

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer

Research Report

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 16/1400. Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 17. Januar 2013

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer (2013) : Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 16/1400. Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 17. Januar 2013, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70869>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz über die Feststellung des
Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2013
(Haushaltsgesetz 2013)**

**Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 16/1400 –**

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 17. Januar 2013



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);

Manfred Breuer; Dr. Henning Osthues-Albrecht; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

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 H. 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 2013

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/1400 –

Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen

am 17. Januar 2013

Projektteam: Heinz Gebhardt und Dr. Rainer Kambeck

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?

Mit der für 2013 veranschlagten Nettoneuverschuldung in Höhe von 3,5 Mrd. € liegt diese zwar um 1,1 Mrd. € unter dem Soll für 2012, berücksichtigt man allerdings die wegen der Restrukturierungsmaßnahmen der WestLB/Portigon im Jahr 2012 vorgenommenen Eigenkapitalzuführung in Höhe von 1 Mrd. €, ergibt sich gegenüber dem so bereinigten Volumen lediglich eine Defizitrückführung in Höhe von 100 Mill. € (Tab. 1). Von einem konsequenten Konsolidierungskurs der Landesregierung in diesem Jahr kann damit nicht die Rede sein, zumal die Landesregierung derzeit auch von dem historisch niedrigen Zinsniveau profitiert, wodurch die Zinsausgaben niedriger sind als in vorangegangenen Planungen erwartet. Diese Einsparungen sind indes nicht dauerhaft, denn die Zinsen werden spätestens dann wieder steigen, wenn sich die Lage im Euroraum normalisiert und das gegenwärtige Zinsgefälle abnimmt.

Hinzu kommt, dass die Nettoneuverschuldung im Jahr 2012 geringer ausgefallen ist als erwartet; so zeichnen sich im Haushaltsvollzug Haushaltsverbesserungen in einer Größenordnung von etwa 600 Mill. € ab. Nach Einschätzung des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen (FM NRW) dürfte das Steueraufkommen in NRW im Jahr 2012 mit 43,4 Mrd. € die Aufkommenserwartungen um rund 315 Mill. € oder 0,7% übertreffen (FM NRW 2013a). Die tatsächliche Neuverschuldung des Jahres 2012 wird also voraussichtlich merklich unter dem Soll für 2013 liegen. Auch wenn nicht auf die Ist-Entwicklung des vorangegangenen Jahres Bezug genommen wird, sondern auf den dargestellten Sollansatz für 2012, wird deutlich, dass die Konsolidierung mit den Planungen für 2013 nicht vorankommt. Ausschlaggebend für diese minimale Rückführung der Nettoneuverschuldung ist der Anstieg der Landesausgaben, der in diesem Jahr – bereinigt um die Ausgaben zur Restrukturierung der WestLB/Portigon – mit 3,7% vergleichsweise hoch ausfällt und um 0,9 Prozentpunkte über dem in der Finanzplanung zugrunde gelegten Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt (Tabelle 2). Dies deutet darauf hin, dass die Haushaltskonsolidierung offensichtlich nicht die oberste Priorität in der Finanzpolitik der Landesregierung hat.

Tabelle 1

Nettoneuverschuldung (NNV) des Landes Nordrhein-Westfalen

2010-2016; in Mrd. €

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NNV insgesamt	4,9	4,8	4,6	3,5	3,3	2,6	2,5
Restrukturierung WestLB/Portigon			1,0		0,9	0,7	0,85
NNV ohne Restrukturierung WestLB/Portigon	4,9	4,8	3,6	3,5	2,4	1,9	1,65
Veränd. zum Vj. in Mrd. €	-0,7	-0,1	-0,2	-1,1	-0,2	-0,7	-0,1
<i>Nachrichtlich:</i>							
Globale Minderausgaben			0,62	0,74	1,15	1,15	1,15
Globale Mehreinnahmen			0,00	0,16	0,30	0,30	0,30

Quelle: Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/1401 vom 3.12.2012.

Tabelle 2
Eckwerte der NRW-Haushalts- und Finanzplanung
 2011-2016; in Mrd. €

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I. Finanzwirtschaftliche Entwicklung in NRW						
Finanzplanung 2011 bis 2015¹						
Bereinigte Gesamtausgaben	55,00	58,10	59,58	61,18	62,59	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	5,6	2,5	2,7	2,3	
Zinsausgaben	4,4	4,6	4,5	4,7	5,0	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		0,1	-0,1	0,2	0,2	
Bereinigte Gesamteinnahmen	50,31	54,28	55,98	58,30	60,09	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,9	7,9	3,1	4,2	3,1	
Steuereinnahmen	38,93	43,10	44,69	46,37	48,27	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	10,8	3,7	3,8	4,1	
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben	3,92	4,16	4,25	4,19	4,18	
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt netto	4,95	4,11	3,96	3,33	3,01	
Finanzplanung 2012 bis 2016²						
Bereinigte Gesamtausgaben	55,77	58,57	59,68	62,0	63,1	64,7
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,9	5,0	1,9	3,9	1,7	2,6
Bereinigte Gesamtausgaben ohne Restrukturierung WestLB/Portigon	55,77	57,57	59,68	61,10	62,40	63,85
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,9	3,2	3,7	2,4	2,1	2,3
Zinsausgaben	4,33	4,20	4,05	4,0	4,2	4,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %			-3,7	-1,0	4,5	8,1
Bereinigte Gesamteinnahmen	52,84	54,08	56,38	58,99	60,86	62,60
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		2,3	4,3	4,6	3,3	2,9
Steuereinnahmen	41,07	43,10	44,83	46,85	48,77	50,65
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	8,1	4,9	4,0	4,5	4,1	3,9
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben		5,14	4,28	5,23	4,96	5,07
Schuldenaufnahme am Kreditmarkt netto	3,17	4,75	3,64	3,46	2,76	2,63
II. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland						
AKS-Vorgaben Oktober 2012³						
Nominales BIP	2592,6	2655	2730	2810	2892	2977
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,9	2,4	2,8	2,9	2,9	2,9
Reales BIP	2451,5	2472	2496	2530	2565	2601
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,0	0,8	1,0	1,4	1,4	1,4

¹Finanzplanung 2011 bis 2015 mit Finanzbericht 2012 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/3401 vom 19.12.2011. ²Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/1401 vom 3.12.2012. ³Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/projektionen.html>.

Laut der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen soll die Nettoneuverschuldung in den Folgejahren bei konjunkturellem Rückenwind und einer steigenden Auslastung der Produktionskapazitäten schrittweise sinken – von 3,3 Mrd. € im Jahr 2014 über 2,6 Mrd. € in 2015 auf 2,5 Mrd. € in 2016; ohne die kreditfinanzierten Rücklagenbildungen im Zusammenhang mit Umstrukturierung der WestLB/Portigon in Höhe von 900 Mill. € (2014), 705 Mill. € (2015) bzw. 850 Mill. € (2016), die als rein finanzielle Transaktionen den Landeshaushalt strukturell nicht belasten, beläuft sich die Nettoneuverschuldung auf 2,4 Mrd. € (2014), 1,9 Mrd. € (2015) und 1,6 Mrd. € (2016). Der Defizitrückgang bis 2016 beträgt damit gegenüber dem um die Ausgaben zur Restrukturierung der WestLB/Portigon bereinigten voraussichtlichen Ist des Jahres 2012 nur 1,35 Mrd. €; dies ist angesichts der hohen Konsolidierungserfordernisse nicht viel, zumal ein Teil davon auch – wie unten ausgeführt – dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken ist. Hinzu kommt, dass die angestrebte Defizitrückführung noch keineswegs gesichert ist, denn die mittelfristig angesetzten globalen Minderausgaben und Mehreinnahmen von 1,15 bzw. 0,3 Mrd. € je Jahr müssen erst noch erwirtschaftet werden.

Sowohl das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) als auch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD) erwarten, dass aufgrund der Konjunkturschwäche im Winterhalbjahr 2012/2013 die Auslastung der Produktionskapazitäten sinken und das Produktionspotenzial im Jahr 2013 leicht unterausgelastet sein

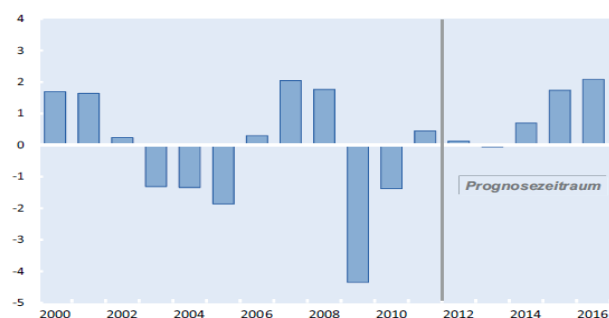
wird. Mittelfristig gehen das BMWi und die GD von steigenden Kapazitäten aus. Das BMWi legt die Annahme zugrunde, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion in den Folgejahren stärker expandieren wird als das Produktionspotenzial und die Produktionslücke am Ende des Projektionszeitraums geschlossen sein wird (Tab. 3). Auch nach Einschätzung der GD wird die gesamtwirtschaftliche Produktion mittelfristig mit einer höheren Rate als das Produktionspotenzial wachsen, sie geht aber davon aus, dass bereits im kommenden Jahr eine positive Produktionslücke besteht, die sich bis 2016 weiter vergrößert (Schaubild 1).

Tabelle 3**Produktionspotential und Produktionslücken nach Einschätzung des Bundeswirtschaftsministeriums**

2012-2017

	Produktionspotenzial				Produktionslücken			
	preisbereinigt		nominal		preisbereinigt		nominal	
	Mrd. €	% gg. Vj.	Mrd. €	% gg. Vj.	Mrd. €	in % des pot. BIP	Mrd. €	in % des pot. BIP
2012	2476,3	1,3	2659,2	2,9	-4,2	-0,2	-4,5	-0,2
2013	2511,0	1,4	2745,9	3,3	-14,8	-0,6	-16,2	-0,6
2014	2542,3	1,2	2822,8	2,8	-11,7	-0,5	-13,0	-0,5
2015	2572,5	1,2	2900,3	2,7	-7,1	-0,3	-8,0	-0,3
2016	2603,3	1,2	2980,1	2,8	-2,6	-0,1	-3,0	-0,1
2017	2636,4	1,3	3064,5	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0

Quelle: Herbstprojektion 2012 der Bundesregierung.

Schaubild 1
Produktionslücke nach Einschätzung der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2000-2017; % in Relation zum Produktionspotential


Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2012.

Die in diesem und den kommenden Jahren geplante Reduzierung der Neuverschuldung ist mit Blick auf die hohen Konsolidierungserfordernisse nicht ambitioniert. Die im Haushaltsjahr 2016 bei – nach der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung (Tab. 3) – annähernder Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten anfallende strukturelle Nettoneuverschuldung von 1³/₄ Mrd. € verdeutlicht, dass das Land in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts noch enorme Konsolidierungsanstrengungen umsetzen muss, um die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse einhalten zu können und im Haushaltsjahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs sollte die Landesregierung die Haushaltskonsolidierung intensivieren. Je später sie damit beginnt, desto schwieriger wird es, im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Landesregierung muss vermitteln, dass mit der Umsetzung der Schuldenbremse ab 2020 die bisherige Rechtfertigung der staatlichen Kreditfinanzierung in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen entfällt, so dass sämtliche „Prioritäten“ der Finanzpolitik aus den laufenden Einnahmen finanziert werden müssen. Sollen einzelne Ausgabenkomponenten wie die investiven Ausgaben in Human- und Sachkapital gesteigert werden, muss dies auch durch Einsparungen bei anderen, in erster Linie eher konsumtiven Ausgaben „finanziert“ werden. Die Landesregierung steht damit vor der Aufgabe, zur Finanzierung von neuen vorrangigen Projekten auch Einsparpotentiale bei nachrangigen Projekten zu benennen – nur dann kann von einer nachhaltigen Finanzpolitik die Rede sein.

Mindereinnahmen aufgrund eingetrübter Konjunkturperspektiven?

Die Landesregierung legt in ihrer Haushalts- und Finanzplanung im Jahr 2013 einen Anstieg des Steueraufkommens – im Vergleich zum Soll 2012 – von 4,0% und in der mittleren Frist von 4,5% (2014), 4,1 % (2015) und 3,9% (2016) zugrunde. Das Steueraufkommen würde danach im Jahr 2016 mit 50,7 Mrd. € einen neuen Höchstwert erreichen und das Niveau von 2011 um 9,6 Mrd. € übertreffen. Der NRW-Steueransatz wurde aus der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Oktober 2012 abgeleitet, die auf gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung basiert. Diese veranschlagt den Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in diesem Jahr auf 1,0% (nominal: 2,8%); von 2014 bis 2016 wird ein realer Anstieg des BIP von durchschnittlich 1,4% je Jahr (nominal: 2,9%) zugrunde gelegt Knaus, T. (2012: 9-12). Die Bundesregierung geht dabei – wie auch die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose in ihrer Herbstprognose (Döhrn 2012) – davon aus, dass die Konjunktur in Deutschland angesichts der europäischen Staatsschuldenkrise und der konjunkturellen Abschwächung im asiatischen Raum im Winterhalbjahr 2012/2013 eine wirtschaftliche Schwächephase durchläuft, dass sie aber im Verlauf des laufenden Jahres wieder Fahrt aufnimmt. Sie unterstellt dabei, dass sich der Finanzsektor stabilisiert und die Lösung der Schuldenkrise in Europa im Laufe des Projektionszeitraums weiter voran- kommt. Dass die Staatsschuldenkrise rasch bewältigt wird, ist freilich nicht gesichert.

Der NRW-Steueransatz für 2013 basiert auf einer vergleichsweise optimistischen gesamtwirtschaftlichen Prognose. Aktuelle Konjunkturprognosen gehen davon aus, dass sich die Konjunktur in diesem Jahr stärker eintrübt als von der Bundesregierung erwartet. So prognostiziert das RWI für 2013 lediglich ein BIP-Wachstum von 0,3% (Döhrn 2012). Der NRW-Haushalt ist somit in diesem Jahr risikobehaftet; konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen könnten Anpassungen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den disponiblen Ausgaben) oder eine höhere Kreditaufnahme erforderlich machen.

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

In Frage 2 werden ganz allgemein „Investitionen“ des Landes angesprochen, Verkehrsinfrastrukturinvestitionen werden lediglich als Beispiel angeführt. Diese Frage lässt sich nicht auf die Schnelle mit der Quantifizierung einer bestimmten „Investitionslücke“ beantworten. Es macht eher Sinn, kurz auf eine grundsätzliche Problematik hinzuweisen und zu begründen, weshalb hier eine eingehendere Analyse für die Landesregierung wertvoll wäre.

Ein hoher Anteil der Investitionen an den öffentlichen Ausgaben gilt allgemein als Kennzeichen einer „guten“ Finanzpolitik – das gilt für alle Ebenen des föderalen Staates. Das positive Image der Investitionen gründet sich in der einzelwirtschaftlichen Rentabilität von Investitionsprojekten und den daraus zukünftig zu erwartenden Renditen. Öffentliche Investitionen werden als wachstumsfördernd eingestuft, wenn sie unmittelbar einen positiven Einfluss auf die privaten Produktionsprozesse haben oder wenn sie private Investitionen in positiver Weise ergänzen. Empirische Analysen kommen zwar sowohl bezüglich der Stärke der Wachstumswirkungen von Investitionen als auch der Wachstumsrelevanz des Infrastrukturkapitalstocks zu unterschiedlichen Ergebnissen, den spezifischen Investitionen – etwa in Form einer Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur – wird in der Literatur allerdings ein größerer positiver Einfluss auf das Wirtschaftswachstum zugeschrieben als den öffentlichen Investitionen insgesamt.¹

In der Analyse von Investitionen sollte nicht allein auf das Volumen öffentlicher Investitionen abgestellt, sondern auch die Prozesse öffentlicher Leistungserstellung untersucht werden. Letztere erfordern Betriebsausgaben, die sich u.a. in steigenden Personal- und Sachkosten niederschlagen. Diese Folgekosten können durchaus in nachfolgenden Jahren sinkende Investitionsquoten nach sich ziehen, da die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen häufig nicht oder nur unzureichend durch Leistungsentgelte finanziert werden kann. Zudem stellt sich die Frage nach der Effektivität und Effizienz: Investitionen, z.B. in Verwaltungsgebäude, können zumindest der Tendenz nach unproduktiv sein, die den konsumtiven Ausgaben zugeordneten Gehälter für Lehrer dagegen tendenziell produktiv.

¹ Eine ausführlichere Darstellung inklusive der Literaturangaben findet sich in RWI (2012).

Es ist deshalb sinnvoller, sich insgesamt die Frage zu stellen, wie wachstumswirksam die Ausgaben des Landes sind bzw. wie wachstumsrelevant die Ausgabenstruktur eines Landeshaushalts insgesamt ist. Danach sind diejenigen öffentlichen Ausgaben als wachstumsfördernd anzusehen, die die Produktionskapazitäten und/oder die Produktivität des privaten bzw. des öffentlichen Sektors erhöhen. Die endogene Wachstumstheorie liefert hierzu seit einigen Jahren die notwendigen theoretischen Zusammenhänge, mit denen produktive von nicht oder weniger produktiven Ausgaben unterschieden werden können. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Staat nicht nur das Wachstumsniveau, sondern auch die Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum positiv beeinflussen kann. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass durch das Eingreifen des Staates irgendeine Form des Marktversagens (Netzwerk-externalitäten, sinkende Durchschnittskosten oder monopolistische Konkurrenz) korrigiert wird. Die öffentliche Infrastruktur wird dann als komplementär zum privaten Infrastrukturkapitalstock bewertet.

Die endogene Wachstumstheorie zählt folglich neben den Investitionen auch laufende Ausgaben zu den produktiven Ausgaben, sofern damit Marktversagen kompensiert werden kann. Dies gilt z.B. für das Bildungswesen (Humankapital) und für Forschung und Entwicklung (Sachkapital). Empirische Studien haben den Kreis der produktiven, wachstumsrelevanten Ausgaben zum Teil nochmals erheblich erweitert um die bestimmte Gesundheitsausgaben, um Ausgaben des Bereichs ‚Allgemeine Sicherheit‘ und Ordnung sowie Ausgaben der ‚Allgemeinen Dienste‘. Dadurch ergibt sich eine erhebliche Bandbreite bezüglich des Anteils der als produktiv angesehen Ausgaben am gesamten Haushaltsvolumen.

Zudem sollte eine Analyse der Wachstumswirksamkeit öffentlicher Haushalte grundsätzlich nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen einbeziehen. Denn die positiven Effekte von produktiven Ausgaben können durch die Art und Weise ihrer Finanzierung konterkariert werden (s. auch die Antwort auf Frage 3). Das RWI hat bereits in verschiedenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass insbesondere die Kreditfinanzierung von Investitionen deren (Netto-)Renditen erheblich vermindern. Letztlich zu berücksichtigen sind hier auch Aspekte der Generationengerechtigkeit, denn nicht in allen Fällen kommen die Erträge von Investitionen denjenigen (der Generation) zugute, die später die Lasten der Kreditfinanzierung tragen müssen.

Die ohnehin durch die Berücksichtigung der verschiedenen Maßnahmen des Landes im Zusammenhang mit der ehemaligen WestLB bzw. der EAA verzerrte Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes (FM NRW, FP 2012-2016: 42-43) lässt deshalb kaum Schlüsse auf die gesamten wachstumsrelevanten Ausgaben des Landes zu. Zudem sind weitere investive, wachstumsrelevante Maßnahmen des Landes hier nicht berücksichtigt, wie die Ausgaben des Bau- und Liegenschaftsbetriebs oder auch die Zuweisungen des Landes an die Kommunen im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen, die in den Kommunen in vielen Fällen investiv verwendet werden dürften.

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)?

Die Gesamtausgaben im Haushaltsplanentwurf 2013 steigen gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,2 Mrd. € (bzw. um 2%) auf rd. 60 027 Mrd. €, die bereinigten Ausgaben steigen auf 59,7 Mrd. € (bzw. um 1,9%). Laut Finanzplanung sollen die bereinigten Ausgaben des Landes von 2012 bis 2016 um durchschnittlich 2,5% zunehmen (Tabelle 5). Auffällig ist dabei die deutliche Zunahme der im kommenden Jahr geplanten Ausgaben in Höhe von 2,3 Mrd. € bzw. 3,9%.

Die Steigerung der Ausgaben führt die Landesregierung überwiegend auf die Steigerungen bei den Personalausgaben zurück, wobei für 2013 bereits Vorsorge für Tarif- und Besoldungserhöhungen eingeplant ist. Steigende Ausgaben werden ferner für die Versorgung der Pensionäre und für Beihilfe eingeplant. Aufgrund der steigenden Zahl der Studierenden werden vom Land im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 im Vergleich zum Vorjahr zusätzlich rd. 265 Mill. € für die Schaffung weiterer Studienplätze bereitgestellt. (Der Bund übernimmt noch einmal einen Finanzierungsbetrag in derselben Höhe). Auch im frühkindlichen Bereich steigert das Land seine Ausgaben gegenüber 2012 um 112 Mill. €. Aufgrund

der Zunahme bei den Steuereinnahmen werden vom Land die Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Steuerverbundes (ohne Familienlastenausgleich) um rd. 238 Mill. € aufgestockt.

Tabelle 5
Ausgaben des Landes Nordrhein-Westfalen
2012 bis 2016, in Mrd. €

Position	2012	2013	2014	2015	2016	durchschn. Veränderung 2016/2012 in %
Bereinigte Gesamtausgaben	58,6	59,7	62,0	63,1	64,7	
Veränd. zum Vj.	x	1,1	2,3	1,1	1,6	
Veränd. zum Vj.	x	1,9	3,9	1,7	2,6	2,5
davon:						
Personalausgaben	22,0	22,9	23,6	24,4	25,1	3,3
Kommunaler Steuerverbund	8,4	8,6	9,3	9,7	10,1	4,7
Zinsausgaben am Kreditmarkt	4,2	4,0	4,0	4,2	4,5	1,9
Summe	34,6	35,6	36,9	38,2	39,7	3,5

Quelle: FM NRW, FP 2012-2016: 28. – Abweichungen in den Summen/Differenzen durch Runden von Zahlen.

Nach Angaben der Landesregierung ist auf der Ausgabenseite des Budgets eine qualitative Konsolidierung vorrangig, bei der die Nachhaltigkeit der einzelnen Sparmaßnahmen im Mittelpunkt steht (FM NRW, FP 2012-2016: 25). Umgelenkt werden sollen laut der Finanzplanung konsumtive/nachsorgende in investive/vorsorgende Ausgaben. Diese „qualitative“ Konsolidierung wird unterstützt vom sog. Effizienzteam (bzw. vom mittlerweile ernannten „Expertenteam“), das entsprechende Umsetzungsvorschläge unterbreitet hat und noch weitere Vorschläge vorlegen soll (FM NRW, FP 2012-2016: 52).

Effizienzgewinne und damit verminderte Ausgaben sollen laut Landesregierung dadurch erzielt werden, dass zum einem geprüft wird, ob das Land die derzeit von ihm übernommenen Aufgaben weiterhin unverändert erfüllen soll, und zum anderen durch eine Analyse des Prozesses der Leistungserstellung bzw. der Aufgabenerfüllung. Beide Aspekte spielen bei der begonnenen Analyse der Förderprogramme des Landes bereits eine Rolle. Unter Beteiligung der NRW.Bank, die die Mittel für die Förderprogramme des Landes zur Verfügung stellt und die die Programme verwaltet, wird derzeit insbesondere geprüft, inwiefern die mit Zuschüssen finanzierten Programme auf eine Förderung durch Darlehensgewährung umgestellt werden können. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich zu begrüßen. Angekündigt hat das Land „Einsparungen“ in Höhe von knapp 1 Mrd. €, die sich zusammensetzen aus:

- 550 Mill. € in Form von sogen. globalen Minderausgaben,
- 270 Mill. €, die als Einsparziele bereits den Ressorts zugewiesen sind, und
- 152 Mill. € an bereits konkretisierten en Einsparungen bei Förderprogrammen.

In den „Kürzungsbeschlüssen im Bereich Förderprogramme 2013“ (FM NRW 2013b) hat die Landesregierung konkretisiert, wo die Einsparungen in Höhe von rd. 152 Mill. realisiert werden (sollen); dabei soll rund ein Viertel der gesamten Einsparungen durch eine Umwandlung in Darlehen oder durch andere Programme (die etwa vom Bund finanziert werden) aufgefangen werden. Ohne eine detailliertere Analyse der einzelnen Programme kann in dieser Stellungnahme nicht beurteilt werden, ob die Landesregierung das Potenzial für Kürzungen und Einsparungen durch Umwandlungen in Darlehen ausschöpft. Kritisch angemerkt werden muss allerdings, dass mit dem Volumen von 152 Mill. € lediglich knapp 16% des geplanten Volumens von 972 Mill. € bereits konkretisiert wurden und mithin ein Anteil von gut 84% der Einsparungen nicht konkretisiert wurden – auch wenn die Kürzungsziele zum Teil bereits den Ressorts zugewiesen wurden. Von „gezieltem Sparen“ (FM NRW 2013b: 23-24) kann deshalb keine Rede sein.

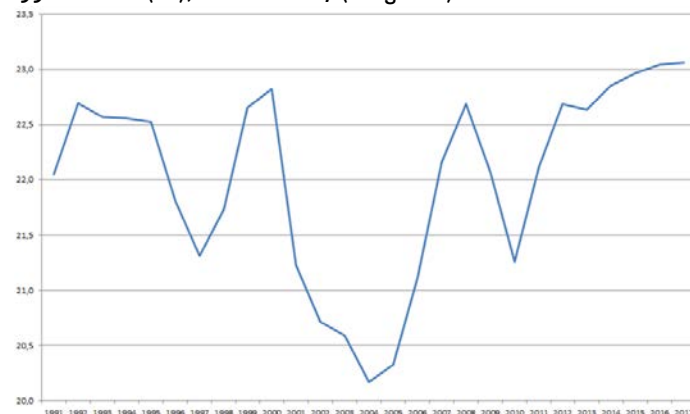
Aus Sicht der Landesregierung ist die Konsolidierung des Landeshaushalts trotz der guten Einnahmesituation allein durch Anpassungen auf der Ausgabenseite nicht zu erreichen. Sie setzt sich deshalb auf Bundesebene auch für Steuererhöhungen bei hohen Einkommen und Vermögen ein. Bei der Einkom-

mensteuer soll beim derzeitigen Tarif bei der Einzelveranlagung ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 64 001 bis 100 000 € (und bei Zusammenveranlagung von Ehepaaren von 128 002 bis 200 000 €) eine dritte Progressionszone eingeführt werden mit einem von 42 auf 49 % steigenden Grenzsteuersatz. Ab 100 000 bzw. 200 000 € soll dann eine obere Proportionalzone mit einem Steuersatz von 49% folgen. Daneben sollen künftig auch Kapitalerträge höher besteuert werden, die Abgeltungssteuer soll von 25 auf 32% angehoben werden. Auch die Erbschaftsteuerbelastung soll erhöht werden, wobei Freigrenzen für nächste Familienangehörige gelten sollen und betriebliches Vermögen verschont bleiben soll. Schließlich soll auch die 1996 abgeschaffte Vermögensteuer mit hohen Freibeträgen wieder aktiviert werden.²

Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollen die Steuereinnahmen also strukturell erhöht werden. Zu beachten ist allerdings, dass Einsparungen auf der Ausgabeseite und diskretionäre Steuererhöhungen im Hinblick auf ihre Wachstumswirkungen nicht gleichwertig sind: Die Aussichten für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung sind – wie empirische Studien belegen – dann am größten, wenn insbesondere bei konsumtiven Ausgaben angesetzt wird und investive Ausgaben von Kürzungen ausgenommen werden. Eine qualitative Konsolidierung ist mittel- und langfristig mit Wachstumsgewinnen verbunden. Hingegen ist die verteilungspolitisch motivierte Anhebung der Steuerbelastung höherer Einkommen und Vermögen mit Blick auf wachstumspolitische Erfordernisse nicht unproblematisch, weil dies das wirtschaftliche Wachstum dämpfen könnte. Wenn sparsam gewirtschaftet wird, hat das Land Nordrhein-Westfalen ohnehin kein Einnahmeproblem, denn nach der aktuellen Finanzplanung wird das Steueraufkommen in den kommenden Jahren kräftig expandieren und neue Höchststände erreichen; im Jahr 2016 dürfte es das Niveau von 2011 um 9,6 Mrd. € übertreffen (Gebhardt 2012: 809–814) (Tabelle 3).

Schaubild 2

Steuerquote (Steueraufkommen in % des nom. BIP)
1991 bis 2011 (Ist); 2012 bis 2017 (Prognose)



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote wird nach der aktuellen Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen im Projektionszeitraum von 22,1 % im Jahr 2011 auf 23,1% in 2017 zunehmen; sie liegt damit um 0,4 Prozentpunkte über dem vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erzielten Niveau und um 0,2 Prozentpunkte über dem seit der Wiedervereinigung Deutschlands erreichten Höchstwert aus dem Jahr 2000 (Schaubild 2). Der Anstieg resultiert aus inflations- und progressionsbedingten Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer.

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

Auch diese Frage lässt sich im Rahmen dieser Stellungnahme nicht erschöpfend beantworten, weil der Königsteiner Schlüssel für eine Reihe von Aspekten (wie Mittelverteilung, z.B. im Bildungs- und Forschungsbereich wie der DFG, der MPG, den Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft und der acatech, aber auch z.B. Zuteilung von Asylsuchenden) verwendet wird – mit jeweils unterschiedlichen Konsequenzen für die in einem Land letztlich zur Verfügung stehenden Mittel. In Frage 4 angesprochen ist der Königsteiner Schlüssel als Aufteilungsregel von gesamtstaatlich zur Verfügung stehenden Mitteln. Der Königsteiner Schlüssel gewichtet ein Land zu zwei Dritteln anhand der (zwei Jahre zuvor realisierten) Steuereinnahmen und einem Drittel anhand der Bevölkerungszahl. Die Berechnung des Schlüssels wird

² Vgl. hierzu auch Sozialdemokratische Partei Deutschland (2012), Nationaler Pakt für Bildung und Entschuldung. Wir denken an morgen. Pressemitteilung vom 5. September 2011.

jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz vorgenommen und im Bundesanzeiger veröffentlicht. Im Jahr 2012 wurde für NRW ein Anteil von 21,21997% festgelegt.

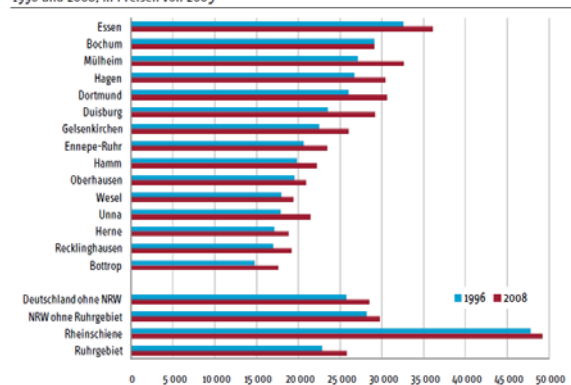
Im Grunde ist die Idee des Schlüssels nachvollziehbar, das Steueraufkommen und die Bevölkerungszahl als Indikator sowohl der wirtschaftlichen Stärke als auch des Bedarfs zu verwenden. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Indikator für die Wirtschaftskraft eines Landes zu verwenden hätte den Nachteil, dass diese Größe oftmals für mehrere Jahre rückwirkend korrigiert wird. Notwendig sind sicherlich je nach konkreter Fragestellung detailliertere Untersuchungen darüber, ob die Anwendung des Königsteiner Schlüssels im jeweiligen Fall überhaupt sinnvoll ist und ob alle relevanten Aspekte bei der Zuteilung berücksichtigt wurden (z.B. Mittelübertragungen durch Standortentscheidungen etc.). Grundsätzlich gilt sicherlich, dass die Frage der Zuteilung der Mittel vom Bund nicht der entscheidende Aspekt ist, wenn es darum geht, den Landeshaushalt zu konsolidieren. Die Landesregierung sollte sich vielmehr darauf konzentrieren, die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen und zu prüfen, wo in Zukunft Mittel eingespart werden können, ohne die wirtschaftliche Entwicklung des Landes negativ zu beeinträchtigen.

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?

Das RWI hat sich im Jahr 2011 in einer Studie ausführlich mit der wirtschaftlichen Lage des Ruhrgebiets und der Frage nach geeigneten Maßnahmen zur Beschleunigung des wirtschaftlichen Wandels beschäftigt (RWI 2011). Aus der wirtschaftlichen und demographischen Bestandsaufnahme führen wir hier beispielhaft zwei Indikatoren an, das BIP je Einwohner und die Arbeitslosenquote, um den in Frage 5 angesprochenen Unterschied zwischen dem Ruhrgebiet und der Rheinschiene (zu denen in der RWI-Studie die Städte Düsseldorf, Köln und Bonn gezählt werden) zu beschreiben. Insbesondere beim BIP je Einwohner liegen die Städte der Rheinschiene deutlich vor dem Durchschnitt der Ruhrgebietsstädte. Allerdings kann für den hier betrachteten Zeitraum von 1996 bis 2008 ein leichtes Aufholen des Ruhrgebiets festgestellt werden und kein Auseinanderdriften. Wichtig ist zudem die Erkenntnis, dass die Unterschiede im BIP je Einwohner innerhalb des Ruhrgebiets erheblich sind. Städte wie Essen und Mülheim, Dortmund und Hagen schneiden deutlich besser ab als NRW (ohne Ruhrgebiet), in anderen Städten wie Bottrop oder Recklinghausen ist das BIP je Einwohner deutlich niedriger als im übrigen NRW.

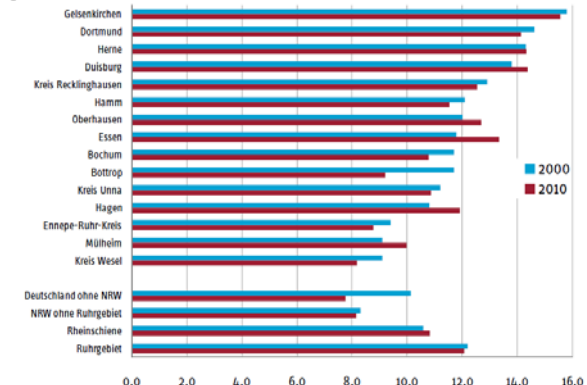
Schaubilder 3 und 4

Reales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner
1996 und 2008; in Preisen von 2005



Eigene Berechnungen nach Angaben des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“. Kommunen des Ruhrgebiets nach Höhe des BIP pro Einwohner im Jahr 1996 geordnet.

Arbeitslosenquote: Details
2000 und 2010; in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des IT.NRW. Kommunen des Ruhrgebiets nach der Höhe der Arbeitslosenquote im Jahr 2000 geordnet.

Ähnlich fällt der Vergleich der Arbeitslosenquoten aus: Im Ruhrgebiet insgesamt sind die Quoten deutlich höher als in den Städten der Rheinschiene, der Abstand hat sich aber eher verringert. Während im Ruhrgebiet im Jahr 2010 die Arbeitslosenquote geringfügig niedriger war als im Jahr 2000, ist sie im gleichen Zeitraum in den Städten der Rheinschiene leicht gestiegen. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Städten und Kreisen des Ruhrgebiets ganz erheblich. Während in den Kreisen Wesel und Ennepetal-Ruhr die Arbeitslosenquote fast so niedrig ist wie in Deutschland (ohne NRW), sind die Quoten in den Kernstädten des Ruhrgebiets (Gelsenkirchen, Duisburg, Herne, Dortmund und Essen) deutlich höher als in Deutschland (ohne NRW) oder auch im restlichen NRW. Anders als in Deutschland (ohne NRW) war weder in den Städten der Rheinschiene noch im Ruhrgebiet insgesamt ein deutlicher Rückgang der Arbeitslosenquote zu verzeichnen. Auch in der Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zeigt sich das Ruhrgebiet heterogen, insbesondere aufgrund der dabei negativ herausstechenden Bergbaustandorte (in denen in der Zeit zwischen 2000 und 2008 Zechenschließungen stattfanden).

Die in der RWI-Studie ausgewerteten wirtschaftlichen Kennzahlen haben deutlich gezeigt, dass das Ruhrgebiet nicht als einheitlich geprägter Raum verstanden werden kann, vielmehr hat sich die Wirtschaftsleistung seit Mitte der 1990er Jahre auch innerhalb des Ruhrgebiets heterogen entwickelt. Die umfassende Analyse konnte vielmehr zeigen, dass es sich beim Ruhrgebiet in wirtschaftlicher Hinsicht um eine sehr vielschichtige Region handelt, deren Kreise und Städte sich durch eine erhebliche Bandbreite des wirtschaftlichen Erfolgs und durch eine hohe Persistenz in der relativen Position innerhalb des auf die Region bezogenen Vergleichs auszeichnen.

Ferner wurde in der RWI-Studie gezeigt, dass das Ruhrgebiet den Problemen der alternden Gesellschaft und des Bevölkerungsrückgangs in besonderer Weise gegenübersteht. Die unter 50-Jährigen sind im Ruhrgebiet schwächer vertreten als im restlichen NRW – fast die gesamte erwerbsfähige Bevölkerung ist somit im Ruhrgebiet unterrepräsentiert. Das gilt auch für Kinder und Jugendliche. Auch die Bevölkerungsprognose fällt für die Kreise und kreisfreien Städte des Ruhrgebiets gemischt aus: Aus heutiger Sicht werden im Jahre 2030 lediglich in den Universitätsstädten mehr Menschen im Alter von 20 bis 40 Jahre leben als im Durchschnitt des restlichen NRW. Das Ruhrgebiet steht damit insgesamt in den kommenden Jahren vor erheblichen Herausforderungen, die der Bevölkerungsrückgang und die Alterung der Bevölkerung mit sich bringen werden.

Wegen der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Städte und Kreise im Ruhrgebiet sollten unterschiedliche Schwerpunkte in der Regional- und Strukturpolitik gesetzt werden. Trotz einer Konzentration auf die Notwendigkeiten vor Ort sollte das staatliche Handeln allerdings innerhalb eines vorgegebenen Rahmens einer modernen Strukturpolitik erfolgen. Staatliche Förderpolitik induziert in den überwiegenden Fällen – insbesondere auch durch die EU-Strukturfonds – mittlerweile eine Schwerpunktsetzung auf Investitionen in innovative Bereiche. Statt eines Festhaltens an alten, überholten Strukturen ist die Förderung von Forschung und Entwicklung sowie von Kooperationen von universitären und außeruniversitären Institutionen mit der Wirtschaft in den Fokus der Politik gerückt.

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist die Empfehlung, verstärkt auf Kooperationen bei der Leistungserstellung und allgemein bei der Aufgabenerfüllung zu konzentrieren. Die heterogene wirtschaftliche Stärke der Städte und Kommunen innerhalb des Ruhrgebiets legen es nahe, bei den Kooperationen zukünftig viel stärker auf funktionale Einzelkooperationen zu setzen als auf Lösungsansätze, die das Ruhrgebiet als einheitliche Region als Zielgröße angehen. Es sollte also eine Konzentration auf solche Kooperationen erfolgen, die sich vornehmen, einzelne, klar definierte Aufgaben abuarbeiten. Dabei sollten festgelegte Kriterien beachtet werden: Kooperationen sollten freiwillig eingegangen werden, von Beginn an ein klar definiertes Ziel haben und einem konkreten Zeitplan folgen. Zusätzlich sollte die Kooperation mit festgelegten Kompetenzen ausgestattet und die Aufteilung des erwarteten Nutzens von Beginn an klar geregelt sein. Der Erfolg oder Fortschritt einer Kooperation muss extern evaluiert werden.

Wenngleich die mit der RWI-Studie vorgeschlagene Strategie für zukünftige Kooperationen nicht auf eine umfassende Vorgehensweise zur Beschleunigung des Strukturwandels abstellt, wie sie den Ideen des Metropolitan-Ansatzes folgende Vorschläge vorsieht, verlangt sie von allen beteiligten Akteuren einen hohen Einsatz. Die Politik wird aufgefordert, geeignete Rahmenbedingungen zu setzen (dies gilt in gleicher Weise für die Landes-, Bezirks- und Kommunalpolitik) und kooperative Initiativen zur Lösung

bestimmter Fragestellungen durch eine flexible Einbindung der Verwaltung zu ermöglichen und zu unterstützen.

Der Anreiz, Kooperationen einzugehen, um dadurch Effizienzgewinne realisieren zu können, ist bislang offensichtlich für viele Ruhrgebietsstädte und -kommunen nicht stark genug, um das Kooperationsverhalten dauerhaft positiv zu beeinflussen. Es gilt also, weitere Wege zu finden, um den Status-quo von zu häufigem Kirchturmdenken in den Ruhrgebietsstädten und ihrem Umland zu überwinden. Grundsätzlich lassen sich zu diesem Zweck negative und positive Anreize setzen. Aus Sicht der Landesregierung könnten vor allem die finanziellen Zuweisungen an die Kommunen genutzt werden, um als Gegenleistung der Städte und Kreise stärkere Bemühungen zu einem effizienteren Ressourceneinsatz durch Kooperationen einzufordern. Komplementär dazu lassen sich positive Anreize setzen, um die Eigeninitiative der potenziellen Kooperationspartner anzuregen. Das RWI hat hierzu einen Wettbewerb um Kooperationen vorgeschlagen, der inzwischen mit großem Erfolg vom Initiativkreis Ruhr und der RAG-Stiftung durchgeführt wurde (<http://www.kooperation-ruhr.de/>).

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?

Mit einem Ansatz von 22,9 Mrd. € und damit einem Anteil von 38,4% an den bereinigten Gesamtausgaben machen die Personalausgaben einen erheblichen Anteil der Landesausgaben aus, der bei der anstehenden Konsolidierungsaufgabe nicht außen vor gelassen werden kann. Bei im Haushaltsjahr 2013 eingeplanten neuen Stellen und Abgängen von 536 Stellen bleibt der Stellenbestand trotzdem fast unverändert. Zudem werden insgesamt 442 kw-Vermerke gestrichen, wodurch sich die Flexibilität bei zukünftigen Anpassungen vermindern wird.

Ob der geplante Stellenzuwachs tatsächlich erforderlich ist, lässt sich ohne eine eingehende Analyse der Planungen nicht bewerten. Kritisiert werden kann aber, dass die Landesregierung mit den Stellenumwandlungen den Spielraum für zukünftige Ausgabeneinsparungen weiter reduziert. Angesichts der hohen langfristigen Belastungen durch die Versorgungsverpflichtungen und die in den kommenden Jahren rückläufigen Bevölkerungszahl wären an sich Maßnahmen erforderlich, die die Flexibilität bei den Personalausgaben erhöhen. Zu hoffen ist, dass das eingesetzte Effizienzteam Vorschläge vorlegen wird, mit denen die notwendigen Einsparungen noch in dieser Legislaturperiode eingeleitet werden können.

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

Von der Landesregierung werden 550 Mill. € als globale Minderausgaben in den Haushaltsentwurf für das Jahr 2013 eingestellt. Zusätzlich werden den Ressorts globale „Einsparziele“ in Höhe von 270 Mill. € zugewiesen. Alles in allem will die Landesregierung in diesem Jahr 820 Mill. € im Haushaltsvollzug einsparen. Das anvisierte Einsparvolumen ist zwar zu begrüßen, die fehlende Konkretisierung der Einsparbereiche zeugt aber nicht gerade von einer gezielten Konsolidierungsstrategie der Landesregierung. Kritisch muss auch angemerkt werden, dass mit dieser Vorgehensweise das Parlament und die dort zu führende Diskussion konkreter Ausgabenpositionen außen vor bleiben, wenn Einsparbeträge in dieser Höhe im Haushaltsentwurf nicht bestimmten Positionen zugeordnet werden. Die hier aus Sicht des Budgetrechts vorliegenden Probleme wurden in einem Gutachten von Prof. Gröpl im Auftrag des Bundes der Steuerzahler dargelegt (Gröpl 2005).

Immerhin findet im Umfang von 270 Mill. € eine Ressortzuordnung statt und immerhin ist das Effizienzteam (Expertenteam) weiterhin beauftragt, die Ausgabenstruktur zu überprüfen, die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Vergleich zu anderen Ländern zu bewerten und weitere Einsparpotenziale zu identifizieren. Zwar nutzt die Landesregierung damit auch die Expertise und die Erfahrungen der Ressorts aus

dem Haushaltsvollzug der vergangenen Jahre (Walter-Borjans 2012), die Landesregierung sollte aber neben den wiederholt in der Finanzplanung betonten Schwerpunkten bei den Ausgaben auch angeben, wo und wie konkret gespart werden soll.

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?

Das Land trifft Vorsorge für die bekanntermaßen steigenden Haushaltsbelastungen in Form von steigenden Versorgungsausgaben durch die Bildung von Versorgungsrücklagen (dieses Sondervermögen wurde einem Bundesgesetz folgend zum 1.1.1999 eingerichtet) und das Sondervermögen in Form eines Versorgungsfonds, den das Land zum 1.1.2007 eingerichtet hat. Der Bestand der Versorgungsrücklage zum 31.12.2011 betrug ca. 3,6 Mrd. €, zum frühestmöglichen ersten Auszahlungstermin im Jahr 2018 wird das Volumen voraussichtlich auf rd. 7,3 Mrd. € steigen. Der Versorgungsfonds hatte zum Ende des Jahres 2011 ein Volumen von rd. 0,72 Mrd. €. In den Versorgungsfonds wird für alle ab dem 1. 1.2006 eingestellten Beamten/Beamtinnen und Richter/Richterinnen monatlich ein Betrag von derzeit 554,90 € eingezahlt; für 2013 sind Einzahlungen in Höhe von 340 Mill. € geplant, in den kommenden Jahren weiter steigende Beträge (430 Mill. € in 2014, 530 Mill. € in 2015 und 630 Mill. € in 2016). Im Jahr 2035, wenn die ersten Beamten, für die der Fonds gegründet wurde, in Pension gehen, soll der Fonds etwa zwei Drittel der laufenden Versorgungskosten des Landes abdecken (FM NRW, FP 2009-2013).

Einerseits ist die Einrichtung der genannten vorsorgenden Maßnahmen positiv zu bewerten, andererseits wurde das Gros der bisherigen Vorsorge mit Krediten des Landes finanziert, so dass als tatsächliche Rücklagenbildung im Grunde genommen lediglich die Nettosition nach Berücksichtigung der Zinsbelastung aus der Kreditaufnahme bezeichnet werden kann (siehe etwa auch: Benz et al. 2010: 16). Aufgrund des zu erwartenden zukünftigen Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger werden die jährlichen Versorgungsausgaben des Landes in den kommenden Jahren erheblich steigen und weil diese Ausgaben mit einer höheren Rate zunehmen werden als die gesamten bereinigten Ausgaben des Landes, wird ihr Anteil an den gesamten bereinigten Ausgaben zunehmen und weitere strukturelle Anpassungen auf der Ausgabenseite des Budgets erforderlich machen.

Die in dem angesprochenen Gutachten (Karrass 2012) empfohlene Anhebung der Zuführung zum Sondervermögen „Versorgungsfonds NRW“ für neu eingestellte Beamte auf 588 € sollte möglichst bald umgesetzt werden – und zwar ohne dadurch die Rückführung der Neuverschuldung zu verlangsamen. Verzichtet die Landesregierung auf die Anhebung, sollte sie in der nächsten Finanzplanung auch deutlich machen, wie sich dieser Verzicht auf den Deckungsgrad (derzeit werden noch 70% angestrebt) für die zukünftigen Versorgungsleistungen auswirken dürfte.

Unabhängig von der Frage einer höheren Einzahlung in den Versorgungsfonds sollte die Landesregierung prüfen, inwiefern weitere Reformvorschläge bei der Beamtenversorgung umgesetzt werden sollten, etwa die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, der die (erwartete) Entwicklung des Verhältnisses von Versorgungsempfängern und Steuerzahlern in die Berechnung der Versorgungsleistungen einbezieht.

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?

Die Zinsausgaben des Landes nehmen in diesem und dem kommenden Jahr trotz der zunehmenden Verschuldung des Landes weiter ab (Tabelle 2), weil die Landesregierung von dem historisch niedrigen Zinsniveau profitiert, das zu erheblichen Einsparungen bei der Refinanzierung von Altschulden führt. Dies trägt dazu bei, dass die Zinssteuerquote, also die Zinsausgaben im Verhältnis zum Steueraufkommen, in den kommenden Jahren merklich niedriger ausfällt als im Jahr 2011 (10,6%); die Landesregierung veranschlagt die Zinssteuerquote auf 9,0 (2013), 8,5% (2014), 8,6%v (2015) und 8,9% (2016).

Allerdings werden die Kapitalmarktzinsen nicht auf dem niedrigen Niveau bleiben, bei Anziehen der Konjunktur und Normalisierung der Lage im Euroraum ist vielmehr wieder mit einem höheren Zinsni-

veau und höheren Zinsausgaben zu rechnen. Beispielsweise würde ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um einen Prozentpunkt langfristig zu Mehrausgaben von etwa 1,4 Mrd. € pro Jahr (etwa 3% des Steueraufkommens) führen. Ein merklicher Anstieg des Zinsniveaus würde also erhebliche Haushaltsbelastungen nach sich ziehen – ein Risiko für die Haushaltsplanung, denn dann könnten die Zinsausgaben gegen Ende des Finanzplanungszeitraums trotz sinkender Nettoverschuldung sogar mit wachsender Dynamik steigen (FM NRW, FP 2012-2016: 40).

Das RWI hat bereits in verschiedenen Stellungnahmen für den Landtag darauf hingewiesen, dass die strukturelle Neuverschuldung am ehesten durch eine konsequente Konsolidierungspolitik abgebaut und die Aufwendungen für den Schuldendienst in Relation zur Wirtschaftskraft gesenkt werden können. In dem Maße wie die Landesregierung die Möglichkeiten zur Rückführung des strukturellen Defizits nicht konsequent nutzt, bleiben die Zinsausgaben trotz der historisch niedrigen Zinssätze weiterhin hoch und der Spielraum für zukunftssträchtige Investitionen eng. Im Wettbewerb mit anderen Ländern, die mit dem Abbau der Neuverschuldung schon weiter vorangekommen sind oder die – wie Bayern – angekündigt haben, mit der Rückzahlung der Altschulden zu beginnen, wird Nordrhein-Westfalen wirtschaftlich an Boden verlieren.

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?

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 ist das Effizienzteam (Expertenteam) weiterhin beauftragt, die Ausgabenstruktur zu überprüfen, die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Vergleich zu anderen Ländern zu bewerten und weitere Einsparpotenziale zu identifizieren.

Literatur

Benz, T, Hagist, Ch. und B. Raffelhüschen (2010), Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen. Forschungszentrum Generationenverträge. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Nordrhein-Westfalen. Freiburg.

Döhrn, R. (2012), Schwächelnde Exporte dämpfen Konjunktur im nächsten Jahr. <http://www.rwi-essen.de/presse/mitteilung/104>.

FM NRW (2013a), Erfreuliche Haushaltsentwicklung in 2012. Pressemitteilung vom 10.01.2013.

FM NRW (2013b), Kürzungsbeschlüsse im Bereich Förderprogramme 2013. (http://www.fm.nrw.de/presse/2012_01_10_Sparliste.php).

FM NRW (2012), Finanzplanung 2012 bis 2016 mit Finanzbericht 2013 des Landes Landtag Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 16/1401 vom 03.12.2012.

FM NRW (2011), Finanzplanung 2011 bis 2015 mit Finanzbericht 2012 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 15/3401 vom 19.12.2011.

Gebhardt, H. (2012), Steuerschätzung 2012 bis 2017: günstige Aufkommensperspektiven. Wirtschaftsdienst 92 (12): 809-814.

Gröpl, C. (2005), Zur verfassungsrechtlichen Problematik Globaler Minderausgaben. Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler.

Karrass, H. (2012), Versicherungsmathematisches Gutachten zur Angemessenheit der Mittelzuführung zum Sondervermögen „Versorgungsfonds NRW“ des Landes Nordrhein-Westfalen gemäß §17EFG. Hamm.

Knaus, T (2012), Die Herbstprojektion 2012 der Bundesregierung, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht, November 2012, S. 9-12.

Landesrechnungshof NRW, lfd. Jahresberichte. <http://www.lrh.nrw.de/jahresberichte/index.html>.

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

RWI (2012), Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landeshaushalts Baden-Württemberg. Vom Musterschüler zum Problemfall? Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart. RWI-Projektbericht. Essen.

RWI (2011), Den Wandel gestalten – Anreize für mehr Kooperationen im Ruhrgebiet. Projekt im Auftrag der RAG-Stiftung. Essen.

Sozialdemokratische Partei Deutschland (2012), Nationaler Pakt für Bildung und Entschuldung. Wir denken an morgen. Pressemitteilung vom 05. September 2011.

Walter-Borjans, N. (2012), Die Landesregierung hält Kurs – Zukunft sichern durch Investieren, sparsames Haushalten und Eintreten für solide Einnahmen. Einbringung des Landeshaushalts 2013 am 12. Dezember 2012.