

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4521

A11, A07, A15

Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik

Gesetz zur Stärkung der Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Gute Schule 2020)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/13496

Stellungnahme

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Kommunalpolitik
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze

Köln, den 5. Dezember 2016

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

1 Bestandsaufnahme der Schulpolitik

Das Schulsystem in Nordrhein-Westfalen weist sichtbare Schwächen auf. In den Jahren 2011 und 2012 lagen die Kompetenzen der Schüler aus Nordrhein-Westfalen unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts. Der Rückstand gegenüber den führenden Bundesländern entspricht in der 9. Klasse in Mathematik und Naturwissenschaften einem Lernzuwachs von rund zwei Schuljahren. Dieser Rückstand ist besonders vor dem Hintergrund der relevanten MINT-Qualifikationen für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft als negativ zu bewerten (IW Köln, 2016).

Auch die aktuellen Ergebnisse des IQB-Bildungstrend 2015 zu sprachlichen Kompetenzen in Deutsch und Englisch zeigen, dass in Nordrhein-Westfalen zumindest in den Deutsch-Lesekompetenzen weiterhin deutlicher Verbesserungsbedarf besteht. So liegen die durchschnittlichen Kompetenzen signifikant unter dem Bundesdurchschnitt. Beim Vergleich der Lesekompetenzen in Englisch liegt Nordrhein-Westfalen hingegen nahezu auf dem bundesdurchschnittlichen Niveau (Stanat et al., 2016).

Die noch nicht voll erschlossenen Leistungspotenziale der Schüler in Nordrhein-Westfalen sind auch auf die relativ geringen Bildungsausgaben des Landes zurückzuführen. Die Ausgaben je Schüler wurden zwar in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren von 4.700 Euro im Jahr 2007 auf 5.700 Euro im Jahr 2013 erhöht. Da die Bildungsausgaben je Schüler deutschlandweit im gleichen Zeitraum allerdings stärker gestiegen sind, ist der Abstand auf den Bundesdurchschnitt von 500 Euro auf 800 Euro angewachsen. Zusammen mit dem Saarland weist Nordrhein-Westfalen damit den geringsten Wert aller Bundesländer auf. Die Zunahme der Bildungsausgaben ist vor allem auf den Ausbau der Ganztagschulen sowie auf bessere Betreuungsrelationen an Schulen zurückzuführen (IW Köln, 2016).

Die Betreuungsrelationen in Nordrhein-Westfalen stellen sich dennoch als vergleichsweise ungünstig dar. Auf einen Lehrer kommen rechnerisch relativ viele Schüler. In den letzten Jahren konnte Nordrhein-Westfalen den Betreuungsschlüssel allerdings verbessern und den Rückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt reduzieren – dennoch bleibt Nordrhein-Westfalen bei den Betreuungsrelationen Schlusslicht in Deutschland (Anger et al., 2016).

Gleichzeitig erfordert der Zustand vieler Schulen in Nordrhein-Westfalen umfangreiche Investitionen. Dabei geht es nicht nur um Maßnahmen an den Gebäuden, sondern vor allem um Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Schulen im Rahmen der Digitalisierung. Im föderalen System der Bundesrepublik sind dafür die Kommunen zuständig.

Ein Vergleich der Bundesländer zeigt jedoch, dass die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sowohl insgesamt als auch speziell in Schulen relativ wenig investieren. Während Nordrhein-Westfalens Investitionsquote für das Jahr 2015 auf Landesebene oberhalb des Länderdurchschnitts liegt, rangieren die Investitionen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (Tabelle 1-1).

Tabelle 1-1: Investitionsquoten der Länder und Gemeinden 2015

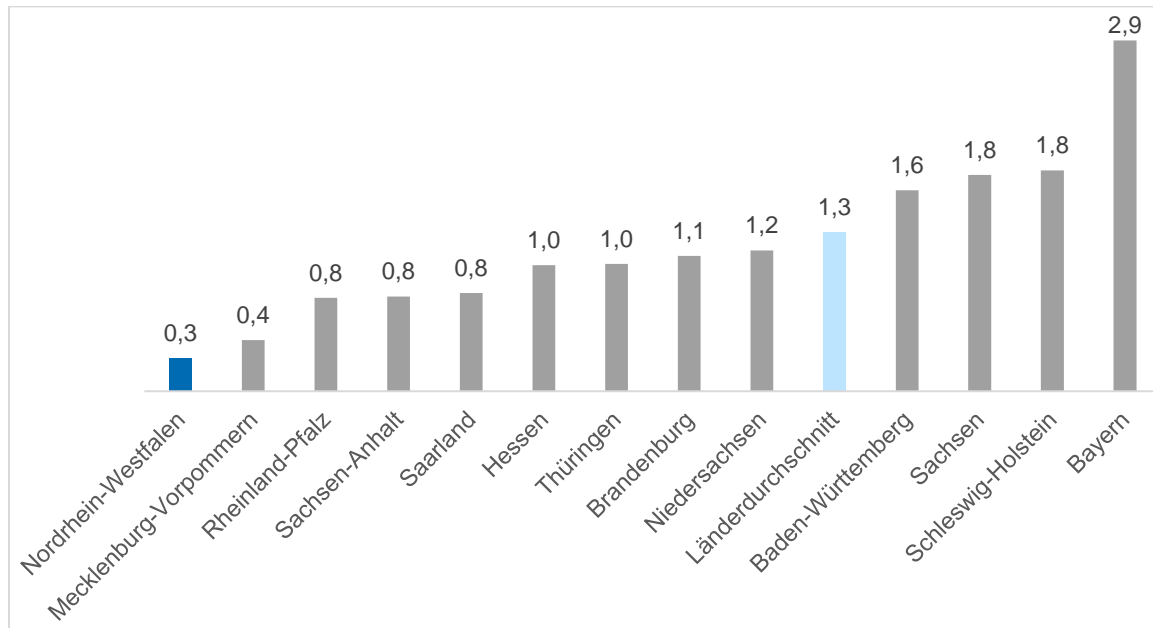
Investitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte) in Prozent

Bundesland	Land	Gemeinden
Baden-Württemberg	8,9	15,1
Bayern	7,5	21,8
Brandenburg	10,9	10,0
Hessen	6,4	9,9
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	8,0
Niedersachsen	5,2	11,3
Nordrhein-Westfalen	8,7	8,4
Rheinland-Pfalz	7,9	10,1
Saarland	5,6	9,2
Sachsen	13,8	12,4
Sachsen-Anhalt	8,8	8,0
Schleswig-Holstein	5,8	11,9
Thüringen	8,9	11,7
Berlin	7,4	-
Bremen	9,7	-
Hamburg	9,2	-
Länderdurchschnitt	8,5	12,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, 2016; IW Köln

Nordrhein-Westfalens Gemeinden investierten mit insgesamt 163 Millionen Euro im Jahr 2015 relativ wenig in die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. Selbst kleinere Bundesländer wie Hessen, Sachsen oder Niedersachsen investierten in absoluten Werten mehr. Baden-Württemberg und Bayern investierten sogar mehr als das 3- bzw. 6-Fache in Schulen. Gemessen an den bereinigten Ausgaben der Gemeinden ist Nordrhein-Westfalen das Schlusslicht unter den Flächenländern bei den Investitionen in Schulgebäude. Lediglich 0,3 Prozent der Gesamtausgaben kommen den Schulen zugute. In Bayern ist es das Zehnfache (Abbildung 1-1).

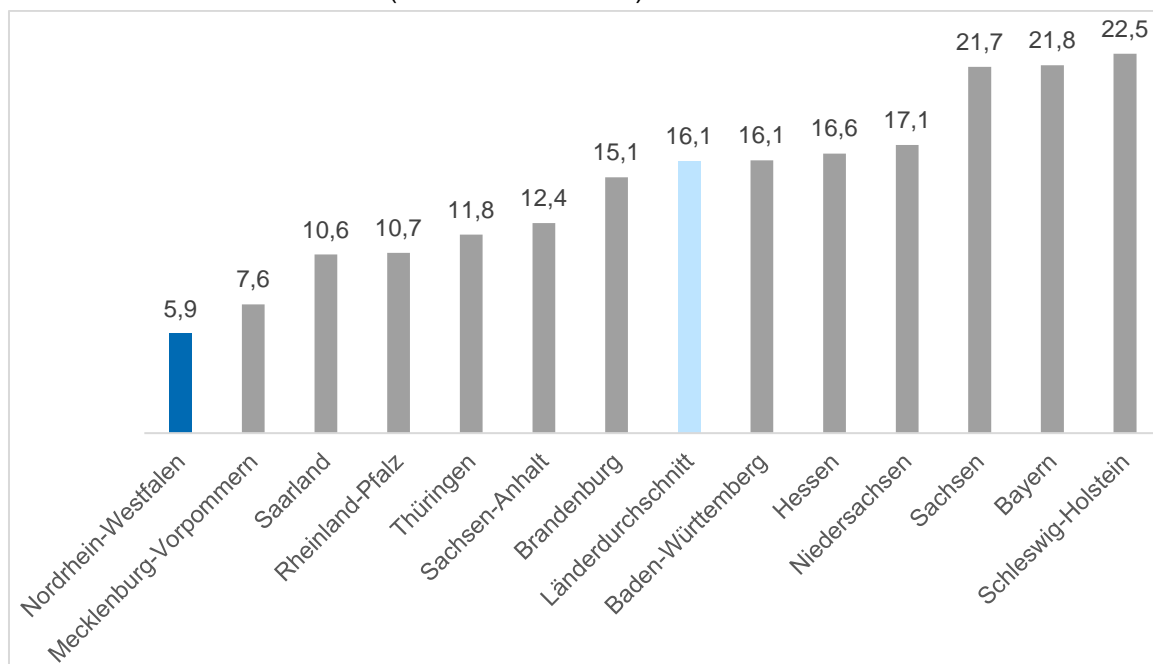
Abbildung 1-1: Investitionen in Schulen als Anteil an den Gesamtausgaben
In Prozent für das Jahr 2015 (ohne Stadtstaaten)



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2016; IW Köln

Das gleiche Ergebnis zeigt sich, wenn die Baumaßnahmen für Schulen ins Verhältnis zu allen Baumaßnahmen der Gemeinden gesetzt werden. In Nordrhein-Westfalen entfiel etwa jeder zwanzigste Euro auf Schulgebäude, in Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein dagegen mehr als jeder fünfte. Auch bei diesem Vergleich rangiert Nordrhein-Westfalen auf dem letzten Platz (Abbildung 1-2).

Abbildung 1-2: Schulische Baumaßnahmen als Anteil an den gesamten Baumaßnahmen
In Prozent für das Jahr 2015 (ohne Stadtstaaten)



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2016; IW Köln

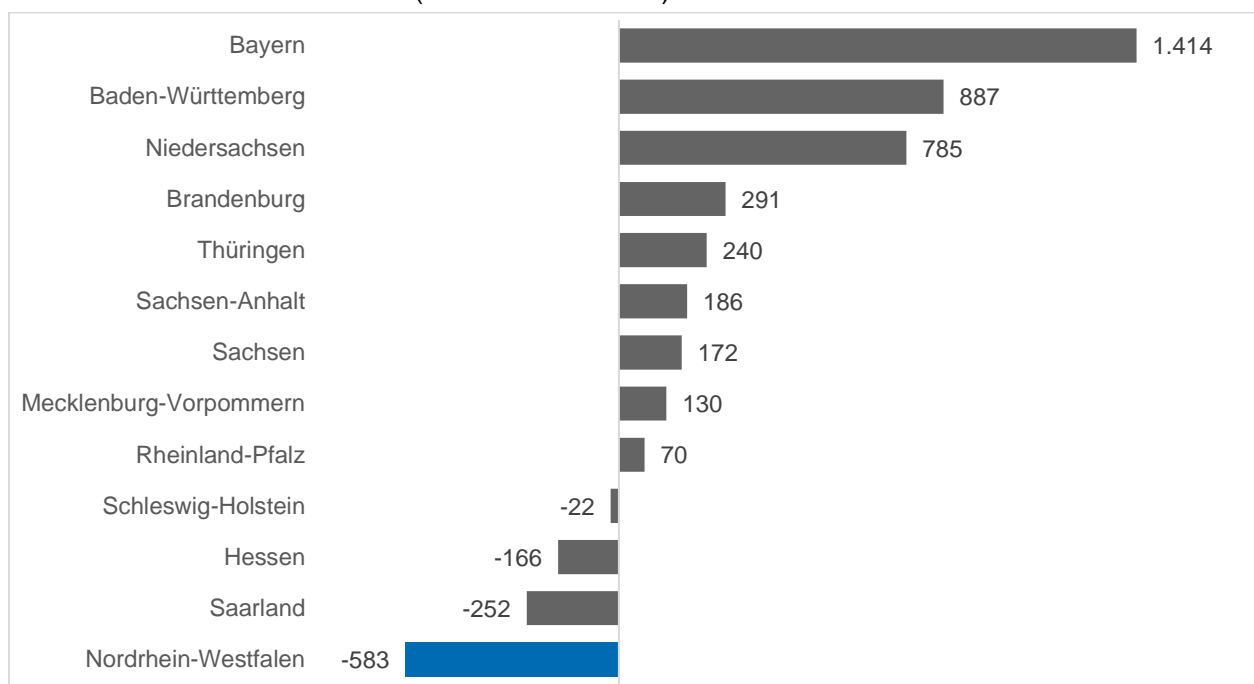
2 Finanzpolitischer Rahmen

Zu dem Investitionsdefizit tritt im Land sowie in vielen Kommunen ein schuldenfinanzierter Haushalt. Während ein Drittel der Schulden aller Bundesländer einschließlich Gemeinden auf Nordrhein-Westfalen entfällt, lebt nur rund ein Fünftel der Menschen in dem Bundesland. Der Schuldenstand je Einwohner liegt mit fast 14.000 Euro knapp 5.000 Euro über dem Länderdurchschnitt. Nur vier Bundesländer sind pro Einwohner höher als Nordrhein-Westfalen verschuldet – neben dem Saarland sind das die drei Stadtstaaten.

Auf Ebene der Gemeinden sieht die Lage ähnlich aus. In keinem anderen Flächenland fällt der Finanzierungssaldo für 2015 so stark negativ aus wie in Nordrhein-Westfalen (Abbildung 2.1).

Abbildung 2-1: Finanzierungssaldo der Gemeinden nach Bundesländern

In Millionen Euro im Jahr 2015 (ohne Stadtstaaten)



Quellen: Statistisches Bundesamt, 2016; IW Köln

Ab dem Jahr 2020 verbietet die Schuldenbremse den Bundesländern eine Neuverschuldung in wirtschaftlichen Normalzeiten. Die Landesregierung hat das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bereits auf das Jahr 2020, also auf den spätmöglichen Zeitpunkt, verschoben.

Bis dahin will die Landesregierung den Kurs der Neuverschuldung offenbar fortführen. Das Land Nordrhein-Westfalen plant 2016 mit 1,8 Milliarden Euro fast eine genauso hohe Neuverschuldung wie alle anderen Bundesländer zusammen, 2017 soll die Neuverschuldung bei 1,6 Milliarden Euro liegen (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016). Die Reduzierung der Neuverschuldung von 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2017 fällt relativ gering aus. Der Weg bis zum ausgeglichenen Haushalt ist daran gemessen noch weit.

3 Das Programm „Gute Schule 2020“

Mit dem Programm „Gute Schule 2020“ will die Landesregierung Investitionen in die Sanierung, die Modernisierung und den Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur anschieben. Demnach stellt das Land den Kommunen Finanzmittel zur Verfügung und übernimmt die Tilgungsraten und Zinszahlungen für den von der NRW.Bank bereitgestellten Kredit in Höhe von insgesamt 2 Milliarden Euro. Die Kredite sollen in den Jahren 2017 bis 2020 jeweils in Höhe von 500 Millionen Euro und mit einer Laufzeit von 20 Jahren aufgenommen und an Städte und Gemeinden ausbezahlt werden. Vornehmlich sollen die Kommunen die Mittel für Investitionen ausgeben. Allerdings werden voraussichtlich auch konsumtive Ausgaben anfallen, zum Beispiel für die Ausstattung in den Schulen.

Angesichts des dargelegten bestehenden Defizits sind Investitionen in die Sanierung und Modernisierung der Schulen wünschenswert. Eine Unterstützung der Gemeinden durch das Land erscheint grundsätzlich begründbar, da die Kommunen zum Teil vom Land abhängen.

Einer Investition liegt die Idee zugrunde, dass ein bestimmter Betrag heute ausgegeben wird, wodurch es in den kommenden Jahren zu entsprechenden Rückflüssen kommt. Im günstigen Fall können langfristig auf diesem Wege Überschüsse erwirtschaftet werden. Vor diesem Hintergrund ist eine Kreditaufnahme mit einem entsprechenden Tilgungsplan nachvollziehbar und in vielen Fällen sinnvoll.

Allerdings hat dieses Prinzip mit Blick auf die öffentlichen Haushalte angesichts hoher Schulden offenbar in der Vergangenheit nicht funktioniert, weshalb nicht zuletzt die Schuldenbremse zur Begrenzung der staatlichen Verschuldung beschlossen wurde. Der relativ hohe Schuldenstand verbunden mit einer anhaltenden Neuverschuldung sowohl auf Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen als auch im Durchschnitt auf Ebene der Gemeinden erschwert nun eine direkte Finanzierung über die öffentlichen Haushalte von Land und Kommunen. Ab dem Jahr 2020 verbietet zudem die Schuldenbremse dem Land in konjunkturellen Normalzeiten sogar gänzlich den Weg der Neuverschuldung.

Aufgrund der dargelegten finanzpolitischen Lage erscheint es daher politökonomisch zunächst einleuchtend, dass die Landesregierung andere Finanzierungsquellen sucht. Die geplante Finanzierung über die NRW.Bank mindert jedoch die Transparenz des Haushalts. Denn die tatsächlichen Schulden, für die im Zweifelsfall der Steuerzahler einstehen muss, beschränken sich nicht auf die Schulden des Landes. Vielmehr würde mit der Finanzierung über die NRW.Bank ein Schattenhaushalt in Höhe von insgesamt 2 Milliarden Euro entstehen.

In der Haushaltspolitik sollte stets in Szenarien gedacht werden: Der Worst Case wäre eine Zahlungsunfähigkeit der NRW.Bank. Die Erfahrung mit der WestLB hat gezeigt, dass die Politik auf Eventualitäten eingestellt sein sollte. In dem Fall einer Zahlungsunfähigkeit müsste der Steuerzahler einspringen, um offene Forderungen der Gläubiger zu begleichen. Damit macht es aus Sicht des Steuerzahlers im Grunde keinen nennenswerten Unterschied, ob das Land die Finanzmittel selbst aufnimmt oder dies über die NRW.Bank geschieht, sofern es keine Zinsunterschiede für den Kredit gibt. Haushaltstechnisch ist jedoch zumindest ab dem Jahr 2020 eine Finanzierung über den Haushalt versperrt, sofern dafür Schulden aufgenommen werden müssten.

An dem geplanten Programm „Gute Schule 2020“ lassen sich zwei Erkenntnisse verdeutlichen: Erstens zahlt sich langfristig eine solide Finanzpolitik aus, da dadurch Spielräume für zukunftsorientierte Investitionen im Haushalt geschaffen werden. So kann derzeit zum Beispiel der Bund flexibel auf die Herausforderungen der Flüchtlingspolitik oder einen zunehmenden Investitionsbedarf reagieren. Zweitens ist die Politik zumindest in Teilen offenbar geneigt, die Schuldenbremse durch Schattenhaushalte zu umgehen.

Zusammengefasst ist die Idee der Landesregierung, mehr Geld in Schulen zu investieren, aufgrund des bestehenden Defizits zu begrüßen. Allerdings führt die vorgeschlagene Finanzierung über einen Schattenhaushalt zu einem weniger transparenten Haushalt, einer Umgehung der Schuldenbremse und einem größeren Risiko für die derzeitigen und zukünftigen Steuerzahler. Dabei ist es die Aufgabe einer soliden Finanzpolitik, im Wege einer strukturellen Haushaltskonsolidierung Einnahmen und Ausgaben so auszuräumen, dass Handlungsspielraum zum Beispiel für Investitionen entsteht (Hentze, 2016).

Literaturverzeichnis

Anger, Christina / Orth, Anja Katrin / Plünnecke, Axel, 2016, Bildungsmonitor 2016. Ein Blick auf die Bildungsintegration von Flüchtlingen, Gutachten im Auftrag der INSM

Hentze, Tobias, 2016, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017, (Haushaltsgesetz 2017), Landtagsdrucksache 16/4262

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln), 2016, Die wirtschaftliche Situation Nordrhein-Westfalens – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, Gutachten im Auftrag von unternehmer nrw

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, Finanzplanung 2016 bis 2020 mit Finanzbericht 2017 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Stanat, Petra / Böhme, Katrin / Schipolowski, Stefan / Haag, Nicole (Hrsg.), 2016, IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Waxmann, Münster / New York

Statistisches Bundesamt, 2016, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2015, Wiesbaden