



# STELLUNGNAHME

Ihr/e Ansprechpartner/in  
Dr. Matthias Mainz

E-Mail  
matthias.mainz@ihk-nrw.de

Telefon  
0211 367020

Datum  
31.10.2013

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/3800 – sowie**  
**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013)**  
**Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/4000**  
**Anhörung am 7. November 2013**

Zum Jahresende 2013 hat sich die wirtschaftliche Entwicklung in NRW stabilisiert. Auch nach der schwächeren Entwicklung in den ersten Monaten in 2013 ist der Beschäftigungsstand in NRW hoch. Die Steuereinnahmen stiegen im bisherigen Verlauf des Jahres deutlich stärker als von der Landesregierung noch bei der Einbringung des Haushalts für 2013 erwartet und dürften insgesamt in 2013 den erwarteten Wert von 44,8 Mrd. Euro übertreffen.

Um auch in Zukunft den Wohlstand der Bürger im Land zu sichern und die Basis für weiteres Wachstum zu festigen, müssen die großen gesellschaftlichen Aufgaben angegangen werden: Die Euro-Krise ist keineswegs überwunden, die Stabilisierung der Finanzmärkte ist nicht gesichert, das politische Management der Energiewende muss angepackt werden. Insgesamt ist eine Reihe wichtiger Reformen durchzuführen, damit der Standort Deutschland und NRW im internationalen Wettbewerb gestärkt werden. Vor allem muss die Verkehrsinfrastruktur den Anforderungen an eine der führenden Industrie- und Exportnationen entsprechend erhalten und ausgebaut werden. Der demografische Wandel schreitet fort und erfordert angemessene Reaktionen in einer ganzen Reihe von Politikfeldern wie der Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Zuwanderungs- und Familienpolitik.

Vom Staat sind in den angesprochenen Bereichen wichtige Rahmenbedingungen zu setzen und zu verbessern, es muss aber gewährleistet werden, dass bei der Finanzierung von notwendigen Maßnahmen den Privaten nicht mehr Mittel entzogen werden als unbedingt notwendig. Diese schwierigen Aufgaben werden von der nordrhein-westfälischen Landesregierung vor dem Hintergrund zu lösen sein, dass gerade in NRW der Landeshaushalt und eine Reihe von kommunalen Haushalten weiter konsolidiert werden müssen. Insbesondere steht die Landesregierung vor der Herausforderung, die seit 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse einzuhalten. Bis zum Ende des Jahrzehnts muss das (strukturelle) Defizit im Landeshaushalt (für den Haushalt 2014

von der Landesregierung 2,4 Mrd. Euro veranschlagt) abgebaut werden, bei konjunktureller Normallage muss der Landeshaushalt 2020 also ausgeglichen sein.

Stabile Steuereinnahmen auf einem hohen Niveau setzen eine gute wirtschaftliche Entwicklung voraus. Diese sichert auf Dauer gut bezahlte Arbeitsplätze, die wiederum Garant für wachsende Staatseinnahmen auf allen Ebenen sind. Der Zusammenhang von robustem Wirtschaftswachstum und steigenden Steuereinnahmen der zurückliegenden Jahre zeigt, worauf die Landesregierung setzen sollte, wenn sie die genannten Aufgaben bewältigen will: Auf die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft. Wenn gute und verlässliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, in denen Unternehmen und Bürger in individueller Verantwortung agieren können, dann können zusätzliche staatliche Aufgaben durchaus aus dann steigenden Steuereinnahmen finanziert werden. Wenn dann noch die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung (auf allen Ebenen) verbessert wird und Umschichtungen in den Haushalten vorgenommen werden, können auch neue Prioritäten – wie etwa im Bildungsbereich – finanziert werden.

### **Aussichten wieder freundlicher**

Die Konjunkturumfragen der Industrie- und Handelskammern in NRW zum Herbst 2013 zeichnen wieder ein freundlicheres Bild der wirtschaftlichen Erwartungen. In der zweiten Jahreshälfte 2013 hat die wirtschaftliche Entwicklung in NRW wieder leicht angezogen. Für 2014 steigt die Hoffnung auf eine weitere Erholung. Die Investitionsneigung bleibt jedoch zunächst zurückhaltend. Nach vier Jahren des Beschäftigungsaufbaus kann 2014 allenfalls noch mit einem leichten Beschäftigungsplus gerechnet werden.

Für den Bund erwartet der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) nach einem Wachstum von lediglich 0,3% in diesem, für das kommende Jahr ein Wachstum von immerhin 1,4%, die an der sog. Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute sind in ihrer Prognose für das kommende Jahr sogar optimistischer: Sie erwarten einen Anstieg des realen BIP von immerhin 1,7%. Angesichts des Wachstumsrückstands NRWs, wie ihn die Deutsche Bundesbank in den vergangenen Jahren ausweist, dürfte die Belegung im Land allerdings hinter dieser Marke zurückbleiben.

### **Zu den Haushaltsplanungen**

#### **Konsolidierung hat Vorrang**

Gesunde Staatsfinanzen sind eine wichtige Voraussetzung für eine gute wirtschaftliche Entwicklung, denn hohe Zinslasten engen den politischen Spielraum dauerhaft ein; es fehlen dann Mittel, um wichtige Zukunftsinvestitionen zu finanzieren. Das von der Landesregierung verfolgte Ziel der Haushaltskonsolidierung ist daher richtig und wird von den Unternehmen uneingeschränkt befürwortet.

Im Haushalt des Bundes lag das strukturelle Defizit im Jahr 2012 mit 0,2% in Relation zum BIP bereits deutlich unter der von der Schuldenbremse vorgegeben, dauerhaft geltenden Obergrenze von 0,35%. Im Bund ist die Schuldenbremse damit bereits vier Jahre früher als im Grundgesetz vorgeschrieben eingehalten worden. Im laufenden Jahr soll die Neuverschuldung des Bundes weiter reduziert werden, für 2014 wäre mit einer Neuverschuldung von 6,2 Mrd. Euro erstmals seit Jahrzehnten ein strukturell ausgeglichener Haushalt des Bundes erreicht, 2015 soll die Neuverschuldung auf null zurückgeführt werden.

In den Ländern und Kommunen fallen die Konsolidierungserfolge sehr unterschiedlich aus. Die meisten Länder sind auf einen Konsolidierungspfad eingeschwenkt, einigen gelingt es bereits, nicht nur ihre Haushalte auszugleichen, sondern Überschüsse zu erzielen, die sie zum Teil zur Rückführung des gesamten Schuldenstands einsetzen. In der Summe fiel in den Ländern im Jahr 2012 noch ein Defizit in Höhe von etwas mehr als 6 Mrd. Euro an. Mit der Neuverschuldung von 3,8 Mrd. in 2012 und derzeit erwartet 3,35 Mrd. Euro in 2013 hat NRW hieran einen erheblichen Anteil.

### **Einhaltung der Schuldenbremse in Sicht?**

Die NRW-Landesregierung hat sich auf die Einhaltung der Schuldenbremse bis 2020 verpflichtet. Dafür soll die Nettoneuverschuldung in den kommenden Jahren schrittweise zurückgefahren werden. Für 2014 ist geplant, die Nettoneuverschuldung auf 2,4 Mrd. Euro zu verringern. Damit läge sie etwa um 0,95 Mrd. Euro unter der Nettoneuverschuldung in 2013. Bis 2017 soll die Neuverschuldung dann weiter auf 1,38 Mrd. Euro reduziert werden. Für die beiden Haushaltsjahre 2018 und 2019 bestünde somit noch ein erheblicher Konsolidierungsbedarf, wenn dann für das Jahr 2020 ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt und damit die Schuldenbremse eingehalten werden soll.

Damit erfüllt die Landesregierung formal die Anforderung, die (strukturelle) Neuverschuldung vollständig abzubauen. Der nach 2017 verbleibende hohe Konsolidierungsbedarf muss aber dann unabhängig von der konjunkturellen Lage zum Ende des Jahrzehnts und den dann zu ergreifenden Maßnahmen realisiert werden.

Die zögerliche Rückführung der Neuverschuldung bleibt nicht ohne Folgen: Bis Ende 2014 steigen die Schulden NRW bereits auf insgesamt 139,6 Milliarden Euro, bis Ende 2017 nach der aktuellen Finanzplanung der Landesregierung weiter auf 144,3 Mrd. Euro. Bereits heute stehen Land und Kommunen in NRW bei der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer in Deutschland an zweiter Stelle. Mit der geplanten Nettoneuverschuldung und dem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang steigt die Pro-Kopf-Verschuldung in den kommenden Jahren noch weiter.

Einzig die derzeit niedrigen Zinsen verhindern, dass die wachsende Gesamtverschuldung nicht zur Handlungsunfähigkeit des Landes führt. Mit rd. 4 Mrd. Euro lagen die Zinsausgaben in 2012 auf dem niedrigsten Stand seit 1998, obwohl die Kreditmarktverschuldung des Landes im gleichen Zeitraum von 73,4 auf 131,4 Mrd. Euro gestiegen ist. Aufgrund des für Deutschland insgesamt freundlichen Zinsumfeldes kann die Landesregierung zunächst trotz der steigenden Verschuldung in der Summe weiter mit einer sinkenden Zinsbelastung planen. Dennoch, angesichts der ungelösten Schuldenprobleme einiger EU-Staaten sind diese Annahmen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, das Zinsänderungsrisiko bleibt hoch. Mittelfristig bleibt die hohe Schuldenlast eine Gefahr für die Bonität des Landes.

Die Landesregierung kündigt auch in ihren aktuellen Planungen an, die Investitionen in Bildung, Betreuung, sowie in Infrastruktur und in die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen. Angesichts des Entwicklungs- und Nachholbedarfs in den genannten Bereichen ist diese Prioritätensetzung aus Sicht der IHK-Organisation auch richtig. Aber auch in NRW ist die Schuldenbremse im gegebenen Rahmen des föderalen Finanzsystems einzuhalten. Die Konsolidierungserfolge des Bundes und einiger Länder zeigen, dass die öffentlichen Haushalte mit den aktuellen und erwarteten Steuermehreinnahmen, die eine Folge der wirtschaftlich stabilen Entwicklung sind, konsolidiert werden können.

Die Rückführung der Neuverschuldung und die Einhaltung der Schuldenbremse werden bei gleichzeitiger Fortführung der wichtigsten Investitionsvorhaben nur dann erreicht werden können, wenn das Land auch zusätzliche Mittel aus einer effizienteren Erfüllung von Aufgaben erwirtschaften kann. Die Ansätze des sog. Effizienzteams sind vielversprechend, die Vorschläge müssen aber auch von der Landesregierung aufgenommen und ohne weitere Verzögerung umgesetzt werden. Nur so lässt sich eine nachhaltige Entlastung des Haushaltes auch auf der Ausgabenseite erreichen.

Bisher beruht die Rückführung der Nettoneuverschuldung noch zum größten Teil auf den steigenden Steuereinnahmen und dem aktuell niedrigen Zinsniveau. Trotz der zuletzt schwächeren konjunkturellen Entwicklung stiegen die Steuereinnahmen in 2013 um 1,4 Mrd. Euro (bzw. fast 5%). Für 2014 rechnet die Landesregierung mit einem weiteren Anstieg der Steuereinnahmen von 4,8%, in den nachfolgenden Jahren wird von einem Anstieg der Gesamteinnahmen von jahresdurchschnittlich 3,6% ausgegangen.

### **Steuererhöhungen sind keine Alternative**

Angesichts der Erwartung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, dass die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen bis 2017 von noch rund 600 Mrd. Euro auf über 700 Mrd. Euro im Jahr 2017 steigen werden und der dementsprechend nach wie vor hohen Steuerquote hat der Staat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem. Steuererhöhungen sind vor diesem Hintergrund nicht erforderlich, um den Landeshaushalt zu konsolidieren, sie setzen vielmehr das falsche Signal und schwächen den Standort Deutschland und damit auch NRW. Die Steuerbelastung bleibt für Unternehmen einer der wichtigsten Standortfaktoren im internationalen und im nationalen Standortwettbewerb. Eine Konsolidierung der Haushalte über die Einnahmeseite ist unter Wettbewerbsgesichtspunkten kontraproduktiv. Das gilt vor allem auch auf der kommunalen Ebene. NRW liegt schon heute im Ländervergleich an der Spitze bei den Realsteuerhebesätzen.

Selbst wenn ein Großteil der Landesausgaben kurzfristig nicht oder nur wenig beeinflussbar ist, ist es umso wichtiger, dass die Landesregierung eine überzeugende Strategie zur Rückführung des strukturellen Defizits vorlegt, die mit einer langfristig angelegten umfassenden Überprüfung des Leistungsspektrums und einer kritischen Spezifizierung der Pflichtaufgaben nach Art und Höhe einhergeht. Auch unternehmensseitige Subventionen sollten hiervon nicht ausgenommen sein, wobei die Betriebe und Unternehmen auf keinen Fall gleichzeitig mit höheren Steuern belastet werden dürfen. Ohne ein solches, auf Nachhaltigkeit ausgelegtes Konzept zur Ausgabenseite des Landeshaushalts wird das strukturelle Defizit im Landeshaushalt in einem schwierigeren konjunkturellen Umfeld deutlicher zu Tage treten. Neue Ausgaben dürfen nur versprochen werden, wenn diese dauerhaft ohne Neuverschuldung und ohne Steuererhöhungen finanziert werden können. Bei strikter Ausgabendisziplin kann auch Nordrhein-Westfalen zukünftig die Schuldenbremse einhalten.

### **Wachstumschancen stärker in den Fokus rücken**

Bei einem geplanten Stellenrückgang von 2.300 Stellen (0,8%) sollen die bereinigten Gesamtausgaben in 2014 um 3,5% steigen, bei den bereinigten Gesamteinnahmen wird ein Anstieg von immerhin 5,9% eingeplant. Im Durchschnitt wird bei den Ausgaben für die Jahre bis 2017 ein Anstieg von 2,4% angenommen, bei den Einnahmen wird von einer Zunahme von durchschnittlich 3,6% ausgegangen. Dabei liegen der Anstieg bei den Personalausgaben mit 2,8% und der Anstieg des Kommunalen Steuerverbands mit 5% deutlich über dem Durchschnittswert.

Die Investitionsausgaben des Landes werden hingegen von 5,7 Mrd. Euro in diesem Jahr auf 5,4 Mrd. Euro bis zum Jahr 2017 sinken – und damit auch die Investitionsquote, also der Anteil der Investitionen an den bereinigten Gesamtausgaben, von noch 9,5% in diesem Jahr auf nur noch 8,3% im Jahr 2017. Im Jahr 2012 lag die Investitionsquote NRWs mit 10,2% noch leicht über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Dies ist sicherlich kein überzeugendes Signal einer Landesregierung, die verstärkt in den Standort NRW investieren will. Dies gilt sicherlich auch, wenn man berücksichtigt, dass der Kernhaushalt nur einen Teil der Investitionen des Landes erfasst und dass „Investitionen“ im Bildungsbereich vorgenommen, die haushaltsrechtlich nicht als solche erfasst werden. Neben der Fortführung der Investitionstätigkeit wird es daher entscheidend auf eine stärkere und langfristige Ausrichtung des gesamten Haushaltes auf die Wachstumspotenziale des Landes ankommen.

Nach einem Rückgang des Budgets im Vorjahr um 21 Millionen Euro soll der Etat für die Erhaltung bzw. Neu- und Ausbau der Landesstraßen in 2014 immerhin konstant gehalten werden. In der Summe werden die Mittel jedoch nicht ausreichen, um dem Nachholbedarf, insbesondere im Bereich der Erhaltung und Sanierung gerecht zu werden und den Wachstumsrückstand des Landes aufzuholen. Sicherlich ist hierfür nicht allein das Investitionsbudget ausschlaggebend. Die Aufstockung der Personalressourcen beim Landesbetrieb Straßen NRW um 20 Ingenieurstellen ist eine zentrale Voraussetzung zur Planung von Straßenbauprojekten und der erforderlichen Brückensanierungen bzw. -neubauten. Hier gab es in den vergangenen Jahren zum Teil erhebliche Engpässe.

Behörden und Verwaltungen sind auf eine angemessene, personelle wie finanzielle Ausstattung angewiesen. Dennoch dürfen in einer strategischen Aufgabenkritik auch Personalplanungen nicht außen vor gelassen werden. Einsparpotenziale bieten sich etwa auch durch effizientere Vergabeverfahren oder den Abbau von Bürokratie. Weiterer Spielraum kann durch eine wachstumsfreundliche Ausgestaltung der Steuersystematik geschaffen werden.

### **Kommunalfinanzierung ungeklärt**

Für die Investitionstätigkeit im Land ist die Finanzierungssituation der Kommunen entscheidend. In ihrer Gesamtheit konnten die Kommunen in Deutschland 2012 einen Überschuss von fast 1 Mrd. Euro erzielen. Ihre Finanzlage ist jedoch sehr heterogen. Gerade in NRW befinden sich viele Gemeinden in Haushaltsnotlagen. Zu einer nachhaltigen Konsolidierung gehört daher auch, dass die Politik die föderale Finanzverfassung überarbeitet. Das System der Finanzbeziehungen im Land muss dabei die Anreize für nachhaltiges Haushalten verbessern. Hierzu gehören auch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und die Einhaltung des Konnexitätsprinzips der verschiedenen staatlichen Ebenen.

Für die Kommunen gilt eine Schuldenbremse ausdrücklich nicht. Für sie muss das Land dauerhaft eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten, um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu sichern. Die Einhaltung der Schuldenbremse und Konsolidierungszwänge des Landes dürfen nicht auf die kommunale Ebene verschoben werden. Daher sollte auch grundsätzlich der aktuelle Kommunalisierungsgrad infrage gestellt werden.

## **Klare Prioritäten setzen**

Angesichts der schwierigen Haushaltslage und der drängenden Investitionsbedarfe gilt es nun, klare Prioritäten für eine wachstumsfördernde Politik in den kommenden Jahren zu setzen. Die prognostizierten Steuermehreinnahmen müssen für die Schuldentilgung wie für Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur genutzt werden.

## **Zu Einzelfragen**

### **Schule**

#### Frage 10

Durch die Einrichtung von Schulverwaltungsassistenten an Berufskollegs können die Abstimmungsarbeiten zwischen Unternehmen und Schulen im Rahmen des Anmeldeverfahrens sowie der Unterrichtsorganisation und der Schulpflichtüberwachung durchaus vereinfacht werden. Eine deutliche Verbesserung der Rückmeldeprozesse zwischen Unternehmen und Berufskollegs kann die Qualität der Berufsausbildung positiv beeinflussen.

### **Hochschule**

#### Frage 13./14.

Die Beteiligung von Studierenden an Kosten ihrer Hochschulausbildung ist schon in der Vergangenheit von IHK NRW vor allen Dingen in dem Sinne positiv bewertet worden, dass die von den Studierenden geleisteten Zahlungen zur Verbesserung von Lehre und insbesondere bei der Vorbereitung auf einen späteren Einstieg in den Arbeitsmarkt eingesetzt worden sind. Speziell die finanziellen Mittel, die für die Einrichtung von Career-Services sowie die Unterstützung des Selbstlernprozesses eingesetzt wurden, waren stets positiv zu bewerten.

Insbesondere die hohe Anzahl von Studienabbrüchen sowie die bestehenden Schwierigkeiten beim Übergang von Hochschulabsolventen in den Arbeitsmarkt lässt jedoch vermuten, dass tendenziell deutlich höhere Aufwendungen erforderlich sind, um möglichst vielen Studierenden einen erfolgreichen Abschluss des Studiums und einem reibungslosen Übergang in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.