

Nachträge zum NRW-Haushalt 2010 problemgerecht

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung

zum Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung
zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010
Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
– Drucksachen 15/200 und 15/600 (Ergänzung) –

von Dr. Achim Truger und Henner Will
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
in der Hans-Böckler-Stiftung

Düsseldorf, Dezember 2010

Nachträge zum NRW-Haushalt 2010 problemgerecht

Antworten des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung

zum Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung
zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010
Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
– Drucksachen 15/200 und 15/600 (Ergänzung) –

von Dr. Achim Truger und Henner Will

Im Folgenden wird auf ausgewählte, aus makroökonomischer/finanzwissenschaftlicher Sicht zentrale Fragen des Fragenkatalogs eingegangen. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden in den Abschnitts-Überschriften jeweils die Nummern der Fragen aufgeführt, auf die sich der Abschnitt bezieht. Der Fragenkatalog ist im Anhang reproduziert.

1) Zur prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen im Allgemeinen (Fragen 2 und 3)

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat in seiner jüngsten Schätzung vom November dieses Jahres aufgrund der deutlich verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bei nur geringen Steuerrechtsänderungen seine Prognose der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber der vom Mai 2010 für dieses Jahr um insgesamt 15,2 Mrd. Euro kräftig nach oben revidiert. Auf die Länderebene entfällt dabei ein Plus von 5,5 Mrd. Euro. Gegenüber der bei der Verabschiedung des ursprünglichen Haushalts vorliegenden Steuerschätzung vom November 2009 beträgt das Plus für die Länder sogar 6,5 Mrd. Euro. Die Landesregierung hat folgerichtig in ihrem Entwurf für die Ergänzung zum Nachtragshaushalt 2010 die Steuereinnahmen für NRW spürbar um 460 Mio. Euro angehoben, nachdem sie sie zuvor bereits aufgrund der – auch ohne neue Ergebnisse des Arbeitskreises – absehbaren Entwicklung im Entwurf für den Nachtragshaushalt um 400 Mio. erhöht hatte. Insgesamt werden damit gegenüber dem ursprünglichen im November 2010 verabschiedeten Haushalt der alten Landesregierung erhebliche Mehreinnahmen von 860 Mio. Euro veranschlagt.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ handelt es sich dabei vermutlich um eine vorsichtige Prognose der zu erwartenden Mehreinnahmen. Grob geschätzt könnten die Mehreinnahmen auf dieser Basis auch um bis zu einige hundert Mio. Euro höher ausfallen. Allerdings sind die Schätzergebnisse des Arbeitskreises

mit Unsicherheit behaftet. Insbesondere die gewinnabhängigen Steuern sind schwer prognostizierbar, so dass immer auch die Gefahr einer negativen Überraschung droht. Die Landesregierung hat daher offenbar für die Prognose der zu erwartenden Mehreinnahmen insgesamt auf die bereits vorliegenden Kassenergebnisse bis Oktober 2010 zurückgegriffen und die bis dahin realisierte Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahreszeitraum von -2,1 % für das gesamte Jahresergebnis fortgeschrieben. Diese Vorgehensweise ist aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit vorsichtig, aber plausibel.

Die Alternativen wären weniger überzeugend gewesen: Sich ganz auf die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung zu verlassen, bürge das Risiko einer negativen Enttäuschung mit entsprechenden politischen Vorwürfen. Und die Annahme eines sonstigen, etwas geringeren höheren Wertes an Mehreinnahmen hätte sich dem Vorwurf der Willkür ausgesetzt.

2) Zur prognostizierten Entwicklung der Einnahmen aus der Umsatzsteuer im Besonderen (Frage 4)

In der Kürze der für die Stellungnahme zur Verfügung stehenden Zeit ist es unmöglich, genauer auf die angepassten Ansätze bei allen Steuern im Einzelnen einzugehen. Die Tatsache, dass der Ansatz für die Umsatzsteuer gegenüber dem Nachtragshaushalt „entgegen dem ansonsten bestehenden Trend steigender Steuereinnahmen“ scheinbar „ohne Begründung um 458 Millionen Euro abgesenkt“ und gegenüber dem ursprünglichen Haushalt 2010 sogar um 618 Mio. Euro vermindert wurde, erscheint allerdings durchaus plausibel, da auch der Arbeitskreis Steuerschätzungen seine Prognose für die Umsatzsteuer von 139,8 Mrd. Euro im November 2009 (139,6 Mrd. Euro im Mai 2010) auf nur noch 135,0 Mrd. Euro im November 2010 erheblich nach unten revidiert hat.

3) Überschreitung der Regelgrenze für die Nettokreditaufnahme im Gesamthaushalt durch Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eindeutig gerechtfertigt (Fragen 1 und 6).

Die Nettokreditaufnahme im NRW-Landeshaushalt 2010 inklusive Nachträgen von 8,4 Mrd. Euro wird die durch die Höhe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben definierte Regelgrenze um über 4,5 Mrd. Euro erheblich überschreiten. Diese Überschreitung ist jedoch eindeutig durch das Vorliegen einer gravierenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt.

Die deutsche Wirtschaft erholt sich gegenwärtig vom dramatischsten Einbruch seit dem 2. Weltkrieg. Dass dieser Einbruch eine eklatante Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts darstellte, dürfte absolut unbestritten sein. Eine solche Störung löst sich nicht binnen

eines halben Jahres in Luft auf, sondern besteht noch einige Zeit fort. Trotz der nach jüngsten Prognosen gegenwärtig starken Erholung mit einem Anstieg des realen BIP um voraussichtlich gut 3,5 % in diesem und gut 2 % im nächsten Jahr ist es daher zu früh, die Krise für beendet zu erklären: Im Durchschnitt des kommenden Jahres wird gerade einmal das Produktionsniveau von Ende 2007 erreicht werden. Zudem ist die Erholung gegenwärtig immer noch stark vom Außenhandelsüberschuss getragen und damit angesichts der schwierigen Lage vieler Handelspartner wenig robust. Ein sich selbst tragender Aufschwung setzte dagegen voraus, dass die Binnennachfrage in Deutschland stärker und zum entscheidenden Wachstumsmotor wird. Da sich die außenwirtschaftliche Dynamik – auch aufgrund der Sparprogramme im übrigen Euroraum – abschwächen wird, ist fraglich, ob der außenwirtschaftliche Funke die notwendige binnenwirtschaftliche Dynamik in Gang setzt. Angesichts weiterhin hoher Arbeitslosigkeit, einer erheblichen Unterschreitung des Inflationsziels der EZB von 2% und erheblicher außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte, sind neben dem Wachstumsziel auch die anderen drei Teilziele des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gegenwärtig noch verletzt.

Auch die Gemeinschaftsdiagnose und der Sachverständigenrat gehen davon aus, dass in diesem und im nächsten Jahr noch eine beträchtliche negative Produktionslücke bestehen wird – nichts anderes als eine technisch-statistische Operationalisierung des Fortbestehens einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. In ihrer jüngsten Prognose schätzt die EU-Kommission die Produktionslücke in Deutschland für 2010 auf -1,7 % des potenziellen BIP. Ein solcher Wert wird über den gesamten Zeitraum von 1991 bis 2010 nach Schätzung der EU-Kommission lediglich in zwei weiteren Jahren überschritten. Laut Prognose der EU-Kommission, wird sich die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sogar noch bis ins Jahr 2012 hinein ziehen, für dieses Jahr wird noch eine Produktionslücke von -0,8 % des BIP bestehen.

Für NRW dürfte die Störung sogar noch gravierender sein, denn dort war der konjunkturelle Einbruch im Jahr 2009 mit einem Absturz von einem BIP-Wachstum von 1,6 % im Jahr 2008 auf -5,8 % im Jahr 2009 sogar noch um einiges stärker als im Bundesdurchschnitt.

Aus diesem Grunde ist die Finanzpolitik in Bund und Ländern weiter gefordert: Statt jetzt zu konsolidieren und damit die Konjunktur wieder zu schwächen, sollten die konjunkturellen Impulse aufrechterhalten werden. Im Gegensatz zur Bundesregierung, die den strengeren Vorgaben im Übergang zur Schuldenbegrenzung der Schuldenbremse folgend auf einen strikten Sparkurs umgeschwenkt ist, handelt die NRW-Landesregierung damit konjunkturpolitisch wesentlich vernünftiger. Eine vorübergehend höhere Neuverschuldung als bisher vorgesehen, sollte dafür in Kauf genommen werden.

Eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird letztlich nur bei starkem Wirtschaftswachstum zu erreichen sein. Dies zeigen auch die kräftigen Mehreinnahmen auf-

grund der unerwartet starken konjunkturellen Erholung. Durch sie können die Defizite zurückgeführt werden. Das sollte auch mit den noch den Haushalt 2010 betreffenden unerwarteten Mehreinnahmen geschehen, sofern sie nicht in sinnvolle andere Verwendungen wie die vorgesehene Rücklagenbildung fließen.

4) Schwierige finanzpolitische Ausgangslage in weiten Teilen durch Bundespolitik verursacht (Fragen 1 und 8)

Die finanzpolitische Lage in NRW – wie die in den meisten anderen Bundesländern und besonders in den Ländern, die Konsolidierungshilfen bekommen sollen – ist extrem schwierig. Das hohe Haushaltsdefizit muss wegen der ab dem Jahr 2010 gültigen Schuldenbremse des Art. 109 GG im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2020 strukturell auf Null reduziert werden. Gleichzeitig gilt auch im Übergangszeitraum – anders als beim Bund, für den ab dem Jahr 2011 die alte Beschränkung der Nettokreditaufnahme durch die Höhe der investiven Ausgaben wohlweislich aufgehoben wurde – die Regelobergrenze der eigenfinanzierten Investitionsausgaben für die Nettokreditaufnahme. Da die Möglichkeiten der Länder, einnahmenseitig zu konsolidieren, sehr eng begrenzt sind, werden sie damit automatisch auf einen harten – für die nach Einschätzung des Stabilitätsrates bereits jetzt von einer Haushaltsnotlage bedrohten Bundesländer, sogar auf einen so gut wie unmöglichen – ausgabenseitigen Konsolidierungskurs gezwungen. Dies wiederum kollidiert mit dem Ziel, die konjunkturelle Erholung zu stärken und vor allem mit dem Ziel, die zentralen Zukunftsinvestitionen, besonders im Bildungsbereich, tätigen zu können, ohne zugleich die staatliche Handlungsfähigkeit in anderen Bereichen zu gefährden.

Die Lage wäre anders einzuschätzen, wenn die öffentlichen Haushalte in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten – wie häufig suggeriert wird – einen verschwenderischen expansiven Ausgabenkurs verfolgt hätten, der nun ohne spürbare Einbußen bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen korrigiert werden könnte. Das Gegenteil war der Fall: Die öffentlichen Ausgaben in Deutschland entwickelten sich geradezu atemberaubend restriktiv: Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben lag in Deutschland von 1998 bis 2008 nominal bei nur 1,4 %. Der Durchschnitt der alten EU lag mit 3,9 % knapp dreimal so hoch. Im betrachteten Zeitraum gab es mit Japan nur ein einziges von 32 Ländern bzw. Ländergruppen, für die die EU-Kommission Daten vorhielt, das ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum verzeichnete als Deutschland. Das gilt auch für die realen, d.h. mit dem (Harmonisierten) Verbraucherpreisindex deflationierten Staatsausgaben, bei denen Deutschland neben Japan das einzige Land ist, das mit durchschnittlich -0,2 % pro Jahr einen Rückgang zu verzeichnen hatte – im EU-15-Durchschnitt waren es +1,8 % pro Jahr. Deutschland ist Vize-Weltmeister bei der Sparsamkeit der staatlichen Ausgabenpolitik – ein Weltmeistertitel, über den man von der ökonomischen Wissenschaft in Deutschland sonst erstaunlich wenig erfährt. Diese Entwicklung lässt sich auch für NRW nachzeichnen: Im selben Zeitraum wuchsen die nominalen Ausgaben des Landes im Durchschnitt mit nur 1,3 %

pro Jahr und blieben damit deutlich hinter der durchschnittlichen Wachstumsrate des nominalen BIP in NRW von 2,1 % pro Jahr zurück – der Staat hat in Nordrhein-Westfalen seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt also bereits seit mehr als einem Jahrzehnt deutlich zurück gefahren.

Der Grund für die gegenwärtigen und auch in der Vergangenheit immer wieder hohen Defizite muss daher im Wesentlichen auf der Einnahmenseite zu suchen sein. Neben konjunkturbedingten Einnahmenverlusten schlugen hier vor allem die massiven auf der Bundesebene beschlossenen Netto-Steuersenkungen der letzten 10 Jahre – vor allem bei der Einkommensteuer und den Unternehmenssteuern – zu Buche. Rein rechnerisch fiel das Steueraufkommen der Gebietskörperschaften im Jahr 2010 ohne diese Steuerrechtsänderungen errechnet auf Basis der Angaben des BMF um über 50 Mrd. Euro höher aus. Die Länder insgesamt hätten etwa 25 Mrd. Euro mehr zur Verfügung; das Land NRW dementsprechend gut 5 Mrd. Euro. Das strukturelle Defizit im NRW-Haushalt läge in diesem Fall heute bereits bei oder nahe bei Null.

So aber trägt der Bund und tragen diejenigen Ländervertreter, die den entsprechenden Gesetzen im Bundesrat zugestimmt haben, eine wesentliche Verantwortung für die schwierige finanzpolitische Lage der Bundesländer: Erst werden die (Länder-)Haushalte über großzügige Steuersenkungen (darunter zuletzt auch dauerhafte Maßnahmen, die im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise beschlossen wurden, wie die Wiedereinführung der Pendlerpauschale, die zweistufige Senkung des Einkommensteuertarifs, das Bürgerentlastungsgesetz und zuletzt das Wachstumsbeschleunigungsgesetz in einem Gesamtvolumen von jährlich fast 30 Mrd. Euro für alle Gebietskörperschaften) in hohe strukturelle Defizite getrieben. Dann beschneidet man durch die Einführung der Schuldenbremse den Ländern die Möglichkeit der Kreditfinanzierung und lässt sie – bei gleichzeitig steigenden Bedarfen an zentralen öffentlichen Zukunftsinvestitionen – im Übergangsprozess bis 2020 mit Aufrufen zur strengen Sparsamkeit im Regen stehen. Dies ist ökonomisch und staatspolitisch fahrlässig.

Die strukturelle Einnahmenlücke, die die (Länder-)Haushalte belastet, sollte daher durch entsprechendes Handeln auf der Bundesebene geschlossen werden. Wenn die Bundesregierung ein Interesse an einer wirksamen Begrenzung der Staatsverschuldung und an Zukunftsinvestitionen vor allem in die Bildung hat, dann muss sie die Länder auch mit den Einnahmen ausstatten, um diese Ziele erreichen zu können. Weitere Steuersenkungen, wie sie immer noch von einigen gefordert werden, wären dagegen extrem kontraproduktiv.

5) Rücklagenbildung für AG Kinderförderungsgesetz problemadäquat (Fragen 1, 7, 8 und 12)

Die Landesregierung steht in den nächsten Jahren vor der nicht geringen Herausforderung, die öffentliche Aufgabenwahrnehmung zu gewährleisten, für die Aufstockung zentraler Zukunfts-

investitionen zu sorgen, dabei gleichzeitig die Vorgaben der Schuldenbremse und der Landesverfassung bzgl. der Nettokreditaufnahme einzuhalten und die konjunkturelle Erholung nicht durch eine zu frühzeitig restriktive Finanzpolitik zu gefährden. Die Größe der Herausforderung könnte wie erläutert durch bundespolitisches Handeln zur Schließung der Einnahmелücke entscheidend verringert werden.

Das Vorhaben der Landesregierung, die Rücklage für die finanziellen Risiken, die aus dem Ausführungsgesetz zum Kinderförderungsgesetz resultieren, zu bilden, ist – ebenso wie die Rücklagen für die mit der West-LB zusammenhängenden Risiken – angesichts der beschriebenen Herausforderungen und Probleme aus ökonomischer Sicht adäquat. Die dadurch bedingte Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Jahr 2010 kollidiert weder mit der Landesverfassung, da im Jahr 2010 zweifelsfrei eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt, noch mit den Vorgaben der Schuldenbremse, da diese im Jahr 2010 noch gar nicht greift und darüber hinaus auch im Übergangszeitraum keine verbindlichen Festlegungen über einen konkreten Abbau der Defizite macht. Zudem sind gegenwärtig aufgrund des äußerst niedrigen Zinsniveaus die Finanzierungsbedingungen außerordentlich günstig. Durch die Rücklagen wird zudem gewährleistet, dass in den Folgejahren – eine entsprechende konjunkturelle Entwicklung vorausgesetzt – ein konjunkturschonender, vorhersehbarer und stetiger Abbaupfad für die Defizite im Landeshaushalt eingehalten werden kann. Darüber hinaus wird die Aufgabenerfüllung dadurch gewährleistet, dass es nicht zu hektischen Kürzungsaktionen zur Einhaltung etwaiger Defizitvorgaben kommen braucht, falls die den Rücklagen zugrunde liegenden Risiken eintreten.

6) Anhang: 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?
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?
3. Trägt die Landesregierung der prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen mit der Ergänzungsvorlage ausreichend Rechnung?
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?
5. Welche haushaltspolitischen Konsequenzen ziehen sie aus dem Urteil des Landesverfassungsgerichtshofs vom 12.10.10 zum Kinder- und Jugendhilfegesetz?
6. Wie bewerten sie die Verwendung der geringeren Steuermindereinnahmen zur Absenkung der Nettokreditaufnahme?
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?
9. Was sind die Kriterien für die Etatreife im Haushalt?
10. Wie beurteilen Sie diese Vorgehensweise unter den Gesichtspunkten von Haushaltswahrheit und -klarheit?
11. Ist die Berechnungsweise der durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs erforderlich gewordenen Zahlungen an die Kommunen in der Ergänzungsvorlage deutlich und nachvollziehbar dargelegt?
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 Steuer-mehreinnahmen von 860 Mio. Euro vor dem Hintergrund der ab 2020 greifenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany

Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series.

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
