

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 17. Januar 2013
zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013)

Dr. Katja Rietzler / Sebastian Gechert
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf, 15. Januar 2013

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/343**

Alle Abg

Vorbemerkung

In der folgenden Stellungnahme werden ausgewählte aus makroökonomischer Sicht relevante Fragen aus dem Fragenkatalog behandelt. Diese betreffen den Abschnitt „Allgemeine Finanzen“, speziell die Fragen 1, 2, 6, 7 und 9. Der relevante Teil des Fragenkatalogs ist als Anhang beigefügt. Auf die Einzelpläne wird nicht eingegangen.

Auf einen Blick

Die aktuellen Haushaltsfehlbeträge spiegeln vor allem die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte wider. Nicht übermäßiges Ausgabenwachstum sondern eine unzureichende Einnahmehasis ist die Ursache der Defizite.

Aktuell bindendes Haushaltsrecht ist eine erlaubte Neuverschuldung in Höhe der eigenfinanzierten öffentlichen Investitionen. Dies wird im Haushaltsplan eingehalten. Für den derzeitigen Anpassungspfad bis zum Wirksamwerden der Schuldenbremse 2020 besteht finanzpolitischer Spielraum der konstruktiv genutzt werden sollte.

Der Haushalt 2013 vor dem Hintergrund der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse nach Artikel 109 GG (3) fordert von den Ländern ab dem Jahr 2020 *strukturell* ausgeglichene Haushalte. Es obliegt dabei den Ländern, den Anpassungspfad festzulegen und ggf. weitere konkretisierende Rechtsnormen auf der Landesebene einzuführen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bisher keine weiteren Regelungen zur konkreten Ausgestaltung der Schuldenbremse (z.B. Berechnungsmethode des strukturellen Budgetsaldos, Festlegung eines Pfades für den Abbau des strukturellen Defizits bis 2020) getroffen. Hinsichtlich des Übergangs zum strukturell ausgeglichenen

Haushalt im Laufe der verbleibenden sieben Jahre bestehen daher noch große Spielräume. Derzeit wird die Nettoneuverschuldung des Landes nur durch Artikel 83 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen sowie durch § 18 (1) der Landeshaushaltsordnung (LHO) beschränkt. Diese Rechtsnormen verlangen, dass die Kreditaufnahme des Landes die Höhe der Ausgaben für Investitionen nicht übersteigen darf. Dies ist im Haushaltsentwurf für 2013 auch gewährleistet. Die eigenfinanzierten Investitionen sind mit 4,3 Mrd. Euro veranschlagt und liegen somit deutlich über der geplanten Nettoneuverschuldung von rund 3,5 Mrd. Euro. Der Haushaltsentwurf für 2013 verstößt daher nicht gegen rechtlich bindende Schuldenregeln. Die Planung scheint allerdings optimistisch. So wird z.B. mit einem Anstieg der Steuereinnahmen um 3,9 % gerechnet. Die IMK-Steuerschätzung vom Oktober (Rietzler et al. 2012) veranschlagt die Zuwachsrate der Steuereinnahmen im Durchschnitt der Länder auf 2,3 %, der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht für die Länder von einem Plus von 2,6 % aus.

Zur Einhaltung der Schuldenbremse bis 2020 sind noch Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Allerdings dürfte der tatsächliche Konsolidierungsbedarf geringer sein als die aktuelle Nettoneuverschuldung, weil nur der strukturelle, nicht aber der konjunkturelle Anteil betroffen ist. Die Berechnung des strukturellen Defizits erfolgt auf der Grundlage der Produktionslücke und der Budgetsensitivität. Je nach Methode sind dabei sehr unterschiedliche Ergebnisse möglich (Horn und Tober 2006, Truger und Will 2012).

Trotz der methodischen Unsicherheiten spricht einiges dafür, dass die Produktionslücke in diesem Jahr negativ ist. Für Deutschland insgesamt weisen sowohl die OECD als auch die Europäische Kommission in ihren jüngsten Prognosen (OECD 2012, Europäische Kommission 2012) negative Produktionslücken aus (Tabelle 1). Mit -2,1 % ist die Prognose der OECD deutlich pessimistischer als die der Europäischen Kommission (-0,9 %). Die deutsche Bundesbank (Deutsche Bundesbank 2012) und die Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2012) gehen von einer annähernd geschlossenen Produktionslücke aus. Dabei nehmen die Prognosen aller genannten Institutionen für das Jahr 2013 eine Verschlechterung der Produktionslücke gegenüber 2012 an. Auch nach der Prognose des IMK (Horn et al. 2012) sind die Zuwachsraten des BIP im Jahr 2012 und 2013 unterdurchschnittlich. Eine negative Produktionslücke dürfte entsprechend auch in NRW vorliegen. Ein Teil der Nettoneuverschuldung ist somit konjunkturell bedingt und daher vorübergehend. Aufgrund der erneuten Ausweitung der (negativen) Produktionslücke im Jahr 2013 gegenüber 2012 ist davon auszugehen, dass der konjunkturell bedingte Anteil der Nettoneuverschuldung ansteigt. Im Vergleich zum Gesamtdefizit dürfte das strukturelle Defizit damit 2013 deutlich verringert werden.

In Phasen der Unterauslastung des Potenzials sind kreditfinanzierte Ausgaben zur Stützung der Konjunktur sinnvoll. Dies gilt insbesondere für Investitionen, die eine hohe Multiplikatorwirkung aufweisen (Gechert und Will 2012, Tenhofen et al. 2010, OECD 2009). Angesichts der extrem restriktiv ausgerichteten Finanzpolitik insbesondere in den europäischen Krisenländern sollten in den Euroraumländern, die über finanzpolitischen Spielraum verfügen, die Möglichkeiten für eine expansivere Fiskalpolitik ausgenutzt werden (Horn et al. 2013). Hierzulande sollte daher bei allen Gebietskörperschaften auf Ausgabenkürzungen verzichtet werden. Umschichtungen sind dabei unbenommen.

Nicht nur aufgrund der hohen Multiplikatorwirkung sollte insbesondere auf Kürzungen bei den Investitionen verzichtet werden, sondern auch, um den bestehenden Investitionsstau zu überwinden. Seit rund einem Jahrzehnt sind die öffentlichen Nettoinvestitionen in Deutschland negativ. Für Nordrhein-Westfalen existieren zwar keine VGR-Daten über die öffentlichen Investitionen. Die Entwicklung dürfte hier aber nicht günstiger sein als im Rest der Republik. Die gesamte (private und öffentliche) Bruttoinvestitionsquote des Landes lag im Jahr 2009 mit 14,4 % am unteren Rand des Länderspektrums¹. Bei den öffentlichen Investitionen ergab sich infolge des Konjunkturpakets II zwar vorübergehend eine Besserung, ohne dass der Rückstand jedoch annähernd aufgeholt werden konnte. Die zusätzlichen Maßnahmen sind im vergangenen Jahr ausgelaufen, so dass von Seiten des Bundes für 2013 weniger expansive Impulse ausgehen. Angesichts der schwachen Konjunkturaussichten wäre eine strikte Haushaltskonsolidierung zu Lasten zukunftsträchtiger Investitionen fatal.

Betrachtet man das Land und die Kommunen zusammen², so bewegen sich sowohl der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben als auch die Personalsteuerquote im Ländervergleich im Mittelfeld³. Der Anteil der Versorgungsleistungen an den Personalkosten des Landes steigt zwar stetig an. Gemäß Prognoserechnung des Landesrechnungshofes werden die Versorgungsleistungen jedoch insgesamt moderat von derzeit 5,2 Mrd. auf 6,8 Mrd. bis zum Jahr 2027 zunehmen (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2012). Selbst bei einer sehr pessimistischen Prognose für die Entwicklung des nominalen BIP von durchschnittlich 2 % pro Jahr würde der Anteil der Versorgungsleistungen an der Wirtschaftsleistung bis 2027 leicht zurückgehen. Nach 2027 ist bis 2040 sogar mit einem absoluten Rückgang der Versorgungsleistungen zu rechnen, was darauf hindeutet, dass die aktuellen und künftigen Versorgungsleistungen auch von

¹ Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ 2011, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/

² Daten: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2010 (neueste verfügbare Daten), Destatis.

³ Aufgrund des unterschiedlichen Kommunalisierungsgrads ist es bei Ländervergleichen angezeigt, das jeweilige Land und die Kommunen zusammen zu betrachten.

früheren Personalplänen geprägt sind, die seit den rapiden Stellenkürzungen in den letzten Jahren ohnehin überkompensiert worden sind. .

Die aktuellen Haushaltsfehlbeträge spiegeln vor allem die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte wider. Nicht übermäßiges Ausgabenwachstum sondern eine unzureichende Einnahmebasis ist die Ursache der Defizite. Durch die Steuersenkungen seit 1998 entgehen den Gebietskörperschaften jährlich beträchtliche Summen. Für das Land Nordrhein-Westfalen (ohne Kommunen) liegen die entgangenen Steuereinnahmen bei jährlich rund 5 Mrd. Euro (Truger 2012, S. 6). Dies sowie die im Vergleich zu ausgabenseitigen Maßnahmen geringeren negativen Rückwirkungen auf die Konjunktur spricht dafür, die Konsolidierung des Landeshaushalts verstärkt über einnahmeseitige Maßnahmen zu bewirken. Die geplanten globalen Minderausgaben erscheinen daher als suboptimale Konsolidierungslösung. Sie sind jedoch verständlich, weil die entsprechende Gesetzgebungskompetenz für einnahmeseitige Maßnahmen auf der Bundesebene (Bundestag und Bundesrat) liegt und das Land hier nur über den Bundesrat Einfluss nehmen kann.

Die Absicht der Landesregierung, sich dort für eine höhere Besteuerung von hohem Einkommen und Vermögen einzusetzen, ist zu begrüßen. Mögliche Maßnahmen wären eine Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung der Vermögensteuer sowie eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer. Zusätzliche Einnahmen sind zudem notwendig, damit das Land die Kommunen stärker unterstützen kann. Die zahlreichen hochverschuldeten Kommunen können sich nicht aus eigener Kraft aus ihrer misslichen Lage befreien. Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ stellt besonders hoch verschuldeten Kommunen zwar Konsolidierungshilfen zur Verfügung, er zwingt sie aber auch zu drastischen Konsolidierungsmaßnahmen und wird außerdem teilweise durch Umverteilung zwischen den Kommunen finanziert (GV NRW 2011).

Für Bund und Länder herrschen derzeit günstige Finanzierungsbedingungen. Die Zinslastquoten des Landes Nordrhein-Westfalen sind – mit Ausnahme von 2009 – seit Jahren rückläufig. Allerdings ist die Zins-Steuerquote im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch (Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2012). Bei höheren Zinssätzen könnten in der Tat Kürzungen bei anderen Ausgabenposten drohen. Aktuell ist ein Anstieg des Zinsniveaus jedoch nicht absehbar. Insbesondere Deutschland profitiert bei den Renditen für Staatsanleihen stark von der Euroraumkrise. In einer Situation, in der vielerorts versucht wird, Schulden abzubauen statt neue Kredite aufzunehmen, während gleichzeitig ein hohes Volumen an Sparkapital nach sicheren Anlagemöglichkeiten sucht, ist vorerst nicht mit starken Zinssteigerungen für die deutschen Gebietskörperschaften zu rechnen.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2012): Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen für die Jahre 2013 und 2014, in: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Dezember 2012, S. 13-25;

Europäische Kommission (2012): European Economic Forecast Autumn 2012, in: European Economy 7/2012;

Gechert, Sebastian; Will, Henner (2012): Fiscal Multipliers: A Meta-Regression Analysis, IMK Working Paper Nr. 97.

Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2011 Nr. 30 vom 16.12.2011 Seite 661 bis 682

Horn, G., Gechert, S., Herzog-Stein, A., Rietzler, K., Stephan, S., Tober, S., Watt, A. (2013): Inmitten der Krise des Euroraums, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2013, IMK Report Nr. 79;

Horn, G., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Lindner, F., Rannenber, A., Rietzler, K., Stephan, S., Tober, S., Watt, A., Zwiener, R. (2012): Auf des Messers Schneide, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2013, IMK Report Nr. 78;

Horn, G., Truger, A., Will, H. (2011): Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auch 2011 gegeben, IMK Policy Brief, März 2011.

Horn, G. /Tober, S. (2006): Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnungen, IMK Report Nr. 17.

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

OECD (2012): OECD Economic Outlook Nr. 92, November 2012, Paris;

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012): Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012, München;

Rietzler, K., Teichmann, D., Truger, A. (2012): IMK-Steuerschätzung 2012-2016, Kein Platz für Steuergeschenke, IMK Report Nr. 76.

Rietzler, K. (2012): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Dezember 2012 zum Antrag der Fraktion der FDP: „Auf Bundesratsinitiative zur Erhebung einer Vermögensteuer verzichten – Landesregierung soll weitere Steuererhöhungen unterlassen“ - Drucksache 16/818, Stellungnahme 16/261.

Tenhofen, Jörn; Wolff, Gundram B.; Heppke-Falk, Kirsten H. (2010): The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: a disaggregated SVAR analysis. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 230 (3), S. 328–355.

Truger, A. (2012): Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht: Vom Grundgesetz genutzte Spielräume konstruktiv nutzen, IMK Policy Brief, Januar 2012.

Truger, A./Teichmann, D. (2011): *Zur Reform des Einkommensteuertarifs*, Ein Reader der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.), Berlin/Düsseldorf.

Truger, Achim / Will, Henner Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper Nr. 88.

Anhang: Relevanter Teil des Fragenkatalogs:

I. Haushaltsgesetz

Allg. Finanzen

1. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 3,5 Milliarden Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

2. In welchem Umfang werden Investitionen vom Land unterlassen (beispielsweise bei der Instandhaltung von Verkehrsinfrastruktur), was später zu höheren Kosten führt?

3. Plant die Landesregierung haushaltsausgleichende Maßnahmen sowohl über Kürzungen auf der Ausgabeseite als auch über verbesserte Einnahmen? Welche konkreten Vorhaben sind geplant, um die Einnahmeseite zu verbessern (z.B. Bundesratsinitiativen; Energiesteuer; Straßennutzungsgebühren; Parkraumgebühren für großflächigen Einzelhandel außerhalb der Innenstädte)?

4. Inwiefern wird das Land bei der Verteilung der Mittel vom Bund angemessen berücksichtigt (Königsberger Schlüssel)? Wäre eine Änderung der Verteilungsregeln sinnvoll und würde das Land NRW dadurch mehr Mittel erhalten?

5. Sehen Sie ein wirtschaftliches Auseinanderdriften von Rheinschiene und Ruhrgebiet? Falls ja: Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken? Sollte das Land über den Haushalt Maßnahmen ergreifen?

6. Wie beurteilen Sie die Beendigung jeglichen Personalabbaus sowie die Streichung von 442 identifizierten und ausgebrachten kw-Vermerken vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie einer derzeitigen Personalausgabenquote des Landes von rd. 40 Prozent und einer Personalsteuerquote von über 50 Prozent?

7. Wie beurteilen Sie die Globalen Minderausgaben von über 800 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt damit nachhaltig und spürbar entlastet?

8. Halten Sie die Zuführungen an den Versorgungsfonds für angemessen? Wie beurteilen Sie, dass sich aus dem versicherungsmathematischen Gutachten aus 2010 (Drucksache 15/3) ergebende Erhöhung des Zuführungsbetrags bislang nicht umgesetzt wurde?

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

10. Welches weitere Einsparpotential sehen Sie in der Landesverwaltung bei den Personal- und Verwaltungskosten, z.B. durch eine Rücknahme der zusätzlichen Freistellungen aufgrund der LPVG Novelle im Jahr 2011?