



## Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

### **Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010**

Stellungnahme

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses  
des nordrhein-westfälischen Landtags am 29.10.2009

# Impressum

## Vorstand

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; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;  
Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;  
Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Tillmann Neinhaus;  
Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

## Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;  
Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;  
Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

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

## RWI Projektberichte

Herausgeber:  
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung  
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen  
Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de  
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009  
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-  
Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 – Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksachen 14/9700**

Stellungnahme  
Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des nordrhein-westfälischen  
Landtags am 29.10.2009

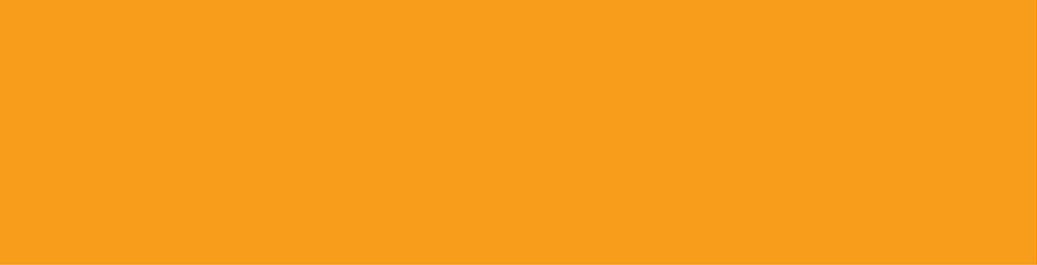
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz über die Feststellung des  
Haushaltsplans des Landes Nordrhein-  
Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 –  
Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksachen 14/9700**

Stellungnahme

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses  
des nordrhein-westfälischen Landtags am 29.10.2009

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck und Heinz Gebhardt



**Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010**

***Die Finanzpolitik kann in zweifacher Hinsicht zur Glättung konjunktureller Schwankungen beitragen. Einmal federn die sogenannten automatischen Stabilisatoren die konjunkturellen Schwankungen ab. Eine darüber hinausgehende Konjunkturstabilisierung kann prinzipiell auch durch eine diskretionäre antizyklische Finanzpolitik erreicht werden. Bezüglich einer antizyklischen Fiskalpolitik schreibt der Sachverständigenrat der Wirtschaft schreibt in seinem aktuellen Jahresgutachten: „Derartige Maßnahmen sind vor allem dann zu erwägen, wenn die Wirkung der automatischen Stabilisatoren gering ist oder wegen grundlegender Reformen des Steuer- und Transfersystems abgenommen hat und ein schwerer Wirtschaftsabschwung droht.“***

- a) ***Halten Sie es vor diesem Hintergrund daher für ökonomisch richtig, dass Nordrhein-Westfalen krisenbedingt die Neuverschuldung erhöht, um die Auswirkungen der Rezession abzumildern?***
- b) ***Hilft die in den letzten vier Jahren deutlich verbesserte Finanzbasis des Landes heute, den Anstieg der Neuverschuldung trotz tatsächlicher Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu begrenzen?***

***Wie bewerten Sie den Ansatz, durch die derzeitige Krise bedingte Einnahmeausfälle nicht durch Einsparungen zu kompensieren, sondern durch eine zeitlich befristete Erhöhung der Neuverschuldung auszugleichen?***

Aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Landesregierung in ihren Haushaltsplanungen die Nettoneuverschuldung schrittweise nach oben revidiert: Nachdem sie die Nettoneuverschuldung im Haushaltsplanentwurf 2009 noch auf 1,7 Mrd. € veranschlagt hatte, wurden im verabschiedeten Haushalt 3,0 Mrd. €, im 1. Nachtragshaushalt 5,6 Mrd. € und im 2. Nachtragshaushalt 6,0 Mrd. € zugrundegelegt. Im kommenden Jahr kalkuliert sie mit einem Anstieg der Nettoneuverschuldung auf 6,6 Mrd. €; in der mittleren Frist ist lediglich ein Rückgang auf 6,4 Mrd. € im Jahr 2013 vorgesehen (Tabelle 1).

Die Nettoneuverschuldung des Landes NRW überschreitet in diesem wie im kommenden Jahr die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen (2009: 3,8 Mrd. €; 2010: 3,7 Mrd. €). Damit liegt sie zwar oberhalb der im Regelfall maximal zulässigen Kreditaufnahme, doch ist dies zur Abwehr einer Störung des gesamtwirt-

schaftlichen Gleichgewichts zulässig. Um die schärfste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik nicht zu verstärken, werden die rezessionsbedingten Steuermindereinnahmen nicht durch Einsparungen aufgefangen, sondern durch Kredite ausgeglichen. Die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren können mithin uneingeschränkt wirken. Dies ist mit Blick auf konjunkturelle Erfordernisse zu begrüßen, denn der Versuch, gegen die Krise „anzusparen“, hätte die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Nordrhein-Westfalen weiter geschwächt und die konjunkturelle Abwärtstendenz verstärkt.

Auch wenn die automatischen Stabilisatoren zur Verstetigung der Konjunktur beitragen und daher in ihrer Wirkung nicht begrenzt werden sollten, ist ein Anstieg des Budgetdefizits – wie der Finanzminister zu Recht angemerkt – jedoch nur „temporär vertretbar. .... Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts darf nicht aus dem Blick geraten. Deshalb gilt es, beherzt weitere Schritte auf dem Weg zur Haushaltskonsolidierung zu gehen.“ (Linsen 2008)

Tabelle 1

**Eckwerte des NRW-Haushalts<sup>1</sup>**  
 2005 bis 2013; in Mill. €

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Steueraufkommen</b>									
Finanzplanung 2005 – 2009	34340	34945	36285	37490	38645				
Finanzplanung 2006 – 2010		35245	37385	38455	39580	41095			
Finanzplanung 2007 – 2011			39950	41140	42820	44485	4630		
Finanzplanung 2008 – 2012				41630	43320	45000	47000	48900	
Finanzplanung 2009 – 2013					38505	37015	37700	39900	41700
Ist	34708	37044	40523	42118					
<b>Schuldenaufnahme netto</b>									
Finanzplanung 2005 – 2009	7389	5888	5084	4440	3907				
Finanzplanung 2006 – 2010		5588	4353	4279	3928	3023			
Finanzplanung 2007 – 2011			2344	1993	1750	1580	816		
Finanzplanung 2008 – 2012				1776	1668	1500	1100	600	
Finanzplanung 2009 – 2013					5981	6596	6600	6500	6400
Ist	6656	3240	1864	1125					

<sup>1)</sup> Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009. Landtagsvorlage Nummer 14/1101 vom 06.03.2006. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010. Landtagsvorlage Nummer 14/2301 vom 16.08.2006. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011. Landtagsvorlage Nummer 14/4601 vom 10.08.2007. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2008 bis 2012 vom 25.08.2008. Drucksache 14/7000. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2013. Landtagsvorlage Nummer 14/9701 vom 01.09.2009.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten dürften sich jedoch in diesem und dem kommenden Jahr etwas weniger ungünstig entwickeln als bislang angenommen. Während für

das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei der Steuerschätzung im Mai diesen Jahres für 2009 noch ein Rückgang von 6% und für 2010 lediglich ein Anstieg von 0,5% zugrundegelegt wurde, geht die Bundesregierung mittlerweile davon aus, dass das BIP in diesem Jahr um 5% schrumpfen und im kommenden Jahr um 1,2% wachsen wird (Tabelle 2). Insofern kann mit einem höheren Steueraufkommen gerechnet werden als bislang prognostiziert. Jedoch könnten mittelfristig die von der neuen Bundesregierung im Zuge der Koalitionsvereinbarungen anvisierten Steuerrechtsänderungen das Steueraufkommen mindern.

Tabelle 2  
**Gesamtwirtschaftliche Prognosen für Deutschland**  
 2008 bis 2013

		2008	2009	2010	2013 <sup>2</sup>
<b>Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen<sup>1</sup></b>					
im Mai 2009					
Nominales Bruttoinlandprodukt	Mrd. €	2492,0	2360,1	2388,5	2632,0
	Zuwachsrate in %	2,9	-5,3	1,2	3,3
Reales Bruttoinlandprodukt	Mrd. €	2270,8	2134,6	2144,4	2272,0
	Zuwachsrate in %	1,3	-6,0	0,5	1,9
<b>Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen<sup>1</sup></b>					
im November 2009					
Nominales Bruttoinlandprodukt	Mrd. €	2495,8	2398,9	2437,9	
	Zuwachsrate in %	2,8	-3,9	-1,6	
Reales Bruttoinlandprodukt	Mrd. €	2274,1	2159,5	2184,5	
	Zuwachsrate in %	1,3	-5,0	1,2	

<sup>1)</sup> Schätzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. – <sup>2)</sup> Zuwachsraten in dieser Spalte weisen die jahresdurchschnittliche Veränderung von 2010 bis 2013 aus.

***Glauben Sie, dass eine darüber hinaus gehende, antizyklische Fiskalpolitik auf der Ebene eines Bundeslandes geeignet ist, Beiträge zu der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Wachstumseinbrüchen zu leisten?***

Um der Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsdynamik entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung nicht allein auf die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren gesetzt, sondern durch eine aktive Fiskalpolitik antizyklisch gegengesteuert. Die von den automatischen Stabilisatoren ausgehenden Wirkungen hätten den konjunkturellen Einbruch zwar dämpfen, der Konjunktur aber keine Impulse geben können. Dagegen entfalten die zur Konjunkturankurbelung ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen spürbare Nachfrageimpulse.

Um die Konjunktur zu stabilisieren, hat sich die Bundesregierung in großem Stil und in ausreichendem Umfang engagiert. Weitergehende Maßnahmen erscheinen nicht erforderlich, denn die Konjunktur dürfte ihren Tiefpunkt überschritten haben. Vieles deutet auf eine konjunkturelle Erholung hin (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2009). Zudem sind auch die Grenzen einer Konjunkturankurbelung um jeden Preis zu beachten. So würden weitere fiskalpolitische Impulse eine noch stärkere Steigerung der öffentlichen Verschuldung nach sich ziehen und damit mittelfristig noch umfassendere Konsolidierungsmaßnahmen erfordern, die die Wachstumsperspektiven beeinträchtigen würden. Zudem führen weitere Staatschulden tendenziell zu einem höheren Zinsniveau und damit zu schlechteren Finanzierungsbedingungen. Schließlich könnten Konsumenten und Investoren infolge des kräftigen Anstiegs der Staatsverschuldung Steuererhöhungen antizipieren und dadurch ihre Ausgaben einschränken; die Effizienz der schon beschlossenen fiskalpolitischen Maßnahmen könnte hierdurch gemindert, gegebenenfalls sogar unwirksam werden.

***Angesichts des aktuell krisenbedingten Anstiegs der Nettoneuverschuldung, welchen finanzpolitischen Kurs sollte das Land nach Beendigung der Konjunkturkrise einschlagen, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Bundesländer ab 2020 ohne neue Schulden in wirtschaftlicher Normallage auskommen müssen?***

***Wie sollte Ihrer Meinung nach die Konsolidierungsstrategie für die Zeit nach der Konjunkturkrise ausgestaltet werden? Welche Ansätze aus der Konsolidierungsphase 2005 bis 2008 haben sich bewährt und sollten weiter verfolgt werden? Sollten weitere Konsolidierungsansätze hinzutreten?***

Zur Rückführung der hohen Neuverschuldung müssen die hohen rezessionsbedingten Fehlbeträge sinken. Dies wird sich mit dem Anziehen der Konjunktur in den kommenden Jahren „automatisch“ vollziehen, wenn die konjunkturbedingten Steuerermehreinnahmen – in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Schuldenbremse – auch tatsächlich zum Defizitabbau genutzt werden. Dies reicht allein aber nicht aus, um die Nettoneuverschuldung des Landes vollständig abzubauen. Ein Teil der Haushaltsfehlbeträge ist nämlich struktureller Natur, wie die zur Stabilisierung der Konjunktur, zur Umsetzung der Verfassungsgerichtsurteile und der Koalitionsvereinbarungen der neuen Bundesregierung beschlossenen bzw. anvisierten dauerhaften Steuersenkungen. Zudem dürfte die Wirtschafts- und Finanzkrise das Wachstumspotenzial verringert haben und dies schmälert die Finanzierungsbasis des Landes. Der Abbau der strukturellen Verschuldung erfordert weitere Konsolidierungsanstrengungen, sobald die Rezession überwunden ist. Die hierfür erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen sind in den aktuellen Planungen zwar noch nicht eingestellt, in der mittelfristigen Finanzplanung ist aber angekündigt, „nach Bewältigung der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise zu dem von der Landesregierung

eingeschlagenen Konsolidierungskurs zurückzukehren“ (Landtag Nordrhein-Westfalen (2008: S.50).

Aus wachstumspolitischer Sicht lässt sich die Verringerung des strukturellen Defizits am besten dadurch realisieren, dass die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden. Internationale Erfahrungen belegen, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn auf der Ausgabenseite, insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Staatsausgaben angesetzt wird. Ohne eine systematische Aufgabenkritik, bei der alle Ausgaben auf dem Prüfstand stehen sollten, und ohne den notwendigen Durchsetzungs- und Gestaltungswillen dürfte es nicht gelingen, den Anstieg der Landesausgaben eng zu begrenzen. Dann bliebe als Alternative nur die Erhöhung der Einnahmen – eine mit Blick auf Wachstums- und Konsolidierungserfordernisse problematische Option, da eine steigende Abgabenlast das wirtschaftliche Wachstum drosselt, ohne dass eine Konsolidierung nicht erfolgreich sein kann (Gebhardt et al. 2009).

Wenn der Durchsetzungs- und Gestaltungswillen zur engen Begrenzung der Landesausgaben vorhanden ist, kann bis zum Jahr 2020, wenn die neue Verschuldungsregel ihre volle Bindungswirkung entfalten soll, ein strukturell ausgeglichener Haushalt erzielt werden. Dies zeigen die Erfahrungen der Jahre 2006 bis 2008. In diesen Jahren wurde das Rekordverschuldungsniveau aus dem Jahre 2005 dank anziehender Konjunktur und damit einhergehenden höheren Steuereinnahmen, aber auch dank einer Intensivierung der Einsparungen bei den Ausgaben des Landes schrittweise abgebaut. Allerdings ist in der mittelfristigen Finanzplanung nur eine leichte Rückführung der Nettoneuverschuldung vorgesehen, obwohl in der mittleren Frist günstige gesamtwirtschaftliche Rahmendaten zugrunde gelegt sind. Nach der bis jetzt vorliegenden Planungen reichen die Maßnahmen nicht aus, um in Nordrhein-Westfalen die Anforderungen der Schuldenbremse einzuhalten und die Tragfähigkeit der Landesfinanzen sicherzustellen. Hierzu sind umfassendere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

***Eine gute Finanzpolitik muss vorausschauend agieren. Die Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten erheblich zurückgehen. Selbst bei ausgeglichenen Haushalten ist daher mit steigender Pro-Kopf-Verschuldung und steigenden Zinsausgaben je Einwohner zu rechnen. Hinzu kommen erwartungsgemäß bzw. demographiebedingt überdurchschnittlich steigende Ausgaben. Auf der Einnahmenseite wird aufgrund der sinkenden Zahl an Erwerbstätigen nur mit verhaltenem Wachstum der Steuereinnahmen zu rechnen sein. Diese nur begrenzt gestaltbaren Entwicklungen verstärken die Versteinerung der öffentlichen Haushalte. Welche Herausforderungen ergeben sich daher für den Landeshaushalt angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung?***

***Die in Frage 12 eingangs dargestellten Entwicklungen zeigen, dass die finanzpolitischen Handlungsspielräume zunehmend eingeschränkt werden. Welche finanzpolitischen Handlungserfordernisse sind daher aus der demographischen Entwicklung abzuleiten?***

- a) *Ist es dringend erforderlich, rechtzeitig Vorsorge zu treffen?***
- b) *Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der Zinsbelastungen?***
- c) *Welche Gefahren drohten andernfalls für wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?***

Der in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes NRW eingestellte Anstieg der Neuverschuldung führt zu deutlich steigenden Zinslasten: Die Zinsausgaben expandieren nach den vorliegenden Planungen von 4,7 Mrd. € (2009) auf 5,9 Mrd. € (2013), so dass der Anteil des Steueraufkommens, der für den Schuldendienst aufgewendet werden, von 12,3% in 2009 auf 14,2% in 2013 steigt. Zudem ergeben sich weitere Haushaltsbelastungen aufgrund der zunehmenden Versorgungsausgaben.

Die dauerhaft hohe strukturelle Kreditfinanzierung der Landesausgaben ist aus wachstumspolitischer Sicht problematisch. Sie erfordert hohe Zinsausgaben und die durch den Schuldendienst gebundenen Mittel fehlen für investive Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung. Um die budgetären Handlungsspielräume wieder zu gewinnen, gibt es zur Haushaltskonsolidierung keine Alternative.

### **Literatur:**

- Landtag Nordrhein-Westfalen (2006), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009 - Landtagsvorlage Nummer 14/1101 vom 06.03.2006. – [http://www.fm.nrw.de/haushalt\\_und\\_finanplatz/haushalt/04\\_finanplanung/12\\_mfp\\_2005\\_2009\\_text.pdf](http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/04_finanplanung/12_mfp_2005_2009_text.pdf)
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2006), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010. Landtagsvorlage Nummer 14/2301 vom 16.08.2006. – [http://www.fm.nrw.de/haushalt\\_und\\_finanplatz/haushalt/04\\_finanplanung/15\\_mfp\\_2006\\_2010.pdf](http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/04_finanplanung/15_mfp_2006_2010.pdf)
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2007), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011. Landtagsvorlage Nummer 14/4601 vom 10.08.2007. – [http://www.fm.nrw.de/haushalt\\_und\\_finanplatz/haushalt/04\\_finanplanung/17\\_mfp\\_2007\\_2011.pdf](http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/04_finanplanung/17_mfp_2007_2011.pdf)
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2008), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2008 bis 2012 vom 25.08.2008 sowie Gesetzentwurf über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009. Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 14/7000. – [http://www.fm.nrw.de/haushalt\\_und\\_finanplatz/haushalt/04\\_finanplanung/19\\_mfp\\_2008\\_2012\\_red\\_barrierefrei.pdf](http://www.fm.nrw.de/haushalt_und_finanplatz/haushalt/04_finanplanung/19_mfp_2008_2012_red_barrierefrei.pdf)
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2009), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2009 bis 2013. Landtagsvorlage Nummer 14/9701 vom 01.09.2009.
- Gebhardt, H., R. Kambeck und Ch.M. Schmidt (2009), Keine Steuererhöhungen! – Ein Plädoyer für den Abbau von Staatsschulden durch Wachstum und Einsparungen. Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 108. Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2009), Zögerliche Belebung – steigende Staatsschulden. Essen 2009.