

Policy Brief

Katja Rietzler¹

Schriftliche Stellungnahme für
die Anhörung des Haushalts-
und Finanzausschusses
am 22. September 2015

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

18. September 2015

¹ katja-rietzler@boeckler.de, Institut für Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 22. September 2015
zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen
für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016)

Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
18. September 2015

Antworten auf ausgewählte Fragen:

1. Mit dem Gesetzentwurf zur Errichtung des Pensionsfonds plant die Landesregierung die Zuführungen an den Versorgungsfonds zur finanziellen Absicherung der Beamtenpensionen ab 2017 auf 200 Mio. Euro jährlich zu kürzen. Bislang war für 2017 eine Zuführung von knapp 800 Mio. Euro geplant. Die Zuführungen steigen bislang zudem jeweils um mehr als 100 Mio. Euro jährlich an, so dass in 2019 mit einer Zuführung von mehr als 1 Mrd. Euro zu rechnen gewesen wäre. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die von der Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes in 2019 geplante Neuverschuldung von Null Euro? Welche Auswirkungen hat die drastische Reduzierung der Vorsorge für Beamtenpensionen auf die haushalterischen Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber bzw. Generationen?

Die Schuldenbremse erfordert vom Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2019 keinen ausgeglichenen Haushalt. Zudem geht es bei der Schuldenbremse um die strukturelle Neuverschuldung. Um diese zu ermitteln, müsste man sich zunächst für ein Konjunkturbereinigungsverfahren entscheiden. Das Land hätte bis 2020 durchaus einen größeren Spielraum.

Ob dieser allerdings am besten genutzt wird, indem per Kredit beschaffte Mittel in großem Umfang in einen Pensionsfonds gelenkt werden, ist sehr fraglich. Zukünftige Haushalte sind dann anstelle von Pensionszahlungen eben stärker durch den Schuldendienst belastet. Zudem kann man davon ausgehen, dass die Kreditzinsen die Verzinsung der Fondsmittel übersteigen, das Land hier also ein Verlustgeschäft machen würde.

Angesichts eines gerade in Nordrhein-Westfalen noch erheblichen Investitionsstaus sollte das Land verbleibende Spielräume nutzen, um die Infrastruktur zu modernisieren. Die Spielräume zukünftiger Generationen hängen nicht nur von Renten- und Pensions-

zahlungen sowie der öffentlichen Verschuldung ab. Eine ganz entscheidende Rolle spielt auch die Entwicklung der Produktivität und der Erwerbsbeteiligung. Investitionen in Bildung, Kinderbetreuung und Infrastruktur zahlen sich wie eine Reihe von Untersuchungen gezeigt hat aus (IWF 2014, Borger et al. 2013).

2. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung für den Finanzplanungszeitraum mit einer Finanzkraft von 97 v.H. des Länderdurchschnitts. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung, auch aus wirtschaftlicher Perspektive, langfristig? Welche konkreten Auswirkungen hätte der Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs für den Landeshaushalt?

Die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens nach Umsatzsteuerverteilung, aber vor dem eigentlichen Länderfinanzausgleich ist in den vergangenen Jahren stetig gesunken und betrug im vergangenen Jahr 97,1 % (nach 97,6% im Jahr 2013). Für sich genommen würde der Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs die Finanzkraft Nordrhein-Westfalens deutlich erhöhen. Die konkreten Auswirkungen auf den Haushalt lassen sich aber nur beziffern, wenn Umsatzsteuerverteilung, Länderfinanzausgleich i.e.S. und Bundesergänzungszuweisungen insgesamt betrachtet werden.

5. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz von 50,5 Mrd. Euro für 2016? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?

und

6. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung von 56,9 Mrd. Euro für 2019? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Bei der Lohnsteuer und bei der veranlagten Einkommensteuer dürfte der Arbeitskreis seine Schätzungen nach unten anpassen, weil die Steuersenkungen für 2015 und 2016 im Rahmen des Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags erst im Juli verabschiedet wurden und damit im Mai nicht berücksichtigt waren. Für Deutschland insgesamt werden für 2016 kassemäßige Mindereinnahmen von 5,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Des Weiteren spielt aber auch die Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung eine Rolle, wie sie sich in der Projektion der Bundesregierung darstellt. Diese wird erst im Oktober vorliegen und die Steuerschätzung maßgeblich beeinflussen. Insofern kann hier der Steuerschätzung nicht vorgegriffen werden. Das IMK erstellt derzeit noch keine Prognosen, die über das Jahr 2016 hinausgehen und prognostiziert zudem nicht die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen.

Setzt sich die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren fort und fällt NRW nicht weiter hinter den Bundesdurchschnitt zurück, so scheinen die angenommenen Zuwächse von 3,8-3,9% bei den Steuereinnahmen nicht unrealistisch¹.

¹ Im Jahr 2018 führt der Wegfall von aufkommensmindernden Investitionszulagen und Altkapitalerstattungen bei der Körperschaftsteuer zu einer Zunahme des Aufkommens (BMF 2015). Dieser Sondereffekt ist in der Mittelfristigen Finanzplanung mit einem entsprechend stärkeren Anstieg des Steueraufkommens (+4,4%) im Jahr 2018 berücksichtigt.

7. Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft?

Die Abwicklung der ehemaligen WestLB AG vollzieht sich in zwei Institutionen:

a) Die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) hat in mehreren Etappen den größten Teil des Portfolios der WestLB übernommen. Ihre Aufgabe ist es, die Aktiva im Zeitraum bis 2027 unter Minimierung der Verluste zu veräußern. Größere Verluste fielen insbesondere in der Anfangsphase der Tätigkeit der EAA an. Seit 2012 verbucht die EAA jedoch (geringfügige) Überschüsse. Kumuliert ergeben sich bis 2014 Verluste von ca. 2,4 Mrd. Euro. Weitere Verluste sind grundsätzlich nicht auszuschließen. Durch den langen Zeitraum bis das Portfolio vollständig abgebaut sein muss, kann die EAA allerdings den Verkaufszeitpunkt für die einzelnen Aktiva optimieren und so Verluste minimieren. Der Erfolg bei der Abwicklung des Portfolios hängt nicht zuletzt von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Bei guter Konjunktur sind die Finanzierungsbedingungen günstiger, die Märkte sind liquider und die Kurse steigen tendenziell. Mögliche Risiken erwachsen daher insbesondere auch aus der (weltweiten) Konjunktur- und Finanzmarktentwicklung.

b) Im Jahr 2012 wurden die sogenannten Verbundaktivitäten aus der WestLB ausgliedert und auf die HELABA übertragen und ein weiteres Portfolio auf die EAA übertragen. Die WestLB hörte am 30.6.2012 auf zu existieren. Die verbleibenden Aktiva und Passiva wurden von der Rechtsnachfolgerin Portigon AG übernommen, die als Portfoliomanagementgesellschaft keine Bankgeschäfte tätigt. Die Portigon AG bzw. ihre Tochtergesellschaft Portigon Financial Services GmbH erbringt als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit Dienstleistungen für die EAA. Gemäß einer Auflage der EU-Kommission muss die Portigon AG bis Ende 2016 verkauft oder bis Ende 2017 abgewickelt werden. Seit Beginn ihrer Tätigkeit verzeichnet die Portigon AG Verluste. Diese haben sich im vergangenen Jahr deutlich verringert.

Umfang und genauer Zeitpunkt einer möglichen Inanspruchnahme des Landes aus Risiken der WestLB-Abwicklung sind nicht bekannt. Im Falle der EAA bleibt noch viel Zeit. Angesichts der aktuellen Gewinne und der Eigenkapitalausstattung besteht hier kein akuter Handlungsbedarf für das Land. Bei der Portigon AG wird sich in den kommenden 2 Jahren zeigen, ob das Land hier noch weitere Verluste tragen muss. Vorerst werden die Verluste jedoch aus dem Eigenkapital der Gesellschaft ausgeglichen, das Ende 2014 noch 2,0 Mrd. Euro betrug. Des Weiteren stehen Mittel aus dem Risikofonds zur Verfügung, der Ende des vergangenen Jahres einen Bestand von rund 884 Mio. Euro auswies (Landtag NRW 2015, S. 26). Angesichts der angespannten Haushaltslage in NRW würde sich eine (vielleicht gar nicht notwendige) „Vorsorge“ für Risiken aus der WestLB-Abwicklung möglicherweise ähnlich negativ auswirken wie die Realisierung des Risikos, weil dann wichtige Ausgabenpositionen gekürzt werden müssten.

8. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 780 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?

Es ist schwer, Positionen zu bewerten, die nicht klar spezifiziert sind. Für eine Beurteilung, ob diese Positionen einen nachhaltigen Beitrag zu einer strukturellen Haushaltsentlastung leisten können, wäre es notwendig zu wissen, ob mit diesen Mehreinnahmen und Minderausgaben in jedem Jahr gerechnet werden kann. Dies kann aber nicht beurteilt werden.

Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Minderausgaben in den Jahren 2010-2013 immer realisiert wurden (Landesrechnungshof 2012, 2013, 2014, 2015). Die Mehreinnahmen konnten im Zeitraum 2010-2013 überwiegend realisiert werden. Nur im Jahr 2013 gelang dies nicht, wobei nach Angaben des Finanzministeriums NRW den Mindereinnahmen entsprechende Minderausgaben gegenüber standen. Der Ansatz von globalen Mehreinnahmen und Minderausgaben ist daher nicht realitätsfern.

10. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Hat der Haushalt für eventuell steigende Zinsen Vorsorge getroffen? Welche Gefahren drohten andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?

Bei einem hohen Schuldenstand birgt die Zinsentwicklung grundsätzlich Risiken für den Haushalt. Angesichts der aktuellen konjunkturellen Lage im Euroraum ist jedoch noch länger mit einem niedrigen Zinsniveau zu rechnen, so dass der befürchtete Anstieg der Zinsbelastung vorerst nicht eintreten dürfte. Es kann daher aktuell nicht darum gehen, die Ausgaben des Landes NRW drastisch zu kürzen, um „Vorsorge“ für ein höheres Zinsniveau zu betreiben. Aufgrund begrenzter Spielräume bei einer Reihe von Ausgabenpositionen, wären dann möglicherweise genau die genannten Zukunftsausgaben besonders von Kürzungen betroffen. Kürzungen bei den Investitionen haben aber aufgrund ihrer hohen Multiplikatorwirkung (vgl. Gechert 2013, Gechert und Rannenberg 2014) gerade in einem großen Bundesland wie NRW auch negative Rückwirkungen auf die Einnahmenseite des Haushalts. Die Erfahrung zeigt, dass eine Haushaltskonsolidierung am besten bei hohem Wachstum und entsprechenden Steuereinnahmen gelingen kann. Daher sollte NRW konsequent in einer weiteren Modernisierung des Landes in wichtigen Bereichen wie Bildung, Verkehrsinfrastruktur und Kinderbetreuung investieren.

11. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der jüngsten Bundesgesetzgebung in der Steuerpolitik auf den Landeshaushalt?

Auswirkungen sind insbesondere durch das „Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“ zu erwarten. Hier sind für das kommende Jahr kassenmäßige Mindereinnahmen von 5,5 Mrd. Euro für Deutschland insgesamt veranschlagt. Diese wirken sich anteilig auch in Nordrhein-Westfalen aus. Angesichts der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist aber weiterhin mit deutlich steigenden Steuereinnahmen zu rechnen.

Literatur:

- Borger, K., Lüdemann, E., Zeuner, J., Zimmermann, V. (2013): Deutsches Wirtschaftswachstum in der Demografiefalle: Wo ist der Ausweg? KfW Economic Research, Studien und Materialien, Frankfurt am Main, November.
- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2015): Ergebnis der Steuerschätzung im Mai, in: Monatsbericht des BMF, Mai 2015.
- Gechert, S. (2013), What fiscal policy is most effective? A Meta Regression Analysis. IMK working paper, Nr. 117.
- Gechert, S. / Rannenberg, A. (2014), Are Fiscal Multipliers Regime-Dependent? A Meta Regression Analysis. IMK working paper, Nr. 139.
- Horn, G.A., Herzog-Stein, A., Hohlfeld, P., Lindner, F., Rannenberg, A., Rietzler, K., Stephan, S. Theobald, Th., Tober, S. (2014): Der gefährdete Aufschwung, Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2014/2015, IMK Report Nr.98, Düsseldorf.
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (2014), World Economic Outlook October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties. World Economic and Financial Surveys. Washington DC.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2015): Jahresbericht 2015 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2014, Düsseldorf.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2014): Jahresbericht 2014 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2013, Düsseldorf.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2013): Jahresbericht 2013 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2012, Düsseldorf.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (2012): Jahresbericht 2012 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2011, Düsseldorf.
- Landtag NRW (2015): Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9301.
- Rietzler, K. (2014): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung Enquete- Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein- Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, IMK Policy Brief, Düsseldorf.

Weitere Literatur:

Verschiedene Geschäftsberichte der Portigon AG und der Ersten Abwicklungsanstalt.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Policy Brief is an irregular online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN: 2365-2098

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
