

Kambeck, Rainer; Matz, Florian; Rappen, Hermann

Research Report

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksachen 15/1000 und 15/1300 (Ergänzungsvorlage)

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Kambeck, Rainer; Matz, Florian; Rappen, Hermann (2011) : Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011): Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksachen 15/1000 und 15/1300 (Ergänzungsvorlage), RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69945>

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.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein- Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 15/1000
und 15/1300 (Ergänzungsvorlage) –

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 23. März 2011**

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 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) – Gesetzentwurf
der Landesregierung – Drucksachen 15/1000 und 15/1300 (Ergänzungsvorlage) –**

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 23. März 2011

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Gesetz über die Feststellung des
Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2011
(Haushaltsgesetz 2011)**

Gesetzentwurf der Landesregierung –
Drucksachen 15/1000 und 15/1300 (Ergänzungsvorlage) –

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 23. März 2011**

Projektbericht

Projektteam

Dr. Rainer Kambeck, Florian Matz und Hermann Rappen

I. Verfassungsmäßigkeit / Haushaltsgesetz / Allg. Finanzen

Beurteilung des Haushaltsplanentwurfs 2011 – Begründung der Landesregierung für die Überschreitung verfassungsrechtlicher Grenzen mit dem Argument einer fortdauernden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Fragen 1 – 6)

Der Verfassungsgerichtshof hat in der Begründung seines Urteils zur Verfassungsgemäßheit des von der Landesregierung am 21.12.2010 verabschiedeten Nachtragshaushalts 2010 im Rahmen einer Bewertung der „alten“ Verschuldungsbegrenzung der Art. 115 GG bzw. Art. 83 Satz 2 LV NRW unmissverständlich ausgeführt, dass „die verfassungsrechtlichen Grenzen, die sich aus dem bestehenden Darlegungserfordernis ergeben, in Nordrhein-Westfalen weiterhin Gültigkeit (haben), bis der verfassungsändernde Gesetzgeber konkrete Direktiven zur Schuldenbegrenzung entwickelt“ (VerfGH, 2011: 37-38).

In der Begründung zum Gesetzentwurf erkennt die Landesregierung dies auch an, in dem festgestellt wird: „Es gilt daher für die zulässige Kreditaufnahme des Landes Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung“ (Landtag NRW, Drs. 15/100, 40).

Nach der Verfassungsnorm des Art. 83 Satz 2 „dürfen die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Von dieser Regelverschuldungsgrenze darf nach gefestigter Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW grundsätzlich nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und darüber hinaus allenfalls zur Bewältigung exzeptioneller Sondersituationen abgewichen werden“ (VerfGH NRW, 2011: 32). Ferner führt das Verfassungsgericht aus, dass „(d)ie Inanspruchnahme der Ausnahmenvorschrift jedoch erst dann gerechtfertigt (ist), wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht; für die Annahme einer solchen Störung kommt es weniger auf die zu einzelnen Teilzielen des § 1 Satz 2 StWG (...) gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an. Die erhöhte Kreditaufnahme muss darüber hinaus nach Umfang und Verwendung geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.“ (VerfGH, 2011: 34).

Nach Einschätzung des RWI ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht durch eine Entwicklungstendenz gekennzeichnet, die eine Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes rechtfertigt. Bei der Begründung dieser Einschätzung kann in dieser Stellungnahme unmittelbar auf den am 10. März veröffentlichten aktuellen Konjunkturbericht des Instituts Bezug genommen werden, in dem sowohl eine Bewertung der wirtschaftlichen Entwicklung der jüngeren Vergangenheit bis zu den aktuellen Gegebenheiten als auch eine Prognose für die Entwicklung bis zum Ende des kommenden Jahres dargelegt werden.

In der Kurzfassung dieses Berichts heißt es:

„Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einem kräftigen Aufschwung. Das BIP ist 2010 um 3,6% gewachsen – die höchste Rate seit der Wiedervereinigung. Wesentliche Impulse kamen aus dem Ausland, da sich an den dramatischen Einbruch des Welthandels im Jahr 2009 eine Phase seiner Normalisierung anschloss. Diese Impulse übertrugen sich auf die Inlandsnachfrage. Bei verbesserten Absatzaussichten nahm die Investitionsneigung der Unternehmen zu, und die günstigen Arbeitsmarktperspektiven stärkten den privaten Konsum. Gefördert wurde all dies durch das historisch niedrige Zinsniveau.

Dieses trug dazu bei, dass die Wohnungsbauinvestitionen kräftig ausgeweitet wurden. Allerdings hat das Aktivitätsniveau vielfach noch nicht den Stand vor Ausbruch der Finanzkrise erreicht. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Situation am Arbeitsmarkt überraschend günstig dar. Die Zahl der Erwerbstätigen liegt bereits um mehr als 300 000 über dem Höchststand vor der Finanzkrise und die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist auf den niedrigsten Stand seit 1992 gesunken. Ein Schatten auf den Aufschwung fällt durch den Preisanstieg: Im Februar betrug die Inflationsrate 2,0%, worin sich in erster Linie der

Anstieg der Rohstoffpreise bemerkbar machte. Jedoch ist inzwischen auch ein Anziehen der Kerninflation festzustellen. So wie die niedrigen Zinsen der EZB derzeit den Aufschwung unterstützen, so begünstigt die expansive Geldpolitik die Teuerung.

Indikatoren deuten darauf hin, dass die Wirtschaft gut in das neue Jahr gestartet ist. Für den weiteren Verlauf des Jahres erwarten wir ein robustes, wenngleich leicht nachlassendes Produktionswachstum. Nennenswerte Impulse kommen zunächst noch aus dem Ausland; sie werden indes geringer. Auch die Inlandsnachfrage verliert etwas an Tempo. Bei den Ausrüstungsinvestitionen dürfte – nachdem während der Finanzkrise aufgeschobene Investitionen nachgeholt wurden – eine Normalisierung eintreten. Kräftig expandieren wird insbesondere der Wohnungsbau, für den die Rahmenbedingungen ausgesprochen günstig sind. Auch die privaten Konsumausgaben werden voraussichtlich mit deutlich höheren Raten wachsen als im Durchschnitt des vergangenen Jahrzehnts. Wir erwarten einen Zuwachs des BIP um 2,9% für dieses und um 2,4% für kommendes Jahr.

Die Lage am Arbeitsmarkt dürfte sich dabei weiter verbessern. Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Jahresdurchschnitt 2011 voraussichtlich um knapp 500 000 und 2012 nochmals um fast die gleiche Zahl zunehmen. Die Arbeitslosenquote könnte damit deutlich unter 6% sinken. Dadurch wird es für die Unternehmen schwieriger, qualifiziertes Personal zu finden, so dass die Effektivlöhne und damit auch die Lohnstückkosten zunehmen.

Belastend wirkt die weiter anziehende Inflation. Getrieben wird sie vorerst durch die Rohstoffpreise. Zudem dürften aufgrund der angespannten Finanzlage der Gemeinden kommunale Gebühren und Abgaben weiter angehoben werden. Unter den hier getroffenen Annahmen eines konstanten Rohölpreises dürfte der Preisauftrieb seitens der Energieträger im Verlauf des Prognosezeitraums nachlassen. Allerdings steigt bei zunehmender Kapazitätsauslastung voraussichtlich auch die Kerninflation. Wir erwarten eine Inflationsrate von 2,5% für dieses und 2,4% für kommendes Jahr.

Die Lage der öffentlichen Haushalte wird sich unter diesen Rahmenbedingungen spürbar verbessern. Im vergangenen Jahr lag das Haushaltsdefizit mit 3,3% in Relation zum BIP zwar über dem Referenzwert des Maastrichter Vertrages. Es war aber bei weitem nicht so stark gestiegen wie vor einem Jahr prognostiziert. Die Defizitquote dürfte auf 1,8% bzw. 0,6% sinken. Für die Finanzpolitik sind die Rahmenbedingungen günstig, um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte weiter voranzutreiben und die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2016 sicherzustellen. Denn dies wird durch das Zukunftspaket nicht ganz erreicht.“

Eckwerte der Prognose (aus RWI-Konjunkturbericht 1/2011)

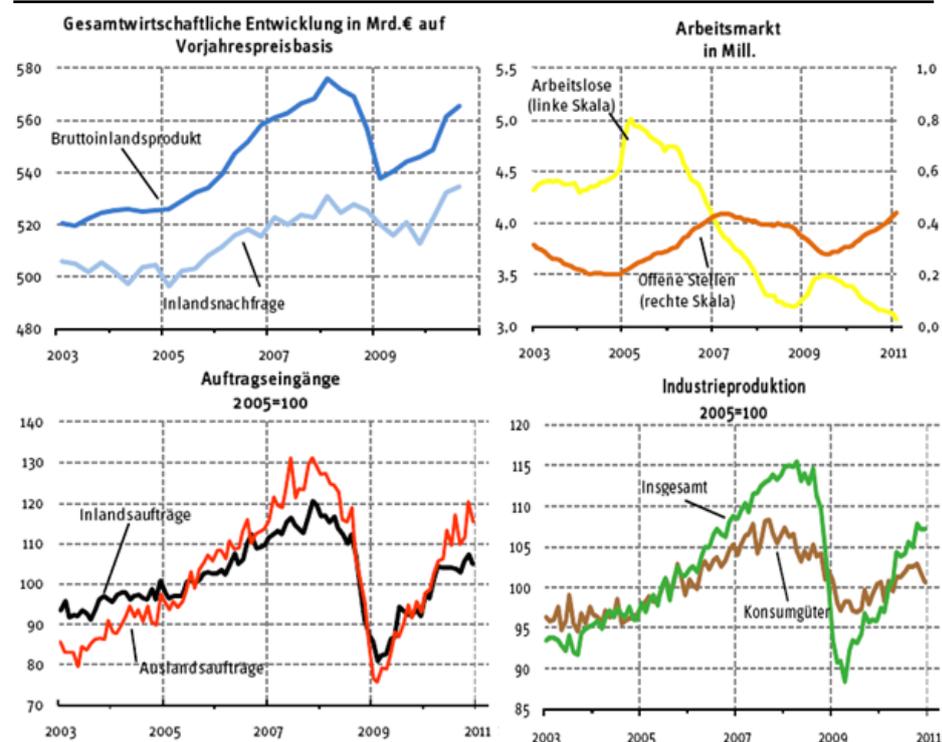
2010 bis 2012

	2010	2011 ^P	2012 ^P
Bruttoinlandsprodukt ¹ , Veränderung in %	3,6	2,9	2,4
Erwerbstätige ² , in 1000	40.483	40.982	41.433
Arbeitslose ³ , in 1000	3.244	2.874	2.467
Arbeitslosenquote ^{3,4} , in %	7,7	6,8	5,9
Verbraucherpreise, Veränderung in %	1,1	2,5	2,4
Lohnstückkosten ⁵ , Veränderung in %	-0,9	1,9	1,9
Finanzierungssaldo des Staates			
in Mrd.€	-82,0	-45	-17
in % des nominalen BIP	-3,3	-1,8	-0,6
Leistungsbilanzsaldo ⁶ , in Mrd.€	130	117	114

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, der Deutschen Bundesbank und der Bundesagentur für Arbeit. - ¹Preisbereinigt. - ²Im Inland. - ³Nationale Abgrenzung. - ⁴Bezogen die inländischen Erwerbspersonen. - ⁵Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten bezogen auf das reale BIP je Erwerbstätigen. - ⁶In der Abgrenzung der Leistungsbilanzstatistik. - ^PEigene Prognose.

Indikatoren zur Konjunktur (aus RWI-Konjunkturbericht 1/2011)

2003 bis 2011; Saison- und arbeitstäglich bereinigter Verlauf



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit.

Zwar weist die Europäische Kommission für die Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2011 noch eine Outputlücke von -1,1% des potenziellen BIP aus und auch für das Jahr 2012 geht sie noch von einer Outputlücke von -0,8% des potenziellen BIP aus (European Commission 2010 – European Economic Forecast – Autumn: 190; aktuellste Schätzung); die aktuelle Wirtschaftsleistung liegt somit unterhalb des Produktionspotenzials. Allerdings geht das RWI davon aus, dass diese Lücke spätestens 2013 geschlossen werden kann. Zudem zeigt die nach der Wirtschaftskrise deutlich aufwärts gerichtete Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Deutschland, dass allein ein noch bestehender Abstand zum Produktionspotenzial keinesfalls eine **ernsthafte und nachhaltige Störung** des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bedeutet – und nur eine solche Störung rechtfertigt nach der Bewertung des Verfassungsgerichtshofs eine Anwendung der Ausnahmeregel von Art. 83 LV (VerfGH, 2011: 34).

Zur Bedeutung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse für die aktuelle Planung (Fragen 7 und 8)

Das RWI hat im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen eine Studie durchgeführt, deren Aufgabe es war, ein Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II zu entwickeln. In dieser Studie wurde – auf Basis der im Frühjahr des Jahres 2010 verfügbaren Daten – für NRW für das Haushaltsjahr 2010 ein Finanzierungssaldo (in einer „VGR-nahen“ Abgrenzung) in Höhe von 6,6 Mrd. € ausgewiesen. Die Anwendung des Verfahrens führt für NRW zu einer Konjunkturkomponente in Höhe von 1 Mrd. €, woraus sich ein strukturelles Defizit von rd. 5,6 Mrd. € ergibt. Die Schuldenbremse schreibt vor, dass NRW – wie in den anderen Ländern – sein strukturelles Defizit bis zum Jahr 2020 vollständig zurückzuführen.

Mit dem Nachtragshaushalt 2010 und dem nun vorgelegten Haushaltsplanentwurf 2011 ist gegenüber der ursprünglichen Haushaltsplanung 2010 ein Anstieg des (negativen) Finanzierungssaldos verbunden (von 6,6 auf 7,1 Mrd. €). Eine Erholung der Konjunktur und damit einhergehende Steuermehreinnahmen senken i.d.R. die Höhe der **konjunkturbedingt zulässigen** Nettoneuverschuldung (Konjunkturkomponente). Geht nun, wie im Nachtragshaushalt 2010 und im nun vorgelegten Haushaltsplanentwurf 2011, beides miteinander einher – ein Anstieg der Nettoneuverschuldung gegenüber der ursprünglichen Planung und eine Erholung der Wirtschaftskraft – **steigt zwangsläufig die strukturelle** Komponente der Verschuldung und der Konsolidierungsdruck wird noch größer.

Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse sieht für die Länder – mit Ausnahme der Länder, die Konsolidierungshilfen empfangen – **keinen speziellen zeitlichen Abbaupfad** des strukturellen Defizits bis Ende 2019 vor. Deshalb hat die sich aus dem Nachtragshaushalt 2010 und der Haushaltsplanung 2011 im Vergleich zur ursprünglichen Planung für 2010 ergebende höhere strukturelle Verschuldung des Landes keine unmittelbare Konsequenz für die im Jahr 2020 einzuhaltende Schuldenbremse. Da NRW nicht zu den Konsolidierungshilfeliändern zählt, bleibt es bei der Vorgabe, bis 2020 das strukturelle Defizit abzubauen. Dennoch ist festzustellen, dass mit der aktuellen Zunahme des strukturellen Defizits des Landes der Konsolidierungsdruck **in den kommenden Jahren steigen** wird. Je höher der Ausgangsbetrag des strukturellen Defizits ist und je später die Landesregierung mit dem Abbau dieses Teils des Defizits beginnt, desto schwerer wird es für das Land, die neue Verschuldungsbegrenzung einzuhalten. In dieser Tatsache liegt auch die Formulierung des Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG begründet: „Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird“.

Es sei allerdings hier auch darauf hingewiesen, dass die vom RWI vorgenommene Aufteilung des Finanzierungssaldos in eine Konjunktur- und eine Strukturkomponente mit einem Verfahren vorgenommen wurde, dass die EU-Kommission im Rahmen der Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts anwendet. Unstrittig ist, dass die Handlungsspielräume nach oben wie nach unten je nach angewendetem Verfahren unterschiedlich ausfallen. Entscheidend ist allerdings immer die Vorgabe der Symmetrie, so dass ein Verfahren, dass im Abschwung hohe Defizite erlaubt, aber im Aufschwung nur wenig Disziplin beim Erzielen von Überschüssen verlangt, von vornherein auszuschließen ist. Dies würde auch völlig dem Geist der Schuldenbremse widersprechen, denn eine derartige Haushalts- und Finanzpolitik würde in der Tendenz zu weiter steigenden Schuldenstandsquoten führen. Die Länder haben sich noch nicht auf die Anwendung eines bestimmten Verfahrens festgelegt. Nichtsdestoweniger wird ab dem Jahre 2020 ein Vorgehen zwingend sein, bei dem im Zeitablauf entweder konjunkturbedingt hohe Defizite und hohe Überschüsse oder konjunkturbedingt niedrige Defizite und niedrige Überschüsse einander ablösen. Welchen Weg die Länder wählen, können sie nur **vorab** durch die Wahl des konjunkturellen Glättungsverfahrens festlegen, nicht ad hoc nach konjunktureller Lage. Der Sachverständigenrat spricht sich in seinem Jahresgutachten 2010 für das vom RWI vorgeschlagene sog. **Quotierungsverfahren** aus.

Finanzierung des „Politikwechsels“ (Fragen 9 und 17) und Studiengebühren (Fragen 48 und 49)

Wichtig ist es, noch einmal darauf hinzuweisen, dass die im Grundgesetz verankerte neue Verschuldungsbegrenzung mit der „Goldenen Regel“ bricht, mit der in der Vergangenheit eine Rechtfertigung der Kreditfinanzierung in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen abgeleitet wurde – bekanntlich mit dem Ergebnis, dass eine stetig steigende Verschuldung des Staates auch über diese Begrenzung hinaus nicht verhindert werden konnte. Nach den neuen Vorgaben sind in Zukunft auch alle investiven Ausgaben – somit auch die Bildungsinvestitionen – **aus dem laufenden Haushalt** zu finanzieren. Ausgaben des Landes im Bildungsbereich und in anderen „zukunftsträchtigen“ Bereichen,

sind - unabhängig der ökonomischen oder sozialen Notwendigkeit solcher Investitionen - aus laufenden Einnahmen oder durch eine Umschichtung bei den Ausgaben zu finanzieren. Es liegt natürlich in der Entscheidungshoheit einer Landesregierung und eines Landesparlaments, welche Prioritäten bei den Ausgaben und damit in der Politikgestaltung gesetzt werden, als „Nebenbedingung“ aller Entscheidungen ist allerdings spätestens ab 2020 zu beachten, dass der Landeshaushalt, der letztlich trotz aller Einschränkungen in Bezug auf die „freie“ Verfügungsmasse die Politikgestaltung widerspiegelt, bei konjunktureller Normallage ausgeglichen sein muss.

In der Übergangszeit bis 2020 bleiben den Landesregierungen allerdings insofern Spielräume einer kreditären Finanzierung von Investitionsausgaben als weiterhin Art. 83 Satz 2 der LV gilt. Dieser Spielraum wird aber faktisch dadurch stark eingeschränkt, dass eine Landesregierung die strukturelle Neuverschuldung schrittweise abbauen muss, um in der Haushaltsplanung für das Jahr 2020 einen strukturellen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sicherstellen zu können.

Darüber hinaus gilt es auch zu beachten, dass auch die staatlichen Ausgaben, von denen in der Zukunft eine hohe „Rendite“ und damit positive Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte erwartet werden, kritisch zu prüfen sind. Das gilt auch für Ausgaben im Bildungsbereich. Auch in diesem Bereich kommt es immer darauf an, **wofür die staatlichen Mittel konkret eingesetzt werden**. So führen Bildungsinvestitionen im frühkindlichen Bereich, etwa zum Ausbau der Kinderbetreuung, finanziell zu hohen sozialen Renditen. Ausgaben für die Ausbildung im Hochschulbereich führen zwar auch zu positiven externen Effekten, es entstehen aber zugleich empirisch sehr gut belegbare private Renditen, die weitgehend von den Hochschulabsolventen selbst vereinnahmt werden. Eine Rechtfertigung für eine ausschließlich staatliche Finanzierung der Hochschulbildung gibt es deshalb unseres Erachtens nicht. Der von der Landesregierung propagierte Verzicht auf eine Beteiligung der - über den gesamten Lebenszyklus betrachtet - eher mit einem überdurchschnittlichen Einkommen ausgestatteten Hochschulabsolventen an den Kosten ihrer Ausbildung ist zudem aus Verteilungsgesichtspunkten abzulehnen. Mit der beschlossenen Abschaffung der Studiengebühren, die ohnehin im Vergleich zu den (Opportunitäts-)Kosten des Studiums äußerst gering veranschlagt wurden, verzichtet die Landesregierung auf eine mögliche Quelle zur Finanzierung des Bildungsangebotes an den Hochschulen. Eine Rechtfertigung für eine die Gebühren kompensierende Kreditfinanzierung ist aus unserer Sicht nicht gegeben.

Möglichkeiten zur Konsolidierung (Fragen 12 bis 16)

Die Rücknahme von beschlossenen Maßnahmen, wie bspw. die Abschaffung der Studiengebühren, würde schon kurzfristig zur Konsolidierung beitragen. Zusätzlich liegt der Anteil der Verwaltungsausgaben, über die das Land NRW selbst entscheiden kann, bei gut 20%; auch bei den Verwaltungsausgaben besteht also ein gewisses Konsolidierungspotenzial (IW 2011 - Gespart werden kann überall). Einsparungen beim Personalhaushalt würden ein Anwachsen der strukturellen Unterfinanzierung verhindern und ggf. zugleich die Probleme der zukünftigen Verpflichtungen (Pensionen) nicht weiter verschärfen - die Landesregierung geht hier jedoch mit einer Aufstockung der Zahl der Landesbeschäftigten den entgegengesetzten Weg. Ein strikter Konsolidierungskurs würde auch versuchen, die zukünftigen Zinsbelastungen zu senken, um in Zukunft wieder größere Handlungsspielräume zu erhalten. (Im Übrigen verweisen wir hier auf unsere oben vorgenommene Stellungnahme zu den Fragen 9 und 17.)

Ausgaben für die Kommunen im Kontext der Einheit von Land und Kommunen (Frage 19)

Land und Gemeinde sind bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung aufeinander angewiesen. Beide Ebenen weisen indes eine erhebliche strukturelle Verschuldung auf. Die dramatische Finanzlage der Kommunen zeigt sich in der Entwicklung der Kassenkredite. Die vorliegende Finanzplanung des Landes zeigt, dass die Neuverschuldung bis einschließlich 2014 die eigenfinanzierten Investitionen des Landes deutlich übersteigen. Es besteht auf Landesebene mithin ein erheblicher Konsolidierungsdruck, schon allein mit Blick auf die verfassungsrechtliche Begrenzung der Nettoneuverschuldung. Erheblich weitere Anstrengungen sind erforderlich, wenn man den Anforderungen der Schuldenbremse genügen will. Das Land muss zudem eine angemessene kommunale Finanzausstattung sicherstellen und letztlich für diejenigen Kommunen einstehen, deren Finanzlage besonders dramatisch ist. Das Land wird es sich mit seinem hohen Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht leisten können, dass eine Vielzahl von Kommunen handlungsunfähig werden.

Angesichts der prekären Situation der Landesfinanzen gilt es aber auch hier Prioritäten und Posterioritäten zu setzen. Das Land stellt 300 Mill. € zur Stärkung des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung; weitere 350 Mill. € stehen als sog. Konsolidierungshilfe bereit, deren Verteilung aber noch offen ist. Damit dürften die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten des Landes weitgehend erschöpft sein. Denn zusätzliche Mittel müssten durch weitere Kürzungen an anderen Stellen im Landeshaushalt erwirtschaftet werden. Finanzwirtschaftliche Maßnahmen allein können ohnehin nicht die strukturellen Probleme lösen. Mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich wäre vorrangig zu prüfen, ob der kommunale Aufgabenkatalog noch zeitgemäß ist und wie vor diesem Hintergrund eine angemessene kommunale Finanzausstattung aussehen müsste. Die geplanten Konsolidierungshilfen können nur ein Erfolg werden, wenn die Kommunen mit einer finanziellen Schieflage nicht aus ihrer Eigenverantwortung entlassen werden. Es ist zu prüfen, inwieweit die finanziellen Probleme selbstverschuldet sind oder anderen Faktoren (z.B. lokale Wirtschaftsentwicklung, Verletzung des Konnexitätsprinzips) zuzurechnen sind. Nur wenn man eine solche „Prüfung“ durchführt, ist die Voraussetzung gegeben anreizkompatible Lösungen zu finden, die die strukturellen Probleme nicht noch zementieren.

Entwicklung der Steuereinnahmen (Fragen 20 und 21)

Diese positive wirtschaftliche Entwicklung spiegelt sich in einer Zunahme der Steuereinnahmen wider. Das gesamtstaatliche Steueraufkommen wird nach einer aktuellen Schätzung des RWI im Jahr 2011 voraussichtlich mit einem Plus von 14 Mrd. € bzw. 3,7% gegenüber der Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom November 2010 beschleunigt steigen. Das Lohnsteueraufkommen wird aufgrund der zunehmenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der erwarteten steigenden Löhne expandieren, die Steuer vom Umsatz profitiert von der anziehenden Inlandsnachfrage und der höheren Inflation. Auch die ertragsabhängigen Steuern werden wegen steigender Gewinne zulegen. Neben der im Vergleich zur Einschätzung vom Herbst des Vorjahres günstigeren Konjunktur ist die erwartete Zunahme der Steuereinnahmen auch ein Reflex der zwischenzeitlich verabschiedeten Steuerrechtsänderungen, die damals noch nicht berücksichtigt werden konnten (RWI 2011: 75-76).

Die mit der Ergänzung der Landesregierung zum Haushaltsgesetz 2011 vorgenommene Anpassung der Steuereinnahmenansätze um 500 Mio. € auf dann 38,78 Mrd. € kann als sehr vorsichtige Anhebung bezeichnet werden. Grundsätzlich spricht aber nichts gegen eine solche vorsichtige Anpassung, es ist dann nur im Verlauf des Haushaltsvollzugs jeweils zu prüfen, wann sich auch tatsächlich einstellende Steuerermehreinnahmen bereits genutzt werden können, um die geplante Neuverschuldung zu reduzieren.

Zur unverzinslichen Stundung der Abrechnung der Einheitslasten nach § 24 des Haushaltsgesetzentwurfs 2011 und der Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Landeshaushaltsverordnung und dem bestehenden Einheitslastenabrechnungsgesetz (Frage 25)

Die Landesregierung will ihre Ansprüche gegenüber den Kommunen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz so lange nicht durchsetzen, bis der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes entschieden hat. Die Forderungen werden gestundet und zwar zinslos bis zu einer Höhe von 170 Mill. €. Die Landesregierung ist allerdings gemäß §34 Abs. 1 LHO verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Eine Stundung nach §59 LHO kommt nicht in Betracht, worauf der Landesgesetzgeber auch selbst hinweist. Er trifft deshalb eine Sonderregelung im Rahmen des Haushaltsgesetzes. Ob diese Konstruktion rechtlich trägt, müssen letztendlich Juristen beurteilen. Es stellt sich allerdings auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht die Frage, ob eine derartige Vorgehensweise der Haushaltslage des Landes angemessen ist.

Die Maßnahme entspricht einem zinslosen Liquiditätskredit für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie sollten deshalb bei einer gerichtlichen Bestätigung des Gesetzes die gestundete Forderung verzinsen. Dagegen spricht nicht, dass im Falle sog. Spitzabrechnungen auf eine Verzinsung von Forderungen verzichtet wird. Hier handelt sich um eine Forderung des Landes, deren Berechtigung von Kommunen der Höhe nach bestritten wird. Hinzu kommt, dass das Land durch diese Maßnahme seine Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung wegen der Mindereinnahmen und der damit verbundenen zusätzlichen Zinslasten merklich einschränkt, der Gewinn an kommunalpolitischem Handlungsspielraum im Falle einer gerichtlichen Niederlage aber eher gering ist.

Bezug auf Vorgehensweise in anderen Ländern (u.a. Hessen) (Frage 30)

Die in der Frage zitierte Passage aus dem Frühjahrsgutachten der Forschungsinstitute bezieht sich auf eine bereits im Herbst 2010 aktualisierte Quelle. In der „Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010“ gehen die Wirtschaftsforschungsinstitute davon aus, dass sich die Unterauslastung weiter reduziert wird. „Im Jahr 2013 wird die Produktionslücke wieder positiv sein“ (GD Herbst 2010: 46). Zum jetzigen Zeitpunkt, mit aktuelleren Erkenntnissen als im Frühjahr 2010, teilt das RWI – als Teilnehmer der Gemeinschaftsdiagnose – die Erwartung der Schließung der Produktionslücke erst im Jahr 2014 nicht.