



Landtag Nordrhein-Westfalen
4002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16WAHLPERIODE

Köln, 21.09.2015

**STELLUNGNAHME
16/3053**

Alle Abg

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin Gödecke!
Sehr geehrter Herr Vorsitzender Möbius!

Wir danken für die Möglichkeit, als Berufsverband der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer zum vorliegenden Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 für das Land Nordrhein-Westfalen Stellung nehmen zu dürfen.

Da uns die Einladung relativ kurzfristig erreichte, beschränken wir uns auf die beiden nachfolgenden Punkte des Fragenkataloges der Fraktionen.

1. Kürzung der Zuführungen an den Versorgungsfonds zur finanziellen Absicherung der Beamtenpensionen

a) Allgemeines

Traditionell sind Versorgungsleistungen für Beamte aus dem laufenden Haushalt des Staates zu zahlen. Dies ergibt sich aus dem Alimentationsprinzip, nach dem der Dienstherr verpflichtet ist, Beamten auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst aus Altersgründen einen der Bedeutung und dem sozialen Status seines Amtes entsprechenden angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten.

Insoweit entspricht die Finanzierung der Beamtenpensionen dem Umlageverfahren der Gesetzlichen Rentenversicherung. Allerdings werden Rentenversicherungsleistungen aus Rentenversicherungsbeiträgen geleistet, nicht aus Steuer-

Mitglied im Deutschen Steuerberaterverband

Anschrift
Von-der-Wettern-Straße 17 · 51149 Köln
Telefon 02203 993090
Telefax 02203 993099
www.stbverband-koeln.de
geschaeftsstelle@stbverband-koeln.de

Bankverbindungen
Sparkasse KölnBonn BLZ 370 501 98 Kto.-Nr. 6 612 287
IBAN DE02 3705 0198 0006 6122 87 SWIFT-BIC COLSDE33
Postbank Köln BLZ 370 100 50 Kto.-Nr. 146 900 505
IBAN DE81 3701 0050 0146 9005 05 SWIFT-BIC PBNKDEFF



mitteln, welche in den Staatshaushalten für vielfältige andere Zwecke benötigt werden. Alleine auf Steuermittel abzustellen, würde die Haushalte überfordern.

Die Bundesländer gehen daher – wie auch der Bund – nicht allein den Weg einer bloßen Umlagefinanzierung, sondern auch denjenigen der kapitalgedeckten Versorgungssysteme zur Abfederung der zu erwartenden Ausgabensteigerungen.

Nordrhein-Westfalen hat zum einen wie der Bund im Jahr 1999, bundeseinheitlich verpflichtend, eine Versorgungsrücklage eingerichtet. Sie soll die Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2018 schrittweise unterstützen.

Über die gesetzlich vorgeschriebene Versorgungsrücklage hinaus sind sowohl im Bund als auch in den Ländern auf der Grundlage des (bereits 1982 geschaffenen) § 14a BBesG Versorgungsfonds zur Bildung eines Kapitalstocks errichtet worden. NRW hat zum 01.01.2006 den Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichtet (§ 14a ÜBesG NRW, Versorgungsfondsgesetz, EFOG).

b) Bestandsaufnahme und erste Bewertungen

aa) Höhe der Rücklagen

Per 31.12.2013 befanden sich in der **Versorgungsrücklage** ca. 4,4 Mrd. € (LT-Drucks. 16/6501). Per 31.12.2011 waren es rund 3,48 Mrd. € (3. Versorgungsbericht NRW, S. 64).

Die Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018, LT-Drucks. 16/6501, sah folgende Zuführungsbeträge aus dem Landeshaushalt an die Versorgungsrücklage vor: 2014 i. H. v. 350,5 Mio. €, 2015 i. H. v. 394 Mio. €, 2016 i. H. v. 453 Mio. € und in 2017 i. H. v. 512 Mio. €, – insgesamt also i. H. v. 1,7095 Mrd. €. Für 2018 sind keine Zuführungen geplant.

Bei Beginn der voraussichtlichen Auszahlungen aus dem Fonds im Jahr 2018 sollte sich das Volumen ursprünglich (so der 3. Versorgungsbericht NRW, S. 64, aus dem Jahre 2012) auf voraussichtlich gut 7 ½ Mrd. € belaufen.

Addiert man die Summe der geplanten Zuführungen (ca. 1,71 Mrd. €) zum Bestand per 31.12.2013 (4,4 Mrd. €), ergibt sich – vorbehaltlich von Zinserträgen etc. – ein Bestand von lediglich ca. 6,1 Mrd. €, – ca. 1,5 Mrd. € weniger als im 3. Versorgungsbericht 2012 geplant.

Die Pressemitteilung des Finanzministeriums NRW vom 21.08.2015 betreffend die geplante Zusammenführung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds zum Pensionsfonds am 01.01.2017 geht im Übrigen von einer Rücklage i. H. v. 5,937 Mrd. € und einer Zuführung von 508 Mio. € in 2017 aus.

Per 31.12.2014 wies der **Versorgungsfonds** einen Bestand von 2,715 Mrd. € aus (LT-Drucks. 16/8819 vom 02.06.2015). Per 31.12.2013 lag der Bestand bei ca. 2 Mrd. €; per 31.12.2011 lag er noch bei 0,647 Mrd. € (3. Versorgungsbericht NRW 2012, S. 65).

Die Mittelfristige Finanzplanung 2014 bis 2018 (LT-Drucks. 16/6501), sah folgende Zuführungsbeträge aus dem Landeshaushalt an den Versorgungsfonds vor: (2014 i. H. v. 510 Mio. €) 2015 i. H. v. 573 Mio. €, 2016 i. H. v. 680 Mio. €, 2017 i. H. v. 790 Mio. €, und 2018 i. H. v. 900 Mio. €, – insgesamt also von 2015 bis 2016 i. H. v. 1,253 Mrd. € und von 2015 bis 2018 i. H. v. 2,943 Mrd. €.

Addiert man die Summe der – ursprünglich – geplanten Zuführungen zum Bestand per 31.12.2014 (2,715 Mrd. €), ergäbe sich – vorbehaltlich von Zinserträgen etc. – ein Bestand von 3,968 Mrd. € per 31.12.2016 / 01.01.2017 und von 5,658 Mrd. € per 31.12.2018.

Nunmehr geht die Pressemitteilung des Finanzministeriums NRW vom 21.08.2015 betreffend die geplante Zusammenführung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds zum Pensionsfonds am 01.01.2017 von einem Bestand des Versorgungsfonds per 01.01.2017 i. H. v. 3,883 Mrd. € aus. Im Verhältnis zur ursprünglichen Planung i. H. v. 3,968 Mrd. € beträgt die Differenz 85 Mio. €.

Der per 01.01.2017 zu gründende Pensionsfonds hätte dann ein Volumen von 9,82 Mrd. € und würde in 2017 inklusive der geplanten Zuführung i. H. v. 508 Mio. € ein Gesamtvolumen von 10,328 Mrd. € erreichen.

bb) Voraussichtliche Aufwendungen

Nach den Modellrechnungen des 3. NRW-Versorgungsbericht aus dem Jahr 2012 werden die Ausgaben für Versorgungslasten voraussichtlich von ca. 5 Mrd. € im Jahr 2010 auf rund 6,7 Mrd. € im Jahr 2040 ansteigen; dies ist ein Zuwachs von 34 %. Der Höchststand ist danach in den Jahren 2025/ 2026 mit rund 6,9 Mrd. € zu erwarten.

Diese Prognosen differieren nicht unerheblich von denjenigen des 2. NRW-Versorgungsberichtes aus dem Jahr 2007. Im 2. NRW-Versorgungsbericht 2007 hatte man noch mit einem Wert von 7,8 Milliarden € für 2040 gerechnet.

Die Abweichungen in den Prognosen 2012 zu 2007 können zum Teil damit erklärt werden, dass die Versorgungsansprüche der Beamten gekürzt worden sind (4,33 % nach Informationen von verdi, 8/2015).

Sie korrespondieren im Übrigen damit, dass man offenbar von anderen Hochrechnungen der Zahl der Versorgungsempfänger ausgeht.

Die Zahl der Versorgungsempfänger soll sich in NRW von 144.700 im Jahr 2006 (2. Versorgungsbericht aus 2007) und 164.900 in 2010 (3. Versorgungsbericht aus 2012) auf 226.700 Personen im Jahr 2040 erhöhen. Prozentual würde die Zahl der Versorgungsempfänger also um nur / immerhin 37,5 % steigen $[(226.700 \cdot 100) : 164.900]$. Das würde mit dem prognostiziertem Zuwachs der Lasten (s.o.: 34 %) in etwa korrespondieren.

Im 2. Versorgungsbericht ging man aber für 2040 noch von einer Prognose von 252.300 Personen im Jahr 2040 aus. Diese Abweichung der Modellrechnungen um immerhin 25.600 Personen erschließen sich uns nicht. Bei an sich steigender

Lebenserwartung würde man eher erwarten, dass die Zahlen nach oben korrigiert werden müssen.

Der Höchststand der Zahl der Versorgungsempfänger soll in den Jahren 2026 / 2027 erreicht werden (Im 2. NRW-Versorgungsbericht ging man von den Jahren 2027 bis 2029 aus.)

c) Auswirkungen des Haushaltsplans 2016 auf nachfolgende Jahre und Bewertungen

Ansatzpunkt zur Beantwortung der 1. Frage sind die Modellrechnungen des 3. NRW-Versorgungsberichtes aus dem Jahr 2012. Danach ist in 2019 und in den darauf folgenden Jahren mit mindestens 6,6 Mrd. € Aufwand **jährlich** zu rechnen. Der Höchststand der Versorgungsaufwendungen wird in 2025/2026 mit 6,9 Mrd. € erreicht.

Dieser erhebliche **jährliche** Bedarf kann nur aus der Versorgungsrücklage, dem Versorgungsfonds, aus allgemeinen Haushaltsmitteln, also laufenden Steuermitteln, oder auf Kredit bedient werden.

Grundsätzlich dienen Rücklagen wie die Versorgungsrücklage als eiserne Reserven für Notsituationen und unvorhergesehene Fälle. Sie sollten durch echtes Eigenkapital hinterlegt sein und grundsätzlich unangetastet bleiben. Gemäß den ursprünglichen Plänen hätte sie in 2017 die Höhe eines Jahresaufwandes überstiegen. Im Vergleich zur Reserve in der gesetzlichen Rentenversicherung wäre das sehr viel gewesen. Das wäre jedoch sinnvoll, da für Rentenzahlungen regelmäßiges Beitragsvolumen jenseits von Steuermitteln zur Verfügung steht.

Bedenken sollte man, dass bei Zusammenführung der Versorgungsrücklage mit dem Versorgungsfonds in einem Pensionsfonds der Charakter einer echten Rücklage verloren geht.

Jeder ordentliche Kaufmann bildet in seiner Bilanz vorsorglich Rücklagen, um erhebliche künftige Verbindlichkeiten bedienen zu können, die definitiv anfallen werden. Zum Vergleich sei auf § 150 AktG hingewiesen, der für Aktiengesellschaften (und die KGaA) gesetzlich Rücklagen vorschreibt, – dort auch in konkreter Höhe, nämlich in Höhe von 5 % des um Verlustvorträge geminderten Jahresüberschusses.

Die Zuführungen zum Versorgungsfonds sollen planmäßig ab 2017 auf jährlich 200 Mio. € statt wie geplant 800 Mio. € gekürzt werden. Es werden also jährlich 600 Mio. € weniger zugeführt.

Folglich müssen jährlich aus allgemeinen Steuermitteln 6,6 Mrd. € abzüglich 200 Mio. € (planmäßige Zuführung zum Versorgungsfonds) = 6,4 Mrd. € – zusätzlich planmäßig – aus dem Pensionsfonds und aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht werden.

Würde die ursprüngliche Zuführung in Höhe von 800 Mio. € und 1 Mrd. € ab 2019 beibehalten, müssten nur (6,6 Mrd. € ./ 1 Mrd. € =) 5,6 Mrd. € – zusätzlich planmäßig – aus dem Pensionsfonds und aus laufenden Steuermitteln aufgebracht werden.

Natürlich wäre die Entlastung künftiger Haushalte höher, wenn das Volumen des geplanten Pensionsfonds aufgrund der ursprünglich geplanten Zuführungen entsprechend höher wäre.

Aber das für 2017 geplante Volumen des Pensionsfonds i. H. v. 10,328 Mrd. € ermöglicht doch immerhin eine nicht unerhebliche raterliche jährliche Entlastung des Steueraufkommens zur Deckung der Versorgungslasten.

2. Bereitstellung von Mitteln für den Bereich der Digitalisierung und digitalen Infrastruktur

Die Angehörigen der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe gehören unter den Freien Berufen von jeher zu den Vorreitern intensiver Nutzung der Möglichkeiten der EDV. Bestes Beispiel hierfür ist die DATEV eG mit Sitz in Nürnberg, die bereits in den 50er Jahren als Genossenschaft des Berufsstandes der Steuerberater gegründet worden ist. Plant das Bundesfinanzministerium umfangreiche Gesetzesänderungen, wird die DATEV eG von Anfang einbezogen. In Nürnberg wird unter anderem die Programmierbarkeit gesetzgeberischer Wünsche getestet. Faktisch hat sich die vom Berufsstand der Steuerberater getragene IT-Gesellschaft DATEV als Standardsetzer hinsichtlich der elektronischen Prozesse im Besteuerungsverfahren fest etabliert. Die Durchführung des Besteuerungsverfahrens ist ohne die Mitwirkung der Beraterschaft bzw. die Nutzung der IT-Anwendungen des Berufsstandes kaum mehr vorstellbar.

Der Berufsstand der Steuerberater hat die Arbeiten zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens von Anfang an intensiv und konstruktiv begleitet. Die Einführung von EÜR, ELSTER und E-Bilanz ist nur unter Mitwirkung des Berufsstandes überhaupt möglich gewesen.

Das gemeinsame Konzept von Bund und Ländern verfolgt ambitionierte Ziele. Unter anderem sollen Kommunikationsprozesse und Arbeitsabläufe strukturell neu gestaltet werden. Mit verstärktem IT-Einsatz soll das steuerliche Massenverfahren „optimiert“ werden.

Die geplanten Maßnahmen können wesentlich zum Bürokratieabbau beitragen. Die Angehörigen der steuerberatenden Berufe tragen ganz wesentlich dazu bei und fordern, dass der Bürokratieabbau nicht auf ihren Schultern abgeladen wird. E-Government darf nicht zu einer Einbahnstraße zugunsten der Finanzverwaltung

werden. Eine funktionierende Verwaltung setzt auch personell und materiell hinreichend ausgestattete Ansprechpartner für die Steuerpflichtigen und deren Berater voraus. Gerade eine zügig und verlässlich agierende Verwaltung kann einen entscheidenden Standortvorteil für Unternehmen bilden. In diesem Zusammenhang ist es aber unerlässlich, dass die sich aus den technologischen Umbrüchen ergebenden Schwierigkeiten bzw. Risiken nicht einseitig durch „überbordende Regulierung“ bei den Steuerpflichtigen/Steuerberatern abgeladen werden. Auch sollte unbedingt vermieden werden, dass kriminelle Steuerhinterziehungseinzelfälle zu einer Überforderung bei daraus von der Verwaltung abgeleiteten Abwehrmaßnahmen führen, die die gesamten Steuerpflichtigen treffen.

Die Modernisierung des Besteuerungsverfahrens wird nur gelingen, wenn auch die Finanzverwaltung mit angemessener EDV ausgestattet ist. Hieran darf nicht gespart werden.

Die E-Bilanz sollte ursprünglich bereits im Jahre 2013 eingeführt werden. Dieser Termin wurde aufgrund von Schwierigkeiten der EDV der Finanzverwaltung mehrfach verschoben.

Im Laufe dieses Jahres haben die Angehörigen der steuerberatenden Berufe die Erfahrung machen müssen, dass sie die Bilanzen ihrer unternehmerischen Mandanten elektronisch übermittelten. In der Verwaltung jedoch konnten diese z.B. wegen unzureichender Bildschirme der Sachbearbeiter nicht gelesen werden und mussten ausgedruckt werden. Die Berater wurden von einigen Finanzämtern aufgefordert, wieder Papier einzusenden. In diesem Zusammenhang kann von Kosteneinsparungen und „Verschlankung von Verwaltungsabläufen“ bzw. Bürokratieabbau gar keine Rede sein. Vielmehr kehren sich die positiven Ansätze ins Gegenteil um.

Diese Beispiele zeigen sehr deutlich, dass dort investiert werden muss. Dies ist auch in Gesprächen von Vertretern des Berufsstandes mit der Finanzverwaltung bestätigt worden.

Letztlich kann die Modernisierung des Besteuerungsverfahrens Vorbild für die Modernisierung weiterer Verwaltungszweige sein. Der Berufsstand der Steuerberater und Wirtschaftsprüfer unterstützt diese Vorhaben eindeutig. Die Nutzung moderner Kommunikationswege sowie die Chancen aus neuen Technologien werden dabei aktiv genutzt und weiterentwickelt. Gleichwohl ist dabei eine gerechte Lastenverteilung – verbunden mit einer ausgewogenen Nutzung der sich daraus ergebenden Chancen – zwingend erforderlich. Auch ist es unverzichtbar, Regulierungsmaßnahmen, die sich aus diesen Neuerungen ergeben, mit Augenmaß und unter dem Aspekt der Angemessenheit zu beschränken.

Für eine konstruktive Begleitung dieses Prozesses und ein Einbringen unserer langjährigen Erfahrungen auf diesem Gebiet stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

gez.

RA/FAStR Dr. Wilfried Bachem

– Geschäftsführer –

WP/StB Dipl.Kfm. Gero Hagemeister

– Vorstand –