

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Matz, Florian

Research Report

Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung

RWI Positionen, No. 47

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Matz, Florian (2011) : Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung, RWI Positionen, No. 47, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/52570>

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.

Heinz Gebhardt, Rainer Kambeck und Florian Matz

Der NRW-Haushalt für das Jahr 2011: Scheinerfolge bei der Konsolidierung

RWI Position #47 vom 17. Mai 2011

ZUSAMMENFASSUNG

Seit knapp einem Jahr regiert die Rot-Grüne Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen. In der Haushalts- und Finanzpolitik war der Nachtragshaushalt 2010, den der Verfassungsgerichtshof des Landes in seinem Urteil vom 21.12.2010 als verfassungswidrig beurteilt hat, als Fehlstart zu bewerten. Am 18. Mai steht im Landtag jetzt die Abstimmung über den Gesetzentwurf der Landesregierung für den Haushalt 2011 an. Bei Ausgaben in Höhe von rd. 55 Mrd. € und Einnahmen in Höhe von gut 50 Mrd. € ist eine Nettokreditaufnahme von 4,8 Mrd. € notwendig, um den Haushalt auszugleichen. Vergleicht man diesen Betrag mit der Neuverschuldung von 8,9 Mrd. €, die noch im Oktober von der Landesregierung im Nachtragshaushalt 2010 vorgesehen waren, sieht es zunächst nach einer Glanzleistung der Regierung in Sachen Haushaltskonsolidierung aus. Davon kann aber keine Rede sein, denn die Haushaltsverbesserung resultiert aus der unerwartet guten wirtschaftlichen Entwicklung und den daraus folgenden Steuermehreinnahmen. In einer konjunkturell guten Situation verlangt die neue Schuldenbremse aber mehr Ehrgeiz bei der Konsolidierung, denn im Mittelpunkt steht der Abbau des strukturellen Defizits. Der Entwurf für den Haushalt 2011 würde dieses strukturelle Defizit jedoch nicht verringern, sondern sogar vergrößern.

IMPRESSUM

Herausgeber

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.

Hohenzollernstraße 1-3
45128 Essen
Tel. 0201 - 8149-0

Büro Berlin

Hessische Straße 10
10115 Berlin

Das RWI ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

Schriftleitung

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Redaktion und Ansprechpartner

Nils aus dem Moore,
Tel.: 030-2021598-15, nils.ausdemmoore@rwi-essen.de

Konzeption und Gestaltung

Julica Marie Bracht, Daniela Schwindt, Benedict Zinke

ISBN 978-3-86788-303-0

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

www.rwi-essen.de/positionen

Das im Vergleich zur ursprünglichen Planung deutliche Plus bei den Einnahmen von gut 2,2 Mrd. € setzt sich zusammen aus einem konjunkturbedingt höheren Steueraufkommen von insgesamt 1,8 Mrd. €, 150 Mill. € zusätzlichen Einnahmen durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer (ab Oktober 2011) und 300 Mill. € aus den Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Die Ausgaben des Landes werden durch globale Minderausgaben (350 Mill. €), eine Sparliste (130 Mill. €) und Minderausgaben bei der Tarifsteigerung (237 Mill. €) um etwa 717 Mill. € niedriger angesetzt als noch im Februar geplant. Insgesamt ergibt sich gegenüber den ursprünglichen Planungen damit eine Haushaltsentlastung von 3 Mrd. € und eine Reduktion der geplanten Neuverschuldung von 7,8 auf 4,8 Mrd. €. Gegenüber dem Haushalts-Ist von 5 Mrd. € für 2010 fällt die Rückführung der Neuverschuldung indes sehr gering aus.

Zwar ist es absolut richtig, die konjunkturbedingten „Steuermehrereinnahmen“ zur Reduzierung der Neuverschuldung einzusetzen. Gleichzeitig sollte jedoch auch damit begonnen werden, das strukturelle Defizit zurückzuführen, um zum Ende des Jahrzehnts einen strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt zu erreichen, wie es die Schuldenbremse vorschreibt. Diesen umfassenden Konsolidierungserfordernissen wurde bislang in der Haushalts- und Finanzplanung nur unzureichend Rechnung getragen. Geplant sind vielmehr unter dem Credo „vorbeugende Finanzpolitik“ deutliche Steigerungen bei den Ausgaben.



AUTOREN



Heinz Gebhardt

Wissenschaftler im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen.



Rainer Kambeck

Leiter des Kompetenzbereichs „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen, Mitglied im Arbeitskreis Finanzwissenschaft beim Bundesministerium der Finanzen.



Florian Matz

Wissenschaftler im Kompetenzbereich „Öffentliche Finanzen“ am RWI in Essen.

Einleitung¹

Seit nunmehr knapp einem Jahr regiert die Rot-Grüne Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen. Im zentralen Politikfeld der Haushalts- und Finanzpolitik war der Nachtragshaushalt 2010, den der Verfassungsgerichtshof des Landes in seinem Urteil vom 21.12.2010 als verfassungswidrig beurteilt hat, als Fehlstart zu bewerten. Am 18. Mai 2011 steht im Landtag die Abstimmung über den Gesetzentwurf der Landesregierung für den Haushalt 2011 an. Bei einem Gesamtvolumen von rd. 55 Mrd. € ist eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 4,8 Mrd. € geplant (Beschlussempfehlung Drs. 15/1700). Auch die Ansätze für den Haushalt des laufenden Jahres bringen die dringend notwendige Konsolidierung des Landeshaushalts nicht voran. Es ist zwar viel von einer auf lange Sicht „vorbeugenden Finanzpolitik“ die Rede (Ministerpräsidentin *Hannelore Kraft* (SPD) in der *WAZ* vom 7.10.2010), aber auf mittlere Sicht finden sich kaum positive Hinweise für eine Finanzpolitik, die den Blick nicht nur in eine sehr ferne Zukunft richtet, sondern auch auf die Einhaltung der Verschuldungsbegrenzung („Schuldenbremse“) im Grundgesetz.

Die vorliegende *RWI Position* geht zunächst auf die Ausgangslage, den Nachtragshaushalt 2010 ein (Abschnitt 1). Anschließend werden die neue Schuldenbremse und die daraus resultierenden Konsolidierungserfordernisse erörtert (Abschnitt 2). Vor diesem Hintergrund analysieren wir dann den Gesetzentwurf für den Haushalt 2011 und geben Empfehlungen zum Abbau des strukturellen Defizits (Abschnitt 3).

1. EIN FEHLSTART OHNE RÜCKSICHT AUF DIE SCHULDENBREMSE

Relativ offen haben Mitglieder der Regierungsparteien eingestanden, dass der Nachtragshaushalt 2010 auch eine politische Schlussabrechnung mit der Vorgängerregierung sein sollte. *Reiner Priggen*, Fraktionsvorsitzender von Bündnis90/Die Grünen, wies in der 2. Lesung des Haushaltsgesetzentwurfes am 13. April 2011 darauf hin, diese Vorgehensweise sei „übliches politisches Handeln“ (Plenarprotokoll 15/31). Nun dient die vorliegende *RWI Position* nicht dazu, diese Aussage empirisch zu überprüfen oder zu bewerten. Aus nüchterner Sicht der Finanzwissenschaft war jedoch der Sachverhalt irritierend, dass mit dem Nachtragshaushalt 2010 die von der Vorgängerregierung für das Haushaltsjahr 2010 geplante Neuverschuldung in Höhe von 6,6 Mrd. € um weitere 2,3 auf 8,9 Mrd. € erhöht wurde, während zeitgleich alle anderen Länder und der Bund – bei unterschiedlichsten Regierungskonstellationen – die jeweilige Neuverschuldung wegen der sich schneller als erwartet erholenden Konjunktur reduziert haben. Hätte die Landesregierung gleich nach Amtsübernahme ebenfalls Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt, müsste man sich beim aktuellen Haushalt 2011 nicht erneut mit der Frage beschäftigen, ob dieser Haushalt womöglich erneut gegen die Verfassung verstößt (zum zeitlichen Ablauf von Angaben zur Nettoneuverschuldung vgl. Schaubild 1).

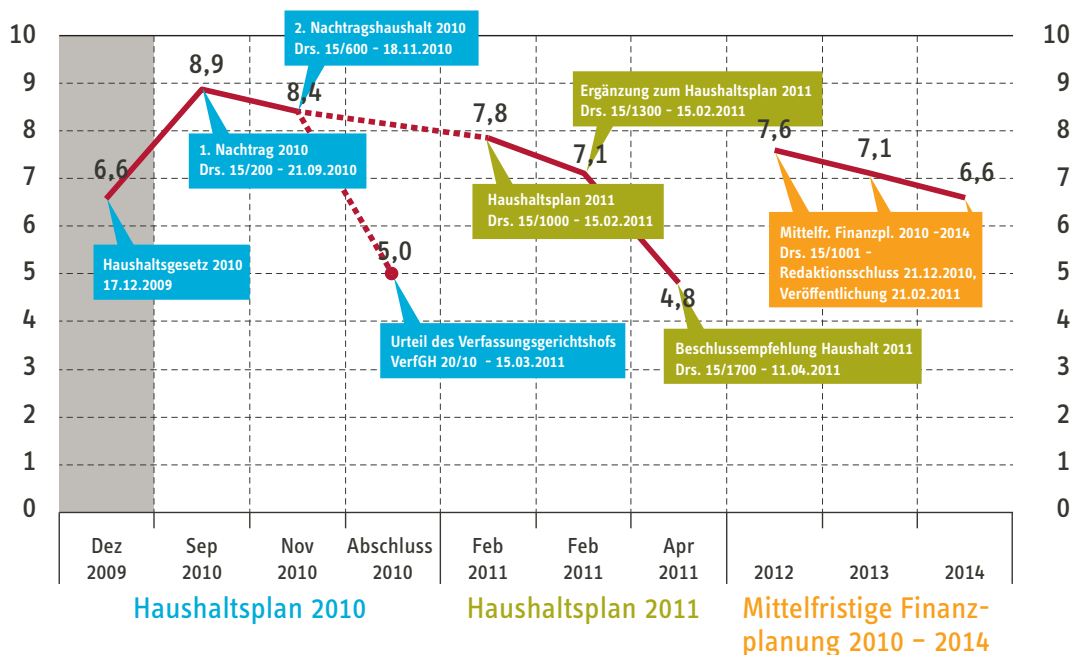
¹ Die Autoren danken *Christoph M. Schmidt* und *Nils aus dem Moore* für wertvolle Hinweise und Anregungen sowie *Yvonne Winkler* für die Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags.

DER NRW-HAUSHALT FÜR DAS JAHR 2011: SCHEINERFOLGE BEI DER KONSOLIDIERUNG

Schaubild 1

Angaben zur Nettoneuverschuldung

2010 bis 2014; in Mrd. €



Quelle: Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Drucksachen.

Mit rd. 1,3 Mrd. € entfiel das Gros der im Nachtragshaushalt 2010 zusätzlich aufgenommenen Kredite zwar auf die Zuführungen zum Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB“. Auf Basis einer Prognose des Portfolioverwalters von *Phoenix* gab es zwar die Vorgabe, dem Sondervermögen weitere 1,26 Mrd. € zuzuführen, allerdings bis Mitte 2013. Anstelle der sachlich gebotenen Verteilung der Ausgaben auf die entsprechenden Haushaltsjahre hat die Landesregierung versucht, das Sondervermögen vorzeitig im Jahr 2010 mit Krediten in der Höhe von fast 900 Mill. € aufzustocken. Der Verfassungsgerichtshof hat klargestellt, dass diese Vorgehensweise nicht mit der Verfassung im Einklang steht, weil die jährliche Zuordnung der Belastungen damit nicht mehr gewährleistet ist (VerfGH 2011: 32f.). Auch bei weiteren Positionen der ursprünglich für das Haushaltsjahr 2010 geplanten zusätzlichen Neuverschuldung in Höhe von 2,3 Mrd. € lässt sich zeigen, dass ein Teil der Ausgaben auch im aktuellen oder in den kommenden Jahren getätigt werden könnte, so etwa bei den Zuweisungen an Gemeinden zu Gunsten von Investitionen für Kindergartenplätze für Kinder unter drei Jahren in Höhe von 150 Mill. €. Auch für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bleibt Zeit bis Mitte 2013. Kritisch an diesen ersten Maßnahmen der neuen Landesregierung sind nicht die einzelnen Ausgabenansätze per se, sondern ihre zeitliche Zuordnung. Hier ist die Landesregierung mit dem Versuch gescheitert, Ausgaben

in Milliardenhöhe noch in das Haushaltsjahr 2010 zu buchen und damit die Neuverschuldung als „Ausgangsgröße“ der in den kommenden Jahren anzugehenden Konsolidierungen in die Höhe zu treiben.

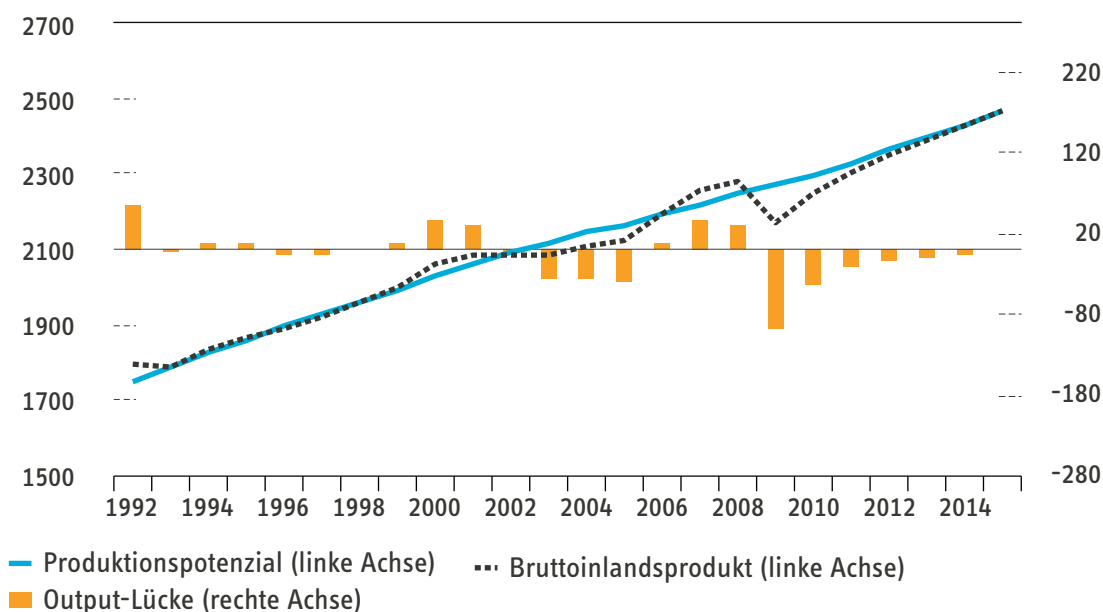
Betrachtet man den Haushalt aus rein ökonomischer Sicht, dann dürfen polit-stratgische Motive wie die große Versuchung, Haushalte bei Regierungswechseln für eine politische Schlussabrechnung mit der Vorgängerregierung zu nutzen und die Neuverschuldung als ein zentrales Kriterium der Haushaltspolitik einer Regierung nach oben zu treiben, keine Rolle spielen. Ein von einer Regierung vorgelegter Haushaltsplan ist die wichtigste Dokumentation ihres beabsichtigten Handelns, in den Haushaltsansätzen und -plänen machen Regierungen die Schwerpunkte ihrer Politik sichtbar. Dabei wird auch deutlich, dass es sich eine Regierung nicht leisten kann, ihre im Vergleich zur Vorgängerregierung legitimen, veränderten Schwerpunkte nur durch entsprechend höhere Ausgabenansätze umzusetzen. Jede Regierung muss natürlich auch darlegen, wie sie den Haushalt auszugleichen gedenkt und wie sie die verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen einhalten will. Mit vagen Aussichten auf positive Auswirkungen des heutigen Handelns für die Finanzen des Landes in einer sehr fernen Zukunft ist es nicht getan.

Bei den Verschuldungsgrenzen liegt derzeit allerdings auch eine besondere Situation vor. Denn im Grundgesetz ist bereits seit Mitte 2009 eine neue Begrenzung für die Verschuldung der Länder implementiert. Eingehalten werden muss diese aber von den meisten Ländern wegen des enormen aktuellen, auch auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführenden Konsolidierungsbedarfs erst ab dem Haushaltsjahr 2020. Weil auch das Verfahren, mit dem die Verschuldung in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente zerlegt werden muss, noch nicht vereinbart wurde, nennt das Grundgesetz für die Länder – abgesehen von den Ländern, die bereits seit Beginn dieses Haushaltsjahres sogenannte Konsolidierungshilfen erhalten – keine konkreten Vorgaben für die Übergangszeit bis Ende 2019. Der Landesverfassungsgerichtshof hat allerdings in der Begründung seines Urteils zur Verfassungswidrigkeit des Nachtragshaushalts 2010 unmissverständlich ausgeführt, dass die „alte“ Verschuldungsbegrenzung des Art. 115 GG bzw. Art. 83 Satz 2 LV NRW, „weiterhin Gültigkeit (hat), bis der verfassungsändernde Gesetzgeber konkrete Direktiven zur Schuldenbegrenzung entwickelt“ (VerfGH 2011: 37–38). In der Begründung zum Gesetzentwurf erkennt die Landesregierung dies auch an, indem festgestellt wird: „Es gilt daher für die zulässige Kreditaufnahme des Landes Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung“ (Drs. 15/1000, 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 eingestellt werden“ (VerfGH NRW, 2011: 32); im Haushalt 2011 liegt die Verschuldungsgrenze damit bei den eigenfinanzierten Investitionen in Höhe von 3,8 Mrd. €. „Von dieser Regelverschuldungsgrenze darf nach gefestigter Rechtsprechung des Ver-

Schaubild 2

Produktionspotenzial, Bruttoinlandsprodukt und Produktionslücke
1992 bis 2015; in Mrd. € (preisbereinigt)



Quelle: BMF 2011.

fassungsgerichtshofs 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 „(die) Inanspruchnahme der Ausnahmvorschrift 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 derzeitige gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht durch eine Tendenz gekennzeichnet, die eine Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes rechtfertigt. Zwar weist Deutschland derzeit noch – wie in Schaubild 2 gezeigt – eine Unterauslastung des Produktionspotenzials aus, doch gehen z.B. das RWI und die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute davon aus, dass diese Lücke voraussichtlich 2012 geschlossen wird. Zudem zeigt die nach der Wirtschaftskrise deutlich aufwärts gerichtete Wirtschaftsleistung in Deutschland, dass allein ein noch bestehender Abstand zum Produktionspotenzial keinesfalls eine ernsthafte und nachhaltige Stö-

rung 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).

2. SCHULDENBREMSE ERFORDERT ABBAU DES STRUKTURELLEN DEFIZITS

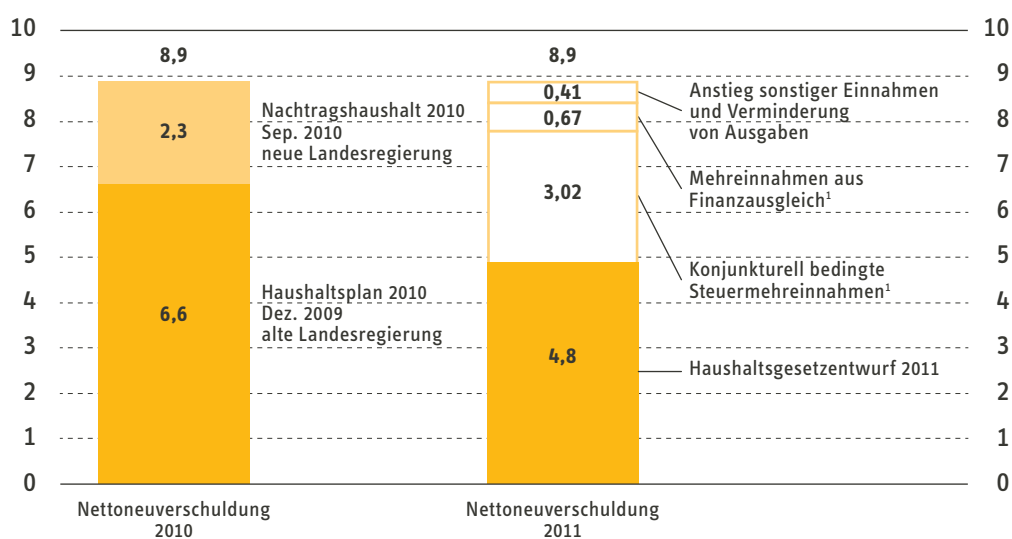
Nach der neuen Schuldenregel haben die Länder ab 2020 keinen strukturellen Verschuldungsspielraum mehr und müssen bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Damit die im Steuer- und Transfersystem eingebauten automatischen Stabilisatoren auch künftig uneingeschränkt wirken können, sind konjunkturbedingte Defizite zwar weiterhin zulässig. Diese müssen aber in Zeiten mit positiver Produktionslücke durch entsprechende Überschüsse ausgeglichen werden, damit über den Zyklus hinweg ein konjunkturell ausgeglichener Haushalt erzielt werden kann. Eine Verwendung konjunkturbedingter Mehreinnahmen für höhere Ausgaben ist damit ausgeschlossen.

Zwar wird die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise kräftig gestiegene Neuverschuldung des Landes bei der erwarteten konjunkturellen Aufwärtsentwicklung automatisch sinken, wenn die im Aufschwung anfallenden Steuer Mehreinnahmen – in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen aus der Schuldenbremse – auch tatsächlich zum Defizitabbau genutzt werden. Dies wird aber zum Abbau der hohen Neuverschuldung allein nicht ausreichen, da die hohen Fehlbeträge vor allem struktureller Natur sind. Das

Schaubild 3

Geplante Nettoneuverschuldung

2010 und 2011; in Mrd. €



Quelle: Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Drucksachen, und eigene Zusammenstellung. –

¹Kumulierte Werte aus den Jahren 2010 und 2011.

strukturelle Defizit von Nordrhein-Westfalen belief sich im Jahr 2010 – legt man Berechnungen auf Basis der Haushaltsplanungen des Landes für das Jahr 2010 zugrunde – in Relation zu den bereinigten Ausgaben auf über 10% (RWI 2010). Damit besteht in Nordrhein-Westfalen bis zum Ende dieses Jahrzehnts ein immenser Konsolidierungsbedarf.

Um sicherzustellen, dass das strukturelle Defizit bis Ende 2019 vollständig abgebaut ist, kann man der Landesregierung nur eindringlich empfehlen, noch im aktuellen Haushalt konsequent mit dem Abbau zu beginnen, statt fast ausschließlich auf konjunkturell bedingte zusätzliche Steuereinnahmen zu setzen (Schaubild 3). Ein weiteres Aufschieben der Haushaltskonsolidierung ist gerade wegen der guten Konjunktur nicht mehr zu vertreten. Im Gegenteil, für das Einschwenken auf einen Konsolidierungskurs liegen derzeit sehr günstige Bedingungen vor: Die deutsche Wirtschaft expandiert weiterhin mit beachtlichem Tempo, die Beschäftigung nimmt deutlich zu, und die Arbeitslosigkeit dürfte im Jahr 2012 bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten bereits merklich geringer sein als vor der Rezession. Zudem gewinnt die Erholung an Breite (RWI 2011; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2011; BMWi 2011). Daher sollte die Haushaltskonsolidierung nun forciert angegangen werden. Rein formal könnte die Landesregierung zusätzlich ein wichtiges Signal aussenden, indem sie vorschlägt, die Neuregelungen des Grundgesetzes auch durch entsprechende Änderungen in der Landesverfassung zu verankern (wie etwa in Schleswig-Holstein praktiziert).

Wenngleich sich die Finanzlage von Nordrhein-Westfalen in diesem Jahr angesichts der konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen rascher entspannt als bislang erwartet, so klafft doch zwischen den Einnahmen und den Ausgaben des Landes immer noch eine erhebliche Lücke. Angesichts der hohen Landesverschuldung von rd. 130 Mrd. € und den daraus folgenden hohen Zinsbelastungen (2011: 4,4 Mrd. € bzw. 7,9% der bereinigten Ausgaben) sind die Handlungsspielräume für eine gestaltende Finanzpolitik stark eingeschränkt. Im laufenden Jahr muss Nordrhein-Westfalen damit mehr als 11% des Steueraufkommens für Zinsen auf Landesschulden aufbringen, und dieser Anteil dürfte in den kommenden Jahren weiter steigen, weil die Kapitalmarktzinsen auf Dauer nicht auf dem derzeit niedrigen Niveau bleiben werden. Ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um 1%-Punkt dürfte langfristig zu Mehrausgaben von 1,2 Mrd. € pro Jahr (etwa 3% des Steueraufkommens) führen. Wenn die Landesregierung tatsächlich das Wohl der kommenden Generationen zu einem zentralen Punkt ihres politischen Handelns machen will (woran wir auch grundsätzlich nicht zweifeln), muss sie den Abbau der strukturellen Verschuldung mit ebenso hoher Priorität verfolgen wie die Aufstockung der Investitionen in Bildung und Ausbildung.

Das im Grundgesetz verankerte Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020 dürfte in Nordrhein-Westfalen angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs aber nur erreicht werden, wenn sämtliche Ausgaben des Landes einer kritischen Analyse unterzogen werden. In erster Linie gilt es natürlich die Effizienz der Erfüllung von

Aufgaben zu erhöhen – hierzu finden sich in der Tat erfolgversprechende Ansätze in der aktuellen Haushaltsplanung. Die derzeit günstigen Konjunkturaussichten sollten allerdings entschieden genutzt werden, um auch auf der Ausgabenseite deutliche Konsolidierungsbeiträge zu realisieren. Hier ist bis jetzt von der Landesregierung kaum etwas erreicht worden. Vor allem sollte die Landesregierung schon einmal vermitteln, dass mit der Vorgabe Schuldenbremse auch die bisherige Rechtfertigung der staatlichen Kreditfinanzierung in Höhe der eigenfinanzierten Investitionen entfällt.

Mit anderen Worten: Spätestens im Haushalt 2020 sind auch die „Zukunftsinvestitionen“, etwa in Bildung, Forschung oder Kinderbetreuung, durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren. Die Landesregierungen sind dann gezwungen, ihre Prioritäten bei den investiven Ausgaben bei jeweils ausgeglichenem Haushalt umzusetzen. Die derzeit anfallenden konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen sollten jedenfalls auf keinen Fall für zusätzliche langfristige Ausgabensteigerungen verwandt werden, denn sie eröffnen keine neuen budgetären Spielräume. Sie sind vielmehr zur Verringerung der Nettoneuverschuldung einzusetzen, um den angestrebten zyklischen Budgetausgleich zu erreichen. Sollen einzelne Ausgabekomponenten wie die investiven Ausgaben in Human- und Sachkapital gesteigert werden, sollte dies vor allem durch Einsparungen bei anderen, in erster Linie konsumtiven Ausgaben geschehen. Die Landesregierung steht damit unverändert vor der Aufgabe, nicht nur neue Schwerpunkte zu formulieren, sondern mit gleicher Dringlichkeit konkrete Finanzierungsvorschläge zu machen, aus denen erkennbar wird, dass sie die neue Verschuldungsbegrenzung ernst nimmt.

3. ANALYSE DES GESETZENTWURFS FÜR DEN HAUSHALT 2011

Mit der Erholung der Wirtschaftsleistung sind Steuermehreinnahmen verbunden. Im Februar 2011, bei der ursprünglichen Planung des Haushaltsjahres, ging das Finanzministerium NRW noch von Einnahmen² in Höhe von 48,1 Mrd. € aus (Drs. 15/1000), in der Ergänzung (Drs. 15/1300 - ebenfalls Februar 2011) bereits von 48,6 Mrd. € und in der finalen Beschlussempfehlung (April 2011, Drs. 15/1700) schließlich von 50,3 Mrd. €. Dieses Plus von gut 2,2 Mrd. € setzt sich zusammen aus einem höheren Steueraufkommen von insgesamt 1,8 Mrd. €, 150 Mill. € zusätzlichen Einnahmen durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer ab Oktober 2011 und 300 Mill. € aus den Zahlungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs³, die Nordrhein-Westfalen als Nehmerland 2011 zufließen könnten. Die vom Arbeitskreis Steuerschätzung im Mai 2011 prognostizierten Mehreinnahmen sind in den Planungsansätzen der Steuereinnahmen bereits antizipiert worden (Finanzministerium NRW 2011b).

² Nicht gleichzusetzen mit den Steuereinnahmen.

³ Die 300 Mill. € setzten sich aus Leistungen der Geberländer an die Nehmerländer und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen des Bundes an das Land Nordrhein-Westfalen zusammen.

Die Ausgaben des Landes werden durch globale Minderausgaben (350 Mill. €), eine Sparliste⁴ (150 Mill. €) und Minderausgaben bei der Tarifsteigerung (217 Mill. €) um 717 Mill. € niedriger angesetzt als im Februar diesen Jahres geplant. Somit entlasten die Ausgaben- und die Einnahmeseite den Haushaltsplan um insgesamt 3 Mrd. € (Schaubild 1). An den vorgenommenen Anpassungen in der Beschlussvorlage lässt sich gut erkennen, dass Steuernehreinnahmen zur Verringerung der Nettoneuverschuldung genutzt werden und erste Anstrengungen gemacht werden, die Ausgaben nicht weiter zu steigern. Beides ist zu begrüßen, wenngleich die Konsolidierungsmaßnahmen umfassender hätten sein müssen.

Gleichwohl lohnt sich ein kritischer Blick auf den Haushaltsentwurf 2011 und dessen Gegenüberstellung mit dem abgeschlossenen Haushaltsjahr 2010. Beim Haushalt 2010 wurde nach Eingriff des Verfassungsgerichts ein Ausgabenvolumen von rund 54 Mill. € erreicht (Finanzministerium NRW 2011a). Die alte Landesregierung hatte knapp 1 Mrd. € weniger für das Haushaltsjahr veranschlagt (Haushaltsplan 2010, Drs. 15/1000). Legt man die Entwicklung seit Antritt der Landesregierung im Juli 2010 zugrunde, sind die Ausgaben 2011 um 2,9 auf 55,0 Mrd. € (bzw. um 3,5%) gestiegen (Drs. 15/1700). Die neue Landesregierung hat in der Tat bei den Ausgaben zum großen Teil ihre Wahlversprechen umgesetzt und allein in den Bereichen „Schule und Weiterbildung“, „Wissenschaft und Forschung“ sowie „Familie, Kinder, Kultur und Sport“ Mehrausgaben von knapp 850 Mill. € veranschlagt. Für die Kommunen wurden insgesamt zusätzliche Ausgaben in Höhe von fast 1 Mrd. € in den Haushalten 2010 und 2011 realisiert bzw. geplant. Der Zuwachs an Ausgaben lässt sich auch an den rund 2 000 zusätzlichen Stellen ablesen; die Vorgängerregierung ging in der Finanzplanung noch von Stelleneinsparungen aus.

Aus diesen Maßnahmen der Landesregierung ergibt sich eine deutliche Erhöhung der Ausgaben des Landes. Die mit 4,8 Mrd. € angesetzte Nettoneuverschuldung liegt nur geringfügig unter der Verschuldung des Vorjahres (5 Mrd. €, angepasster Ist-Wert für 2010 nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes vom 21.12.2010). Bereinigt man die nun für 2011 eingeplante Neuverschuldung um die oben beschriebenen konjunkturellen Einflüsse, hat sich die Haushaltssituation des Landes im Jahr 2011 im Grunde nicht wesentlich verbessert. Da das Haushaltsdefizit in der Planung trotz der konjunkturbedingten Mehreinnahmen für 2011 nahezu unverändert geblieben ist, ist die strukturelle Nettoneuverschuldung sogar noch gestiegen.

Ist der eingeschlagene Weg in der Finanz- und Haushaltspolitik des Landes „alternativlos“ (*Hannelore Kraft*)? Nein! Zwar muss aufgrund der hohen Verschuldung ein erheblicher Teil der Ausgaben für den Schuldendienst aufgebracht werden und ist damit nicht disponibel, dennoch lassen sich Sparpotenziale im Landeshaushalt ausmachen. So könn-

⁴ Der größte Posten der Sparliste bezieht sich auf einen verzögerten Mittelabfluss bei der Einführung des Digitalfunks (30 Mill. €). Diese Ausgaben werden aber in den Folgejahren anfallen; langfristig bessert lediglich der Zinseffekt die Haushaltssituation geringfügig.

te dank der wirtschaftlichen Erholung und der Erhöhung der Grunderwerbsteuer – von deren Aufkommen die Kommunen seit der Wiederaufnahme der Gewerbesteuer in den Steuerverbund ebenfalls profitieren – das Volumen zur Verbesserung der kommunalen Finanzen verringert werden. Bisher beträgt dieses Paket stattliche 600 Mill. € im Jahr 2011, etwa 300 Mill. € wurden bereits im Jahr 2010 an die Kommunen weitergereicht. Auch ihre „Prestige-Projekte“ sollte die Landesregierung noch einmal einer nüchternen Kosten-Nutzen-Bewertung unterziehen: So würde eine sozialverträgliche Modifizierung des beitragsfreien Kindergartenjahres langfristig die Ausgabensituation des Landes verbessern (242 Mill. €). Auch unter sozialen Aspekten ist es unklar, warum die Beitragsfreiheit der Kindergärten nicht auf jene Familien beschränkt wird, die sich die Beiträge nicht leisten können. Eine analoge Überlegung gilt beim gebührenfreien Hochschul-Studium: Der Verzicht auf eine Beteiligung der – über den gesamten Lebenszyklus betrachtet – eher wohlhabenden Hochschulabsolventen an den Kosten ihrer Ausbildung ist keineswegs ohne Alternative. Die Abschaffung der Studiengebühren führt zu jährlichen Ausgaben des Landes in Höhe von 125 Mill. €.

Natürlich sollen die Frühförderung im Kindergarten und die akademische Qualifikation allen offenstehen, unabhängig vom finanziellen Hintergrund. Es muss jedoch angesichts des Konsolidierungsdrucks durch die Schuldenbremse darum gehen, diese Ziele auf möglichst effiziente Weise zu erreichen. Das beitragsfreie Kindergartenjahr für alle und das gebührenfreie Studium werden diesem Maßstab nicht gerecht, denn von diesen beiden Maßnahmen profitieren auch viele Familien in Nordrhein-Westfalen, die sehr wohl einen Beitrag zu den Betreuungs- und Bildungsleistungen des Landes leisten könnten.

LITERATUR

- AKS – Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Hrsg.) (2011), Ergebnis der 138. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10.-12. Mai 2011 in Fulda.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2011), *Gesamtwirtschaftliches Produktionspotential und Produktionslücken* – Grundlage für die Mittelfristprojektion. Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2011), Projektionen der Bundesregierung. Internet: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/projektionen,did=385026.html?view=renderPrint.
- Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, T. Kitlinski, M. Micheli, T. Schmidt, S. Vosen und L. Zimmermann (2011), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Feste Konjunktur in unsicherem Umfeld. *RWI Konjunkturberichte* 62 (1): 39–96.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2009), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2010 (Haushaltsgesetz 2010). Düsseldorf.
- Finanzministerium NRW (Hrsg.) (2011a), *NRW bucht Vorsorge im Etat 2010 zurück*. Düsseldorf.
- Finanzministerium NRW (Hrsg.) (2011b), *NRW bleibt auf Konsolidierungskurs*. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011). Landesdrucksache 15/200. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) – Ergänzung. Landtagsdrucksache 15/600. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Gesetz über die Feststellung des Haushaltplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011). Landtagsdrucksache 15/1000. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Finanzplanung 2010 bis 2014 mit Finanzbericht 2011 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtagsdrucksache 15/1001. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Ergänzung der Landesregierung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Landtagsdrucksache 15/1300. Düsseldorf.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Beschlussempfehlung und Bericht. Landtagsdrucksache 15/1700. Düsseldorf.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), *Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst*. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011. München und Halle.
- RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen.
- o.V. (2010), Soziale Reparaturkosten senken – Interview mit Hannelore Kraft. *WAZ* 2010 (7.10.).
- VerfGH NRW – Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen (2011), Urteil 20/10, 15.03.2011. Münster.

ZULETZT ERSCHIENENE RWI POSITIONEN

- #46 Der Weg zu nachhaltigen Finanzen: Weniger Soziales, mehr Investitionen
- #45 Die Kosten des Klimaschutzes am Beispiel der Strompreise
- #44 Perspektiven des Gesundheitssektors: Wachstumsmotor oder Milliardengrab?
- #43 Wer trägt den Staat?
- #42 Wirtschaftsleistung, Wertschöpfung und Wachstumspotenziale in Deutschland
- #41 Eine Wirtschaftsregierung für Europa?
- #40 Eine unbequeme Wahrheit
- #39 Wehrpflicht und Zivildienst a.D.
- #38 Ein gesundheitspolitisches Reformprogramm
- #37 Die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung
- #36 Erneuerbare Energien – Kosteneffizienz muss über weiteren Ausbau entscheiden
- #35 AKW-Laufzeiten: Versteigern statt Verschenken!

Die RWI Positionen im Internet: www.rwi-essen.de/positionen

RWI – Forschung und Politikberatung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) ist eines der führenden Zentren für wissenschaftliche Forschung und evidenzbasierte Politikberatung in Deutschland. Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde 1926 gegründet und arbeitet seit 1943 in rechtlicher Selbständigkeit. Das RWI stützt seine Arbeiten auf neueste theoretische Konzepte und aktuelle empirische Methoden. In sieben Kompetenzbereichen werden ökonomische Zusammenhänge auf allen Ebenen erforscht – vom Individuum bis zur Weltwirtschaft. Die individuelle Prosperität steht in den Kompetenzbereichen „Arbeitsmärkte, Bildung, Bevölkerung“ sowie „Gesundheit“ im Vordergrund. Unternehmen und Märkte werden in „Unternehmen und Innovation“ sowie „Umwelt und Ressourcen“ untersucht. Die Kompetenzbereiche „Wachstum und Konjunktur“ sowie „Öffentliche Finanzen“ analysieren gesamtwirtschaftliche Fragestellungen. Der Kompetenzbereich „Daten“ versorgt die Wissenschaftler mit aktuellsten Methoden und Zahlen. Das RWI veröffentlicht Forschungsergebnisse und Beiträge zur Politikberatung in verschiedenen Publikationsreihen. Weitere Informationen im Internet unter www.rwi-essen.de.