

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Nachtragshaushalts- gesetz 2009 und Gesetz zur Umsetzung des Zukunfts- investitionsgesetzes

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum
Haushaltsplan des Landes Nordrhein- Westfalen für
das Haushaltsjahr 2009 – Drucksache 14/8650

Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitions-
gesetzes in Nordrhein-Westfalen –
Drucksache 14/8644

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses und des Ausschusses für
Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform
des Landtags Nordrhein-Westfalen



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht, Dr. Rolf Pohlig, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Oliver Burkhard, Dr. Hans
Georg Fabritius, 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 Essen

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, Ph.D.

Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und

Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des
Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturereform des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 17. März 2009

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Nachtragshaushaltsgesetz 2009 und Gesetz zur Umsetzung des Zukunfts- investitionsgesetzes

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum
Haushaltsplan des Landes Nordrhein- Westfalen für das
Haushaltsjahr 2009 – Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 14/8650

Gesetz zur Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes in
Nordrhein-Westfalen – Gesetzentwurf der Landesregierung
– Drucksache 14/8644

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik
und Verwaltungsstrukturreform des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 17. März 2009

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck



Fragenkatalog zur Anhörung am 17. März 2009

Nachtragshaushaltsgesetz 2009

Zukunftsinvestitionsgesetz in NRW

A) Zum Umsetzungsgesetz Zukunftsinvestitionsgesetz

1. Ist die Vorgehensweise der Landesregierung dazu geeignet, eine zügige und unbürokratische Verwendung der Bundesmittel aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz durch die Kommunen und die anderen Träger sicherzustellen?

Wir hatten schon in der Anhörung des Landtags am 15. Januar 2009 dafür plädiert, dass ein zweites Konjunkturpaket möglichst unbürokratisch und mit weitgehender Autonomie für die Kommunen umgesetzt werden sollte, damit die Mittel ihre erhoffte konjunkturelle Wirkung entfalten können. Leider wurde dies von der Bundesregierung mit dem Gesetz ...nicht umgesetzt. Argumentiert wurde vom Gesetzgeber, dass es bindende Bestimmungen des Grundgesetzes gäbe, die den Bund zwingen, die Verwendungsmöglichkeiten der Kommunen mindestens so detailliert zu beschreiben, wie dies im ZuInvG geschehen ist. Mittlerweile hat zumindest die Föderalismuskommission II – neben den Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung – eine erneute Änderung dieser Bestimmungen vorgeschlagen. Den Ländern insgesamt kann man allenfalls vorwerfen, dass sie im Bundesrat nicht auf eine stärkere Autonomie für die Kommunen gedrängt haben. Immerhin haben sie aber explizit gefordert, bei der Umsetzung das Kriterium der Zusätzlichkeit im Sinne der Kommunen zu interpretieren.

Bei der Umsetzung des ZuInvG wurden von der nordrhein-westfälischen Landesregierung die Spielräume für eine unbürokratische Umsetzung genutzt, die den Kommunen eine im Rahmen des Gesetzes mögliche Autonomie gewähren. Die Vorgehensweise wurde sinnvoller Weise mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt.

2. Wäre aus Ihrer Sicht ein weiteres, eigenes Konjunkturprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen notwendig oder empfehlenswert?

Deutschland befindet sich in der tiefsten Rezession seit dem zweiten Weltkrieg. Auslöser waren die schwerwiegenden Probleme, in die der Finanzsektor in den Industrieländern nach dem Platzen der Immobilienblase in den USA geraten ist. Diese verschärften sich seit Mitte September 2008 dramatisch. Um der Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsdynamik entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung seither richtiger Weise – anders als bei normalen Konjunkturabschwüngen – 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 (Barabas et. al. 2009).

Nachdem die Bundesregierung bereits am 5. November 2008 ein erstes Konjunkturpaket („Schutzschirm für Arbeitsplätze“) mit vergleichsweise geringen fiskalischen Impulsen von rund 4 Mrd. € in diesem und von reichlich 7 Mrd. € im nächsten Jahr beschlossen hatte, verabschiedete sie am 27. Januar 2009 ein zweites Konjunkturpaket („Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“). Dieses umfasst ein Finanzvolumen von 46,5 Mrd. € von dem 27,3 Mrd. € in 2009 und 19,2 Mrd. € in 2010 haushaltswirksam werden sollen. Zudem sinkt die Einkommensteuerbelastung um 5,5 Mrd. € in diesem Jahr und um 9,5 Mrd. € im kommenden Jahr, weil aufgrund zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Regeln zur Pendlerpauschale und zum Sonderausgabenabzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge geändert wurden. Zur konjunkturellen Stabilisierung tragen zudem bereits vorher beschlossene diskretionäre Maßnahmen bei, wie die Kindergelderhöhung und die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung. Von all diesen Maßnahmen gehen spürbare fiskalische Impulse aus. Sie belaufen sich – gegenüber dem Jahr 2008 – auf 1,4% des nominalen BIP in 2009 und auf 1,6% in 2010.

Neben den zur Bewältigung der globalen Finanz- und Konjunkturkrise ergriffenen Maßnahmen trägt auch das Steuer- und Transfersystem zur Konjunkturstabilisierung bei, da die Haushaltsfehlbeträge, die aus den rezessionsbedingten Einbussen beim Steuer- und Beitragsaufkommen und aus den höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben resultieren, ohne Ausgleich hingenommen werden. Außerdem resultieren aus den umfangreichen Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute weitere Haushaltsbelastungen. Nach unseren Berechnungen kann davon ausgegangen werden, dass die Defizitquote des Staates unter Status quo-Bedingungen¹ in diesem Jahr auf knapp 4% und im kommenden Jahr auf reichlich 4½% zunehmen wird; die Defizitgrenze des Maastricht-Vertrages würde damit erheblich überschritten.

Wir sehen derzeit keine Argumente dafür, die Finanzpolitik noch expansiver auszurichten – etwa mit einem eigenen Konjunkturprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen. Natürlich gibt es bei der öffentlichen Infrastruktur noch weiteren Nachholbedarf. Aber konjunkturelle Effekte sind von zusätzlichen Mitteln derzeit auf Grund von Entscheidungs-, Umsetzungs- und Wirkungsverzögerungen kaum zu erreichen. Zudem dürften auf Grund bestehender Kapazitätsengpässe in der Bauwirtschaft erhebliche Preiseffekte verursacht werden. Außerdem bestünde bei den zu beschließenden expansiven Maßnahmen die Gefahr, dass sie erst umgesetzt werden, wenn sich die Konjunktur schon erholt hat. Die Finanzpolitik würde damit prozyklisch wirken.

Schließlich 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 dann negativ beeinträchtigen würden. Zudem führen weitere Staatsschulden tendenziell zu einem höheren Zinsniveau und damit zu schlechteren Finanzierungsbedingungen. Auch 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 werden.

3. Wie bewerten Sie die Höhe des Anteils, den die Kommunen von den zur Verfügung gestellten Investitionsmitteln des Bundes und des Landes erhalten? Ist es so, dass Nordrhein-Westfalen mit rund 84% einen sehr hohen Anteil der Kommunen an den bereitgestellten Mitteln vorgesehen hat?

Ein hoher kommunaler Anteil ist kein Wert an sich. Ein wesentliches Kriterium für die kommunale Autonomie sind die Freiheitsgrade bei der Verwendung der Investitionsmittel. Nordrhein-Westfalen überlässt hier mit Ausnahme der Vorgaben des Bundes (Verhältnis von 65:35 von Investitionen in die Bildungsinfrastruktur und in die sonstige Infrastruktur) und der Zweckbindung für die Krankenhausinvestitionen den Kommunen Handlungsfreiheit. In anderen Ländern werden erhebliche Teile der Mittel zweckgebunden, indem sie über spezifische Förderprogramme bereitgestellt werden.

4. Wie sind die Zweckbindungen für die Krankenhausinvestitionen in diesem Zusammenhang zu bewerten?

und

20. Wie viel Geld wird in anderen Bundesländern an die Krankenhäuser verteilt?

Den Ländern obliegt die Finanzierung der Krankenhausinvestitionen. Sie entlasten sich also, wenn sie einen Teil der sonstigen Infrastrukturmittel für diesen Zweck in der einen oder anderen Form binden. Dabei besagen die absoluten Beträge wenig über die finanzwirtschaftliche Bedeutung der Maßnahmen. Hierfür ist auf ihre relative Bedeutung abzustellen. Thüringen etwa stellt mit 25 Mill. € die geringsten Investitionshilfen unter den hier erfassten Ländern bereit. Ihre relative Bedeutung ist aber mit 16,8% der Mittel zur Förderung der sonstigen Infrastruktur fast ebenso hoch wie in Nordrhein-Westfalen (17,1%), das mit 170 Mill. € den absolut höchsten Betrag für Krankenhausinvestitionen zur Verfügung stellt (Tabelle 1). Niedersachsen bindet mit 11,6% die geringsten Mittel für Krankenhausinvestitionen, Rheinland-Pfalz mit 37,7% die größten. Nordrhein-Westfalen liegt mit

¹ Die Projektion der Defizitquote erfolgte unter Status quo-Bedingungen: die bereits beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur konnten berücksichtigt werden, nicht jedoch die nach Überwindung der globalen Finanz- und Konjunkturkrise anvisierte Nachfinanzierung der zunächst kreditär vorfinanzierten Stabilisierungsmaßnahmen durch höhere Abgaben oder eine zurückhaltende Ausgabenpolitik. Diese Projektion ist zudem mit erheblicher Unsicherheit behaftet, weil sich die Haushaltsbelastungen aus der Finanzmarktkrise derzeit noch nicht verlässlich quantifizieren lassen.

17,1% eher am unteren Ende der Skala. Das Land beteiligt mit dieser Maßnahme zugleich die Gemeinschaft der Kommunen mit 12,5% an den Krankenhausinvestitionen, die prinzipiell vom Land zu finanzieren sind. Allerdings ist dieser Betrag geringer als die kommunale Beteiligung an der Investitionsfinanzierung im Rahmen der Krankenhausumlage.

Tabelle 1

Bedeutung der Krankenhausinvestitionen in den Flächenländern

Land	in Mill. €	in% der Mittel für sonstige Infrastruktur (einschließlich Eigenanteil)
Baden-Württemberg	130,0	22,5
Bayern	110,0	16,5
Hessen	100,0	29,9
Niedersachsen	50,0	11,6
Nordrhein-Westfalen	170,0	17,1
Rheinland-Pfalz	82,5	37,7
Schleswig-Holstein	34,8	23,0
Thüringen	25,0	16,8

Eigene Berechnungen nach Angaben der Landesregierungen.

5. Kann sich jede Kommune, unabhängig von ihrer finanziellen Situation, an dem Konjunkturprogramm beteiligen und erfahren finanzschwache Kommunen im Verhältnis zu anderen Kommunen bei Zuwendung und Tilgung der Hilfen einen überproportionalen Vorteil?

und

6. Sind die Kriterien, nach denen Kommunen mit Nothaushalten Investitionen tätigen dürfen, hinreichend sodass sichergestellt ist, dass diese Kommunen ihr Investitionsvolumen auch abrufen können? Wie können die Kommunen feststellen, dass "eine Investitionsmaßnahme unzulässig ist, weil ihre Folgekosten ihre Entlastungswirkung für künftige Haushalte übersteigt"?

Die Verteilung der Mittel für die Bildungsinfrastruktur erfolgt anhand der Schülerzahlen, also finanzkraftunabhängig. Die Mittel für die sonstige Infrastruktur werden hälftig finanzkraftunabhängig in Anlehnung an die Investitionspauschale und hälftig finanzkraftabhängig nach dem Verhältnis der Schlüsselmassen verteilt. Der kommunale Eigenanteil der Kommunen wird vorfinanziert vom Sondervermögen. Die Refinanzierung erfolgt in den Jahren 2012 bis 2021 über die Kürzung von finanzkraftunabhängigen Pauschalen nach Maßgabe des Gemeindefinanzierungsgesetzes. Finanzschwache Gemeinden erhalten insoweit einen Vorteil, als ein kleinerer Teil der Investitionsmittel finanzkraftabhängig verteilt wird, die Refinanzierung aber finanzkraftunabhängig erfolgt. Es wird ihnen zudem ein zusätzlicher Investitionsspielraum erschlossen, da der Eigenanteil vorfinanziert wird. Die finanzschwachen Kommunen können sich dabei einen Verzicht auf die Inanspruchnahme der Mittel gar nicht leisten: zum einen, wegen des zu vermutenden Investitionsstaus, zum anderen, weil sie auf jeden Fall ab 2012 über die Kürzung der finanzkraftunabhängigen Pauschalen an der Abfinanzierung des Tilgungsfonds beteiligt werden.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Frage an Gewicht, ob finanzschwache Kommunen, die der Haushaltssicherung oder dem Nothaushaltsrecht unterliegen, ihr zugewiesenes Investitionsvolumen überhaupt abrufen können. Dies hängt vor allem an der Erfüllung des Kriteriums, dass die Folgekosten der Investition die Entlastungswirkungen für künftige Haushalte nicht übersteigen. Die Prüfung von Investitionen in die Bildungsinfrastruktur hätte vor allem an zwei Kriterien anzuknüpfen: die demographische Komponente (Entwicklung der Kinder- und Schülerzahlen) sowie die Amortisierung energetischer Maßnahmen. Es stehen regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnungen zur Verfügung; die Berechnung der Amortisierung von Investitionen sollte Alltagsgeschäft sein. Die Beurteilung sonstiger Infrastrukturmaßnahmen gestaltet sich dagegen schwieriger. Insgesamt könnte sich herausstellen, dass sich Investitionen insbesondere mit Blick auf demographische und wirtschaftliche Entwicklungen gerade in finanzschwachen Kommunen nicht rechnen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass notwendige Desinvestitionen in schrumpfenden Gemeinden auch Kosten verursachen. Es stellt sich zudem die Frage, ob risikobehaftete Ertragserwartungen an Infrastrukturinvestitionen bzw. Investitionen mit Blick auf den interkommunalen Wettbewerb auch

eine Investition im Sinne dieses Gesetzes rechtfertigen könnten. Zu den Folgekosten sind im Rahmen des NKF auch die Abschreibungen zu rechnen. Die Kommunen müssen in Höhe der Investitionszuweisungen Sonderposten bilden, die später zur Finanzierung der Abschreibungen aufgelöst werden. In Höhe des kommunalen Eigenanteils belasten die Abschreibungen die zukünftigen Jahresergebnisse. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Investitionen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes aktivierbar sind. So sind den Wert erhaltende Maßnahmen zwar förderungsfähig, gelten aber nicht als Investition im Sinne des NKF. Es entstehen zudem Verbindlichkeiten in Höhe des kommunalen Eigenanteils zuzüglich Zinsen. Sie reduzieren insoweit das Eigenkapital als die finanzierte Maßnahme keine Investition im Sinne des NKF darstellt.

7. Sind die ergänzenden Maßnahmen des Landes wie z.B. die Vereinfachungen im Vergaberecht oder die Erhöhung des Bürgerschaftsrahmens dazu geeignet, die Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes sinnvoll zu unterstützen?

Diese Maßnahmen sind positiv zu bewerten, weil sie die konjunkturelle Wirksamkeit der Maßnahmen erhöhen dürften – und damit den aus unserer Sicht kritischen Aspekten (siehe Frage 1) entgegenwirken.

8. Wie beurteilen Sie die Einrichtung eines Sondervermögens zur Abwicklung der Finanzierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Zahlungen aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz und der Tilgung der Verbindlichkeiten des Landes und der Kommunen im Rahmen eines festgelegten Tilgungsplans über 10 Jahre?

Die Einrichtung des Sondervermögens ist sinnvoll, weil die Mittel so überjähig bis Ende 2011 von den Kommunen abgerufen werden können. Auch dürfte die gesonderte Darstellung in den Haushalten für die betreffenden Jahren den Zusammenhang von zu leistenden Tilgungen und den Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011 für die Bürger deutlich und nachvollziehbar machen. Eine wichtige Aufgabe der Landesregierung wird allerdings in den kommenden Jahren darin bestehen, die gesamte Finanzlage des Landes für die Bürger noch transparent darzustellen. Immerhin ist das aktuelle Sondervermögen zur Umsetzung des ZuInvG das vierte Sondervermögen, das mittlerweile gebildet wurde (siehe Tabelle 2 unten).

11. Welche Probleme sehen Sie bezogen auf die Fragestellung der geforderten Zusätzlichkeit der Investitionsmaßnahmen?

und

13. Wie ist das Risiko etwaiger Rückforderungen des Bundes einzuschätzen, wenn das Investitionsvolumen aus der Referenzperiode 2006-2008 für die Investitionen des Landes und der Kommunen in NRW unterschritten wird?

Die Zusätzlichkeit der Investitionen wird an zwei Kriterien festgemacht:

- *Vorhabenbezogen auf kommunaler Ebene:* Die Investitionsmaßnahme darf nicht bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushalt gesichert sein.
- *Ausgabenbezogen für Land und Kommunen als Kollektiv:* Die Investitionsausgaben der Jahre 2009 bis 2011 müssen die der Referenzperiode 2006 bis 2008 um den Förderbetrag übersteigen. Die Investitionsausgaben der Referenzperiode werden allerdings nur mit 60% angesetzt. Weitere Korrekturen sind vorgesehen, u.a. eine pauschale Kürzung des Referenzwertes um 5%

Es ist ein grundlegendes Problem des ZuInvG, dass es bei der Beurteilung der Zusätzlichkeit explizit nur die Auslagerungen der Länder, aber nicht der Kommunen, einbezieht (s. Verwaltungsvereinbarung § 5 Absatz 2, Stand 2. März 2009). Die vorgenommene Legaldefinition von Investitionen im kameralistischen Sinne ermöglicht zwar die Weiterleitung der Fördermittel an selbständige und unselbständige rechtliche Einrichtungen als Investitionszuweisung, sofern es sich nicht um kostendeckende Einrichtungen außerhalb der sozialen Daseinsvorsorge handelt. Sie verzehrt aber die Referenzperiode, da diese Einrichtungen ihre Investitionen auch durch eigene Kreditaufnahme finanzieren. Es ergeben sich auch Manipulationsmöglichkeiten, wenn das vorhabenbezogene Zusätzlichkeit

keitskriterium ausschließlich auf den Kernhaushalt angewendet wird und nicht auf die kommunalen Einrichtungen und Beteiligungen. Sie könnten lediglich die Finanzierung bereits geplanter Investitionsvorhaben umschichten.

Rückforderungen wegen Unterschreitungen des Investitionsvolumens sind alleine deswegen unwahrscheinlich, weil die quantitativen Kriterien für die Zusätzlichkeit deutlich entschärft worden sind. Es wurde klargestellt, dass eine individuelle Prüfung der Zusätzlichkeit anhand der Investitionsausgaben auf kommunaler Ebene nicht stattfindet. Die Zusätzlichkeit in Bezug auf die Investitionssumme wird für das Land einschließlich Kommunen geprüft. Als Referenzgröße wird zudem nur noch 60 statt 100% des Investitionsvolumens von Land und Kommunen in den Jahren 2006 bis 2008 zugrunde gelegt.

18. Inwieweit können Maßnahmen des Sports innerhalb des Investitionspaketes berücksichtigt werden?

und

19. Innenminister Dr. Wolf, der auch die Aufsicht über die Bezirksregierungen führt, hatte anlässlich einer Sportlerehrung unterstellt, dass Sportanlagen auch als Bildungseinrichtungen anzusehen seien. Gehen Sie davon aus, dass diese Einschätzung auch Basis bei der Bewertung von Investitionsvorhaben aus dem Sportbereich sein wird oder sehen Sie dort weiteren Regelungsbedarf?

Investitionen in Sportanlagen gelten als Investitionen in die Bildungsinfrastruktur, sofern sie Schulen konkret zugeordnet werden können oder von diesen überwiegend genutzt werden. Darüber hinaus sind Sportstätten im Rahmen der sonstigen Infrastruktur förderungsfähig. Dabei steht in beiden Fällen die energetische Sanierung im Vordergrund. Es besteht allerdings Spielraum, ob und welche Elemente einer Maßnahme als energetische Sanierung einzustufen sind.

21. Wofür können die Krankenhäuser dieses Geld einsetzen?

und

24. Können die Mittel bei den Krankenhäusern in der entsprechenden Zeit abfließen?

und

25. Ist in jedem Fall die Zusätzlichkeit gewährleistet?

Die Krankenhäuser können die Mittel investiv einsetzen und zwar im Sinne des breiteren kameralellen Investitionsbegriffs, wie er im Zukunftsinvestitionsgesetz festgelegt ist. Es gehören dazu auch Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, die nur Wert erhaltend sind. Bedingung ist, dass die Mittel im Rahmen des Versorgungsauftrags gemäß Krankenhausplan verwendet werden.

Angesichts des reklamierten Nachholbedarfs insbesondere für die nordrhein-westfälischen Krankenhäuser ist davon auszugehen, dass die Mittel rechtzeitig abfließen. Die Zusätzlichkeit ist dagegen nicht ohne Weiteres gewährleistet. Sie hängt davon ab, ob bislang nicht förderungsfähige, aber bereits geplante Maßnahmen nicht mehr durch Eigenmittel sondern durch die Zuweisungen finanziert werden. Dies kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

B) Zum Nachtragshaushalt

1. Halten Sie die Vorsorgemaßnahmen für zukünftige Ausgaben, die aus der Realisierung von Risiken aus der Absicherung der WestLB und des Landesanteils am Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung des Bundes resultieren, für notwendig?

Der entscheidende Punkt ist aus unserer Sicht ist, dass die Mittel, die in diese Sondervermögen geleitet wurden (s. Tabelle 2 unten), jeweils aus Steuermehreinnahmen resultierten. Richtig war es zum jeweiligen Zeitpunkt, diese zusätzlichen Einnahmen nicht zur Steigerung von Ausgaben zu verwenden. Bei unserer Stellungnahme am 4. September des vorigen Jahres hatten wir dafür votiert, die zusätzlichen Einnahmen für eine stärkere Rückführung der Nettoneuverschuldung einzusetzen. Aus heutiger Sicht wäre der Budgetausgleich bzw. der Budgetüberschuss nur von kurzer Dauer gewesen. Zwar wäre die im aktuellen Jahr notwendige Neuverschuldung niedriger ausgefallen, die Aufgabe der Landesregierung, den geschaffenen Sondervermögen mit Blick auf die zukünftigen Belastungen auch Mittel zuzuführen, wäre aber dann noch größer.

2. Ausgehend von den Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre und angesichts der in Zeitpunkt, Dauer und Höhe unvorhersehbar kommenden Wirtschaftskrise, wäre eine Vorsorgeleistung des Landes Nordrhein-Westfalen gegen diese Krise in den letzten Jahren überhaupt möglich gewesen?

Ein Vergleich der Finanzpläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Zeiträume 2005 bis 2009, 2006 bis 2010, 2007 bis 2011 und 2008 bis 2012 zeigt, dass die Ansätze für das Steueraufkommen kontinuierlich nach oben revidiert wurden (vgl. Tabelle 1). Die höheren Steuereinnahmen resultierten daraus, dass sich zum einen die Konjunktur besser als ursprünglich erwartet entwickelte, und dass zum anderen die Mehrwertsteuer merklich angehoben und Steuervergünstigungen per saldo abgebaut wurden. Im Vergleich zu den Steueransätzen der Finanzplanung 2005 – 2009 beliefen sich die Mehreinnahmen auf 2 099 Mill. € in 2006, 4 238 Mill. € in 2007 und 4 628 Mill. € in 2008.

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 kräftig gestiegen. Gegenüber 2005 konnten in den Jahren 2006 bis 2008 Mehreinnahmen von 2 336 Mill. €, 5 815 Mill. € und 7 411 Mill. € erzielt werden. Das Steuermehraufkommen wurde von der Landesregierung zu Beginn der Legislaturperiode in vollem Umfang und in den Folgejahren zum überwiegenden Teil genutzt, um die Nettoneuverschuldung zu senken. Im Vergleich zur Finanzplanung 2005 – 2009 fiel die Nettoneuverschuldung in 2006 um 2 648 Mill. € in 2007 um 3 220 Mill. € und in 2008 um 3 316 Mill. € geringer aus (Tabelle 1).

Beim kräftigen Anstieg des Steueraufkommens profitierte das Land auch von inflationsbedingten Einkommenszuwächsen². Allerdings schlugen diese auch bei den Ausgaben, etwa bei den Personalausgaben, zu Buche und begründeten damit neue Ausgabeverpflichtungen. Von daher wurden die gegenüber 2005 erzielten Mehreinnahmen nicht in vollem Umfang zum Defizitabbau eingesetzt. Zudem wurden Reserven für Pensionszahlungen und Finanzmarkt- bzw. Bank-Risiken gebildet: die Sonderzuführungen zum Aufbau der Versorgungsrücklage beliefen sich im Jahr 2007 auf 925 Mill. € und die zum Risikofonds bzw. zum Abrechnungsfonds im Jahr 2008 auf 931 bzw. 356 Mill. €. Letztlich wurden dank einer insgesamt moderaten Ausgabenpolitik und der sprudelnden Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren merkliche Fortschritte beim Defizitabbau erzielt.

Die Nettoneuverschuldung des Landes hätte freilich in noch stärkerem Umfang verringert werden können, wenn ab 2007 nicht ein steigender Anteil des Steuermehraufkommens zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben eingesetzt worden wäre. Insofern hätte das Land Nordrhein-Westfalen größere budgetäre Handlungsspielräume zur Bewältigung der konjunkturellen Krise schaffen können. Bei der Bewertung der tatsächlichen Konsolidierungserfolge muss freilich berücksichtigt werden, dass die positive Einnahmenentwicklung zum Aufbau von Sondervermögen genutzt wurde. Da aber in den vergangenen Jahren keine Überschüsse erzielt wurden, müssen die im Zuge der globalen Finanz- und Konjunkturkrise anfallenden Haushaltsbelastungen im kommenden Aufschwung durch Haushaltsüberschüsse ausgeglichen werden, wenn – wie geplant – mittelfristig der angestrebte Haushaltsausgleich realisiert werden soll; dies erfordert nach Überwindung der globalen Finanz- und Konjunkturkrise eine zurückhaltende Ausgabenpolitik.

² Ausschlaggebend hierfür ist, dass in Deutschland der Einkommensteuertarif und die Abzugsbeträge zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens nicht indiziert sind. Dies hat zur Folge, dass die Steuerbelastung schon zunimmt, wenn die Steuerzahler aufgrund inflationsbedingter Einkommenszuwächse und damit ohne eine Steigerung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Tarifzonen mit höheren Grenzsteuersätzen hineinwachsen („heimliche“ Steuererhöhungen).

Tabelle 2

Eckwerte des NRW-Haushalts¹
2005 bis 2012; in Mill. €

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steueraufkommen								
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
Nachtrag zum Haushaltsplanentwurf 2009				42118	38905			
Ist	34708	37044	40523	42118				
Mehreinnahmen gegenüber 2005 ^a		2336	5815	7411	4197			
Schuldenaufnahme netto								
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
Nachtrag zum Haushaltsplanentwurf 2009				1125	5613			
Ist	6656	3240	1864	1125				
Steuermehreinnahmen gegenüber der MFP 2005 – 2009								
Finanzplanung 2006 – 2010		300	1100	965	935			
Finanzplanung 2007 – 2011		2098	3665	3650	4155			
Finanzplanung 2008 – 2012		2099	4238	4110	4655			
Nachtrag zum Haushaltsplanentwurf 2009		2099	4238	4628	260			
Veränderung der Schuldenaufnahme gegenüber der MFP 2005 - 2009								
Finanzplanung 2006 – 2010		-300	-731	-161	+21			
Finanzplanung 2007 – 2011		-2648	-2740	-2448	-2157			
Finanzplanung 2008 – 2012		-2648	-3220	-2664	-2239			
Nachtrag zum Haushaltsplanentwurf 2009		-2648	-3220	-3316	1761			
Nachrichtlich:								
Sonderzuführungen								
- zur Versorgungsrücklage			925					
- zum Risikofonds (WestLB)				931				
- zum Abrechnungsfonds				359				
Zins-Steuer-Quote in %	13,1	12,5	11,7	11,5	12,4			

¹⁾ 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 sowie Gesetzentwurf über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009. Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 14/7000. – Nachtragshaushaltsgesetz 2009. Landtagsvorlage Nummer 14/8650 vom 27.2.2009. – ^aDie Mehreinnahmen für das Jahr 2009 wurden auf Basis des Nachtrags zum Haushaltsplanentwurf 2009 berechnet.

3. Lassen sich, mit Betrachtung der Schuldenhöhen aus den vergangenen Jahren, unterschiedliche Dynamiken und Wachstumsraten in der Schuldenstandsentwicklung feststellen? Und wenn ja, wie sind diese zu bewerten?

Der Schuldenstand von Nordrhein-Westfalen ist von 1975 bis 2005 kräftig gestiegen, was hohe Zinsverpflichtungen des Landes nach sich zog. So mussten im Jahr 2005 13,1% des Steueraufkommens und damit deutlich mehr als in den Jahren zuvor für den Schuldendienst aufgewendet werden. Mit dem kräftigen Anstieg der Zins-Steuer-Quote, die die Zinsverpflichtungen des Landes aus der Schuldenaufnahme in Relation zur Steuerkraft stellt, hat sich der budgetäre Handlungsspielraum, der nach den Zinszahlungen für eine zukunftsorientierten Haushaltspolitik verbleibt, merklich eingeengt.

Seit 2005 hat sich die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen dann dank kräftig steigender Steuereinnahmen und einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik merklich verbessert. Die Neuverschuldung konnte deutlich gesenkt werden, so dass die Schuldenquote, die seit Mitte der siebziger Jahre in der Grundtendenz kräftig gestiegen ist, wieder gesunken ist. Mit der Verbesserung der Finanzlage konnten die budgetären Handlungsspielräume erweitert werden: Die Zins-Steuer-Quote sank um 1,6%-Punkte auf 11,5% im Jahr 2008. Die Finanzlage des Landes wird sich im Zuge der globalen Finanz- und Konjunkturkrise allerdings wieder deutlich verschlechtern.

Für die im Nachtragshaushalt unterstellten Steuereinnahmen für 2009 sehen wir erhebliche Risiken, weil die Rezession voraussichtlich kräftiger ausfallen wird als von der Bundesregierung noch im Jahreswirtschaftsbericht 2009 prognostiziert. Nach der Konjunkturprognose des RWI, die in der nächsten Woche veröffentlicht wird, befindet sich Deutschland in der schwersten Wirtschaftskrise seit dem zweiten Weltkrieg. Das RWI erwartet, dass das reale BIP auch noch in der zweiten Hälfte dieses Jahres sinken wird und dass sich die Konjunktur erst im kommenden Jahr beleben wird, wenn dann eine Stabilisierung der Weltwirtschaft eintritt.

4. Wie ist Ihrer Einschätzung nach die Haushalts- und Finanzpolitik der Jahre 2005 bis 2008 der Landesregierung zu beurteilen?

Die Haushalts- und Finanzpolitik der Landesregierung war in den Jahren 2005 bis 2008 vorrangig auf Haushaltskonsolidierung ausgerichtet. Die hohe Neuverschuldung des Landes konnte daher bei gleichzeitig kräftig sprudelnden Steuereinnahmen deutlich zurückgeführt werden, und zwar von 6,7 Mrd. € in 2005 auf 1,1 Mrd. € in 2008. Sie hätte freilich – wie erwähnt – in noch stärkerem Umfang verringert bzw. es hätten sogar Überschüsse erzielt werden können, wenn ab 2007 nicht ein steigender Anteil des Steuermehraufkommens in die Bildung von Sondervermögen und zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben eingesetzt worden wäre. Alles in allem sind die Konsolidierungserfolge beachtlich.

5. Wie beurteilen Sie die in der Vorlage zum Nachtragshaushalt zum Ausdruck kommende Ansicht, das Konjunkturprogramm könne nur dann wirksam werden, wenn die zusätzlichen Ausgaben nicht durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen würden oder, mit anderen Worten, die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht behindert werden soll?

Neben den zur Bewältigung der globalen Finanz- und Konjunkturkrise ergriffenen diskretionären Maßnahmen tragen auch die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren zur Konjunkturstabilisierung bei, wenn die Haushaltsfehlbeträge, die aus den rezessionsbedingten Einbußen beim Steuer- und Beitragsaufkommen und aus höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben resultieren, ohne Ausgleich hingenommen werden.

Es wäre mit Blick auf konjunkturelle Erfordernisse kontraproduktiv, wenn die Landesregierung die konjunkturbedingten Haushaltsfehlbeträge nicht hinzunehmen und gegen die Krise „anzusparen“ würde. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Nordrhein-Westfalen würde damit weiter geschwächt. Um eine Verstärkung der konjunkturellen Abwärtstendenz zu vermeiden, ist es daher sinnvoll, die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung nicht zu beschränken. Allerdings sollte naturgemäß ein konjunkturbedingter Anstieg des Budgetdefizits auch nur zeitlich begrenzt sein. Über einen längeren Zeitraum gesehen sollten öffentlichen Haushalte annähernd ausgeglichen sein.

6. Teilen Sie die Einschätzung der Landesregierung, dass die im Nachtragshaushalt 2009 veranschlagten Mittel des Zukunftsinvestitionsgesetzes geeignet sind, wachstumsfördernd auf die Wirtschaftsentwicklung in Nordrhein-Westfalen zu wirken?

Die Bundesregierung hat aus früheren Erfahrungen gelernt und die aktuellen konjunkturpolitischen Maßnahmen stark mit wachstumspolitischen Zielsetzungen verknüpft. Gleich mehrere Maßnahmen der Konjunkturpakete werden sich auch mittel- und langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken.

7. Ist die Erhöhung des Titels zur Verstärkung der Ansätze für die Personalausgaben um 100 Mio. € auf 507 Mio. € ausreichend, um die versprochene inhaltsgeleiche Übernahme des Tarifabschlusses für die Angestellten der Länder auch für die Beamtinnen und Beamten im Land zu gewährleisten?

Der Tarifabschluss sieht für die Tarifbeschäftigten eine Einmalzahlung von 40 € für die Monate Januar und Februar, eine Erhöhung der monatlichen Entgelte um einen Sockel von 40€ ab 1. März 2009 sowie eine lineare Anhebung der erhöhten Entgelte ab dem 1. März 2009 um 3% sowie ab dem 1. März 2010 um 1,2% vor. Vor diesem Hintergrund hat das Landeskabinett am 11. März 2009 beschlossen, die Besoldung der Beamten ab dem 1. März um einen Sockelbetrag von 20 € zu erhöhen. Des Weiteren wird die Besoldung zum 1. März 2009 linear um 3% und zum 1. März 2010 nochmals um 1,2% erhöht. Die Einmalzahlung für die Monate Januar und Februar von 40 € wird nicht, der Sockelbetrag von 40 € nur zur Hälfte auf die Beamten übertragen. Die Kürzung wird zu Recht damit begründet, dass die Tarifbeschäftigten auf die Leistungsvergütung verzichten, die sie durch Verzicht auf die allgemeine Anhebung der Entgelte selbst finanziert haben. Es ist indes zweifelhaft, ob 20 € den Verlust der Tarifbeschäftigten angemessen kompensieren.

Das Land hat lt. Einführungsbericht zum EP 20 bereits in den Haushaltsansätzen eine Erhöhung der Entgelte und Besoldungen eingeplant. Es hat zudem im Titel 461 11 Vorsorge für den Fall getroffen, dass der Tarifabschluss und die Übertragung der Ergebnisse auf die Beamtenbesoldung zu einer höheren Haushaltsbelastung führen. Den ursprünglichen Ansatz von 407 Mill. € wird nun im Nachtragshaushalt um nochmals 100 Mill. € erhöht. Nach einer überschlägigen Rechnung müssten die Verstärkungsmittel ausreichen, um die Folgen des Tarifabschlusses und der Übertragung auf die Beamten abzudecken.

8. Warum richtet das Land 38 neue Stellen zur verwaltungsmäßigen Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes und zur Sicherstellung der zügigen Auszahlung der Mittel ein und greift nicht auf den im PEM vorhandenen Sachverstand zurück?

Das Gesetz über das Personaleinsatzmanagement (PEM) soll einen internen Arbeitsmarkt schaffen. Neueinstellungen sollen vermieden werden, indem Personal aus Bereichen mit einem Personalüberhang via PEM in Bereiche mit Personalbedarf wechselt. Dazu gehört auch der befristete Einsatz von beim PEM angesiedeltem Personal, wenn dieser Ausgaben senkt, Einnahmen steigert oder die Qualität verbessert. Diese Voraussetzungen sind bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes gegeben.

Diese Möglichkeit wird indes von der Landesregierung offensichtlich nicht genutzt. Es werden 38 neue Stellen geschaffen, die allerdings bis zum 31.12.2011 bzw. 30.06.2012 befristet sind. Die Aufstockung des Personalsolls sowie die Mehrausgaben zeigen, dass vom internen Arbeitsmarkt kein Gebrauch gemacht wird.

Literatur:

- Barabas, G. und R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt (2009), Was bringt das Konjunkturpaket II? Wirtschaftsdienst 89 (2): 128-132.
- BMWi - Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009), Konjunkturgerechte Wachstumspolitik – Jahreswirtschaftsbericht 2009.
- Finanzministerium NRW (2009), Tarifabschluss wird zum 1. März eins zu eins auf die Beamten übertragen. Ausdruck aus dem Internetangebot Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.03.2009.
- Finanzministerium NRW (2008), Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 13. August 2008. Vorlage 14/1999.
- 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
- 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
- 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
- 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
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2009), Nachtragshaushaltsgesetz 2009. Landtagsvorlage Nummer 14/8650 vom 27.2.2009. – <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/ Dokument/MMD14-8650.pdf>.