

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

am 27. November 2017

zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) sowie Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze und zur Überleitung der vorhandenen Konrektorinnen und Konrektoren von Grundschulen und Hauptschulen (Haushaltsbegleitgesetz 2018)

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
der Hans-Böckler-Stiftung

23. November 2017

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2018

Zu den geplanten Einnahmen und Ausgaben

Die Nordrhein-Westfälische Landesregierung hat für 2018 einen Haushalt mit einem Volumen von 74,5 Mrd. Euro eingebracht. Der nur geringe Anstieg des Haushaltsvolumens um 0,7 % ist dabei auf Sondereffekte im Vorjahr zurückzuführen. Zum einen wurden Sondertilgungen des BLB NRW im Umfang von insgesamt 885 Mio. Euro rückabgewickelt, zum anderen leistete das Land einmalige Finanzhilfen an die Träger von Kindertagesstätten. Diese Mehrausgaben¹ wiederholen sich im Jahr 2018 nicht. Gleichzeitig wird für die Steuereinnahmen, die gut 78 % der Einnahmen ausmachen, ein spürbarer, wenngleich deutlich verlangsamer, Zuwachs von 3,2 % unterstellt. Dieser scheint vor dem Hintergrund eines vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November 2017 (BMF 2017) erwarteten ähnlichen Verlaufs für die Steuereinnahmen der A-Länder² plausibel.

Dabei profitiert der Haushalt in NRW jedoch noch von den unerwartet hohen Steuereinnahmen der Jahre 2016 und 2017, die durch eine erhöhte Basis in die Folgejahre fortwirken. Absolut stehen dem Land im Vergleich zur mittelfristigen Finanzplanung der Vorgängerregierung (Finanzministerium des Landes NRW 2016) 1,1 Mrd. Euro höhere

¹ Die Rückabwicklung der Sondertilgungen wurde nicht in Form negativer Darlehensrückflüsse auf der Einnahmenseite verbucht, sondern als sonstige Verwaltungsausgaben.

² alte Bundesländer und Berlin

Steuereinnahmen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund scheint es möglich, wichtige Ausgaben anzuheben und dennoch gleichzeitig den Haushalt auszugleichen. So werden die Zuweisungen an die Kommunen und die Investitionsausgaben leicht ausgeweitet. Die Investitionsquote steigt von 9,4 % der Ausgaben auf 9,6 % der Ausgaben. Es werden zusätzliche Stellen bei Polizei, Justiz und in der Bildung geschaffen und k.w.-Vermerke gestrichen. Gleichzeitig wird die Nettoneuverschuldung insgesamt von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 0 Mrd. Euro zurückgeführt.

Damit verfolgt die neue Landesregierung, abgesehen von der Behandlung von Darlehen an den BLB, keinen grundlegend anderen Kurs als die Vorgängerregierung. Mehreinnahmen werden teilweise für zusätzliche Ausgaben und teilweise für die Konsolidierung verwendet.

Zur Haushaltslage des Landes Nordrhein-Westfalen

Der in greifbare Nähe gerückte Haushaltsausgleich darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Haushaltslage in Nordrhein-Westfalen nach wie vor angespannt ist. Die schrittweise Rückführung der hohen Neuverschuldung in den vergangenen Jahren ist auch eine Folge von niedrigen Zinsen und einer günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen. Deutschland befindet sich seit mehreren Jahren in einem binnenwirtschaftlich getragenen Aufschwung mit einem starken Beschäftigungszuwachs, was den staatlichen Einnahmen besonders zugutekommt (Horn et al. 2016). Dabei hat Nordrhein-Westfalen seinen Wachstumsrückstand zuletzt deutlich verringern können. Spricht man sich für eine antizyklische Fiskalpolitik aus, so sollten Defiziten im Abschwung Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen. Konjunkturell betrachtet, dürfte die Rückführung der Neuverschuldung somit angebracht sein.

Für die Beurteilung der Haushaltsentwicklung ist also die Entwicklung konjunkturbereinigter Haushaltsgrößen relevant. Was theoretisch einleuchtend und einfach klingt, ist in der Praxis mit erheblichen Problemen verbunden. Da die Konjunkturlage nicht direkt gemessen werden kann, ist man für die Ermittlung von Konjunkturlagen auf Schätzverfahren angewiesen, die mit großen Unsicherheiten behaftet sind und aufgrund der Verwendung von Prognosedaten auch revisionsanfällig sind. Dennoch empfiehlt es sich, per Landesrecht eine Konjunkturbereinigung zu verankern. Solche „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ sieht Artikel 109 Grundgesetz ausdrücklich vor.

Durch die Änderung des Stabilitätsratsgesetzes im Zusammenhang mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen (Gesetz zur Neuregelung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017) werden bestehende Spielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht allerdings infrage gestellt. Ab 2020 obliegt es dem Stabilitätsrat, die Einhaltung der Schuldenbremse des Bundes und der einzelnen Länder zu überprüfen, wobei die Vorgaben und Verfahren der EU-Regeln zugrunde gelegt werden und insbesondere ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren angewendet werden soll.

Die Landesregierung verzichtet daher darauf, Möglichkeiten einer abweichenden Konjunkturbereinigung zu prüfen. Soweit die Konjunktorentwicklung in NRW von der gesamtdeutschen Entwicklung abweicht, könnte ein landesspezifisches Verfahren jedoch sinnvoll sein (Rietzler 2015). Die Landesregierung will sich, wie sie in ihrer Finanzplanung für die Jahre 2017-2021 schreibt, „bei Detailregelungen der landesrechtlichen Schuldenbremse und insbesondere bei der Einführung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens eng an dem zukünftigen Analysesystem des Stabilitätsrats orientieren.“ Das bedeutet insbesondere die Übernahme des Verfahrens der Europäischen Kommission, das auch bei der Schuldenbremse des Bundes zur Anwendung kommt.³

Legt man für 2018 die Ergebnisse der Herbstprojektion der Bundesregierung zugrunde, so beträgt die positive Konjunkturkomponente im NRW-Landeshaushalt für das Jahr 2018 535 Mio. Euro⁴. In diesem Umfang wäre der Haushalt im kommenden Jahr konjunkturbereinigt also defizitär. Die Haushaltslage in Nordrhein-Westfalen bleibt damit angespannter als es angesichts der Rückführung der Neuverschuldung auf 0 den Anschein hat. Berücksichtigt man noch den Saldo der finanziellen Transaktionen⁵, wie auch in §18 der Landeshaushaltsordnung ab 2020 vorgesehen, so ergibt sich für den Kernhaushalt für das kommende Jahr ein strukturelles Defizit von gut 800 Millionen Euro, das bis 2020 abgebaut sein muss.

Damit bestehen aktuell kaum Spielräume für eine dringend erforderliche stärkere Ausweitung der Investitionsausgaben, sondern es wäre eigentlich noch ein spürbares strukturelles Defizit abzubauen. In Nordrhein-Westfalen bleiben trotz nennenswerter Ausweitungen der Ausgaben in den vergangenen Jahren noch erhebliche Mehrbedarfe ungedeckt. Das Land liegt bei der öffentlichen Beschäftigung nach Vollzeitäquivalenten je 1000 Einwohner im öffentlichen Dienst am unteren Rand des Länderspektrums (Vesper 2016). Auch die Lehrer-Schüler-Relation ist im Vergleich zu anderen Bundesländern ungünstig (Destatis 2016, S. 60), und bei den Investitionen befindet sich NRW seit Jahren unter den Schlusslichtern (Horn und Rietzler 2017). Von dem erheblichen Rückstand bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland dürfte somit ein überproportionaler Anteil auf Nordrhein-Westfalen entfallen. Da dies primär die Kommunen betrifft, bleibt das Land gefordert, insbesondere finanzschwache Kommunen noch stärker zu unterstützen (Eicker-Wolf et al. 2017). Berücksichtigt man dies, dann wird der Haushaltsausgleich mit einer weiterhin unzureichenden Bereitstellung öffentlicher Leistungen erkaufte.

Schlussfolgerungen

Das Land NRW hat die sich durch die deutlich steigenden Steuereinnahmen ergebenden Spielräume in den vergangenen Jahren größtenteils genutzt, um die Neuverschuldung

³ Dieses Verfahren ist mit einer Reihe von Problemen behaftet vgl. Klär (2014) sowie Truger und Will (2012).

⁴ Berechnet als Produkt aus der Produktionslücke von 21,8 Mrd. Euro (BMF und BMWi 2017), der Budgetsemi-Elastizität der Landeshaushalte von 0,121 (Angaben des BMF auf Anfrage) und dem Anteil der nordrhein-westfälischen Steuereinnahmen nach Verteilung an allen Steuereinnahmen von 0,203 (gemäß Destatis 2017).

⁵ Berechnet als die Differenz der Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Privatisierungen und der Ausgaben für die Vergabe von Darlehen und den Erwerb von Beteiligungen

zurückzuführen. Die Investitionsquoten stiegen dabei erst zuletzt wieder etwas an. Angesichts der trotz Mehrausgaben bestehenden erheblichen Mehrbedarfe für Investitionen in Bildung und Infrastruktur gibt es auf der Ausgabenseite kein Einsparpotenzial. Diese Einsicht dürfte auch die Landesregierung teilen, die im Haushalt 2018 laufende Zuweisungen an die Kommunen wie Investitionsausgaben weiter anhebt und zusätzliche Stellen schaffen will. Letztere führen zu dauerhaften Ausgaben, denen dauerhafte Mehreinnahmen gegenüberstehen sollten.

Zur Finanzierung von dringenden Mehrausgaben für Bildung und Infrastruktur bleibt Nordrhein-Westfalen somit auf Verbesserungen der Einnahmen angewiesen. Da nicht in jedem Jahr mit überraschenden Mehreinnahmen gerechnet werden kann und das Land mit der Anhebung der Grunderwerbsteuer die einnahmenseitigen Spielräume bereits weitestgehend ausgeschöpft hat, wären zusätzliche Steuereinnahmen, beispielweise aus einer höheren Besteuerung von Vermögen hilfreich. Sie wären zugleich geeignet, die starke Vermögenskonzentration abzuschwächen und so einen Beitrag zur Verringerung der – inzwischen auch vom Internationalen Währungsfonds (z.B. IMF 2017) und von der OECD (2015) als ernsthaftes Problem eingestuften Ungleichheit zu leisten (vgl. auch Horn et al. 2017). Entsprechende Gesetzesänderungen müssten allerdings von Bundestag und Bundesrat gemeinsam beschlossen werden und werden von den Regierungsparteien in NRW zudem nicht unterstützt.

Steuersenkungen wären für den NRW-Haushalt hingegen eine untragbare Belastung. Würde beispielsweise die Einkommensteuer in einer Größenordnung von 41 Mrd. Euro gesenkt wie von der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU gefordert, so würden die jährlichen Steuerausfälle für das Land NRW bis 2021 auf 2,8 Mrd. Euro ansteigen (Rietzler et al. 2017). Im Falle eines Abschwungs wäre die Haushaltslücke noch deutlich größer. Da solche Steuersenkungen auch bei den Kommunen zu erheblichen Mindereinnahmen führen würden, stiege gleichzeitig der Unterstützungsbedarf des Landes für die Kommunen. In der aktuellen Haushaltslage kann sich NRW aber auch Steuersenkungen in einem geringeren Umfang nicht leisten. Vor diesem Hintergrund erstaunt der Antrag Nordrhein-Westfalens im Bundesrat für die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer (Bundesrat 2017). Das Land ist vielmehr gut beraten, sich Forderungen nach Steuersenkungen im Bundesrat entgegenzustellen. Dies ist umso wichtiger als die jüngsten Änderungen im Stabilitätsratsgesetz den Ländern Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht entziehen.

Literatur:

Bundesrat (2017): Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen. Entschließung des Bundesrates "Einführung eines Freibetrags für selbst genutztes Wohneigentum im Grunderwerbsteuerrecht". Bundesratsdrucksache Nr. 622/17 vom 7.9.2017.

BMF (2017): Ergebnis der 152. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 7. bis 9. November 2017 in Braunschweig, Download:
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeztungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2017-11-09-ergebnisse-152-sitzung-steuerschaetzung.html

BMF und BMWi (2017): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Herbstprojektion 2017, Download:
http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-und-konjunkturkomponenten-herbst-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 23.11.2017)

Destatis (2016): Bildungsfinanzbericht 2016, Wiesbaden.

Destatis (2017): Steuerhaushalt 2016, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.

Eicker-Wolf, K./ Nees, M./Truger, A. (2017): Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik. Eine Studie im Auftrag von ver.di NRW, Landesfachbereich.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Finanzplanung 2016 bis 2020 mit Finanzbericht 2017 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Horn, G./Rietzler, K. (2017): Öffentliche und private Investitionen, Beitrag in: Zwischenbilanz NRW 2020. Gute Arbeit, nachhaltige Entwicklung. DGB NRW, Düsseldorf.

Horn, G./Behringer, J./Gechert, S./Rietzler, K./Stein, U. (2017): Was tun gegen die Ungleichheit? Wirtschaftspolitische Vorschläge für eine reduzierte Ungleichheit. IMK Report Nr. 129, Düsseldorf.

Horn, G. A. / Behringer, J. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. (2016): Deutsche Konjunktur robust in rauem Klima - Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2016/2017. IMK Report Nr.113, April.

IMF (2017): Tackling Inequality. IMF Fiscal Monitor. Washington. Oktober.

Klär, Erik (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen : Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? WISO-Diskurs , Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, April.

Electronic ed.: Bonn : FES, 2014

Landtag Nordrhein-Westfalen (2017): Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2017-2021. Drucksache Nr. 17/801 vom 7.11.2017, Düsseldorf.

OECD (2015): In it together. Why less inequality benefits all. Paris

Rietzler, K./Scholz, B./Truger, A. (2017): Finanzpolitische Risiken großzügiger Steuersenkungskonzepte, IMK Policy Brief. Düsseldorf 2017.

Rietzler, K. (2015): Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spiel-räume erhalten, Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen, IMK Policy Brief, April (http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_2_2015.pdf).

Truger, A., Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und prozyklisch: die Deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, IMK Working Paper Nr. 82, Januar.

Vesper, D. (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst. IMK Study Nr. 51, Düsseldorf.