
Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

am 28. September 2017

zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017, Drucksache 17/538) und zum Haushaltsbegleitgesetz 2017 (Drucksache 17/539)

Dr. Katja Rietzler

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

in der Hans-Böckler-Stiftung

26. September 2017

1. Zum Nachtragshaushaltsgesetz 2017:

Die neue NRW-Landesregierung hat mit Datum vom 6.9.2017 einen Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2017 eingebracht. Wesentliche Punkte des Nachtragshaushalts betreffen die Entlastung von Kommunen beim Unterhaltsvorschuss, erhöhte Krankenhausinvestitionen, Mehrausgaben zur Finanzierung von Kindertagesstätten, Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit sowie die Rückabwicklung von Sondertilgungen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW).

1.1. Zu den Mehrausgaben:

Die hohe Belastung von Kommunen mit Sozialleistungen und die daraus resultierende angespannte Finanzlage in den Kommunen sowie die unzureichende Investitionstätigkeit im Land sind bereits seit längerem als ernsthafte Probleme erkannt. Im Ländervergleich rangiert das Land NRW, wenn man die Sachinvestitionen von Land und Kommunen zusammen betrachtet, sowohl je Einwohner wie auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt unter den Schlusslichtern. Bei den Investitionen der Landesebene ergaben sich seit 2011 relativ zur Wirtschaftsleistung minimale Verbesserungen.

Vor diesem Hintergrund sind alle Schritte in Richtung einer Entlastung der Kommunen und zusätzliche investive Maßnahmen zu begrüßen. Dies gilt auch für die Kostenaufteilung im Falle des Unterhaltsvorschusses, wo das Land einen höheren Anteil übernehmen will. Im Ländervergleich sind die Kommunen in NRW aktuell mit 80 % der Kosten, die nicht vom Bund getragen werden, relativ stark beteiligt (Städtetag NRW 2017). Vor dem Hintergrund einer generell hohen Belastung mit Sozialausgaben ist die Reduktion des kommunalen Kostenanteils von 80 % auf 50 % ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings werden die Leistungen insgesamt ausgeweitet, so dass den Entlastungen der Kommunen auch Mehrbelastungen gegenüberstehen.

Der ausgeprägte Investitionsstau in NRW betrifft nicht zuletzt auch die Krankenhäuser, bei denen das RWI (2016) einen Nachholbedarf zwischen 10 und 12,5 Mrd. Euro ermittelt hat. Somit ist die

vorgesehene Ausweitung der Krankenhausinvestitionen grundsätzlich eine sinnvolle Maßnahme. Problematisch ist, dass die Kommunen dabei sehr kurzfristig und ohne Abstimmung in die Finanzierung eingebunden werden sollen. Die geltenden Bestimmungen sehen vor, dass die Kommunen zu 40 % an den Investitionskosten beteiligt werden. Ein Ländervergleich zeigt, dass die Regelungen von Bundesland zu Bundesland stark variieren (Deutsche Krankenhausgesellschaft 2017). Angesichts der angespannten Haushaltslage in vielen NRW-Kommunen (Eicker-Wolf et al. 2017) ist fraglich, ob die notwendigen Mittel kurzfristig verfügbar sind. Möglicherweise kann der Kommunalinvestitionsfonds zur Finanzierung beitragen. Eine Aufstellung des BMF zur Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in den Ländern weist für NRW zum 30.6.2017 noch unverplante Mittel im Umfang von 44 Mio. Euro aus (BMF 2017), die möglicherweise noch abgerufen werden können. Für eine effiziente Mittelverwendung ist allerdings eine klare Prioritätensetzung wichtig. Hier sind suboptimale Ergebnisse zu erwarten, wenn das Land im Alleingang entscheidet.

Will man eine Kindertagesbetreuung mit hoher Qualität gewährleisten, so erfordert dies einen ausreichenden Personalschlüssel und eine angemessene Bezahlung des Personals. Dafür sind ausreichende Kostenpauschalen notwendig. Die unzureichende Finanzierung der Kitas ist schon seit längerem ein Thema. Daher sorgt die einmalige Bereitstellung zusätzlicher Mittel für Kindertageseinrichtungen im Umfang von 500 Millionen Euro zumindest zeitweise für eine Entspannung der Lage.

Die obengenannten Maßnahmen können nur deshalb in einem Nachtragshaushalt umgesetzt werden, weil sich die Haushaltslage deutlich günstiger darstellt als bei Aufstellung des Haushalts für 2017 im vergangenen Jahr. So erwartet die neue Landesregierung Steuermehreinnahmen von über 1.265 Millionen Euro sowie Minderausgaben beim Personal von 400 Millionen Euro. Die nun geplanten Maßnahmen sind im Grundsatz zu begrüßen. Für eine echte Modernisierung des Landes bei der Bildung und der Infrastruktur sind noch erhebliche zusätzliche Ausgaben notwendig. Trotz der derzeitigen konjunkturell bedingt günstigen Entwicklung der Steuereinnahmen können bei weitem nicht alle notwendigen Investitionen getätigt werden. Die Haushaltslage könnte sich deutlich verschärfen, wenn sich Bundesregierung mit den Ländern auf umfassende Steuersenkungen einigt (Rietzler et al. 2017).

1.2. Zur Rückabwicklung der Sondertilgungen des BLB:

Der BLB hat im vergangenen Jahr zusätzlich zur geplanten Tilgung von 458 Millionen Euro Sondertilgungen im Umfang von 585 Millionen Euro geleistet. Das ursprüngliche Haushaltsgesetz 2017 sieht für das laufende Jahr eine weitere Sondertilgung im Umfang von 300 Millionen Euro vor. Durch diese Sondertilgungen im Gesamtumfang von 885 Millionen Euro wurde die notwendige Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt des Landes verringert. Der Finanzminister kritisiert dies als „Buchungstrick, der den Etat geschönt hat“ (Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein Westfalen 2017a) und die neue Landesregierung beabsichtigt daher, die Sondertilgungen im Zuge des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 rückabzuwickeln.

Wie der Landesrechnungshof NRW in seinem Jahresbericht 2017 (LRH NRW 2017, S. 43) betont, geht es bei der Bewertung der Sondertilgungen insbesondere um die Frage der jeweiligen Zinssätze. So heißt es: „Der LRH wies in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HG 2017 darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der Sondertilgungen insbesondere von den Refinanzierungssätzen des Landes und

des BLB NRW abhängig ist. [...] Die Sondertilgungen führen zu finanziellen Nachteilen für den Kernhaushalt des Landes und begünstigen den BLB NRW.“

Betrachtet man den Kernhaushalt allein, so entgehen dem Kernhaushalt Zinseinnahmen. Der BLB NRW vermindert hingegen seine Zinsbelastung, indem ein hochverzinsliches Darlehen getilgt wird und (möglicherweise nur im Umfang eines Teilbetrages) eine niedriger verzinsten Verbindlichkeit aufgenommen wird. Eine Bewertung im Detail ist nicht möglich, da dafür nicht alle relevanten Informationen über Zinsen und Konditionen öffentlich zugänglich sind. Eine solche Bewertung hat bisher auch der Landesrechnungshof nicht vorgenommen. Es scheint aber realistisch, dass sich die Zinsausgaben für den BLB NRW durch die Sondertilgung und die damit verbundene Umschuldung um einen zweistelligen Millionenbetrag vermindert hat und dem Kernhaushalt des Landes Mindereinnahmen im Umfang der Verzinsung der zusätzlich getilgten Beträge mit einem Satz von 4,1 % entstehen. Gegenrechnen muss man beim Kernhaushalt die Zinsersparnis, die aus einer geringeren Nettoneuverschuldung resultiert.

Da sich letztlich der Kernhaushalt und der Extrahaushalt BLB NRW wesentlich durch Steuern finanzieren, ist es sinnvoll, beide Haushalte gemeinsam zu betrachten. Es stellt sich also die Frage, nach dem Unterschied zwischen dem aktuellen Zinssatz für den BLB NRW und demjenigen für das Land NRW. Auf der Grundlage von Informationen der vorangegangenen Regierung (Landtag NRW 2016, S. 3 und S. 4) kann man annehmen, dass dieser Unterschied in der Größenordnung von 1,5 Prozentpunkten liegen dürfte. Für den Betrag von 585 Millionen Euro würde das einen Zinsmehraufwand für beide Haushalte zusammen von knapp 9 Millionen Euro pro Jahr bedeuten. Durch eine weitere Sondertilgung von 300 Millionen Euro käme noch einmal die Hälfte hinzu. Soweit der BLB NRW in einem geringeren Umfang neue Schulden aufgenommen hat - und das erscheint wahrscheinlich - würde sich der Betrag noch einmal vermindern. Zu beachten ist zudem die kurze planmäßige Restlaufzeit des ursprünglichen Kredits von wenigen Jahren.

Bezüglich der Rückabwicklung der Sondertilgung stellen sich Fragen, die in dieser Stellungnahme mangels Informationen nicht beantwortet werden können. Laut Jahresabschluss 2017 (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2017b) haben sich die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land NRW um 1.043 Millionen Euro vermindert und die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten sind um 32 Millionen Euro zurückgegangen, während die sonstigen Verbindlichkeiten um 453 Millionen Euro zugenommen haben. Inwieweit letzteres mit den Sondertilgungen zusammenhängt, ist aus den öffentlich zugänglichen Informationen zum Jahresabschluss 2016 des BLB NRW nicht ersichtlich. Ebenso wenig ist bekannt, zu welchen Konditionen entsprechende neue Verbindlichkeiten eingegangen wurden. Nach Angaben der Vorgängerregierung erfolgt die Kreditaufnahme des BLB NRW „grundsätzlich langfristig“ (Landtag NRW 2016, S. 3). Daher ist unklar, inwieweit die Sondertilgungen ohne weiteres und ohne zusätzliche Kosten rückabgewickelt werden können. Sollten hier Kosten (Vorfälligkeitsgebühren etc.) anfallen, so wären sie für den Staatssektor insgesamt mit den noch vermeidbaren Kosten der Sondertilgungen zu vergleichen. Aufgrund unzureichender Detailinformationen bleiben solche eingehenderen Prüfungen dem Landesrechnungshof vorbehalten.

Generell sollten Transaktionen zwischen dem Kernhaushalt und den Extrahaushalten auf Motiven beruhen, die aus Sicht des öffentlichen Gesamthaushalts nachvollziehbar und für den Gesamthaushalt vorteilhaft sind. Bei der Gewährung von Darlehen und ihrer Tilgung handelt es sich um sogenannte „finanzielle Transaktionen“, die nicht vermögenswirksam sind. Durch die

Sondertilgungen kam es zwar zu Mittelzuflüssen, gleichzeitig verringerten sich aber die Forderungen. Da solche finanziellen Transaktionen die Haushaltssituation nicht nachhaltig beeinflussen werden sie z.B. bei der Schuldenbremse des Bundes und im Rahmen der VGR bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos in Maastricht-Abgrenzung herausgerechnet (vgl. Rietzler 2015). Es ist daher kurzfristig, Darlehensrückflüsse als Verbesserung der Haushaltslage zu interpretieren. Das gilt auch für den Fall einer Rückabwicklung der Sondertilgungen. Durch die dann in die Jahre 2019 und 2020 verschobenen Tilgungen ändert sich in diesen Jahren die grundsätzliche Haushaltslage nicht. Würde man im Übrigen, was ratsam ist, eine Ausnahme von finanziellen Transaktionen bei der Schuldenbremse verankern, dann müsste ab dem Jahr 2020 der Verschuldungsspielraum um die Darlehensvergaben erhöht und um die Rückflüsse vermindert werden.

2. Zum Haushaltsbegleitgesetz 2017:

Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2017 werden ergänzende Maßnahmen im Bereich Unterhaltsvorschuss, Regelungen im Bereich des Vergaberechts sowie eine eigene Kreditermächtigung des Sondervermögens „Risikofonds“ vorgenommen.

Die geplanten Änderungen beim Risikofondsgesetz sind für die Haushaltslage nicht von Belang, da sowohl die Risiken als auch die Verlustausgleichspflicht bereits bestehen und bei Realisierung eines über den Mittelbestand des Fonds hinausgehenden Verlusts das Land letztlich in Anspruch genommen wird. Ein aufzunehmender Kredit muss unabhängig davon, in wessen Namen er aufgenommen wird, aus dem Landeshaushalt bedient werden. Da die geplante Kreditermächtigung nur bis zum 31.12.2019 gilt, spielt die Schuldenbremse dabei keine Rolle.

Literatur:

- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2017): Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes in den Ländern, 11.7.2017, Download: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz_en/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Kommunalinvestitionsfoerderungsfonds/Umsetzung-KInvFG.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt aufgerufen am 26.9.2017).
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (2017): Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern. Stand: März 2017, Berlin. Download: http://www.dkgev.de/media/file/47291.Anlage_Bestandsaufnahme_Maerz_2017.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.9.2017).
- Eicker-Wolf, K./Nees, M./Truger, A. (2017): Kommunalfinanzbericht 2017. Perspektiven der Kommunal финанzen in Nordrhein-Westfalen: Anforderungen an die Bundes- und die Landespolitik, Studie im Auftrag von ver.di NRW.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, LRH NRW (2017): Jahresbericht 2017 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2016, Düsseldorf.
- Landtag NRW (2016): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 4895 vom 20. Juni 2016 der Abgeordneten Ralf Witzel und Dirk Wedel FDP (Drucksache 16/12309), Haushaltspolitischer Verschiebeparkbau- und Liegenschaftsbetrieb NRW – Wieviel zusätzliches Geld kostet die Haushaltskosmetik des Finanzministers den nord-rhein-westfälischen Steuerzahler? Landtagsdrucksache Nr. 16/12508 vom 14.7.2016.
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2017a): Pressemitteilung zur Pressekonferenz vom 5.9.2017, Download: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/pressemitteilung/kabinettsbeschluss-nachtragshaushalt-2017-mehr-geld-fuer-innere-sicherheit-kitas> (zuletzt aufgerufen am 21.9.2017)
- Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (2017b): Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss sowie an den Unterausschuss Landesbetriebe und Sondervermögen des Landtags Nordrhein-Westfalen, Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) Jahresabschluss zum 31.12.2016, vom 22.6.2017, Landtagsvorlage 17/9 Download: https://www.blb.nrw.de/Downloads/Jahresabschluss_2016.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.9.2017).
- Rietzler, K. (2015): Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten. Kurz-Expertise im Auftrag des DGB Nordrhein-Westfalen, IMK Policy Brief
- Rietzler, K./Scholz, B./Truger, A. (2017): Finanzpolitische Risiken großzügiger Steuersenkungskonzepte, IMK Policy Brief, Juni.
- RWI (2016): Investitionsbarometer NRW. Forschungsprojekt im Auftrag der Krankenhausgesellschaft Nordrhein-Westfalen. Essen, April.
- Städtetag NRW (2017): Beschluss des Vorstands zur Reform des Unterhaltungsvorschussgesetzes vom 15.2.2017, Download: <http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/wir/vorstand/beschluesse/081233/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 21.9.2017)