

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer

Research Report

Haushaltsgesetz 2007 und Haushaltsbegleitgesetz 2007:
Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer (2007) : Haushaltsgesetz 2007 und Haushaltsbegleitgesetz 2007: Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70889>

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

Haushaltsgesetz 2007 und Haushalts- begleitgesetz 2007

Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen



RWI : Projektberichte

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, Dr. Thomas Köster, Heinz
Krommen, Tillmann Neinhaus, Dr. Torsten Schmidt, 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 2006

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

Haushaltsgesetz 2007 und Haushaltsbegleitgesetz 2007

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 19. Oktober 2006 zum Gesetz über die
Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das
Haushaltsjahr 2007, Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache
14/2300 –, und zum Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landes-
gesetze und zur Bereinigung des Haushaltsrechts, Gesetzentwurf der
Landesregierung – Drucksache 14/2303 –

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Haushaltsgesetz 2007 und Haushaltsbegleitgesetz 2007

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 19. Oktober 2006 zum Gesetz über die Feststellung
des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
für das Haushaltsjahr 2007 (Haushaltsgesetz 2007),
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache
14/2300 –, und zum Gesetz zur Änderung haushalts-
wirksamer Landesgesetze und zur Bereinigung des
Haushaltsrechts (Haushaltsbegleitgesetz 2007), Gesetz-
entwurf der Landesregierung – Drucksache 14/2303 –

Ansprechpartner: Heinz Gebhardt und Dr. Rainer Kambeck



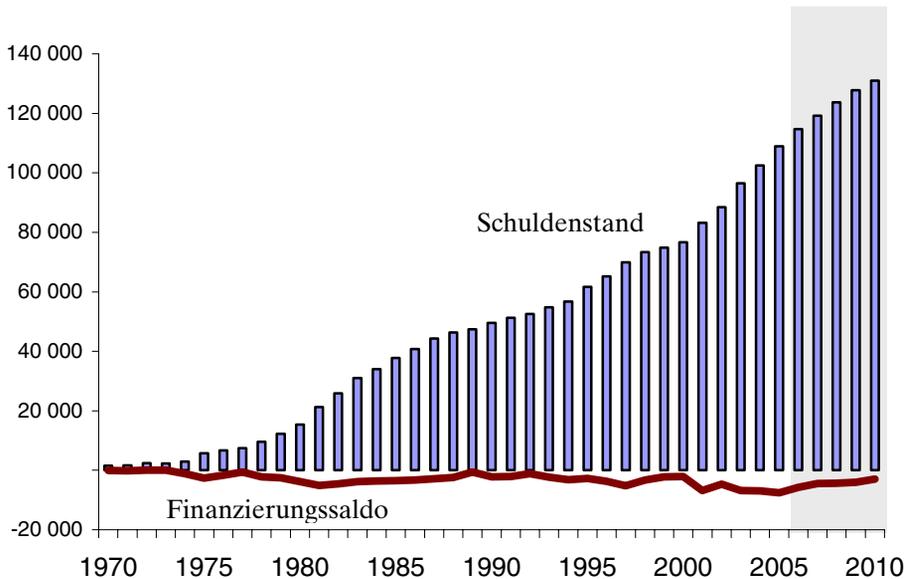
1. Einleitung

Das RWI Essen hat in seiner Stellungnahme zum NRW-Haushaltsstrukturgesetz 2006 im März dieses Jahres der Landesregierung bescheinigt, dass die in der Haushalts- und Finanzplanung bis zum Jahr 2009 vorgesehenen Kürzungen richtige Schritte zur Sanierung des äußerst angespannten Haushaltes in Nordrhein-Westfalen darstellten und dass die Einsparungen in ihrem Volumen durchaus beachtlich seien. Trotz der intensivierten Konsolidierungsbemühungen bliebe die Haushaltslage aber auch in der in der mittleren Frist kritisch, denn die Neuverschuldung sei in allen Jahren des Finanzplanungszeitraums höher angesetzt als die Summe der eigenfinanzierten Investitionen und liege damit oberhalb der für den Regelfall maximal zulässigen Grenze für die Kreditaufnahme – und zwar um 2,6 Mrd. € (2006), 1,6 Mrd. € (2007), 1,0 Mrd. € (2008) und 0,6 Mrd. € (2009). Kritisch bewerteten wir auch, dass die Neuverschuldungsgrenze erst 2010 wieder eingehalten werden sollte.

Wir stellten damals fest, dass vor der Landesregierung die schwierige Aufgabe liege, die geplanten Sanierungsschritte im Haushaltsvollzug umzusetzen, zugleich aber permanent weitere Einsparpotenziale zu identifizieren und diese konsequent zur weiteren Rückführung der Ausgaben bzw. zur stärkeren Begrenzung ihres Anstiegs zu nutzen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Finanzpolitik, die erst mittelfristig umgesetzt werden können. Die vorliegenden Planungen lassen aber noch keine Intensivierung der Konsolidierungsbemühungen erkennen. Die neuen Ausgabenansätze sehen vielmehr im Vergleich zur ursprünglichen Planung eine weniger enge Ausgabenbegrenzung vor. Die Mehraufwendungen führen aber nicht zu einer höheren Neuverschuldung, da gleichzeitig die Steueransätze für 2006 und 2007 erheblich nach oben korrigiert wurden. Dies ist in diesem Jahr auf die um 0,8 Prozentpunkte nach oben revidierte Prognose des realen Bruttoinlandsprodukts, im kommenden Jahr auf Steuerrechtsänderungen, insbesondere die Anhebung der Mehrwertsteuer, zurückzuführen. Nach den vorliegenden Planungen wird die verfassungsrechtliche Grenze für die Nettoneuverschuldung in den Jahren 2007 bis 2009 daher weiterhin überschritten – und zwar um 1,1 Mrd. € (2007), 0,8 Mrd. € (2008) und 0,6 Mrd. € (2009). Erst im Jahr 2010 soll die Verschuldungsgrenze wieder eingehalten werden (Tabelle 1).

Die Landesregierung legt in ihrer Haushalts- und Finanzplanung moderate Zuwächse beim Steueraufkommen zugrunde. Die Steuerschätzung basiert für die kurze Frist auf vorsichtigen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die einen Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts von 1,6 % (2006) und 1,0 % (2007) zugrunde legte; für die mittlere Frist war ein

Abbildung 1
Schuldenstand und Finanzierungssaldo
 1970-2010, Mill. €



Quelle: Laufende Finanzpläne 1970 bis 2010 des Landes Nordrhein-Westfalen

Zuwachs von durchschnittlich 1,6 % je Jahr unterstellt. Der NRW-Haushaltsansätze für das Steueraufkommen in den Jahren 2006 und 2007 sind damit insofern vorsichtig kalkuliert, als sie von einem Wirtschaftswachstum ausgehen, das am unteren Rand des Prognosespektrums liegt. Aktuelle Prognosen schätzen die konjunkturelle Erholung deutlich positiver ein: so erwartet das RWI ein reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2,2 % in diesem und von 1,7 % im kommenden Jahr (Döhrn et al. 2006), die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute ein Wachstum von 2,3 % und 1,4 % (Arge Oktober 2006). Hinzu kommt, dass in diesem Jahr neben der kräftigen Konjunktur auch Sonderfaktoren das Steueraufkommen steigern, denn die Einnahmen nehmen derzeit sogar stärker zu, als es aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten war. So haben im ersten Halbjahr 2006 insbesondere das Umsatzsteueraufkommen und das Lohnsteueraufkommen rascher zugenommen, als es der Anstieg der Inlandsnachfrage bzw. der Bruttoverdienste erwarten ließ. Bezüglich der Umsatzsteuer war bedeutsam, dass die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs Erfolge zeigte.

Tabelle 1

Eckwerte der NRW-Haushalts- und Finanzplanung

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--------------------|--------------------|---------|---------|---------|---------|
| Finanzplanung 2005 bis 2009¹ | | | | | | |
| Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. € | 51 065 | 48 471 | 48 800 | 49 200 | 49 800 | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 6,2 | -5,1 | 0,7 | 0,8 | 1,2 | |
| Steuereinnahmen, Mill. € | 34 340 | 34 945 | 36 285 | 37 490 | 38 645 | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,3 | 1,8 | 3,8 | 3,3 | 3,1 | |
| Eigenfinanz. Investitionsausgaben, Mill. € | 5 964 | 3 297 | 3 500 | 3 400 | 3 300 | |
| Schuldenaufnahme netto, Mill. € | 7 389 | 5 888 | 5 100 | 4 400 | 3 900 | |
| Abweichung v. der Kreditobergrenze, Mill. € | +1 425 | +2 591 | +1 600 | +1 000 | +600 | |
| Finanzplanung 2006 bis 2010² | | | | | | |
| Bereinigte Gesamtausgaben, Mill. € | 51 065 | 48 402 | 49 435 | 50 200 | 50 800 | 51 300 |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 6,2 | -5,2 | 2,1 | 1,5 | 1,2 | 1,0 |
| Steuereinnahmen, Mill. € | 34 340 | 35 245 | 37 385 | 38 455 | 39 580 | 41 095 |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,3 | 2,6 | 6,1 | 2,9 | 2,9 | 3,8 |
| Eigenfinanz. Investitionsausgaben, Mill. € | 5 964 | 3 300 | 3 300 | 3 500 | 3 300 | 3 300 |
| Schuldenaufnahme netto, Mill. € | 7 389 | 5 588 | 4 353 | 4 300 | 3 900 | 3 000 |
| Abweichung v. d. Kreditobergrenze, Mill. € | +1 425 | +2 288 | +1 050 | +800 | +600 | -300 |
| Nachrichtlich: | | | | | | |
| Nominales BIP, Mrd. € | 489,1 | | | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,5 | | | | | |
| Reales BIP, Mrd. € | 450,0 ^a | 456,8 ^a | | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 0,9 | 1,5 | | | | |
| Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland | | | | | | |
| AKS-Vorgaben November 2005 | | | | | | |
| Nominales BIP, Mrd. € | 2 215,8 | 2 243,5 | 2 284,4 | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 2,4 | 1,3 | 1,8 | | | |
| Reales BIP, Mrd. € | 2 119,4 | 2 136,5 | 2 162,6 | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,6 | 0,8 | 1,2 | | | |
| AKS-Vorgaben Mai 2006 | | | | | | |
| Nominales BIP, Mrd. € | 2 245,5 | 2 290,2 | 2 342,1 | 2 405,0 | 2 469,6 | 2 536,0 |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,3 | 2,0 | 2,3 | 2,7 | 2,7 | 2,7 |
| Reales BIP, Mrd. € | 2 138,2 | 2 171,6 | 2 192,9 | 2 229,0 | 2 265,0 | 2 302,0 |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | | 1,6 | 1,0 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| RWI-Konjunkturprognose³ | | | | | | |
| Nominales BIP, Mrd. € | 2 241,0 | 2 311,3 | 2 379,6 | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 1,5 | 3,1 | 2,9 | | | |
| Reales BIP, Mrd. € | 2 129,3 | 2 175,8 | 2 213,0 | | | |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | 0,9 | 2,2 | 1,7 | | | |

¹⁾ 2005: Zweiter Nachtrag. - Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/190 vom 30.01.2006. - ²⁾ Finanzplanung des Landes Landtag Nordrhein-Westfalen, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/2301 vom 16.08.2006. - ³⁾ Döhrn et al. (2006), Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland. Jahrgang 57 (2006), Heft 2. RWI Essen - ^{a)} Döhrn et al. (2005), Konjunkturbericht für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 23. RWI Essen. -

Tabelle 2

Abweichung der neuen Finanzplanung 2006 bis 2010 von der Finanzplanung 2005 bis 2009
in Mio. €

| Jahr | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|------|
| Bereinigte Ausgaben | - 69 | 635 | 1000 | 1000 |
| Steuereinnahmen | 300 | 1100 | 965 | 935 |
| Eigenfinanzierte Investitionen | 3 | - 200 | 100 | 0 |
| Nettokreditaufnahme | - 300 | - 747 | - 100 | 0 |

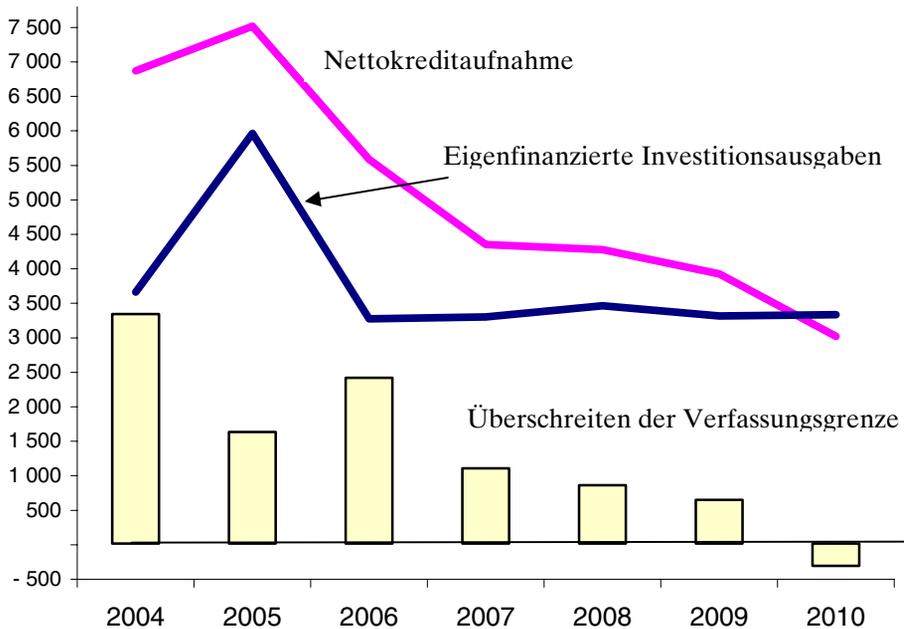
Quelle: Finanzpläne 2005-2009 und 2006-2010 des Landes Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 2 zeigt, wie die neue Finanzplanung 2006 bis 2010 von den Ansätzen der alten Finanzplanung 2005 bis 2009 abweicht. In 2006 werden die bereinigten Ausgaben noch einmal um 69 Mio. € reduziert, aber in den Folgejahren bis 2009 hat die Landesregierung 635 Mio. € (2007) und 1 Mrd. € (2008 und 2009) an zusätzlichen Ausgaben eingeplant. Die erwarteten Steuereinnahmen steigen kräftig. In 2006 werden die Steuermehreinnahmen in Höhe von 300 Mio. € direkt zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme eingesetzt. In den Folgejahren werden Mehreinnahmen von durchschnittlich 1 Mrd. € erwartet, die aber vor allem in 2008 und 2009 (fast) nicht zu weiteren Rückführungen Effekt auf die Nettoneuverschuldung durchschlägt.

2. Die Verschuldungsgrenze des Artikels 82 Satz 2 der Landesverfassung

Auch wenn das Gesamtkonzept, die Intensität und die Schwerpunktsetzung insgesamt positiv zu bewerten ist, muss kritisch angemerkt werden, dass es auch in der mittleren Frist bei einer kritischen Lage des Haushaltes bleibt. Die geplante jährliche Reduzierung der Nettoneuverschuldung kommt nur langsam voran. Sie überschreitet nach den vorgelegten Plänen bis inklusive 2009 die Summe der eigenfinanzierten Investitionen. Es besteht weiterhin ein immenser Konsolidierungsbedarf. Unter der Annahme, dass die Einnahmen (ohne Schuldenaufnahme) des Landes sich so entwickeln wie erwartet, müsste die Landesregierung jährlich zusätzlich zu den vorgesehenen Einsparungen etwa 2,3 Mrd. € (2006), 1,1 Mrd. € (2007), 0,8 Mrd. € (2008) und 0,6 Mrd. € (2009) weniger ausgeben, um die Nettoneuverschuldung unter der Summe der eigenfinanzierten Investitionen zu halten. Im Jahre 2010 wird dagegen die Verfassungsgrenze um gut 300 Mio. € unterschritten, so dass der für das Jahr 2010 geplante Haushalt wieder verfassungskonform wäre. Mit Blick auf die Reaktionen, die die bisherigen Kürzungen von Ausgaben bei den Betroffenen hervorgerufen haben, muss man jedoch – wie

Abbildung 2
Überschreiten der Verfassungsgrenze
 2004 bis 2010, in Mill. €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der laufenden Finanzpläne 2005 bis 2010 des Landes Nordrhein-Westfalen.

schon in unserer Stellungnahme vom März d.J. geschehen – anerkennen, dass die „leicht“ zu nutzenden Einsparpotentiale weitestgehend ausgeschöpft werden. Ausdrücklich begrüßt wird die Verwendung etwaiger Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuererhöhung oder anderen Tatbeständen wie Vermögensveräußerungen für eine Senkung der Nettoneuverschuldung. Auch die erneute Senkung der disponiblen Verpflichtungsermächtigungen um 20 %, um den Konsolidierungsspielraum zu erhöhen, wird grundsätzlich positiv bewertet. Die Landesregierung könnte hier ihre Prioritätensetzung noch schärfen, indem sie noch klarer kommuniziert, welche Aufgaben das Land überhaupt in Zukunft noch übernehmen und bei welchen Aufgaben sich das Land ganz zurückziehen sollte. Dies erfordert eine systematische Aufgabenkritik, bei der alle Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen sind und die dazu führt, dass die Prioritäten neu gesetzt werden. Die Positionierung der Landesregierung zur Beendigung der Subventionie-

rung der Steinkohlenförderung ist ein zu begrüßender Schritt in diese Richtung. Auch die Konzentration der Landesregierung auf Zukunftsaufgaben wird ausdrücklich unterstützt. Wird von der Landesregierung mit einem geeigneten zeitlichen Vorlauf angekündigt, aus welchen Bereichen sich das Land in Zukunft zurückziehen will, haben die Bürger die Chance, sich rechtzeitig auf neue Situationen einzustellen.

So verständlich es ist, dass die Landesregierung bei vielen Posten des Haushaltes weitere Kürzungen ausschließt, weil sie ansonsten – nach Ihrer eigenen Bewertung – ihrem Verfassungsauftrag nicht mehr nachkäme, so „weich“ sind die Feststellungen darüber, welche Aufgaben vom Land laut Verfassung sichergestellt werden müssen. Festlegungen von Ausgabenansätzen, die auf keinen Fall unterschritten werden dürfen, sind deshalb keineswegs „objektiv“ möglich, sondern stellen politische Entscheidungen dar. In dem angeführten Widerstreit der Verfassungsaufträge räumen wir der in Artikel 83 Satz 2 der Landesverfassung deklarierten Verfassungsregel („Goldene Regel“) höchste Priorität ein. Offensichtlich ist die Erfüllung sämtlicher Landesaufgaben – ergeben sie sich nun aus der Landesverfassung oder aus dem Grundgesetz – unmöglich, wenn das Land auf Grund einer Überschuldung handlungsunfähig ist. Eine solche Situation soll die Verfassung ja gerade verhindern. Daher erwarten wir von der Landesregierung weitere Anstrengungen, die goldene Regel so früh wie möglich wieder einzuhalten. Die von der Bundesregierung beschlossenen, umfangreichen Steuererhöhungen – insbesondere die Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 3 %-Punkte – könnten sich des Weiteren negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken und so die Konsolidierungsbemühungen und die Erreichung des Ziels eines verfassungsgemäßen Haushalts erschweren. Es gibt deshalb aus unserer Sicht keine Alternative zur strukturellen Verbesserung des Haushaltes über weitere Einsparungen.

3. Nachhaltigkeit der Finanzpolitik

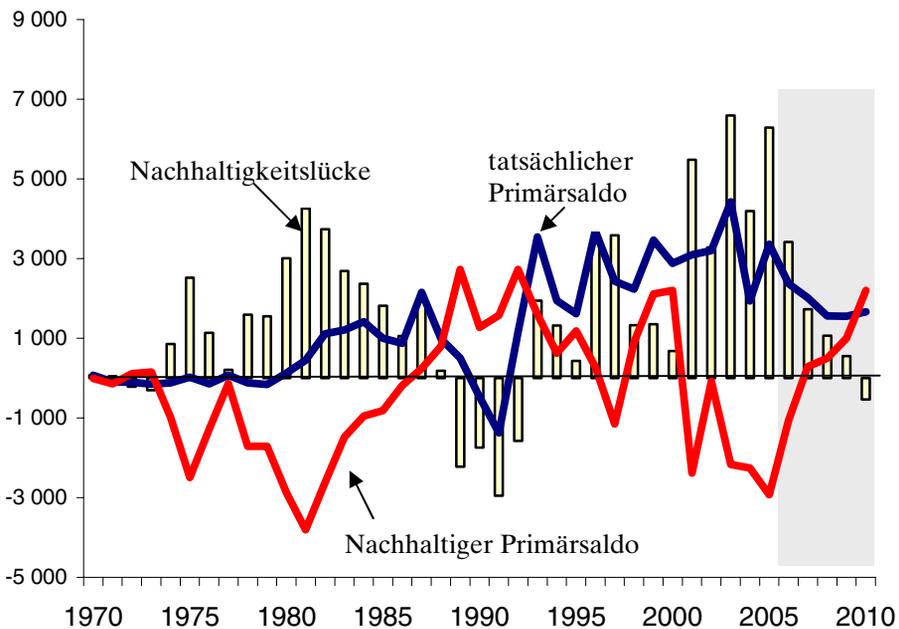
Die vorgelegte Finanzplanung bis 2009 ist noch immer nicht nachhaltig. Wählt man das Festhalten der Schuldenstandsquote als Nachhaltigkeitskonzept, weist die Finanzplanung trotz der mittlerweile günstigeren Entwicklung der Steuereinnahmen und des Wirtschaftswachstums nach wie vor Nachhaltigkeitslücken auf. Wollte die Landesregierung den Anstieg der Schuldenstandsquote stoppen, müsste sie höhere Primärsalden erzielen als geplant: in 2006 etwa 2,4 Mrd. €. Die Planzahlen zeigen aber ein *Primärdefizit* von gut 1 Mrd. €, so dass noch immer eine Nachhaltigkeitslücke von reichlich 3,4 Mrd. € zu konstatieren ist. Ab dem Jahr 2007 sind zwar Primärüberschüsse geplant, bis 2009 bestehen aber weiter Nachhaltigkeitslücken. Diese können aber auf Grund der Bemühungen bei der gegebenen günsti-

Tabelle 3

| Jahr | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Schuldenstand, Mrd. € | 108,9 | 114,7 | 119,2 | 123,7 | 127,8 | 131,0 |
| BIP NRW, Mrd. € | 489,1 | 498,8 | 510,3 | 524,1 | 538,3 | 552,8 |
| Schuldenstandsquote, % | 22,3 | 23,0 | 23,4 | 23,6 | 23,7 | 23,7 |

Abbildung 3

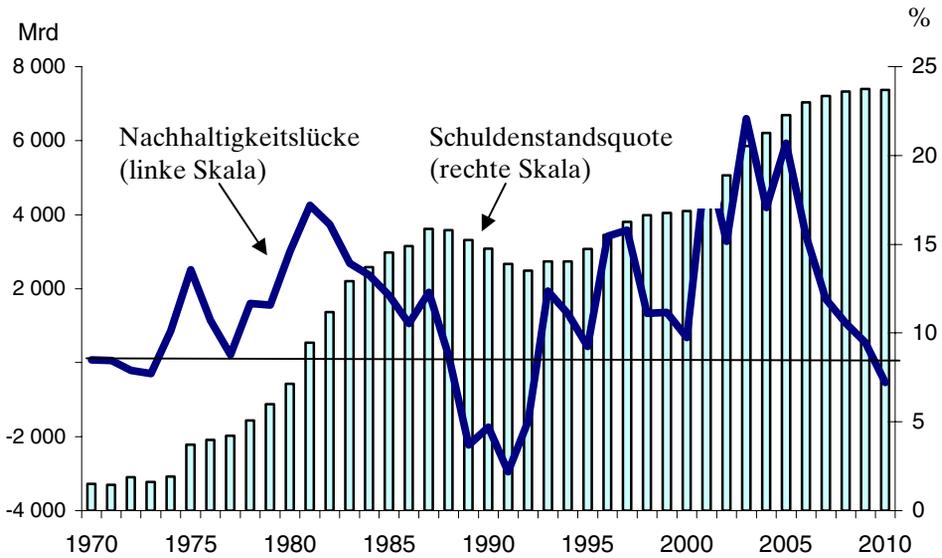
Tatsächlicher und nachhaltiger Primärsaldo sowie Nachhaltigkeitslücken 1970 bis 2010



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der lfd. Finanzpläne 1970 bis 2010 sowie der BIP-Zahlen des Landes NRW nach der Arbeitsgruppe „VGR der Länder“ des Statistischen Bundesamtes.

gen Gesamtlage deutlich reduziert werden: 1,7 Mrd. € (2007), 1,1 Mrd. € (2008) und 0,5 Mrd. € (2009). Sollte das Wirtschaftswachstum sich bis 2010 tatsächlich deutlich verbessern – wir unterstellen nominale Wachstumsraten von 2 % (2006), 2,3 % (2007), 2,7 % (2008), 2,7 % (2009), 2,7 % (2010) – könnte der für 2010 geplante Landeshaushalt in dem Sinne nachhaltig sein, dass das stetige Wachstum der Schuldenstandsquote dann nach 18 Jahren (1992) zum ersten Mal gestoppt würde. Dies lässt sich auch aus Abbildung 2 ablesen, in der die Nachhaltigkeitslücken aus der Differenz aus dem für die

Abbildung 4
Schuldenstandsquote und Nachhaltigkeitslücke
 1970 bis 2010

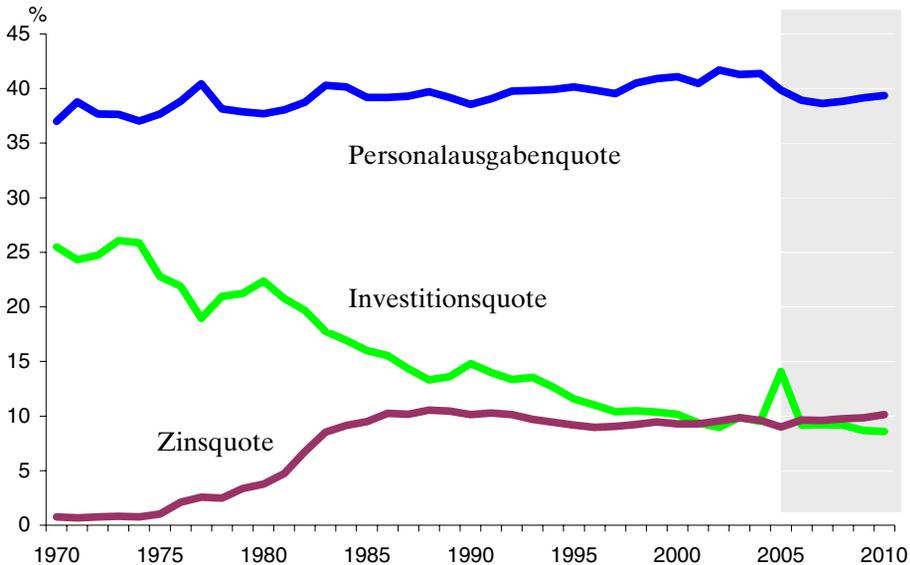


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der laufenden Finanzpläne 1970 bis 2010

Konstanz der Schuldenstandsquote notwendigen Primärsaldo und dem tatsächlichen bzw. geplanten hergeleitet wird.

Abbildung 5 beschreibt den Verlauf der Investitionsquote (Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben), der Personalausgabenquote (Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) und der Zinsquote (Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben) von 1970 bis 2010. Seit Mitte der 1970er Jahre stieg die Personalausgabenquote im Trend, so dass 2002 nahezu 42 % der bereinigten Ausgaben durch Personalausgaben gebunden waren. Die Zinsquote stieg zwischen 1975 und 1988 von einem vernachlässigbaren Niveau auf 10,5 % (1988). Seitdem sind für Zinsausgaben knapp 10 % der bereinigten Ausgaben des Landes vergeben. Die Investitionsquote fiel von über 25 % Anfang der 1970er Jahre auf 9,18 % in diesem Jahr. Dies verdeutlicht den enger werdenden Handlungsspielraum für zukunftsgerichtete Politik und wie wichtig eine nachhaltige Finanzpolitik ist: der Anteil der vergangenheitsorientierten Ausgaben wie die Zinskosten der Landesschulden steigen zu Lasten der zukunftsgerichteten Investitionsausgaben. Wie Abbildung 5 zeigt,

Abbildung 5
Investitions- Personalausgaben- und Zinsquote
 1970 bis 2010



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der laufenden Finanzpläne 1970 bis 2010 des Landes Nordrhein-Westfalens.

ändert die vorgelegte Finanzplanung der Landesregierung bis 2010 an diesem Trend nichts. Die Zinsquote und die Personalausgabenquote steigen stetig zwischen 2006 und 2010, und die Investitionsquote fällt. Die Zinsquote steigt trotz sinkender Nettoneuverschuldung, da auf die Schuldenlast weiter Jahr für Jahr noch neue Schulden draufgesattelt werden und somit die Zinslast weiter steigt.

4. Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Gemeinden / Gemeindeverbänden

Das Land fordert den Gemeinden und Gemeindeverbänden auch im Haushaltsjahr 2007 wieder einen Konsolidierungsbeitrag ab. Im Einzelnen sollen der Steuerverbund gekürzt, die Krankenhausumlage erhöht und die Zuschüsse für die kommunale Weiterbildung reduziert werden.

Im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** wird die verteilbare Verbundmasse von 5,8 Mill. € auf 6,4 Mill. € bzw. um 10,7% steigen. Dies darf

allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die originäre Verbundmasse 2007 gegenüber 2006 um 0,8 % schrumpfen wird. Verantwortlich dafür ist der Wegfall der Grunderwerbsteuer als sog. fakultative Verbundgrundlage. Das Land hält diesen Konsolidierungsbeitrag für die kommunale Ebene für verkraftbar, weil die Verbundleistungen auch ohne Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer auf dem Niveau des Jahres 2005 liegen sollen. Es wird damit die grundsätzliche Frage aufgeworfen, wie die Lasten der Konsolidierung öffentlicher Haushalte auf die verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften verteilt werden soll.

Die Gemeinden wirken in zweifacher Weise an der Versorgung mit Krankenhäusern mit: Die Gemeinden sind verpflichtet, Krankenhäuser zu errichten und zu betreiben, falls sich kein anderer geeigneter Träger findet (§ 1, Absatz 3 Satz 2 KHG NRW). Sie werden zudem gemäß § 19 Abs. 1 KHG NRW mit einer 20 %igen **Krankenhausumlage** an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen beteiligt, wobei der Gesamtbetrag proportional zur Einwohnerzahl auf die Gemeinden umgelegt wird. Die kommunale Beteiligung soll nunmehr auf 40 % verdoppelt werden. Kritiker aus den Kommunen wenden ein, dass etwa nur 20 % der nordrhein-westfälischen Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft sind. Die Umlage käme damit nach der Erhöhung vor allem den übrigen nicht-kommunalen Trägern zu Gute. Dieses Argument ist nicht stichhaltig, da diese Träger auch zur Erfüllung einer kommunalen Pflichtaufgabe beitragen. Es ist allerdings zu fragen, ob die Erhöhung der Umlage die Gemeinden nicht finanziell überfordert. Mit Blick auf die einzelne Gemeinde wäre zu überlegen, ob nicht die Krankenhausumlage Steuerkraft mindernd im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen ist. Im Rahmen einer fiskalischen Gesamtschau wäre zu prüfen, ob die kommunale Finanzausstattung noch angemessen ist.

Die **Weiterbildung** ist eine Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte sind verpflichtet, Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten. Mittlere kreisangehörige Städte können diese Aufgabe an den Kreis übertragen, in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden ist der Kreis hierzu verpflichtet (§ 10 WbG). Diese Pflicht wird dahin gehend konkretisiert, dass ab 25 000 Einwohnern jährlich 3 200 Unterrichtsstunden á 45 Minuten anzubieten sind; ab 60 000 Einwohner erhöht sich das Pflichtangebot um 1 600 Stunden je angefangene 40 000 Einwohner (§ 11 Absatz 3 und 4 WbG).

Die aktuelle Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass die Anforderungen an die Weiterbildung ständig steigen, insbesondere mit Blick auf die Arbeitsmarktsituation, Jugendliche ohne Schul- und/oder Lehrabschluss und die Integration von Zuwanderern. Gleichzeitig wurden aber in der Vergangenheit bereits Zuweisungen für die kommunale Weiterbildung von Bund

und Land gekürzt. In dieser Situation nimmt das Land eine weitere Kürzung der Mittel um 18 Mill. € oder um knapp 19 % vor. Die Kommunen stehen damit vor der Notwendigkeit, ihr Angebot zu überdenken. Sie müssen entweder ihr Kursangebot straffen, z.B. auf berufliche Weiterbildung und Integrationsangebote, Gebühren und/oder Zuschüsse zu Lasten anderer Aufgaben erhöhen, oder weitere Effizienzreserven erschließen. Eine derartige Abwägung ist den Gemeinden und Gemeindeverbänden prinzipiell zuzumuten. Das Land unterstellt, dass noch genügend Effizienzreserven zur Verfügung stehen, um die Kürzungen zumindest weitgehend aufzufangen. Ob zu Recht, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Fazit

Das RWI Essen hat in seinen Stellungnahmen zum Zweiten Nachtragshaushalt 2005 und zum Haushaltsstrukturgesetz 2006 der Landesregierung bescheinigt, dass die Landesregierung die notwendige Haushaltskonsolidierung überzeugend angegangen ist. Mit dem Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetz 2007 geht die Landesregierung diesen richtigen Weg weiter. Bei der gegebenen günstigen Steuer- und Wirtschaftsentwicklung ist das Ziel, 2010 einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen, realistisch. Bestätigt sich die gute Entwicklung in den folgenden Jahren, so könnte der im Jahre 2010 vorzulegende Haushalt sogar in dem Sinne nachhaltig sein, dass der Anstieg der Schuldenstandsquote im Jahre 2010 erstmals nach dann 18 Jahren wieder gestoppt wird. Das Ziel eines verfassungsgemäßen Haushalts gemäß Artikel 82 der Landesverfassung sollte allerdings bei konsequenten Einsparungen bei den Ausgaben bereits früher erreicht werden.

Mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Verschuldungsgrenzen, die hohen Zinsverpflichtungen und die eingengten budgetären Handlungsspielräume ist weiter ein konsequenter Defizitabbau geboten. Das Land NRW sollte daher die sich derzeit abzeichnenden erheblichen konjunkturbedingten Mehreinnahmen nicht für zusätzliche Ausgaben, sondern in voller Höhe zur Verringerung der Neuverschuldung verwenden. Auch das aus Steuerrechtsänderungen resultierende Mehraufkommen sollte genutzt werden, um die verfassungsgemäße Grenze der Neuverschuldung rascher als geplant einzuhalten.

Die geplanten Konsolidierungsbeiträge der Gemeinden und Gemeindeverbände werfen die grundsätzliche Frage auf, ob damit noch eine angemessene kommunale Finanzausstattung gewährleistet ist. Wessen Nöte größer sind, lässt sich anhand der gängigen Fiskalindikatoren (Schuldenstand, Zinslastquote, Finanzierungssalden) nicht ohne weiteres klären. Dem stehen institutionelle Unterschiede entgegen. Verwiesen sei hier nur darauf, dass

sich nur eine finanziell leistungsfähige Gemeinde verschulden darf. Die zahlreichen Ausgliederungen auf kommunaler Ebene erschweren ebenso einen Vergleich der finanziellen Leistungsfähigkeit. Eine abschließende Bewertung könnte nur eine detaillierte Untersuchung leisten, die Aufgabenbestand und Finanzausstattung mit in den Blick nimmt.

Literaturverzeichnis

- ARGE - Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (Hrsg.) (2006), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Hamburg.
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2006), Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland. Monatsbericht Juli 2006, Jg. 58 (3):33-53. Frankfurt
- Döhrn, R. et al. (2005), Konjunkturbelebung setzt sich fort – Konjunkturbericht 2006 für Nordrhein-Westfalen. RWI: Materialien 23. RWI Essen.
- Döhrn, R. et al. (2006), Gedämpfter Aufschwung. RWI-Konjunkturberichte 57 (2): 109-157. RWI Essen.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005), Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009. Stand Dezember 2005 (Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Vorlage 14/190, vom 30.01.2006).
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006), Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010. Stand Juli 2006 (Landtag Nordrhein-Westfalen, 14. Wahlperiode, Vorlage 14/572, vom 10.08.2006).
- RWI Essen - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004 und Nachtragshaushaltsgesetz 2005. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. RWI: Projektberichte.
- RWI Essen - Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2005), Zweiter Nachtragshaushalt 2005. Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen. RWI: Projektberichte.