

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Wachstumsperspektiven Nordrhein-Westfalens bis 2030 und ihre Konsequenzen für die Öffentlichen Finanzen

Stellungnahme zum nichtöffentlichen Sachverständigengespräch der Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen „Bewertung der Tätigkeiten der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“

Impressum

Vorstand

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Manfred Breuer; Reinhold Schulte (stellv. Vorsitzende);

Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap; Hans Jürgen Kerckhoff;

Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;

Hans Martz; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz;

Dr. Michael N. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld; Prof. Dr. Stefan Felder;

Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl, Ph.D.; Prof. Dr. Justus

Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger; Prof. Regina T.

Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhn

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2014

Schriftleitung: Prof. Christoph M. Schmidt

Wachstumsperspektiven Nordrhein-Westfalens bis 2030 und ihre Konsequenzen für die Öffentlichen Finanzen

Stellungnahme zum nichtöffentlichen Sachverständigengespräch der
Enquetekommission des Landtags Nordrhein-Westfalen

„Bewertung der Tätigkeiten der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen
unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels
in der Dekade 2020 bis 2030“

13. März 2014

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Wachstumsperspektiven Nordrhein-Westfalens bis 2030 und ihre Konsequenzen für die Öffentlichen Finanzen

Stellungnahme zum nichtöffentlichen
Sachverständigengespräch der Enquetekommission
des Landtags Nordrhein-Westfalen
„Bewertung der Tätigkeiten der öffentlichen Haushalte
in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der
Schuldenbremse und des demografischen Wandels
in der Dekade 2020 bis 2030“

Projektbericht

Projektteam

Prof. Dr. Roland Döhrn, Hermann Rappen, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Expertenanhörung Enquete-Kommission

Inhaltsverzeichnis

1.	Wirtschaftsentwicklung Nordrhein-Westfalens bis 2030	3
2.	Gestaltbarkeit des Potenzialwachstums durch die Politik	5
3.	Strukturwandel auf längere Sicht.....	7
4.	Perspektiven für die öffentlichen Haushalte	10
4.1	Mittelbare Effekte der Sozialversicherungen auf Landes- und Kommunalhaushalte.....	10
4.2	Entwicklung der Steuereinnahmen	11
4.3	Demografischer Wandel und kommunale Haushalte	13
Literatur	15

Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1	Produktionspotenzial Nordrhein-Westfalens und seine Determinanten.....	5
Tabelle 2	Benötigtes Arbeitsvolumen	9
Schaubild 1	Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalens nach Altersgruppen.....	8
Schaubild 2	Steuerquote des Landes Nordrhein-Westfalen	11
Schaubild 3	Einkommensteueraufkommen nach Altersjahrgängen	12

1. Wirtschaftsentwicklung Nordrhein-Westfalens bis 2030

Um den Zusammenhang von wirtschaftlicher und demografischer Entwicklung bis zum Jahr 2030 in einer konsistenten Weise darstellen zu können, bietet sich als analytisches Instrument das Konzept der Produktionsfunktion an. Sie stellt das potenzielle Wachstum einer Volkswirtschaft – etwa des Landes NRW – als Ergebnis der Entwicklung der Verfügbarkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital einerseits sowie der sog. Totalen Faktorproduktivität als Maß des technischen und organisatorischen Fortschritts andererseits dar (zum Vorgehen vgl. SVR 2011: TZ 197-220).

Empirisch wird die Totale Faktorproduktivität dabei typischerweise als sogenanntes Solow-Residuum unter der Annahme konstanter Skalenerträge aus einer Produktionsfunktion vom Typ Cobb-Douglas abgeleitet. Als Maß des Kapitalstocks dient das Bruttoanlagevermögen. Beide Größen gehen mit ihren Trendwerten in das Produktionspotenzial ein, wobei der Einfachheit halber ein linearer Trend im Zeitraum 1991 bis 2012 ermittelt und bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben wird.¹

Bei dem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels besonders interessierenden Arbeitsvolumen wird detaillierter vorgegangen. Ausgangspunkt ist hier die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Dabei werden hier in Anlehnung zum Vorgehen bei der Bestimmung des Produktionspotenzials auf EU-Ebene Personen im Alter zwischen 15 und 74 Jahren berücksichtigt. Die Zahl der Einwohner Nordrhein-Westfalens in dieser Altersgruppe wird der aktuellen Bevölkerungsforschreibung für NRW entnommen. Um von dieser Personengruppe zum zur Verfügung stehenden Arbeitsvolumen zu gelangen, sind drei weitere Faktoren zu berücksichtigen:

- Nur ein Teil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter steht dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung. Wie hoch dieser Teil ist, wird durch die Erwerbsquote gemessen. Diese hat sich in NRW zwischen den Jahren 1991 und 2012 von gut 62 auf knapp über 70 % erhöht. Es wird unterstellt, dass sich dieser ansteigende Trend bis zum Jahr 2030 linear fortsetzt; dann wäre eine Erwerbsquote von etwa 76,5 % erreicht.
- Nur ein Teil der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Personen findet tatsächlich eine Arbeit, einige werden auch künftig kurz- oder langfristig ar-

¹ Auch die Entwicklung des Kapitalstocks und der Produktivität können durch demografische Faktoren beeinflusst werden. Vgl. dazu SVR (2011): TZ 193-196.

beitslos sein. Wie hoch dieser Anteil sein wird, wird durch die trendmäßige Arbeitslosenquote beschrieben.² In gesamtwirtschaftlichen Modellen wird diese als jene Quote interpretiert, bei der vom Arbeitsmarkt kein Inflationsdruck ausgeht. Auf regionaler Ebene lässt sich dieses Messkonzept nicht ohne weiteres umsetzen. Deshalb wird die strukturelle Arbeitslosenquote hier für die Vergangenheit mittel eines quadratischen Trends angenähert; im Prognosezeitraum wird – ähnlich wie in den Potenzialschätzungen der Bundesregierung und der EU für Deutschland – unterstellt, dass die Arbeitslosenquote mit abnehmender Geschwindigkeit absinkt. Für NRW bedeutet dies, dass sie bis zum Jahr 2030 gegen eine Quote von knapp über 6 % konvergiert.

- Schließlich hängt das zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen davon ab, wie viel Stunden die einzelnen Erwerbstätigen arbeiten. Die jährlich geleisteten Arbeitsstunden je Erwerbstätigen sind in NRW von gut 1500 Stunden im Jahr 1991 auf etwas mehr als 1350 Stunden im Jahr 2012 gesunken, wozu insbesondere der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und der Minijobs beitrug. Dieser Rückgang wird durch einen logarithmischen Trend approximiert, der bis zum Jahr 2030 fortgeschrieben wird. Dann läge die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen bei etwas mehr als 1200 Stunden.

Setzt man alle Variablen mit ihren Trendwerten in eine Produktionsfunktion ein, erhält man das Produktionspotenzial. Dieses hat sich zwischen den Jahren 1991 und 2000 wie auch zwischen den Jahren 2000 und 2010 im Jahresdurchschnitt mit einer Rate von 1,1 % erhöht. Die Fortschreibung bis zum Jahr 2030 liefert ein Potenzialwachstum um lediglich 0,9 % im Durchschnitt des Zeitraums 2010 bis 2020 und um gar nur 0,6 % im Zeitraum 2020 bis 2030. Ausschlaggebend für diese Verlangsamung ist im Wesentlichen ein rückläufiges potenzielles Arbeitsvolumen (Tabelle 1).

2 Ein Teil der Arbeitslosen ist in Beschäftigung, weil in Deutschland auch der als arbeitslos gilt, der weniger als 15 Stunden in der Woche arbeitet, aber sich bei der Arbeitsagentur gemeldet hat, weil er länger arbeiten möchte. Da diese Personen auch als Erwerbstätige erfasst sind, kommt es zu Doppelzählungen. Bei der Schätzung von Produktionsfunktionen für Deutschland insgesamt kann man solche Doppelzählungen vermeiden, indem man an dieser Stelle die Zahl der Erwerbslosen verwendet. Für die deutschen Länder liegen solche Daten nicht vor. Daher wird hier die Erwerbsquote tendenziell zu hoch ausgewiesen. An deren grundsätzlichem Verlauf dürften diese Doppelzählungen wenig ändern.

Tabelle 1

Produktionspotenzial Nordrhein-Westfalens und seine Determinanten
1991-2030; jahresdurchschnittliche Veränderungsrate der Trendwerte in %

	1991-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030
Potenzial	1,1	1,1	0,9	0,6
Arbeitsvolumen	-0,1	0,1	-0,1	-0,5
Bevölkerung im erwerbsfähigen	0,2	0,0	-0,3	-0,4
Alter				
Partizipationsrate	0,6	0,5	0,5	0,5
Erwerbsquote	-0,3	0,1	0,2	0,0
Arbeitszeit	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
Kapitalstock	1,5	1,3	1,2	1,0
Totale Faktorproduktivität	0,7	0,7	0,6	0,6

Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung von IT.NRW (Chicholas/Ströcker 2012)

2. Gestaltbarkeit des Potenzialwachstums durch die Politik

Eine derartige Potenzialrechnung verdeutlicht den Verlauf der Wirtschaftsleistung in einem Szenario ohne (wirtschaftspolitische) Maßnahmen der Anpassung und ohne Gegensteuerung, sie ist nicht als Prognose zu verstehen. Insbesondere werden alle Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Produktion mit ihren Trendwerten fortgeschrieben. Da diese aus Trends der Vergangenheit abgeleitet werden, weisen sie zwar eine innere Konsistenz auf. So gehen z.B. eine steigende Erwerbsquote und eine sinkende Arbeitszeit Hand in Hand, was verdeutlicht, dass die Erwerbsbeteiligung vor allem durch die vermehrte Nutzung von Teilzeitmodellen gesteigert werden konnte, was auch im Projektionszeitraum gelten dürfte. Auch verlangsamt sich wohl der Anstieg des Kapitalstocks weiter, weil ein abnehmendes Arbeitsvolumen vielfach auch einen geringeren Kapitaleinsatz erfordert.

Allerdings ist die künftige Entwicklung durch die Politik gestaltbar, wenn in der Gesellschaft Einigkeit darüber besteht, dass sich das Wachstum nicht in dem Maße wie hier beschrieben verlangsamen soll. Die Ansatzpunkte, wie dies zu erreichen ist, werden aus den Komponenten der Produktionsfunktion deutlich:

- Eine Steigerung des Arbeitsangebots kann ihr durch eine stärkere Erhöhung der Erwerbsquote (z.B. eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit), durch eine Verlangsamung des Trends zu sinkenden Arbeitszeiten oder durch einen weiteren Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit gelingen.
- Eine stärkere Ausweitung des Kapitalstocks, also eine bessere Ausstattung der Arbeitskräfte mit Kapitalgütern, kann dem Rückgang der Wirtschaftsleis-

tung ebenfalls entgegenwirken. Ansatzpunkt für die Politik ist hier die Gestaltung der Rahmenbedingungen für Investitionen.

- Eine Beschleunigung des technischen Fortschritts durch die Förderung von Innovationen stellt eine weitere politische Handlungsebene dar.

Dass dabei keine unrealistisch großen Änderungen erforderlich sind, soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: Verlangsamt sich der Rückgang der Arbeitszeit je Erwerbstätigen und sinkt sie nicht, wie in der Trendextrapolation, auf 1210 sondern lediglich auf 1280 Stunden im Jahr 2030, bliebe das Potenzialwachstum im Zeitraum 2010 bis 2020 unverändert bei 1,1 % und es verlangsamt sich im Zeitraum 2020 bis 2030 nur auf 0,8 % pro Jahr.

Wie kann die Politik aber den Trend zu einem sinkenden Arbeitsvolumen verlangsamten oder gar stoppen? Sie muss vereinfacht gesagt Anreize setzen, dass Erwerbspersonen länger arbeiten, oder dass das Erwerbspersonenpotenzial stärker ausgeschöpft wird. Nicht in allen Politikfeldern liegen die Handlungsmöglichkeiten auf der Ebene der Länder. Die Festlegung des Renteneintrittsalters ist beispielsweise Angelegenheit des Bundes. Aufgabe der Landespolitik ist aber beispielsweise die Gestaltung des Angebots bei der Kinderbetreuung, um Vätern oder Müttern längere Arbeitszeiten zu ermöglichen.

Die Kommission „Zukunft der Arbeitswelt“ rechnete für Deutschland verschiedene Szenarien durch, die eine stärkere Zuwanderung, einem späteren Renteneintritt und eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen umfassen und miteinander kombinieren (Kommission Zukunft der Arbeitswelt 2013: 42). Zwischen der obersten Variante, die diese verschiedenen Maßnahmen miteinander kombiniert, und der unteren Variante, die den Status Quo wiedergibt, klafft im Jahr 2030 ein Unterschied von rund 7 Mill. Arbeitskräften.³

Neben einer Fokussierung auf das Arbeitsangebot bilden auch der Kapitalstock und eine Verbesserung des Produktivitätswachstums Ansatzpunkte für ein stärkeres Wirtschaftswachstum. Aber auch hier gilt das oben Gesagte: Nicht alles liegt in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Landes, wenn man etwa an eine investitionsfreundliche Gestaltung des Steuerrechts denkt. Das Land kann insbesondere über die Gestaltung seiner Ausgaben das Wachstum fördern. Was die Höhe der das Wachstum fördernden Ausgaben angeht, worunter hier im engeren Sinne Sachinvestitionen, im weiteren Sinne auch Bildungsausgaben verstanden werden, wies

³ *Spannweiten in einer ähnlichen Größenordnung liefern auch Simulationsrechnungen des Sachverständigenrates (Schmidt 2012: 79)*

das Land in den vergangenen Jahren einen Rückstand gegenüber den großen deutschen Flächenländern auf (RWI 2012, 2013).

Allerdings muss hier vor eindimensionalem Denken gewarnt werden. Allein die Bildungsausgaben zu steigern oder die Innovationsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, muss sich nicht zwangsläufig positiv auf die Wachstumsperspektiven des Landes auswirken. Bildung oder Innovationsfähigkeit sind nämlich stark in Menschen verankert, die mobil sind. Hohe Investitionen in Bildung zahlen sich möglicherweise dann nicht aus, wenn die übrigen Rahmenbedingungen nicht stimmen, und qualifizierte Arbeitskräfte deshalb in andere Länder abwandern und die hier erworbenen Kompetenzen dort einzusetzen.

3. Strukturwandel auf längere Sicht

Prognosen des Strukturwandels auf längere Sicht sind sehr schwierig, wenn nicht unmöglich. Das wird deutlich, wenn man bedenkt, welche Produkte, die heute unseren Alltag wesentlich mitbestimmen, vor 15 Jahren noch nicht erfunden oder allenfalls in Ansätzen zu erkennen waren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Politik sich anmaßt, Gewinner erkennen und entsprechend fördern zu können. Ein aktuelles Beispiel, in dem dies schief gegangen ist, ist die Förderung der Photovoltaik, die eben keinen Innovationsschub in Deutschland ausgelöst hat, der seinen Niederschlag in wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen findet.

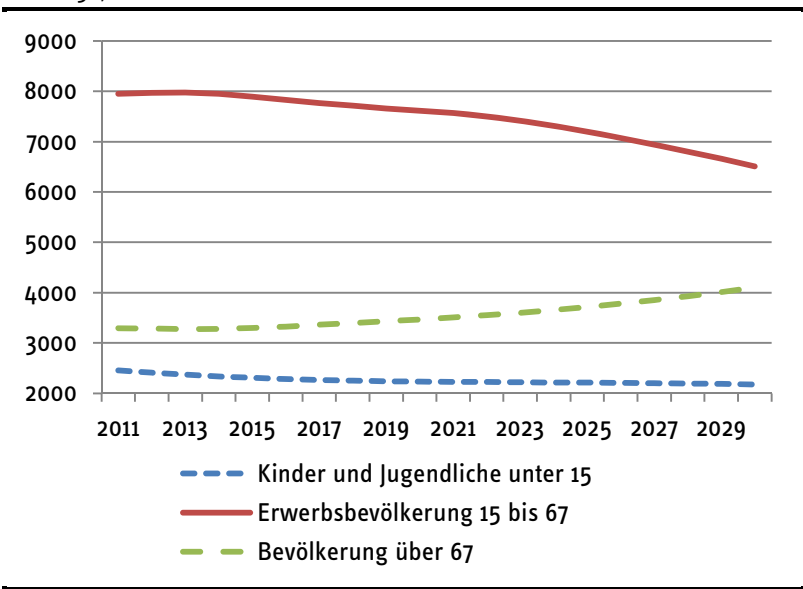
Zudem darf nicht vergessen werden, dass Industrien im Laufe der Entwicklung ihren Charakter wandeln und die Trennung von Industrie- und Dienstleistungssektor unschärfer wird. Bei den auch in Nordrhein-Westfalen international sehr erfolgreichen Maschinenbauunternehmen macht immer weniger die industrielle Fertigung den Erfolg aus und immer mehr die Dienstleistungen, die um das Produkt angesiedelt sind, von der Planung von Fertigungsstraßen, über Servicedienstleistungen wie Wartung und Reparatur, bis hin zur Software, die die Maschinen steuert.

Mit Blick auf die demografischen Rahmenbedingungen der kommenden Jahre stellen sich für den Strukturwandel zwei Herausforderungen. Zum einen werden mit dem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials Arbeitskräfte knapper. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter – wobei hier das in Deutschland derzeit geltende Renteneintrittsalter von 67 Jahren als Referenz gewählt wurde – wird bis zum Jahr 2030 um fast 1,5 Mill. sinken. Daher dürfte es Unternehmen schwerer fallen, das benötigte, qualifizierte Personal zu rekrutieren. Zum anderen entsteht aufgrund des demografischen Wandels auch eine wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften

im Gesundheits- und Pflegebereich, die in Konkurrenz zu anderen Industrie- und Dienstleistungssektoren tritt.

Bis zum Jahr 2030 wird die Anzahl der Hochbetagten, hier verstanden als Menschen in einem Alter von mehr als 85 Jahren, in Nordrhein-Westfalen nach der aktuellen Bevölkerungsvorausschätzung von gut 400 000 auf 750 000 steigen. In ähnlichem Umfang dürfte der Personalbedarf in der Altenpflege zunehmen. Bereits heute gehört das Gesundheits- und Sozialwesen zu den großen Arbeitsgebern in Deutschland. Im Jahr 2010 waren dort 10,6 % der Erwerbstätigen in Deutschland

Schaubild 1
Bevölkerungsentwicklung Nordrhein-Westfalens nach Altersgruppen
 2011-2030; 1000 Personen



Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung von IT.NRW (Chicholas/Ströcker 2012)

beschäftigt. Das sind mehr als 4,3 Mill. Menschen, also mehr als die Hälfte der „klassischen“ Industriebeschäftigung. In Nordrhein-Westfalen beträgt der Beschäftigungsanteil 11,1 % bzw. 964 000 Personen. Das IAB kommt gemeinsam mit dem BiBB in Simulationsrechnungen für Deutschland insgesamt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2030 das im Gesundheits- und Sozialwesen benötigte Arbeitsvolumen um 21 % über dem des Jahres 2010 liegen wird (Zika et al. 2012) (Tabelle 2). Damit gehört der Bereich zu jenen Sektoren, für den bis 2030 Engpässe am Arbeitsmarkt

Expertenanhörung Enquete-Kommission

zu erwarten sind. Auf Nordrhein-Westfalen übertragen wären dies bei unveränderter Arbeitszeit fast 200 000 Arbeitskräfte, bei sinkender Arbeitszeit entsprechend mehr. Solche Bedarfsprognosen über lange Zeiträume sind an zahlreiche Bedingungen geknüpft und daher sicherlich problematisch. Die Tendenzen passen aber gut zu einer Beobachtung, die wir heute bereits machen: Mit dem Alter nimmt der Anteil der Ausgaben für Dienstleistungen an den Konsumbudgets zu (SVR 2011: TZ 79-87; RWI (2008); S. 42-44),

Umgekehrt nimmt der Bedarf in Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie im Bildungsbereich voraussichtlich ab. Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren wird um 20 000 abnehmen. Die Anzahl der Personen zwischen 15 und 24, aus deren Kreis sich ein großer Teil der Studierenden rekrutiert, wird nach der Bevölkerungsprojektion sogar um 50 000 sinken. Selbst wenn man in diesem Bereich das Angebot verbessern, also die Schüler/Lehrer-Relation oder die Studierenden/Dozenten-Relation senken will, gibt es hier Potenziale zur Personaleinsparung, was auch die angesprochene Arbeitsmarktprojektion von IAB und BiBB veranschaulicht (Tabelle 2). Ein Nebenaspekt des Strukturwandels ist übrigens, dass wohl

Tabelle 2
Benötigtes Arbeitsvolumen
2000-2030; Mrd. Stunden

	2000	2010	2020	2030
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1,8	1,4	1,2	1,1
Verarbeitendes Gewerbe	12,0	10,2	9,4	8,3
Energie- und Wasserversorgung	0,5	0,4	0,4	0,3
Baugewerbe	4,5	3,8	3,5	3,4
Handel, Instandhaltung und Reparaturen von Kfz und Gebrauchsgütern	8,6	8,1	7,8	7,5
Gastgewerbe	2,3	2,5	2,7	2,8
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,4	3,2	3,2	3,3
Kredit- und Versicherungsgewerbe	2,0	1,8	1,7	1,7
Grundstückswesen, Vermietung, unternehmensbezogene Dienstleistungen	6,6	8,3	9,5	10,4
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	4,3	3,9	3,4	2,5
Erziehung und Unterricht	3,0	3,5	3,6	3,4
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	5,1	6,1	6,9	7,4
Sonstige öffentl. und Private Dienstleistungen	2,8	3,1	3,2	3,2
Häusliche Dienste	0,6	0,6	0,7	0,7
Insgesamt	57,7	57,1	57,3	56,1

Nach Angaben bei Zika et. al. (2012)

überwiegend Arbeitsplätze in Sektoren mit hohem Einkommen verlorengehen und solche in Bereichen mit niedrigem Einkommen wie dem Verkehrsgewerbe und dem Gastgewerbe entstehen, was zum Teil auch für das Sozialwesen gilt.

4. Perspektiven für die öffentlichen Haushalte

Risiken für die öffentlichen Haushalte aufgrund des demografischen Wandels bestehen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite. Der bundesstaatliche Finanzausgleich bezüglich Aufgaben- und Einnahmenverteilung sowie die bundesweiten und regionalen Auswirkungen der Sozialversicherungen führen dazu, dass hiervon die verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen in unterschiedlicher Weise betroffen werden

4.1 Mittelbare Effekte der Sozialversicherungen auf Landes- und Kommunalhaushalte

Risiken auf der Ausgabenseite drohen vor allem im Bereich der Sozialversicherungen. Hier entsteht bei einer alternden Bevölkerung aufgrund der eingegangenen Zusagen eine beträchtliche Tragfähigkeitslücke. Der Sachverständigenrat errechnet in seiner Expertise aus dem Jahr 2011, die von dem damaligen Rechtsstand ausging, dass der (aggregierte) Sozialversicherungsbeitrag von 40,5 % des beitragspflichtigen Einkommens im Jahr 2011 auf 43 % im Jahr 2030 steigen muss, will man die Tragfähigkeitslücke schrittweise senken (SVR 2011: Schaubild 46). Selbst unter diesen Annahmen sind wachsende Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erforderlich, will man die Haushalte der Sozialversicherungen ausgleichen. Die Rentenbeschlüsse der Bundesregierung dürften die Tragfähigkeitslücke vergrößert haben.

Das Land ist von diesen Entwicklungen zunächst nicht direkt betroffen, da es keinen Finanzierungsbeitrag zu den Sozialversicherungen leistet. Allerdings haben die demografischen Belastungen der Sozialversicherungen erhebliche indirekte Auswirkungen: Erstens stellt sich die Frage, wie sich die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ändern wird, wenn der Bund wachsende Finanzierungsbeiträge an die Sozialversicherungen leisten wird. Zweitens würde eine Erhöhung der Sozialabgaben bei unveränderter Steuerbelastung die Abgabenbelastung insgesamt erhöhen. Eine höhere Abgabenbelastung dürfte aber das Wirtschaftswachstum belasten, und sich auf diesem Wege negativ auf die Steuereinnahmen auswirken.

Hinzu kommt drittens, dass die Sozialversicherungssysteme, da sich ihr Beitragsaufkommen regional anders verteilt als ihre Transferleistungen, eine erhebliche regionale Umverteilung bewirken. Vereinfacht dargestellt: Zurzeit leisten nach

Expertenanhörung Enquete-Kommission

Berechnungen von Zarth, Schnitzlein, Bruckmeier (2009: 115) Sozialversicherte im Südwesten und Süden Deutschlands erheblich mehr Beiträge in Sozialversicherungen als Leistungen in diese Regionen fließen. In Ostdeutschland kehrt sich dieses Verhältnis generell um, in den alten Bundesländern nur in einigen Regionen. Nordrhein-Westfalen gehört überwiegend zu den Geberregionen. Diese Umverteilung bewirkt eine erhebliche Verschiebung von Kaufkraft, aber auch von Steuerbemessungsgrundlagen. Im Zuge des demografischen Wandels dürften sich diese Umverteilungseffekte noch verstärken, da die Bevölkerungsentwicklung sich in Baden-Württemberg und insbesondere Bayern günstiger darstellt als im übrigen Deutschland.

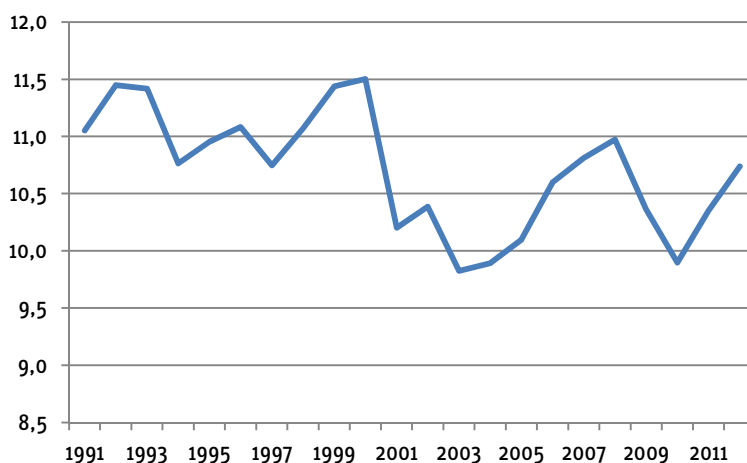
4.2 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Angaben belaufen sich auf gut 10% des Bruttoinlandsprodukts des Landes, mit leicht sinkendem Trend, und unter deutlich konjunkturellen Schwankungen (Schaubild 2). Bei unveränderter Gesetzlage dürfte dies auch weiterhin gelten. Verlangsamt sich das Wirtschaftswachstum allerdings, werden auch die Steuereinnahmen entsprechend langsamer wachsen.

Schaubild 2

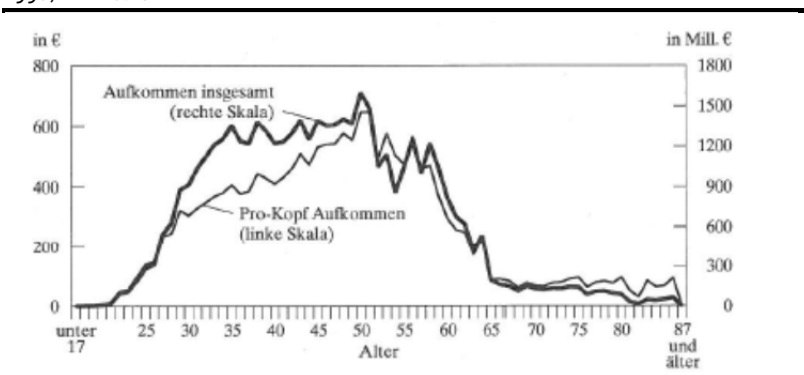
Steuerquote¹ des Landes Nordrhein-Westfalen²

1991-2012, in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts



Eigene Berechnungen. - ¹Steuern und steuerähnliche Einnahmen. - ²Land und Kommunen einschl. Zweckverbände.

Schaubild 3
Einkommensteueraufkommen nach Altersjährgängen
 1998, in Mrd. €



Quelle: RWI (2004: 56)

Unabhängig davon dürfte sich der demografische Wandel negativ auf die Entwicklung der direkten Steuern auswirken. Dies soll am Beispiel der Einkommensteuer erläutert werden: Die Zahl der Einkommensbezieher und Steuerzahler nimmt mit einer schrumpfender Bevölkerungszahl und der Alterung der Gesellschaft tendenziell ab. Außerdem sind Unterschiede in der Einkommensteuerproduktivität – also des Beitrags der Altersgruppen zum Steueraufkommen – über den Lebenszyklus zu beachten. In der Altersgruppe der 15 bis 25jährigen wirken sich die Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten negativ auf die Steuerproduktivität aus. Das Pro-Kopf-Steueraufkommen steigt dann ab dem 25. Lebensjahr bis zum 50. Lebensjahr. Ab dann verringert sich die Erwerbsbeteiligung, und das altersspezifische Steueraufkommen sinkt zunächst allmählich, ab dem 60. Lebensjahr recht rasch. Dargestellt ist in Schaubild 3 diese Entwicklung für das Jahr 1998.

Wenngleich sich durch die Veränderungen der Sozialgesetzgebung das durch Ältere generierte Steueraufkommen erhöht haben dürfte, weil zum einen der Eintritt in den Ruhestand später erfolgt, zum anderen Altersrenten künftig stärker besteuert werden, gibt diese Darstellung einige wichtige Hinweise. Die geburtenstarken Jahrgänge haben im letzten Jahrzehnt die Dynamik des Steueraufkommens positiv beeinflusst. Ihr allmählicher Eintritt ins Rentenalter, der in naher Zukunft einsetzen wird, wird sich negativ auswirken, da die steuerstarken Altersjahrgänge dünner besetzt sein werden. Es kommt also darauf an, inwieweit die aufkommenssteigernden Wachstumseffekte diese negativen Effekte (über-)kompensieren können.

Anders stellt sich die Situation bei der Umsatzsteuer dar. Hier wirkt die Schrumpfung der Bevölkerung aufkommensdämpfend, nicht die Alterung der Gesellschaft.

Regionale Aufkommenswirkungen ergeben sich über den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Danach wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer grundsätzlich - abgesehen von den Ergänzungsanteilen - proportional zur Einwohnerzahl verteilt. Länder mit einem steigenden Anteil an der deutschen Bevölkerung, und dazu dürfte Nordrhein-Westfalens nach den Projektionen zählen - bis 2030 bleibt der Bevölkerungsanteil in etwa stabil, danach steigt er -, erhalten auch einen steigenden Anteil an dem ansonsten ohne Berücksichtigung von Wachstums- und Einkommenseffekten schrumpfenden Steueraufkommen, so dass hier die Verluste geringer ausfallen dürften.

4.3 Demografischer Wandel und kommunale Haushalte

Der bis 2030 zu erwartende Bevölkerungsrückgang dürfte die nordrhein-westfälischen Kommunen in unterschiedlicher Weise treffen: Von den 56 kreisfreien Städten und Kreisen dürften 11 sogar noch wachsende Einwohnerzahlen verzeichnen, die übrigen schrumpfen. Die regionale Spannweite der Bevölkerungsentwicklung reicht von einer Schrumpfung um 16% (Kreis Höxter) bis zu einem Zuwachs von 16,8% (Münster). Dabei ist mit wachsenden Einwohnerzahlen vor allem noch in der Rheinschiene zu rechnen. Diese Entwicklung verschärft die ohnehin bestehenden fiskalischen Disparitäten, denn die Städte und Gemeinden mit den größten Einwohnerverlusten sind i.d.R. diejenigen, die sich zugleich in einer schwierigen bis prekären Finanzlage befinden. Der demografische Wandel macht sich dabei sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der Kommunalhaushalte bemerkbar.

Auf der *Ausgabenseite* bewirkt er sowohl Be- als auch Entlastungen. Belastungen resultieren aus Anpassungskosten, wachsenden Aufwendungen für Pflegebedürftige, aber auch aus steigenden Produktionskosten öffentlicher Leistungen (*diseconomies of scale*).

- Anpassungskosten entstehen durch den notwendigen Rück- und Umbau der Infrastruktur: So beabsichtigten die Kommunen laut KfW-Panel bundesweit alleine 25 Mrd. € im Zeitraum 2013 bis 2017 in den Rück- und Umbau der Infrastruktur zu investieren.
- Aufgrund der alternden Bevölkerung ist mit einer wachsenden Zahl von Pflegebedürftigen zu rechnen, die wiederum steigende Ausgaben für die Hilfe zur Pflege nach sich ziehen dürften.
- *Diseconomies of scale* resultieren daraus, dass bestimmte öffentliche Leistungen hohe fixe oder sprungfixe Kosten aufweisen.

Entlastungen resultieren aus dem sinkenden Aufwand für Schulen und Jugendeinrichtungen. Im Jahr 2019 dürfte die Anzahl der Schüler in Nordrhein-Westfalen bereits um 16% unter der von 2009 liegen. Manche Kommunen haben auf diese Entwicklung bereits reagiert und schließen im Rahmen von Konsolidierungskonzepten Schulstandorte und reduzieren den Sachaufwand.

Wie der Saldo aus Be- und Entlastungen für die einzelnen Kommunen ausfällt, hängt von deren konkreten sozioökonomischen Rahmenbedingungen und von politisch-normativen Einflüssen ab und kann deshalb nicht pauschal beantwortet werden. In jedem Fall müssen die Kommunen ihr jeweiliges Aufgabenspektrum umstrukturieren, was nicht ohne Reibungen und politische Widerstände durchzuführen sein wird.

Auf der *Einnahmenseite* dürfte zunächst vor allem der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer vom demografischen Wandel betroffen sein. Bei Gewerbe- und Grundsteuer sind vorerst geringere Effekte zu erwarten.

- Ein direkter Zusammenhang zwischen *Gewerbesteueraufkommen* und Bevölkerungsentwicklung ist auf lokaler Ebene hingegen kaum nachweisbar, weil das wirtschaftliche Aktivitätsniveau nicht nur von der Einwohnerzahl, sondern auch von der Beschäftigtendichte und dem Pendlersaldo bestimmt wird. Indirekte Effekte könnten allerdings von dem sich im Zuge des demografischen Wandels verschärfenden Wettbewerb um knapper werdende qualifizierende Arbeitskräfte ausgehen. Dieser beeinflusst sowohl die Standortwahl privater Haushalte wie von Betrieben als Gewerbesteuerzahler.
- Auch das Aufkommen der *Grundsteuer B* dürfte vorerst wenig betroffen sein. Zwar kann hier keine langfristige Prognose der Entwicklung der Immobilienmärkte abgegeben werden, doch dürfte die Steuerbemessungsgrundlage der Grundsteuer B von der schrumpfenden Bevölkerung vorläufig nicht negativ betroffen sein. Dies liegt daran, dass der Besteuerung nach wie vor die Einheitswerte von 1964 zu Grunde liegen, so dass die Bemessungsgrundlagen i.d.R. deutlich unter dem Verkehrswert liegen. Sinkende Immobilienpreise und Immobilienerträge schlagen daher zumeist nicht auf die Steuerbemessungsgrundlagen durch. Hinzu kommt, dass die Wohnungsnachfrage weniger von der Einwohnerzahl als von der Anzahl der privaten Haushalte abhängt. Letztere steigt aber nach den aktuellen Projektionen noch bis 2020 und nimmt erst ab 2025 wieder ab. Allerdings gibt es hier erhebliche regionale Unterschiede. So sinkt im Ruhrgebiet die Zahl Haushalte bereits. Ungeachtet dessen besteht auch in schrumpfenden Regionen noch Nachfrage nach neuen Häusern und Wohnungen, die mit der Qualität des Wohnungsbestandes zusammenhängt. So dürfte etwa 46% der bis 2030 zu erwartenden

Expertenanhörung Enquete-Kommission

Neubaunachfrage in NRW auf schrumpfende Regionen entfallen (empirica 2010: 6). Damit verbunden ist aber ein Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage.

- Demografisch bedingte Einbußen sind dagegen beim *Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* zu erwarten. Der gemeindespezifische Anteil wird vor allem bestimmt von der lokalen und landesweiten Entwicklung der Zahl der Steuerfälle sowie der Steuerproduktivitäten bzw. dem Aufkommen je Steuerfall. Beides hängt wiederum maßgeblich von der Entwicklung der Bevölkerungszahl und deren Struktur ab, denn die Einkommensteuer wird dem Wohnort des Steuerpflichtigen (sog. Wohnortprinzip) zugerechnet.

Der demografische Wandel verschärft so voraussichtlich die Disparitäten zwischen finanzschwachen und schrumpfenden Kommunen einerseits, finanzstarken Kommunen andererseits und könnte so zum Problem für den *kommunalen Finanzausgleich* werden. Die Praxis der Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich dürfte dieses Problem noch vergrößern, nicht zuletzt mit Blick auf das bereits angesprochene Problem, dass Kosten sich häufig nicht parallel zum Bevölkerungsrückgang reduzieren lassen. Deshalb wurde in den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich eine demografische Komponente eingeführt, die den Hauptansatz betrifft. Wie auch in einigen anderen Ländern wird danach nicht die tatsächliche Einwohnerzahl als Berechnungsgrundlage für den Finanzausgleich herangezogen, sondern die tatsächliche Einwohnerzahl mit der durchschnittlichen Einwohnerzahl einer Vorperiode verglichen. Die jeweils höhere Einwohnerzahl wird angesetzt. Damit werden die negativen Auswirkungen einer sinkenden Einwohnerzahl auf die Schlüsselzuweisungen gedämpft, was den Anpassungsprozess erleichtert. Ob dies ausreicht, die demografische bedingten Steuerkraft- und Bedarfsunterschiede aufzufangen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Es wäre allerdings zu prüfen, ob nicht ergänzend über die Investitionspauschalen ein temporärer Ausgleich für die erheblichen Rück- und Umbaukosten der Infrastruktur geschaffen werden müsste. Die demografische Komponente verzögert auch hier nur die (relativen) Kürzungen der Investitionspauschale.

Literatur

Chicholas, U. und K. Ströker (2012), Vorausberechnung der Bevölkerung in den Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens 2011 bis 2030/2050. Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen Band. 72. Düsseldorf, IT.NRW.

Empirica (2010), Entwicklung der quantitativen und qualitativen Neubaunachfrage auf den Wohnungsmärkten in NRW bis 2030. Projekt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW. Bonn.

Kommission „Zukunft der Arbeit“ der Robert Bosch Stiftung (2013), Die Zukunft der Arbeitswelt. Auf dem Weg ins Jahr 2030. Stuttgart, Robert Bosch Stiftung.

RWI (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts für den Landeshaushalt NRW. Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.

RWI (2008), Potenziale des Dienstleistungssektors für Wachstum von Bruttowertschöpfung und Beschäftigung. Gutachten im Auftrag des BMWi. RWI Projektbericht. Essen, RWI.

RWI (2012), Analyse der Nachhaltigkeit und der Wirtschaftsorientierung des Landes Baden-Württemberg. Forschungsprojekt im Auftrag der IHK Region Stuttgart. RWI-Projektberichte. Essen.

RWI (2013), Stellungnahme: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014). RWI Projektberichte. Essen.

Schmidt, C. M. (2012), Die Demografische Herausforderung – ein aktueller Überblick. In: In: M. Hüther und G. Naegele (Hrsg.), *Demografiepolitik – Herausforderungen und Handlungsfelder*. Wiesbaden: Springer VS. 71-95

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Wiesbaden.

Zarth, M., D. Schnitzlein und K. Bruckmeier (2009), Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel: Wer partizipiert wie? In: H. Mäding (Hrsg.), *Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung*. Hannover: ARL.

Zika, G. et al. (2012), In der Arbeitszeit steckt noch eine Menge Potenzial. IAB-Kurzbericht 18/2012. Nürnberg, IAB.