

Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr
2016 (Haushaltsgesetz 2016)

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschusses
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3026**

Alle Abg

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

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 Fragen 1 und 9: Personal- und Versorgungskosten

Die Personalkosten machen im Haushalt Nordrhein-Westfalens rund die Hälfte aller Steuereinnahmen aus, das sind mehr als 25 Milliarden Euro. Für die kommenden Jahre wird laut mittelfristiger Finanzplanung mit steigenden Ausgaben gerechnet. Zwar wird darauf hingewiesen, dass insbesondere die wachsende Zahl von Versorgungsempfängern kombiniert mit einer längeren durchschnittlichen Bezugsdauer zu erheblichen Kostensteigerungen führen werde, gleichzeitig aber werden zusätzliche Stellen geschaffen, die den Kostendruck noch einmal verschärfen. Dies ist in gewisser Weise eine paradoxe Entwicklung, die Zweifel an dem geäußerten Sparwillen der Landesregierung aufwirft. Einsparungen bei den Personalkosten sind vielmehr das Gebot der Stunde. Allerdings sollten keine pauschalen Antworten auf die Fragen gesucht werden, in welchen Bereichen Stellen gekürzt beziehungsweise nicht wiederbesetzt werden, oder wo Strukturen effizienter gestaltet werden könnten. Vielmehr muss jeder Einzelfall genau geprüft und entschieden werden.

Bei der Schätzung der Kostenentwicklung für die Versorgungsempfänger rechnet die Landesregierung mit Werten in Preisen des Jahres 2011, das heißt die Inflation bleibt unberücksichtigt. Demnach steigen die Kosten von 6,2 Milliarden Euro im Jahr 2014 auf rund 6,8 Milliarden Euro im Jahr 2027 und 6,7 Milliarden Euro im Jahr 2040. Da jedoch alle Haushaltsposten in nominalen Werten angegeben sind und zum Beispiel auch die Steuerschätzung mit nominalen, also nicht-inflationsbereinigten Werten, rechnet, müsste auch für diesen Posten eine Preissteigerung, zum Beispiel von durchschnittlich 2 Prozent, herangezogen werden. Anstatt 6,8 Milliarden Euro müssten demnach im Jahr 2027 rund 9,1 Milliarden Euro ausgegeben werden. Im Jahr 2040 belief sich der tatsächliche Betrag demzufolge auf 11,5 statt 6,7 Milliarden Euro (Tabelle 1-1).

Tabelle 1-1: Schätzung der Versorgungskosten
in Milliarden Euro

	Inflation	2014	2027	2040
Finanzplanung NRW	0%	6,2	6,8	6,7
IW Köln	2%	6,2	9,1	11,5

Quellen: Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalens; IW Köln

Die Zusammenführung der Versorgungsrücklage und des Versorgungsfonds zum Pensionsfonds sowie die geplante, stetige Auffüllung des Pensionsfonds ist grundsätzlich zu begrüßen, um die nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwartenden Ausgabesteigerungen für die Versorgungsansprüche der Landesbeamten aufzufangen. Der Ende 2016 zu erwartende Gesamtbetrag von rund 9,8 Milliarden Euro als Rücklage für künftige Pensionszahlungen klingt zunächst beruhigend. Allerdings zeigt die Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung, dass die zugeführten Mittel auf Sicht deutlich zurückgehen, da ab 2018 lediglich 200 Millionen Euro pro Jahr zugeführt werden sollen (Tabelle 1-2). Gleichzeitig entspricht die Rücklage lediglich den Versorgungskosten für rund 1,5 Jahre.

Tabelle 1-2: Aufbau eines Pensionsfonds
in Milliarden Euro

	2015	2016	2017	2018
Versorgungsrücklage	394	458		
Versorgungsfonds	533	635		
Pensionfonds			708	200
Summe	927	1093	708	200

Quellen: Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalens; IW Köln

Vor diesem Hintergrund bestehen berechtigte Zweifel daran, dass der Haushalt auf die steigenden Kosten in diesem Bereich bereits ausreichend eingestellt ist. Dadurch gerät mittel- bis langfristig auch das Ziel des ausgeglichenen Haushalts in Gefahr, selbst die für 2019 anvisierte schwarze Null auf Landesebene kann hiervon tangiert sein. Daher wäre die Berücksichtigung von kalkulatorischen Altersvorsorgebeiträgen zu empfehlen. Zudem steigt die Wahrscheinlichkeit von Entnahmen, die bisher allerdings nicht geplant sind. Der Verzicht auf theoretisch mögliche Entnahmen zumindest bis zum Jahr 2019 ist sehr zu begrüßen, da einerseits die Belastungsspitze erst im kommenden Jahrzehnt auftreten wird und andererseits so Zinseszinsseffekte das Fondsvolumen erhöhen.

Vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung sind ohnehin enge Spielräume für die Landesregierung zu befürchten. Weitere Steuerhöhungen, wie zuletzt zu Jahresbeginn bei der Grunderwerbsteuer, sollten jedoch vermieden werden, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen nicht weiter zu verschlechtern.

2 Frage 2: Länderfinanzausgleich

Für das Jahr 2014 ist zunächst festzustellen, dass Nordrhein-Westfalen zu den Nettozahlerländern des mehrstufigen Länderfinanzausgleichs zählt (Tabelle 2-1). Zu der Systematik des Länderfinanzausgleichs zählen die primäre Steuerverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, der Umsatzsteuervorgangsausgleich, der horizontale Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen.

Die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens betrug für das Jahr 2014 in der Ausgangssituation – also unter Berücksichtigung der Lohn- und Einkommensteuer, der Abgeltungs- und Kapitalertragssteuer, der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuerumlage und der Ländersteuern – 97,7 Prozent. Nicht betrachtet wird dabei die Umsatzsteuer, die erst in einem Folgeschritt auf die Länder verteilt wird. Von den insgesamt 90,5 Milliarden Euro der auf die Länder entfallenden Umsatzsteuer erhielt Nordrhein-Westfalen 500 Millionen Euro über dem Umsatzsteuervorgangsausgleich und im Anschluss daran 16,9 Milliarden Euro, indem der verbleibende Rest nach Einwohnern auf die Länder verteilt wurde.

Ohne den Umsatzsteuervorwegausgleich – und dafür bei einer vollständigen Verteilung der Umsatzsteuer nach Köpfen – hätte Nordrhein-Westfalen rechnerisch für das Jahr 2014 rund 2,3 Milliarden Euro Umsatzsteuer mehr erhalten. Der tatsächlichen Summe von 17,4 Milliarden Euro stehen somit fiktive Anteile aus der Umsatzsteuer – also bei Abschaffung des Vorwegausgleichs – von 19,7 Milliarden Euro gegenüber.

Dadurch fällt im bestehenden System die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens nach dem Umsatzsteuervorwegausgleich auf 93,9 Prozent des Länderdurchschnitts. Da es jedoch de facto zu keiner Zahlung Nordrhein-Westfalens an andere Länder kam, wird diese eher intransparente Stufe des Länderfinanzausgleichs in der öffentlichen Debatte teilweise wenig beachtet.

Die im Vergleich zur Ausgangssituation schwächere Finanzkraft von 93,9 Prozent steigt nach Berücksichtigung der Einwohnerveredlung und der anteiligen Anrechnung der Gemeindesteuern auf 97,1 Prozent. Mit anderen Worten ist Nordrhein-Westfalen eines der Länder, das durch die fiktiven Anpassungsrechnungen an Finanzkraft gewinnt und dadurch einen geringeren Ausgleichsbetrag erhält als ohne die Anpassungen. Aus der modifizierten Finanzkraft von 97,1 Prozent folgte ein Ausgleichsbetrag in Höhe von 897 Millionen Euro im Jahr 2014 im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs, was wiederum zu einer Finanzkraft von 98,5 Prozent führte.

Durch die Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 472 Millionen Euro im Jahr 2014 stieg die Finanzkraft auf letztlich 99,3 Prozent. Obwohl Nordrhein-Westfalen relativ gesehen besser dasteht als in der Ausgangssituation, ist der Saldo aus den Rechenschritten negativ. Dies liegt daran, dass sich die Bezugsgröße bei der Berechnung der Finanzkraft mit jedem Schritt verändert. Das komplexe und zum Teil intransparente System des Länderfinanzausgleichs führt dazu, dass Nordrhein-Westfalen im Saldo zu den Nettozahlern gehört und sich im Jahr 2014 mit rund 900 Millionen Euro an der Solidargemeinschaft der Länder beteiligte (BMF, 2015c).

Tabelle 2-1: Saldo Länderfinanzausgleich für Nordrhein-Westfalen
in Millionen Euro

Mehrstufiger Länderfinanzausgleich	in Millionen Euro
Umsatzsteuervorwegausgleich	-2.269
Länderfinanzausgleich i.e.S.	897
Bundesergänzungszuweisungen	472
Saldo	-900

Quellen: Bundesfinanzministerium; IW Köln

Unter der Annahme, dass das System unverändert fortbesteht, hängt die Finanzkraft eines Bundeslandes von der Entwicklung der eigenen Steuereinnahmen im Verhältnis zu denen der anderen Bundesländer ab. Vor diesem Hintergrund ist zumindest nicht mit einer deutlichen Verbesserung der Finanzkraft Nordrhein-Westfalens von 97,7 Prozent im Jahr 2014 zu rechnen, da die wirtschaftliche Entwicklung in anderen Teilen der Bundesrepublik vielversprechender aussieht.

Sofern der Umsatzsteuervorwegausgleich jedoch abgeschafft werden sollte, und die Finanzkraft der Länder im Anschluss an die einwohnergewichtete Umsatzsteuerverteilung bestimmt würde, ergäbe sich für Nordrhein-Westfalen in Zukunft tendenziell eine höhere Finanzkraft. Für 2014 hätte der Wert 98,4 Prozent betragen. Unter der Annahme, dass der Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs der einzige Reformbaustein wäre, würde die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens aufgrund der Einwohnerveredlung unter der anteiligen Anrechnung der Gemeindesteuern vor Durchführung des horizontalen Länderfinanzausgleichs sogar auf 100,7 Prozent steigen. Dies hätte eine Zahlung in Höhe von rund 210 Millionen Euro und daraufhin eine Finanzkraft von 100,4 Prozent ergeben. Bundesergänzungszuweisungen hätte Nordrhein-Westfalen in diesem Fall keine erhalten. So würde das Land zum einen eindeutig als Zahlerland ausgewiesen und hätte zum anderen per Saldo mehr Steuereinnahmen zur Verfügung.

Die Auswirkungen eines Wegfalls des Umsatzsteuervorwegausgleichs auf den Landeshaushalt wären zunächst positiv, da die Steuereinnahmen ungefähr um 2,3 Milliarden Euro steigen würden. Inwieweit diese Mehreinnahmen über den Finanzausgleich an späterer Stelle wieder abgeschöpft würden, hängt vom Reformmodell ab.

In diesem Zusammenhang wäre eine sachgerechte Abgrenzung von Leistungen zwischen Bund und Ländern wichtig. Eine Abwälzung von Leistungen durch den Bund auf die Ebene der Länder ohne entsprechende finanzielle Kompensation sollte vermieden werden. Aufgrund der weiterhin beschränkten Steuerautonomie sind Länder und auch Gemeinden in vielen Fällen finanziell nicht ausreichend ausgestattet, um den Aufgaben zum Beispiel im sozialen Bereich oder aktuell bei der Aufnahme von Flüchtlingen gerecht zu werden. Dies macht noch einmal die Dringlichkeit einer Neuordnung der Finanzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden deutlich.

Diese sollte vor allem mehr Steuerautonomie für Länder und Kommunen ins Auge fassen. Dadurch wird auf der Einnahmenseite eine größere Flexibilität ermöglicht, falls die Notwendigkeit steuerlicher Anpassungen unumgänglich ist. Beispielsweise kann so nach Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 für den Fall eines Haushaltsdefizits automatisch ein Anpassungsmechanismus auf der Einnahmenseite greifen, zum Beispiel in Form eines Zuschlags auf die Einkommensteuer. Gleichzeitig zeigt die Orientierung an einer wachstumsfördernden Politik, dass dieses Instrument verantwortungsvoll und mit Bedacht genutzt werden sollte. Denn klassische und dauerhafte Steuererhöhungen sind von einem flexiblen Anpassungsmechanismus zum Ausgleich eines Defizites klar abzugrenzen.

In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung des autonom von den Ländern festzulegenden Grunderwerbsteuersatzes bemerkenswert, der in Nordrhein-Westfalen innerhalb von fünf Jahren von 3,5 auf 6,5 Prozent fast verdoppelt wurde.

Von dieser jüngsten Erhöhung der Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2015 von 5 auf 6,5 Prozent erhofft sich die Landesregierung zusätzliche Steuereinnahmen von 400 Millionen Euro pro Jahr, für den Standort Nordrhein-Westfalen ist diese Entscheidung jedoch ein verheerendes Zeichen. Vertrauen bei Unternehmen und Investoren wird so nicht geschaffen. Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs fungieren dabei leider als Anreizmechanismus zur Steuersatzerhöhung. Grund hierfür ist eine fiktive Berücksichtigung der Grunderwerbsteuereinnahmen für die Ermittlung der Finanzkraft eines Bundeslandes. Auch dies gilt es bei einer Reform zu verändern.

3 Fragen 3, 5, 6, 7, 10 und 11: Haushaltskonsolidierung und Investitionen

Die mittelfristige Finanzplanung zur Einhaltung der Schuldenbremse fußt auf einigen Annahmen und Prognosen, die vor dem Hintergrund der derzeitigen Rahmenbedingungen zwar plausibel sind, aber längst nicht als sicher gelten können.

Auf der Einnahmeseite kommen der Landesregierung die insbesondere dank der stabilen Beschäftigungslage kräftig steigenden Steuereinnahmen zugute. Laut Steuerschätzung vom Mai 2015 ist von Wachstumsraten zwischen 3 und 4 Prozent pro Jahr bis 2019 auszugehen (BMF, 2015a). Auf dieser Basis rechnet auch die Landesregierung.

Kumuliert betrachtet sind dem Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums vom August 2015 zufolge die Steuereinnahmen von Januar bis Juli im Vergleich zum Vorjahrszeitraum bundesweit sogar um 5,9 Prozent gestiegen (BMF, 2015b, 51). Dies lässt für die kommende Steuerschätzung möglicherweise eine nochmalige Anhebung, zumindest jedoch keine signifikante Herabsetzung der Prognose erwarten.

Allerdings ist zu beachten, dass zum anstehenden Jahreswechsel insbesondere durch den teilweisen Abbau der kalten Progression die Steuerzahler um insgesamt 5 Milliarden Euro entlastet werden, wovon auch Nordrhein-Westfalen einen Teil tragen muss. Die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen sind jedoch gemessen an den Gesamteinnahmen überschaubar.

Auf der Ausgabenseite profitiert die öffentliche Hand derzeit von den historisch niedrigen Zinsen. Selbst bei einem ausgeglichenen Haushalt, also ohne Neuverschuldung, würde Nordrhein-Westfalen durch Umschuldung alter Kredite von einem weiter niedrigen Zinsniveau profitieren. Die Landesregierung rechnet für 2019 mit einem Zinssatz von 3,5 Prozent, das wären rund 2 Prozentpunkte über dem derzeitigen Niveau. Auf dieser Grundlage pendeln sich die Zinsausgaben bei rund 3 Milliarden Euro pro Jahr ein. Damit wird die Landesregierung der Erwartung an einen moderaten Zinsanstieg gerecht. Sollte in den kommenden Monaten jedoch tatsächlich die viel beschworene Zinswende einsetzen und schnell Fahrt aufnehmen, wäre eine nochmalige Anpassung des erwarteten Zinsniveaus nach oben erforderlich. Dies würde zu steigenden Haushaltsbelastungen führen.

Aktuell müssen auch die zusätzlichen Kosten im Rahmen der Flüchtlingshilfe mit in die Planungen einbezogen werden. Zweifelsfrei ist eine Unterstützung durch den Bund unerlässlich, gleichzeitig kommen auch auf das Land weitere finanzielle Belastungen zu, die bisher noch nicht vollständig im Haushalt abgebildet sind. Diese Kosten sind ein Beispiel dafür, dass der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen auf Basis der gesetzten Annahmen zwar auf dem Papier bis zum Jahr 2019 ausgeglichen sein wird, allerdings kaum Spielraum besteht, um auf Eventualitäten und außergewöhnliche Situationen finanzpolitisch zu reagieren.

In die Reihe der Eventualitäten passt auch die Landesgarantie im Zusammenhang mit der Abwicklung der ehemaligen WestLB. Das Land Nordrhein-Westfalen sieht im Haushaltsplan keine über den Risikofonds hinausgehende Vorsorge im Zusammenhang mit der Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt vor. Ein sich materialisierendes Risi-

ko würde somit den gesamten Haushaltsplan zunichtemachen. Im Zweifelsfall sind dann Steuererhöhungen oder Kürzungen in wichtigen Investitionsbereichen wie Infrastruktur und Bildung nicht auszuschließen.

Es wäre daher wünschenswert, wenn es der Landesregierung gelänge, weiteren Spielraum insbesondere für investive Ausgaben zu schaffen. Modernisierung von Krankenhäusern und Unikliniken sind dafür genauso gute Beispiele wie der Breitbandausbau und die Stärkung der digitalen Infrastruktur. Es ist unübersehbar, dass öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur in den kommenden Jahren von elementarer Bedeutung sein werden.

Vor dem Hintergrund der weiterhin angespannten Finanzlage, den Haushaltsrisiken und des ab 2020 geltenden Verbots der Neuverschuldung sollte die Landesregierung prüfen, inwieweit private Investoren sich an der Finanzierung öffentlicher Investitionsprojekte beteiligen können. Ein Weg kann dabei die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft sein, die fest in öffentlicher Hand ist und gleichzeitig Fremdkapital von privaten Investoren einsammeln kann (Enquetekommission, 2015, 223). Allerdings darf dies nicht zum Ausbau von Schattenhaushalten führen.

Zwar ist die geplante Rückführung der Neuverschuldung von 1,5 Milliarden Euro für das Jahr 2016 – immer noch Negativrekord unter den Bundesländern – auf null für das Jahr 2019 insgesamt sehr erfreulich, gleichwohl bestehen offensichtliche Risiken für das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts. Zudem ist aufgrund der Erfahrung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte Skepsis angebracht, dass die Politik das ausgerufene Ziel auf einem seriösen und investitionsfreundlichen Weg erreicht. Die Lösung finanzpolitischer Engpässe darf nicht primär auf der Einnahmeseite gesucht werden. Steuererhöhungen wie bei der Grunderwerbsteuer führen genauso in die Irre wie die Forderung nach einem Fortbestehen des Solidaritätszuschlags durch eine Integration in den Lohn- und Einkommensteuertarif.

Vielmehr muss jeder einzelne Ausgabenposten kritisch hinterfragt werden. Dabei sollten konsumtive Ausgaben in den Fokus rücken. Auch bei Sachmitteln sind Effizienzsteigerungen möglich. Zudem sollte nicht nur jede wieder zu besetzende Stelle auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft werden, sondern auch jedes einzelne Förderprogramm und jede einzelne Subvention.

Das Bekenntnis der Landesregierung zum ausgeglichenen Haushalt 2019 schürt trotz aller bestehenden Risiken Hoffnung auf solide öffentliche Finanzen in der Zukunft. Zudem zeigt sich in der mittelfristigen Finanzplanung bereits ein erster Erfolg der gesetzlich verankerten Schuldenbremse.

4 Frage 8: Globale Mehreinnahmen und Minderausgaben

Der Ausweis globaler Minderausgaben oder globaler Mehreinnahmen widerspricht vom Grundsatz her dem Prinzip eines im Einzelnen nachvollziehbaren und transparenten Haushalts.

Denn dadurch werden Entscheidungen über Kürzungen und Einnahmegenerierung vertagt anstatt sie mit Aufstellung der Haushaltsplanung zu beantworten. Globale Minderausgaben oder Mehreinnahmen sind in der Haushalts- und Finanzplanung allerdings ein klassisches Instrument, das im Laufe des Haushaltsvollzugs die Flexibilität erhöht, Deckungsbeiträge zu erzielen. In der mittelfristigen Finanzplanung 2016 bis 2019 Nordrhein-Westfalens sind globale Minder-

ausgaben, also noch nicht spezifizierte Kürzungen, mit jährlich fast 700 Millionen Euro und globale Mehreinnahmen, also noch nicht benannte zusätzliche Einnahmen, mit jährlich 300 Millionen Euro veranschlagt.

Ob die genannten Zahlen tatsächlich realisierbar sind oder realisiert werden, zeigt sich erst am Ende eines Haushaltsjahres. Die Landesregierung muss sich für jedes einzelne Haushaltsjahr daran messen lassen, ob sie die selbst gesteckten Zahlen erreicht. Denn wenn in einem Jahr der Wert verfehlt wird, kann zwar ein Teil auf das Folgejahr verschoben werden – dann ist der Druck aber umso größer. Insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremse wäre ein Aufschieben verheerend.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2015a, Ergebnis der 146. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 5. bis 7. Mai 2015 in Saarbrücken, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2015b, Monatsbericht des BMF, August 2015, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2015c, Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2014 - 31.12.2014 – vorläufige Abrechnung, Berlin

Enquetekommission, 2015, Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, Landtag NRW, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf