogene) abhängig und kann zu Auswirkungen im ökonomischen, ökologischen oder / und sozialen Bereich führen.

2.3 Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig

Das Kausalmodell, das in Kapitel 2.2 vorgestellt worden ist, bietet verschiedene Ansatzpunkte für eine nachhaltige Gestaltung der Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse. So ist beispielsweise denkbar, dass die Rahmenfaktoren und / oder die Einflussfaktoren der Haushaltspolitik verändert werden. Da die Rahmenfaktoren im Wesentlichen unabhängige, d. h. nicht direkt veränderbare Faktoren darstellen, soll im Folgenden eine Konzentration auf die Einflussfaktoren, d. h. die direkt veränderbaren Faktoren stattfinden.

Zur Haushaltspolitik und speziell zur Haushaltskonsolidierung können nach Wagschal et al. sieben Arten von **Strategien** unterschieden werden, die auch in kombinierter Form zum Einsatz kommen können (Wagschal 2009: 350-351):

- Politische Strategien;
- Institutionelle Strategien;
- Fiskalische Konsolidierungsstrategien;
- Zeitliche Konsolidierungsstrategien;
- Politische Kostenminimierungsstrategien;
- Politische Durchsetzungsstrategien und
- Politische Kommunikationsstrategien.

Bei den politischen Strategien handelt es sich um Strategien, die Verschuldung bewusst in Kauf zu nehmen, um entsprechende Hilfen zu erhalten, die Verantwortung für die Verschuldung bzw. die Konsolidierung anderen Akteuren zuzuschieben oder die Konsolidierung im parteiübergreifenden Konsens zu realisieren (Wagschal 2009: 351). Die institutionellen Strategien beziehen sich auf eine Top-down-Strategie bzw. eine Stärkung des Finanzministers und bilaterale Budgetverhandlungen, eine Commitment-Strategie, die durch „gemeinsam formulierte Eckwertebeschlüsse für Budgets, eine langfristige Planung von Finanzziele und feste Budgetobergrenzen“ gekennzeichnet sein kann, gemischten institutionellen Strategien, die aus Elementen der Top-down- sowie der Commitment-Strategie bestehen sowie Schuldenverbotsstrategien (Wagschal 2009: 352). Die fiskalischen Konsolidierungsstrategien umfassen einnahmen- oder ausgabenseitige Konsolidierungsstrategien, Wachstumsstrategien oder Modellhaushalte (vorherige Definition des endgültigen Haushalts) und qualitative Budgets (Vorgabe einzelner Eckwerte für bestimmte politische Ziele) (Wagschal 2009: 353). Die zeitlichen Konsolidierungsstrategien unterscheiden beispielsweise zwischen einer graduellen sowie einer sofortigen und umfassenden Konsolidierung des Haushalts (Wagschal 2009: 354). Die politischen Kostenminimierungs-, Durchsetzungs- und Kommunikationsstrategien heben das Wiederwahlinteresse, Machtüberlegungen und Öffentlichkeitsaspekte hervor (Wagschal 2009: 354-356).

In vereinfachter Form können die politischen Strategien (i. e. S.) sowie die politischen Kostenminimierungs-, Durchsetzungs- und Kommunikationsstrategien zu politischen Strategien (i. w. S.) zusammengefasst werden. Analog ist eine Aggregation der institutionellen Strategien (i. e. S.) sowie der fiskalischen und zeitlichen Konsolidierungsstrategien zu institutionellen Strategien (i. w. S.) möglich.

Wie die nächste Abbildung zeigt, können die politischen bzw. institutionellen Strategien einer nachhaltigen Haushaltspolitik nun u. a. wie folgt eingesetzt werden, um die o. g. Ursachen einer nicht nachhaltigen Haushaltspolitik zu bekämpfen:

- Die institutionellen Strategien (i. w. S.) dienen insbesondere zur Veränderung der haushaltsbezogenen bzw. institutionellen Faktoren.
- Die politischen Strategien (i. w. S.) eignen sich grundsätzlich zur Beeinflussung der parteipolitischen bzw. interessenbezogenen Faktoren.

Ursachen nicht-nachhaltiger Haushaltspolitik



Strategien nachhaltiger Haushaltspolitik

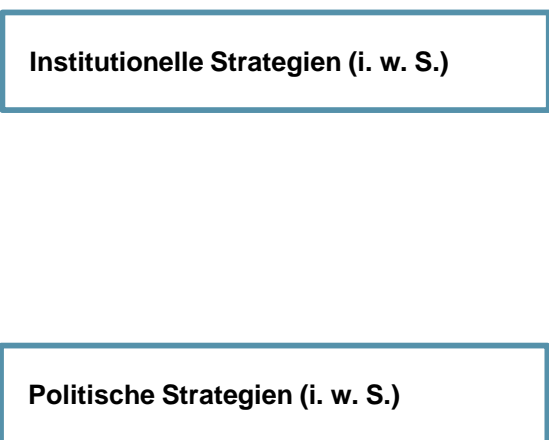


Abb. 2: Beispielhafte Zuordnung von Strategien nachhaltiger Haushaltspolitik zu Ursachen nicht-nachhaltiger Haushaltspolitik

Generell ist zu empfehlen, die einzelnen Strategien nicht isoliert voneinander, sondern in gebündelter Form – als haushaltspolitische Gesamtstrategie – zu verfolgen. Bei den Untersuchungen von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene bzw. im internationalen Bereich lag ein Analyseschwerpunkt allerdings auf den institutionellen Strategien. So ging es darum, insbesondere Best-Practice-Beispiele zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen des Haushaltsprozesses, zu Schwerpunktsetzungen in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, zur Entwicklung alternativer Finanzierungs- und Kooperationsmodelle sowie zur Integration des Lebenszyklusansatzes in Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu identifizieren.

Bei der Untersuchung der vorhandenen Landesnachhaltigkeitsstrategien und -prozesse wurde deutlich, dass alle Bundesländer das Ziel verfolgen, die Schuldenbremse einzuhalten. Die Maßnahmen zur Zielerreichung sind jedoch zum Teil unterschiedlich ausgestaltet. So setzen Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz z. B. auf eine strikte Ausgabenpolitik, Brandenburg plant u. a. den schrittweisen Abbau von Subventionen, Ausnahmetatbeständen und Steuererleichterungen und Sachsen-Anhalt hat z. B. Meilensteinplanungen zur Schuldentilgung erarbeitet (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 117).

Festgestellt wurde auch, dass in den Nachhaltigkeitsstrategien zum Teil Indikatoren zur nachhaltigen Haushaltspolitik enthalten sind, die einen zielgezogenen Konsolidierungsprozess ermöglichen. Die teilweise auch quantifizierten und terminierten Ziele bzw. Indikatoren in den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen beziehen sich u. a. auf Ausgaben für Forschung und Entwicklung, Bildung, Zinsen oder Investitionen sowie auf bestimmte Stabilitätskennzahlen, wie den Finanzierungssaldo oder den Schuldenstand (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 119).

Die Recherchen haben zudem ergeben, dass einzelne Länder, wie Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein, bewusst auf alternative Finanzierungs- oder Kooperationsmodelle setzen, um ihre Haushalts- und Finanzpolitik nachhaltig zu gestalten (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 121).

Die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten wurde lediglich in der thüringischen Nachhaltigkeitsstrategie erwähnt (Bertelsmann Stiftung 2013-1: 123).

Im internationalen Bereich wurden diese guten Beispiele identifiziert:

- **Aargau** (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 159): Der schweizerische Kanton Aargau hat – gesetzlich – eine sog. „Ausgaben- und Schuldenbremse“ – verankert. Die Ausgaben- und Schuldenbremse umfasst vier aufeinander abgestimmte Instrumente: die Abtragung der Schulden in Bezug auf neu entstehende und bereits aufgelaufene Haushaltsdefizite, die Erhöhung der Hürde für neue Ausgaben sowie eine Stabilisierung der Staats- und der Steuerquote.
- **Bhutan** (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 162): Bhutan hat ein Screening-Verfahren zur „Gross National Happiness“ (GNH; Bruttosozialglück) eingeführt. Im Rahmen dieses Verfahrens werden alle Politikentwürfe, Programme und Pläne des Landes dahingehend überprüft, inwieweit sie einen Beitrag zum Bruttosozialglück leisten oder nicht. Die Ergebnisse des GNH-Screenings werden systematisch in den Fünfjahresplänen bzw. der mittelfristigen Haushaltsplanung mit berücksichtigt.
- **Frankreich** (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 160): Frankreich hat 2009 das Konjunkturprogramm „Les investissements d’avenir“ (Investitionen in die Zukunft) aufgelegt. Hierbei handelt es sich um Investitionen im Umfang von über 35 Milliarden Euro, die der französischen Wirtschaft aus der Finanz- und Wirtschaftskrise helfen und gleichzeitig Wachstum in Richtung einer Green Economy steuern sollte.
- **Frankreich** (Bertelsmann Stiftung 2013-2: 161): Die französische Regierung hat zudem verschiedene Instrumente für „Investissements socialement responsable“ (ISR; sozial verantwortliche Investitionen) entwickelt. Im Einzelnen geht es hierbei um die gesetzliche Verpflichtung für öffentliche Unternehmen, soziale, aber auch Umwelt- und Governance-Kriterien bei ihren Investitionstätigkeiten zu berücksichtigen sowie die Veranstaltung von ISR-Wochen und die Entwicklung von Labeln für ISR-Fonds.

Im Rahmen dieses Papiers soll ein Schwerpunkt auf die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse gelegt werden (siehe Kapitel 2.2). Hintergrund ist die vordringliche, da grundgesetzliche Verpflichtung der Bundesländer, die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten und den Haushalt – spätestens ab 2020 – auszugleichen.

Da NRW den Haushaltsausgleich noch nicht erreicht hat, ergibt sich durch die Schwerpunktsetzung auf die Schuldenbremse auch ein Fokus auf die notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts.

In Bezug auf die möglichen Konsolidierungsstrategien soll eine Konzentration auf die institutionellen Strategien erfolgen, um auf den bisherigen, nationalen und internationalen Recherchen nach guten Beispielen aufsetzen zu können.

Aus dem Bereich der institutionellen Strategien sollen primär die Maßnahmen untersucht werden, die das Land NRW betreffen und durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können. Im Vordergrund steht daher eine Konsolidierung der Landesfinanzen, obschon bekanntlich zahlreiche Schnittstellen zwischen den Landes- und den Kommunalfinanzen vorhanden sind. Des Weiteren sollen finanzpolitische Themenstellungen, die nicht ohne andere Länder oder den Bund bearbeitet werden können (wie z. B. eine Reform der föderalen Finanzverfassung oder – zumindest zu einem großen Teil – die Steuerpolitik) in diesem Papier außen vor gelassen werden.

Als institutionelle Maßnahmen zur Konsolidierung der Landesfinanzen, die durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können gehören z. B. die Einführung eines Zero-based Budgeting, die Prioritätensetzung im Bereich der Ausgaben (beispielsweise auf präventive Bereiche), eine Begrenzung des Ausgabenwachstums auf das Einnahmenwachstum, die Ausschöpfung von Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung (z. B. im Bereich der Steuerverwaltung), die Einführung einer verbindlichen Finanzplanung oder die Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsanalysen.

Zusammenfassend kann die Fokussierung des Themas auf institutionelle Strategien zur Konsolidierung des Landeshaushalts wie folgt beschrieben werden:

Das Impulspapier zur nachhaltigen Haushaltspolitik befasst sich hauptsächlich mit der Frage, wie das Land NRW bis und ab 2020 die Regelungen der Schuldenbremse einhalten und seinen Haushalt – insbesondere durch institutionelle Strategien, die durch das Land NRW selbstständig umgesetzt werden können (z. B. Ausgestaltung der Regelungen zur Schuldenbremse, Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Haushaltskonsolidierung oder Entwicklung alternativer Finanzierungsinstrumente) – konsolidieren kann. Institutionelle Konsolidierungsstrategien müssen sich allerdings daran messen lassen, inwieweit sie zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik im ganzheitlichen Sinne und somit zu einer dauerhaften Entwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft beitragen können.

3 Wo steht NRW heute?

3.1 Ausgangslage

In diesem Kapitel soll die Ausgangslage einer nachhaltigen Haushaltspolitik in NRW – unter besonderer Berücksichtigung der Schuldenbremse und der Haushaltskonsolidierung – dargestellt werden. Soweit möglich soll die Darstellung anhand von Indikatoren erfolgen. Dabei kann das Thema nicht vollständig mit Indikatoren abgebildet werden. Im Rahmen dieses Papiers soll der aktuelle Stand der Nachhaltigkeit vielmehr – ergebnisorientiert – anhand der ökonomisch-fiskalischen Auswirkungen der Haushaltspolitik dargestellt werden (siehe nächste Abbildung).

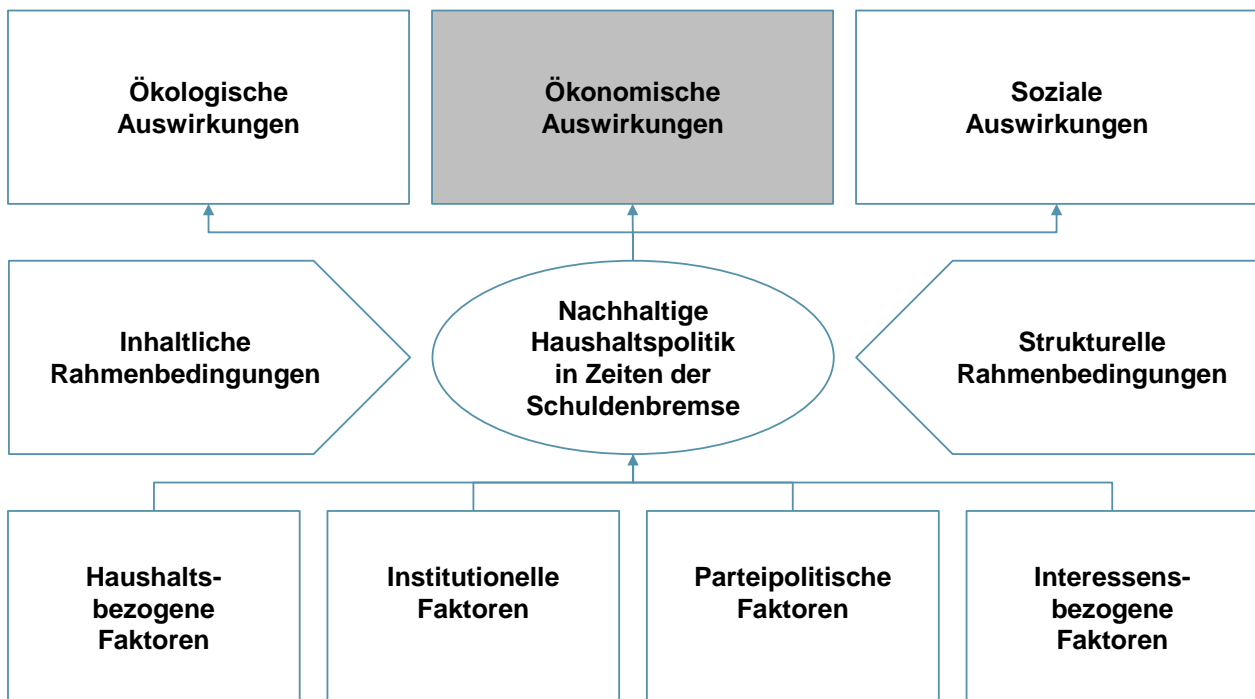


Abb. 3: Ausgewählte Felder des Kausalmodells, die – ansatzweise – mit Hilfe von Indikatoren abgebildet werden

Die Ausgangslage im Bereich der der ökonomisch-fiskalischen Auswirkungen soll im Folgenden sowohl in historischer, als auch in kurz-, mittel- und langfristiger Perspektive beschrieben werden:

- 1) Zur Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW **in historischer sowie in kurz- und mittelfristiger Perspektive** werden die sog. „Stabilitätsberichte“ des Landes NRW sowie der anderen Bundesländer, die mittelfristige Finanzplanung sowie ausgewählte Benchmarkanalysen herangezogen (Stabilitätsrat 2014-1).
- 2) Zur Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW **in langfristiger Perspektive** wird auf den – zweiten – „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ zurückgegriffen (Finanzministerium NRW 2013-2).

Zu 1) Historische sowie kurz- und mittelfristige Perspektive

Seit 2010 berichten die Länder, aber auch der Bund, dem Stabilitätsrat jährlich über die Entwicklung ihres Haushalts. Die Berichte ermöglichen dem Stabilitätsrat die Überwachung der Haushalte nach § 3 StabiRatG. Bei den vom Stabilitätsrat festgelegten Kennzahlen handelt es sich um:

Bezeichnung der Kennzahl	Definition der Kennzahl
„Struktureller Finanzierungssaldo“	„Der Strukturelle Finanzierungssaldo ist definiert als Finanzierungssaldo, der um den Saldo finanzieller Transaktionen und um konjunkturelle Einflüsse bereinigt wird.“
„Kreditfinanzierungsquote“	„Die Kreditfinanzierungsquote ist definiert als das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den bereinigten Ausgaben.“
„Zins-Steuer-Quote“	„Die Zins-Steuer-Quote drückt das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen aus. Die Steuereinnahmen der Länder werden um die geleisteten Zahlungen in den Länderfinanzausgleich bereinigt sowie um die erhaltenen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Förderabgabe und die Kfz-Steuer-Kompensation erhöht.“
„Schuldenstand“	„Der Schuldenstand misst die Schulden am Kreditmarkt zum 31. Dezember eines Jahres. [...]“

Abb. 4: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage (Stabilitätsrat 2014-2)

Im Folgenden werden alle vier Kennzahlen der Reihe nach beschrieben (graphische Darstellungen: siehe Anlage 4). Für jede Kennzahlen werden dabei zunächst die Soll-Werte aller Länder für das Haushaltsjahr 2013 dargestellt (Stabilitätsrat 2013). Anschließend werden für jede Kennzahl die Ist-Werte für die Jahre 2008 bis 2012 sowie die Soll-Werte für die Jahre 2013 bis 2016 von Nordrhein-Westfalen sowie der vier Ländergruppen Flächenländer West, Flächenländer West (ohne Saarland), Flächenländer Ost und Stadtstaaten für die Jahre 2013 bis 2016 beschrieben (Haushaltskennziffern 2013 bis 2016: Stabilitätsrat 2013; Haushaltskennziffern 2011 bis 2012: Stabilitätsrat 2013; Haushaltskennziffern 2009 bis 2010: Stabilitätsrat 2011; Haushaltskennziffern 2008: Freie und Hansestadt Hamburg 2010). In beiden Fällen werden neben den Ist- bzw. Soll-Werten auch die durch den Stabilitätsrat bestimmten Schwellenwerte thematisiert.

Struktureller Finanzierungssaldo

Sachsen (+151 Euro je Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (+31 Euro je Einwohner) schneiden 2013 beim strukturellen Finanzierungssaldo am besten ab. Besonders negativ fallen die strukturellen Finanzierungssaldi in Bremen (-1.192 Euro je Einwohner) und im Saarland (-709 Euro je Einwohner) aus. Beide Soll-Werte liegen deutlich unterhalb des gesetzten Schwellenwerts. NRW weist einen mittleren Wert auf (-162 Euro je Einwohner). Auffällig ist ferner, dass 2012 alle ostdeutschen Länder – mit Ausnahme von Brandenburg – über positive Finanzierungssaldi verfügen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Soll-Werte der westdeutschen Flächenländer – mit Ausnahme des Saarlands – relativ dicht beieinander liegen.

In NRW sind alle Ist-Werte (bis auf 2008) zwar höher als der Durchschnittswert der Flächenländer West, aber niedriger als der Durchschnittswert der Flächenländer West (ohne Saarland). In den Soll-

Werten bis 2016 gleichen sich die NRW-Werte den Soll-Werten der Flächenländer West (ohne Saarland) an. Der Durchschnittswert der Flächenländer Ost liegt – im Ist wie im Soll – deutlich über den Durchschnittswerten der anderen Ländergruppen, wobei sich bei den Soll-Werten eine Annäherung der Werte zeigt. Die Durchschnittswerte der Stadtstaaten liegen bis 2014 unterhalb, anschließend oberhalb der gesetzten Schwellenwerte.

Kreditfinanzierungsquote

Bayern (-2,4 %) und Sachsen (-2,0 %) verfügen in 2013 über die niedrigsten Kreditfinanzierungsquoten. Die höchsten Kreditfinanzierungsquoten sind für das Saarland (+19,9 %) und Bremen (+16,8 %) zu verzeichnen. Beide Soll-Werte liegen deutlich oberhalb des gesetzten Schwellenwerts. Die Kreditfinanzierungsquote von NRW beträgt +4,6 % (nur relativ knapp unterhalb des Schwellenwerts). Die ostdeutschen Flächenländer weisen 2013 – bis auf Brandenburg – eine negative Kreditfinanzierungsquote auf. Die Soll-Werte der westdeutschen Flächenländer liegen teilweise, d. h. in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, dicht beieinander.

Im Zeitraum von 2008 bis 2012 schwanken die Kreditfinanzierungsquoten in NRW immer um den gesetzten Schwellenwert herum. In der Regel liegen die Ist-Werte in NRW zwar unter den Durchschnittswerten der Flächenländer West, in der Regel aber über den Durchschnittswerten der Flächenländer West (ohne Saarland). Der Durchschnittswerte der Flächenländer Ost fallen – im Ist wie im Soll – deutlich geringer aus als die Durchschnittswerte der anderen Ländergruppen, wobei sich bei den Soll-Werten ab 2013 eine Annäherung der Werte zeigt. Bis 2016 sind jedoch nur bei den Durchschnittswerten der Flächenländer Ost negative Werte zu beobachten.

Zins-Steuer-Quote

Analog zur Kreditfinanzierungsquote sind die niedrigsten Zins-Steuer-Quoten 2013 in Sachsen (2,7 %) sowie Bayern (2,9 %) und die höchsten in Bremen (20,8 %) sowie dem Saarland (18,1 %) zu verzeichnen. In NRW liegt die Zins-Steuer-Quote mit 8,5 % relativ niedrig und deutlich unter dem gesetzten Schwellenwert. Die Ländergruppen unterscheiden sich insgesamt nicht so stark wie beim strukturellen Finanzierungssaldo und bei der Kreditfinanzierungsquote. Auffällig ist allerdings, dass die Soll-Werte für 2013 in allen ostdeutschen Flächenländern unterhalb des Schwellenwerts liegen. Bei den westdeutschen Flächenländern sind die Soll-Werte für das Saarland und Schleswig-Holstein, bei den Stadtstaaten die Soll-Werte für Bremen und Berlin oberhalb der in diesem Fall unterschiedlichen Schwellenwerte angesiedelt.

Die Zins-Steuer-Quoten in NRW fallen nur 2008 und 2009 höher aus als im Durchschnitt der Flächenländer West bzw. der Flächenländer West (ohne Saarland). Ab 2010 liegen sie auf oder unter den Werten der Flächenländer West und ab 2013 auch auf oder unter den Werten der Flächenländer West (ohne Saarland) sowie der Flächenländer Ost. Die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost, West und West (ohne Saarland) sind durchgehend niedriger als die gesetzten Schwellenwerte.

Schuldenstand

Wie bereits bei der Kreditfinanzierungs- sowie der Zins-Steuer-Quote schneiden Sachsen (2.076 Euro je Einwohner) und Bayern (2.450 Euro je Einwohner) auch beim Schuldenstand am besten ab. Die schlechtesten Soll-Werte sind wiederum in Bremen (29.985 Euro je Einwohner) und im Saarland

(13.610 Euro je Einwohner) zu beobachten. Der Schuldenstand in NRW liegt mit 7.609 Euro je Einwohner nur relativ knapp unter dem gesetzten Schwellenwert. In der Gruppe der Flächenländer West fallen die Schuldenstände in Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen geringer und nur die Schuldenstände in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und dem Saarland höher aus. In der Gruppe der westdeutschen Flächenländer überschreiten Schleswig-Holstein und das Saarland, in der Gruppe der Stadtstaaten Bremen und Berlin die auch in diesem Fall unterschiedlichen Schwellenwerte.

Die Schuldenstände von NRW bewegen sich während des gesamten Zeitraums von 2008 bis 2016 in etwa auf dem Niveau der Flächenländer West und deutlich über dem Niveau der Flächenländer West (ohne Saarland). Die Durchschnittswerte der Flächenländer Ost liegen ab 2012/2013 unter den Durchschnittswerten der anderen Ländergruppen. Die Schwellenwerte für die Flächenländer werden von allen entsprechenden Ländergruppen während des gesamten Betrachtungszeitraums unterschritten.

Gesamtüberblick

Der Abbildung 5 kann ein **Überblick über alle vier Soll-Werte für das Jahr 2013** entnommen werden. Wie schon aus den Analysen der einzelnen Kennzahlen deutlich geworden ist, sind die Werte von Bayern und Sachsen insgesamt vergleichsweise weit vorne und die Werte von Bremen und des Saarlands vergleichsweise weit hinten angesiedelt. Die Werte von NRW bewegen sich überwiegend im mittleren Bereich.

		Struktureller Finanzierungssaldo	Schuldenstand	Kreditfinanzierungsquote	Zins-Steuer-Quote
Flächenländer West	BW	-143	4.170	3,1%	6,8%
	BY	-63	2.450	-2,4%	2,9%
	HE	-216	6.944	4,9%	8,4%
	NI	-167	7.188	2,6%	9,7%
	NRW	-162	7.609	4,6%	8,5%
	RP	-156	8.407	4,8%	10,9%
	SL	-709	13.610	19,9%	18,1%
	SH	-156	9.784	4,9%	12,7%
Flächenländer Ost	BB	-11	7.465	2,5%	9,4%
	MV	31	5.976	-0,3%	8,5%
	SN	151	2.076	-2,0%	2,7%
	ST	7	9.092	-0,1%	9,8%
	TH	4	7.395	-0,9%	10,2%
Stadtstaaten	BE	-73	18.382	2,2%	14,1%
	HB	-1.192	29.985	16,8%	20,8%
	HH	-296	14.607	3,3%	10,0%

Abb. 5: Überblick aller vier Kennzahlen für das Jahr 2013 (Stabilitätsrat 2013)

Die Abbildung 6 zeigt die absoluten und relativen **Differenzen zwischen den Soll-Werten für das Jahr 2013 und den jeweiligen Schwellenwerten** bei allen vier Kennzahlen. Vergleichsweise gut steht NRW bei der Zins-Steuerquote dar (Platz 5 im Vergleich der Bundesländer). Beim Schuldenstand nimmt NRW Rang 9 und bei der Kreditfinanzierungsquote sowie beim strukturellen Finanzierungssaldo Rang 11 von 16 ein.

		SFS	in %	Rang	SchS	in %	Rang	KFQ	in %	Rang	ZSQ	in %	Rang
Flächen- länder West	BW	-186	57%	8	4.874	54%	3	2,5%	45%	9	4,9%	42%	3
	BY	-266	81%	6	6.594	73%	2	8,0%	143%	1	8,8%	75%	2
	HE	-113	34%	13	2.100	23%	5	0,7%	13%	13	3,3%	28%	4
	NI	-162	49%	12	1.856	21%	6	3,0%	54%	8	2,0%	17%	9
	NW	-167	51%	11	1.435	16%	9	1,0%	18%	11	3,2%	27%	5
	RP	-173	53%	9	637	7%	10	0,8%	14%	12	0,8%	7%	12
	SL	380	-116%	15	-4.566	-50%	15	-14,3%	-255%	16	-6,4%	-55%	15
	SH	-173	53%	9	-740	-8%	13	0,7%	13%	13	-1,0%	-9%	13
Flächen- länder Ost	BB	-318	97%	5	1.579	17%	8	3,1%	55%	7	2,3%	20%	8
	MV	-360	109%	2	3.068	34%	4	5,9%	105%	4	3,2%	27%	5
	SN	-480	146%	1	6.968	77%	1	7,6%	136%	2	9,0%	77%	1
	ST	-336	102%	3	-48	-1%	12	5,7%	102%	5	1,9%	16%	10
	TH	-333	101%	4	1.649	18%	7	6,5%	116%	3	1,5%	13%	11
Stadt- staaten	BE	-256	78%	7	-3.076	-20%	14	3,4%	61%	6	-1,5%	-12%	14
	HB	863	-262%	16	-14.679	-96%	16	-11,2%	-200%	15	-8,2%	-65%	16
	HH	-33	10%	14	699	5%	11	2,3%	41%	10	2,6%	21%	7

Abb. 6: Differenzen zum jeweiligen Schwellenwert 2013 (Stabilitätsrat 2013)

Weitere zentrale Indikatoren für die Einschätzung der Nachhaltigkeit der Haushaltspolitik, die nicht Gegenstand der Stabilitätsberichte sind, stellen die **Nettokreditaufnahme** bzw. die **Nettoneuverschuldung** dar. Nach den Regelungen der Schuldenbremse hat die Nettokreditaufnahme der Länder ab 2020 Werte von null oder im negativen Bereich anzunehmen. Die Nettoneuverschuldung entspricht der Nettokreditaufnahme, abzüglich der Tilgungen gegenüber öffentlichen Haushalten. In der Mittelfristigen Finanzplanung für das Land NRW wird die Entwicklung der Nettoneuverschuldung im Zeitraum von 2014 bis 2018 wie folgt angegeben:

Mittelfristige Finanzplanung des Landes NRW	2014	2015	2016	2017	2018
	Haushalts- plan	Haushalts- planentwurf	Mittelfristige Finanzplanung	Mittelfristige Finanzplanung	Mittelfristige Finanzplanung
Nettoneuverschuldung (in Mrd. €)	2,40	1,90	1,38	1,30	0,69
Veränderung zum Vorjahr (in %)		-20,62	-27,39	-5,79	-47,04

Abb. 7: Entwicklung der Nettoneuverschuldung (Finanzministerium NRW 2014-1; Veränderung zum Vorjahr: eigene Berechnung)

Demnach liegt die für 2018 geplante Nettoneuverschuldung noch bei ca. 0,7 Mrd. Euro. Weitere Angaben zur langfristigen Einschätzung der Haushaltsentwicklung finden sich unter 2) Langfristige Perspektive.

Zur Gesamtbeurteilung der Haushaltssituation erscheint es sinnvoll, den Haushalt des Landes und der Kommunen – separat sowie im Vergleich zu anderen Ländern – zu betrachten. Im PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013 heißt es hierzu, dass NRW den Finanzierungssaldo auf gesamtstaatlicher Ebene 2012 abermals senken konnte: „Land und Kommunen erzielten zusammen ein Defizit von 202 Euro je Einwohner, gegenüber 322 im Jahr 2011 [...]“ (PwC 2013: 165). Diese Entwicklung ist jedoch nur den Kommunen zu verdanken, da das Defizit auf Landesebene 2012 angestiegen ist (PwC 2013: 165).

Im Ländervergleich sieht die finanzielle Lage im Land NRW wie folgt aus: „Bei den Zuschussbedarfen im Vergleich mit anderen Ländern schneidet Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 überwiegend sehr ähnlich wie 2009 ab. [...] Bei der Gesamtbetrachtung stechen insbesondere die Überhänge bei

den Bereichen ‚Soziales‘, ‚Arbeit‘, ‚Jugend‘ und ‚Schulden‘ heraus [...] Auffällig sind auch die Mehrausgaben im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, die zwar aufgrund des hohen Kommunalisierungsgrads überwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, die aber deutlich machen, dass das Bundesland insgesamt keine Effizienzvorteile aus seiner Größe ziehen“ (PwC 2013: 165-166).

Für weitere länderübergreifende Benchmarkanalysen kann auf den Benchmarking-Bericht 2009 der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Freie Hansestadt Bremen 2010) sowie die Benchmarkanalyse des Landeshaushaltes Brandenburg zur Unterstützung der Haushaltsaufstellung 2008/2009 (Land Brandenburg 2006) verwiesen werden.

Zu 2) Langfristige Perspektive

Für die Beschreibung der finanziellen Nachhaltigkeit des Landes NRW **in langfristiger Perspektive** soll auf den – zweiten – „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen“ zurückgegriffen werden (Finanzministerium NRW 2013-2). Der Nachhaltigkeitsbericht zum Landeshaushalt wird aufgrund eines Landtagsbeschlusses vom 24.01.2007 einmal pro Wahlperiode erstellt und jährlich im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben. Der erste Nachhaltigkeitsbericht wurde 2010, der zweite 2013 vom Finanzministerium NRW erstellt und dem Landtag NRW vorgelegt.

Unter einer nachhaltigen Entwicklung der Landesfinanzen wird – im Rahmen des Nachhaltigkeitsberichts – verstanden, „Einnahmen und Ausgaben dauerhaft in strukturelle Übereinstimmung zu bringen, ohne die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung des Landes zu vernachlässigen“ (Finanzministerium NRW 2013-2: 5). Da die Länder – gemäß Vorgabe der Schuldenbremse – ab dem Jahr 2020 eine Nettokreditaufnahme von null zu erreichen haben, wird die Nettokreditaufnahme als „[z]entrale Kennzahl“ für die Analyse zur Nachhaltigkeit des Landeshaushalts NRW verwendet (Finanzministerium NRW 2013-2: 5).

Zur Methodik der Analyse heißt es in dem Nachhaltigkeitsbericht (Finanzministerium NRW 2013-2: 9, 11): „Die Projektion der Einnahmen und Ausgaben setzt auf dem Basisjahr 2012 auf, für das belastbare Ist-Daten vorliegen. Die daran anschließende Entwicklung bis 2017 ergibt sich aus dem verabschiedeten Haushalt 2013 sowie der Mittelfristigen Finanzplanung 2013-2017. Darauf aufsetzend folgt die eigentliche Projektion bis zum Jahr 2040 [...] Der Haushaltsprojektion liegen **Annahmen** zu den wichtigsten Rahmendaten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zugrunde:

- Auswirkung des demografischen Wandels auf Bevölkerungszahl und -struktur,
- reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts,
- reales Zinsniveau,
- Preissteigerungsrate“.

Die Annahmen zu den o. g. Rahmendaten können dem Nachhaltigkeitsbericht entnommen werden (Finanzministerium NRW 2013-2: 11-22). Sie können und sollen in dem vorliegenden Impulspapier nicht im Einzelnen beschrieben, bewertet und beurteilt werden. Vielmehr sollen an dieser Stelle die Ergebnisse der Analysen für ein Basismodell sowie verschiedene Szenarien zusammengefasst werden. Insgesamt wurden für folgende **Szenarien** Berechnungen angestellt:

Szenario I	„ <u>hohes</u> Zinsniveau bei <u>unverändertem</u> realem Wirtschaftswachstum“
Szenario II	„ <u>unverändertes</u> Zinsniveau bei <u>geringerem</u> realem Wirtschaftswachstum“
Szenario III	„ <u>unverändertes</u> Zinsniveau bei <u>höherem</u> realem Wirtschaftswachstum“
Szenario IV	„ <u>hohe</u> Preissteigerung bei ansonsten unveränderten Parametern“
Szenario V	„Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt <u>doppelt</u> so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung“
Szenario VI	„Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt <u>halb</u> so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung“
Szenario VII	„die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten entwickeln sich langfristig so wie in den <u>vergangenen zehn Jahren</u> (Referenzperiode 2003-2012)“

Abb. 8: Szenarien lt. Nachhaltigkeitsbericht (Finanzministerium NRW 2013-2: 23)

Die Ergebnisse der Berechnungen sehen nun wie folgt aus: Nach dem Basismodell besteht 2020 – unter Berücksichtigung der zum damaligen Zeitpunkt aktuellen, mittelfristigen Finanzplanung bis 2017 – noch ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 0,8 Milliarden Euro (Finanzministerium NRW 2013-2: 29). In den Szenarien I, II und V erhöht sich dieser Konsolidierungsbedarf, in den übrigen Szenarien sinkt er (Finanzministerium NRW 2013-2: 83):

- In **Szenario I** (hohes Zinsniveau bei unverändertem realem Wirtschaftswachstum) entsteht zwar bis 2020 kein weiterer Konsolidierungsbedarf; wohl aber erhöht sich der Konsolidierungsbedarf in den Folgejahren – insbesondere auch aufgrund negativer Auswirkungen des höheren Zinsniveaus auf andere Parameter.
- In **Szenario II** (unverändertes Zinsniveau bei geringerem realem Wirtschaftswachstum) steigt der Konsolidierungsbedarf um 0,5 Milliarden Euro auf 1,3 Milliarden Euro in 2020.
- In **Szenario V** (Rückgang der Wohnbevölkerung erfolgt doppelt so schnell wie in der amtlichen Vorausberechnung) erhöht sich der Konsolidierungsbedarf 2020 um 0,3 Milliarden Euro auf 1,1 Milliarden Euro in 2020.

Auch in Szenario VII (die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten entwickeln sich langfristig so wie in den vergangenen zehn Jahren) erhöht sich der Konsolidierungsbedarf. Dies wird damit begründet, dass die zu Grunde gelegten Werte durch die Finanz- und Wirtschaftskrise stark beeinträchtigt worden sind (Finanzministerium NRW 2013-2: 58).

Durch die Szenario-Betrachtung ist deutlich geworden, dass einzelne Haushaltsrisiken (z. B. demografische Entwicklung, wirtschaftliche Entwicklung oder Zinsentwicklung) die Ergebnisse zum Teil deutlich beeinflussen können. Weitere Risiken für den Landeshaushalt NRW bestehen in laufenden Prozessverfahren (z. B. das Normenkontrollverfahren gegen das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014, das derzeit vor dem Verfassungsgerichtshof NRW verhandelt wird).

Für die kurz- und mittelfristige Perspektive kann festgehalten werden, dass die Kennzahlenwerte zur Schuldenquote und zur Zins-Steuer-Quote für NRW länderübergreifend vergleichsweise gut abschneiden. Demgegenüber fallen die Kennzahlenwerte zum strukturellen Finanzierungssaldo und zur Kreditfinanzierungsquote für NRW relativ schlecht aus. Die Mittelfristige Finanzplanung weist für 2018 noch eine Nettoneuverschuldung in Höhe von ca. 690 Millionen Euro aus. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung, die Zinsentwicklung sowie laufende Prozessverfahren bergen dabei zum Teil erhebliche Risiken für eine nachhaltige Haushaltspolitik.

3.2 Aktuelle Aktivitäten

Im Folgenden werden ausgewählte Aktivitäten des Landes NRW im Rahmen der Haushaltspolitik dargestellt. Konkret sollen dabei einzelne Aktivitäten auf normativer Ebene, d. h. zur rechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse, auf strategischer Ebene, d. h. zur strategischen Planung der Haushaltskonsolidierung, sowie auf operativer Ebene, d. h. beispielsweise in Bezug auf den Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente, ausgewählt und – kurz – beschrieben werden.

Normative Ebene

Eigene rechtliche Regelungen zur Schuldenbremse gibt es in NRW noch nicht. Von daher gilt in NRW nach wie vor die Schuldenregel nach Art. 83 S. 2 LV: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“ – Allerdings hat der Landtag NRW bereits eine Kommission zur Modernisierung der Landesverfassung (Verfassungskommission) eingesetzt, die sich u. a. mit der Einführung einer Schuldenbremse befassen soll (Landtag NRW: 2013).

Strategische Ebene

Die geplante Entwicklung der Landesfinanzen kann dem Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014, der mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 sowie dem zweiten Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen entnommen werden. Die Ziele, Schwerpunkte und Grundsätze der zukünftigen Haushaltspolitik lassen sich auf dieser Grundlage wie folgt zusammenfassen:

Im Hinblick auf die Einhaltung der Schuldenbremse besteht das erklärte Ziel darin, den begonnenen Schuldenabbau weiter fortzuführen, „um das angestrebte Ziel – 2020 die Neuverschuldung auf 0 EUR zu senken – zu erreichen“ (Finanzministerium NRW 2013-2: 21).

Nach dem zweiten Nachhaltigkeitsbericht sind bei der Fortführung der sog. „Sparpolitik“ folgende Grundsätze zu beachten (Finanzministerium NRW 2013-2: 85-86):

- „[Die] Ausgabensteigerung [muss] auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen liegen.“
- „Die Haushaltskonsolidierung muss auf der Einnahmen- und Ausgabenseite ansetzen.“
- „Wachstumsfördernde Ausgaben sollten Priorität haben.“

Zum Thema „Wachstumsfördernde Ausgaben“ kann auf Kapitel 2.1 sowie das Konzept der sog. wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen Ausgaben (WNA-Konzept) nach Thöne verwiesen werden (Thöne 2005).

In der mittelfristigen Finanzplanung sind darüber hinaus folgende „Aufgaben- und Politikschwerpunkte“ für das Land NRW aufgeführt (Finanzministerium NRW 2013-1: 44-53):

- „Vorrang für Bildung“,
- „Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung“,

- „Abwicklung der WestLB AG“,
- „Verwaltungsmodernisierung“ (inkl. „Reform des Haushalts- und Rechnungswesens“) sowie
- „Effizienzteam“.

Das Effizienzteam wurde mit Kabinettsbeschluss vom 03.07.2012 eingesetzt. Dem Team gehören – neben dem Finanzminister (Vorsitz) – „der Finanzstaatssekretär, der Chef der Staatskanzlei, die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen, die finanzpolitischen Sprecher der Regierungsfraktionen sowie ein externer Experte an“ (Finanzministerium NRW 2013-1: 53). Die Aufgabe des Effizienzteams besteht darin, „konkrete Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung auf dem Wege zur Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu erarbeiten“ (Finanzministerium NRW 2013-1: 53). Die ersten Ergebnisse des Effizienzteams, die sich insbesondere auf Kürzungen und Umstellungen im Förderbereich beziehen, sind bereits in die Aufstellung des Haushaltsplans 2013 eingeflossen (Finanzministerium NRW 2013-1: 53). Des Weiteren ist es Aufgabe des Effizienzteams „sämtliche Maßnahmen und alle vorhandenen Strukturen in der Landesverwaltung [...] auf Effizienzreserven, zu erwartende Demografieeffekte sowie Synergieeffekte aufgrund des technischen Fortschrittes“ zu überprüfen (Finanzministerium NRW 2013-1: 53). Insgesamt besteht das Ziel darin, möglichst Ausgaben zu reduzieren (z. B. durch die Nutzung von Einsparpotenzialen bei Personal- und Zinskosten) sowie Einnahmen zu erhöhen (z. B. durch die Erschließung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen aus Steuern).

Operative Ebene

Mit der PPP-Task Force (Public Private Partnership) des Finanzministeriums hat das Land NRW bereits umfangreiche Aktivitäten entfaltet, um öffentlich-private Partnerschaften und damit verbundene, neue Finanzierungs- und Organisationsmodelle zu fördern (Finanzministerium NRW: 2014-2). Darüber hinaus haben das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr (heute: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk bzw. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr) und die NRW.BANK beispielsweise eine Task Force revolvingende Finanzierungsinstrumente Nordrhein-Westfalen eingerichtet (NRW.BANK 2011: 3).

Weitere Aktivitäten des Landes NRW im Hinblick auf eine nachhaltige Haushaltspolitik beziehen sich u. a. auf:

- Verbesserung der Einnahmen bestimmter Landesbetriebe (z. B. Landesbetrieb Wald und Holz oder Materialprüfungsamt);
- Optimierung des Liegenschaftsvermögens, des Flächenmanagements und des Facility Managements;
- Neustrukturierung von Behörden.

Zusammenfassend können die ausgewählten Aktivitäten des Landes NRW zur nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse wie folgt beschrieben werden:

Eine landesspezifische Ausgestaltung der Regelungen zur Schuldenbremse ist noch nicht erfolgt; u. a. zu diesem Zweck wurde jedoch eine Verfassungskommission gebildet. Die Landesregierung verfolgt das strategische Ziel, die Schuldenbremse bis 2020 einzuhalten. Zur Erreichung dieses Ziels werden im zweiten Nachhaltigkeitsbericht allgemeine Grundsätze der geplanten Sparpolitik genannt.

In der mittelfristigen Finanzplanung werden zudem einzelne Aufgaben- und Politikschwerpunkte definiert. Auf operativer Ebene sind u. a. alternative Finanzierungs- und Kooperationsmodelle entwickelt und erprobt worden (siehe revolvingende Finanzierungsinstrumente und PPP-Modelle).

3.3 Weiterer Handlungsbedarf

Nach der Schilderung der Ausgangslage und der Beschreibung ausgewählter Aktivitäten des Landes NRW wird der weitere Handlungsbedarf für eine nachhaltige Haushaltspolitik in NRW zur Einhaltung der Schuldenbremse in diesem Kapitel zunächst anhand des zweiten Berichts über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts NRW, der Erläuterungen in der mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017, der Stellungnahme des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) zum Haushaltsgesetz 2014, dem sog. „Länderfinanzbenchmarking“ der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) 2013 sowie dem Jahresbericht 2013 des Landesrechnungshofs NRW dargestellt. Anschließend werden die einzelnen Sichtweisen kurz zusammengefasst und ergänzt.

Laut dem zweiten **Nachhaltigkeitsbericht** des Finanzministeriums NRW zum Landeshaushalt besteht der Handlungsbedarf primär darin, „die Ausgabensteigerung auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen“ zu halten (Finanzministerium NRW 2013-2: 85). Um dieses Ziel zu erreichen, bedürfe es „zusätzlicher struktureller Einsparungen, um die innere Dynamik der Ausgabensteigerung im Landeshaushalt, insbesondere bei den Pensionslasten, den Zinsausgaben und den Ausgaben für den Kommunalen Steuerverbund zu kompensieren“ (Finanzministerium NRW 2013-2: 85). Außerdem ginge es darum, „wachstumsfördernden Ausgaben“, insbesondere in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur, Priorität einzuräumen (Finanzministerium NRW 2013-2: 85). Schließlich müsse neben einer Optimierung der Ausgabensituation auch für eine „Verbreiterung der Einnahmehasis“ gesorgt werden (Finanzministerium NRW 2013-2: 87).

In den Erläuterungen zur mittelfristigen **Finanzplanung** 2013 bis 2017 wird ebenfalls betont, dass ohne „Einschränkungen auf der Ausgabenseite“ und „Verbesserungen auf der Einnahmenseite“ das Ziel, ab 2020 ohne neue Schulden auszukommen, nicht erreicht werden könne (Finanzministerium NRW 2013-1: 24). Des Weiteren wird das Ziel hervorgehoben, „konsumtive und nachsorgende Ausgaben in investive und vorsorgende Ausgaben umzulenken“ (Finanzministerium NRW 2013-1: 24). Hierdurch könnten einerseits Wachstumsimpulse für die Wirtschaft gesetzt und andererseits soziale Folgekosten eingespart werden (Finanzministerium NRW 2013-1: 25).

Auch das **RWI** spricht sich in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014 für „eine konsequente Begrenzung der konsumtiven Ausgaben“ aus (RWI 2013: 5). „Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Landesregierung – wie dies andere Länder getan haben – einen bis 2020 reichenden Abbaupfad des strukturellen Defizits verabschieden, der eine verbindliche Obergrenze in den Haushaltsjahren bis 2020 festlegt“ (RWI 2013: 5). Im Einzelnen empfiehlt das RWI, Personal abzubauen, um die Personalausgaben, als „größten Ausgabenblock des Landes“ zu reduzieren (RWI 2013: 6), Bürokratieaufwand zu verringern (RWI 2013: 8), globale Minderausgaben zu veranschlagen (RWI 2013: 8-10), „die stärker und länger als erwartet rückläufigen Zinsausgaben für die Haushaltskonsolidierung zu nutzen“ (RWI 2013: 11) und den Anteil der „wachstumswirksamen Ausgaben“ an den Gesamtausgaben zu erhöhen (RWI 2013: 14). Zu den wachstumswirksamen Ausgaben werden Ausgaben in den folgenden Bereichen gezählt (RWI 2013: 14):

- Auslandsschulwesen;
- Allgemeinbildende und berufliche Schulen;
- Hochschulen;
- Förderung für Schülerinnen und Schüler;

- Förderung für Studierende / wissenschaftlichen Nachwuchs;
- Sonstiges Bildungswesen;
- Wissenschaft, Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen;
- Aktive Arbeitsmarktpolitik;
- Gesundheitswesen;
- Umwelt- und Naturschutz;
- Reaktorsicherheit und Strahlenschutz;
- Erneuerbare Energieformen;
- Verbesserung der Infrastruktur;
- Verwaltung für Straßen- und Brückenbau;
- Verwaltung für Wasserstraßen und Häfen;
- Straßen;
- Wasserstraßen und Häfen;
- Eisenbahnen und ÖPNV;
- Luftfahrt.

Aufgrund eines Länderfinanzbenchmarks geht **PwC** in NRW von Handlungsbedarf im „Bereich ‚Schulen‘“ aus, „da Nordrhein-Westfalen, ähnlich wie viele andere westdeutsche Flächenländer, einen erheblichen Schülerrückgang bis 2020 verzeichnen wird“ (PwC 2013: 190). Darüber hinaus sieht PwC diverse Risiken für steigende Ausgaben, z. B. im „Bereich ‚Rechtsschutz‘“, „da die Ausgaben für Pflugschaften und Betreuungen aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich erheblich steigen werden“ (PwC 2013: 190). Insgesamt prognostiziert PwC Probleme für NRW auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse, „[i]nsbesondere, weil es in der Sozialstruktur, mit der großen Anzahl von Ballungszentren (und den damit verbundenen Kostenproblemen) und mit Sonderaufgaben (z. B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften) belastet ist und auf der anderen Seite die Investitionen schon jetzt niedriger sind als in jedem anderen Bundesland“ (PwC 2013: 190). Hinzu kommt für NRW – wie für andere Länder auch – ein weiterer Anstieg der Versorgungs- und Beihilfeausgaben, der aus der zu erwartenden, erheblichen Pensionierungswelle resultiert (PwC 2013: 53).

Auch der **Landesrechnungshof NRW** beurteilt die Lage des Landeshaushalts kritisch: „Der LRH hat Zweifel, ob die von der Landesregierung bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der ‚Schuldenbremse‘, auf null zu senken“ (Landesrechnungshof NRW 2013: 45). Konkret empfiehlt der Landesrechnungshof, „eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) baldmöglichst in der Landesverfassung zu verankern“ (Landesrechnungshof NRW 2013: 184). Darüber hinaus wird empfohlen, „das bestehende Defizit in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich bis auf null“ zurückzuführen (Landesrechnungshof NRW 2013: 184). Weitere Empfehlungen beziehen sich beispielsweise darauf, für bestimmte Entwicklungen (z. B. bei Zins- und Versorgungsausgaben) „durch einen Risikopuffer zusätzlich Vorsorge zu treffen“ (Landesrechnungshof NRW 2013: 190).

Die wesentliche Herausforderung für eine nachhaltige Gestaltung der nordrhein-westfälischen Haushaltspolitik wird aktuell in der **Einhaltung der Schuldenbremse** bis und ab 2020 gesehen. Um die Schuldenbremse in naher und ferner Zukunft sicher einhalten zu können, wird die Schaffung von **institutionellen Voraussetzungen**, d. h. die Einführung einer Schuldenregel in das Landesrecht sowie deren Ausgestaltung, und die strategische **Konsolidierung des Landeshaushalts**, d. h. die Planung von Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite, für erforderlich gehalten.

Insgesamt erfordert eine nachhaltige Haushaltspolitik einen grundlegenden Wandel und folglich auch **grundlegende Maßnahmen**, wie z. B. eine inhaltliche Zieldiskussion, eine systematische Aufgabenkritik und ein adäquates Finanzmanagement. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die **Koppelung der Haushaltspolitik mit anderen Fachpolitiken** zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen, wie z. B. dem demographischen Wandel, dem Klimawandel oder der Globalisierung. Anzustreben ist letztlich eine Institutionalisierung des nachhaltigen Haushaltens bzw. eine stärkere Selbstbindung der Politik zu wirtschaftlichem Handeln in allen Bereichen.

4 Welche guten Beispiele gibt es?

4.1 Überblick

Für die Bewältigung der Herausforderungen, die in Kapitel 3.3 beschrieben worden sind, sollen Lösungsansätze auf Basis von guten Beispielen im In- und Ausland entwickelt werden. In diesem Kapitel werden daher zunächst in- und ausländische Beispiele vorgestellt, die zur Entwicklung von Lösungsansätzen in Frage kommen. Die Beispiele wurden danach ausgewählt, ob sie einen Beitrag zur Bewältigung der in Kapitel 3.3 beschriebenen Herausforderungen auf regionaler bzw. Landesebene leisten können. Darüber hinaus wurde bewertet, ob sie – ganz oder teilweise – als innovativ für das Land NRW bezeichnet werden können, und ob sie bestimmte Qualitätsmerkmale aufweisen: klar formulierte Ziele, definierte Adressaten, Umsetzungskonzepte und Umsetzungserfolge oder zumindest die notwendigen Kapazitäten zur erfolgreichen Umsetzung (siehe Kapitel 1.1).

Die folgende Abbildung enthält einen Überblick über die recherchierten Beispiele, die anschließend steckbriefartig beschrieben werden:

Kapitel	Land / Region	Beispiel
4.2	Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen	– Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer
4.3	Schweiz	– Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft
4.4	Aargau	– Schuldenbremse des Kantons Aargau
4.5	Kanada	– Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung
4.6	Essex	– Essex Social Impact Bond

Abb. 9: Übersicht der recherchierten Beispiele

4.2 Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen: Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer

Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer	
Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen	
Ziel	Verankerung allgemeiner und spezifischer Regeln zur Schuldenbremse im Landesrecht
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	<p>Allgemeine Regeln zur Schuldenbremse sind z. B. in die Landesverfassungen aus Hessen und Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen worden.</p> <p>So heißt es in Art. 141 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen: „Der Haushalt ist ungeachtet der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung des Landtags und der Landesregierung grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.“ In Abs. 3 heißt es weiter: „Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann von Abs. 1 abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.“ In Abs. 4 ist schließlich Folgendes festgelegt: „Bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann von Abs. 1 abgewichen werden. Die Abweichung ist mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.“</p> <p>In Art. 65 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist das Neuverschuldungsverbot derzeit noch wie folgt geregelt: „Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen nicht überschreiten.“ Der Absatz ist jedoch mit folgendem Hinweis versehen: „Am 1. Januar 2020 tritt folgende Fassung des Artikels 65 Abs. 2 in Kraft: „Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Ausnahmen hiervon sind zulässig zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Die nach Satz 2, 2. Alternative zulässigen Kredite sind innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“ Zudem wurde in Art. 79a eine Übergangsregelung aufgenommen: „Ab dem Haushaltsjahr 2012 sind die jährlichen Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgaben des Artikels 65 Absatz 2 in der ab dem 1. Januar 2020 geltenden Fassung erfüllt werden.“</p>

<p>Umsetzung (Forts.)</p>	<p>Spezifische Regeln zur Schuldenbremse sind u. a. in den Haushaltsordnungen des Landes Baden-Württemberg sowie des Freistaates Sachsen zu finden.</p> <p>So heißt es in § 18 Abs. 2 S. 1 und 2 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO): „Zum Ausgleich des Haushalts dürfen längstens bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 Kredite aufgenommen werden. Der Abbau der Neuverschuldung beginnt im Jahr 2013 und soll in gleichmäßigen Schritten fortgesetzt werden.“ In § 18 Abs. 3, 4, 5 und 6 LHO wird erläutert, wann und wie bei einer von der Normallage abweichenden Entwicklung von der Grundregel in § 18 Abs. 2 LHO abgewichen werden kann.</p> <p>In § 18 Abs. 1 der Sächsischen Haushaltsordnung (SäHo) steht: „Der Haushaltsplan ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Der Gesamtverschuldung darf den mit dem Haushaltsabschluss 2008 festgestellten Betrag nicht überschreiten. Ausnahmen von den Sätzen 1 und 2 sind nur unter den Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 zulässig.“</p> <p>Die Regeln zur Konjunkturkomponente (inkl. Tilgungsregelung) sind beispielsweise in Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen wie folgt geregelt:</p> <table border="1" data-bbox="363 992 1461 1279"> <thead> <tr> <th>Ausgewählte Beispiele</th> <th>Ausnahmeregelung</th> <th>Tilgungsregelung</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Baden-Württemberg</td> <td>Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 1 %</td> <td>Generelle Tilgungsfrist von 7 Jahren</td> </tr> <tr> <td>Sachsen</td> <td>Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %</td> <td>Generelle Tilgungsfrist von 5 Jahren</td> </tr> <tr> <td>Thüringen</td> <td>Rückgang der Steuereinnahmen auf weniger als im Durchschnitt der drei Jahre vor der Haushaltsaufstellen</td> <td>Tilgungsfrist von 5 Jahren ab dem ersten ausgeglichenen Haushaltsjahr</td> </tr> </tbody> </table> <p>Abb. 18: Beispiele zur Gestaltung der Ausnahme- und Tilgungsregelung (Bundesbank 2011: 37)</p> <p>Im Vergleich der drei Länder sind die Regelungen in Sachsen (Ausnahmeregelung nur bei einem Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 % und generelle Tilgungsfrist von 5 Jahren) besonders ambitioniert.</p>	Ausgewählte Beispiele	Ausnahmeregelung	Tilgungsregelung	Baden-Württemberg	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 1 %	Generelle Tilgungsfrist von 7 Jahren	Sachsen	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %	Generelle Tilgungsfrist von 5 Jahren	Thüringen	Rückgang der Steuereinnahmen auf weniger als im Durchschnitt der drei Jahre vor der Haushaltsaufstellen	Tilgungsfrist von 5 Jahren ab dem ersten ausgeglichenen Haushaltsjahr
Ausgewählte Beispiele	Ausnahmeregelung	Tilgungsregelung											
Baden-Württemberg	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 1 %	Generelle Tilgungsfrist von 7 Jahren											
Sachsen	Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %	Generelle Tilgungsfrist von 5 Jahren											
Thüringen	Rückgang der Steuereinnahmen auf weniger als im Durchschnitt der drei Jahre vor der Haushaltsaufstellen	Tilgungsfrist von 5 Jahren ab dem ersten ausgeglichenen Haushaltsjahr											
<p>Kapazität</p>	<p>Der Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse in den Landesverfassungen bzw. in den Landeshaushaltsordnungen begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.</p>												
<p>Quelle</p>	<p>Verfassung des Landes Hessen (zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. April 2011) Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2011) Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2012) Sächsische Haushaltsordnung (rechtbereinigt mit Stand vom 1. Januar 2013)</p>												

Abb. 10: Baden-Württemberg / Hessen / Mecklenburg-Vorpommern / Sachsen: Schuldenbremse ausgewählter Bundesländer

4.3 Schweiz: Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft	
Schweiz	
Ziel	In der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist die Schuldenbremse bereits 2003 eingeführt worden. „Die Schuldenbremse [des Bundes] adressiert [...] zwei klassische Ziele der Finanzpolitik: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen („Nachhaltigkeitsziel“) sowie die Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen („Stabilisierungsziel“)“ (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 8).
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	<p>Zur Umsetzung der Schuldenbremse ist sowohl eine Zielgröße, als auch eine Steuerungsgröße definiert worden. Als Zielgröße fungieren die nominellen Bruttoschulden des Bundes, die über einen Konjunkturzyklus hinweg stabilisiert werden sollen. Als Steuergröße dient das Finanzierungsergebnis, das langfristig betrachtet ausgeglichen sein muss (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 8).</p> <p>Die grundsätzlichen Bestimmungen zur Schuldenbremse gemäß Art. 126 der Bundesverfassung lauten wie folgt (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-2):</p> <p>¹ Der Bund hält seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht.</p> <p>² Der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen.</p> <p>³ Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag nach Absatz 2 angemessen erhöht werden. Über eine Erhöhung beschliesst die Bundesversammlung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe c.</p> <p>⁴ Überschreiten die in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben den Höchstbetrag nach Absatz 2 oder 3, so sind die Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.</p> <p>Bei der Einführung der Schuldenbremse wurde – zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null – eine Übergangsbestimmung im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) geschaffen, „die das bei der Einführung der Schuldenbremse vorhandene strukturelle Defizit zuliess und es ermöglichte, dieses bis 2007 in einem verbindlich festgelegten Abbaupfad schrittweise zu reduzieren. Dazu wurde der Ausgabenplafond temporär angehoben und, ausgehend von drei Milliarden [Schweizer Franken] im Jahr 2004, jährlich um jeweils eine Milliarde [Schweizer Franken] reduziert“ (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 18).</p>

Umsetzung (Forts.)	Zehn Jahre nach der Einführung der Schuldenbremse können die Erfahrungen wie folgt zusammengefasst werden: „Der Bundeshaushalt hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse – wie anhand verschiedener Indikatoren aufgezeigt werden kann – positiv entwickelt. Die Schulden haben stark abgenommen, und die entsprechenden Einsparungen bei der Zinslast haben im Haushalt Spielraum geschaffen“ (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1: 22)
Kapazität	Die gesetzliche Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.
Quelle	http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse/Bericht_SB_d.pdf (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-1) http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013-2)

Abb. 11: Schweiz: Schuldenbremse der Schweizerischen Eidgenossenschaft

4.4 Kanton Aargau: Schuldenbremse des Kantons Aargau

Schuldenbremse des Kantons Aargau	
Aargau	
Ziel	<p>Für den Kanton Aargau können die Ziele der dort 2003/2004 eingeführten Schuldenbremse – exemplarisch – wie folgt zusammengefasst werden: Mit der sog. „Ausgaben- und Schuldenbremse“ [...] soll verhindert werden, dass künftige Generationen für die Schulden von heute bezahlen müssen. Weiter wird im Finanzhaushaltsgesetz festgeschrieben, dass die kantonale Finanzpolitik eine stabile und wenn möglich sinkende Staats- und Steuerquote anstreben soll“ (Kanton Aargau 2004: 20). Im Einzelnen werden für die Ausgaben- und Schuldenbremse des Kantons Aargau die folgenden Teilziele definiert (Kanton Aargau 2004: 21-23):</p> <ul style="list-style-type: none"> – „Abtragung der Schulden“, – „Erhöhung der Hürde für neue Ausgaben“, – „Stabilisierung der Staatsquote“ und – „Stabilisierung der Steuerquote“.
Adressaten	Politik und Verwaltung
Umsetzung	<p>Die Wirkungsweise der Ausgaben- und Schuldenbremse wird wie folgt beschrieben: „Die neue Regelung führt dazu, dass einmal eingegangene Defizite in den Folgejahren wieder in Erinnerung gerufen werden und zwingend abgetragen werden müssen. So kann eine Zunahme der Verschuldung verhindert werden. Gleichzeitig bleibt die Möglichkeit bestehen, dass befristet Defizite eingegangen werden können und auf die Konjunkturerwicklung Rücksicht genommen wird. Damit ist die ‚Ausgaben- und Schuldenbremse‘ konjunkturneutral und dem Kanton Aargau bleibt ein ausreichendes Mass an finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten“ (Kanton Aargau 2004: 23).</p> <p>Mit dem finanzpolitischen Grundsatz eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts wird insgesamt eine nachhaltige Finanzpolitik angestrebt: „Der Kanton verfolgt eine nachhaltige Finanzpolitik, damit die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zielsetzungen dauerhaft und wirksam verfolgt werden können“ (Kanton Aargau 2006: 3-4).</p> <p>In dem Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) des Kantons Aargau vom 5. Juni 2012 heißt es zudem, dass die Steuerung der Aufgabenerfüllung zusammen mit der Festlegung der Finanzen erfolge (vgl. § 2 Abs. 1 GAF). Alle Aufgaben seien dabei auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen; darüber hinaus seien neue Aufgaben „nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen“ (§ 2 Abs. 3 GAF).</p>

Umsetzung (Forts.)	Die Reduzierung der Altschulden ist im Kanton Aargau wie folgt geregelt: „Die bisher aufgelaufenen Defizite [...] in der Höhe von 581 Mio. Franken (Stand 2003) müssen ab dem Jahr 2007 jährlich um 2 % abgetragen werden. In Jahren mit einer stagnierenden oder rezessiven Wirtschaftsentwicklung kann [...] die Abtragung halbiert oder auf null gesetzt werden“ (Kanton Aargau 2004: 22). Das Beispiel aus dem Kanton Aargau demonstriert somit, wie ein systematischer Abbau der Altschulden – in diesem Fall über einen Zeitraum von regulär 50 Jahren – verbindlich geregelt werden kann.
Kapazität	Die gesetzliche Verankerung der Regeln zur Schuldenbremse begründet eine rechtliche Verpflichtung für Politik und Verwaltung.
Quelle	https://www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/abstimmungsbrochure.pdf (Kanton Aargau 2004) https://www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/08_gesetz.pdf (Kanton Aargau 2003)

Abb. 12: Aargau: Schuldenbremse des Kantons Aargau

4.5 Kanada: Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung

Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung	
Kanada	
Ziel	<p>Mit der Budgetkonsolidierung in den neunziger Jahren verfolgte die kanadische Regierung im Wesentlichen drei strategische Ziele (Guillemette 2010: 15-16):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung des Finanzierungsdefizits; - Kontrolle der Ausgabensituation; - Öffentliche Unterstützung.
Adressaten	Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit
Umsetzung	<p>Vor Beginn der Konsolidierungsphase, d. h. im Jahr 1992, lag die Schuldenquote bei über 90 % des Bruttoinlandprodukts und das Finanzierungsdefizit bei über 9 % des Bruttoinlandprodukts (Blöchliger 2012: 18). Die Reduktion des Finanzierungsdefizits sowie der Schuldenquote standen somit im Mittelpunkt der kanadischen Budgetkonsolidierung. Die Ausgabensituation sollte vor allem über ein Ausgabenkontrollgesetz („Spending Control Act“) gesteuert werden (Blöchliger 2012: 18).</p> <p>Die öffentliche Unterstützung für die Budgetkonsolidierung hatte deshalb Priorität, da die Strategie ohne gesetzlich festgeschriebene Ausgaben- oder Schuldenbremse umgesetzt wurde (Guillemette 2010: 16). Bourgon spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „projet de société“ (Projekt der Gesellschaft); angesichts der gravierenden Haushaltsprobleme stand die mit der Budgetkonsolidierung verbundene, aufgabenkritische Analyse dabei eher unter dem Motto „what to preserve“ (was wir erhalten können), als unter dem Motto „what to cut“ (was wir streichen müssen) (Bourgon 2009: 20). Um die öffentliche Unterstützung zu stärken, legte die Regierung Wert darauf, die Bevölkerung über mögliche Risiken der Haushaltsprobleme (z. B. die Gefahr, in prioritären Bereichen, wie Bildung oder Gesundheit, Einsparungen vornehmen zu müssen) sowie über mögliche Chancen (z. B. die Option, weiter in Wachstum und Beschäftigung investieren zu können) zu informieren (Guillemette 2010: 16). Im Ergebnis wurde die öffentliche Unterstützung so stark, dass de facto auch nach dem Haushaltsausgleich eine Schuldenbremse bestand und neue Budgetdefizite politisch bzw. gegenüber der Öffentlichkeit kaum durchzusetzen waren (Guillemette 2010: 16).</p> <p>Die wesentlichen Konsolidierungsinstrumente der Regierung waren ein „Policy Review“ und ein „Program Review“: „Der ‚Policy Review‘ untersuchte die Reformmöglichkeiten in einzelnen Staatstätigkeitsbereichen [...]. Der ‚Program Review‘ hatte hingegen das Ziel, das Regierungshandeln auf Effizienz hin zu prüfen und überflüssige Leistungen der Bundesregierung zu identifizieren“ (Wagschal 2006: 99). Für den Program Review wurde ein Konzept bestehend aus den folgenden sechs Testfragen entwickelt (Bourgon 2009: 21-22):</p>

Umsetzung (Forts.)	<ul style="list-style-type: none"> - Wird das Programm oder die Aktivität auch in Zukunft ein öffentliches Interesse erfüllen? - Besteht eine legitimierte und notwendige Rolle für die Regierung bei diesem Programm bzw. dieser Aktivität? - Ist die gegenwärtige Rolle der Bundesregierung angemessen oder kann das Programm möglicherweise auf die Provinzen übertragen werden? - Welche Aktivitäten oder Programme sollten oder könnten ganz oder teilweise auf den privaten oder freiwilligen Sektor übertragen werden? - Wenn das Programm oder die Aktivität beibehalten wird, wie kann seine bzw. ihre Effizienz erhöht werden? - Ist das resultierende Paket an Programmen und Aktivitäten vor dem Hintergrund der fiskalischen Beschränkungen finanzierbar? Falls nicht, auf welche Programme oder Aktivitäten könnte verzichtet werden?
Kapazität	Die Ausgabensituation wurde über ein Ausgabenkontrollgesetz gesteuert. Zudem wurde die Öffentlichkeit laufend und intensiv über den Fortschritt der Budgetkonsolidierung informiert.
Quelle	<p>http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km36j7nc2g4.pdf?expires=1395079336&id=id&accname=quest&checksum=B4F457F35FC2D74140257EE8507EE6C6 (Guillemette 2010)</p> <p>http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9fdf5xptlg.pdf?expires=1395075638&id=id&accname=quest&checksum=05BF8129635D7C3D49FCEE7341DE0F93 (Blöchliger 2012)</p> <p>http://www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/program-review-jocelyne-bourgon-canadas-deficit-experience (Bourgon 2009)</p>

Abb. 13: Kanada: Budgetkonsolidierung der kanadischen Regierung

4.6 Essex: Essex Social Impact Bond

Essex Social Impact Bond	
Essex	
Ziel	<p>Mit dem Social Impact Bond von Essex County (Großbritannien) werden folgende Ziele verfolgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vermeidung von Heimunterbringung; - Erhaltung des Familienverbands.
Adressaten	Familien in Krisensituationen
Umsetzung	<p>Die Kommunalverwaltung von Essex (Essex County Council) ist die erste Kommunalbehörde, die einen Social Impact Bond (SIB) aufgelegt hat. Das von Stiftungen und sozialen Investmentfonds eingebrachte Kapital soll dazu dienen, verhaltensauffällige Kinder und deren Familien gezielt zu unterstützen und somit die Wahrscheinlichkeit einer Fremdbetreuung der Kinder zu reduzieren.</p> <p>Die Zahl der in Pflegefamilien und Heimen untergebrachten Jugendlichen in Essex hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Fremdbetreuung erfolgt oftmals als Reaktion auf stark ausgeprägte und komplexe Verhaltensauffälligkeiten der Jugendlichen, die bis hin zu Straffälligkeiten und Drogen- und Alkoholmissbrauch reichen können. In vielen Fällen sind die Familien mit der Situation überfordert und drohen, selbst daran zu zerbrechen. Doch auch die Fremdbetreuung ist mit erheblichen Beeinträchtigungen (wie schlechteren Bildungs- und Berufsperspektiven) im weiteren Lebensverlauf der betroffenen Jugendlichen sowie mit gesellschaftlichen Folgekosten verbunden.</p> <p>Die direkten Kosten für eine Fremdbetreuung sind hoch: Sie reichen von jährlich 20.000 bis zu 180.000 GBP pro Fall. Durch den Essex Social Impact Bond kann Jugendlichen, die an der Schwelle zu einer Fremdbetreuung stehen, sowie ihren Familien effektive therapeutische Unterstützung geboten werden. Die Investoren stellen sozialen Organisationen 3,1 Millionen GBP zur Verfügung mit dem Ziel, es mehr Jugendlichen zu ermöglichen, in ihren Familien zu verbleiben. Der von den sozialen Organisationen verfolgte therapeutische Ansatz basiert auf der Multisystemischen Therapiemethode (MST) zur Behandlung von Jugendlichen mit starken Verhaltensauffälligkeiten. MST ist ein evidenzbasiertes Präventiv-Therapieprogramm, das seit über 30 Jahren erfolgreich in den USA, Australien, Neuseeland und jüngst auch in Nordeuropa eingesetzt wird. Über fünf Jahre erhalten ca. 380 Jugendliche und ihre Familien intensive therapeutische Unterstützung.</p> <p>Der Erfolg des SIB wird anhand der durch die Maßnahmen erzielten Verringerung der Fremdbetreuungstage gemessen. Wird das gesteckte Ziel – die Vermeidung der Fremdbetreuung bei ca. 100 Jugendlichen – erreicht, erhalten die Investoren finanzielle Renditen zwischen 8,2 und 12,3 % pro Jahr auf das eingesetzte Kapital. Diese Zahlungen sind im Erfolgsfall durch den Essex County Council zu erbringen, liegen aber in jedem Fall unter den Kosten, die dem Council sonst (ohne die Maßnahmen) durch die Fremdunterbringung entstanden wären.</p>

Kapazität	Der SIB wurde durch die Kreisverwaltung von Essex aufgelegt; mehrere Stiftungen und soziale Investmentfonds haben das Kapital eingebracht. Eine abschließende Evaluation des Essex Social Impact Bonds ist jedoch noch nicht möglich.
Quelle	http://www.socialfinance.org.uk/work/sibs/vulnerable-children (Social Finance 2014)

Abb. 14: Essex: Essex Social Impact Bond

5 Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

5.1 Überblick

In Kapitel 3.3 wurde eine angemessene Konsolidierung als eine wesentliche Herausforderung für die nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse bezeichnet. Im Folgenden werden drei Lösungsansätze skizziert, die auf den in Kapitel 4 skizzierten, guten Beispielen aufsetzen:

Bereich	Lösungsansatz
Normative Ebene	Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht
Strategische Ebene	Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung
Operative Ebene	Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Abb. 15: Überblick über die Lösungsansätze

Der inhaltliche Zusammenhang der einzelnen Lösungsansätze stellt sich wie folgt dar: Die rechtliche Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht bildet eine formelle Grundlage für die Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung, bei deren Umsetzung u. a. der Einsatz alternativer Finanzierungsinstrumente durch die Landesverwaltung in Frage kommt.

Die Beschreibung der Lösungsansätze gliedert sich jeweils nach folgendem Schema:

- Ziele;
- Eckpunkte;
- Wechselwirkungen.

Unter „Wechselwirkungen“ werden positive Auswirkungen auf die geplanten Handlungsfelder bzw. Querschnittsthemen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW bzw. mögliche Synergieeffekte verstanden (MKULNV 2013). Folgende Handlungsfelder sollen in den Mittelpunkt des nordrhein-westfälischen Strategieprozesses gestellt werden: Klimaschutz, Energiewende, Nachhaltiges Wirtschaften, Schutz natürlicher Ressourcen (Biodiversität, Wald, Wasser, Flächen/Boden, nachhaltige Landbewirtschaftung, Luft, Umwelt und Gesundheit), Demografie, faire Arbeit, Integration und Interkulturalität, sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe, nachhaltige Finanzpolitik, nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung, Nahmobilität, nachhaltiger Konsum/nachhaltige Lebensstile, Bildung für nachhaltige Entwicklung und Eine-Welt-Politik. Darüber hinaus sollen bei allen Handlungsfeldern folgende Querschnittsthemen berücksichtigt werden: Gleichstellung der Geschlechter (Gender Mainstreaming), Barrierefreiheit und Inklusion, Nachhaltigkeit in den Kommunen („Lokale Agenda 21“), bürgerschaftliches Engagement/Teilhabe, Bildung sowie Wissenschaft, Forschung und Innovation, internationale Dimension sowie Auswirkungen auf die ländlichen Räume.

5.2 Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht

Es wird vorgeschlagen, in NRW noch im Rahmen der laufenden Legislaturperiode eigene, rechtliche Regelungen zur Schuldenbremse zu erlassen. Grundsätzliche Regelungen sollten zunächst in der Landesverfassung, konkretisierende anschließend in der Landeshaushaltsordnung bzw. auf gesetzlicher Ebene verabschiedet werden. Für eine Verankerung der Schuldenbremse im nordrhein-westfälischen Landesrecht werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen:

Ziele

Nach Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dementsprechend ist bei Bund und Ländern im Prinzip eine Nettokreditaufnahme von null zu erreichen. Gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 2 und 3 GG können Bund und Länder jedoch Ausnahmeregelungen (in Verbindung mit entsprechenden Tilgungsregelungen) für konjunkturelle Schwankungen sowie Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen vorsehen. In Art. 109 Abs. 3 S. 5 GG ist geregelt, dass die Länder diese Regelungen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen näher ausgestalten können.

Nach Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG dürfen die Länder bis zum 31. Dezember 2019 – nach Maßgabe der jeweils geltenden landesrechtlichen Regelungen – von Art. 109 Abs. 3 GG abweichen. Nach Ablauf dieses Übergangszeitraums gilt der Grundsatz des Haushaltsausgleichs automatisch auch für die Länder. Ausnahmen bzw. Abweichungen vom Grundsatz des Haushaltsausgleichs sind zulässig – allerdings nur dann, wenn das Land zuvor entsprechende, rechtliche Regelungen getroffen hat.

Inzwischen haben fünf Länder Regelungen zur Schuldenbremse in ihre Landesverfassungen aufgenommen: Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (Landesrechnungshof 2013: 187; Bundesbank 2011: 34-37). In sechs weiteren Ländern sind grundsätzliche Regelungen zur Schuldenbremse in die jeweiligen Landeshaushaltsordnungen eingefügt worden: Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (Landesrechnungshof 2013: 187). Schließlich hat der Freistaat Bayern das Prinzip der Schuldenbremse bzw. des Haushaltsausgleichs in seiner Haushaltsordnung festgeschrieben (Landesrechnungshof 2013: 187). In Berlin, Brandenburg, NRW sowie dem Saarland sind noch keine landesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbremse erlassen worden, wobei für Berlin und das Saarland – aufgrund der Konsolidierungshilfen – besondere Bestimmungen gelten (Landesrechnungshof 2013: 187).

In Ermangelung eigener, rechtlicher Regelungen zur Schuldenbremse gilt in NRW derzeit noch die Schuldenregel nach Art. 83 S. 2 LV. Anzustreben wäre daher eine landesrechtliche Ausgestaltung der grundgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse in der Landesverfassung bzw. der Landeshaushaltsordnung.

Als übergreifendes Ziel sollte ein Nachhaltigkeitsziel für den Haushalt bzw. die Haushaltspolitik in die Landesverfassung aufgenommen werden. Konkret kann das Nachhaltigkeitsziel darauf abstellen, dass die Tragfähigkeit der Landesfinanzen – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt – sicherzustellen ist. Zur Konkretisierung des Nachhaltigkeitsziels dient primär ein Schuldenziel. Das Schuldenziel kann und muss eng an der grundgesetzlich geregelten Schuldenbremse orientiert werden, die den Ausgleich des Haushalts grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten beinhaltet. Darüber hinaus sollte das Schuldenziel – je

nach Ausgangslage – die Konsolidierung des Haushalts bzw. die Rückführung des Defizits und den Abbau bestehender Schulden (Altschulden) umfassen. Ergänzend zum Schuldenziel sollte ein Konjunkturziel auf den Ausgleich konjunktureller Schwankungen abheben. Dem Schulden- und dem Konjunkturziel sollte schließlich ein Ausgabenziel zugeordnet werden, das die Orientierung der Ausgaben bzw. ihrer Struktur an dem Kriterium der Nachhaltigkeit im ganzheitlichen Sinne festschreibt.

- Für die Definition der Ziele wurde auf die Beispiele aus der Schweiz (Schweizerische Eidgenossenschaft und Kanton Aargau) zurückgegriffen. Beide Beispiele machen deutlich, dass mit der Einführung der Schuldenbremse eine mehrdimensionale Zielsetzung (z. B. Nachhaltigkeits-, Schulden-, Konjunktur- und Ausgabenziel) verfolgt werden kann.

Eckpunkte

a. Regeln zur Schuldenbremse (Grundsatz)

Die grundsätzlichen Regeln zur Schuldenbremse sollten die die Länder betreffenden, grundgesetzlichen Regeln übernehmen, auf die o. g. Ziele eingehen und den Zusammenhang der folgenden sowie eventuell weiterer Eckpunkte darstellen.

- Zur Gestaltung der grundsätzlichen Regeln der Schuldenbremse kann beispielsweise auf die Landesverfassungen aus Hessen und Mecklenburg-Vorpommern verwiesen werden. Beide Beispiele zeigen, dass die Länder mit eigenen Regeln zur Schuldenbremse in ihrer Verfassung i. d. R. die grundgesetzlichen Bestimmungen übernommen haben.

b. Regeln zur Schuldenbremse im Haushaltsmanagement

Die detaillierten Regeln zur Schuldenbremse sollten auf die Bedeutung der Schuldenbremse für die Haushaltsplanung, aber auch den Haushaltsvollzug und die Haushaltsrechnung bzw. den Haushaltsabschluss Bezug nehmen.

- Auf Regeln zur Schuldenbremse im Haushaltsmanagement gehen z. B. die Haushaltsordnungen des Landes Baden-Württemberg und des Freistaates Sachsen ein.

c. Regeln zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null

Mit den Regeln zur Rückführung der Nettokreditaufnahme auf null sollte geklärt werden, wie der Konsolidierungsprozess grundsätzlich zu gestalten ist. Allgemein wird dabei empfohlen, für die Rückführung des Finanzierungsdefizits einen verbindlichen, linearen Abbaupfad in Verbindung mit einem bestimmten Zeitraum vorzusehen. Für das aktuelle Finanzierungsdefizit im Landeshaushalt empfiehlt sich somit ein linearer Abbau bis zum Jahr 2020.

- Die Regeln zur Schuldenbremse aus der Schweizerischen Eidgenossenschaft machen deutlich, wie ein linearer Abbaupfad zur (erstmaligen) Erreichung der Nettokreditaufnahme von null – in diesem Fall über einen Zeitraum von drei Jahren – verbindlich vorgeschrieben werden kann.

d. Regeln zur Reduzierung der Altschulden

Altschulden sollten grundsätzlich abgebaut werden, um zukünftige Zinsbelastungen zu verringern bzw. zu vermeiden. Konkret sollten daher verbindliche Regeln für einen systematischen Abbau der Altschulden getroffen werden. Denkbar ist, dass die Altschulden ab dem Jahr 2020, d. h. nach dem erfolgten Haushaltsausgleich, regelmäßig reduziert werden. Denkbar ist auch, dass unerwartete und außerordentliche Einnahmen konsequent für die Reduktion der Altschulden verwendet werden.

- Das Beispiel aus dem Kanton Aargau demonstriert, wie ein systematischer Abbau der Altschulden auf null – in diesem Fall um 2 % pro Jahr ab 2007, d. h. in einem Zeitraum von regulär 50 Jahren – verbindlich geregelt werden kann.

e. Regeln zur Konjunkturkomponente (inkl. Tilgungsregeln)

Zunächst sollten Ausnahmeregelungen für konjunkturelle Schwankungen sowie Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen (Konjunkturkomponente) – in Verbindung mit entsprechenden Tilgungsregelungen – landesrechtlich verankert werden, um den Handlungsspielraum der Regierung erweitern und adäquat auf konjunkturelle Schwankungen oder besondere Situationen reagieren zu können. Die Ausnahmeregelung sollte möglichst einfach, klar und transparent gestaltet werden, um für die Öffentlichkeit verständlich zu sein (z. B. Gestattung von Ausnahmen nur bei einem Rückgang der Steuereinnahmen um mehr als 3 %). Die Tilgungsregelung sollte möglichst strikt sein, um als Sanktionsmechanismus wirken zu können (z. B. Festschreibung einer generellen Tilgungsfrist von 5 Jahren).

- Die Regeln zur Konjunkturkomponente basieren auf Beispielen aus Baden-Württemberg und Sachsen sowie Thüringen.

f. Regeln zur Einplanung von Risikopuffern

Für den Haushalt bestehen bestimmte Ausgaberrisiken, die nicht, nicht direkt oder nicht vollständig aus konjunkturellen Schwankungen, Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen resultieren. Konkret handelt es sich dabei z. B. um negative Entwicklungen bei Zins- oder Versorgungsausgaben. Für diese und ähnliche Entwicklungen sollte durch vorsichtige Schätzungen, die Einplanung von Risikopuffern bzw. die Vornahme von Sicherheitsabschlägen im Rahmen der Haushaltsplanung entsprechende Vorsorge betrieben werden (Landesrechnungshof 2013: 190). Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch, dass die der Haushaltsplanung zu Grunde liegenden Prognosen nicht vom Finanzministerium selbst, sondern von neutralen, externen Instituten erstellt werden.

g. Regeln zur Vermeidung der Umgehung der Schuldenbremse

Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse stellen z. B. „die Veräußerung von Vermögen, das zur Aufgabenerledigung genutzt wird, die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften oder die Durchführung von nicht wirtschaftlichen öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten“ (Landesrechnungshof 2013: 191-192) dar. Es sollten daher Regeln definiert werden, mit denen eine entsprechende Umgehung der Schuldenbremse vermieden werden kann.

Wechselwirkungen

Die Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung bzw. in der Landeshaushaltsordnung wirkt sich zunächst und vor allem positiv auf die nachhaltige Finanzpolitik des Landes NRW aus. Des Weiteren sind positive Auswirkungen auf eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu erwarten, wenn die Finanzpolitik in einem erweiterten ökonomischen Sinne verstanden wird. Zudem kann und soll mit den Mitteln der Finanzpolitik ein Beitrag zur Bewältigung des demografischen Wandels geleistet werden. Des Weiteren ist die nachhaltige Finanzpolitik des Landes NRW auch eine Grundlage dafür, erforderlichenfalls die kommunalen Haushalte unterstützen zu können. Insofern trägt die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht mittelbar auch zur Nachhaltigkeit in den Kommunen bei. Im Hinblick auf die internationale Dimension kann durch die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht ein Beitrag zur Erreichung der mittelfristigen Ziele für das gesamtstaatliche Defizit aus dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt geleistet werden.

5.3 Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung

Es wird vorgeschlagen, in NRW eine eigenständige und umfassende Konsolidierungsstrategie zu entwickeln und umzusetzen. Die Konsolidierungsstrategie sollte einen Zeitraum von max. fünf Jahren – bis zum In-Kraft-Treten der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Jahr 2020 – umfassen. Für die Entwicklung und Umsetzung der Konsolidierungsstrategie werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen:

Ziele

Die Konsolidierungsstrategie sollte in die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes NRW aufgenommen werden. Erstens kann hierdurch die haushalts- und finanzpolitische Strategie mit den eher fachlich-inhaltlichen Strategien des Landes NRW verknüpft werden. Zweitens kann hierdurch auch das Monitoring der Konsolidierungsstrategie mit dem Monitoring der Nachhaltigkeitsstrategie verbunden werden. Drittens besteht durch eine Integration der Konsolidierungs- in die Nachhaltigkeitsstrategie die Chance, regelmäßig haushalts- und finanzpolitische Fragestellungen in die öffentlichkeitswirksame Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu integrieren.

Das zentrale Ziel der Konsolidierungsstrategie sollte darin bestehen, die Grundlagen für die Einhaltung der Schuldenbremse bis und ab dem Jahr 2020 zu schaffen. Bis 2020 geht es vor allem um die Erreichung einer Nettokreditaufnahme von null. Ab 2020 steht – neben einer Fortsetzung des möglicherweise mittelfristigen bzw. konjunkturabhängigen Haushaltsausgleichs – der systematische Abbau von Altschulden im Vordergrund.

Gegenstand der Konsolidierungsstrategie sollte es auch sein, die relevanten Stakeholder in der Landesverwaltung, der Landespolitik, den Kommunen, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit – soweit als möglich – in die Entwicklung und Umsetzung der Strategie bzw. den Prozess der Haushaltskonsolidierung einzubeziehen. Transparenz, Kommunikation und Partizipation sind als wesentlichen Erfolgsfaktoren einer Konsolidierungsstrategie zu bezeichnen und entsprechend zu berücksichtigen.

- Für die Definition der Ziele wurde auf das Beispiel der kanadischen Budgetkonsolidierung im Zeitraum von 1993 bis 1997 zurückgegriffen. Das Beispiel aus Kanada betont – neben fachlichen Zielsetzungen, wie der Reduzierung des Finanzierungsdefizits und der Kontrolle der Ausgabensituation – auch nicht-fachliche Zielsetzungen, wie z. B. die Sicherstellung der öffentlichen Unterstützung für den Prozess der Budgetkonsolidierung.

Eckpunkte

- a. Umsetzung eines Kommunikations- und Partizipationskonzepts

Die Konsolidierungsstrategie sollte ein Kommunikations- und Partizipationskonzept beinhalten. Das Konzept sollte auf die entsprechenden Maßnahmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW abgestimmt werden. Die Kommunikationsmaßnahmen sollten u. a. auf die transparente Darstellung der Ziele und Maßnahmen zur Konsolidierung des Landeshaushalts NRW bis 2020 bezogen sein. Zudem sollten auch Partizipationsmaßnahmen ergriffen werden, um relevante Stakeholder bei der Entwicklung der Konsolidierungsstrategie zu beteiligen (z. B. bei der Durchführung einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik).

Zu den relevanten Stakeholdern zählen insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Führungskräfte der Landesverwaltung sowie Vertreter der Landespolitik, der Kommunen, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der allgemeinen Öffentlichkeit. Alle relevanten Stakeholder sollten in einen strukturierten und akzeptierten Dialogprozess zu den Schwerpunkten der Konsolidierung und somit auch zur Rolle des Staates insgesamt einbezogen werden. Die Gestaltung des Dialogprozesses kann ggf. an anderen Beteiligungsverfahren, die im Land NRW durchgeführt worden sind, orientieren (z. B. zur Klimaschutzplanung auf Landesebene oder zu Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene).

- Das Beispiel aus Kanada verdeutlicht, wie wichtig eine öffentliche Unterstützung für die erfolgreiche Konsolidierung des Haushalts, aber auch für die Beibehaltung des Haushaltsausgleichs sein kann. Die „Stimmung Pro-Defizitabbau“ hat es der kanadischen Regierung wesentlich erleichtert, Budgetkürzungen – auch gegen Kritik von einzelnen Seiten – vorzunehmen, ohne Reputation einzubüßen (Wagschal/Wenzelburger 2006: 101).

b. Durchführung einer umfassenden und systematischen Aufgabenkritik

Mit Hilfe der Aufgabenkritik sollte die Konsolidierungsstrategie auf eine Reduzierung der Ausgaben fokussiert werden, da sich die Betonung der Ausgabenreduzierung im Vergleich zur Einnahmensteigerung als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Konsolidierungsstrategien herausgestellt hat (OECD 2012: 2). Die Aufgabenkritik selbst sollte grundsätzlich alle Ressorts, alle Aufgaben und alle Ausgaben umfassen – im Sinne eines umfassenden Politik- und Programm-Reviews. Die aufgabenkritischen Analysen sollten schließlich nach einem einheitlichen Schema durchgeführt werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, welchen Beitrag die jeweiligen Ausgaben zu einem nachhaltigen Wachstum bzw. einer nachhaltigen Entwicklung insgesamt leisten können. Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenkritik ist schließlich ein politischer Wille zur Umsetzung aufgabenkritischer Ideen und Vorschläge – auch und gerade, wenn deren Umsetzung mit Personalkürzungen verbunden ist.

- Das kanadische Beispiel zeigt, dass ein umfassender und systematischer Prozess der Aufgabenkritik hilfreich für den Umsetzung der Budgetkonsolidierung ist.

c. Optimierung des Haushaltsprozesses

Um den Haushaltsprozess für die Zeit ab dem Jahr 2020 optimal zu gestalten, sollten verschiedene grundlegende Optionen geprüft werden, wie z. B. die Einführung von Modellhaushalten oder die Einführung von Doppel- bzw. Mehrjahreshaushalten (Wagschal 2009: 358, 361). Außerdem sollte analysiert werden, ob und, wenn ja, inwieweit die Methode des Haushaltsbenchmarkings – auf Basis finanzpolitischer Kennzahlen, wie den Stabilitätskennzahlen, oder auf Basis fachpolitischer Kennzahlen – systematisch eingesetzt werden kann, um jetzt und in Zukunft Einsparpotenziale zu ermitteln. Des Weiteren sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten bestehen, Haushaltspläne regelmäßig, umfassend und systematisch einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Schließlich sollten nicht nur Haushaltspläne einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden; vielmehr sollten Nachhaltigkeitsprüfungen, Risikoabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei allen größeren Vorhaben der Landesregierung – systematisch – durchgeführt werden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten langfristig angelegt sein und – im Sinne einer Nutzwertanalyse – auch nicht monetäre Aspekte beinhalten. Die Prüfungen, Abschätzungen oder Untersuchungen sollten möglichst verbindlich geregelt werden (z. B. im Rahmen der Landeshaushaltsordnung).

d. Entwicklung und Erprobung alternativer Finanzierungsinstrumente

Um bestehende Ausgaben zu reduzieren oder zusätzliche Einnahmen zu generieren, sollten auch alternative Finanzierungsinstrumente entwickelt, erprobt und ggf. eingeführt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei innovative Instrumente, wie z. B. Social Impact Bonds (siehe Kapitel 5.4). Des Weiteren geht es um die Prüfung, ob und, wenn ja, inwieweit noch andere Finanzierungs- und Organisationsmodelle eingesetzt werden könnten.

e. Durchführung weiterer Maßnahmen

Als weitere Maßnahmen einer Strategie zur Konsolidierung des Landeshaushalts kommen u. a. in Frage:

- Erarbeitung und Umsetzung einer finanzbezogenen Demographiestrategie zur Ausschöpfung von Demographiegewinnen;
- Prüfung von Investitionsvorhaben auf nachhaltige Wirkungen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich (inkl. Abschätzung langfristiger Renditen bzw. weiterer Auswirkungen);
- Umstellung der Förderpolitik zur Verstärkung der Kreditfinanzierung, zur Vermittlung von Anreizen, vereinbarte Zielsetzungen zu erreichen, sowie zur Verbreitung erfolgreich evaluierter Projekte im Vergleich zur laufenden Initiierung neuer Projekte;
- Länderübergreifende Zusammenarbeit zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen.

Wechselwirkungen

Die Entwicklung und Umsetzung einer eigenständigen und umfassenden Konsolidierungsstrategie des Landes NRW zur Einhaltung der Schuldenbremse trägt zu aller erst dazu bei, die fiskalische Nachhaltigkeit sicherzustellen. Nachhaltige Finanzpolitik im ganzheitlichen Sinne wirkt sich aber auch positiv auf die nachhaltige Entwicklung der Wirtschaft (Nachhaltiges Wirtschaften), der Umwelt (Klimaschutz, Energiewende, Schutz natürlicher Ressourcen, etc.) und der Gesellschaft (Demografie, faire Arbeit, Integration, etc.) aus. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Wegfall von Aufgaben im Zuge der Umsetzung einer Konsolidierungsstrategie i. d. R. auch mit einem Wegfall von Stellen verbunden ist. Der Personalabbau wiederum erschwert häufig die Bewältigung neuer Herausforderungen (z. B. der Ausbau der Ganztagschule oder die Umsetzung inklusiver Bildung). Wichtig ist daher die Transparenz über die Konsolidierungsstrategie und ihre Wechselwirkungen. Die transparente, kommunikative und partizipative Erarbeitung der Konsolidierungsstrategie stärkt die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger sowie des bürgerschaftlichen Engagement.

5.4 Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Es wird vorgeschlagen, in NRW alternative Finanzierungsinstrumente weiter zu verankern und ggf. neu zu entwickeln, zu erproben und einzuführen. Als alternative Finanzierungsinstrumente kommen z. B. Impact Bonds (Sustainability Impact Bonds, Green Impact Bonds oder Social Impact Bonds) in Betracht. Impact Bonds können dazu beitragen, die Wirkungsorientierung im Rahmen von Finanzierungslösungen sowie bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen insgesamt stärker in den Vordergrund zu rücken.

Die Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung soll im Folgenden am Beispiel der sog. „Social Impact Bonds“ (SIBs) skizziert werden. SIBs „bieten eine neue, innovative Möglichkeit, präventive Maßnahmen im sozialen Sektor mit Hilfe von privaten Investoren zu finanzieren“ (Weber 2013: 5).

Für die Entwicklung, Erprobung und ggf. Einführung von SIBs werden folgende Ziele und Eckpunkte empfohlen:

Ziele

Bei SIBs handelt es sich um wirkungsorientierte Finanzierungsinstrumente, welche sich des sogenannten Kommissionsmodells der Finanzierung bedienen. Dieses ist insbesondere in der Sozialwirtschaft im Austausch zwischen öffentlicher Hand und klassischen gemeinnützigen Organisationen (Non-Profit-Organisationen, ein Großteil der Sozialdienstleister in der deutschen Sozialwirtschaft) interessant, da es den Akteuren erlaubt, privates Investitionskapital einzuwerben, ohne selbst direkt Finanzerträge für die Investoren erwirtschaften zu müssen. Im Kommissionsmodell erfolgt die Rückzahlung an Investoren nicht durch das Sozialunternehmen selbst, sondern durch einen interessierten Dritten – z. B. einen öffentlichen Finanzierungsträger oder eine philanthropische Organisation. Es handelt sich also um ein Dreiecksgeschäft zwischen Sozialunternehmen, Investoren und einem weiteren Akteur. Das Sozialunternehmen erhält in diesem Modell die Finanzmittel von den Investoren; diese wiederum erhalten ihre Mittel sowie ihre Rendite vom interessierten Dritten – in der Regel auf Basis einer vorher getroffenen Vereinbarung (z.B. abhängig vom Erfolg der erbrachten sozialen Leistung). Die Rückzahlung kann bei dieser Variante insbesondere durch öffentliche Finanzierungsträger übernommen werden, die von den finanziellen Effekten der sozialen Maßnahmen profitieren, z. B. in Form von Einsparungen. Im Gegenzug beteiligen sie die Investoren an den Kosteneinsparungen und ermöglichen diesen so eine Rendite.

Als Beispiel dieses Modells wirkungsorientierter Finanzierung dienen SIBs, wobei die Bezeichnung „Bond“ (= „Anleihe“) irreführend ist: Tatsächlich handelt es sich bei diesem sozialen Finanzierungsinstrument um eine sektorenübergreifende Kooperation. Beteiligt an einem SIB sind in der Regel ein oder mehrere soziale Dienstleister, private, wirkungsorientierte Investoren und der Staat. Im Rahmen eines Vertrages (oder mehrerer Verträge) regeln die Parteien ihre Zusammenarbeit. Hier werden die konkreten Finanzierungsmechanismen, die Verteilung von Risiken und die gewünschten Ergebnisse (Wirkung) festgelegt und die Verpflichtungen der Akteure vereinbart:

- Der soziale Dienstleister verpflichtet sich, eine bereits erprobte Intervention zu erbringen und dadurch eine messbare soziale Wirkung zu erzielen. Dies kann zum Beispiel die enge Begleitung und Unterstützung von jungen Langzeitarbeitslosen sein, die dadurch mit höherer Wahrscheinlichkeit langfristig in den Arbeitsmarkt integriert werden können.
- Die Intervention wird durch privates Investitionskapital finanziert. Erreicht die Intervention die festgelegte soziale Wirkung, erhalten die Investoren das eingesetzte Kapital und eine Rendite, die von der Wirkung der sozialen Maßnahmen abhängt.
- Die ausgezahlte Rendite kommt in diesem Fall nicht direkt vom Kapitalempfänger (dem sozialen Dienstleister), sondern wird von der öffentlichen Hand gezahlt, wenn die finanzierte Intervention sich als wirksam erweist und sich dadurch Einsparungen in den öffentlichen Kassen generieren lassen (siehe nächste Abbildung).

Kommissionsmodell

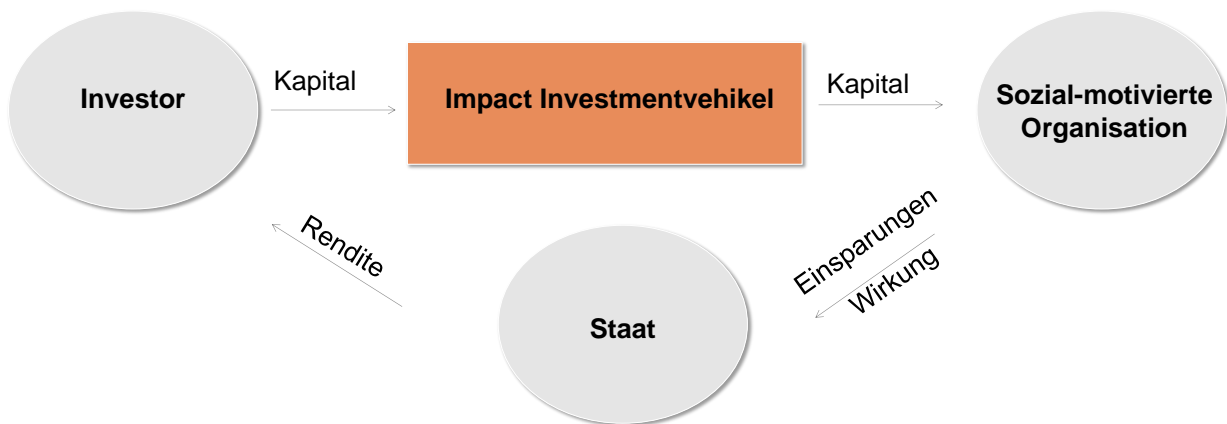


Abb. 16: Darstellung des Kommissionsmodells der Finanzierung

Der Einsatz von SIBs bietet sich dort an, wo präventive, skalierbare Maßnahmen für eine bestimmte Zielgruppe anstehen, deren Problemlage für die öffentliche Hand von hoher Bedeutung ist. Das SIB-Modell erlaubt es der öffentlichen Hand, ihr Wirkungsziel noch höher anzusetzen, als dies bei einer Finanzierung der „üblichen“ Maßnahmen möglich wäre; das dabei entstehende Risiko wird von wirkungsorientierten Investoren getragen, die sich wiederum für eine direkte, nachvollziehbare und positive soziale Veränderung in ihrer Region einsetzen wollen.

In einem etablierten Sozialsystem wie Deutschland können wirkungsorientierte Investitionen (WI) hauptsächlich komplementär zur bestehenden Finanzierung wirken; mittels WI kann zusätzliches Kapital zur Förderung von Prävention, Innovation und Skalierung in die Sozialwirtschaft geleitet werden:

- Durch Prävention werden einzelne Leistungen oder auch das gesamte System von Leistungen und Maßnahmen so angelegt, dass eine Verschlimmerung von Problemlagen vermieden und somit die Inanspruchnahme weiterer Leistungen überflüssig wird, beziehungsweise ein Übergang in aufwendigere Versorgungsformen vermieden oder hinausgezögert werden kann.
- Innovation ist in vielen Leistungsbereichen der Sozialwirtschaft lediglich aus dem Spielraum zu finanzieren, den die von den Kostenträgern gezahlte Vergütung hierfür zulässt; zudem gibt es gesetzliche Modellklauseln, die aber nur spezifische Innovationen fördern.

- Vielfach entspringen diesen Bemühungen auch erfolgreiche Pilot- oder Leuchtturmprojekte, welche nach erfolgreicher Beendigung nicht weiter verbreitet werden. Dies ist oft auf die projektbasierte Finanzierung und den damit nach Ablauf der Projektphase auftretenden Ressourcenmangel zurückzuführen. Eine durchgängige Strategie, wirksame Projekte zu skalieren, könnte verhindern, dass das „Rad“ vielerorts neu erfunden werden muss und würde viel Zeit, Kraft und finanzielle Mittel einer wirkungsvolleren Verwendung zuführen.

Die drei Ziele der Prävention, Innovation und Skalierung in der deutschen Sozialwirtschaft sollen gezielt und flächendeckend gefördert und WI mittel- und langfristig als zusätzlicher Finanzierungsbaustein für soziale Dienstleistungserbringer in Deutschland etabliert werden. Dieser Finanzierungsansatz hat das Potential, einen signifikanten Beitrag zur Bewältigung kostenintensiver, demographischer und sozialer Herausforderungen leisten zu können. Hierfür müssen jedoch geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden.

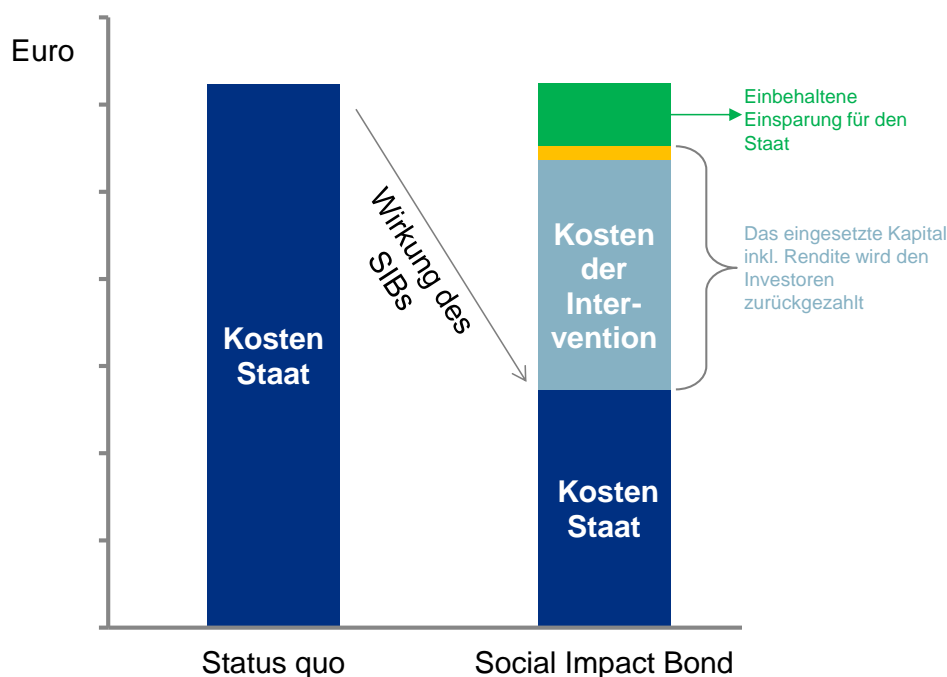


Abb. 17: Vergleich Status quo – Social Impact Bond (SIB)

Eckpunkte

a. Evaluierung, Entwicklung und Erprobung von SIBs

Um die Machbarkeit von SIBs zu demonstrieren, sollten laufende Pilotprojekte evaluiert und ggf. weitere Pilotprojekte durchgeführt werden. Idealerweise sind die Pilotprojekte auf unterschiedliche Bereiche bezogen, um deutlich zu machen, dass SIBs in verschiedenen Anwendungsfeldern zum Einsatz kommen können. Im Rahmen des Projekts „Social Investment – Wirkungsorientierte Finanzierung für gesellschaftliche Herausforderungen“ hat die Bertelsmann Stiftung in den vergangenen

18 Monaten intensiv nach möglichen Anwendungsfeldern für SIB-Pilotprojekte in Deutschland gesucht. Im engen Austausch mit Experten und Praktikern wurden dabei die folgenden Felder identifiziert:

- Kinder- und Jugendhilfe;
- Pflege im Alter;
- Integration in Arbeit.

Da Erfahrungswerte für SIBs noch relativ gering sind, sind die Transaktionskosten (z.B. für die Suche nach geeigneten Interventionen, die Verhandlungen zwischen den Akteuren, die Evaluierung und die Wirkungsanalyse) aktuell noch hoch. Um diese Transaktionskosten zu senken und aus geschaffenen Erfahrungswerten zu lernen, sind solide Rahmenbedingungen von zentraler Bedeutung.

- Für ein exemplarisches und erfolgreiches Pilot- oder Modellprojekt wird auf den Social Impact Bond von Essex County verwiesen.

b. Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Skalierung von SIBs

Der Markt für wirkungsorientiertes Investieren, und somit auch für SIBs, befindet sich noch in einer Experimentier- bzw. Innovationsphase. Für den weiteren Marktaufbau ist jetzt eine „Proof of Concept“-Phase notwendig, während der in ausgewählten Bereichen der Sozialwirtschaft eine systematische Erprobung von WI-finanzierten Leistungen durchgeführt wird. Voraussetzungen für die Weiterentwicklung und langfristige Systemrelevanz von WI sind somit gezielte Modell- bzw. Pilotprojekte zur Erprobung dieser noch relativ neuartigen Finanzierungsansätze. Auf Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse können Anpassungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgenommen werden, um die Anwendung von WIs in Deutschland zu verstetigen und in das bestehende Finanzierungssystem der Sozialwirtschaft einzugliedern. Nebst der Bereitstellung von Informationsangeboten in Form von Austauschplattformen, der Sammlung, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen für alle beteiligten Akteuren, sind zwei Elemente besonders zentral für die Entwicklung von wirkungsorientiertem Investieren:

- Schaffung von Anreizen zur Umsetzung von Prävention, Innovation und Skalierung in ausgewählten Bereichen der Sozialwirtschaft durch Prüfung der Möglichkeiten der Lenkung von WI in diese Bereiche (Eine Möglichkeit wäre z.B. staatlich unterstützte, regionale WI-Fonds, die für Prävention, Innovation und Skalierung eingerichtet werden);
- Weiterentwicklung des sozialrechtlichen Regelsystems durch erprobte wirkungsorientierte Präventionsangebote durch Aufbereitung erfolgreicher Präventionsmodelle mit Kosten-Nutzen-Rechnungen zur Übernahme in das Regelsystem.

Auf internationaler Ebene ist die Entwicklung eines Marktes für soziale Investitionen bisher vor allem von Regierungen in angelsächsischen Ländern gefördert worden. Gute Beispiele für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen finden sich daher u. a. in Großbritannien, Irland, USA, Australien oder Kanada (Weber 2013: 8).

Überdies kam es im Rahmen der britischen G8-Präsidentschaft im Jahr 2013 zur Gründung der sogenannten Social Impact Investment Taskforce (SIITF), besetzt mit jeweils staatlichen und zivilgesellschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten. Diese privat-öffentliche,

unabhängige Taskforce erhielt seitens des britischen Premiers David Cameron das Mandat, Empfehlungen zu formulieren für den Aufbau bzw. für die Weiterentwicklung von internationalen Märkten, auf denen Angebot und Nachfrage für wirkungsorientiertes Investitionskapital effektiv zusammenfinden.

Auf der nationalen Ebene der G8-Staaten wurden jeweils National Advisory Boards (NABs) gegründet, so auch in Deutschland. Diese bestand aus 37 Vertretern von Sozialwirtschaft, Finanzwirtschaft, Stiftungen, Wissenschaft und öffentlicher Hand und stand unter dem Vorsitz von Dr. Brigitte Mohn, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann Stiftung. Das deutsche NAB informierte die internationale Taskforce über die länderspezifischen Gegebenheiten und Erfahrungen mit privatem Investitionskapital im System sozialer Dienstleistungen eines ausgebauten Wohlfahrtsstaates. Der aus diesem Prozess resultierende Abschlussbericht wurde am 15. September 2014 veröffentlicht.

Wechselwirkungen

Als alternatives bzw. zusätzliches Finanzierungsinstrument leisten SIBs einen Beitrag zur Nachhaltigkeit der Finanzpolitik. Je nach ihrem Anwendungsfeld wirken sich SIBs zudem positiv auf andere Bereiche einer nachhaltigen Entwicklung aus (z. B. sozialer Zusammenhalt, Demografie, faire Arbeit, Integration oder Inklusion). Darüber hinaus werden SIBs häufig mit Bezug auf ein bestimmtes, lokales oder regionales Umfeld aufgelegt. SIBs tragen insofern auch bei zu einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene („Lokale Agenda 21“).

Anhang

Anlage 1: Ergebnisse der Fokusgruppensitzung

Im Rahmen des Projekts „Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln“ der Bertelsmann Stiftung ist am 22. Mai 2014 eine Fokusgruppensitzung zum Thema „Nachhaltige Haushaltspolitik“ durchgeführt worden. An der Sitzung haben folgende Personen teilgenommen:

Prof. Dr. Bernd Adamaschek	Institut für Strategie- und Organisationsentwicklung, Hertel
Stefanie Hübner	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für den öffentlichen Sektor, Berlin
Jeremy Birnbaum	Project Manager, Programm Zukunft der Zivilgesellschaft, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Andreas Esche	Director, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Prof. Dr. Harald Heinrichs	Professor für Nachhaltigkeit und Politik, Leuphana Universität Lüneburg
Dr. Jörg Hopfe	Abteilungsleiter, NRW.BANK, Münster
Diplom-Volkswirt Eberhard Kanski	Stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes, Bund des Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf
Dominique Klöck	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf
Lutz Kummer	Teamleiter Fachreferat Finanzen, Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Herne
Dr. Frank Littwin	Referatsleiter, Finanzministerium NRW, Düsseldorf
Dr. Thieß Petersen	Senior Expert, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dr. Klaus Reuter	Geschäftsführer, Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, Dortmund
Henrik Riedel	Project Manager, Programm Nachhaltig Wirtschaften, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Heinrich Verbeek	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW, Düsseldorf

Abb. 17: Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fokusgruppe

Ziel der Sitzung war es, die erste Fassung eines Impulspapiers zur Nachhaltigkeitsstrategie NRW vor- und zur Diskussion zu stellen. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Diskussion zu folgenden Kapiteln des Impulspapiers (1. Fassung) zusammengefasst:

- Kapitel 2: Was ist das Thema dieses Papiers?
- Kapitel 3: Wo steht NRW heute?
- Kapitel 5: Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar?

Was ist das Thema dieses Papiers? (Kapitel 2)

Die Diskussion zur Fokussierung des Themas auf „Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse – Konsolidieren, aber richtig“ kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Der mögliche Beitrag der Haushaltspolitik zur nachhaltigen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik bzw. zur nachhaltigen Entwicklung insgesamt sollte klar herausgearbeitet werden.
- In diesem Zusammenhang sollte auch deutlich gemacht werden, dass die „Stellschrauben“ für eine gesamthaft nachhaltige Entwicklung eher auf der Fach- als auf der Haushaltsseite liegen.
- Insofern sei es wichtig zu betonen, dass wirtschaftliches Handeln in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung verankert werden müsse; hierbei gelte es vor allem, die Strukturen und Prozesse des Wirtschaftens zu verändern (sowohl auf der Ausgaben-, als auch auf der Einnahmenseite).
- Wirtschaftliches Handeln in allen Bereichen des Staates, der Politik und der Verwaltung könnte und sollte durch eine Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik gefördert werden; da auch die Kommunen eine kaufmännische Buchführung („Neues Kommunales Finanzmanagement“) einführen bzw. eingeführt haben, sollte an dieser Stelle ein Prozess des gegenseitigen Lernens initiiert werden.
- Mit dem Systemwechsel bei der Buchführung seien eine verstärkte Wirkungsorientierung und insbesondere eine Integration von Nachhaltigkeitsindikatoren in den Haushalt möglich und weiter zu verfolgen.
- Anzustreben sei zudem eine Institutionalisierung des nachhaltigen Haushaltens bzw. eine stärkere Selbstbindung der Politik zu wirtschaftlichem Handeln.
- Als konkrete Grundsätze und Maßnahmen einer nachhaltigen Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse kommen in Betracht:
 - Definition der Rolle des Staates („ordnungspolitischer Rahmen“);
 - Einführung des Zero-based Budgeting;
 - Prioritätensetzung im Bereich der Ausgaben;
 - Begrenzung des Ausgabenwachstums auf das Einnahmenwachstum;
 - Berücksichtigung von Möglichkeiten der Einnahmenerhöhung (z. B. im Bereich der Steuerpolitik bzw. -verwaltung):
 - Verfolgung einer Commitment-Strategie;
 - Entwicklung eines Demografie-Konzeptes;
 - Einführung einer verbindlichen Finanzplanung;
 - Durchführung systematischer Wirtschaftlichkeitsanalysen.

Wo steht NRW heute? (Kapitel 3)

Die Diskussion zur Ausgangslage, zu den aktuellen Aktivitäten und zum weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW in Bezug auf eine nachhaltige Haushaltspolitik kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Um die Ausgangslage umfassend und genau darzustellen, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:
 - Gesamthaushalt des Landes NRW (nicht nur Kernhaushalt);
 - Haushaltsrisiken (z. B. demografische Entwicklung, wirtschaftliche Entwicklung oder Zinsentwicklung);

- Kommunalisierungsgrad des Landes und finanzielle Situation der Kommunen (auch im Vergleich zu anderen Ländern) sowie Einstandspflicht des Landes für die Kommunen;
 - Mögliche Einsparpotenziale (auf Landes- oder kommunaler Ebene; auch im Vergleich zu anderen Ländern bzw. auf Basis eines Haushaltsbenchmarks);
 - Weitere Entwicklung der föderalen Finanzordnung.
- Zu den aktuellen Aktivitäten des Landes NRW im Hinblick auf eine nachhaltige Haushaltspolitik sind zu zählen:
- Nutzung von Einsparpotenzialen bei Personalkosten und Zinszahlungen;
 - Umstellung der Förderpolitik (stärkere Betonung von Kreditfinanzierungselementen);
 - Erschließung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Einnahmen aus Steuern;
 - Verbesserung der Einnahmen bestimmter Landesbetriebe (z. B. Landesbetrieb Wald und Holz oder Materialprüfungsamt);
 - Optimierung des Liegenschaftsvermögens, des Flächenmanagements und des Facility Managements;
 - Neustrukturierung von Behörden.
- In Bezug auf den weiteren Handlungsbedarf des Landes NRW im Bereich der nachhaltigen Haushaltspolitik ist schließlich zu betonen:
- Eine nachhaltige Haushaltspolitik erfordert einen grundlegenden Wandel und folglich auch grundlegende Maßnahmen (der Innovationsgrad der diskutierten Maßnahmen ist relativ gering; neue Maßnahmen sind zu entwickeln): Denkbar ist, dass zunächst – z. B. im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie NRW – eine inhaltliche Zieldiskussion stattfindet. Auf dieser Grundlage wäre eine systematische Aufgabenkritik möglich. Schließlich könnte eine entsprechende, mittel- bis langfristig Finanzplanung aufgestellt werden.
 - Zur Umsetzung einer nachhaltigen Haushaltspolitik sind insbesondere Demografie-Gewinne zu nutzen; in diesem Zusammenhang kann möglicher Weise auch auf die Ergebnisse der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ (1992 bis 2002) zurückgegriffen werden.

Welche Lösungsansätze für NRW sind denkbar? (Kapitel 5)

a. Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Dass die Schuldenbremse im Landesrecht verankert werden sollte, ist unstrittig. Fraglich und entscheidend sei aber, wie die landesrechtliche Verankerung erfolgen kann.
- Bei der landesrechtlichen Regelung der Schuldenbremse sollte sowohl inhaltliche als auch prozessuale Aspekte berücksichtigt werden.
- Aus inhaltlicher Sicht sei zu empfehlen, zunächst das allgemeine Prinzip der Schuldenbremse in das Landesrecht aufzunehmen; konkrete rechtliche Maßnahmen seien im Nachgang zu verabschieden. Für die Erarbeitung rechtlicher Maßnahmen seien u. a. folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Regelungen zur verbindlichen Reduzierung der Nettokreditaufnahme auf null;
 - Regelungen zur Altschuldentilgung (z. B. Entwicklung einer Fondslösung);
 - Regelungen zum Umgang mit unerwarteten Mehreinnahmen (z. B. Nutzung zur Tilgung von Altschulden);
 - Regelungen zum Umgang mit Sondervermögen;
 - Regelungen zum Konjunkturbereinigungsverfahren;
 - Regelungen zur Tilgung neuer Kredite in Ausnahmefällen;
 - Regelungen zur vorsichtigen Schätzung von Einnahmen (z. B. Schätzung durch neutrale Institution).
- Aus prozessualer Sicht sollte die Transparenz, Kommunikation und Partizipation im Rahmen der Haushaltskonsolidierung verbessert werden. Gegebenenfalls kommt dabei eine Orientierung an der nordrhein-westfälischen Klimaschutzplanung oder den Bürgerhaushalten auf kommunaler Ebene in Betracht. Bei einer Beteiligung von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (unter Einbezug von Wirtschaft und Wissenschaft) ist insbesondere auch eine Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung als erforderlich anzusehen. Als für den Erfolg der Haushaltskonsolidierung förderlich hat sich im internationalen Vergleich außerdem die enge Kooperation von Finanzminister und Regierungschef herausgestellt.
- Bei der Haushaltskonsolidierung auf Landesebene sind die Wechselwirkungen mit der kommunalen Ebene zu berücksichtigen; insbesondere ist das Prinzip der Konnexität zu wahren.
- b. Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie durch die Landesregierung

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Wesentliches Ziel einer Konsolidierungsstrategie der Landesregierung sollte es sein, die betroffenen Stakeholder aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft miteinzubeziehen. Insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung sollten an der Entwicklung und Umsetzung der Konsolidierungsstrategie beteiligt werden. Im Ergebnis könnte ein strukturierter und akzeptierter Dialogprozess zu den Schwerpunkten der Konsolidierung und somit auch zur Rolle des Staates durchgeführt werden.
- Zu den Eckpunkten der Konsolidierungsstrategie sollte die regelmäßige Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Risikoabschätzungen gehören. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten langfristig angelegt sein und – im Sinne einer Nutzwertanalyse – auch nicht monetäre Aspekte beinhalten. Die Prüfungen, Untersuchungen oder Abschätzungen sollten möglichst verbindlich geregelt werden (z. B. im Rahmen der Landeshaushaltsordnung).
- Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenkritik sei ein politischer Wille zur Umsetzung (auch und gerade, wenn die Umsetzung mit Personalkürzungen verbunden ist).
- Als weitere Elemente der Haushaltskonsolidierungsstrategie kommen u. a. in Frage:

- Erarbeitung eines Demografie-Konzepts (zur Ausschöpfung von Demografie-Gewinnen);
 - Umstellung der Förderpolitik (verstärkte Umstellung auf Kreditfinanzierung; passgenaue Anreize zu vereinbarten Zielsetzungen; eher Verbreitung der als erfolgreich evaluierten Projekte als ständige Initiierung neuer Projekte);
 - Länderübergreifende Zusammenarbeit.
- In Bezug auf die Wechselwirkungen einer Konsolidierungsstrategie sollte bedacht werden, dass ein Wegfall von Aufgaben i. d. R. auch mit einem Wegfall von Stellen verbunden ist, welcher zunächst entsprechende Personalentwicklungskonzepte erforderlich macht. Der Personalabbau erschwere aber auch die Bewältigung neuer Herausforderungen (z. B. Ausbau der Ganztagschule und Umsetzung der Inklusion im Bildungsbereich). Erforderlich seien letztlich „intelligente Sparkonzepte“ (z. B. Entlastung von Lehrkräften bei Verwaltungsaufgaben). Insgesamt sollten Wechselwirkungen einer Konsolidierungsstrategie besser als bisher transparent gemacht werden (z. B. durch entsprechende Nachhaltigkeitsberichte).
- c. Umsetzung von alternativen Finanzierungsinstrumenten durch die Landesverwaltung (am Beispiel der Social Impact Bonds)

Die Diskussion zu den Zielen, Eckpunkten und Wechselwirkungen dieses Lösungsansatzes kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Wichtig erscheint, dass der Lösungsansatz nicht nur auf Social Impact Bonds fokussiert, sondern die Umsetzung alternativer Finanzierungsinstrumente durch die Landesverwaltung insgesamt betont wird. Auch die Bonds-Lösung sollte nicht nur auf Social Impact Bonds beschränkt werden; denkbar wäre vielmehr eine Ausdehnung des Ansatzes auf Green Impact Bonds oder Sustainability Impact Bonds.
- Social Impact Bonds stellen ein zusätzliches und ergänzendes Finanzierungsinstrument dar, für das es unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten gibt (ggf. ist der Ansatz auch ohne Fonds-Lösung denkbar, sofern eine staatliche Vorfinanzierung erfolgt).
- Social Impact Bonds können dazu beitragen, dass die Wirkungsorientierung sozialer sowie ggf. auch anderer Leistungen stärker in den Vordergrund rückt („von der Output- zur Outcome-messung“).
- Social Impact Bonds sollten einzelfallorientiert entwickelt werden; generell ist jedoch zu prüfen, für welche Bereiche sie am ehesten eingesetzt werden können.
- Im Einzelfall ist abzuschätzen, welche Einspareffekte durch Social Impact Bonds erzielt werden können und welche Transparenz über Einspareffekte bzw. Renditemöglichkeiten geschaffen werden muss.
- Unter Umständen stehen Social Impact Bonds in Konkurrenz zu anderen Finanzierungsmodellen (z. B. Stiftungen).
- Für die weitere Verbreitung von Social Impact Bonds ist der Erfolg von Pilotprojekten als entscheidend anzusehen.
- Insgesamt ist der Verstetigung gut laufender, alternativer Finanzierungsprojekte der Vorzug vor der Entwicklung immer wieder neuer Projekte zu geben.

Anlage 2: Ergebnisse der repräsentativen Befragung

Allgemeine Einschätzung zur Nachhaltigkeit

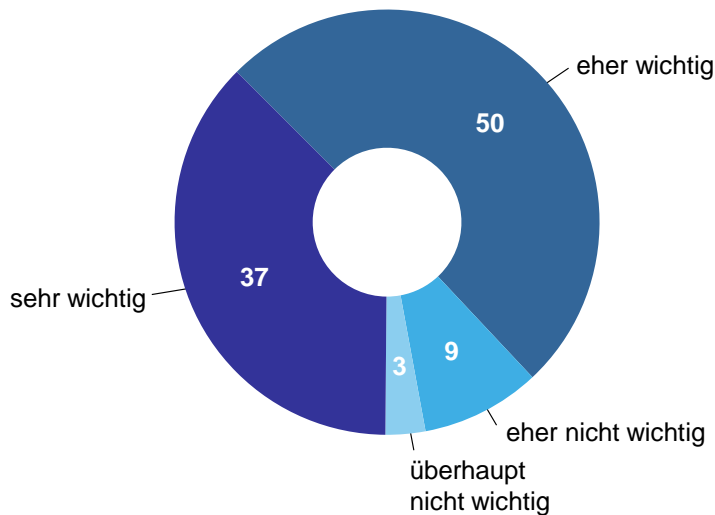
Die Befragung setzte mit zwei allgemeinen Fragen zum Thema „Nachhaltigkeit“ im weiteren Sinne ein. Zunächst wurde nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik gefragt, anschließend nach den größten Problemen, um die sich die Landespolitik kümmern sollte. Gegen Ende des Interviews wurde zudem nach der persönlichen Wichtigkeit des Themas „Nachhaltigkeit“ gefragt.

Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW

Bei der einleitenden Frage nach der Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in Nordrhein-Westfalen war zu berücksichtigen, dass der Nachhaltigkeitsbegriff nicht als allgemein bekannt vorausgesetzt werden kann. Er musste in der Befragung also zunächst kurz und allgemein verständlich definiert werden. Für die Befragung wurde die Nachhaltigkeits-Definition verwendet, *„dass nicht mehr verbraucht werden darf, als jeweils wieder nachwachsen oder künftig wieder bereitgestellt werden kann.“* Zu berücksichtigen war allerdings auch, dass mit dieser Definition ein positiver Stimulus gesetzt wird, jedoch für Beurteilung von Nachhaltigkeit auch mögliche negative Seiten berücksichtigt werden müssen.

Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW: Für neun von zehn Befragten wichtig

Angaben in Prozent; n=1.000



infas

Frage:

Immer wieder hört man von „Nachhaltigkeit“. Darunter versteht man den Grundsatz, dass nicht mehr verbraucht werden darf, als jeweils wieder nachwachsen oder künftig wieder bereitgestellt werden kann. Für wie wichtig halten Sie es, dass sich die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen bei ihren Entscheidungen nach diesem Grundsatz richtet – auch wenn dies in der Gegenwart Nachteile für die Bürger haben kann, zum Beispiel geringere Leistungen vom Staat, höhere Steuern oder höhere Preise für Produkte?

an 100% fehlende Prozentanteile:
„weiß nicht“

Abb. 18: Wichtigkeit einer nachhaltigen Landespolitik in NRW

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien „sehr wichtig“, „eher wichtig“, „eher nicht wichtig“ oder „überhaupt nicht wichtig“ abstimmen.

Für fast neun von zehn Befragten ist eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen (sehr

oder eher) wichtig. Lediglich gut einer von zehn Befragten hält eine solche Landespolitik für (eher oder überhaupt) nicht wichtig. Hervorzuheben ist, dass die Gruppe der jüngsten Befragten (18 bis 19 Jahre) mit 97 Prozent tendenziell häufiger als alle Befragten angegeben hat, dass ihr eine nachhaltige Landespolitik in Nordrhein-Westfalen wichtig bzw. sehr wichtig ist.

Größte Probleme, um die sich Landespolitik NRW kümmern sollte

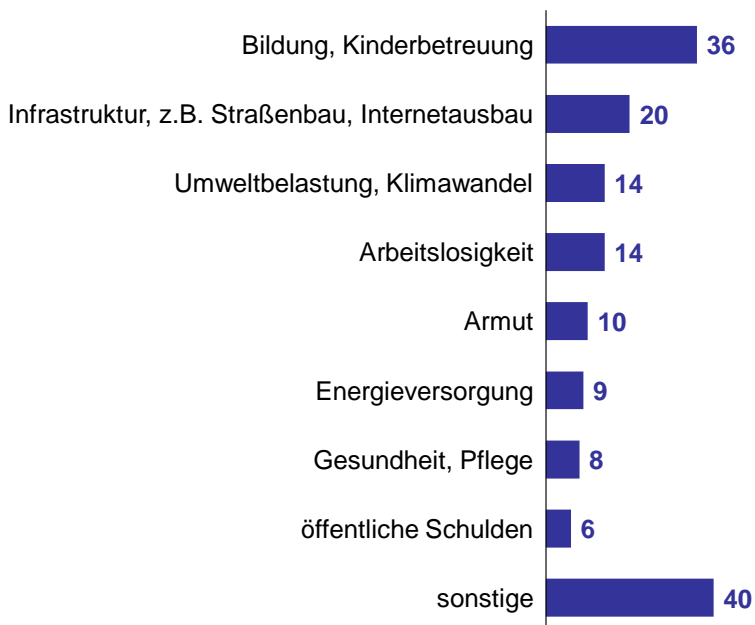
Anschließend wurde erhoben, welche aktuellen oder künftigen Probleme aus Sicht der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am größten sind, derzeit von der Landespolitik aber noch nicht ausreichend beachtet werden. An dieser Stelle wurde im Pretest bewusst eine offene Frage gestellt, um aus diesen Antworten nach dem Pretest Antwortkategorien abzuleiten.

Dies war notwendig, um nach Abschluss der Befragung quantitative Auswertungen vornehmen zu können.

Größte Probleme, um die sich die Landespolitik NRW kümmern sollte: Bildung und Kinderbetreuung am häufigsten genannt

infas

Angaben in Prozent; n=1.000, Mehrfachnennung



Frage:

Was glauben Sie, sind die größten Probleme, um die sich die Landespolitik in Nordrhein-Westfalen stärker als bisher kümmern sollte? Benennen Sie das bitte kurz in eigenen Worten.

Hinweis:

Die Antwortkategorien wurden nach dem Pretest festgelegt. Im Hauptfeld wurde die Frage wie im Pretest offen gestellt, und die Antworten wurden durch die Interviewer zugeordnet, wenn dies eindeutig und ad hoc möglich war.

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen; Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

6

Abb. 19: Größte Probleme, um die sich Landespolitik NRW kümmern sollte

Für diese Frage waren Mehrfachnennungen möglich, dadurch summieren sich die ausgewiesenen Kategorien auf über 100 Prozent.

In der Feldphase der Hauptstudie wurde die Frage weiterhin offen gestellt, die Nennungen wurden jedoch bereits während des Interviews den Antwortkategorien zugeordnet, sofern dies den Interviewern eindeutig und ad hoc möglich war. Nennungen, bei denen eine solche Zuordnung nicht möglich war, wurden dagegen im Wortlaut erfasst und für die quantitative Auswertung bis auf weiteres der

Kategorie „sonstige“ zugeordnet. An dieser Stelle seien beispielhaft einige dieser „sonstigen“ Probleme genannt:

- Asylpolitik, Migration, Integration,
- Soziale Gerechtigkeit,
- Kriminalität, innere Sicherheit,
- Wohnraumangebot,
- Konsumverhalten.

Erwartungsgemäß wurde von einem großen Teil der Befragten (40 Prozent) mindestens ein Problem benannt, das sich keiner der acht vordefinierten Kategorien eindeutig und ad hoc zuordnen ließ und somit als „sonstiges“ Problem eingeordnet wurde. Bei den Problemen, die sich den acht genannten Kategorien zuordnen ließen, gab es große Unterschiede in den Häufigkeiten der Nennungen.

Die Thematik der Bildung/Kinderbetreuung wurde von gut jedem Dritten als eines der größten Probleme genannt, die öffentliche Verschuldung nur von jedem Sechzehnten.

Im Einzelnen wurden die Problembereiche mit den folgenden Häufigkeiten genannt: Bildung, Kinderbetreuung (36 Prozent); Infrastruktur, z.B. Straßenbau, Internetausbau (20 Prozent); Umweltbelastung, Klimawandel (14 Prozent); Arbeitslosigkeit (14 Prozent); Armut (10 Prozent); Energieversorgung (9 Prozent); Gesundheit, Pflege (8 Prozent); öffentliche Schulden (6 Prozent).

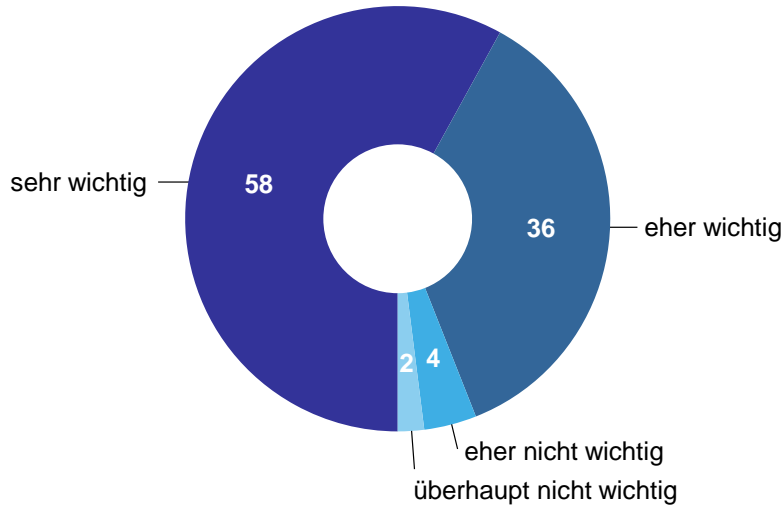
Die vorliegenden Auswertungen basieren auf der beschriebenen Zuordnung zu den acht genannten Kategorien. Eine Nachkodierung fand nicht statt. Problemfelder, die nicht bereits im Pretest angesprochen wurden und in diesen Kategorien ihren Niederschlag fanden, werden somit nicht explizit ausgewiesen, sondern sind unter „sonstige“ enthalten. Offene Nennungen, die den genannten Kategorien durch die Interviewer nicht eindeutig und ad hoc zugeordnet werden konnten, bei denen sich aber bei genauerer Betrachtung im Nachhinein zeigte, dass sie diesen Kategorien zugeordnet werden könnten, sind in den Auswertungen ebenfalls unter „sonstige“ enthalten. Damit verdeutlicht die Auswertung, *welche der vorab definierten Kategorien* von den Befragten wie oft zu den größten Problemen gerechnet wurden, um die sich die Landesregierung stärker als bisher kümmern sollte. Die ausgewiesenen Anteilswerte stellen insoweit eine konservative Schätzung dar, als sie nur diejenigen offenen Nennungen berücksichtigen, die diesen Kategorien ad hoc und eindeutig zugewiesen werden konnten.

Persönliche Wichtigkeit des Themas „Nachhaltigkeit“

Die dritte allgemeine Frage zum Thema „Nachhaltigkeit“ wurde am Ende des Interviews gestellt. Es ging dabei darum einzuschätzen, wie wichtig das Thema „Nachhaltigkeit“ für die Befragten persönlich ist.

Persönliche Wichtigkeit des Themas „Nachhaltigkeit“:
Für neun von zehn Befragten wichtig

Angaben in Prozent; n=1.000



infas

Frage:

Alles in allem, was würden Sie sagen? Wie wichtig ist das Thema „Nachhaltigkeit“ für Sie persönlich?

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen; Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Abb. 20: Persönliche Wichtigkeit des Themas „Nachhaltigkeit“

Die Befragten konnten ihre jeweiligen Antworten mit den Antwortkategorien „sehr wichtig“, „eher wichtig“, „eher nicht wichtig“ oder „überhaupt nicht wichtig“ abstimmen. 94 Prozent der Befragten gaben an, dass ihnen das Thema „Nachhaltigkeit“ (sehr oder eher) wichtig sei. Lediglich sechs Prozent gaben an, dieses Thema sei für sie (eher oder überhaupt) nicht wichtig.

Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse

Der letzte Fragenblock hatte den Themenschwerpunkt „Nachhaltige Haushaltspolitik in Zeiten der Schuldenbremse“. Darin wurde gefragt, ob das Vermeiden künftiger Neuverschuldungen des Landes Nordrhein-Westfalen eher ausgabe- oder eher einnahmeseitig erreicht werden soll, wie groß der Einfluss verschiedener Akteure auf die Haushaltspolitik des Landes eingeschätzt wird und als wie geeignet verschiedene Maßnahmen angesehen werden, um künftige Neuverschuldungen des Landes zu vermeiden.

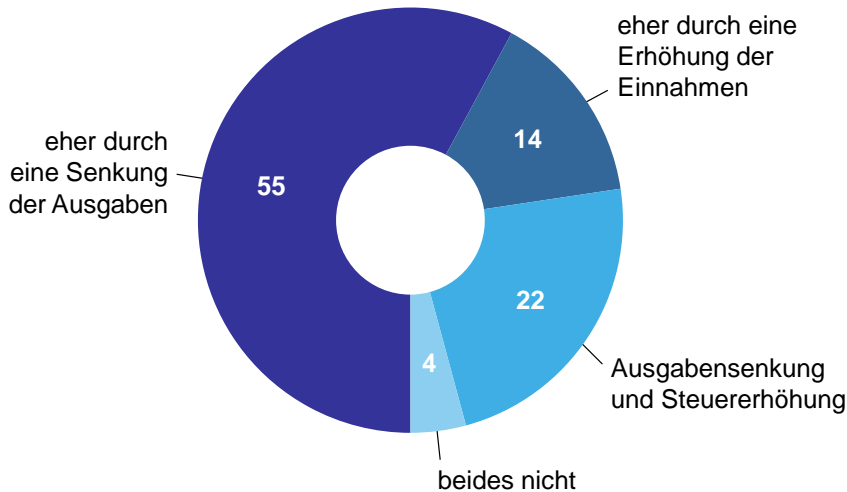
Schuldenstopp NRW: Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen?

In der ersten Frage dieses Themenblocks ging es um die Einschätzung, mit welchen Maßnahmen das Land Nordrhein-Westfalen vermeiden kann, zukünftig keine neuen Schulden mehr aufzunehmen.

Schuldenstopp NRW – Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen?
 Mehrheit der Befragten eher für Ausgabensenkungen

infas

Angaben in Prozent; n=1.000



Frage:
 Wie sollte das Land Nordrhein-Westfalen versuchen, in Zukunft ohne neue Schulden auszukommen?

an 100% fehlende Prozentanteile:
 „weiß nicht“

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen; Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Abb. 21: Schuldenstopp NRW – Ausgaben senken oder Einnahmen erhöhen?

Die Präferenz der Befragten liegt eindeutig auf einer Ausgabensenkung: Eine solche wird von 55 Prozent der Befragten bevorzugt – und damit vier Mal so häufig wie eine Einnahmeerhöhung (14 Prozent der Befragten). Eine Kombination aus Ausgabensenkung und Steuererhöhung präferieren 22 Prozent der Befragten.

4 Prozent der Befragten gaben an, weder eine Ausgabensenkung noch eine Einnahmeerhöhung oder eine Kombination daraus zur Vermeidung von Neuverschuldungen zu präferieren. Die Ausgabensenkung wird (mit 62 Prozent) am häufigsten von den ältesten Befragten bevorzugt. Die jungen Befragten (18-19 Jährige) sprechen sich hingegen (mit je 29 Prozent) eher für Einnahmeerhöhungen sowie auch für die Kombination aus beiden Maßnahmen aus.

Wer hat Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen des Landes NRW?

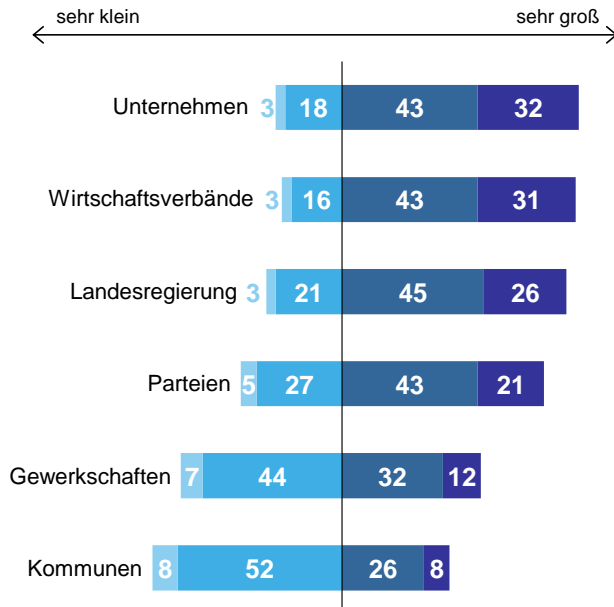
Im Weiteren wurde abgefragt, wie die Befragten den Einfluss verschiedener Akteure auf die Haushaltspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen beurteilen.

Die Befragten konnten ihre Antworten über die Kategorien „sehr groß“, „eher groß“, „eher klein“ oder „sehr klein“ abstimmen.

Wer hat Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen des Landes NRW? Einfluss von Landesregierung und Wirtschaft ähnlich eingeschätzt

infas

Angaben in Prozent; n=1.000



Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen; Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Frage:

Der nordrhein-westfälische Landtag entscheidet einmal jährlich über die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Landes. Es gibt verschiedene Akteure, die versuchen, diese Entscheidung zu beeinflussen. Nun geht es darum, wie Sie den Einfluss dieser Akteure einschätzen. Ist der Einfluss der ... ?

an 100% fehlende Prozentanteile:
„weiß nicht“

Abb. 22: Wer hat Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen des Landes NRW?

Den größten Einfluss attestieren die Befragten den Unternehmen und Wirtschaftsverbänden. Hier geben jeweils rund drei Viertel (75 bzw. 74 Prozent) der Befragten an, dass diese beiden Akteure eher großen bis sehr großen Einfluss haben. Nur 71 Prozent der Befragten sprechen der Landesregierung, 64 Prozent den Parteien Einfluss im selben Maße zu. Mit 79 Prozent wird der Landesregierung am häufigsten von der Gruppe der jüngsten Befragten großer bis sehr großer Einfluss zugeschrieben.

Die weiteren Akteure, d.h. die Gewerkschaften und die Kommunen spielen aus Sicht der Befragten mit 44 bzw. 34 Prozent eine vergleichsweise geringe Rolle. Herauszustellen ist hier, dass die jüngsten Befragten und auch die ältesten Befragten in der Tendenz mit ihren Antworten zur Beurteilung des Einflusses der Gewerkschaften von den Durchschnittswerten aller Befragten abweichen. Die jüngsten Befragten beurteilen den Einfluss der Gewerkschaften zu 71 Prozent als groß bzw. sehr groß; bei der ältesten Gruppe der Befragten wird dies immerhin noch von 47 Prozent so gesehen.

Schuldenstopp NRW: Welche Maßnahmen sind geeignet?

Die abschließende Frage zum Themenblock behandelt die Einschätzung von konkreten Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen, die dazu beitragen sollen, ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnehmen zu müssen.

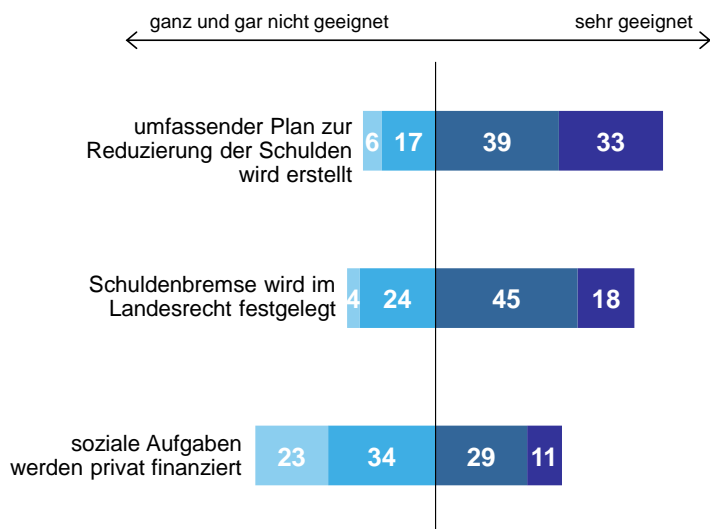
Dafür wurden den Befragten drei Maßnahmen vorgestellt, deren Erfolgsaussichten sie mit den Antwortmöglichkeiten „ja“ oder „nein“ beurteilen konnten. Erneut erfolgte die Nennung der jeweiligen

Maßnahmen in einer zufälligen Reihenfolge, um mögliche systematische Verzerrungen zu verhindern.

Schuldenstopp NRW – welche Maßnahmen sind geeignet?
 Umfassender Plan zum Schuldenabbau am häufigsten genannt

infas

Angaben in Prozent; n=1.000



Frage:
 Wie geeignet sind Ihrer Meinung nach diese Maßnahmen, um zu erreichen, dass das Land Nordrhein-Westfalen ab 2020 keine neuen Schulden mehr aufnimmt?

an 100% fehlende Prozentanteile:
 „weiß nicht“

Impulse für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen; Befragung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Abb. 23: Schuldenstopp NRW – welche Maßnahmen sind geeignet?

Den größten Erfolg prognostizieren die Befragten der Ausarbeitung eines umfassenden Plans, wie die Neuaufnahme von Schulden in Nordrhein-Westfalen ab 2020 verhindert werden kann. Diese Maßnahme wird von 72 Prozent der Befragten als eher geeignet bzw. sehr geeignet eingestuft.

Hier fällt jedoch auf, dass die jüngsten Befragten diese Maßnahme nur mit 62 Prozent als geeignet (sehr bzw. eher geeignet) einschätzen. Die jüngsten Befragten schätzen die Verankerung der Schuldenbremse im Landesrecht zu 74 Prozent als eine sehr oder eher geeignete Maßnahme ein. Insgesamt wird diese Maßnahme durchschnittlich jedoch nur von 63 Prozent der Befragten als sehr bzw. eher geeignete Maßnahme angesehen.

Den Ansatz, dass private Investoren reguläre soziale Aufgaben des Landes finanzieren, sehen nur 40 Prozent als geeignete Maßnahme an, um den Haushalt von Nordrhein-Westfalen zu entlasten und so die Schuldenaufnahme zu verhindern. Hier sind die jüngsten Befragten in der Tendenz aufgeschlossener und geben mit 52 Prozent häufiger als die anderen Altersgruppen an, dass sie diesen Ansatz als geeignet empfinden.

Anlage 3: Ergebnisse der Datenanalyse¹

Struktureller Finanzierungssaldo

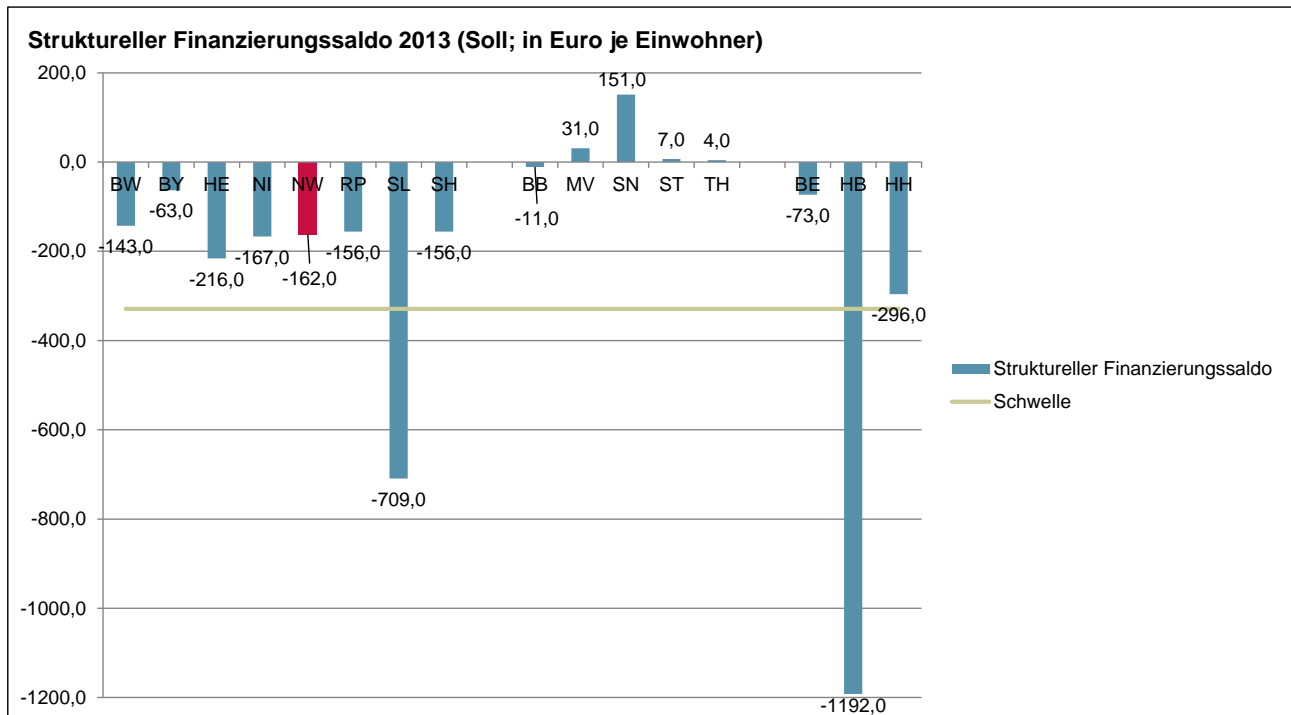


Abb. 24: Struktureller Finanzierungssaldo 2013 (Soll; in Euro je Einwohner) (Stabilitätsrat 2013)

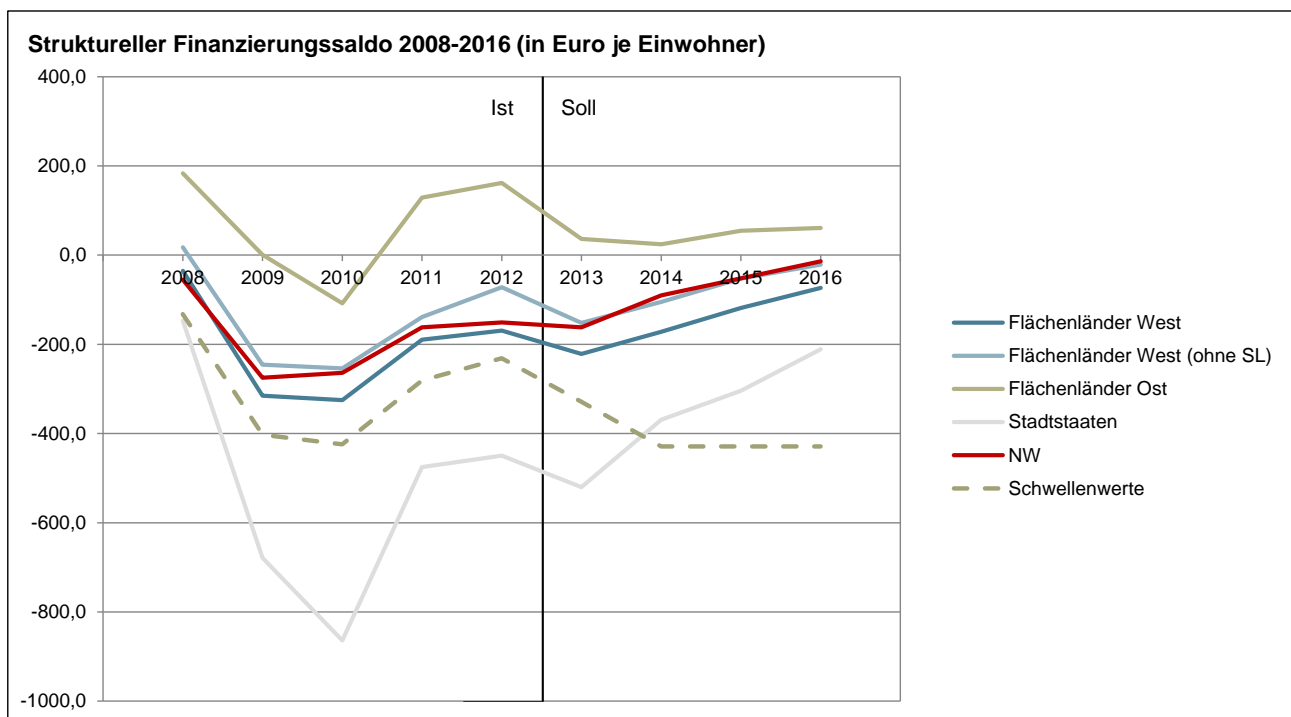


Abb. 25: Struktureller Finanzierungssaldo 2008-2016 (in Euro je Einwohner) (Stabilitätsrat 2013; Stabilitätsrat 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010)

¹ Die Daten wurden durch die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesammelt und aufbereitet.

Kreditfinanzierungsquote

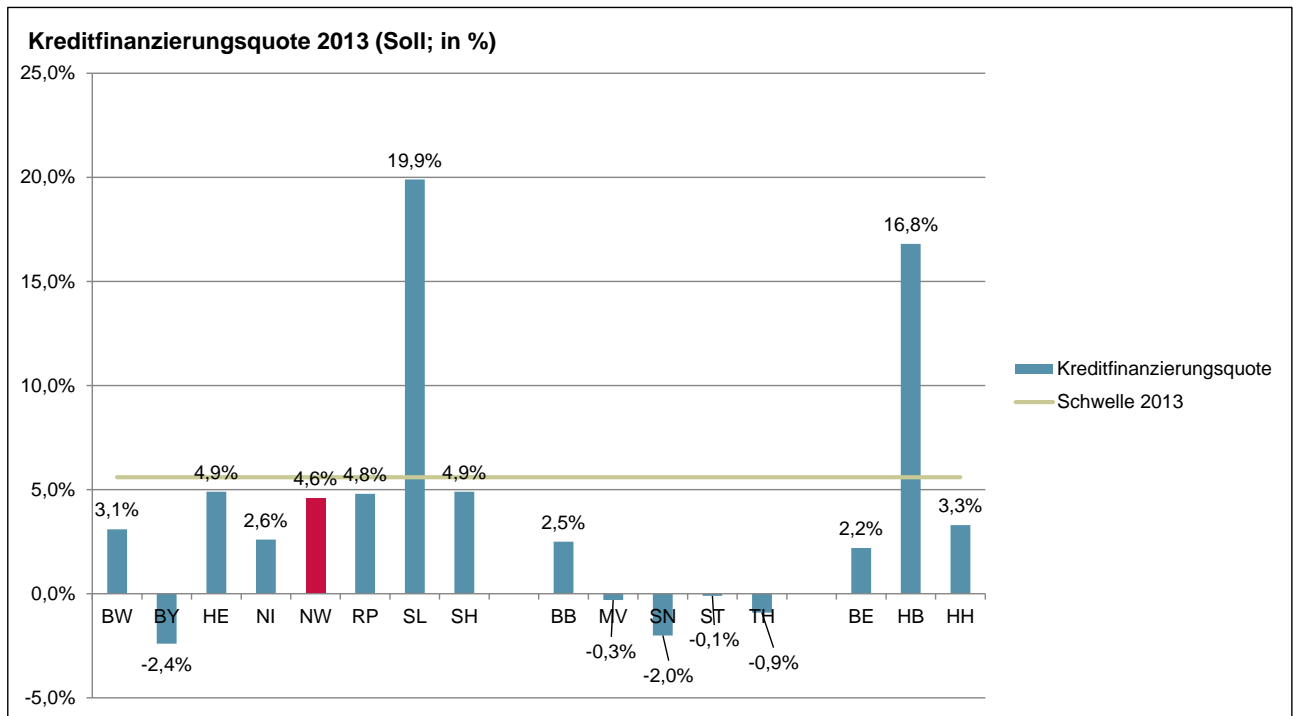


Abb. 26: Kreditfinanzierungsquote 2013 (Soll; in %) (Stabilitätsrat 2013)

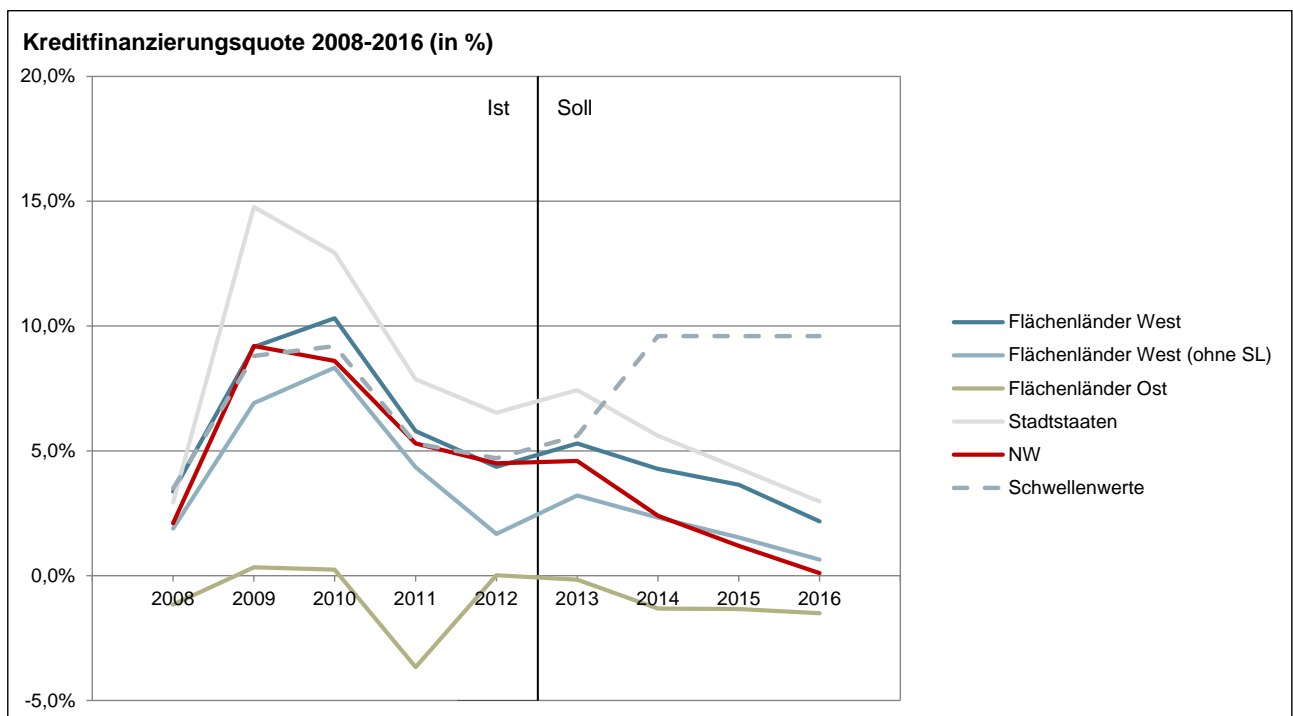


Abb. 27: Kreditfinanzierungsquote 2008-2016 (in %) (Stabilitätsrat 2013; Stabilitätsrat 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010)

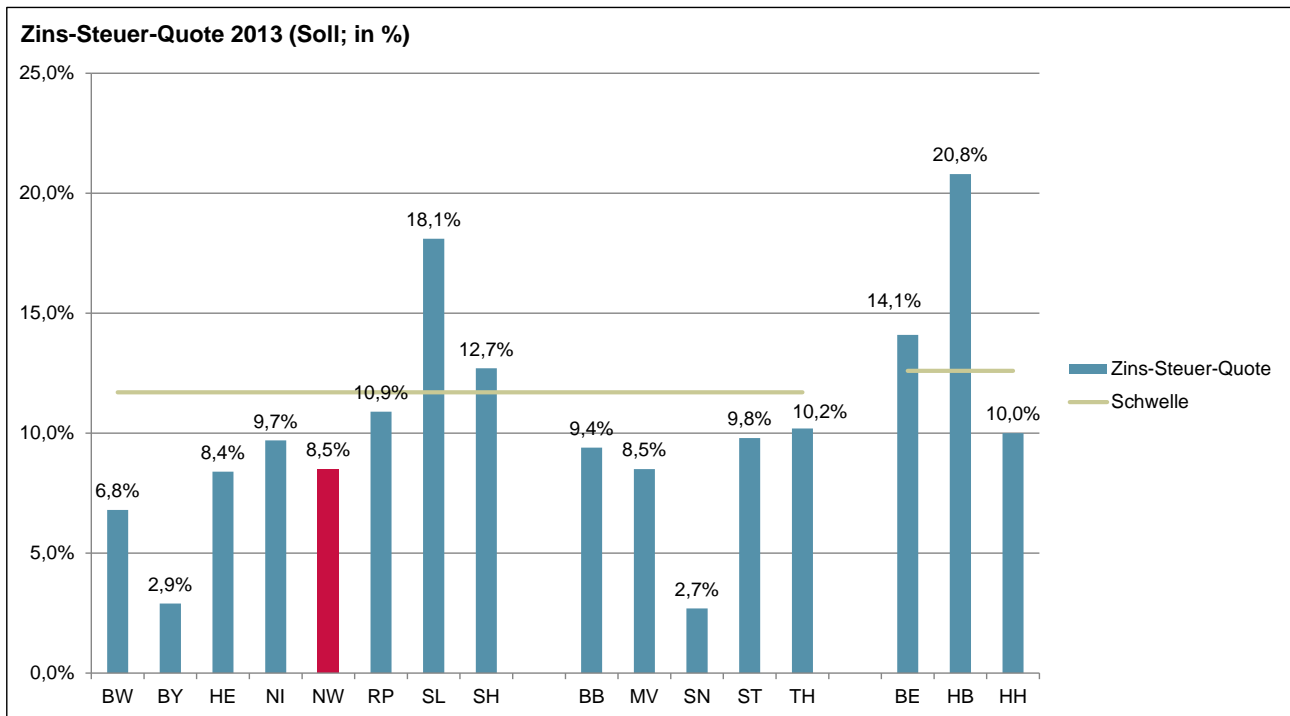
Zins-Steuer-Quote

Abb. 28: Zins-Steuer-Quote 2013 (Soll; in %) (Stabilitätsrat 2013)

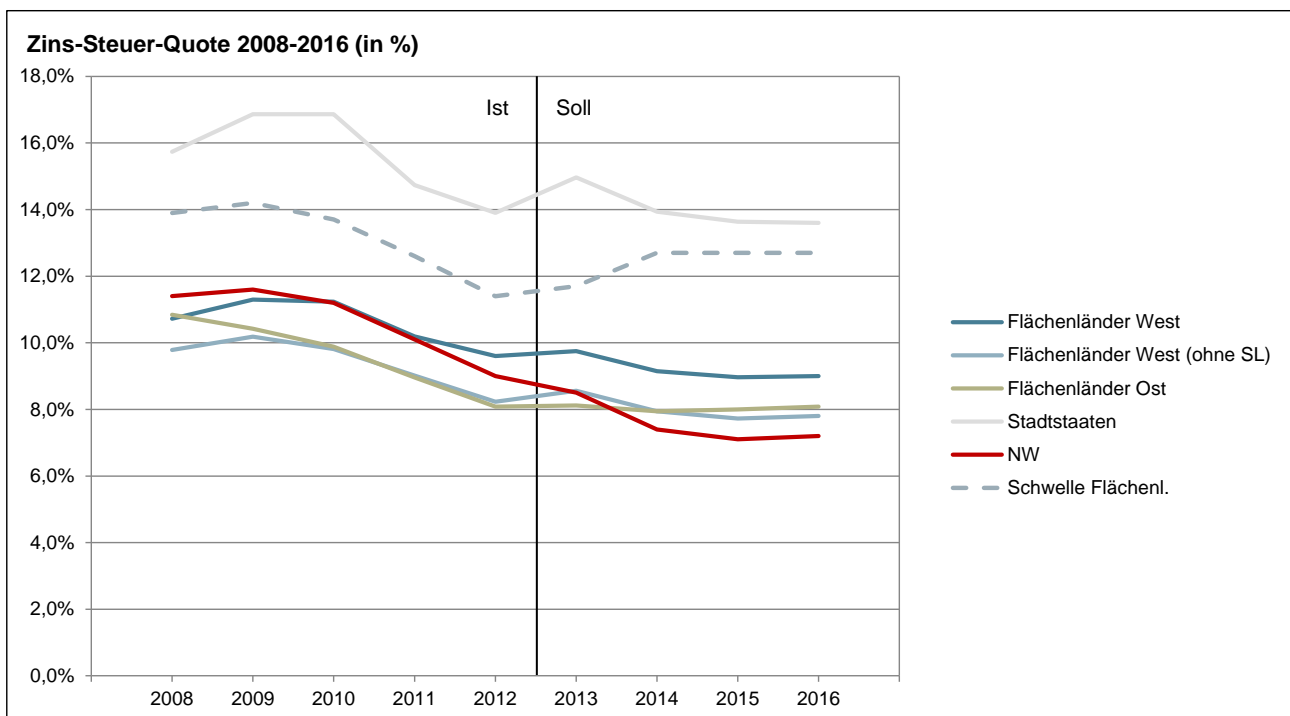


Abb. 29: Zins-Steuer-Quote 2008-2016 (in %) (Stabilitätsrat 2013; Stabilitätsrat 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010)

Schuldenstand

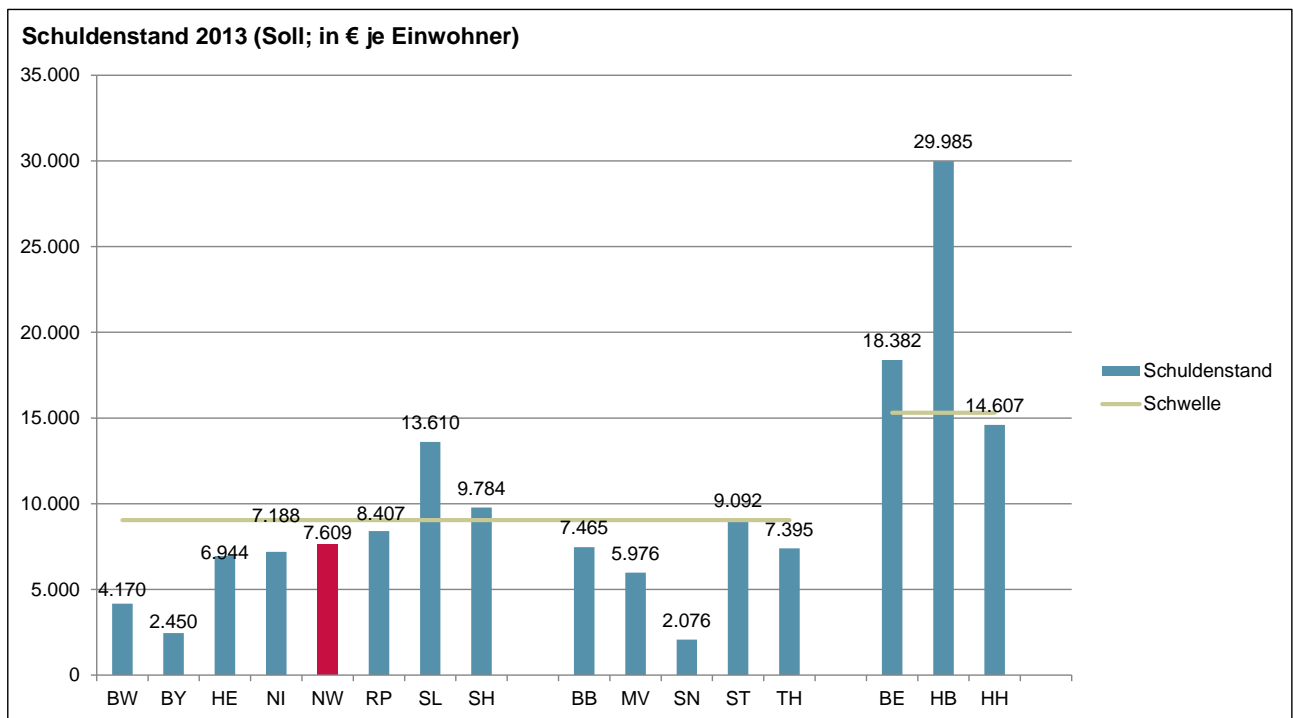


Abb. 30: Schuldenstand 2013 (Soll; in %) (Stabilitätsrat 2013)

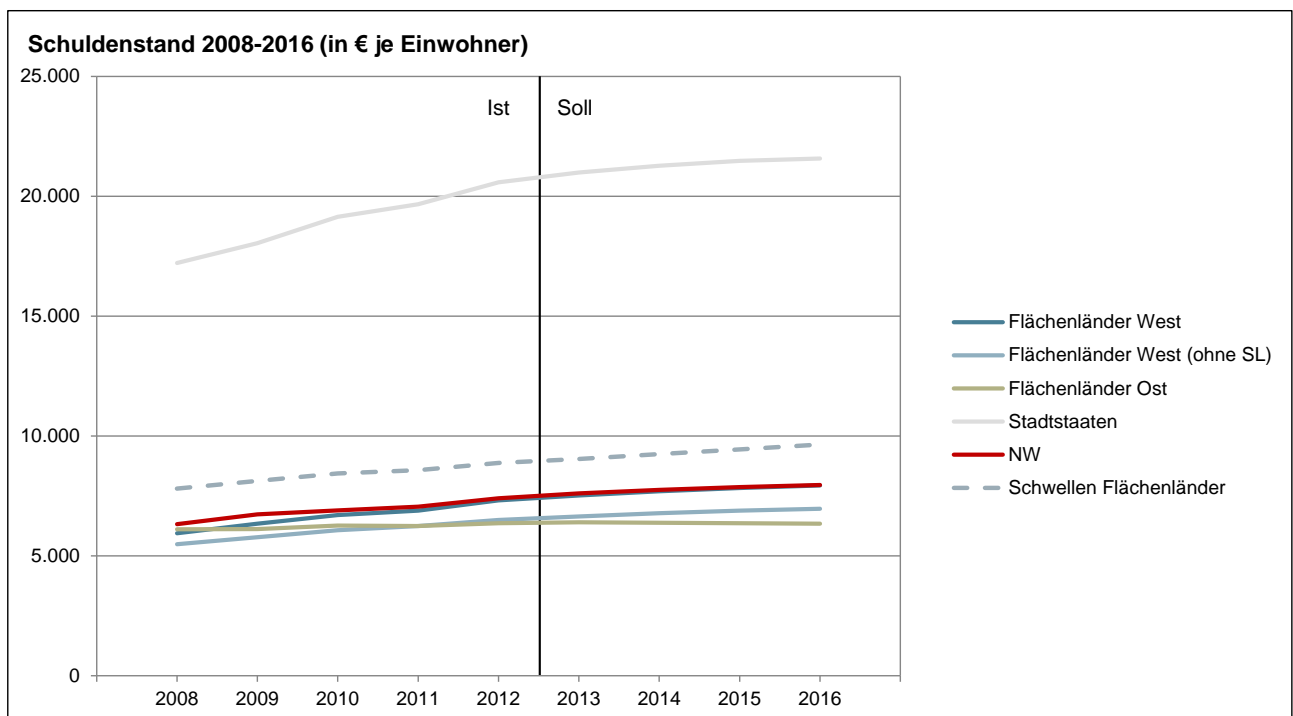


Abb. 31: Schuldenstand 2008-2016 (in %) (Stabilitätsrat 2013; Stabilitätsrat 2011; Freie und Hansestadt Hamburg 2010)

Anlage 4: Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung. *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Projektüberblick und Projektbeschreibung.* Gütersloh 2014 (<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/115122.htm>, Download 05.03.2014).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland und auf EU-Ebene.* Gütersloh 2013-1 (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4794BA47-0418ECD4/bst/xcms_bst_dms_38430_38448_2.pdf; Download 05.03.2014).

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). *Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln. Untersuchung von Nachhaltigkeitsstrategien auf internationaler Ebene.* Gütersloh 2013-2 (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4794BA47-0418ECD4/bst/xcms_bst_dms_39178_2.pdf; Download 05.03.2014).

Blöchliger, Hanjörg, Dae-Ho Song, Douglas Sutherland. *Fiscal Consolidation: Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes.* OECD Economics Department Working Papers No. 935. Paris 2012 (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k9fdf5xptlg.pdf?expires=1395075638&id=id&accname=guest&checksum=05BF8129635D7C3D49FCEE7341DE0F93>; Download 17.03.2014).

BMF (Bundesministerium der Finanzen). *Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.* Berlin 2011 (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Tragfaehige_Staatsfinanzen/2011-10-19-3-tragf%C3%A4higkeitsbericht-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Download 07.03.2014).

Bourgon, Jocelyne. *Program Review: The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study.* Institute for Government. London, 2009 (<http://www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/program-review-jocelyne-bourgon-canadas-deficit-experience>; Download 29.04.2014).

Bundesbank (Deutsche Bundesbank). *Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung,* in: *Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2011.* Frankfurt 2011 (http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftsaetze/2011/2011_10_schuldenbremse.pdf?__blob=publicationFile; Download 08.03.2014).

Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung). *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012.* Berlin 2012 (http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile; Download 08.03.2014).

Bundestag (Deutscher Bundestag). *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Drucksache 17/13300.* Berlin 2013 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>; Download 08.03.2014).

European Commission. *Fiscal Sustainability Report 2012. European Economy 8|2012.* Brüssel 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf; Download 07.03.2014).

Freie Hansestadt Bremen (Die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen). *Die bremischen Ressorts im Städte- und Ländervergleich. Benchmarking-Bericht 2009.* Bremen 2010 (<http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Benchmarking-Bericht2005-neu.pdf>; Download 18.06.2014).

Freien und Hansestadt Hamburg (Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg). *Stabilitätsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg 2010 gemäß § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz. Hamburg 2010* (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/Stabilitaetsberichte_node.html; Download 09.03.2014).

Finanzministerium NRW. *NRW plant Senkung der Neuverschuldung bis 2018 auf 690 Millionen Euro. Presseinformation.* Düsseldorf 2014-1 (http://www.fm.nrw.de/presse/2014_06_24_Eckwerte2015mitMFP.php; Download 15.07.2014).

Finanzministerium NRW. *PPP-Task Force.* Düsseldorf 2014-2 (http://www.ppp-nrw.de/oepp_initiative/03_ppp_task_force.php; Download 29.04.2014).

Finanzministerium NRW. *Finanzplanung 2013 bis 2017 mit Finanzbericht 2014 des Landes Nordrhein-Westfalen.* Düsseldorf 2013-1 (http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_financeplatz/haushalt/06_financeplanung/26_MFP_2013_2017_mit_FB_2014_ohne_Drucksachenummer_verringert.pdf; Download 13.04.2014).

Finanzministerium NRW. *Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/1185.* Düsseldorf 2013-2.

Guillemette, Yvan. *Fiscal-Consolidation Strategies for Canadian Governments. OECD Economics Department Working Papers Nr. 818.* Paris, 2010 (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5km36j7nc2q4.pdf?expires=1395079336&id=id&accname=guest&checksum=B4F457F35FC2D74140257EE8507EE6C6>).

Kanton Aargau. *Abstimmungsvorlagen 26. September 2004.* Aarau 2004 (<https://www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/abstimmungsbrochure.pdf>; Download 29.04.2014).

Kanton Aargau. *Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Aargau (Finanzhaushaltsgesetz, FHG). Änderung vom 11. November 2003.* Bern 2013 (https://www.ag.ch/wabag/shared/dokumente/pdf/08_gesetz.pdf; Download 29.04.2014).

Land Brandenburg (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg). *Durchführung einer Benchmarkanalyse des Landeshaushaltes Brandenburg zur Unterstützung der Haushaltsaufstellung 2008/2009. Bericht im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg.* Berlin 2006 (http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Benchmarking_Bericht_061211.pdf; Download 18.06.2014).

Landesrechnungshof NRW (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen). *Jahresbericht 2013 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012.* Düsseldorf 2013 (http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW_documents/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2013.pdf; Download 13.04.2014).

Landtag NRW (Landtag Nordrhein-Westfalen). *Verfassungskommission für NRW. Pressemitteilung vom 11.07.2013.* Düsseldorf 2013 (http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2013/07/1107_Verfassungskommission.jsp; Download 29.04.2014).

MKULNV (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen). *Minister Remmel: Nachhaltiges Handeln ist der Weg in eine lebenswertere Zukunft / Landesregierung beschließt Eckpunkte für landesweite Nachhaltigkeitsstrategie. Pressemitteilung vom 18.11.2013.* Düsseldorf 2013 (<http://www.nrw.de/landesregierung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-fuer-landesweite-nachhaltigkeitsstrategie-15096/>; Download 05.03.2014).

NRW.BANK. *Task Force revolving Finanzierungsinstrumente Nordrhein-Westfalen. Zwischenbericht.* Düsseldorf, 2011.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). *Fiscal sustainability, in: Government at a Glance 2009, OECD Publishing. Zitiert nach: Schick, Allen. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, in: OECD Journal on Budgeting, Volume 5 – No. 1, Paris 2005. Paris 2009 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>); Download 07.03.2014).*

PwC (PricewaterhouseCoopers). *PwC-Länderfinanzbenchmarking 2013. Eine Untersuchung der Länder- und Kommunalfinzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse.* 2013 (http://www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/pdf/pwc-landerfinanzbenchmarking-2013.pdf); Download 13.04.2014).

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung). *Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 16/3800 – Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 7. November 2013.* Essen 2013 (http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Stellungnahme_Landeshaushalt_NRW.pdf); Download 13.04.2014).

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). *Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung.* Wiesbaden 2011 (http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Experten/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf); Download 27.04.2014).

Schick, Allen. *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, in: OECD Journal on Budgeting, Volume 5 – No. 1. Paris 2005. S. 107-126 (<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf>); Download 07.03.2014).*

Schweizerische Eidgenossenschaft. *Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Graber Jean-Pierre (10.4022), Landolt (11.3547) und Fischer (12.3552).* Bern 2013-1 (http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse/Bericht_SB_d.pdf).

Schweizerische Eidgenossenschaft. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2013).* Bern 2013-2 (<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf>); Download 29.04.2014).

Social Finance. *Vulnerable Children. Essex Social Impact Bond.* London 2014 (<http://www.social-finance.org.uk/work/sibs/vulnerable-children>); Download 29.04.2014).

Stabilitätsrat. *Stabilitätsberichte.* Berlin 2014-1 (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Dokumentation/Haushaltsueberwachung/Stabilitaetsberichte/Stabilitaetsberichte_node.html); Download 09.03.2014).

Stabilitätsrat. *Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage.* Berlin 2014-2 (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Haushaltsueberwachung%20zur%20Vermeidung%20von%20Haushaltsnotlagen/Kennziffern/Kennziffern_node.html); Download 09.03.2014).

Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsgesetz. TOP 2 der 8. Sitzung des Stabilitätsrates am 5. Dezember 2013.* Berlin 2013 (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20131205_8.Sitzung/Sitzung.html); Download 09.03.2014).

Stabilitätsrat. *Zusammenfassende Übersicht über die Beschlüsse des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung gemäß § 3 Stabilitätsgesetz. TOP 1 der 4. Sitzung des Stabilitätsrates am 1.*

Dezember 2011. Berlin 2011 (http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20111201_4.Sitzung/Sitzung.html; Download 09.03.2014).

Thöne, Michael. *Unter Mitarbeit von Julia Röhl. Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). FiFo-Berichte. Nr. 2. März 2005. Köln 2005* (http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-berichte_nr_2_2005.pdf; Download 30.04.2014).

Thöne, Michael. *Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben („WNA“). In: Bundesministerium der Finanzen (BMF). Monatsbericht 03.2004. Berlin 2004* (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Publikationen/Migration_vor_2005/23580_0.pdf?__blob=publicationFile&v=7; Download 27.03.2014).

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs). *GUIDANCE IN PREPARING A NATIONAL SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY: MANAGING SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE NEW MILLENIUM. Background Paper No. 13. DESA/DSD/PC2/BP13. 2002* (http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/nsds_guidance.pdf; Download 05.03.2014).

Wagschal, Uwe, Georg Wenzelburger. *Erfolgreiche Budgetkonsolidierungen im internationalen Vergleich. Aktion Demographischer Wandel. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2006.*

Wagschal, Uwe, Ole Wintermann und Thieß Petersen (Hrsg.). *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. Verantwortung für die Zukunft. Gütersloh 2009.*

Weber, Melinda. *Was sind Social Impact Bonds? Definition, Strukturen, Marktentwicklung. Erstellt von: Impact in Motion. Im Auftrag von: Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2013* (http://www.impactinmotion.com/wp/wp-content/uploads/2013/09/Machbarkeitsstudie_SIB_Auszug_20131007_Final.pdf).

www.bertelsmann-stiftung.de