



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz über die Feststellung des
Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2012
(Haushaltsgesetz 2012)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung –
Drucksache 15/3400**

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 19. Januar 2012



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen
Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;
Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael N.
Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

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

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012)**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/3400

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 19. Januar 2012

Projektteam: Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck und Florian Matz

Nachfolgend werden vom RWI die aus finanzwissenschaftlicher Sicht zentralen Fragen des Fragenkatalogs beantwortet.

Verfassungsmäßigkeit, Haushaltsgesetz, Allg. Finanzen

Fragen 1. bis 4 und 7:

Die seit August 2009 im Grundgesetz verankerte Verschuldungsbegrenzung für die Länder verlangt von diesen, ab dem Haushaltsjahr 2020 bei einer konjunkturellen Normallage ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Weil konjunkturbedingte Finanzierungssalden weiterhin zulässig sind, musste ein Verfahren entwickelt werden, mit dem sich die Konjunktur- und die Strukturkomponente eines Finanzierungssaldos berechnen lassen. Das RWI hat im Auftrag des BMF ein solches Verfahren – das Aggregierte Quotierungsverfahren – konzipiert (RWI 2010). Mit diesem Verfahren hat das RWI ein strukturelles Defizit Nordrhein-Westfalens im Jahr 2010 in Höhe von 4,2 Mrd. € errechnet (RWI 2011a); dieser Betrag entsprach 83% des in einer VGR-nahen Abgrenzung ermittelten gesamten Finanzierungsdefizits des Jahres 2010. Die im vergangenen Jahr stärker als erwartet expandierende Konjunktur hat für die Ermittlung der beiden Komponenten zwei Auswirkungen: Zum einen kam es aufgrund der besseren Konjunktur zu erheblichen Steuermehreinnahmen. Diese wurden von der Landesregierung – der Intension der Schuldenbremse entsprechend – richtigerweise genutzt, um die Nettoneuverschuldung zu reduzieren. Zum anderen stieg infolge der expandierenden gesamtwirtschaftlichen Produktion die Kapazitätsauslastung, so dass sich die Produktionslücke im vergangenen Jahr voraussichtlich schloss und damit der budgetäre Spielraum für die zulässige konjunkturbedingte Neuverschuldung entfiel.

Trotz der im Jahr 2012 erwarteten konjunkturellen Eintrübung (vgl. hierzu Frage 8) dürfte die Produktionslücke fast geschlossen bleiben. Von daher kann in einer vorsichtigen Planung davon ausgegangen werden, dass das Land NRW bis 2020 ein strukturelles Defizit abtragen muss, das in etwa der gesamten, für 2012 geplanten Neuverschuldung in Höhe von etwa 4 Mrd. € entspricht. Verteilt auf die inklusive des aktuellen Haushaltsjahres bis 2020 verbleibenden acht Haushaltsjahre ergäbe sich dann ein jährlicher Konsolidierungsbedarf von rund 500 Mill. €, wenn man einen fiktiven Abbaupfad mit jährlich etwa gleichmäßigen Konsolidierungsschritten unterstellte. Es ist zwar eine große Herausforderung, den Haushalt jährlich in dieser Größenordnung strukturell zu verbessern; es ist aber keinesfalls unmöglich, diese Anforderungen der Schuldenbremse einzuhalten.

Allerdings sind in der aktuellen Planung für das laufende Haushaltsjahr aus unserer Sicht unbedingt noch Maßnahmen zu ergreifen, die eine Konsolidierung in dieser Größenordnung erwarten lassen. Es sind aber für uns weder in dem von der Landesregierung vorgelegten Entwurf für den Haushalt 2012 noch in ihrer Finanzplanung bis 2015 solche Maßnahmen erkennbar. Es finden sich zwar Bekenntnisse, die Schuldenbremse einzuhalten und das strukturelle Defizit in gleichmäßigen Schritten abzubauen, es fehlen aber konkrete Angaben darüber, wie die Landesregierung den Abbau umsetzen will.

Die in die Planung des Haushalts 2012 eingestellten „globalen Minderausgaben“ in Höhe von 750 Mill. € sind zwar als Zielgröße für Einsparungen zu begrüßen, ohne Zuordnung zu einzelnen Ressorts oder gar einzelnen Aufgabenbereichen signalisieren sie aber noch keine konkreten Vorstellungen der Landesregierung davon, wo diese Minderausgaben realisiert werden sollen. Sicherlich werden ohne die Konkretisierung die Ressorts allgemein in die Verantwortung genommen, aber die Landesregierung sollte hier auch die Chance nutzen und neben den ausführlich betonten Schwerpunkten bei den Ausgaben auch angeben, wo eingespart werden soll.

Die mittelfristige Finanzplanung sieht vor, die Neuverschuldung bis Ende 2013 auf 3,9 Mrd. € zu reduzieren. Weil die Landesregierung zugleich in der aktuellen Haushaltsplanung für 2012 schon eine Verringerung der Neuverschuldung auf unter 4 Mrd. € vorsieht, sollte die mittelfristige Planung möglichst bald angepasst werden. Die bis zum Ende des Planungszeitraums der mittelfristigen Finanzplanung im Jahr 2015 vorgesehene Reduzierung der Neuverschuldung auf 2,9 Mrd. € ist vor dem Hintergrund der wesentlich verbesserten Basis zum Ende des Jahres 2011 nicht ehrgeizig. Es wäre zudem eine sehr riskante Vorgehensweise, würde die Landesregierung, wie von Finanzminister Walter-Borjans bei der Haushaltseinbringung am 21. Dezember 2011 dargelegt, die Neuverschuldung erst bis Ende 2017 „in einem Zwischenschritt auf unter 2.0 Mrd. € reduzieren“. Die strukturelle Neuverschuldung sollte angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs vielmehr bis Ende

2017 schon deutlicher zurückgeführt werden, damit NRW nicht das Risiko eingehen muss, bei eventuell schwieriger konjunktureller Lage noch einen großen Teil seines strukturellen Defizits in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 abbauen zu müssen.

Fragen 5 und 6

Mit einem Ansatz von 22,2 Mrd. € und damit einem Anteil von 38,3% an den bereinigten Gesamtausgaben machen die Personalausgaben einen erheblichen Anteil der Landesausgaben aus, der bei der anstehenden Konsolidierungsaufgabe nicht außen vor gelassen werden kann. Trotzdem sind im Haushaltsplanentwurf 2012 im Saldo 346 Stellen neu geschaffen worden. Zudem werden insgesamt 378 befristete Stellen in unbefristete umgewandelt, hierdurch dürften aber nur geringe zusätzliche unmittelbare Kosten entstehen. Allerdings erhöhen sich damit die zukünftigen permanenten Personalausgaben, deren Höhe die Landesregierung an anderer Stelle beklagt; insgesamt wird jedenfalls der Spielraum für zukünftige Einsparungen geringer. Dies gilt auch für die im Haushaltsgesetz 2012 vorgesehene Streichung von 364 kw-Vermerken.

Ob der geplante Stellenzuwachs in den angegebenen Bereichen (Polizei, Schule, Justizvollzug, Umweltüberwachung, Personalverstärkung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales) auch tatsächlich erforderlich ist, lässt sich ohne eine eingehende Analyse dieser Bereiche nicht bewerten. Kritisiert werden kann aber, dass die Landesregierung bei den Einstellungen und Stellenumwandlungen den Spielraum für zukünftige Ausgabeneinsparungen weiter reduziert. Angesichts der hohen langfristigen Belastungen durch die Versorgungsverpflichtungen und der in den kommenden Jahren rückläufigen Bevölkerungszahl wären an sich Maßnahmen erforderlich, die die Flexibilität bei den Personalausgaben erhöhen.

Frage 8:

In der Haushalts- und Finanzplanung des Landes NRW wird das Steueraufkommen für das Jahr 2011 zuzüglich globaler Steuerermehreinnahmen in Höhe von 1,3 Mrd. € auf 38,9 Mrd. € und für 2012 auf 43,1 Mrd. € veranschlagt, was einer Zunahme im Jahr 2012 von 7,2% entspricht. Die Landesregierung legt damit für NRW einen stärkeren Anstieg des Steueraufkommens zugrunde als in den westdeutschen Ländern. Deren Anstieg – vor Zu- und Abrechnungen von Bundesergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung und Länderfinanzausgleich – hat der Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS) im November 2011 auf 5,8% veranschlagt. Die NRW-Steueransätze wurden aus den Ergebnissen des AKS vom November 2011 abgeleitet, der seine Schätzung auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung basiert. Diese erwartete damals für 2011 einen Zuwachs des realen BIP von 2,9% (nominal: 3,8%) und für 2012 von 1,0% (nominal: 2,4%) (Gebhardt 2011).

Der Anteil des Landes NRW am gesamten Steueraufkommen vor Berücksichtigung des Fonds „Deutsche Einheit“, der Bundesergänzungszuweisungen, des Länderfinanzausgleichs, der Konsolidierungshilfen, der Energiesteuer und der Kfz-Steuerkompensation wird von der Landesregierung für 2011 auf 20,9% und für 2012 auf 21,4% veranschlagt. Zu einem geringen Teil lässt sich ein steigender Anteil auf die am 1.10.2011 erfolgte Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5% zurückzuführen; hieraus resultieren laut Gesetzentwurf Mehreinnahmen in Höhe von 150 Mill. € in 2011 und von jährlich 400 Mill. € in den Folgejahren.

Die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven des Landes sprechen hingegen nicht für einen höheren Anteil Nordrhein-Westfalens am Gesamtsteueraufkommen. Die Konjunktur hat in NRW im Verlauf des vergangenen Jahres spürbar an Schwung verloren. Das Expansionstempo dürfte sogar etwas stärker nachgelassen haben als in Deutschland insgesamt. Das BIP in NRW ist nach Einschätzung des RWI im Jahr 2011 mit 2,8% etwas schwächer gestiegen als im übrigen Bundesgebiet. Im laufenden Jahr dürfte es um 0,6% und damit mit der gleichen Rate wie im Bundesdurchschnitt zunehmen (Döhrn, Kitlinski und Vosen 2011).

Zwar ist das Steueraufkommen im vergangenen Jahr in NRW aufgrund konjunkturbedingter Steuerermehreinnahmen etwas höher ausgefallen als in den schon nach oben revidierten Planungen zugrunde gelegt, doch dürfte die Konjunktur im laufenden Jahr schwächer ausfallen als noch im Herbst erwartet. Die Landesregierung

legt auch insofern keine vorsichtige Prognose des Steueraufkommens zugrunde, so dass die Aufkommenserwartungen mit Unsicherheit behaftet sind. Prognoserisiken ergeben sich dadurch, dass das zugrunde gelegte Wirtschaftswachstum am oberen Rand des Prognosespektrums liegt. Im Zuge der nach wie vor bestehenden Staatsschuldenkrise haben sich die konjunkturellen Aussichten eingetrübt, und die Konjunkturprognosen wurden in den vergangenen Wochen auf breiter Front nach unten revidiert. So erwartet beispielsweise das RWI im Jahr 2012 nur noch ein Zuwachs des realen BIP in Deutschland von 0,6%, nach zuvor 1% (RWI 2011b), und auch die Bundesregierung hat ihre gesamtwirtschaftliche Prognose im Rahmen des am 18. 1. 2012 vorgelegten Jahreswirtschaftsberichts nach unten korrigiert; sie legt nunmehr einen Zuwachs des realen BIP von 0,7% zugrunde (BMWi 2012).

Frage 9:

Die Einnahmen eines Nehmerlandes im Länderfinanzausgleich und die Höhe der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen hängen von dem Verhältnis der pro-Kopf-Steuereinnahmen des Landes (Finanzkraftmesszahl) zu den bundesdurchschnittlichen pro-Kopf-Steuereinnahmen (Ausgleichsmesszahl) ab. Nach den vorläufigen Abrechnungen für das Jahr 2010 betrug die Finanzkraft des Landes NRW 98,5% der Ausgleichsmesszahl. NRW erhielt daraufhin im Ausgleichsjahr 2010 Zuweisungen in Höhe von 358 Mill. €. Die Finanzkraft des Landes wurde so auf 99,2% der Ausgleichsmesszahl verbessert. Die weiterhin vorhandene Lücke wurde anschließend mit Hilfe von allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 122 Mill. € verringert. Insgesamt hat das Land NRW laut vorläufigem Ergebnis somit 480 Mill. € erhalten (vgl. Tabelle 1). Dies führte letztendlich zu einer Finanzkraft von 99,4% der Ausgleichsmesszahl.

Tabelle 1

Finanzausgleichsbeiträge /-zahlungen und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen des Landes NRW 2005-2012; in Mill. €

	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**	2012**
LFA	-490	-132	-38	54	-59	358	280	400
Allg. BEZ	0	0	0	0	0	122	20	150

*Vorl. Ergebnis, **Haushaltsansatz. – Quelle: BMF (2011), Haushaltsgesetz NRW 2011, Haushaltsgesetz NRW 2012.

Am Beispiel des Jahres 2010 lässt sich erkennen, dass die Höhe der Einnahmen des Landes NRW aus dem Finanzausgleich von zwei Faktoren determiniert wird: Dem eigenen Steueraufkommen und den Steuereinnahmen des Bundesdurchschnitts. Ohne genauere Angaben der Landesregierung zu den Berechnungen der Einnahmen aus dem Finanzausgleich lässt sich auf die Frage, ob die gewählten Haushaltsansätze von 400 Mill. € für den Länderfinanzausgleich und von 150 Mill. € für die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen realistisch sind, kaum eine Antwort finden. Die Erhöhung des Ansatzes auf insgesamt 550 Mill. € bedeutet implizit, dass sich die nordrhein-westfälischen pro-Kopf-Steuereinnahmen von dem bundesdurchschnittlichen pro-Kopf-Steueraufkommen im Vergleich zum Vorjahr weiter entfernen werden. Prinzipiell sind steigende Steuereinnahmen des Landes NRW hiermit vereinbar, eine Verschlechterung der relativen Position ist mit Steuermehreinnahmen möglich.

Frage 10:

Das RWI hat bereits in verschiedenen Stellungnahmen für den Landtag darauf hingewiesen, dass nur eine konsequente Konsolidierungspolitik dazu führt, dass künftig ein geringerer Anteil des Steueraufkommens aufgewendet werden muss, um den Schuldendienst zu finanzieren. Gelingt dies, dann vergrößern sich die budget-

tären Spielräume (wieder), um zum Beispiel durch eine Aufstockung von Investitionen in den Bildungs- und Forschungsbereich die Wachstumsbedingungen zu verbessern. Nicht auszuschließen ist zudem, dass in Zukunft Länder mit überhöhter (struktureller) Verschuldung an den Kapitalmärkten höhere Risikoaufschläge hinnehmen müssen, wodurch die Finanzierungslasten weiter zunehmen würden.

Fragen 12:

Das Land NRW ist gemäß der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse gefordert, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Dieses Ziel dürfte angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs nur erreicht werden, wenn sämtliche Ausgaben des Landes einer kritischen Analyse unterzogen werden. In erster Linie gilt es, die Effizienz bei der Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Die Landesregierung ist aber auch gefordert, auf der Ausgabenseite grundsätzliche Einsparungen umzusetzen. Sie hat daher eigens ein „Effizienzteam“ eingesetzt, das Einsparvorschläge unterbreiten soll, wie der Haushalt des Landes erfolgreich konsolidiert werden kann. Zudem wurde von der Landesregierung eine Studie in Auftrag gegeben, die die Ausgabensituation des Landes NRW im Vergleich zu anderen Ländern darstellen und mögliche Einsparpotenziale aufdecken soll.

Literatur:

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), Daten zur horizontalen Umsatzsteuerverteilung, zum Länderfinanzausgleich und zu den Bundesergänzungszuweisungen. Internet: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Abrechnungsergebnisse-ab1995,templateId=raw,property=publicationFile.pdf.

BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), Jahreswirtschaftsbericht 2012 – Vertrauen stärken – Chancen eröffnen – mit Europa stetig wachsen. Berlin.

Döhrn, Roland, Tobias Kitlinski und Simeon Vosen (2011), Schwache Auslandsnachfrage dämpft Konjunktur – Konjunkturbericht Nordrhein-Westfalen 2012. RWI Materialien Heft 69, Essen.

Gebhardt, Heinz (2011), Eröffnen die erwarteten Steuermehreinnahmen budgetäre Spielräume für Steuersenkungen? *Wirtschaftsdienst* 91 (12): 843-848.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011). Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012). Düsseldorf.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

RWI (2011a), Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? RWI Projektberichte. Essen.

RWI (2011b), Deutschland gerät 2012 in eine Schwächephase. Pressemitteilung vom 20.12.2011. Internet: <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/74/>.