



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Ergänzung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf „Nachtragshaushaltsgesetz 2010“ (Drucksache 15/200)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 6. Dezember 2010

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; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;

Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;

Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz;

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 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 2010

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Ergänzung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf

„Nachtragshaushaltsgesetz 2010“ (Drucksache 15/200)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. Dezember 2010

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Ergänzung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf „Nachtragshaushaltsgesetz 2010“ (Drucksache 15/200)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 6. Dezember 2010

Ansprechpartner:
Dr. Rainer Kambeck (Projektleitung), Heinz Gebhardt,
Florian Matz und Hermann Rappen

Projektbericht

Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010

Gesetzentwurf der Landesregierung

- Drucksachen 15/200 und 15/600 (Ergänzung) -

- 1. Wie bewerten Sie die Ergänzungsvorlage der Landesregierung vor dem Hintergrund des Gesamthaushalts?**

und

- 12. Wie beurteilen Sie die Erhöhung der Nettoneuverschuldung um 1,832 Mrd. Euro und die Bildung von Rücklagen in Höhe von 2,139 Mrd. Euro trotz zu erwartender Steuermehreinnahmen von 860 Mio. Euro vor dem Hintergrund der ab 2020 greifenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?**

Die Landesregierung begründet die Ausweitung der Nettoneuverschuldung vor allem mit Versäumnissen der Vorgängerregierung. Hierauf würden 90% der zusätzlichen Neuverschuldung entfallen. Das RWI hat bereits in seiner Stellungnahme zur Anhörung am 28.10. zum Nachtragshaushalt 2010 dargelegt, dass nur ein Teil der geplanten kreditfinanzierten Rückstellungen zwingend im aktuellen Haushaltsjahr vorzunehmen ist. Mit der Ergänzungsvorlage, die nun eine zusätzliche kreditfinanzierte Rücklage vorsieht, die ebenfalls aus unserer Sicht nicht zwingend im aktuellen Haushaltsjahr in dieser Höhe gebildet werden müsste, verstärkt sich der Eindruck, dass die Landesregierung den Nachtragshaushalt auch als politische Bilanz der Vorgängerregierung nutzt. Bei der Haushalts- und Finanzplanung sollte jedoch im Vordergrund stehen, der Öffentlichkeit eine hohe Transparenz über die Finanzplanung zu bieten und den Bürgern die erwarteten Einnahmen, die geplanten Ausgaben und die voraussichtlich entstehenden neuen Schulden nachvollziehbar mit korrekter zeitlicher Zuordnung zu präsentieren.

Auch auf den hohen Konsolidierungsbedarf des Landes und die Notwendigkeit einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik haben wir bereits in unserer Stellungnahme zur Anhörung am 28.10. hingewiesen. Mit der Aufstockung der kreditfinanzierten Ausgabensteigerungen nimmt dieser Bedarf weiter zu. Die Landesregierung ist damit gefordert, bei ihrer Planung des Haushaltes 2011 und bei der mittelfristigen Finanzplanung die hohen Haushaltsfehlbeträge merklich zu senken, um auf einen Kurs einzuschwenken, der zum Ende des Jahrzehnts die Einhaltung der neuen Verschuldungsbegrenzung gewährleistet, nach der die Länder strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen sollen.

2. Wie beurteilen Sie die geplante gesamte Höhe der Neuverschuldung des Landes in Bezug auf die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung, nach der Bund, Länder und Gemeinden Mehreinnahmen im Vergleich zur Mai- Steuerschätzung von allein 15,2 in 2010 erwarten dürfen?

Der Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS) hat im November 2010 seine Prognose für das laufende Jahr im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2010 um 15,2 Mrd. € angehoben. Er erwartet nun – anders als im Frühjahr – keinen weiteren Rückgang, sondern einen Anstieg des Steueraufkommens. Dies ist der deutlich besseren Konjunktur zu verdanken. Die deutsche Wirtschaft hat sich nach der Wirtschafts- und Finanzkrise merklich rascher erholt als erwartet, so dass die Bundesregierung ihre Prognose für das nominale BIP des Jahres 2010 auf 4,1% (real auf 3,4%) nach oben revidieren konnte; dies entspricht gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2010 einer Aufwärtskorrektur um 2,3 (bzw. 2,0) Prozentpunkte.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Aufschwung. Sie expandiert mit beachtlichem Tempo und dürfte den krisenbedingten Produktionseinbruch bald wettgemacht haben. Die Beschäftigung nimmt deutlich zu und hat die Talsohle bereits durchschritten, und die Arbeitslosigkeit ist kaum noch höher als vor der Rezession. Zudem gewinnt die Erholung an Breite und wird nicht mehr allein vom Anstieg der Exporte getragen; auch die Inlandsnachfrage gewinnt zunehmend an Bedeutung für die konjunkturelle Entwicklung. Weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur sind nicht mehr erforderlich. Vielmehr würde eine mit zusätzlichen Krediten finanzierte Ausgabensteigerungen prozyklisch wirken. Insgesamt liegen für die Wirtschaftspolitik derzeit nahezu ideale Bedingungen vor, um auf einen Konsolidierungskurs einzuschwenken (GD 2010: 47ff.).

Im Nachtrag zum Haushaltsplan 2010 sind die bereinigten Gesamtausgaben mit 55,2 Mrd. € und die bereinigten Gesamteinnahmen mit 47,6 Mrd. € veranschlagt; die Nettoschuldaufnahme ist mit 8,4 Mrd. € um immerhin 4,5 Mrd. € höher angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen.

Die neue Landesregierung legt trotz eines um 860 Mill. € höheren Steueraufkommens einen Nachtragshaushalt vor, der eine Ausweitung der Nettoneuverschuldung um 1,8 Mrd. € auf knapp 8,4 Mrd. € vorsieht. Hierdurch vergrößert sich der Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts, der sich aus dem strukturellen, um konjunkturelle Effekte bereinigten Budgetdefizit ableitet. Dabei wies NRW bereits bei der ursprünglich im Haushaltsplan 2010 eingestellten Neuverschuldung einen erheblichen Konsolidierungsbedarf auf. Er belief sich nach Berechnungen des RWI in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf mehr als 10 % (RWI 2010). Nach der Ausweitung der Neuverschuldung sind nun in den kommenden Jahren noch größere

Einsparungen erforderlich, wenn der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel entsprochen werden soll.

Der Konsolidierungsbedarf lässt sich aber auch mit dem eingeeengten budgetären Handlungsspielraum begründen. Immerhin muss NRW in diesem Jahr 4,5 Mrd. € bzw. 12% des Steueraufkommens für den Schuldendienst aufwenden; die hierdurch gebundenen Mittel fehlen für investive Zwecke, etwa für Zukunftsinvestitionen in Bildung und Forschung. Zudem dürfte der NRW-Haushalt mittelfristig nicht mehr von rückläufigen Kapitalmarktzinsen profitieren; bei anziehenden Zinssätzen muss vielmehr mit höheren Haushaltsbelastungen gerechnet werden.

3. Trägt die Landesregierung der prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen mit der Ergänzungsvorlage ausreichend Rechnung?

In den Monaten Januar bis Oktober 2010 erzielte das Land NRW ein Steueraufkommen in Höhe von 30,2 Mrd. €; dies sind 2,1% weniger als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. Dieser Rückgang resultiert daraus, dass die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer zum 1. Juli 2009 auf den Bund übertragen wurde (Steuermindereinnahmen des Landes: 0,9 Mrd. €). Bereinigt um diesen Effekt wäre das Steueraufkommen des Landes NRW um 0,9% gestiegen.

Im Nachtragshaushalt 2010 ist das Steueraufkommen mit 37,66 Mrd. € um 2,1% geringer angesetzt als im Vorjahr. Das Aufkommen ist damit sehr vorsichtig veranschlagt, denn zum einen dürfte die dynamische Konjunktur im November und Dezember dieses Jahres zu weiteren Mehreinnahmen führen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer bereits zum 1. Juli 2009 auf den Bund übertragen wurde und dass die Steuereinnahmen damit im restlichen Jahresverlauf auf eine deutlich geringere Vergleichsbasis treffen.

4. Entgegen dem ansonsten bestehenden Trend steigender Steuereinnahmen wird der Ansatz für die Umsatzsteuer in der Ergänzungsvorlage ohne Begründung um 458 Millionen Euro abgesenkt. Sind aus Ihrer Sicht Gründe für dieses Vorgehen ersichtlich?

Der AKS hat seine Prognose des Steueraufkommens für das laufende Jahr im Mai und November 2010 zwar angehoben, gleichzeitig aber die Aufkommenserwartungen für die Steuern vom Umsatz nach unten revidiert. Ging er im November 2010 noch von einem Anstieg der Steuern vom Umsatz von 1,9% aus, so legte er im Mai 2010 1,6% und im November 2010 1,4% zugrunde. Aufkommensmindernd wird sich 2010 aus, dass der erwartete Anstieg der privaten Konsumausgaben in Höhe von

32 Mrd. € in einem Umfang von rund 13 Mrd. € auf die Veränderung der FISIM¹ zurückzuführen ist, die den steuerfreien Konsumausgaben zuzurechnen sind.

5. **Welche haushaltspolitischen Konsequenzen ziehen sie aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichtshofs vom 12.10.10 zum Kinder- und Jugendhilfegesetz?**
 7. **Wie beurteilen Sie die Bildung einer weiteren, kreditfinanzierten Rücklage?**
 8. **Wäre es alternativ möglich, die Zahlungen im Zusammenhang mit dem Ausführungsgesetz zum Kinderförderungsgesetz (AG KiföG), zu denen das Land verpflichtet ist, als einfache Ausgabe aus dem Nachtragshaushalt vorzusehen und zukünftige Zahlungen aus zukünftigen Haushalten vorzunehmen? Ist die Bildung einer Rücklage zwingend?**
- und
11. **Ist die Berechnungsweise der durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs erforderlich gewordenen Zahlungen an die Kommunen in der Ergänzungsvorlage deutlich und nachvollziehbar dargelegt?**

Der Verfassungsgerichtshof hat geurteilt, dass § 1a Abs. 1 AG-KJHG in Verbindung mit dem Kinderförderungsgesetz zu einer konnexitäts-relevanten finanziellen Belastung der Kommunen führt. Es fordert deshalb einen Belastungsausgleich für die Kommunen – ohne jedoch zu festzulegen, wie dieser konkret ausgestaltet sein soll. Der Lastenausgleich wird damit zwischen dem Land und den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden auszuhandeln sein.

Die Landesregierung bildet deshalb in der Ergänzung zum Nachtragshaushalt 2010 eine „besondere Rücklage“ in Höhe von 370 Mill. € für die erwarteten Mehrbelastungen im Landeshaushalt. Die vorliegenden Informationen lassen allerdings keinen Rückschluss darüber zu, wie die Höhe dieser Rücklage berechnet wurde. Es ist auch nicht ersichtlich, ob das Land damit die zu erwartenden Mehrausgaben für gedeckt hält, ob zusätzliche Mittel erwartet werden und für welchen Zeitraum weitere Belastungen erwartet werden. Es stellen sich damit zwei Fragen: Ist die Bildung einer Rücklage im Haushaltsjahr 2010 erforderlich? Und: Ist ihre Höhe angemessen?

Die Bildung einer Rücklage für mögliche Ausgleichszahlungen an die Kommunen wäre grundsätzlich angemessen, wenn sie nicht kreditfinanziert würde. Mit der

¹ FISIM („Financial Intermediation Services, Indirectly Measured“) umfassen die modellhaft ermittelten indirekten Entgelte der Banken aus dem Kredit- und Einlagengeschäft, die diese neben den direkt erzielten Umsätzen (z. B. Kontoführungs- oder Safegebühren) erzielen.

höheren Nettokreditaufnahme sind zusätzliche Zinsaufwendungen verbunden, die der eigentlichen Aufgabenerfüllung entzogen werden. Es wird zudem der Druck genommen, die unabweisbaren Mehrausgaben durch etwaige Kürzungen an anderer Stelle zu decken. Diese Argumente sprechen dafür, die Belastungen für das kommende Haushaltsjahr 2011 direkt im bereits in der Planung befindlichen Haushalt 2011 anzusetzen und für die ab 2012 noch erwarteten Belastungen Rückstellungen aus ordentlichen Einnahmen des kommenden Haushaltsjahres zu bilden.

Eine andere Frage ist, ob das Land mit 370 Mill. € die erwarteten Mehrausgaben richtig einschätzt. Die Höhe der erforderlichen Ausgleichszahlungen lassen sich nach der aktuellen Informationslage nur schwer ermitteln. Klar ist, dass bis 2013 für 35% der unter Dreijährigen ein Betreuungsangebot zu gewährleisten ist. Dies bedeutet eine Steigerung der Versorgungsquote gegenüber dem Tagesbetreuungsbaugesetz um 14 Prozentpunkte, die für die Berechnung der kommunalen Mehrbelastung relevant sind. Ab 1. August 2013 besteht zudem ein Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Inwieweit hieraus weitere Kosten resultieren ist unklar. Die Mehrkosten für die Kommunen setzen sich damit zusammen aus den Kosten für die Steigerung der Versorgungsquote und eine darüber hinaus gehende Betreuungsnachfrage. Sie hängen aber auch davon ab, in welchem Umfang der angestrebte Ausbaustand der Betreuungsplätze tatsächlich erreicht wird. Nordrhein-Westfalen hat hier vermutlich noch den größten Nachholbedarf unter den Bundesländern.

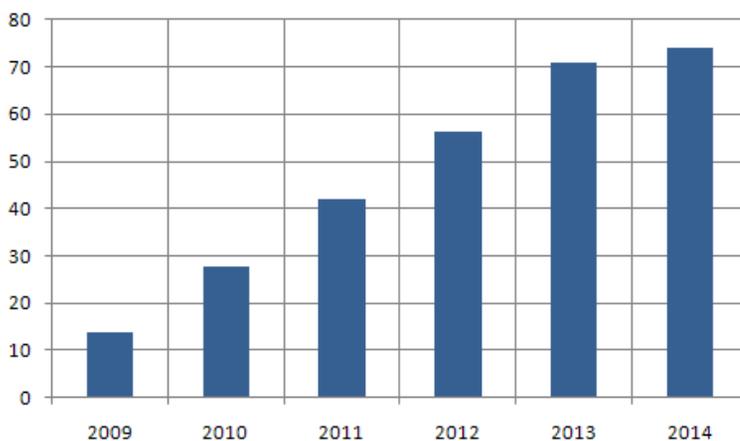
Bei der folgenden groben Abschätzung wird davon ausgegangen, dass bis 2013 gegenüber 2008 110 000 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen werden müssen. Davon fallen 44 000 auf die Aufstockung der Betreuungsquote durch das Kinderförderungsgesetz. Es wird im Weiteren davon ausgegangen, dass das Verhältnis von Plätzen in Kindertagespflege und in Kindertageseinrichtungen etwa 1:2 beträgt. Der verstärkte Ausbau der Kindertageseinrichtungen verursacht danach von 2009 bis 2013 voraussichtlich zusätzliche kommunale Zuschüsse von insgesamt 215 Mill. € (Schaubild). Für 2014 ist mit Mehrausgaben von 74 Mill. € zu rechnen, die bei Konstanz der Inanspruchnahme in den Folgejahren um 1,5% p.a. steigen. Dabei wurde unterstellt, dass in diesem Zeitraum jährlich - im Vergleich zum Tagesbetreuungsbaugesetz - zusätzlich etwa 5 800 Plätze für die U3-Betreuung bereitgestellt wurden und werden. Desweiteren wurden folgende Annahmen zu Grunde gelegt: Die Kindpauschale der Gruppenform II mit einer wöchentlichen Betreuungszeit von 25 Stunden, ein öffentlicher Zuschuss von 88% der Kindpauschale und eine kommunale Finanzierungsbeteiligung von 30%. Allein an Investitionsmittel sollen der Bund bislang 481 Mill. € und die Länder 30 Mill. € bereitstellen. Ob dies ausreicht, kann hier nicht beurteilt werden. Dies hängt maß-

geblich davon ab, in welchem Umfange die zusätzlichen Plätze durch Neubau, Umbau, Anbau oder Umwandlung entstehen.

Schaubild

Schätzung der kommunalen Zuschüsse bei gleichmäßiger Realisierung des Ausbaubedarfs bis 2013

2009 bis 2014; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der Bertelsmann-Stiftung sowie des Kinderbildungsgesetzes.

Weitere Kosten könnten sich aus regionalen Disparitäten von Angebot und Nachfrage ergeben. Die Ausbaupolitik stützt sich nämlich auf politisch fixierte (angestrebte?) Besuchsquoten, nicht jedoch auf aktuelle Bedarfsermittlungen. Die Bertelsmann-Stiftung weist in einem aktuellen Zwischenbericht zur Evaluierung des Kinderförderungsgesetzes darauf hin, dass regionale Disparitäten in der Ausbaudynamik möglicherweise auf unterschiedlichen Einschätzungen des lokalen Bedarfs durch die Jugendämter beruhen. Es ist also wahrscheinlich, dass es zumindest auf regionaler Ebene sowohl zu Über- wie Unterkapazitäten kommt. Wer übernimmt hierfür aber die finanzpolitische Verantwortung?

6. Wie bewerten sie die Verwendung der geringeren Steuermindereinnahmen zur Absenkung der Nettokreditaufnahme?

Dass die konjunkturbedingten Mehreinnahmen zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme verwendet werden, bewerten wir positiv, allerdings reichen sie aufgrund der kräftigen Ausgabensteigerungen nicht aus, um die strukturelle Unterfinanzie-

zung des NRW-Haushaltes zu verringern. Hierzu ist zukünftig insbesondere eine zurückhaltende Ausgabenpolitik erforderlich, die neben neuen Vorrangigkeiten, wie etwa die Steigerung der Ausgaben zur Finanzierung neuer Lehrerstellen, auch neue Nachrangigkeiten bestimmt, wie die Ausschöpfung von Einsparpotentialen in anderen Ausgabebereichen.

9. Was sind die Kriterien für die Etatreife im Haushalt?

10. Wie beurteilen Sie diese Vorgehensweise unter den Gesichtspunkten von Haushaltswahrheit und -klarheit?

Literatur:

GD - Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Hrsg.) (2010), Deutschland im Aufschwung - Wirtschaftspolitik vor wichtigen Entscheidungen. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010. München 2010.

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