



## **Haushalts- und Finanzausschuss**

### **6. Sitzung (öffentlich)**

1. Oktober 2012

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:30 Uhr bis 14:30 Uhr

Vorsitz: Christian Möbius (CDU)

Protokoll: Karin Wirsdörfer, Ulrike Schmick; Franz-Josef Eilting (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012)**

**3**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/300

#### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Der Ausschuss nimmt zunächst Statements der Sachverständigen entgegen, die anschließend Fragen der Abgeordneten beantworten.

Eine Übersicht über die Wortbeiträge der Sachverständigen und die eingegangenen Stellungnahmen ist den Tabellen auf der folgenden Seite zu entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW	Dr. Christian von Kraack Dr. Kai Zentara  Dr. Matthias Menzel  Axel Welge	16/105	3 4, 16, 23, 34 6, 33, 34 6, 16, 24, 34
Institut der deutschen Wirtschaft Köln	Ralph Brügelmann	16/107	7, 17, 25, 29
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)	Dr. Rainer Kambeck	16/131	9, 18, 26, 29, 32, 35
Bund der Steuerzahler NRW	Heinz Wirz  Heiner Cloesges	16/106	12, 21, 27, 30, 32, 35 31

## Weitere Stellungnahmen:

Organisationen/Verbände	Stellungnahmen
IHK NRW	16/112
unternehmer nrw	16/88

\* \* \*

**Vorsitzender Christian Möbius:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie sehr herzlich zur 6. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses. Diese Sitzung ist öffentlich, daher begrüße ich auch die Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie die sonstigen Zuschauerinnen und Zuschauer und die Damen und Herren vom Sitzungsdokumentarischen Dienst, die uns hier in bewährter Weise wieder unterstützen.

Die Tagesordnung haben Sie erhalten. Ich rufe auf:

### **Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/300

#### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Der Haushaltsgesetzentwurf wurde durch das Plenum am 14. September 2012 zur federführenden Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss sowie zur Mitberatung an die übrigen Fachausschüsse des Landtags überwiesen. Ich weise darauf hin, dass zum Personaletat morgen im Unterausschuss „Personal“ ebenfalls eine Anhörung durchgeführt wird. Die Anhörung zum Gemeindefinanzierungsgesetz hat traditionell im Ausschuss für Kommunalpolitik stattgefunden. Das war am 28. September.

Den Damen und Herren Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, möchte ich besonders herzlich danken. Ihre schriftlichen Stellungnahmen liegen hier noch einmal zusätzlich aus. Bitte gehen Sie davon aus, meine sehr geehrten Damen und Herren, dass Ihre schriftlichen Ausführungen von den Kolleginnen und Kollegen bereits gelesen worden sind. Ich bitte Sie daher, in Ihren mündlichen Stellungnahmen das Wichtigste noch einmal deutlich herauszustellen.

Auf Ihren Tischen finden Sie ein Tableau, das eine Zuordnung der eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sowie einen Vorschlag für eine Reihenfolge der Rednerinnen und Redner enthält.

Ich rufe zunächst für den Städte- und Gemeindebund NRW Herrn Dr. Christian von Kraack auf.

**Dr. Christian von Kraack (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Ich spreche für die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände. Wir sitzen hier, anders als beim GFG, alle in einem Boot, keine Sorge. Wir wissen, wir haben eine enge Zeitvorgabe. Sie kennen unsere Stellungnahme. Wir wollen nicht alles daraus wiederholen. Sie warten auch auf die Wirtschaftsweisen, von denen wir immerhin einige anwesend sind, die nicht aus den Reihen der kommunalen Spitzenverbände kommen.

Daher wollen wir uns auf spezifische Teilbereiche beziehen, die für die Kommunen unmittelbar im Landeshaushalt relevant sind bzw. wären, wenn sie denn im Landeshaushalt enthalten wären. Zum Gemeindefinanzierungsgesetz möchte ich einige Dinge äußern. Danach möchte ich an meine Kollegen Dr. Zentara, Dr. Menzel und Hauptreferent Welge übergeben. Sie werden sich zu den Themen Schule, Jugend, Soziales und Umwelt äußern und auch für Rückfragen zu diesen Bereichen zur Verfügung stehen.

Kommen wir zunächst einmal zum allgemeinen Thema, das Gemeindefinanzierungsgesetz. Die Anhörung war – das hatte Herr Möbius schon ausgeführt – bereits am Freitag vergangener Woche. Für uns dreht es sich nur noch einmal darum, hier an dieser Stelle auf diesen größten Posten im Einzelplan 20 hinzuweisen, der dort für 2012 mit 8,38 Milliarden Euro, Ergebnis des Steuerverbundes bei einem Verbundsatz von 23 %, ausgewiesen ist. Das ist ein sehr, sehr großer Einzelposten. Aber dieser Einzelposten muss – das ist die normale Sicht der kommunalen Spitzenverbände, und ich denke, es ist nach Junkernheinrich/Lenk auch sachgemäß – in Zukunft wachsen.

Wir stellen fest: Wir hatten Anfang der 80er-Jahre einen Verbundsatz von 28,5 %. Seither hat die Kommunalisierung der Aufgaben in Nordrhein-Westfalen immer weiter zugenommen. Trotzdem ist der Verbundsatz inzwischen auf 23 % nominal, tatsächlich effektiv – minus Einheitslasten, Vorababgeltung – auf 21,87 % gesunken. Das ist für die kommunale Aufgabenerfüllung zu wenig. Junkernheinrich/Lenk haben hierzu kameral gemessen, dass sich die Lücke auf 2,85 Milliarden € jährlich beläuft. Diese Lücke entspricht ungefähr der Differenz zwischen dem Verbundsatz von 23 % und dem früheren von 28,5 %.

Der Haushalt 2012 ist weit fortgeschritten, die Summen sind in den meisten Tranchen schon ausgekehrt. Das ist ja nur ein vorbereitendes Stadium. Damit wird man sich in Zukunft beschäftigen müssen. Denn hier liegen Risiken für die Haushaltsentwicklungen der kommenden Jahre, insbesondere wenn es zur Umsetzung der Schuldenbremse und des Fiskalpaktes tatsächlich kommt.

Zum Fiskalpakt ist ja klar: Die Verschuldung der Kommunen wird der Verschuldung des Landes zugerechnet. Das heißt, eine Verschuldungsverschiebung auf die kommunale Ebene alleine würde nicht funktionieren. Man wird dann einen Weg finden müssen, enger zusammenzurücken. Das bedeutet, die Kommunen brauchen mehr Geld, und insgesamt muss vielleicht trotzdem weniger ausgegeben werden. Da muss ein Weg gefunden werden, der für die Aufgabenträger, für die Steuerzahler, für den Staat insgesamt tragbar ist. – Das zum Thema GFG vorweg.

Nun würde ich gerne an die Kollegen weitergeben, die in den Bereichen Schule, Soziales, Jugend und Umwelt noch einzelne Aspekte näherbringen müssen, die im Haushalt in dieser Tiefe noch nicht so verarbeitet worden sind, wie wir das gerne hätten.

**Dr. Kai Zentara (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):**  
Vielen Dank auch von meiner Seite. Ich möchte einen zentralen Bereich aus dem

Einzelplan 05 bzw. aus dem Bereich der Schulpolitik herausgreifen, den wir in unseren Stellungnahmen zum Haushalt 2012, aber auch schon zum Etat 2011, immer wieder angesprochen haben: das Thema Inklusion.

Die Ministerpräsidentin hat in ihrer Regierungserklärung sowie im Koalitionsvertrag dieses Thema zu einem zentralen Projekt der 16. Legislaturperiode erklärt. Zumindest für den Schulbereich ist mit erheblichen Kostenbelastungen zu rechnen – sowohl für den Landeshaushalt unmittelbar bei den Themen Lehrerressource und Aus- und Fortbildung als auch im Rahmen des Konnexitätsprinzips für die den Kommunen entstehenden Kosten durch die Inklusion.

Im Landeshaushalt 2012 finden wir einzelne Punkte, die das berücksichtigen. Allerdings ist es unserer Auffassung nach viel zu wenig. Sie wissen vielleicht, dass durch eine untergesetzliche Normänderung bereits eine Beweislastumkehr ausgelöst wurde, die dazu führt, dass bereits heute die Kommunen vor Ort mit massiven Ansprüchen aus der Elternschaft im Bereich Inklusion konfrontiert sind und etliche Kommunen gewaltige Kosten auf sich nehmen, um barrierefreie Gebäude herzustellen, um Schülerverkehre zu organisieren, um Lehr- und Lernmittel anzuschaffen und um zusätzliche Integrationshelfer zur Verfügung zu stellen. All diese Kosten sind gerade für Kommunen, die mit Haushaltssicherungskonzepten arbeiten, nicht leicht zu tragen. Sie bringen sie heute trotzdem schon auf. Es wäre sehr angebracht, wenn das Land, gerade weil es diesen politischen Schwerpunkt in der 16. Legislaturperiode setzen will, das bereits im Landeshaushalt 2012 abbildet. Das geschieht nicht.

Deshalb möchte ich die Gelegenheit nutzen, den Etat 2013, den Sie ja auch in Kürze beraten müssen, aufzugreifen. Wir haben als kommunale Spitzenverbände vor zehn Tagen den Entwurf eines 9. Schulrechtsänderungsgesetzes erhalten. Diesem Entwurf ist ein fünfseitiges Papier zum Thema Konnexität beigelegt. Das Schulministerium versucht hier in eklatant die Rechtslage verkennender Weise, die Konnexität wegzuarargumentieren. Das ist sehr bedauerlich, weil es dazu führt, dass wir als Kommunen, die wir allein schon aufgrund der §§ 9 und 10 Gemeindeordnung bzw. Kreisordnung verpflichtet sind, eine wirtschaftliche Haushaltsführung zu organisieren, unmittelbar dafür Sorge tragen müssen, unsere Etats auszugleichen und insofern auch die Mittel, die uns das Konnexitätsausführungsgesetz bzw. die Landesverfassung an die Hand gibt, umzusetzen. Das heißt, gegebenenfalls werden die Mehrkosten, die uns entstehen, im Wege der Kommunalverfassungsbeschwerde eingeklagt werden müssen.

Es ist sehr bedauerlich, dass an diesem zentralen Punkt gerade zwei Züge mit Vollgas aufeinander zu fahren und es im Moment nicht absehbar ist, dass es hier zu einer vernünftigen Einigung zwischen Kommunen und Land kommt. Deswegen an dieser Stelle der dringende Appell auch an die Haushaltspolitiker, dafür Vorsorge zu treffen, dass der Streit nicht eskaliert und wir uns nicht eine ganze Legislaturperiode lang bei einem so wichtigen Thema, das wir als Kommunen gerne vorantreiben würden, im Streit befinden. So viel zu diesem Punkt des Bereichs Schule.

Ich möchte noch kurz zu dem Bereich Gesundheit, Einzelplan 15, den ich auch noch vertrete, etwas sagen. Dazu haben wir bereits in der Stellungnahme – auf die ich auch für den Schulbereich verweisen möchte – klar dargelegt, dass die Investitions-

förderung im Krankenhausbereich verbessert werden muss. Im Bereich der Präventionsmittel für die Sucht- und Aidsbekämpfung bestehen weiterhin eklatante Unterschiede in der Landesförderung. Das heißt, einige Kommunen erhalten gar keine Landesförderung, während andere einen relativen hohen Satz bekommen.

**Dr. Matthias Menzel (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Ich wollte auf den Belastungsausgleich U3 eingehen. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass im Haushalt jetzt Ansätze vorgesehen sind, um den Belastungsausgleich auf der Grundlage des Belastungsausgleichsgesetzes, das ja aktuell auch im Landtag erörtert wird, herzustellen.

Wir finden es allerdings sehr schade, dass erst der Verfassungsgerichtshof hierzu im Jahr 2010 feststellen musste, dass die Angelegenheit konnexitätsrelevant ist. Dadurch hat sich das Ganze unheimlich verzögert. Die Kommunen sind im Grunde genommen die ganze Zeit dabei, U3-Plätze zu schaffen. Und bislang ist nicht ein Euro vom Land geflossen.

Wir sind der Auffassung, dass das jetzt zügig nachgeholt werden müsste. Wir bitten darum, dass der Landeshaushalt möglichst schnell verabschiedet wird, damit spätestens Ende des Jahres die Kommunen in den Genuss der Mittel kommen, die ihnen vom Verfassungsgerichtshof bereits im Jahr 2010 zugesagt worden sind.

**Axel Welge (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Für den Umweltbereich möchte ich mich auf drei Punkte konzentrieren, einen positiven Punkt und zwei Kritikpunkte.

Der positive Punkt ist, dass die Mittel für die Altlastensanierung von 2 Millionen € auf 7 Millionen € hochgesetzt werden sollen. Sie wissen, in Nordrhein-Westfalen wird die Altlastensanierung vom AAV vorgebracht, gemeinsam und – bis vor Kurzem jedenfalls – im großen Einverständnis mit der Wirtschaft und den Kommunen. Wir finden es sehr gut, dass die Landesregierung bzw. das Land die Mittel aufstockt. Das ist ein ganz wichtiger Aspekt bei der Weiterentwicklung der Städte. Es gibt viele Brachflächen, die wir in Nordrhein-Westfalen haben, die dringend einer Altlastensanierung bedürfen. Deshalb ist das ein richtiger und guter Ansatz.

Nun zu den beiden Kritikpunkten: Einmal findet sich im Kapitel 10 411 des Landeshaushaltes eine erneute Verbesserung der Stellensituation im Bereich des Umweltministers, und zwar nach 2010. Damals gab es 100 Stellen zusätzlich, im Jahre 2011 weitere 100 Stellen und nun erneut 100 Stellen für die Umweltüberwachung. Es ist vorgesehen, dass diese Stellen bei den Bezirksregierungen angesiedelt werden. Das ist aus unserer Sicht deshalb prinzipiell beklagenswert, weil diese Stellen in erheblich besserem Maße bei den Städten, Gemeinden und Kreisen aufgehoben wären.

Wir haben bekanntermaßen seit 2008 erhebliche Auflagen im Bereich des kommunalen Umweltschutzes vom Land übernommen. Das haben wir auch gerne getan, aber unter der Voraussetzung, dass das Konnexitätsprinzip gewahrt wird. Mehrfach haben wir da nachbessern müssen. Trotzdem reicht es nach unserer Auffassung immer

noch nicht. Deswegen nehmen wir mit Erstaunen zur Kenntnis, dass für die Kommunen nicht allzu viel mehr dabei herauskommt, aber für das Land in diesem Jahr erneut 100 zusätzliche Stellen geschaffen werden. Das ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Das müsste auch neu verhandelt werden.

Dritter Punkt: Klimaschutz. Sie wissen, dass das Land Nordrhein-Westfalen erstmalig ein Klimaschutzgesetz voraussichtlich noch in diesem Jahr verabschiedet wird. Das wird von uns unterstützt, aber wir haben immer wieder darauf hingewiesen, dass das – soweit es Verpflichtungen für die Städte, Gemeinden und Kreise festlegt – natürlich nach der Landesverfassung konnexitätsrelevant ist. Wir vermissen in diesem Landeshaushalt dazu überhaupt eine Aussage, es sind nur Leerposten. Es hätte nach unserer Auffassung auch dafür Sorge getroffen werden müssen, dass uns das Land im nächsten Jahr entsprechende Mittel überweist, so denn im Gesetz entsprechende Verpflichtungen für die Kommunen festgelegt werden. Aussagen hierzu fehlen gänzlich. Deswegen sind wir darüber sehr erstaunt und denken, dass auch in diesem Punkt dringend nachgebessert werden müsste.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Ihnen ist jetzt die Stellungnahme des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, die gerade erst eingegangen ist, verteilt worden. Herr Dr. Kambeck kommt ein wenig später. Daher erteile ich jetzt für das Institut der deutschen Wirtschaft Herrn Brügelmann das Wort.

**Ralph Brügelmann (Institut der deutschen Wirtschaft):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung und für die Möglichkeit, hier Stellung zu nehmen.

Für uns als Wirtschaftsforscher ist natürlich die steigende Nettokreditaufnahme das wesentliche Kennzeichen. Es wurde schon erwähnt: Die Haushalte stehen im Zeichen der Schuldenbremse. Bis 2020 müssen die strukturellen Defizite der Länder abgebaut werden. Vor dem Hintergrund fällt uns erst einmal auf, dass eine um 640 Millionen € erhöhte Nettokreditaufnahme im Vergleich zum Vorentwurf im Januar geplant ist. Die Bruttokreditaufnahme sowie die Schuldentilgung am Kreditmarkt steigen gleichermaßen. Das ist etwas bemerkenswert. Die genauen Hintergründe jetzt zu analysieren würde zu tief gehen; es wäre aber interessant, es einmal zu tun.

Der nächste Punkt, der uns aufgefallen ist, ist, dass im § 4 des Haushaltsgesetzes nun Kassenverstärkungskredite zur Absicherung von speziellen Kreditgeschäften, nämlich Swapgeschäften, nicht mehr auf die zehnpromtente Höchstgrenze angerechnet werden. Hier wird also ein weiteres Verschuldungsinstrumentarium geschaffen. Falls also das Finanzministerium Kredite aufnehmen muss, um Sicherheiten für Swaps zu stellen, sind zwei Prozentpunkte höhere Kassenverstärkungskredite möglich.

Wir wissen, dass das Instrument Kassenverstärkungskredite eigentlich als kurzfristiges Liquiditätssicherungsinstrument gedacht ist, aber mittlerweile nicht mehr nur als solches genutzt wird. Einen Nachweis darüber kann man natürlich immer schwer führen, aber der Anstieg der Kassenverstärkungskredite – insbesondere auf kommunaler Ebene, aber auch auf Landesebene – zeigt, dass hier doch der Verdacht nahe

liegt, dass zusätzliche Kreditfinanzierungsfazilitäten geschaffen werden sollen. Das würden wir ablehnen. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass dort auch das Niveauvolumen der Kassenverstärkungskredite grundsätzlich niedriger ist. Es sind zum Beispiel Bayern oder Hessen, die das mit 8 % und nicht mit 10 % des Haushaltsvolumens führen.

Die Stellungnahme vom Januar bleibt insofern also unverändert. NRW hat eine überdurchschnittliche Kreditfinanzierungsquote. Die steigt zusätzlich weiter an. Sie war im Januar bereits überdurchschnittlich und steigt jetzt noch weiter. Das ist durchaus ein Indiz dafür, dass NRW strukturelle Probleme auf der Ausgabenseite hat. Dazu werde ich später kommen.

Weiterhin müssen wir sehen, dass durch die Kombination aus Nettokreditaufnahme und konjunktureller Entwicklung das strukturelle Defizit steigen wird. Rund 3 Milliarden € sind nach unserer überschlägigen Rechnung jetzt für 2012 zu erwarten. Das halten wir ebenfalls für suboptimal. Wir begrüßen es ausdrücklich nicht.

Mir ist aus der Tagespresse bekannt – „Stadt-Anzeiger“ vom Samstag –, dass Frau Kraft den Abbau des strukturellen Defizits um eine Milliarde beabsichtigt; so musste man das jedenfalls interpretieren. Dann kann man im Umkehrschluss davon ausgehen, dass 2 Milliarden € strukturelles Defizit durch Steuermehreinnahmen wegkonsolidiert werden sollen. Von dieser Strategie raten wir eindeutig ab.

Erstens gibt es den empirischen Nachweis, dass Konsolidierungsstrategien durch Steuermehreinnahmen selten Erfolg haben. Sie führen in den meisten Fällen zu höheren Ausgabenwünschen und auch höheren Ausgabenansätzen. Konsolidierungsstrategien, die ausgabenseitig ansetzen, sind – so zeigt die Empirie – in einer wesentlich höheren Anzahl von Fällen erfolgreich.

Zweitens muss man auch davon ausgehen, dass Strategien zu diskretionären Steuermehreinnahmen – das heißt gesetzliche Steuererhöhungen – negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. Auch hier gibt es klare Empfehlungen internationaler Organisationen, wie zum Beispiel der OECD, auf solche Steuererhöhungsstrategien zu verzichten.

Dann steht nach wie vor im Raum, wie das strukturelle Defizit von 3 Milliarden €, das wir zurzeit diagnostiziert haben, wegkonsolidiert werden soll. Egal, wie wir die konjunkturelle Entwicklung einschätzen, es muss bis 2020 auf null abgebaut werden, wobei eine so weit reichende echte Konjunkturprognose nicht möglich ist. 3 Milliarden € – das ist viel. Da sehen wir nur sehr begrenzte Möglichkeiten, an kleineren Etatposten anzusetzen.

In den Fragestellungen wurde ganz gezielt nach Personalausgaben gefragt. Das ist der größte Ausgabenblock. Deswegen halten wir einen Ansatz in diesem Bereich für unverzichtbar. Es ist ein sensibler Ausgabenposten, das ist mir durchaus bewusst. Es ist mir auch bewusst, dass dann die Frage von den Abgeordneten kommt: Dann sagen Sie uns doch bitte, wie!

Ich möchte hier eine Analogie, einen Vergleich bringen, der wie jeder Vergleich hinkt. Aber ich möchte es trotzdem einmal wagen und hoffe, auf diese Weise den Ablauf,



wie wir uns das denken, verdeutlichen zu können: Ich habe eine Ausbildung zum Bankkaufmann gemacht und Kreditwürdigkeitsprüfungen erstellt. In dem Rahmen habe ich durchaus auch empfohlen, Kreditanträge abzulehnen. Dann kam ich zu dem Ergebnis: Das Unternehmen hat ein Problem; Ertrag versus Aufwand führt dazu, dass wir diesen Kredit wahrscheinlich nicht wiedersehen. Das war eine klare Analyse, dafür gibt es vorgefertigte Verfahren, aber deswegen wusste ich noch lange nicht, wie ich dieses Unternehmen wieder in die rechten Bahnen lenken sollte. Dazu hätte es einer klaren Analyse der Ausgabenstrukturen bedurft. Wenn man sagt: Aufwand versus Ertrag driftet auseinander, wir bekommen das Geld nicht wieder, dann muss an einer der beiden Seiten angesetzt werden.

Sie als Landesregierung wollen offensichtlich an der Einnahmenseite ansetzen. Davon raten wir ab. Demnach bleibt nur noch die Ausgabenseite, wo zunächst eine strikte Analyse der Kostenstrukturen nötig ist, also das, was von Unternehmenslenkern durchgeführt wird und was auch nicht immer zu Jubelstürmen bei der Belegschaft führt. Das ist uns völlig klar. Aber letztlich haben Sie keinen anderen Weg: Einnahmen oder Ausgaben.

Es ist eine politisch sensible Frage; dessen sind wir uns bewusst. Und es führt kein Weg daran vorbei, dass die Politik, hier speziell die Landesregierung, die Verantwortung für den Etatansatz und auch die Verantwortung für Kürzungsmaßnahmen hat. Man fragt gerne Sachverständige, wenn es Unternehmenslenker sind, heißen sie Unternehmensberater: Dann sagen Sie uns doch einmal, wo! – Aber am Ende bleibt die Verantwortung bei Ihnen, auch für politisch unangenehme und unpopuläre Entscheidungen.

Genau das ist das, was ich Ihnen mit auf die Reise geben muss. An diesen Entscheidungen wird die Politik voraussichtlich nicht vorbeikommen.

**Dr. Rainer Kambeck (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung):** Herr Vorsitzender! Zunächst möchte ich mich für meine Verspätung entschuldigen. Die schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen schon vor. Vielen Dank auch an die Organisation hier im Haus, die die Verteilung so kurzfristig noch ermöglichen konnte. Ich weiß nicht, was Sie für Redezeiten vereinbart haben, wahrscheinlich fünf Minuten als Eingangsstatement? Oder haben Sie eine strengere Vorgabe?

**Vorsitzender Christian Möbius:** Ihre grundsätzliche Stellungnahme konnten wir ja noch nicht lesen, sie ist gerade erst verteilt worden.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI):** Das ist nachvollziehbar. Daher werde ich noch einmal Bezug nehmen auf unsere wichtigsten Punkte, die in der Stellungnahme auf der ersten Seite hervorgehoben sind. Auf diese fünf Punkte will ich mich zunächst auch beschränken.

Starten möchte ich mit einer positiven Würdigung des aktualisierten Entwurfs, der jetzt vorliegt, in Kombination mit der aktualisierten Finanzplanung bis 2015. Es ist aus unserer Sicht durchaus so, dass die Landesregierung hier kein Erkenntnisprob-

lem hat. Man findet sehr viele Formulierungen im Entwurf des Haushaltsplans und insbesondere auch in der Finanzplanung, wo die Problematik, die Anforderungen, die bis zum Ende des Jahrzehnts erforderlich sind, deutlich beschrieben werden.

Die Landesregierung muss jedoch auch sehen, dass nur ein restriktiver Ausgabenzuwachs letztlich die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben schließen wird. Das ist eine ganz wichtige Formulierung, es wird aber oft übersehen, bei den Ausgaben zu kürzen. Die Vorschläge, die gemacht werden, die auch Herr Brügelmann schon angedeutet hat, führen ja nicht dazu, dass definitiv ein Kahlschlag in einem der Bereiche erfolgt oder dass Ausgaben drastisch gekürzt werden müssten.

Es ist schon sehr viel gewonnen – und das bietet ja die Schuldenbremse; darauf sollte man auch hinweisen –: Den Ländern ist in der Tat ein längerer Zeitraum zur Verfügung gestellt worden, bis zum Ende des Jahrzehnts hier einen Abbaupfad der Nettoneuverschuldung in Angriff zu nehmen und das auf diese doch etwas längere Perspektive zu erreichen. Da bieten sich doch einige Chancen, und die bestehen aus unserer Sicht darin, dass man den Ausgabenzuwachs in verschiedenen Bereichen drosselt.

Herr Brügelmann hat auch das schon angesprochen: Der Personalbereich ist sicherlich hier der größte Posten. In der Stellungnahme haben wir noch einmal – das hatten wir im Frühjahr bereits kritisiert – darauf hingewiesen, dass der Spielraum immer enger wird, wenn die kw-Vermerke gestrichen werden. Insgesamt begrüßen wir jedoch die Personalausgabenbudgetierung, die nun in der Ressortverantwortung liegt, wodurch man flexibler in den Ressorts sein kann und zum Beispiel Ausgabenüberhänge zeitlich übertragen werden können, immerhin auch bedingt zwischen Personal- und Sachausgaben. Das heißt, wenn Einsparungen da sind, kann das dazu führen, dass kw-Vermerke gestrichen werden. Man sieht, dass da Potenzial gehoben werden kann. Aus unserer Sicht ist jedoch die Schlussfolgerung falsch: Wenn kw-Vermerke gestrichen werden, verengt das für die kommenden Jahre wiederum den Spielraum, Stellen einzusparen.

Positiv anmerken möchte ich, dass das Effizienzteam als Aufgabe geplant hat, insgesamt eine Aufgabenkritik vorzunehmen. Das alles lässt ja auch erwarten, dass in der Tat Dinge ganz konkret formuliert werden und mit dem nächsten Entwurf und in der nächsten Haushaltsplanung dann auch umgesetzt werden, weil bis dahin das Effizienzteam schon konkrete Maßnahmen vorlegen wird.

Was die Kommunen betrifft: Wir haben schon verschiedentlich den Stärkungspakt Stadtfinanzen gelobt, weil das Volumen aus unserer Sicht nicht überdimensioniert ist. Das Land hat durchaus die Verantwortung und die Problematik erkannt, dass natürlich nur beides zusammen geht: die Kommunen wieder in die Lage zu versetzen, ihre Haushalte auszugleichen, und gleichzeitig den eigenen Haushaltsausgleich bis zum Ende des Jahrzehnts nicht aus dem Blick zu verlieren. Da wird es sicherlich auch noch einmal Diskussionen geben.

Die Beteiligung der Kommunen ist aus unserer Sicht auch in Ordnung; allerdings wird es zu Kontroversen führen, wenn man auch die abundanten Kommunen beteiligt. Das führt sicher dazu, dass die eine oder andere Kommune dann im Grunde da-

für bestraft wird, dass sie ihren Haushalt in Ordnung gebracht hat. Bei den Kommunen sind die Unterschiede groß; dies wird sicherlich noch für Diskussionen sorgen. Im Grunde genommen ist es aber positiv, dass der gesamte Stärkungspakt auf den Weg gebracht wurde.

Kritische Bemerkung – Herr Brügelmann hat es schon angedeutet –: Auch uns fehlen ganz konkrete Maßnahmen. Wenn Sie – was durchaus vergleichbar ist – nach Baden-Württemberg schauen, wo nicht Rot-Grün, sondern Grün-Rot regiert, finden Sie schon einzelne Maßnahmen, wie zum Beispiel, dass die Bezüge für die neu eingestellten Beamten temporär gekürzt werden. Das sind ganz deutliche Maßnahmen, an denen man sieht, dass sie strukturell auch Minderausgaben auf der Ausgabenseite bringen. Solche Vorschläge fehlen uns in dem Haushaltsplanentwurf bzw. in der Finanzplanung, soweit wir das verfolgen konnten.

Es ist notwendig, bei der Verschuldung einen Abbaupfad einzuschlagen, der aus unserer Sicht ehrgeiziger sein könnte. Man muss hier sicherlich noch differenzieren – auch das wurde im Haushaltsplan richtigerweise dargelegt –, indem man die Belastungen, die für das strukturelle Defizit unbedeutend sind, zum Beispiel die Belastungen im Zusammenhang mit der WestLB – diese eine Milliarde Euro im laufenden Haushalt und auch die Rücklagenbildung für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 –, separiert. Diese Maßnahmen erhöhen zwar die Nettoneuverschuldung, die in der Finanzplanung ausgewiesen ist, sind aber finanzielle Transaktionen, die im Grunde genommen bei der Messung des strukturellen Defizits keine Rolle spielen. Die Schuldenbremse ist ja so konstruiert, dass man sich auf die dauerhafte, strukturelle Neuverschuldung und die entsprechenden Defizite konzentriert. Das muss man also differenziert bewerten.

In anderen Fällen sagen wir immer, dass die Zinsbelastungen, die aus solchen Einmaltransaktionen hervorgehen, den Haushalt strukturell belasten. Sie sind glücklicherweise zurzeit sehr gering. Man kann aber nur davor warnen – und dafür muss man Vorsorge treffen –, dass die Zinsbelastungen in den kommenden Jahren erheblich steigen können. Dann steigen auch die Belastungen aus kreditfinanzierten Rücklagenbildungen. Im Grunde genommen muss man die Beträge immer differenzieren.

Wir sagen auch klar: Die Nettoneuverschuldung von ca. 2,1 Milliarden €, die sich 2015 noch vorfindet, birgt noch immer das recht hohe Risiko, den Haushaltsausgleich in den verbleibenden Haushaltsjahren bis zum Ende des Jahrzehnts nicht hinzubekommen.

Da könnte man noch mehr tun, indem man eben nicht nur – das wäre der dritte Punkt – die Prioritäten einfach mit Mitteln unterlegt. Ich weiß, dass die Landesregierung, auch der Finanzminister, es nicht gerne hört, wenn man die Studiengebühren und das beitragsfreie letzte Kindergartenjahr erwähnt. Aber das sind ganz deutliche Beispiele dafür, dass eine Landesregierung natürlich die Option hat, Prioritäten zu setzen, die natürlich auch finanziert werden müssen. Dann muss man aber auf der anderen Seite in ähnlicher Größenordnung etwas finden. Das ist in dem Puzzle des Haushalts gar nicht so leicht herausfinden, was das für Veränderungen waren. So ist es auch in Ihrer Fragestellung formuliert gewesen. Man findet sehr viele kleinere Positionen, die sich zum Teil saldieren. Es geht aber auch darum, strukturell die richtige

Größenordnung zu treffen. Wenn man die beiden Maßnahmen, Studiengebühren und beitragsfreies Kindergartenjahr, nimmt, dann ist das ein Volumen von ungefähr 400 Millionen €, das aus unserer Sicht bis jetzt noch nicht gegenfinanziert ist.

Was die Forderungen nach Steuererhöhungen anbetrifft, kann ich mich Herrn Brügelmann anschließen. Wir raten davon ab. Die Gründe hat Herr Brügelmann genannt. Außerdem sind wir der Meinung, dass dies im Grunde auch gar nicht in eine Konsolidierungsstrategie einer Landesregierung gehört. Das liest sich so, als würde man vonseiten der Landesregierung ganz stark darauf setzen, dass sich an der Steuerschraube etwas ändern wird und dass man darüber höhere Einnahmen und eine höhere Unterstützung des Konsolidierungspfades erwartet. Das ist aus unserer Sicht nicht redlich. Das kann man vielleicht in der politischen Agenda irgendwo notieren, aber in der Haushalts- und Finanzplanung sollte man davon aus unserer Sicht absehen und im Grunde genommen doch kalkulieren und eine Konsolidierungsstrategie auf Basis des geltenden Rechts vorlegen.

Letzter Punkt, obwohl danach nicht explizit gefragt wurde: Es ist nach wie vor in Nordrhein-Westfalen noch offen, die Schuldenbremse in die Landesverfassung zu übernehmen. Auch dafür plädieren wir noch einmal stark. Die Einschränkung, die man sowohl in der Finanzplanung als auch im Haushaltsplanentwurf findet, dass es nur dann Sinn macht, wenn die Kommunen nicht gleichzeitig belastet werden, ist eigentlich unnötig.

Es ist eigentlich bekannt, dass für die grundgesetzlichen Anforderungen der Schuldenbremse Land und Kommunen hier in einem Boot sitzen, ähnlich wie Bund und Sozialversicherungen in einem Boot sitzen. So wie es ja auch keinen Sinn macht, wenn der Bund Lasten auf die Sozialversicherungen verschiebt, so würde es hier keinen Sinn machen, wenn sich das Land zulasten der Kommunen konsolidieren würde. Denn letztlich würde die Verschuldung der Kommunen drastisch ansteigen. Das würde das Land nicht davor schützen, die Schuldenbremse nicht einzuhalten.

Insofern ist diese Bemerkung aus unserer Sicht unverständlich. Man sollte eben nicht diese Bedingung vor sich hertragen, sondern umsetzen, dass die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert wird, um so dem Ganzen etwas Nachdruck verleihen und dem Bürger deutlich zu machen, was in den nächsten Jahren an Konsolidierungsaufgaben ansteht.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Vielen Dank für die Einladung. Wir haben festgestellt, dass die Strukturen des aktualisierten Haushaltsplans gegenüber dem Vorläufer im Wesentlichen unverändert geblieben sind, wenn man von der Kapitalmaßnahme im Zusammenhang mit der WestLB absieht.

Der vorliegende Entwurf zum Landeshaushalt 2012 setzt den bislang eingeschlagenen Kurs der Landesregierung mit weiteren Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen und mit zusätzlichen Mitteln für Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung unter dem Stichwort „soziale Prävention“ fort. Wir haben diese politischen Prioritäten hier nicht zu bewerten. Jedoch stellen wir kritisch fest, dass die Landesre-

gierung auch bei der Finanzierung ihrer Linie treu geblieben ist. Sie lässt keinen bzw. nur einen zu geringen Ehrgeiz erkennen, ohne neue Schulden auszukommen. Sie setzt nach unserem Dafürhalten stattdessen in unvertretbar hohem Maße auf die Finanzierung auf Pump, statt an anderer Stelle im Haushalt Prioritäten zu setzen und Gegenfinanzierungen durch Einsparungen zu überlegen.

Infolge dessen liegt die Neuverschuldung trotz erheblicher Steuermehreinnahmen – das muss auch noch erwähnt werden – und sinkender Zinszahlungen mit 4,6 Milliarden € gegenüber dem Vorjahr weiter auf einem sehr hohen Niveau. Bei ernsthaften Sparbemühungen hätte sich diese Finanzierungslücke merklich verringern lassen. Wir sehen angesichts dieser Entwicklung nicht, wie die Nettoneuverschuldung von diesem hohen Sockel bis 2020 auf null gebracht werden soll, so wie es die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse verlangt.

Jedoch deuten der vorliegende Haushaltsplanentwurf und die aktualisierte Finanzplanung durchaus einen Konsolidierungspfad an. Auch könnte das Ziel eines Haushaltes, ohne neue Kredite ab 2020 auszukommen, rein rechnerisch knapp eingehalten werden, wenn das Konsolidierungstempo auch in den Jahren 2016 bis 2019 fortgesetzt würde. Aber, meine Damen und Herren, schon der Blick auf die steigenden, im Haushaltsvollzug noch zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben macht deutlich, dass dieser Konsolidierungspfad auf tönernen Füßen steht. Denn immerhin sollen diese von den einzelnen Ministerien noch zu erwirtschaftenden Einsparungen von derzeit über 700 Millionen € auf weit über 1 Milliarde € pro Jahr in den weiteren Finanzplanungsjahren ansteigen.

Wir halten das für ein ehrgeiziges Ziel und meinen zudem, dass es verfassungsrechtlich bedenklich ist, dass das Parlament in diesem Umfang auf sein originäres Recht verzichtet, über bestimmte Ausgaben im Einzelnen zu entscheiden, und dies der Regierung und Verwaltung überlässt.

Uns ist aufgefallen, dass die Kreditobergrenze laut Verfassung, nämlich die Summe der eigenfinanzierten Investitionen, in diesem Jahr rein rechnerisch nur aufgrund der globalen Minderausgaben eingehalten wird. Die Nettokreditaufnahme würde sich anderenfalls auf 5,3 Milliarden € belaufen und die eigenfinanzierten Investitionen in Höhe von 5,1 Milliarden € übersteigen. Hinzu kommen nach unserer Auffassung noch erhebliche Haushaltsrisiken, für die im Haushalt keine Sicherheitsmargen eingebaut sind. Solche Risiken bestehen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite.

Auf der Einnahmenseite sind vorzugsweise die Steuereinnahmen risikobehaftet. Sie können natürlich auch erheblichen Schwankungen nach unten unterliegen und müssen nicht wie in den letzten Jahren permanent steigen. Insofern sind die in der neuen Finanzplanung unterstellten Zuwachsraten, die zwischen 4,0 % und 4,5 % schwanken, zwar wünschenswert, aber sicherlich keine Selbstverständlichkeit.

Auf der Ausgabenseite sind es die Risiken, die sich aus der weiteren Entwicklung der Zinssätze auf den Finanz- und Kapitalmärkten ergeben. Natürlich können weitere Risiken im Zusammenhang mit der WestLB-Abwicklung nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Der Personaletat ist hier schon angesprochen worden. Ich möchte mich auf die dynamisch steigenden Pensionslasten, für die im Haushalt keine bzw. kaum Vorsorge getroffen wurde, beschränken. Hier wären nach unseren Berechnungen Pensionsrückstellungen in Höhe von mindestens 270 Milliarden € erforderlich. Angesichts dieser Größenordnung sind die Mittel, die in der Versorgungsrücklage und in dem Sondervermögen „Versorgungsfonds“ angesammelt worden sind, bestenfalls ein Tropfen auf den heißen Stein.

Außerdem ist in diesem Zusammenhang kritisch anzumerken, dass diese Vorsorge schuldenfinanziert ist und dass das Land Nordrhein-Westfalen mit diesem Sondervermögen „Versorgungsfonds“ eigene Schuldverschreibungen aufgekauft hat. Das heißt also, im selben Maße, wie die Mittel des Versorgungsfonds gestiegen sind, ist auch die Neuverschuldung gestiegen und somit auch die Zinsbelastung für den Landeshaushalt. Das war jedenfalls in der Vergangenheit so, wie wir festgestellt haben. Ob dieses beschriebene Vorgehen, so eine Art „In-sich-Verschuldung“, auch gegenwärtig noch praktiziert wird, entzieht sich unserer Kenntnis.

Fazit: Es dürfte meines Erachtens klar sein, dass die Einhaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse mehr erfordert als das Hoffen auf sprudelnde Steuerquellen und das unsystematische Absenken von Ausgabenansätzen und der Hoffnung, dass die globalen Minderausgaben auch tatsächlich erwirtschaftet werden.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Vielen Dank, Herr Wirz, meine Herren Sachverständigen. – Wir kommen jetzt direkt zur Fragerunde. Ich darf um Wortmeldungen bitten. Herr Kollege Börschel, bitte.

**Martin Börschel (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Namens der SPD-Fraktion herzlichen Dank an die Sachverständigen, die hierher geeilt sind und uns ihre schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen überbracht haben.

Ich möchte gerne die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände fragen. Sie haben im Allgemeinen, was die Gemeindefinanzierung per se angeht, aber auch in vielen Einzelbereichen – Schule, Gesundheit, Jugend, Soziales, Umwelt – mit auf den Weg geben wollen, dass Sie deutlich höhere Finanzierungsbedarfe der kommunalen Familie in Richtung Land sehen.

Jetzt haben Sie ja – es ist heute optisch schön getrennt – die andere Seite auch gehört. Die übrigen Sachverständigen haben dem eine klare Absage erteilt. Daher interessiert mich, ob Sie jetzt nach dem Vortrag der Wissenschaft und des Bundes der Steuerzahler Ihre Position uns gegenüber neu justieren oder welche Antwort Sie darauf geben wollen.

Zum anderen möchte ich gerne Herrn Brügelmann unmittelbar ansprechen. Der Hinweis, dass die Politik in der Verantwortung ist, Konsolidierung zu beschließen, war per se jetzt nicht so furchtbar neu für mich. Ich war allerdings zwischendurch ganz gespannt und hatte meinen Stift gezückt, als Sie zweimal angehoben haben, um uns zu erklären, wo es denn geschehen könne. Offen gestanden, wahrscheinlich war es der Kürze der Zeit geschuldet, haben sich Ihre Hinweise doch mehr in Allgemeinplät-

zen verloren, nach dem Motto: Man muss ordentlich analysieren, aber verantwortlich sind wir am Ende.

Langer Rede kurzer Sinn: Mich würde jetzt doch noch die Finalisierung Ihres eigenen Vorschlags interessieren: Was würden Sie denn vorschlagen, wo man mittel-, kurz- und langfristig – bitte in diese drei Bereiche aufgeteilt – die Konsolidierung, den Rotstift wirklich ansetzen sollte? Je konkreter, desto besser!

**Ralf Witzel (FDP):** Auch ich darf im Namen der FDP-Landtagsfraktion den Sachverständigen für Ihre Ausführungen danken. Ich habe einige Anmerkungen und Nachfragen, die sich aus Ihren Vorträgen ergeben.

Zum einen fand ich die Hinweise sehr interessant, dass ausdrücklich von mehreren Experten davor gewarnt wurde, Konsolidierungsstrategien, wenn man sie ernsthaft und nachhaltig meint, auf dem Weg der Steuererhöhungen zu finanzieren. Diese Einschätzung teilen wir ganz ausdrücklich. Es wurde ja darauf hingewiesen, dass es dafür durchaus auch empirische Erfahrungen gebe. Da möchte ich gerne nachfragen, ob diese wissenschaftlich bekannten Zusammenhänge noch einmal dargestellt werden können, weil das sicherlich für die weitere Debatte sehr wichtig sein wird. Wir haben ja eine Reihe von Steuererhöhungen, auch die Einführung bzw. Wiedereinführung von Steuern in der letzten Zeit gehabt, etwa eine höhere Grunderwerbsteuer sowie die Wiedereinführung der Wassersteuer. Es sind ja auch weitere Themen auf der Agenda, von der Vermögensteuer bis sonst wohin. Es gibt wenig, das von bestimmten Teilen des Parlaments ausgeschlossen wird.

Zum Zweiten würde mich Ihre Einschätzung interessieren, wie Sie die weitere Zinsentwicklung sehen. Ich habe von allen, die sich heute dazu geäußert haben, herausgehört, dass wir eigentlich verdammt günstige Rahmenbedingungen haben. Wir haben ein hervorragendes konjunkturelles Umfeld mit historisch hohen Steuereinnahmen gehabt, eingebettet in einer Phase historisch niedriger Zinsen. Alle Parameter, die die Haushaltsentwicklung begünstigen und helfen, den Haushalt zu konsolidieren, sind momentan gegeben.

Wie ist eigentlich die Solidität und Weiterentwicklung des Landeshaushalts, wenn dem nicht mehr so ist? Gehen Sie davon aus, dass das konjunkturelle Umfeld, die daraus resultierenden Steuereinnahmen und das Zinsniveau in den nächsten Jahren so bleiben werden, oder gibt es da berechtigte Befürchtungen auch im Rahmen der europäischen Entwicklung, dass hier mit Zinssteigerungen zu rechnen ist, die für die kommunalen Haushalte wie auch für das Land wie ein Damoklesschwert über der Entwicklung schweben und dementsprechend eigentlich heute schon eine sehr viel konsequentere Konsolidierung erfordern?

Wir teilen ausdrücklich die Feststellung, die getätigt wurde, dass es eine Ausweitung einer Vielzahl sozial motivierter Ausgaben gegeben hat. Man könnte das noch um das Sozialticket ergänzen, nicht nur Studiengebührenverzicht und beitragsfreie Kita. Insofern hat Politik auch selber zu der Schuldenaufnahme beigetragen.

Meine letzte Frage für die erste Runde: Einzelne Sachverständige haben zu dem Thema Kosten und Risiken, die aus der WestLB-Abwicklung resultieren, Stellung be-

zogen. Nun ist es ja so – das möchte ich auch fachlich gar nicht angreifen –, dass die bisherige zusätzliche Milliarde im Haushalt 2012 für die WestLB haushaltsrechtlich als Investition betrachtet wird, weil der Landesbeteiligung entsprechendes Kapital zugeführt wird. Wir hatten das in einer der letzten Ausschusssitzungen erörtert.

Dort war auch die fachliche Auffassung des Ministeriums, dass das nicht automatisch so ist, sondern im Einzelfall bewertet werden muss, aus welchen Gründen Nachschussbedarf dort für diese öffentliche Gesellschaft besteht. Es kann ja auch Fälle geben, dass wegen Verklagtwerdens aus Libor-Prozessrisiken auf einmal 5 oder 8 Milliarden € zu zahlen sind, und zwar von bereits vorhandenen Titeln. Man wird es sicher nicht als Investition betrachten, wenn das Land diese Rechnungen begleicht.

Dazu würde mich Ihre Einschätzung interessieren: Wie sinnvoll ist eigentlich der Investitionsbegriff, wenn bei einer Gesellschaft, die sich in Abwicklung befindet und bei der klar ist, dass in Zukunft noch hohe Kosten daraus resultieren werden, jeder finanzielle Nachschuss aus dem Landeshaushalt, um das aufzufangen, zunächst daraufhin überprüft wird, ob man das nicht auf der Investitionsseite verbuchen kann, obwohl eigentlich nur offene Rechnungen beglichen werden, die null Komma null investiven Charakter haben?

**Vorsitzender Christian Möbius:** Ich schlage vor, dass die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände beginnen, die an sie gerichteten Fragen zu beantworten.

**Dr. Kai Zentara (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):**

Wir haben das Problem, dass Herr von Kraack, der bei uns für die Finanzen zuständig ist, aus einem absolut vorrangigen familiären Grund diese Sitzung leider vorzeitig verlassen musste. Ich versuche trotzdem, die Problematik aus allgemeiner Sicht darzustellen.

Wir müssen als Kommunen in der Lage sein, die Aufgaben, die uns quasi per Gesetz und Verfassung übertragen worden sind, finanzieren zu können. Auch kommunale Selbstverwaltung, die in der Verfassung garantiert ist, kann nur verwirklicht werden, wenn eine entsprechende Finanzierung sichergestellt ist. Insofern müssen wir an der Stelle den Ball an den Landes- oder auch Bundesgesetzgeber zurückspielen, der für eine auskömmliche Finanzierung in seinen Haushalten zu sorgen hat. Insofern sind auch da die Spielräume, die wir haben, sehr eng.

Grundsätzlich treten wir natürlich dafür ein, dass es solide Staatsfinanzen gibt und dass die Verschuldung – sei es bei uns, sei es bei dem Land oder beim Bund – nicht exorbitant hoch wird, sodass eine komplette Unbeweglichkeit eintritt. Nur, für uns muss die Ausführbarkeit unserer gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben im Vordergrund stehen.

**Axel Welge (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):**

Herr Börschel, ich möchte noch einmal für den Umweltbereich deutlich machen: In unserer Stellungnahme haben wir ausgeführt, dass wir nicht mehr Geld wollen, sondern dass es anders verteilt werden muss. Nehmen wir die hundert Stellen, die gera-



de beim Land geschaffen werden. Es kann nicht wahr sein, dass das Land jedes Jahr hundert neue Stellen im Bereich der Umweltüberwachung schafft, gleichzeitig aber die Kommunen, die mehr als 50 % der 14.800 emissionsschutzrechtlichen Anlagen betreuen, keinen einzigen Mitarbeiter davon bekommen. Deswegen war die Bitte nicht nach zusätzlichen Ausgaben, sondern danach, sie anders zu verteilen.

Der zweite Punkt, der nach unserer Auffassung ganz wichtig ist, ist, dass man beim Klimaschutzgesetz ganz offen redet. Nach Art. 78 Abs. 3 gibt es das Konnexitätsprinzip, das vom Landtag mit sehr, sehr breiter Mehrheit in der vorletzten Legislaturperiode beschlossen wurde. Das Konnexitätsprinzip sieht nach unserer Auffassung zu Recht vor, dass das Land immer dann, wenn es den Kommunen neue Pflichten auferlegt, auch etwas zur Finanzierung sagen muss. Dazu wird im Moment jedoch noch nichts gesagt.

Unabhängig davon möchte ich eines ganz offen sagen: Wenn das Land tatsächlich im nächsten Jahr Geld in die Hand nehmen sollte, um die Städte beispielsweise bei der Gebäudesanierung zu unterstützen, ist das kein herausgeschmissenes Geld, sondern es sind rentierliche Investitionen. Jeder Cent, der für den Klimaschutz ausgegeben wird, ist gut investiertes Geld, zieht automatisch Folgewirkungen im Bereich der Gebäudewirtschaft nach sich und führt zu entsprechend höheren Steuereinnahmen. Insofern muss man das von der gesamtwirtschaftlichen Perspektive sehen.

Ich möchte noch einmal betonen: Wir fordern nicht mehr Geld, sondern wir fordern erstens eine vernünftige gleichmäßige Verteilung, von der wir auch profitieren. Und zweitens: Wenn es zu zusätzlichen Lasten kommt, sollte man das verfassungsrechtliche Gebot der Konnexität ernst nehmen.

**Martin Börschel (SPD):** Das heißt, Ihre Forderung nach Erhöhung des Verbundsatzes haben Sie hiermit zurückgenommen?

**Axel Welge (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Ich habe das für den Bereich „Umwelt“ kommentiert. Das war jetzt nicht die vor die Klammer gezogene Geschichte.

**Ralph Brügelmann (Institut der deutschen Wirtschaft):** Verzeihen Sie, Herr Börschel, wenn ich Ihnen eine Trivialität erzählt habe. Mir ist schon sehr bewusst, dass es im Prinzip eine ist. Aber es ist aus meiner Sicht tatsächlich ein immer wiederkehrendes Spiel zwischen Politik und Wissenschaft: Sagen Sie uns, wo wir sparen sollen!

Ich habe eben die Analogie gebracht: In dem Moment, wo ich eine Bilanz analysiere, weiß ich nicht, wie ich die Bilanz des Unternehmens wieder in Ordnung bekomme. Ich weiß nur: Ich sollte ihm lieber kein Geld leihen. – Ich bin jetzt genauso Außenstehender, wie ich es damals als Bank-Azubi war. Ich kann jetzt nur die Dimensionen abschätzen.

Verzeihen Sie mir die Aussage: Der NRW-Landeshaushalt hat einen größeren Konsolidierungsbedarf, zumindest in absoluten Zahlen. Das ist so. Dann sehen wir au-

tomatisch: Mit kleineren Beträgen kommen wir nicht weiter. Das ist so. Wenn wir dann sagen, die und die Beträge sind groß genug, dann ist natürlich das nächste Problem, dass erwidert wird: Mensch, wir haben eine Verwaltungsstruktur, die dieser Ausgaben bedarf. Sie leistet offensichtlich auf ihre ganz spezielle Art die öffentlichen Verwaltungsleistungen, die wir benötigen.

Die nächste Konsequenz ist: Wenn Sie sagen, der Posten ist einerseits groß genug, um die Einsparungen zu bekommen, die Sie haben wollen, auf der anderen Seite brauchen wir aber in den gegenwärtigen Strukturen diese Ausgaben, dann benötigt man eine Analyse der Verwaltungsstrukturen, um herauszufinden, wie man die Strukturen verändern muss, um entsprechende Einsparungen herbeiführen zu können.

Ich erinnere hier nur an die Ausführungen von Herrn Kambeck in der Januar-Anhörung. Das RWI hatte sich ja in Kooperation mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für genau solche Strukturanalysen beworben. Aus der Analyse solcher Projekte kann man dann sehen, wie es andere machen, möglicherweise besser im Sinne von billiger.

**Martin Börschel (SPD):** Das heißt, Sie würden Externe da einbinden?

**Ralph Brügelmann (Institut der deutschen Wirtschaft):** Wir sind da gerne zu Kooperationen bereit. Wir können jetzt nicht sagen, wir analysieren ex ante einmal alles durch. Diese Gelder haben wir leider auch nicht, um Leute einfach abzustellen, die dann das für Sie machen, in der Gefahr, dass doch keiner auf uns hört. Denn – ich wiederhole mich – Etatentscheidungen sind am Ende politische Entscheidungen. Wenn Ihnen unsere Empfehlungen schließlich nicht so gefallen, haben wir höchstwahrscheinlich umsonst gearbeitet. Deswegen würden auch wir das nur tun, wenn wir einen konkreten Auftrag bekommen.

Das ist immer wieder das gleiche Problem: Konkret sagen, welche Maßnahmen möglich und umsetzbar sind, kann nur ein Insider. Wir als Sachverständige, die hier geladen sind, sind in dem Sinne erst einmal Outsider. Wir können durch eine Analyse Ihrer Ausgabenstruktur – und da nicht nur der Etatansätze, sondern wirklich auch der Verwaltungsabläufe – zu Insidern werden. Aber im Moment sind wir es nicht, das muss ich leider so klar sagen.

Ich könnte jetzt auch noch etwas zu Steuererhöhungsstrategien sagen; das war auch in meinem Vortrag enthalten. Aber dazu wurde Herr Kambeck angesprochen. Deswegen möchte ich das Wort weitergeben.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI):** Eine kurze Ergänzung, Herr Börschel. Ich bin auch sehr dafür, dass die Wissenschaft Ihre Frage sehr, sehr ernst nimmt. Es gab verschiedene Ökonomen, die auch im Sachverständigenrat immer wieder gesagt haben, das sei Sache der Politik; die Ökonomen sollten nur darauf hinweisen, dass gespart werden sollte. Diese Auffassung teilen wir ausdrücklich nicht.

Aber dann bitten wir natürlich auch darum, dass die Positionen, die wir ansprechen, etwa Studiengebühren und beitragsfreie Kindergartenjahre, beachtet werden. Da sehen wir ja auch keine Leistungsverbesserung und auch gar nicht den Verteilungspunkt. Denn bei den Kindergartenbeiträgen war es ja vorher schon so, dass Familien, die in einer finanziell prekären Situation sind, keine Beiträge zahlen mussten. Allenfalls hätte man da vielleicht die Stellschraube verbessern können, damit man mehr Familien hereinnimmt. Aber die Beitragsfreiheit für alle Familien ist eben doch eine strukturell sehr belastende Maßnahme, bei der wir zumindest ansprechen und fragen, wo denn die Gegenfinanzierung in ähnlicher Größenordnung ist.

Wenn wir uns den Stärkungspakt und die damit verbundenen Leistungen der Kommunen anschauen, kann ich nur sagen, dass die Wissenschaft großen Respekt vor dem hat, was zusammengetragen wird. Die Haushaltssanierungspläne der Kommunen, die im Stärkungspakt sind, sind Maßnahmen, die muss man erst einmal vor Ort umsetzen. Wir werden das dann kritisch begleiten und sehen, welche Maßnahmen tatsächlich realisiert werden.

Oder, auf anderer Ebene: Die Kollegen in Baden-Württemberg haben sich getraut, die Einstiegsgehälter für die neu eingestellten Beamten für die ersten vier Jahre zu kürzen. Das sind Maßnahmen, die tatsächlich strukturelle Ausgabensenkungen bedeuten.

Ich denke, da haben wir, alle Sachverständigen zusammen, einige Bereiche genannt, die durchaus als ganz konkrete Vorschläge verstanden werden können.

Dann hat Herr Witzel verschiedene Punkte angesprochen, zunächst bezüglich des Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Steuerbelastung. Da gibt es in der Tat eine ganz große Evidenz nicht nur in der theoretischen, sondern auch in der empirischen Literatur, von der vieles aus dem amerikanischen Raum stammt, was die Steuersenkungen in Amerika betrifft. Aber es macht vielleicht Sinn, das auf unsere eigenen Erfahrungen herunterzubrechen. Wir haben ja entsprechende Beispiele, die uns noch in guter Erinnerung sind, da sie erst in der vorangegangenen Dekade stattgefunden haben.

Für Sie in den Parteien, die die rot-grüne Landesregierung stellen, ist es ja sehr interessant, wenn man sich anschaut, wer denn in den vergangenen zehn bis zwölf Jahre die Steuern gesenkt hat. Es waren eine rot-grüne Bundesregierung und die Große Koalition.

Jetzt kann man sich natürlich streiten – das ist für die Wissenschaft immer der entscheidende Punkt –, welches die kausalen, die unmittelbaren Effekte sind. Es gibt jedoch auch hier sehr viele Untersuchungen, die durchaus belegen, dass die Steuersenkungen, die gerade im Unternehmensbereich vorgenommen wurden, mitgeholfen haben, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu stärken. Man muss insbesondere für Deutschland klar sehen, dass wir eine andere Unternehmensstruktur haben als zum Beispiel in Amerika. Über 80 % der Unternehmen in Deutschland sind Personenunternehmen und insofern von der Einkommensteuer betroffen. Ich glaube, das wird oft unterschätzt.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Von Unternehmen selbst auch!)

– Von Unternehmen selbst durchaus auch. Aber man muss immer sehen: Man hat hier irgendwelche „reichen“ Bürger mit hohem Einkommen im Blick, aber ganz oft sind es die selbstständigen Unternehmen, die mit Steuerbelastungen getroffen werden. Die Evidenz in der Literatur ist groß, dass die irgendwie reagieren. Selbst sehr viele der legalen Ausweichmöglichkeiten können dazu führen, dass im Grunde genommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Inland negativ beeinträchtigt wird.

Es kommt ein weiterer Punkt hinzu. Man muss sich vergegenwärtigen – das ist überall nachzulesen, zum Beispiel im Haushaltsplanentwurf, in der Finanzplanung –: Basis ist immer die Steuerschätzung, die im Mai aktuell vorgenommen wurde. Jetzt kann man sich darüber streiten, ob das so positiv weitergeht. Übrigens: Die Steuerschätzung ist sogar aktuell. Meine Kollegen, die den Konjunkturbericht erstellen, nehmen das zurzeit etwas zurück, was den Zuwachs an Steuereinnahmen anbetrifft. Da ist die Landesregierung für die drei Jahre 2013, 2014 und 2015 mit jeweils über 4 % Zunahme recht optimistisch. Ihre Erwartung ist, dass sich die Steuereinnahmen von Rekordhöhe zu Rekordhöhe verändern, vorausgesetzt die Entwicklung ist weiterhin so positiv wie angenommen.

Das zeigt deutlich, dass wir im Grunde genommen gesamtstaatlich kein Einnahmenproblem haben. Vielleicht haben wir konnexitätsrelevante Punkte, dass man zwischen den Ebenen schauen muss, ob die Einnahmen auch anreizverträglich verteilt sind. Das betrifft insbesondere Kommunen und Länder. Aber von der Gesamthöhe her muss man sagen, wir sind längst wieder über dem Niveau von 2008 und erwarten weitere Steigerungsraten bei den Steuereinnahmen, sodass unsere These wäre: Man hat kein Einnahmenproblem, gesamtstaatlich nicht und im Durchschnitt auf den Ebenen aller Gebietskörperschaften auch nicht.

Bei einigen Steuern – die Grunderwerbsteuer hat Herr Witzel angesprochen – kommt hinzu, dass Sie oft nicht genau wissen, wie diese Steuerbelastung weitergeleitet wird. Bei der Grunderwerbsteuer gibt es auch eine relativ große Evidenz, dass ein hoher Anteil dieser Steuererhöhungen von Mietern getragen wird. Da muss man hinterfragen: Ist das die Steuerinzidenz, die sich die Landesregierung aktuell vorstellt und die man sich bewusst macht?

Stichwort Zinsentwicklung: Natürlich können auch wir nicht voraussagen, wie sich die Zinsen entwickeln werden. Aber relativ banal ist die Aussage, dass sie steigen werden; sie können kaum noch sinken. Insofern hat das immer zwei Seiten. Die niedrigen Zinsen haben den Druck etwas genommen. Das sieht man insbesondere auf kommunaler Ebene bei der Entwicklung der Kassenkredite. Dass wir eine inverse Zinsstruktur hatten, hat sicherlich auch bei der einen oder anderen Kommune dazu geführt, dass man eher in die kurzfristigen Liquiditätskredite gegangen ist, statt langfristig fundierte Kredite aufzunehmen. Das bringt derzeit Entlastung, vermindert auch etwas den Druck, aber ist vielleicht gleichzeitig eine ungute Motivation auf kommunaler Ebene gewesen, die Kassenkredite zu erhöhen.

Konsequente Konsolidierung über die Einhaltung der Schuldenbremse, Stichwort „Investitionen“: Herr Witzel, das ist einerseits vollkommen richtig. Man muss noch einmal über die Bezeichnung reden. Welche Qualität haben diese Beträge, die jetzt für die WestLB-Abwicklung investiert werden? Das würde ich jedoch gerne von der

Frage „Höhe der Neuverschuldung“ trennen. Hier sind wir derzeit – das haben wir hier schon häufiger betont – in einer etwas merkwürdigen Situation, weil nach der Landesverfassung immer noch die eigenfinanzierte Investitionshöhe die Begrenzung der Neuverschuldung darstellt.

Für uns ist aus ökonomischer Sicht schon sehr viel spannender, sich mit der Schuldenbremse zu beschäftigen und bis zum Ende des Jahrzehnts einen Abbaupfad vorzulegen. Das wurde hier angesprochen. Wir sehen genauso wie die Kollegen vom Steuerzahlerbund, dass es auch für Nordrhein-Westfalen möglich ist, diesen Abbaupfad erfolgreich zu bestreiten und das Haushaltsdefizit, die strukturelle Neuverschuldung, bis zum Ende des Jahrzehnts abzubauen. Wir sehen jedoch bei dem, was bis jetzt vorliegt, auch die Risiken, die darin bestehen, dass man mit der derzeitigen Planung doch noch einen relativ großen Anteil dieser Konsolidierungsmaßnahmen auf die zweite Hälfte des Jahrzehnts schiebt. Da sehen wir schon erhebliche Risiken, weil man im Grunde genommen kaum voraussagen kann, auch mit Blick auf die europäische Entwicklung, wie dann das makroökonomische Umfeld ist.

Wenn wir konjunkturbedingt große Probleme haben, dann haben wir wieder etwas mehr Spielraum. Die Schuldenbremse gibt her, dass wir konjunkturbedingt dann höhere Schulden machen könnten. Aber man kann nur davor warnen, weil es derzeit in der Wissenschaft – das muss man auch sagen – eine große Auseinandersetzung darüber gibt, wie man im Zusammenhang mit der Schuldenbremse diese Einteilung in konjunkturbedingte und strukturbedingte Verschuldung überhaupt sauber abgrenzen kann. Fazit ist: Ganz sauber kann man das nicht machen. Es spricht jedoch dafür, dass man sich einen Puffer schafft und die derzeit günstige Situation stärker ausnutzt, um diesen Abbaupfad ehrgeiziger zu gestalten.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Den Letzten beißen die Hunde. Ich kann im Prinzip nur all das wiederholen, was meine Vorredner hier gesagt haben. Wenn man sich jeden Tag die Wirtschaftsnachrichten und die Wirtschaftszeitungen durchliest, dann kann man zu dem Schluss kommen, dass in absehbarer Zeit noch eine gewisse Abschwächung der Konjunktur wahrscheinlich ist mit der Folge, dass dann die Steuereinnahmen doch nicht mehr so heftig sprudeln, wie das zurzeit der Fall ist. Das ist das eine.

Zum anderen lässt das, was auf europäischer Ebene vonseiten der EZB gemacht wird, eine gewisse Inflationsgefahr befürchten mit der Folge, dass eventuell irgendwann einmal die EZB gezwungen sein wird, die maßgeblichen Zinssätze zu erhöhen. Das heißt, das, was hier als fundamentale Grundannahme diesem Haushalt zugrunde liegt, nämlich steigende Steuereinnahmen bei mehr oder weniger gleich bleibenden günstigen Zinssätzen über die Zeit bis zum Jahr 2020, halten wir für ziemlich optimistisch.

Wir teilen die Auffassung des RWI, dass Nordrhein-Westfalen kein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem hat. Es ist von Herrn Brügelmann auch angesprochen worden, dass es Studien gibt, dass Konsolidierungen über Einnahmenerhöhungen stets gescheitert sind. Das können wir insofern bestätigen, als wir auch eine entsprechende Studie angefertigt und diese Ergebnisse dort bestätigt gesehen

haben. Das heißt also: keine Steuererhöhungen zur Konsolidierung der Finanzen, sondern man muss auf der Ausgabenseite ansetzen. Konsolidierung auf der Einnahmenseite funktioniert nicht, sondern führt im Ergebnis zu noch höherer Verschuldung.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Auch seitens der grünen Fraktion ein Dankeschön an die Sachverständigen für ihre Stellungnahmen. Ich möchte zunächst die kommunalen Spitzenverbände fragen. Beim 9. Schulrechtsänderungsgesetz haben Sie schon unmittelbar nach Anlaufen der Verbändeanhörung eine Verfassungsbeschwerde in Aussicht gestellt. Insofern frage ich mich: Wo ist der Punkt für diese Verfassungsbeschwerde?

Um es konkret zu machen: Sie haben in diesem Zusammenhang Barrierefreiheit als ein Merkmal angeführt. Ich will das an der Stelle nicht fachlich vertiefen, sondern möchte nur deutlich machen, an welcher wichtigen Schnittstelle wir uns befinden. Glauben Sie, dass die Barrierefreiheit ausschließlich im Rahmen von Inklusion eine Rolle spielt oder möglicherweise bei den Planungen der Kommunen generell von Bedeutung ist?

Die anderen Fragen, was das GFG usw. anbetrifft, hat Herr Börschel schon angesprochen.

Herrn Brügelmann und Herrn Kambeck möchte ich jetzt etwas fragen. Sie sagen, auf der einen Seite habe es Entlastungen bei den Gebühren – Kita-Gebühren und Studiengebühren – gegeben, die seien aber nicht gegenfinanziert worden. Wir haben gesagt, die 400 Millionen € Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer sollten die Gegenfinanzierung sein. Das ist jedoch nicht mein Punkt, sondern: Sie kritisieren, dass man keinen Steuererhebungswettbewerb machen muss, beziehen Abgaben und Gebühren ausdrücklich ein und beziehen es namentlich – zumindest in einer Stellungnahme – auf Kies-Euro, Wassercent und andere Punkte, schlagen jedoch andererseits vor, die Studiengebühren und die Kita-Gebühren wieder einzuführen.

Wo ist die innere Logik zwischen diesen unterschiedlichen Tatbeständen? Glauben Sie, dass der Wassercent eine schädlichere konjunkturelle Wirkung hat als zum Beispiel Kita-Gebühren, die zumindest nach meinem Kenntnisstand im Wesentlichen Haushalte betreffen, die im Einkommensvolumen zwischen 40.000 und maximal 50.000 € liegen? Natürlich liegen auch Haushalte darüber, aber mir geht es um die, die im Wesentlichen davon betroffen sind.

(Heike Gebhard [SPD]: Es gibt welche mit 24.000 €!)

– Auch die. Aber ich meinte jetzt, ob das von der größeren Beitragszahlermenge her eine andere Gruppe ist. Es würde mich interessieren, wo der Unterschied in der Logik ist.

Dann, Herr Brügelmann, Sie haben Herrn Börschel geantwortet, Sie seien Outsider, was die Bewertungsmaßstäbe angeht. Ich nehme zwei Punkte heraus, die in der öffentlichen Diskussion eine Rolle gespielt haben und natürlich noch im Haushalt sind.

Das Stichwort „Meistergründungsprämie“ ist viel diskutiert worden. Da gibt es jetzt über EU-Mittel 7.500 € für jeden, der den Meistertitel bekommt. Gleichzeitig könnte man sich vorstellen, das einzusparen, indem man beispielsweise auf Kreditbasis umzustellt, um das vielleicht mit einem größeren Volumen revolving hierinzuholen. Halten Sie das für schlecht? Würden Sie sagen, das ist kein guter Konsolidierungsvorschlag?

Ein anderer Punkt ist ebenfalls viel diskutiert worden: Die CDU wirft der rot-grünen Landesregierung vor, dass sie Mittel für den Eigenheimausbau – 2008 ist eine gute halbe Milliarde Euro ausgeschüttet worden –, und zwar für Einfamilienhäuser, abschmelzen könnte und möglicherweise für andere Quartiersmaßnahmen, auch auf kreditfinanzierter Basis, ausbringt. Halten Sie das für vernünftig, oder ist das konjunkturschädlich und möglicherweise sogar sozialfeindlich, wie es Herr Kollege Schemmer in einer Debatte gesagt hat?

Letzte Frage: Nun sind die „Unternehmer NRW“ nicht da, aber vielleicht frage ich in dem Zusammenhang Herrn Brügelmann. Die „Unternehmer NRW“ schließen in ihrer schriftlichen Stellungnahme ausdrücklich den Bereich „Schule“ aus. Sie finden es gut, dass bis 2015 die Mittel, die im Bereich Demografie eingespart werden könnten – ich glaube, das ist in allen Stellungnahmen angesprochen worden –, im Haushalt verbleiben. Halten Sie das für richtig und zielführend, oder würden Sie vorschlagen, dass die Demografiegewinne, die vorhanden sind, eher aus dem System herausgenommen werden sollten und insofern die Neuverschuldung gesenkt werden sollte?

**Ina Scharrenbach (CDU):** Wir beraten letztendlich einen Haushalt, der dem Grunde nach schon zu drei Vierteln vollzogen ist. Insofern möchte ich eine Frage an den Bund der Steuerzahler richten. Es geht um das von Ihnen bereits angesprochene Instrument der globalen Minderausgaben.

Erste Frage: Halten Sie dieses Instrument der globalen Minderausgaben für vereinbar mit einer transparenten und nachvollziehbaren Haushaltswirtschaft?

(Zuruf von der SPD: Minister Linssen!)

– Sie sind ja jetzt an der Regierung; insofern müssen Sie sich die Frage auch gefallen lassen.

Die zweite Frage, die sich daran anschließt, ist, ob sich aus Ihrer derzeitigen Erkenntnis des Haushaltsvollzugs vielleicht schon strategische strukturelle Bereiche erkennen lassen, wo es zu Minderausgaben kommen wird.

Die dritte Frage geht an den Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, Herrn Welge. Sie hatten den Stellenaufwuchs von 100 Stellen im Umweltbereich der Mittelinstanzen angesprochen. Daher die konkrete Frage unsererseits, ob zwischenzeitlich schon Gespräche stattgefunden haben, zu welchem Zweck dieser Personalaufbau stattfindet.

**Dr. Kai Zentara (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Ich fühle mich angesprochen, noch einmal etwas zum Thema „Inklusion“ zu sagen.

Die UN-BRK ist bereits im Jahr 2007 von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden und Anfang 2008 in Kraft getreten. Wir als kommunale Spitzenverbände beschäftigen uns seit dieser Zeit mit dem Thema. Wir stehen natürlich in intensiven Gesprächen mit dem Schulministerium und haben versucht, die verschiedenen Rechtsauffassungen mit den Kollegen dort zu diskutieren.

Wie Sie vielleicht wissen, hat Prof. Höfling im Auftrag des Städtetags eine umfangreiche Ausarbeitung vorgelegt, die diese einzelnen Positionen, die den Kommunen als Mehrkosten entstehen, und die Konnexitätsrelevanz und den Konnexitätsanspruch glasklar begründet. Das wird leider vom Schulministerium ignoriert. Es wird versucht, das wegzuschreiben. Man hat es noch nicht einmal für notwendig gehalten, die nach § 7 KonnexAG vorgeschriebene Kostenfolgeabschätzung vorzulegen.

Insofern sind wir sehr enttäuscht und verstehen nicht, warum das Schulministerium so agiert, zumal es an anderer Stelle immer wieder heißt, dass auch das Land genau wie die kommunalen Spitzenverbände an dem Herstellen einer gelingenden Inklusion, einer qualitativ hochwertigen Inklusion, sehr interessiert ist. Dieser Widerspruch muss aufgelöst werden; er muss auch durch den Haushaltsgesetzgeber aufgelöst werden.

(Zuruf von der SPD)

– Im Jahre 2012 hätte Sie schon anfangen sollen, am besten schon 2011 oder schon 2010. Wie gesagt, 2008 ist das in Kraft getreten.

(Zuruf von der SPD: Ende 2009!)

– 2008. Unterschrift Ende 2007, Inkrafttreten 2008. Das kann man im Bundesgesetzblatt nachlesen, wenn man es möchte.

Nochmals konkret zu dem Thema „Barrierefreiheit“: Es gibt natürlich Vorschriften aus dem Baugesetzbuch, aus der Bauordnung NRW, die Barrierefreiheit verlangen. Das, was in der UN-BRK und speziell für den Schulbereich vorgesehen ist, geht weit darüber hinaus. Insofern sind da die Kommunen auch mehr gefordert als ohne die UN-BRK, die wir – das möchte ich noch einmal betonen – ausdrücklich begrüßen. Wir sind für Inklusion, wir wollen jedoch in der Lage sein, eine qualitativ hochwertige Inklusion umzusetzen. Das können wir aus eigener Kraft leider nicht.

**Axel Welge (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):**

Frau Scharrenbach, ganz konkrete Antwort: Es haben keine Gespräche im Hinblick auf diese 100 Stellen stattgefunden, die im Übrigen für die Umweltüberwachung vorgesehen sind. Inhaltlich kritisieren wir das nicht; wir meinen nur, dass mehr bei uns angesiedelt werden müsste. Allerdings muss ich ehrlicherweise sagen, es finden Überlegungen auf der Fachebene statt – Umweltministerium und kommunale Spitzenverbände gemeinsam –, ob man eine Befragung macht, wo es noch Bedarf bei den Kommunen gibt. Es mag also irgendwann in der Zukunft – 2013/2014 – vielleicht die eine oder andere Stelle im kommunalen Bereich geben, aber ganz konkret ist es noch nicht.



**Ralph Brügelmann (Institut der deutschen Wirtschaft):** Ich beginne mit dem Betrag für den Wohnungsbau. Hier würden wir ganz klar Einsparungsmöglichkeiten sehen. Wir würden sogar generell sagen: Subventionsabbau ist etwas, das auch auf Landesebene erfolgen sollte. Natürlich haben Sie immer irgendwelche kurzfristigen konjunkturellen Auswirkungen auf die Bauwirtschaft. Das ist klar. Aber man muss sehen, dass man mit Subventionen einerseits Verteilungseffekte – ob Sie sie wollen oder nicht, lasse ich jetzt offen – erreicht, auf der anderen Seite aber auch Wirtschaftssektoren fördert. Genau das muss von den anderen Wirtschaftssektoren bezahlt werden. So einfach ist das.

Deswegen sind wir grundsätzlich gegen Subventionen und fordern Subventionsabbau. Egal, ob wir das von Ihnen herausgenommene Beispiel wählen oder auch andere – Subventionen sollten auf den Prüfstand. Sie verzerren die sektorale Wirtschaftsstruktur und sind in der Regel Erhaltungssubventionen. Sie mutieren meistens dazu. Viele Subventionen sind einmal aus guten Gründen geschaffen worden, überleben jedoch in den meisten Fällen ihren eigentlichen Zweck und mutieren dann sehr häufig zu Erhaltungssubventionen. Das gehört, meinen wir, auf den Prüfstand.

Die Demografie – nächster Punkt – ist ein ganz wichtiger langfristiger Aspekt für die Gestaltung der Haushalte. Abnehmende Bevölkerungszahlen führen in vielen Fällen zu abnehmenden Ausgaben, jedoch nur in vielen Fällen, nicht in allen. Es gibt sogenannte Remanenzkosten. Das heißt, wenn Sie abnehmende Kinderzahlen haben, dann werden Sie natürlich diese Art von Versorgung mit Planstellen im Bildungsbereich langfristig nicht mehr brauchen. Man kann und sollte aus unserer Sicht durchaus jetzt schon anfangen, hier den demografischen Effekt einzuplanen.

In anderen Bereichen – infrastrukturell usw. – ist das nicht ohne Weiteres möglich. Da werden Sie bei den Ausgaben ganz andere Entwicklungen haben, die nicht proportional zur Bevölkerungsentwicklung verlaufen werden.

Auch auf der Einnahmenseite ist es so, dass Sie die Demografie spüren werden. Ja, das Land NRW wird die Demografie spüren. Aber eine Prognose demografischer Entwicklungen ist generell sehr schwierig, weil sich nicht alle Steuerarten in die gleiche Richtung bewegen werden. Einige Steuerarten werden konstant bleiben bzw. möglicherweise sogar in der Aufkommensentwicklung steigen. Das heißt, sollte NRW als Unternehmensstandort attraktiv bleiben, dann ist hier nur ein vergleichsweise geringer Einfluss von demografischen Entwicklungen spürbar.

Bei den Einkommensteuern ist es genau andersherum, vorausgesetzt wir reden hier jetzt nicht von unternehmensbezogenen Einkommensteuern, sondern tatsächlich von dem großen Block der Lohnsteuer. Ein überproportional großer Block der Bevölkerung wird von dem Erwerbsleben in das Altersleben wechseln, und dann wird natürlich ein geringeres Einkommen, zum Beispiel die gesetzliche Rente, bezogen werden. Das heißt, ein sehr großer Anteil der Bevölkerung wird in einen niedrigeren Steuersatz wechseln, und die nachfolgende Erwerbsgeneration ist geringer besetzt. Sie werden also mit abnehmenden Einkommensteuern zu kämpfen haben.

Etwas anders ist das bei der Mehrwertsteuer. Das Konsumniveau der älteren Generation, die in die Ruhestandsphase wechselt, ist viel konstanter als das Einkommensniveau. Sie werden also nur mit weniger Schwankungen zu rechnen haben.

Daraus ein Gesamtbild zu machen, bedarf einer sauberen Kalkulation. Generell darf man zwar sagen: weniger Leute, weniger Steueraufkommen. Aber wie viel – das bedarf einer sauberen Kalkulation. Wir haben es noch nicht gemacht.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI):** Ich nehme Bezug auf die Frage von Herrn Mostofizadeh zu den Abgaben, zur Differenzierung zwischen Gebühren und Steuern. Es gibt aus ökonomischer Sicht einen erheblichen Unterschied, der mit den Anreizwirkungen bzw. mit dem Äquivalenzgedanken zusammenhängt.

Wenn ich noch einmal auf die beiden Maßnahmen – Studiengebühren und beitragsfreie Kindergartenjahre – eingehe, so haben wir vom RWI diese Maßnahmen nicht ausdrücklich als konjunkturbedingte Maßnahme verstanden. Es ist klar, dass sich konjunkturelle Effekte einstellen, wobei man darüber streiten kann, ob das Volumen dazu ausreicht, die Konjunktur zu bewegen. Es waren jedoch keine Maßnahmen, die die Landesregierung angekündigt hat, um aktiv die Konjunktur zu fördern. Das wäre auch ein bisschen sonderbar gewesen. Es gab ganz andere Beweggründe, und die sind aus unserer Sicht nicht überzeugend.

Es macht einen Unterschied, ob man nach dem Äquivalenzgedanken eine Gebühr für eine Leistung erhebt, die eine Ebene – in dem Fall das Land – anbietet. Wir sehen und haben auch Belege dafür, dass es viele positive Reaktionen auf beiden Seiten gab, auch bei denjenigen, die die Gebühren gezahlt haben, bei den Studenten. Es gibt entsprechende Studien. Auch aus eigener Erfahrung weiß ich, dass die Studenten in der Hochschule ganz anders aufgetreten sind, weil sie eben Gebühren gezahlt haben, auch wenn das nur ein geringer Teil der Gesamtkosten war. Menschen, die – wo auch immer – Gebühren zahlen, achten viel mehr auf die Gegenleistungen und fordern diese und auch eine bessere Qualität gerade an den Hochschulen mit größerer Vehemenz ein.

Hierin ist der große Unterschied begründet, der aus unserer Sicht für Gebühren spricht. Grundsätzlich gibt es nichts gegen Gebühren einzuwenden, wenn sie ein adäquates Äquivalent gegenüber Leistungen sind, die auf kommunaler Ebene oder auf Landesebene angeboten werden.

Die Steuern erwachsen daraus, dass man sich nicht traut, die Gebühren zu erheben. Finanziert wird in dem Fall mit Kredit, wobei auch allen klar ist, dass diejenigen, die Sie eigentlich unterstützen wollen, die jetzt an die Hochschulen gehen, dann, wenn sie erwerbstätig sind, auch die Belastungen aus der heutigen Kreditfinanzierung tragen müssen. Sie verschieben eigentlich nur die Lasten und haben aus unserer Sicht keine Gewinne in der Gegenwart, die das rechtfertigen würden. Deshalb sind wir ganz klar für Gebührenfinanzierung in den beiden Fällen, aber auch in anderen Fällen, wo immer das Sinn macht und man die Leistungen ordentlich abgrenzen kann.

Das trifft auch stark auf kommunaler Ebene zu. Ich spreche einmal all das an, was die Stadtwerke – nur ein kurzes Stichwort – mittlerweile als Konzerne machen. Das

dürfte für die Partei der Piraten interessant sein: Die Stadtwerke sind ein einziges Gebilde der Intransparenz. Natürlich sagen viele Stadtwerke, dass sie Aktiengesellschaften sind, und die Bürger könnten entsprechend zur Hauptversammlung gehen. Aber die Intransparenz in vielen Stadtwerken ist groß und führt nicht dazu, dass auf kommunaler Ebene vor Ort Leistung und Gegenleistung von den Bürgern wahrgenommen wird. Ich glaube, da gibt es noch einen großen Bedarf.

Fazit: Gebühren an sich sind nicht schädlich, wenn eine ordentliche Gegenleistung geboten wird.

Bei Steuern ist das anders; das nehmen Menschen anders wahr, weil sie keine unmittelbare Gegenleistung haben. Wenn Sie einzelne Steuern nehmen – es wurden verschiedene angesprochen, etwa die Einkommensteuer oder die Wiedereinführung der Vermögensteuer –, führt das dazu, dass es Ausweichreaktionen der Betroffenen gibt, weil sie im Grunde genommen die entsprechende Gegenleistung des Staates hier nicht mehr wahrnehmen können.

Sie haben noch Maßnahmen wie die Meistergründungsprämie oder die Umwidmung von Eigentumsfinanzierungen, Eigenheimbau angesprochen. Letztlich kann man sagen, dass wir immer wieder dafür plädieren, dass alle Maßnahmen evaluiert werden sollten. Im Vorhinein kann man oftmals nicht wissen, ob die Ziele, die man sich vornimmt, mit einer Maßnahme X oder Y besser erreicht werden.

Ich habe mein Statement mit einem positiven Aspekt begonnen, den ich hier noch einmal anführen möchte. Hinter dem, was zur NRW.BANK in der Finanzplanung steht, dass man vom Effizienzteam aus prüfen will, ob man insgesamt die Förderpraxis umstellen will auf eine Finanzierung weg von generellen Zuschüssen hin zur Darlehensgewährung, steckt ja der Gedanke, dass man automatisch einen gewissen Rückfluss hat. Wenn man das aus unserer Sicht noch konsequenter mit Evaluierung verbinden würde, hätte man einen großen Bereich, Herr Mostofizadeh, in dem man mehr Qualität, mehr Effizienz in öffentliche Leistungen bringen würde, das letztlich auf Dauer natürlich auch zur Senkung von Ausgaben führen müsste.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Ich kann unterstreichen, dass auch wir überwiegend für die Gebührenfinanzierung sind, nämlich dort, wo es eine individuell zurechenbare Leistung ist, und dass nur da, wo das nicht der Fall ist, dann Steuern erhoben werden können.

Ich bin konkret von Frau Scharrenbach in Bezug auf die globalen Minderausgaben gefragt worden, wie es sich mit Transparenz und klarer Haushaltswirtschaft verhält. Globale Minderausgaben und Transparenz sind ein Gegensatz, weil im Grunde genommen nicht im Parlament entschieden wird und dort nicht die politischen Prioritäten festgesetzt werden, sondern dies auf die Regierung bzw. auf die Verwaltungen in den Ministerien übertragen wird. Das lässt sich meines Erachtens mit politischer Transparenz aufgrund einer Debatte im Parlament nicht vereinbaren, jedenfalls nicht bei dieser Größenordnung, die wir hier haben. Wir reden ja von 700 Millionen €, und das steigt auf über 1 Milliarde €.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Die nächste Fragerunde leitet Herr Kollege Stein von der Piratenfraktion ein.

**Robert Stein (PIRATEN):** Vielen Dank an die Expertenrunde, die sich heute den Fragen stellt. Im Wesentlichen hatten wir eine Frage im Hinblick auf Transparenz – die CDU hat sie netterweise vorweggenommen –, nämlich wie die globalen Minderausgaben bewertet werden. Ich hätte gern eine Stellungnahme von Herrn Brügelmann und, wenn möglich, auch noch von den anderen Experten, wie sie die globalen Minderausgaben in der Historie bewerten, und bitte sie, das vor allem in Bezug auf das quasi abgelaufene Haushaltsjahr 2012 noch einmal deutlich herauszustellen.

**Dr. Marcus Optendrenk (CDU):** Ich hätte gern von Herrn Kambeck gewusst, ob er uns für die Frage, wie es auf der Steuerschätzungsseite weitergeht, vielleicht schon etwas aus der „Werkstatt“ berichten kann. Denn die Grunddaten konjunktureller Art und die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen, die der November-Steuerschätzung zugrunde liegen, sind bekannt. Von daher hätten wir die Frage auch für die mittelfristige Finanzplanung, ob man an der Stelle schon Tendenzen angeben kann, ob das, was das Land bisher zugrunde legt, realistisch, optimistisch oder eher konservativ geplant ist. Denn der Konsolidierungspfad hängt ja wesentlich von der Einnahmenseite unter Status-quo-Bedingungen, jedenfalls vom geltenden Steuerrecht ab.

Die zweite Frage geht an Herrn Wirz vom Bund der Steuerzahler. Haben Sie sich vielleicht bei der globalen Minderausgabe mit der Frage beschäftigt – ich habe das nicht vor Augen; es fiel mir nur bei der Beantwortung durch Sie bei dem Thema „globale Minderausgaben“ auf –, wie sich der Konsolidierungspfad in der mittelfristigen Finanzplanung unter der Annahme darstellen würde, dass sich die globalen Minderausgaben in den nächsten Jahren konstant im Haushaltsplan entwickeln würden, wir also keinen Anstieg über die Milliardengrenze hätten? Ich verbinde das mit dem Hinweis, dass es durchaus rechtlich unterschiedliche Betrachtungen gibt, wie groß der Bodensatz sein darf. Globale Minderausgaben sind ja wohl unbestritten überall ein zulässiges Mittel, wenn sie den Bodensatz abschöpfen, weil man sagt, das gehört zum Geschäft. Aber dazu wäre vielleicht eine Einschätzung vom RWI und IW sinnvoll, wie weit das gehen kann.

**Dirk Wedel (FDP):** Ich beschränke mich jetzt auf eine Frage an Herrn Brügelmann. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme auf die zusätzlichen Kassenverstärkungskredite hingewiesen, die nicht angerechnet werden sollen. Sie hatten dazu angeführt, dass es nach den Begründungen der Landesregierung ein Ausfallrisiko gebe und daraus unter Umständen dauerhafte Verbindlichkeiten werden könnten.

Daran schließt sich für mich eine Frage an. Sie hatten die Schlussfolgerung gezogen, dass man das aus der Anrechnung herausnehmen sollte. Müsste man nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass es dann, wenn dauerhafte Verbindlichkeiten zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit im Raum stehen, überhaupt keine Kassenverstärkungskredite sein können, weil die generell nur zur Liquiditätssicherung dienen? Das heißt, ist die Einordnung als Kassenverstärkungskredit nicht generell

falsch, und müsste es nicht eigentlich auf die allgemeine Kreditlinie angerechnet werden?

**Ralph Brügelmann (Institut der deutschen Wirtschaft):** Ich beginne mit der globalen Minderausgabe. Erst einmal kann ich sagen, ich begrüße die globale Minderausgabe. Es ist eine Sparabsicht, und insofern kann man das durchaus begrüßen. Aber es ist eine Sparabsicht, über die noch kein politischer Konsens erzielt wurde. Sie müssen also noch definieren, wo.

Jetzt haben Sie zu Recht erwähnt: Das Haushaltsjahr ist schon fast abgelaufen. Dann noch rekursiv, also retrospektiv, einen Konsens zu erzielen, wird zunehmend schwieriger, zumindest dann, wenn das Geld de facto schon verausgabt wurde. Diese Problematik steht im Raum. Dann stellt sich natürlich die Frage: Lässt sich diese globale Minderausgabe überhaupt realisieren? – Das werden wir beim Haushaltsabschluss sehen. Wir können als Outsider zurzeit noch nicht klar beurteilen: Wird diese globale Minderausgabe tatsächlich realisiert, wird sie umgesetzt?

Die Frage ist insofern hochgradig berechtigt. Man wird einen politischen Konsens finden müssen. Eine globale Minderausgabe ist im Prinzip umso sinnvoller, desto langfristiger der Planungsvorlauf noch ist. Dann haben Sie die Möglichkeit, noch einen politischen Konsens unter den Ministerien, die für die Kürzungen infrage kommen, zu erzielen.

Was Ihre Einschätzung der Kassenverstärkungskredite angeht, stimme ich Ihnen durchaus zu. Man kann nicht einerseits schreiben, ich brauche Geld für eine kurzfristige Liquiditätsversorgung, während ich andererseits die Gefahr eines langfristigen Ausfalls sehe. Es ist aus meiner Sicht ein Widerspruch in sich. Erst einmal kann man fragen: Sollte die Landesregierung solche Swap-Geschäfte tätigen? Auf kommunaler Ebene waren die Erfahrungen nicht durchweg positiv. Aber das möchte ich hier überhaupt nicht beurteilen. Die Sache ist: Wenn wir Sicherheiten stellen müssen, weil Nachschusspflicht am Markt besteht, dann ist es so lange in Ordnung, wie kein dauerhaftes Ausfallrisiko besteht. Das kann durch Schwankungen dieser Swaps durchaus passieren.

Aber wenn die Landesregierung in ihrer eigenen Gesetzesbegründung schreibt, dass ein tatsächliches dauerhaftes Ausfallrisiko besteht, dann müssen wir auch einen dauerhaften Kreditbedarf unterstellen. Das heißt, dass diese Nachschusspflichten nicht nur temporär sind, sondern dauerhaft bestehen bleiben, weil zum Beispiel der Swap-Partner ausfällt. So schreibt es die Landesregierung selbst. Vor dem Hintergrund wäre dann ein Transfer der Kassenverstärkungskredite in eine tatsächliche Nettokreditaufnahme notwendig. Erst einmal ist es natürlich eine Ausweitung des Instruments „Kassenverstärkungskredit“, aber mit dem Zusatzrisiko, dass es auch ein echter Kredit werden kann.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI):** Eine kurze Ergänzung zu den beiden Fragen. Herr Stein, Sie hatten uns nach der Einschätzung zu den globalen Minderausgaben gefragt. Sehr vieles von dem, was Herr Wirz und Herr Brügelmann gesagt haben, kann ich unterstreichen.

Dazu habe ich die Ergänzung, dass im Grunde genommen das Haushaltsaufstellungsverfahren helfen könnte, zum Ende des Haushaltsjahres die globalen Minderausgaben zu realisieren. Wenn man mit einem Top-down-Verfahren arbeitet – wenn ich es richtig sehe, wird das von der Landesregierung so praktiziert –, dann hat man, wenn bestimmte Einsparungen im Laufe eines Haushaltsjahres nicht realisiert werden, natürlich die Möglichkeit, zum Schluss noch zu sagen: Dann müssen diese globalen Minderausgaben eben über alle Ressorts erwirtschaftet werden. – Sinnvoller wäre es, man würde vorher eine politische Entscheidung treffen und auch den Landtag an diesen Entscheidungen partizipieren lassen.

Im Grunde genommen, würde ich sagen, ist es ein positives Instrument – wie es Herr Brügelmann gesagt hat –, das erst einmal den Bedarf zeigt, weitere Einsparungen vorzunehmen. Das Haushaltsaufstellungsverfahren oder das Vollzugsverfahren könnte man gegebenenfalls nutzen, um zum Ende des Jahres globale Minderausgaben zu realisieren oder im Übertrag auf den nächsten Haushalt entsprechende Positionen definitiv einzustellen und über alle Ressorts zu verteilen. Ich glaube, das würde dem Ganzen mehr Nachdruck verleihen, diese globalen Minderausgaben tatsächlich zu realisieren.

Herr Optendrenk, Sie hatten zur Steuerschätzung gefragt. Aktuell sehen wir – in den RWI-Konjunkturbericht der vorigen Woche haben wir das aufgenommen – eine leichte Dämpfung in der konjunkturellen Entwicklung und damit verbunden natürlich auch einen geringeren Anstieg der Steuereinnahmen. Insofern gab es schon zur Mai-Steuerschätzung vom RWI eine Korrektur zu Positionen, die das RWI im Mai noch als Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ dort vertreten hat. Wir haben jetzt für 2013 zum Beispiel die Erwartung, dass die Steuereinnahmen mit einer Rate von etwa 2,2 % wachsen werden. Die Landesregierung liegt mit 4 % im Finanzplan deutlich darüber. Für 2014/2015 werden sogar Zuwachsraten von über 4 % erwartet.

Trotzdem kann man sagen, die Landesregierung unterstellt schon realistische Wachstumsraten. Man kann jetzt nicht sagen, da werde von viel zu hohen Ansätzen ausgegangen. Wenn man zurückblickt, waren in den vorangegangenen drei Jahren – 2010, 2011 und 2012 – die tatsächlichen Steuereinnahmen immer deutlich höher als die erwarteten Einnahmen. Insofern ist das die Situation, die man sich wünscht, wenn das Ganze durch wirtschaftliche Entwicklung und nicht durch Steuerrechtsänderungen getragen ist, dass man hier mehr einnimmt als erwartet.

Für die kommenden Jahre würde ich sagen: Man hat schon eine deutliche Unsicherheit, auch wegen der Krise im Euroraum, was die konjunkturelle Entwicklung betrifft. Insofern würde ich die These wagen, dass die Annahmen eines Zuwachses von größer als 4 % als optimistisch zu bezeichnen sind.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Es ist mit Sicherheit positiv, wenn ich das Versprechen abgebe, einzusparen. Besser ist es jedoch, wenn ich tatsächlich einspare, das heißt, wenn im Parlament die Entscheidung getroffen wird, dort oder dort oder dort werden Einsparungen vorgenommen, und dabei Ross und Reiter genannt werden.

Wenn die globalen Minderausgaben nicht steigen würden, würde der Konsolidierungsbedarf, Entscheidungen im Parlament zu treffen, erhöht werden. Das wäre genau die Situation, die nach meinem Verständnis in einer parlamentarischen Demokratie auch die normale ist, dass die Entscheidung über die Priorität, wo, was und in welcher Höhe gespart wird, im Parlament und nicht in den Ministerien gefällt wird.

**Heiner Cloesges (Bund der Steuerzahler NRW):** Vielleicht eine Ergänzung zu den globalen Minderausgaben: Herr Wirz sagte gerade, sie sind sicherlich der Ausdruck des Willens, dass man Einsparungen im Landeshaushalt vornehmen will, nur ist das alles sehr unspezifiziert.

Es gibt die These, dass es bei diesen globalen Minderausgaben schon einen gewissen Bodensatz geben könnte. Eine Frage dazu wurde von Herrn Dr. Optendrenk formuliert. Die Frage ist: Wie groß darf dieser Bodensatz sein? Was sind sozusagen natürliche oder zulässige globale Minderausgaben?

Herr Prof. Gröpl, den Sie sicherlich alle aus der einen oder anderen Anhörung, auch hier im Haus, kennen, hat vor einigen Jahren – 2005 – dazu im Auftrag des Bundes der Steuerzahler ein Gutachten vorgelegt, und dabei ist er auf diese Problematik eingegangen. Wenn ich das richtig verstanden habe, dann wird dieser Bodensatz von vielen bei 1 bis 2 % des Haushaltsvolumens angesiedelt. Beziehen wir das einmal auf 60 Milliarden € Etatvolumen im Landeshaushalt des nächsten Jahres, dann wären das rund 1,2 Milliarden €, die man dann zugestehen würde. Aber wir haben in der Finanzplanung eine Tendenz, die locker an diese Grenzen stößt.

Diese 1 bis 2 %, die zugestanden werden, sind keine höchstrichterliche bzw. verfassungsrechtliche Rechtsprechung. Dahinter stecken zwei Urteile, wenn ich das richtig sehe: einerseits ein Urteil des Gerichtshofs in Berlin und auf der anderen Seite ein Urteil des Staatsgerichtshofs in Baden-Württemberg. Die haben sich mit der Thematik befasst und Empfehlungen ausgesprochen, wie hoch das sein dürfte. Auf der anderen Seite macht Prof. Gröpl in seiner Schrift ganz klar, dass das keine Richtlinie ist, die einfach pauschal übernommen werden kann.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Wird seitens der kommunalen Spitzenverbände ergänzend das Wort gewünscht? – Gut. Herr Kollege Wedel.

**Dirk Wedel (FDP):** Ich habe eine Anmerkung in Richtung des Kollegen Börschel, der konkret nachgefragt hat, wo die Sachverständigen jetzt die Einsparungen vornehmen würden. Ich kann mich erinnern, dass wir in der letzten Haushalts- und Finanzausschusssitzung unter dem Tagesordnungspunkt „Effizienzteam“ exakt andere Ausführungen des Ministers gehört haben, der gesagt hat: Wir haben eine ganze Liste von Dingen; das ist einfach nur eine Frage der politischen Opportunität, wo man an welche Positionen rangeht.

Dann möchte ich insbesondere noch zwei Fragen an Herrn Wirz stellen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme auf Seite 7 festgestellt und noch einmal mündlich ausgeführt, dass nach dem Haushaltsentwurf und der mittelfristigen Finanzplanung die Ziele ei-

nes Haushalts ohne neue Kredite ab 2020 rein rechnerisch knapp eingehalten werden könnten. Könnte man das so beschreiben, dass die Landesregierung hier ein Best-Case-Szenario zugrunde legt, um auf dem Weg zur Nullverschuldung 2020 zu gelangen?

Zu den globalen Minderausgaben haben Sie gerade ausgeführt, dass die zumindest nach Auffassung der Rechtswissenschaft insgesamt verfassungsrechtlich problematisch sein könnten. Auffällig ist hier – diese Auffälligkeit haben Sie dargestellt –, dass gerade dieses Jahr die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze nur durch die globale Minderausgabe eingehalten werden kann. Würden Sie, wenn man jetzt a) und b) sagt, auch noch c) anschließen, dass der Haushalt Ihrer Meinung nach verfassungsrechtlich bedenklich wäre? Oder würden Sie so weit nicht gehen?

Dann noch die Frage – ich kann nicht genau eingrenzen, welcher Sachverständige dazu am besten etwas sagen kann –, ob nicht der fortgeschrittene Zeitablauf in diesem Jahr bis zur Haushaltsverabschiedung im Hinblick auf die globale Minderausgabe aus rechtlichen Gründen jedenfalls teilweise eine Konkretisierung erfordert, weil bei Haushaltsverabschiedung wahrscheinlich schon in Teilen absehbar ist, wo Haushaltsreste bleiben werden.

**Volker Jung (CDU):** Herr Dr. Menzel und auch Herr Dr. Kambeck haben als eine Maßnahme das Thema „Beitragsfreiheit“ angesprochen. Beide haben kritisch angemerkt, dass sie auch die Wirkung dieser Maßnahme ein wenig hinterfragen, nämlich die Verbesserung der Bildung. Was veranlasst Sie dazu? Wie kommen Sie zu einer solchen Bewertung? Wie sehen Sie das?

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Wenn ich das richtig gehört habe, wurde gesagt, dass die angenommenen Steuerzuwächse als optimistisch zu bezeichnen sind und die konjunkturellen Daten doch eher geringere Steuermehreinnahmen erwarten lassen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage zu stellen: Wie gelingt es, 700 Millionen € globale Minderausgaben zu erwirtschaften? – Hier bin ich sehr wohl der Ansicht, dass in Anbetracht des Zeitfortschritts – wir sind jetzt im Oktober – schon eine Konkretisierung erforderlich wäre. Denn sonst habe ich in der Tat nur das Prinzip Hoffnung bedient. Ob der Haushalt deswegen verfassungsrechtlich bedenklich ist – so weit möchten wir in diesem Zusammenhang noch nicht gehen.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI Essen):** Verbesserung der Bildung: Ich habe diese Aussage auf beide Maßnahmen bezogen: einmal, was die Übernahme der Beitragszahlung für die Kindergärten, und zum anderen, was die Studiengebühren betrifft. Bei der Beitragsfreiheit im Kindergarten sehe ich es in erster Linie verteilungspolitisch motiviert. Ich glaube, man will den Zugang stärken.

Aber es gäbe meines Wissens auch andere Maßnahmen, wie der Zugang zu Kindergärten erhöht werden könnte. Gerade die prekären Haushalte mit prekären Einkommen, die hier angesprochen sind, waren meines Wissens schon vorher von den Bei-



trägen befreit. Da sehe ich nicht, wie man durch die Beitragsfreiheit noch mehr Kinder in die Kindergärten bekommt. Ich habe es nicht verstehen können. Vielleicht können Sie gleich noch einmal nachfragen. Uns überzeugt nicht, dass man mit dieser Maßnahme den Kreis der Kinder, die in den Kindergarten kommen, wesentlich erhöhen wird.

Noch einmal: Wenn man konkret ein Segment vor Augen gehabt hätte, dann hätte man sich darauf konzentrieren können. Wir sehen nicht, wie es die Qualität erhöhen sollte, wenn man jetzt für alle Kinder das dritte Kindergartenjahr beitragsfrei stellt.

Bei den Studiengebühren ist die Evidenz meines Erachtens noch größer, weil auch internationale Studien relativ deutlich zeigen, dass Studiengebühren eher die Qualität auf beiden Seiten verbessern. Ich habe es schon angedeutet. Insbesondere werden die Leistungen der Hochschulen dadurch verbessert, dass sich für sie mit den Gebühren, die sie erheben, der Druck erhöht, entsprechende Angebote anzubieten. Sie kennen das von vielen Hochschulen. Wir haben hier im Haus schon diskutiert, dass die Hochschulen auch in Nordrhein-Westfalen regelmäßig konkret ausweisen mussten, was mit den Gebühreneinnahmen passiert. Das geht natürlich wieder verloren.

Es war aus unserer Sicht ein richtiger Schritt, um Gebühr und Leistung eher in Einklang zu bringen bzw. auf beiden Seiten positive Anreize zu entwickeln, die man jetzt wieder zurücknimmt, ohne dass sich dadurch die Qualität der Hochschulbildung verbessern würde noch dass man verteilungspolitisch gegenüber den anderen Systemen viel erreicht. Man muss sehen, wir haben ein BAföG-System, wir haben andere Finanzierungswege etwa über die KfW, die alle soziale Komponenten haben. Es erschließt sich uns nicht, dass man jetzt unter Verteilungsgesichtspunkten hier irgendwas deutlich verbessert hätte.

**Dr. Matthias Menzel (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Nur einmal zur Klarstellung: Die kommunalen Spitzenverbände haben die Beitragsfreiheit für das dritte Kindergartenjahr nicht gefordert, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich nach den uns vorliegenden Informationen im dritten Kindergartenjahr bereits 96 % der Kinder dort befinden. Wir haben es nicht gefordert. Wir sind auch der Auffassung, dass jetzt weitere Entlastungen in diesem Bereich zugunsten der Eltern sehr sorgfältig überlegt werden sollten und zusätzliche Mittel eher im Bereich U3-Ausbau, wo die Gelder noch dringend benötigt werden, eingebracht werden sollten.

**Ralf Witzel (FDP):** Ich habe noch eine Nachfrage, weil mehrfach die Diskussion um das Erreichen der Schuldenbremse und einen ausgeglichenen Landeshaushalt gestreift worden ist. Unabhängig von dem, was das Land in den nächsten Jahren möglicherweise an Verfassungsänderungen beschließt, ist klar, dass in jedem Fall die bundesrechtlichen Auflagen für 2020 einzuhalten sind.

Mich würde bei ganz realistischer Marktschätzung Ihre Erwartung interessieren, wie sich absehbare Trends – Konjunktur, Zinsentwicklung und andere Dinge – darstellen. Welche Annahme treffen Sie, so, wie der Haushalt heute strukturell aufgestellt ist? Halten Sie es für erkennbar gesichert, dass die Schuldenbremse auch 2020 einge-

halten wird? Oder sehen Sie eher Befürchtungen, dass Sie sagen: Es gibt viele Risikopositionen; eigentlich könnte das, wenn überhaupt – so, wie sich der Finanzminister das schönrechnet – nur dann der Fall sein, wenn direkt eine Vielzahl von ausgesprochen günstigen Umständen aufeinander trifft. Wie sehen Sie das? Ist bei der Struktur, die der Haushalt hat, 2020 als Datum für den ausgeglichenen Haushalt gesichert oder nicht?

**Ina Scharrenbach (CDU):** Ich habe noch eine Nachfrage. Der Themenkomplex der Subventionen ist heute schon angesprochen worden. Ich möchte in diesem Zusammenhang gern auf einen anderen Themenbereich hinweisen.

Wir haben zahlreiche Finanzmittel über Projekte in den verschiedensten Ministerien gebunden. Hier stellt sich für uns die Frage, insbesondere an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und des Bundes der Steuerzahler, ob ein sorgsamere Umgang mit Projektmitteln, auch mit Projektierung von Inhalten und Themen, nicht sinnvoller wäre, auch vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit der Finanzierung von diversen Maßnahmen in den Kommunen. Wie ist da Ihre Einschätzung, Ihre Erfahrung in Bezug auf stattgefundene Projekte?

**Axel Welge (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Ich möchte zu der Frage von Frau Scharrenbach für den Bereich „Umwelt“ antworten. Das ist für mich nicht erkennbar. Das Umweltministerium, mit dem wir seit Jahren zusammenarbeiten, hat natürlich viele Projektmittel, die ausgegeben werden. Aber nach unserem Dafürhalten sind diese Projektmittel in der Regel durchaus gut geeignet, um den Kommunen die Arbeit zu erleichtern. Da sehe ich keine Ansätze, dass man sagen würde, hier wird Misswirtschaft betrieben.

**Dr. Matthias Menzel (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Was Herr Welge gesagt hat, kann ich zu den Bereichen „Jugend und Soziales“ bestätigen. Auch da ist nicht erkennbar, dass Mittel vom Land in den Landeshaushalt eingestellt werden, die letztendlich vor Ort nicht gewünscht und nicht benötigt werden. Die Mittel werden schon zielgerecht eingesetzt und auch mit den Verbänden abgestimmt. Da sehe ich wenig Spielräume.

**Dr. Kai Zentara (Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW):** Für den Schul- und Kulturbereich kann man sagen, dass immer mal wieder von allen Regierungen, von allen staatlichen Ebenen Programme aufgesetzt werden, bei denen man sich fragt, ob das abgesprochen worden ist, ob es wirklich die Effekte zeitigt, die gewünscht sind, ob Synergien bestehen oder eher nicht.

Wir haben in unserer Stellungnahme auch das Thema „Übergang Schule und Beruf“ aufgegriffen. Da hatten wir bis vor ungefähr zwei Jahren einen relativ unübersichtlichen „Förderdschungel“. Jetzt gibt es die Willensbekundung der Landesregierung, die eigentlich ein Generalkonsens ist, dass diese Mittel konzentriert eingesetzt werden sollten und man den Kommunen möglichst große Freiheit gewähren sollte, einzelne Projektmittel zusammenzufassen, um damit das vor Ort Notwendige zu tun. In-

sofern ist eine Einzelprojektförderung gegenüber einer globalen Förderung immer die zweitbeste Variante.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Zur Frage der Subventionen: Wir haben in mehreren Stellungnahmen herausgearbeitet, dass es zwei große Konsolidierungsblöcke im Landeshaushalt gibt. Das sind einmal die Personalkosten und zum anderen die Transferleistungen. Bei den Transferleistungen können wir uns sehr wohl Bereiche vorstellen, bei denen man sich die Frage stellen kann, ob man sich diese bei einer Größenordnung von 4,6 Milliarden € Schulden pro Jahr überhaupt noch leisten kann. Ich will hier nur exemplarisch und beispielhaft auf solche Projekte wie die „Regionale“ hinweisen. Die kann man wirklich einmal auf den Prüfstand stellen und fragen: Können wir uns die in Anbetracht der Tatsache, dass wir so verschuldet sind, noch leisten?

Insbesondere müssen wir auch immer wieder feststellen, dass viele Projekte ohne Rücksicht auf die Folgekosten abgeschlossen bzw. finanziert werden, was nachher für den kommunalen Haushalt nicht positiv ist. – So weit zu dem Begriff „Subvention“.

**Dr. Rainer Kambeck (RWI):** Herr Witzel hatte nach unserer Einschätzung gefragt, ob das Land die Schuldenbremse einhalten können. Grundsätzlich haben wir diese Frage in verschiedenen Stellungnahmen bejaht. Die Herausforderung ist wie auch für viele andere Länder sicherlich groß. Wir haben bekanntlich fünf Konsolidierungshilfelande, die schon seit 2011 ihre Haushalte mit entsprechenden Auflagen sanieren müssen.

Nordrhein-Westfalen gehört sicherlich über diesen Kreis hinaus zu den Ländern, die ganz große Anstrengungen unternehmen müssen. Wir diskutieren nicht umsonst so intensiv die durchaus prekäre Lage des Haushalts. Nach dem, was jetzt in der Finanzplanung vorgelegt wurde, wenn man – wie eingangs schon erwähnt – die Belastungen für die WestLB herausnimmt, was man unbedingt machen muss, wenn es um den Abbau einer strukturellen Verschuldung geht, sind wir Ende 2015 bei einer Größenordnung von 2,1 Milliarden €. Das bedeutet für die vier verbleibenden Haushaltsjahre: Um die Schuldenbremse einzuhalten, müsste das strukturelle Defizit jährlich um eine halbe Milliarde Euro gesenkt werden. Das ist schon ein ehrgeiziges Unterfangen.

Man sieht, wie schwer es bei einer guten konjunkturellen Situation, bei hohen Steuereinnahmen fällt, strukturell einen Zuwachs zu dämpfen oder zu kürzen. Insofern kann man derzeit nur raten, die strukturelle Verschuldung möglichst schnell wieder abzubauen, wie das einige andere Länder auch tun. Ich weise auf die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg hin, die es, wenn man sich dort die Finanzplanung anschaut, trotz des höheren Ausgabenbedarfs nach dem Politikwechsel etwas ehrgeiziger angehen, die strukturelle Verschuldung möglichst schnell wieder abzubauen.

In Nordrhein-Westfalen hat man, was sich noch mit der Verfassung deckt, den Eindruck, man will das gleichmäßig auf die zweite Hälfte des Jahrzehnts verlagern, indem man sich für die Jahre 2016 bis 2019 einen relativ großen Konsolidierungserfolg

vornimmt. Das birgt Risiken. Das haben wir mehrfach geschrieben. Wir plädieren dafür, die aktuell gute Situation zu nutzen, nicht nur, weil höhere Steuereinnahmen erzielt werden, sondern weil eine gute wirtschaftliche Entwicklung dazu führt, dass auf der Ausgabenseite Entlastungen stattfinden, nicht nur bei den Transferausgaben.

Das Stichwort „Subventionen“ ist genannt worden. Auch da kann man nicht nur an die Adresse des Landes, sondern auch an die Adresse des Bundes nur sagen: Wenn die Unternehmensverbände – man muss sich einmal die Stellungnahmen vieler Industrie- und Handelskammern anschauen – selbst schon aktiv vorschlagen, dass die Subventionen gekürzt werden sollten – worauf wartet die Politik noch, dort mehr Einsparungen zu erzielen und im Grunde genommen dann so etwas wie einen Puffer herzustellen, der uns erlaubt, vielleicht in makroökonomisch schwierigen Bedingungen zum Ende des Jahrzehnts die Schuldenbremse definitiv einzuhalten? So, wie es derzeit geplant ist, ist es sicherlich mit Risiken verbunden.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Vielen Dank. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, weitere Wortmeldungen liegen mir nicht vor. Ich darf den Sachverständigen der heutigen Anhörung ganz herzlich für die Unterstützung bei den Haushaltsplanberatungen zum Haushaltsgesetzentwurf 2012 danken.

Wir werden die heutige Anhörung in unserer Sitzung am 25. Oktober 2012 auswerten. Das Wortprotokoll über die heutige Anhörung wird Ihnen selbstverständlich baldmöglichst zugänglich gemacht.

Ich darf mich nochmals bedanken und wünsche Ihnen eine gute Heimfahrt.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Christian Möbius  
Vorsitzender

22.10.2012/22.10.2012

17