



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010

**Gesetzentwürfe der Landesregierung
- Drucksachen 15/200 und 15/207 -**

Stellungnahme

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
28. Oktober 2010

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 2010

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Nachtragshaushaltsgesetz 2010

und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010

Gesetzentwürfe der Landesregierung

- Drucksachen 15/200 und 15/207 -

Stellungnahme

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

28. Oktober 2010

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010

Gesetzentwürfe der Landesregierung - Drucksachen 15/200 und 15/207 -

Stellungnahme

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
28. Oktober 2010

Ansprechpartner:
Dr. Rainer Kambeck, Florian Matz und Hermann Rappen

Projektbericht

Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2010 und Gemeindefinanzierungsgesetz 2010-10-27 Ge- setzentwürfe der Landesregierung

– Drucksachen 15/2010 und 15/207 –

GFG

- 1. Sind die schuldenfinanzierten Mehrausgaben im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes, die den Kommunen i.H.v. rd. 256 Mio. Euro als Schlüsselzuweisungen und i.H.v. rd. 44 Mio. Euro unter Aufstockung der Investitionspauschale zugewiesen werden, ein geeignetes Instrument zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts?**

Ein Großteil der kommunalen Aufgaben ist allokativer Natur, d.h. es geht um die angemessene Bereitstellung öffentlicher Güter. Die kommunale Ebene sollte deshalb nicht antizyklisch agieren. Es ist vielmehr eine Verstetigung der kommunalen Finanzpolitik anzustreben, in dem die Einnahmeentwicklung verstetigt wird (Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) 1982: 41ff.). Diskretionäre Maßnahmen werden diesem Anliegen nicht gerecht. Es sind vielmehr Automatismen zu entwickeln, die zu einer Stabilisierung führen. Sinnvoll ist es deshalb, die Stärken und Schwächen entsprechender Versuche in anderen Bundesländern zu evaluieren, zum Beispiel des sog. Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz, der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in Sachsen oder der Aufgaben- und Ausgabenorientierung in Thüringen.

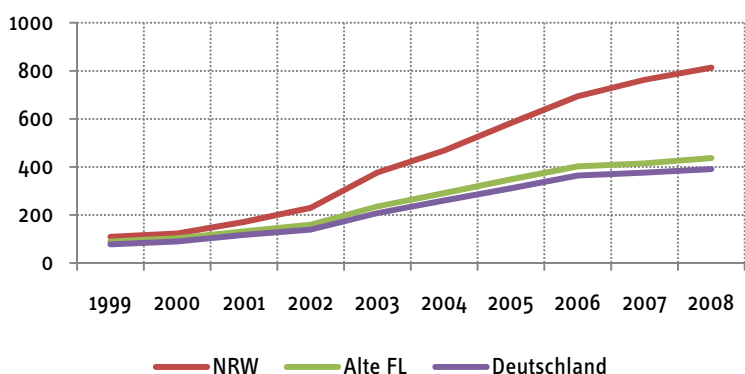
Die sog. Soforthilfe ist nicht struktureller Art. Sie soll einen Beitrag zur Linderung der angespannten kommunalen Finanzlage leisten, die auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zurückgeführt wird. Ein nennenswerter konjunktureller Impuls ist von den 300 Mill. € nicht zu erwarten. Zum Vergleich: Das Konjunkturpaket II umfasste alleine 2,2 Mrd. € (ohne Krankenhäuser). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Auftragsvergabe über zwei Jahre verteilt. Ein wesentlicher Unterschied zum Konjunkturpaket II besteht aber nicht nur im Volumen, sondern auch in der Effektivität dieser Maßnahme unter konjunkturpolitischen Aspekten. Während das Konjunkturpaket II versucht, zusätzliche Ausgaben zu generieren (Zusätzlichkeit der Investitionsmaßnahme, Einbeziehung finanzschwacher Gemeinden durch Vorabfinanzierung des Kommunalanteils in NRW, zeitliche Befristung), ist die Verwendung der Soforthilfe in das Ermessen der kommunalen Selbstverwaltung gestellt. Dieses Ermessen dürfte allerdings geprägt sein durch die Finanznot und die Haltung der

Kommunalaufsicht. Mit anderen Worten: Kommunale Verschuldung dürfte durch die Verschuldung des Landes substituiert werden. Die Liquidität der Kommunen verbessert sich, aber die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dürfte keine nennenswerten Impulse erhalten.

Die fiskalischen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise sollten zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Probleme der nordrhein-westfälischen Gemeinden in erster Linie struktureller Natur und weniger der konjunkturellen Entwicklung geschuldet sind. Dies zeigt ein Blick auf die bundesweite Entwicklung kommunaler Kassenkredite. Die bundesdeutschen Kommunen erzielten 2008 noch einen Finanzierungsüberschuss von 7,6 Mrd. €, die Wirtschafts- und Finanzkrise schlug sich dann aber 2009 in einem Finanzierungsdefizit von 4,5 Mrd. € nieder. Der Deutsche Städtetag erwartet für 2010 mit 12 Mrd. € das höchste kommunale Finanzierungsdefizit der Nachkriegszeit. Diese globale Entwicklung geht einher mit zunehmenden fiskalischen Disparitäten der Gemeinden und zwar sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb eines Bundeslandes. Ein länderübergreifender Vergleich der kommunalen Kassenkredite je Einwohner zeigt, dass sich insbesondere die finanzwirtschaftliche Situation der nordrhein-westfälischen Gemeinden und Gemeindeverbände verschlechtert hat. Das Volumen steigt deutlich schneller an als im Bundesdurchschnitt.

Schaubild 1

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite im Vergleich der Flächenländer
1999 bis 2008; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2. Wie sehen Sie die Haushaltssituation des Landes NRW im Zusammenhang mit der kommunalen Verschuldung?

Land und Gemeinde bilden eine „Schicksalsgemeinschaft“, sie sind bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung aufeinander angewiesen. So zeigt sich, dass Länder mit eher weniger leistungsfähigen Kommunen bezüglich der Verwaltungskraft (gemessen an der Einwohnerzahl) und der Finanzkraft mehr Aufgaben selbst wahrnehmen müssen als Länder mit leistungsfähigeren Kommunen. Dabei gilt, dass die jeweilige Arbeitsteilung von Land und Gemeinden finanziell unterlegt werden muss.

Vor diesem Hintergrund gilt für Land und Kommunen gleichermaßen, dass strukturelle Defizite als Folge einer übermäßigen Ausgabenpolitik nicht zu Lasten der anderen Ebene abgebaut werden dürfen. Gleichwohl wird es sich das Land mit seinem hohen Kommunalisierungsgrad nicht leisten können, dass eine Vielzahl von Kommunen handlungsunfähig werden. Allerdings gilt es für zukünftige Lösungskonzepte danach zu unterscheiden, ob die finanzielle Schieflage selbstverschuldet oder durch die Verletzung des Konnexitätsprinzips verursacht wurde. Nur wenn man eine solche „Prüfung“ durchführt, ist die Voraussetzung gegeben anreizkompatible Lösungen zu finden, die die strukturellen Probleme nicht noch zementieren.

3. Wie beurteilen Sie den von der Landesregierung vorgestellten „Aktionsplan Kommunalfinanzen“ und den für das Jahr 2011 angekündigten „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Bezug auf die Sicherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit?

Der Aktionsplan Kommunalfinanzen sieht noch für das Jahr 2010 „Soforthilfen“ im Umfange von ca. 300 Mill. € sowie einen noch auszuarbeitenden „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in 2011 vor.

Die Soforthilfen in 2010 stellen eine Korrektur des Steuerverbundes dar. Die sog. Befrachtung des Steuerverbundes mit 166,2 Mill. € kann aus ökonomischer Sicht akzeptiert werden, wenn insgesamt eine verfahrensorientierte Lösung des kommunalen Finanzierungsproblems gefunden wird, die eine klare Verantwortlichkeit der Entscheidungen auf kommunaler Ebene sicherstellt. Jedenfalls sollte eine angemessene Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen nicht durch diskretionäre Eingriffe erfolgen (s.o.).

Nordrhein-Westfalen war seit der Abschaffung der kommunalen Beteiligung am Aufkommen der Grunderwerbsteuer das einzige westdeutsche Flächenland, das die Finanzausgleichsmasse auf den obligatorischen Steu-

erverbund beschränkte (Übersicht). Die Wiederbeteiligung kann auch vertreten werden, weil die Verbundquote unter Berücksichtigung der pauschalen Abgeltung von kommunalen Ausgleichsansprüchen aus der vorläufigen pauschalen Abrechnung der Einheitslasten nicht auffallend hoch ist. Dabei ist Nordrhein-Westfalen eines der Bundesländer mit dem höchsten Kommunalisierungsgrad der Aufgabenerfüllung.

Übersicht

Steuerverbundwirtschaft 2010 in den alten Ländern

	BW	BAY	HES	NDS	NRW	RP	SL	SH
Einkommensteuer	23,0	12,0	23,0	15,5	23,0 ¹	21,0	20,6	17,7
Körperschaftsteuer	23,0	12,0	23,0	15,5	23,0 ¹	21,0	20,6	17,7
Umsatzsteuer	23,0	12,0	23,0	15,5	23,0 ¹	21,0	20,6	17,7
Gewerbesteuerumlage	23,0	12,0	23,0	15,5	-	21,0	20,6	17,7
Länderfinanzausgleich	23,0	12,0	23,0	15,5	-	21,0	20,6	17,7
Grunderwerbsteuer	55,5	38,1	23,0	33,0	-	21,0	20,6	17,7
Kraftfahrzeugsteuer (Kompensationszahlungen)	17,5	51,0	23,0	15,5	-	21,0	20,6	17,7
Andere Steuern	100	-	23,0	15,5	-	35,2	20,6	17,7

Nach Angaben von Anton/Diemert 2010: 54. 1Der Verbundsatz enthält 1,17%-Punkte zur vorläufigen pauschalen Abrechnung der Einheitslasten.

Der sog. „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ soll Gemeinden in finanzieller Notlage helfen. Seine Ausgestaltung bedarf allerdings noch der Klärung hinsichtlich der Identifizierung der notleidenden Gemeinden und hinsichtlich Art und Umfang der Hilfen. Grundlage hierfür soll ein vergebenes Gutachten sein. Hier soll deshalb nur eine allgemeine Anmerkung gemacht werden.

Im Gemeindefinanzbericht (Anton/Diemert 2010:) wird zu Recht darauf hingewiesen, dass zunächst die Frage einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zu klären ist. Erst in einem zweiten Schritt stellt sich die Frage nach angemessenen Konsolidierungs- und Entschuldungshilfen. Für sie muss zudem gelten, dass weder eine überzogene Ausgabenpolitik noch Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung nachträglich belohnt werden. Dies bedeutet auch, dass die Kommunen ggf. einen eigenen wesentlichen Konsolidierungsbeitrag leisten müssen.

Haushaltsgesetz, Gesamthaushalt

4. Welchen verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt die Landesregierung bei der Kreditaufnahme im Rahmen eines Nachtragshaushaltes?

5. Wie beurteilen Sie eine mögliche Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushaltes?

Wird zusammen mit Frage 6 beantwortet.

6. Ist die mit dem Nachtragsentwurf durch die Landesregierung vorgelegte Begründung einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes“ für das Jahr 2010 verfassungsrechtlich tragfähig, um eine Ausnahme von der Kreditobergrenze des Art. 83 S.2 der Landesverfassung zu rechtfertigen? Liegt angesichts der verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zum Zeitpunkt der Vorlage des Nachtragshaushaltes vor?

Beide hier gestellte Fragen lassen sich nicht einfach beantworten. Einerseits befindet sich Deutschland in einem Aufschwung, wie es die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute Anfang Oktober formuliert haben (GD 2010: 27). Deutschland erholt sich offenbar schneller als alle anderen Industrieländer vom krisenbedingten Produktionseinbruch und dessen Folgen und ist auf einem guten Weg, die Wirtschaftskrise zu überwinden. Für 2010 prognostizieren die Institute eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts um 3,5%. Eine erfreuliche Entwicklung zeichnet sich auch auf dem Arbeitsmarkt ab, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird in diesem Jahr zunehmen.

Wegen der moderaten Inflationsrate werden auch erstmals seit Jahren die realen Einkommen wieder steigen, was sich positiv auf den inländischen Konsum auswirkt, dem eine große Bedeutung bei der wirtschaftlichen Erholung zukommt, weil der Exportbeitrag zwar derzeit hoch ist, für dessen Entwicklung sich aber im kommenden Jahr erhebliche Risiken abzeichnen. Für den Jahresdurchschnitt 2011 erwarten die Institute einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 2,0%.

Andererseits hat die Krise deutliche Spuren hinterlassen, 2009 schrumpfte das BIP immerhin um 4,7% und das Produktionspotenzial dürfte noch für einige Zeit deutlich unter dem Wert liegen, den man vor wenigen Jahren angenommen hatte. Insbesondere die in einigen Ländern sich abzeichnen-

de zögerliche Erholung der Wirtschaft, die zum Teil sogar in neuerlichen Rezessionsängsten mündet (siehe USA), wird das weitere Tempo des Aufschwungs in Deutschland dämpfen. Die Gemeinschaftsdiagnose spricht von „beträchtlichen Risiken“ für die Entwicklung in den kommenden Jahren, vor allem wegen der noch nicht ausreichend gelösten Probleme auf den Finanzmärkten.

Mit Blick auf die geschilderte aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ sicherlich nicht gerechtfertigt. Berücksichtigt man allerdings, dass vor allem die Finanzpolitik in den kommenden Jahren noch erheblich durch die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt sein wird, kann man durchaus noch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellen. Trotz der erfreulich schnellen wirtschaftlichen Erholung in Deutschland und der positiven Arbeitsmarktdaten sind in der Tat noch viele Entwicklungen im Detail von der Krise geprägt und es lassen sich eine Reihe von „Ungleichgewichten“ feststellen, zum Beispiel in Bezug auf die Situation der öffentlichen Haushalte und den Bankensektor, vor allem unter Berücksichtigung der noch ausstehenden Lösungen für die Landesbanken.

Letztlich stellt sich die schon häufig diskutierte Frage der Definition des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und daraus folgend von Ungleichgewichten. Wie in der Vergangenheit wird man vermutlich letztlich keine eindeutigen ökonomischen Argumente für die eine oder die andere Position finden. Nicht zuletzt deshalb sind ja die grundgesetzlichen Verschuldungsgrenzen im Sommer des vorigen Jahres in Deutschland neu gefasst worden. Die sog. Schuldenbremse wurde ohne Bezug auf die Größe der staatlichen Investitionen konzipiert. Allerdings sind auch im neu verfassten Art. 115 Ausnahmen formuliert, die letztlich in der Praxis zu Problemen führen können, die durchaus mit dem hier zu bewertende Ausnahmetatbestand vergleichbar sind.

7. Wie bewerten sie die Aufstellung des Nachtragshaushalts vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise?

Die von der Vorgängerregierung vorgenommene Erhöhung der Neuverschuldung war alles in allem eine angemessene Reaktion auf die weltwirtschaftliche Krise, die sich natürlich auch in Nordrhein-Westfalen deutlich ausgewirkt hat. Die nun mit dem vorliegenden Nachtragshaushalt geplante

zusätzliche Anhebung der Neuverschuldung im Haushaltsjahr 2010 geht im Wesentlichen auf drei Positionen zurück:

I. Mehrausgaben aufgrund von Vorsorgemaßnahmen:

- „Risikoabschirmung West-LB AG: 1 300 Mio. €,
- „Versorgungsfonds NRW“: 94 Mio. €,
- Rücklage für Belastungen aus
„Einheitskostenabrechnungsgesetz“: 375 Mio. €.

II. Mehrausgaben zur finanziellen Entlastung der Kommunen und

III. weitere zwangsläufige Mehrausgaben, insbesondere im Bildungsbe-
reich und beim Wohngeld

Zu I:

Die Vorsorgemaßnahmen sind natürlich anders zu bewerten als unmittelbar getätigte höhere Ausgaben. Allerdings müssen den zurückgestellten Mitteln die mit der Kreditfinanzierung verbundenen Zinsausgaben gegenüber gestellt werden; für die zukünftige Verwendung stehen im Prinzip lediglich „Netto-Rückstellungen“ gegenüber. Ferner ist zu bewerten, ob die Höhe der Rückstellungen angemessen ist, weil ein zu hoher Betrag, der dann ggf. später wieder in den Haushalt zurückfließt, als ein „erweiterter“ zukünftiger Kreditrahmen interpretiert werden kann.

Bei der Rückstellung in Höhe von 1,3 Mrd. für die West-LB orientiert sich die Landesregierung an der jüngsten Prognosen des Portfolioverwalters von Phoenix, der bis Mitte 2013 Ziehungen aus der Garantie des Landes in einem Umfang von mindestens 2,42 Mrd. € erwartet. Die bisher im Fonds angesammelten Mittel in Höhe von rd. 1,16 Mrd. € werden nun in der Planung um weitere 1,3 Mrd. € aufgestockt. Wieso die Landesregierung den Differenzbetrag nicht gleichmäßig über die Haushaltsjahre 2010, 2011 und 2012 verteilt, lässt sich am ehestens politik-ökonomisch erklären. Denn durch das im vorliegenden Nachtragshaushalt gewählte höhere Volumen lässt sich ein höherer Betrag der Vorgängerregierung als „Versäumnis“ anlasten. Vom genannten Gesamtbetrag müssten rd. 800 Mio. € nicht zwingend im laufenden Haushalt mit zusätzlichen Krediten finanziert werden; diese Beträge könnten vielmehr auf die beiden folgenden Haushaltsjahre verteilt werden, wobei man dann versuchen könnte, die Rückstellun-

gen aus regulären Einnahmen zu bilden – natürlich abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung in den kommenden Jahren.

Die Aufstockung des Sondervermögens „Versorgungsfonds NRW“ ist in der geplanten Höhe nachvollziehbar; die Erhöhung des Zuführungsbetrages auf 595 € pro Monat für jeden neu eingestellten Beamten ist zu begrüßen, es ist ein richtiger Schritt zur Eindämmung von impliziten Lasten für zukünftige Steuerzahler.

Die Vorsorge für den Fall, dass das Einheitslastenabrechnungsgesetz als nicht verfassungskonform bewertet wird, ist zu begrüßen. Unabhängig von der ökonomischen Bewertung des Gesetzes – wozu das RWI auch Stellung bezogen hat (RWI 2010) – ist die Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg der Verfassungsklage und somit auch für eine zukünftige Belastung des Landeshaushalts hoch.

Zu II:

Siehe Antworten zu den Fragen 1 – 3.

Zu III:

Bei den einzelnen „Weiteren Haushaltsverschlechterungen aufgrund von rechtlichen und tatsächlichen Zwangsläufigkeiten im Haushaltsvollzug“ kann einerseits argumentiert werden, dass solche zusätzlichen Ausgaben nur schwer bei anderen Mittelverwendungen eingespart werden können, wenn das Haushaltsjahr schon weit fortgeschritten ist. Andererseits ist wegen der unerwartet guten konjunkturellen Entwicklung ein deutlich höheres Steueraufkommen im Haushaltsjahr 2010 zu erwarten. Selbst wenn diese Entwicklung zum Zeitpunkt der Einbringung des Nachtragshaushaltes noch zu unsicher war, könnte man die Prognosen der Steuerschätzung Anfang November nutzen, um in Höhe der zu erwartenden zusätzlichen Steuereinnahmen die „zwangsläufigen Mehrausgaben“ nicht mit Krediten, sondern mit Steuereinnahmen zu finanzieren.

8. Wie beurteilen sie die Vorsorgemaßnahmen der Landesregierung im Hinblick auf die Risiken und Verpflichtungen des Landes?

s. Antwort zu Frage 7.

9. Welche Wirtschaftsentwicklung nimmt Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Wirtschaftsräumen und -regionen ein? Wie bewerten sie diese Entwicklung?

10. Sind die Zuführung zum Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ sowie die Bildung einer Rücklage für künftige Haushaltsbelastungen aus dem Einheitslastenabrechnungsgesetz geeignete Instrumente zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts?

s. Antwort zu Frage 7.

11. Können sie ausschließen, dass es im Haushaltsjahr 2011 zu Inanspruchnahmen der Garantie aus der „Risikoabschirmung WestLB“ über das vorhandene Volumen des Risikoschirms hinaus kommen wird?

12. Wie ist aus Ihrer Sicht die Tatsache zu beurteilen, dass die Landesregierung das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ zum jetzigen Zeitpunkt noch im Jahr 2010 über den Nachtragshaushalt mit 1,3 Milliarden Euro auffüllen möchte, obwohl der Finanzminister selbst sagt, dass das gegenwärtig vorhandene Fondsvolumen nach allen zur Verfügung stehenden Informationen noch mindestens bis zum Ende des Jahres 2011 ausreicht?

s. Antwort zu Frage 7.

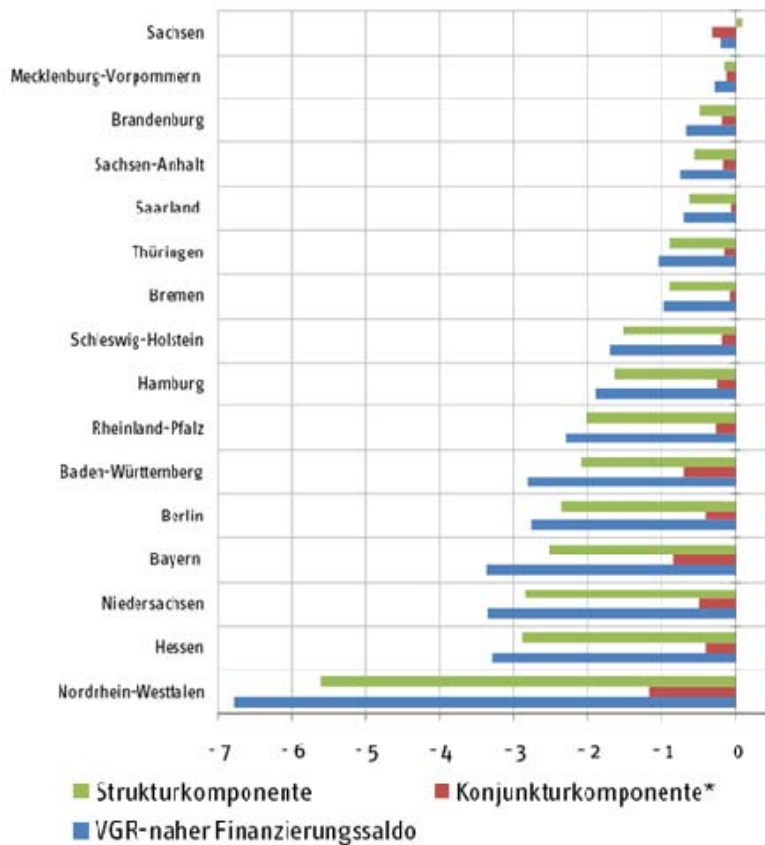
13. Wie beurteilen Sie unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Finanzpolitik, dass die Landesregierung Mehrausgaben nicht durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt deckt?

s. Antwort zu Fragen 14 und 15-17.

14. Wie beurteilen Sie die Erhöhung der Nettoneuverschuldung um 2,293 Mrd. Euro trotz zu erwartender Steuermehreinnahmen von 400 Mio. Euro und vor dem Hintergrund der ab 2020 greifenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Die nachfolgende Antwort basiert auf den Ergebnissen einer Studie, die das RWI im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen durchgeführt hat. Aufgabe der Studie war es, ein Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II zu entwickeln. Schaubild 2 zeigt die Haushaltssituation der Länder im Jahr 2010 (Stand: Herbst 2009). Der strukturelle Finanzierungssaldo ist bis zum Jahr 2020 vollständig zurückzuführen. Er bildet das Residuum aus dem VGR-nahen Finanzierungssaldo und der Konjunkturkomponente. Ein Ansteigen der Nettoneuverschuldung ist gleichbedeutend mit einem Anstieg des (negativen) VGR-nahen Finanzierungssaldos. Eine Erholung der Konjunktur und damit einhergehende Steuermehreinnahmen senken i.d.R. die Höhe der konjunkturell zulässigen Nettoneuverschuldung (Konjunkturkomponente). Geht nun beides miteinander einher – ein Steigen der Nettoneuverschuldung und eine Erholung der Wirtschaftskraft – steigt zwangsläufig die strukturelle Verschuldung. Der Konsolidierungsdruck steigt. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse sieht für die Länder – mit Ausnahme der Länder die Konsolidierungshilfen empfangen – keinen speziellen Abbaupfad des strukturellen Defizits vor. Eine direkte Konsequenz der aus der geplanten höheren Neuverschuldung sich ergebenden höheren strukturellen Verschuldung des Landes ergibt sich für die Jahre vor 2020 somit durch die Schuldenbremse nicht. Allerdings steigt mit der aktuellen Zunahme des strukturellen Defizits des Landes der Konsolidierungsdruck in den kommenden Jahren.

Schaubild 2
Finanzierungssalden der Länder
2010; in Mrd. €; Quotierung: Länderanteil am Steueraufkommen



Quelle: AKS (2009), Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. –
Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

Einzelpläne

15. **Wie wirken sich unterlassene Investitionen bei der (frühkindlichen) Bildung kurz-, mittel- und langfristig auf den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens aus?**
16. **Wie systemrelevant für das wirtschaftliche Gleichgewicht Nordrhein-Westfalens sind Bildungsinvestitionen aus Ihrer Sicht?**
17. **Wie beurteilen Sie die Äußerung der Landesregierung, durch Bildungsinvestitionen einen Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2050 zu erreichen vor dem Hintergrund der bereits ab 2020 greifenden Schuldenbremse?**

Zu den Fragen 15 – 17:

In der derzeitigen Situation ist es kritisch zu bewerten, dass die Landesregierung die zusätzlichen Bildungsausgaben durch eine Ausweitung der Neuverschuldung finanzieren will. Diese geplante Vorgehensweise führt definitiv zu höheren zukünftigen Lasten der Generation der heute jungen Menschen, weil sie in Zukunft die Konsequenzen der heutigen Prioritätensetzung in Form hoher Finanzierungslasten (Tilgung und Zinsen) nachfinanzieren müssen. Sollte den heutigen Wählern tatsächlich so viel an einer guten Bildungsinfrastruktur gelegen sein, wäre sie bereit zu akzeptieren, dass dementsprechend weniger Mittel für andere Bereiche eingesetzt werden können. Vorausgesetzt nicht alle Bedürfnisse lassen sich allein aufgrund einer wachsenden Wirtschaft (bei gleichzeitig sinkender Bevölkerungszahl) realisieren.

Die Rechtfertigung für eine staatliche Bildungsfinanzierung ist sicherlich dann höher und die Erfolgsaussicht einer Bildungsinvestition dann größer, wenn es um elementare Bildung geht. Daraus lässt sich ableiten, dass die von der Landesregierung geplanten höheren Investitionen in die frühkindliche Bildung (bzw. Betreuung) für sich genommen zu begrüßen ist. Je spezifischer und konkreter die abzusehenden Erträge einer Bildungsinvestition allerdings sind, umso eher lässt sich eine Beteiligung des Bildungsempfängers an den Kosten des zur Verfügung gestellten Bildungsangebotes rechtfertigen. Dies betrifft zum Beispiel den Hochschulbereich. Die Abschaffung der Studiengebühren war aus unserer Sicht deshalb ein Fehler. In den kommenden Haushalten werden im Hochschulbereich wieder Mittel gebunden, die unter anderem in der frühkindlichen Bildung effizienter hätten eingesetzt werden können.

Grundsätzlich sollte bei der Kreditfinanzierung von Bildungsausgaben danach unterschieden werden, ob die Mittel in den Aufbau einer wertvollen, langfristig für viele Bürger nutzbaren Bildungsinfrastruktur investiert werden, oder ob „in Köpfe“ investiert wird. Denn bei letzteren ist wegen ihrer Mobilität ja keineswegs garantieren, dass die Erträge der heute kreditfinanzierten Investitionen auch im Land verbleiben.

Bildungsausgaben erbringen in der Tat eine vergleichsweise hohe Rendite, weil sie für vielfältige „externe“ Effekte sorgen. Wenn mit staatlichen Bildungsinvestitionen im Durchschnitt das Wissen und die Fähigkeiten der (jungen) Bürgern erhöht werden kann und wenn zusätzlich noch Bildungseliten entstehen, die positive Anziehungskräfte auf andere hat, dann steigen insgesamt die Renditen aus den stattfindenden Aktivitäten.

Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass auch im Bildungsbereich noch Finanzierungsreserven vorhanden sind. Bildungsinvestitionen erbringen nur dann hohe Renditen, wenn die Investitionen in funktionierende Systeme fließen. Mehr Geld – wie auch immer finanziert – in ein schlecht funktionierendes Schulsystem bringt wenig Rendite.

Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse sieht keine „Goldene Regel“ vor. Investitionsausgaben rechtfertigen hier keine höhere Verschuldung. Bildungsausgaben sind langfristiger Natur und erhöhen – falls sie mit Krediten finanziert werden – somit die Strukturkomponente der Neuverschuldung. Ab dem Jahr 2020 fordert die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze für die Länder prinzipiell einen Haushaltsausgleich. Ausgaben struktureller Natur müssen durch entsprechende Einnahmen gedeckt oder durch Einsparungen in anderen Bereichen gegenfinanziert sein. Eine strukturelle Verschuldung über das Jahr 2020 hinaus ist auch unter Verweis auf (mögliche) zukünftige Einnahmen nicht möglich.