

Kambeck, Rainer

**Research Report**

## Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 und zur Änderung weiterer Gesetze

RWI Projektberichte

**Provided in Cooperation with:**

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

*Suggested Citation:* Kambeck, Rainer (2005) : Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 und zur Änderung weiterer Gesetze, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69928>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

# Zweites Nachtrags- haushaltsgesetz 2005

Stellungnahme zur Anhörung des  
Haushalts- und Finanzausschusses  
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. Dietmar Kuhnt, Dr. Henning Osthues-Albrecht, Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Christoph Dänzer-Vanotti,

Dr. Hans Georg Fabritius, Prof. Dr. Harald B. Giesel, Karl-Heinz Herlitschke,

Dr. Thomas Köster, Tillmann Neinhaus, Dr. Günter Sandermann,

Dr. Gerd Willamowski

Forschungsbeirat:

Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Walter Krämer,

Prof. Dr. Michael Lechner, Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.,

Prof. Dr. Harald Uhlig, Prof. Dr. Josef Zweimüller

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †

## 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 2005

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 –

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des  
Landtags Nordrhein-Westfalen am 24. November 2005 im Landtag

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck

Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

# Gesetzentwurf der Landesregierung: Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2005 und zur Änderung weiterer Gesetze

Stellungnahme zur Anhörung des  
Haushalts- und Finanzausschusses des  
Landtags Nordrhein-Westfalen  
am 24. November 2005 im Landtag

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck





## **1. Problem- und Aufgabenstellung**

Die rot-grüne Landesregierung hatte für die Jahre 2004 und 2005 einen Doppelhaushalt vorgelegt; im November 2004 erfolgte bereits der zweite Nachtrag für das Jahr 2004 und der erste Nachtrag für 2005, zugleich wurde die Finanzplanung bis 2008 vorgelegt. Nunmehr wurde von der neuen Landesregierung der Entwurf für den zweiten Nachtragshaushalt 2005 vorgelegt. Dieser Entwurf ist Gegenstand unserer Stellungnahme.

Im Jahr 2005 sind darin bereinigte Ausgaben in Höhe von 51,1 Mrd. € geplant, das bedeutet ein Plus von 1,6 Mrd. € gegenüber der im November 2004 vorgelegten Finanzplanung. Diese zusätzlichen Ausgaben sollen – ebenso wie die erwarteten Mindereinnahmen in Höhe von 0,6 Mrd. € – in vollem Umfang mit neuen Krediten finanziert werden, weil die Regierung keine andere Möglichkeit sieht, die bisher eingeplanten Einnahmen in Höhe von 49,5 Mrd. € auf andere Weise zu erhöhen. Die Nettokreditaufnahme des Landes steigt somit von knapp 5,2 Mrd. € auf knapp 7,4 Mrd. € und liegt um 1 426 Mill. € über den eigenfinanzierten Investitionen. Dieser Haushalt erfüllt damit die Vorgabe der Landesverfassung nicht, dass die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen die zulässige Neuverschuldung nach oben begrenzen soll (Art. 83).

Die Landesregierung argumentiert im vorliegenden Gesetzentwurf, dass es ihr „objektiv“ nicht möglich sei, einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen. Anders als die Vorgängerregierung bei der Vorlage des Ersten Nachtragshaushaltes im November vergangenen Jahres wird bei der Begründung diesmal nicht auf ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht abgestellt. Diese Begründung hatten wir bereits in unserer Stellungnahme im Januar kritisiert. Die konjunkturelle Entwicklung im Verlaufe des Jahres bietet auch beim aktuellen Nachtrag keine Grundlage für einen solchen Bezug, so dass es zu begrüßen ist, dass der Rückgriff auf dieses Argument diesmal vermieden wurde. Stattdessen begründet die neue Landesregierung die Überschreitung dieser Verfassungsgrenze mit einer „Ausnahmesituation“, die dadurch gekennzeichnet sei, dass ohne eine zusätzliche Kreditaufnahme die Ausgaben nicht mehr geleistet werden könnten, die bundes- und landesverfassungsrechtlich vorgeschrieben seien. Die vorliegende Stellungnahme bietet auf Basis einer Sichtung der gesamt- und finanzwirtschaftlichen Ausgangslage (Abschnitt 2) und einer Analyse der wesentlichen geplanten Änderungen (Abschnitte 3 und 4) eine Einschätzung des vorgelegten Nachtragshaushalts. Unser Fazit (Abschnitt 5) erkennt vor allem auf Grund der erhöhten Transparenz die Argumentation der Landesregierung an, auch wenn kritische Fragen offen bleiben.

## **2. Gesamt- und finanzwirtschaftliche Ausgangslage**

Die von der Landesregierung vorgelegte Prognose des Steueraufkommens für Nordrhein-Westfalen wird aus den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen (AKS) abgeleitet. Diese Schätzung basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die für 2005 wiederholt nach unten korrigiert wurden: So wurde im November 2004 noch ein Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 2,7 % zugrunde gelegt, während im Mai 2005 von einem Anstieg von 1,6 % und November 2005 schließlich von 1,3 % ausgegangen wurde. Auch in Nordrhein-Westfalens ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schlechter verlaufen als ursprünglich erwartet. Während das RWI Essen ursprünglich für 2005 ein nominales BIP-Wachstum von 2,1 % prognostiziert hatte, geht es nunmehr von einem Zuwachs wie im übrigen Bundesgebiet aus. Nach unserer Einschätzung resultiert das geringe Wachstum jedoch nicht aus einer konjunkturellen Schwäche, sondern aus einem niedrigen Potenzialwachstum.

Im NRW-Landeshaushalt 2005 waren nach dem Ersten Nachtragshaushalt die (um besondere Finanzierungsvorgänge) bereinigten Gesamtausgaben mit 49,4 Mrd. € und die bereinigten Gesamteinnahmen mit 44,1 Mrd. € veranschlagt; die Nettoschuldaufnahme war mit knapp 5,2 Mrd. € geringfügig niedriger angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen. Diese Planungen konnten aufgrund von Mindereinnahmen in Höhe von 0,6 Mrd. € und von Mehrausgaben in Höhe von 1,6 Mrd. € nicht eingehalten werden, was im Ergebnis zu der nunmehr eingestellten Nettoschuldaufnahme führt.

In Tabelle 1 sind sowohl die aktuellen Eckwerte des Nachtragshaushaltes als auch die ursprüngliche Finanzplanung dokumentiert.

## **3. Nochmalige Erhöhung der Kreditaufnahme – wesentliche Änderungen**

Im Gesetzentwurf werden insgesamt 25 Positionen ausgewiesen, deren Mehrausgaben oder Mindereinnahmen jeweils ein Volumen von 10 Mill. € übersteigen. Um die Proportionen zu verdeutlichen, werden die größten Positionen in Tabelle 2 zusammengefasst. Mit einem Anteil von 38 % an den gesamten Veränderungen entfällt der weitaus größte Teil auf Mehrausgaben für die Eigenkapitalzuführung an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) NRW (613,6 Mill. €) und auf Mindereinnahmen durch die Senkung der Einnahmen aus Darlehn von diesem Betrieb (230,2 Mill. €).

Knapp 20 % der vorgesehenen zusätzlichen Verschuldung entfallen auf die von der Landesregierung als notwendig erachtete Kapitalzuführung an die

Tabelle 1  
**Eckwerte des NRW-Haushalts**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Finanzplanung<sup>1</sup></b>						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill.	48 712 <sup>a</sup>	49 432 <sup>a</sup>	48 216 <sup>a</sup>	49 479 <sup>a</sup>	50 188 <sup>a</sup>	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,7	1,5	-2,5	2,6	1,4	
Bereinigte Gesamteinnahmen, Mill.	41 635 <sup>a</sup>	44 128 <sup>a</sup>	44 198 <sup>a</sup>	45 582 <sup>a</sup>	46 923 <sup>a</sup>	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,6	6,0	0,2	3,1	2,9	
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill.	3 665 <sup>a</sup>	5 212 <sup>a</sup>	3 900 <sup>a</sup>	4 000 <sup>a</sup>	4 100 <sup>a</sup>	
Schuldenaufnahme netto, Mill.	6 913 <sup>a</sup>	5 172 <sup>a</sup>	3 900 <sup>a</sup>	3 800 <sup>a</sup>	3 100 <sup>a</sup>	
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill.	+3 248	-40	0	-200	-1 000	
<b>Entwurf zum Zweiten Nachtragshaushalt 2005</b>						
Bereinigte Gesamtausgaben, Mill.	48 102 <sup>b</sup>	51 065 <sup>b</sup>				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,4	6,2				
Bereinigte Gesamteinnahmen, Mill.	41 217 <sup>b</sup>	43 539 <sup>b</sup>				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	5,6				
Eigenfinanzierte Investitionsausgaben, Mill.	3 665 <sup>b</sup>	5 963 <sup>b</sup>				
Schuldenaufnahme netto, Mill.	6 724 <sup>b</sup>	7 389 <sup>b</sup>				
Abweichung von der Kreditobergrenze, Mill.	+3 059	+ 1 426				
<b>Nachrichtlich:</b>						
Nominales BIP, Mrd.	476,7 <sup>c</sup>	486,6 <sup>c</sup>				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,1	2,1				
Reales BIP, Mrd.	442,4 <sup>c</sup>	447,3 <sup>c</sup>				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,4	1,1				
<b>Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland</b>						
<b>AKS-Vorgaben November 2004</b>						
Nominales BIP, Mrd.	2 184,4	2 242,9				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,6	2,7				
Reales BIP, Mrd.	1 985,2	2 021,9				
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,8	1,7				
<b>AKS-Vorgaben Mai 2005</b>						
Nominales BIP, Mrd.	2177,0	2211,6	2264,1	2329,5	2396,8	2466,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,3	1,6	2,4	2,9	2,9	2,9
Reales BIP, Mrd.	2016,1	2036,1	2068,1	2105,4	2143,3	2182,0
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	1,0	1,6	1,8	1,8	1,8
<b>AKS-Vorgaben November 2005</b>						
Nominales BIP, Mrd.	2215,75	2243,5	2284,4			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,4	1,3	1,8			
Reales BIP, Mrd.	2119,4	2136,5	2162,6			
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	1,6	0,8	1,2			

<sup>1)</sup>2004: Zweiter Nachtrag; 2005: Erster Nachtrag - <sup>2)</sup>Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 13/6100 vom 23. November 2005. - <sup>3)</sup>Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/300 vom 04.10.2005. <sup>4)</sup> Döhrn et al., Konjunkturbericht für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 16. RWI Essen.

Tabelle 2  
**Geplante Mehrausgaben und Mindereinnahmen**

Mehrausgaben	in Mill.	Anteile in %
Eigenkapitalzuführung an BLB	613,6	27,7
Kapitalzuführung an BVG	330,0	14,9
Ausgaben für Länderfinanzausgleich	400,0	18,0
Kostenpauschale an Kommunen für ethnische Minderheiten	80,0	3,6
Bildung	76,3	3,4
Gesundheit	74,5	3,4
Sonstige	58,1	2,3
<b>Mindereinnahmen</b>		
Darlehensrückflüsse von BLB	230,2	10,4
Erlöse aus der Abtretung von Forderungen	150,0	6,8
Veräußerungen von Beteiligungen des Landes	105,7	4,8
Einnahmen aus der Auflösung der Schul- und Studienfonds	50,0	2,6
Einnahmen nach dem Studienkonten- und -finanzierungsgesetz	45,0	2,0
Sonstige	3,1	0,1
<b>Insgesamt:</b>	<b>2 216,5</b>	<b>100,0</b>

Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (BVG) NRW (330 Mill. €) und die Senkung der Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen (105,7 Mill. €).

Knapp 7 % der Veränderungen werden im Zusammenhang mit Mindereinnahmen beim Verkauf von Forderungen (150 Mill. €) ausgewiesen. Hier handelt es sich ebenso um einen zeitlichen Aufschub wie bei den 2,6 % der Veränderungen, die bei der Auflösung der Schul- und Studienfonds geltend gemacht werden (50 Mill. €).

Immerhin 18 % (400 Mill. €) des gesamten Änderungsvolumens fallen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an, weil die Einnahmen des NRW-Haushaltes in diesem Jahr im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich hoch waren.

3,6 % der Veränderungen bzw. 80 Mill. € entfallen auf Erstattungen an die Gemeinden für Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen aus dem Kosovo in den Jahren 2001 bis 2004. Den Aufgabenbereichen Bildung und Gesundheit können jeweils 3,4 % der Veränderungen bzw. 76,3 Mill. € und 74,5 Mill. € zugeordnet werden.

#### 4. Analyse wesentlicher Änderungen

##### *Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB)*

Die Landesregierung begründet die Eigenkapitalzuführung an den BLB in Höhe von 613,6 Mill. € damit, dass bei dessen Gründung im Jahr 2001 die in die Eröffnungsbilanz aufgenommenen Rückstellungen in gleicher Höhe –

etwa zur Durchführung von Brandschutzmaßnahmen und zur Sanierungen ökologischer Altlasten – nicht mit entsprechendem Kapital hinterlegt wurden. Die BLB sei dadurch gezwungen gewesen, diese aus den später erwirtschafteten Mitteln zu bilden. Als Folge davon sei eine erhebliche Unterfinanzierung des BLB eingetreten. Der BLB soll deshalb frisches Eigenkapital zur Schuldentilgung erhalten, das das Land wiederum kreditfinanziert. Die resultierenden Zinsersparnisse sollen für Sanierungsmaßnahmen eingesetzt werden.

Bei Gründung der BLB wurde dem Landesbetrieb der Immobilienbesitz des Landes, mit einigen Ausnahmen (u.a. Land- und Forstwirtschaftliches Betriebsvermögen, Straßen), gegen Wertersatz in Form von Verbindlichkeiten übertragen. Die Höhe des Eigenkapitals wurde mit Blick auf die Anforderungen an einen kommunalen Eigenbetrieb (Eigenkapitalanteil von 30 % am Aktivvermögen) festgelegt. Die notwendigen Sanierungsmaßnahmen flossen nicht in die Bewertung der Immobilien ein. Stattdessen wurden Rückstellungen gebildet. Sie sollten aus den Einnahmen der BLB finanziert werden. Für den Jahresabschluss 2003 wurden Brandschutzerhebungen für den Gesamtbestand der Gebäude und Schadstoffhebungen für rund 1 300 Gebäude durchgeführt. Im Jahr 2004 wurde mit einer Umweltanalyse von Grund und Boden begonnen. Hierfür wurde bislang noch keine Risikovorsorge getroffen. Die Bilanz von 2003 weist nunmehr Rückstellungen von 594 Mill. € für Brandschutzmaßnahmen und ökologische Altlasten gegenüber noch 614 Mill. € in 2001 aus.

Unabhängig von der Bewertung dieses Sachverhalts stellt sich die Frage, ob der BLB frisches Kapital benötigt. Der BLB weist mittlerweile erhebliche Verlustvorträge auf: 2003 von 307 Mill. € sowie zusätzlich einen Jahresfehlbetrag von 186 Mill. €. Hinzu kommt eine Korrektur der Eröffnungsbilanzwerte um 143 Mill. €. Das Eigenkapital beläuft sich damit auf nur noch 526 Mill. €, statt ursprünglich 1,1 Mrd. €. Für die Jahre 2004 bis 2009 rechnet man mit weiteren, wenn auch abnehmenden jährlichen Verlusten, die sich auf 315,7 Mill. € kumulieren<sup>1</sup>. Mit anderen Worten: Das Eigenkapital wäre nach dieser Prognose ohne Mittelzufluss aus dem Landeshaushalt gegen Ende dieses Jahrzehnts nahezu aufgezehrt.

Die Lösung dieses Problems kann auf zweierlei Weise erfolgen. Die Landesregierung will den Weg einer Eigenkapitalzuführung beschreiten. Die Alternative bestünde im verstärkten Verkauf von Immobilien durch den BLB, um mittels der Erträge die Verlustvorträge abzubauen. Eine Folge könnte allerdings sein, dass der BLB seine Tilgung an das Land strecken müsste. Die Eigenkapitalzuführung ermöglichte dagegen dem BLB nicht nur den Abbau von Kapitalmarktverbindlichkeiten und damit Zinserspar-

---

<sup>1</sup> Vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen – Der Minister, Vorlage an den Unterausschuss Landesbetriebe und Sondervermögen des Landtags Nordrhein-Westfalen. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) Jahresabschluss zum 31.12.2003.

nisse. Die Erträge aus Immobilienverkäufen könnten in einem größeren Umfang zur Tilgung der hochverzinslichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Land eingesetzt werden.

Die Korrektur aus dem sowieso bereits überdehnten Haushalt 2005 hat allerdings erhebliche Konsequenzen für den BLB und für die Landesregierung. Der Druck auf die Wirtschaftlichkeit des BLB wird zunehmen, weil man sich dort nicht mehr auf eine „Fehlkonstruktion“ wird berufen können und für die Landesregierung stellen die jetzt zugeführten Mittel keineswegs „Reserven“ dar, die in der Zukunft bei Bedarf dann doch wieder im Landeshaushalt genutzt werden können. Ein solches Vorgehen würde die Glaubwürdigkeit einer auf Transparenz und Klarheit ausgerichteten Finanzpolitik zerstören.

#### *Beteiligungen des Landes*

Bereits 1997 hat das Land die Aufgabe, Beteiligungen des Landes zu veräußern, durch die Gründung der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (BVG) „ausgelagert“. Die Konstruktion, dass die BVG die Anteile mit eigens dafür aufgenommen Krediten vom Land „kauft“, erfüllt in gerade zu lehrbuchhafter Form das Kriterium eines Schattenhaushaltes. Denn die von der BVG aufgenommenen Kredite werden zwar auch nach den üblichen Haushaltsgrundsätzen dokumentiert, aber z.B. nicht bei der Darstellung der laufenden Neuverschuldung des Landes berücksichtigt. Auch die nun geplante Kapitalzuführung an die BVG in Höhe von 330 Mill. € erfüllt deshalb die stellende Forderung, das wahre Ausmaß der Schulden des Landes NRW transparent auszuweisen. Natürlich gilt es zu berücksichtigen, dass es für eine Privatisierung mehr oder weniger günstige Zeitpunkte gibt. Diese geplante Kapitalzuführung dürfte aber den Druck bei der Erfüllung der Aufgabe, die man sich eigentlich vorgenommen hatte – die Veräußerung der Beteiligung – erhöhen.

Unstrittig dürfte sein, die im aktuellen Haushalt geplanten, aber letztlich nicht realisierten Einnahmen der BVG in Höhe von 105,7 Mill. € nun als Absenkung der Einnahmen zu verbuchen.

#### *Erhöhung der Ausgaben für den Länderfinanzausgleich*

Die Landesregierung veranschlagt die im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an finanzschwache Länder zu leistenden Ausgleichszahlungen im Haushaltsjahr 2005 auf 550 Mill. €; damit würden um 400 Mill. € höhere Zahlungen fällig als bisher geplant. An diesen Mehrbelastungen sind die Kommunen entsprechend ihrem Anteil an den einigungsbedingten Finanzlasten von 42,6 % zu beteiligen. Die Landesregierung will die Zuweisungen aus dem Steuerverbund an die Kommunen aber angesichts des fortgeschrittenen Haushaltjahres und des mit der Neufestsetzung von Zuweisungen aus

dem Steuerverbund verbundenen Verwaltungsaufwands in 2005 nicht reduzieren. Vielmehr soll den Kommunen der fällige Betrag in Höhe von 170,4 Mill. € bis zur Verrechnung im Haushaltsjahr 2007 zu Lasten des Landeshaushalts gestundet werden. Aus Sicht der Landesregierung wird mit der Stundung der prekären Finanzlage der Gemeinden angemessen Rechnung getragen.

Die kommunale Finanzlage in Nordrhein-Westfalen bleibt im laufenden Jahr trotz kräftig steigender Gewerbesteuererinnahmen weiterhin äußerst angespannt. Ein Großteil der Kommunen kann keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Der „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“ des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen weist aus, dass sich Ende Mai 178 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in der so genannten Haushaltssicherung befanden. Davon führten 101 Gemeinden ihren Haushalt mit einem bereits genehmigten Haushaltssicherungskonzept; 77 Städte oder Gemeinden befanden sich infolge eines nicht genehmigten Konzepts in der vorläufigen Haushaltswirtschaft.

Die Kommunen mit Haushaltssicherungskonzepten sind gefordert, ihre Konsolidierungsanstrengungen zu intensivieren und alle Kostensenkungspotentiale auszuschöpfen, um möglichst rasch einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Dies schafft in Verbindung mit einer angemessenen Finanzausstattung die Voraussetzung dafür, dass sie ihre Handlungsmöglichkeiten wieder erlangen. Entsprechend steht der aktuelle Kommunalfinanzbericht unter dem Motto „Fehlbeträge abbauen - kommunale Handlungsspielräume (wieder) gewinnen“.

Wenn die Landesregierung die Zuweisungen aus dem Steuerverbund an die Gemeinden bereits im laufenden Jahr verringert hätte, dann hätte sich die prekäre Finanzlage der Kommunen weiter angespannt und – in Konsequenz davon – hätten sich ihre Handlungsspielräume erheblich eingeengt. Ohnehin sehen sich viele Kommunen zur Begrenzung ihrer hohen Haushaltsfehlbeträge bereits gezwungen, ihre Investitionsausgaben einzuschränken, weil ihnen durch das Haushaltsrecht das Instrument der Kreditfinanzierung zum kurzfristigen Ausgleich von Einnahmeausfällen weitgehend verwehrt ist.

Dass die Kommunen in Nordrhein-Westfalen an den höheren Ausgleichszahlungen an finanzschwache Länder im laufenden Jahr nicht beteiligt werden, ist zu begrüßen. Sie hätten die höheren Haushaltsbelastungen angesichts des fortgeschrittenen Haushaltjahres durch Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr aufzufangen können; zudem hätten höhere Belastungen voraussichtlich auch weitere Einschränkungen bei den Investitionen nach sich gezogen, was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und unter Infrastrukturaspekten problematisch gewesen wäre. Durch die Stundung der zuviel überwiesenen Zuschüsse aus dem Steuerverbund im laufenden Jahr wird die Fälligkeit des Anspruchs aber nur aufgeschoben. Es werden lediglich Hilfen auf Zeit gewährt, die Unterfinanzierung der Kommunen bleibt weiterhin

bestehen. Problematisch ist auch, dass das Land mit der Stundung und der Verrechnung im Jahr 2007 letztlich eine kreditfinanzierte Rücklage bildet; solche Verschiebeaktionen sollten künftig möglichst unterbleiben.

## **5. Fazit**

Die Landesregierung begründet den nicht verfassungsgemäßen Nachtragshaushalt mit der Beschreibung einer „Ausnahmesituation“ des Landes. Ohne einen Wechsel der Verantwortlichkeit im laufenden Haushaltsjahr wäre eine verfassungswidrig hohe Verschuldung mit diesem Argument kaum zu rechtfertigen. Denn es ist doch die originäre Aufgabe einer Regierung, die genannten Verpflichtungen bei der Aufstellung des Haushaltes in angemessener Weise zu berücksichtigen.

Der vorliegende Entwurf wird als „Schlussbilanz“ der Vorgängerregierung präsentiert und bildet damit zugleich einen Bezugspunkt für die Bewertung der zukünftigen Haushaltspolitik der neuen Regierung. Die Gefahr, einen in dieser Situation eingereichten Nachtragshaushalt strategisch zu nutzen, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Allerdings steht aus unserer Sicht eindeutig die Frage im Vordergrund, welche Vorgehensweise für die Öffentlichkeit das höchste Maß an Transparenz bietet, denn das ist der eigentliche Grund, warum Regierungen ihre Haushaltsplanungen vorlegen müssen: Den Bürgern sind die erwarteten Einnahmen und die geplanten Ausgaben und die voraussichtlich entstehenden Schulden eines Landeshaushaltes nachvollziehbar zu präsentieren. Nur dann kann die Öffentlichkeit das Handeln einer Regierung beurteilen.

Das RWI Essen hatte bereits in seiner Stellungnahme zum zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2004 und zum Nachtragshaushaltsgesetz 2005 ausführlich auf den hohen Konsolidierungsbedarf hingewiesen. Die neue Regierung ist bei ihren künftigen Finanzplanungen gefordert, die hohen Haushaltsfehlbeträge rasch zu senken, um wieder verfassungsgemäße Haushalte vorlegen zu können. Dabei darf die Konsolidierung – soll sie wachstumspolitischen Aspekten entsprechen – nicht zu Lasten der investiven Ausgaben gehen.