

Hentze, Tobias

Research Report

Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017). Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/12500. Stellungnahme

IW-Report, No. 33/2016

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2016) : Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017). Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/12500. Stellungnahme, IW-Report, No. 33/2016, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/157194>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017)

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/12500

Stellungnahme

Autoren:

Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

29. September 2016

Inhalt

Frage 1: Pensionsfonds.....	3
Fragen 2, 5: Länderfinanzausgleich	4
Fragen 5, 6, 17: Steuereinnahmen	5
Fragen 3, 4, 12, 16: Investitionen in Infrastruktur und Bildung.....	7
Fragen 7, 9, 10, 11, 14, 18: Risiken der Haushaltskonsolidierung.....	8
Frage 8: Globale Minderausgaben und Mehreinnahmen	10
Fragen 13, 15: Flüchtlingshilfe.....	11
Literaturverzeichnis	12
Anhang: Fragenkatalog	13

Frage 1: Pensionsfonds

Die Einrichtung des Pensionsfonds durch eine Zusammenlegung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds zum 1. Januar 2017 ist ein sinnvoller Schritt, der die Transparenz erhöht und die Ausgestaltung vereinfacht. Im Jahr 2017 fließen 508 Millionen Euro in den neu geschaffenen Pensionsfonds, ab dem Jahr 2018 reduziert sich dieser Betrag auf 200 Millionen Euro pro Jahr. Diese Kürzung der Zuführungen stellt allerdings das Ziel eines ausreichenden Finanzpolsters für die zukünftige Beamtenversorgung infrage (Hentze, 2015). Denn die Landesregierung geht davon aus, dass die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2027 ansteigen und so den Haushalt zunehmend belasten werden. In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung im Jahr 2027 mit Ausgaben in Höhe von 7,7 Milliarden Euro (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, 38). Im vergangenen Jahr hatte sie die Ausgaben für das Jahr 2027 noch auf 6,8 Milliarden Euro taxiert (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, 38 f.). Der Grund für diese Anpassung ist technischer Natur: Während im Vorjahr die Angaben in Preisen des Jahres 2011 ausgewiesen wurden, bezieht sich die Landesregierung jetzt auf die durchschnittlichen Pensionsausgaben pro Versorgungsempfänger des Jahres 2015. Auch wenn die Landesregierung von einer Fortschreibung der Jahreswerte für 2015 spricht, rechnet sie aber für die Zukunft offensichtlich ohne zu erwartende Lohnsteigerungen und Inflationsausgleiche, die zu entsprechenden Anpassungen der Pensionsverpflichtungen führen, und hält die durchschnittlichen Pensionsausgaben des Jahres 2015 stattdessen konstant. Dadurch unterschätzt die Landesregierung weiterhin die zu erwartenden Haushaltsbelastungen der kommenden Jahre aufgrund steigender Versorgungsausgaben.

Wenn die jährlichen Versorgungsausgaben des Landes zur Anpassung der Pensionen aufgrund von Inflation und Lohnerhöhungen um 2 Prozent steigen sollten, lägen die Haushaltsbelastungen im Jahr 2027 um 1,6 Milliarden Euro und im Jahr 2040 um 4,4 Milliarden Euro oberhalb des Ansatzes in der mittelfristigen Finanzplanung (Tabelle 1). Unter der Annahme einer durchschnittlichen Differenz von 3 Milliarden Euro bedeutet dies aggregiert für den Zeitraum 2027 bis 2040 eine um nominal 42 Milliarden Euro höhere Belastung für das Land. Da auch die Einnahmeseite stets in nominalen Größen gemessen wird und um eine einheitliche Gegenüberstellung zu ermöglichen, ist die Angabe in nominalen Werten empfehlenswert, um die tatsächlichen Belastungen zu antizipieren. Ebenso sind die derzeit beschlossenen Zuführungen zum Pensionsfonds auf den nominalen Wert von 200 Millionen Euro festgesetzt, so dass die realen Zuführungen mit der Zeit geringer ausfallen werden.

Tabelle 1: Schätzung der Versorgungskosten
in Milliarden Euro

	Anpassung	2015	2027	2040
Finanzplanung NRW	0%	6,5	7,7	7,7
Eigene Kalkulation	2%	6,5	9,3	12,1

Quellen: Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016; IW Köln

Fragen 2, 5: Länderfinanzausgleich

In Prozent des Länderdurchschnitts ausgedrückt ist die originäre Finanzkraft Nordrhein-Westfalens, der die primäre Steuerverteilung ohne Umsatzsteuer zugrunde liegt, von 97,7 Prozent im Jahr 2014 auf 96,9 Prozent im Jahr 2015 zurückgegangen. In der Folge sind die Bundesergänzungszuweisungen gestiegen. Bei der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015 hat Nordrhein-Westfalen Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von 544 Millionen Euro erhalten (BMF, 2016a). Das sind 72 Millionen Euro mehr als im Jahr zuvor.

Sowohl die sinkende Finanzkraft als auch die steigenden Bundesergänzungszuweisungen sind ein Indiz dafür, dass Nordrhein-Westfalen wirtschaftlich und finanzpolitisch im Vergleich zu den anderen Bundesländern zurückfällt. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, würde Nordrhein-Westfalen bereits in wenigen Jahren – auch nach Einrechnung des Umsatzsteuervorgewegausgleichs – nicht mehr zu den Geberländern gehören. Laut mittelfristiger Finanzplanung bleibt Nordrhein-Westfalen bis 2020 zwar Zahlerland, allerdings fällt der Solidarbeitrag demnach in Zukunft geringer aus (Tabelle 2). Die empfangenen Zahlungen aus dem horizontalen Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen steigen nach Rechnung der Landesregierung dabei im Zeitverlauf (Saldo der haushaltsrelevanten Posten in Tabelle 2).

Tabelle 0: Saldo Länderfinanzausgleich für Nordrhein-Westfalen 2015
in Millionen Euro

Mehrstufiger Länderfinanz- ausgleich	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Umsatzsteuervorwegausgleich	- 2.083	- 2.000	- 2.100	- 2.200	- 2.300	- 2.400
Länderfinanzausgleich i.e.S.	1.021	990	1.111	1.195	1.245	1.296
Bundesergänzungszuweisungen	544	524	592	640	668	695
Saldo	-518	-486	-397	-365	-387	-409
Saldo der haushaltsrelevanten Posten	1.565	1.514	1703	1.835	1.913	1.991

Quellen: Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, 33 f., IW Köln

Fragen 5, 6, 17: Steuereinnahmen

Für 2017 erwartet die Landesregierung um 3,6 Prozent steigende Steuereinnahmen. Damit orientiert sie sich an der Steuerschätzung vom Mai 2016, die für 2017 eine Steigerung der Steuereinnahmen der Länder um 3,5 Prozent unterstellt (BMF, 2016b). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Landesregierung für 2016 eine Steigerung der Steuereinnahmen in Höhe von 5,8 Prozent annimmt, während die Steuerschätzung lediglich eine Wachstumsrate von 3,7 Prozent für die Ländereinnahmen prognostiziert hat. Die Landesregierung unterstellt damit über beide Jahre zusammengenommen ein deutlich stärkeres Wachstum der Steuereinnahmen als die Steuerschätzer.

Die bisherigen Ist-Werte des Jahres 2016 sprechen zunächst für den Ansatz der Landesregierung. Bis einschließlich August lag das Wachstum der Ländereinnahmen bei 6,1 Prozent. Allerdings ist das Wachstum in den Monaten Juli und August deutlich abgeflacht im Vergleich zum ersten Halbjahr (BMF, 2016c, 50 f.). Ein Grund für die hohen Wachstumsraten der Ländereinnahmen ist die Entwicklung von Grunderwerb- und Erbschaftsteuer. Während der anhaltende Immobilienboom kombiniert mit einem vergleichsweise hohen Steuersatz für ein deutliches Plus in der Landeskasse sorgt, haben viele Familienunternehmen in diesem Jahr ihre Nachfolge mittels Schenkungen geregelt, da aufgrund der ausstehenden Erbschaftsteuerreform Rechtsunsicherheit für die Zukunft bestand und Mehrbelastungen insgesamt erwartet wurden. Vorzieheffekte waren daher die Folge. Für die Steuereinnahmen des Landes bedeuten beide Entwicklungen Risiken. Zum einen kann die hohe Nachfrage auf dem Immobilienmarkt nachlassen, zum anderen wird die Anzahl an Schenkungen im

zweiten Halbjahr 2016 aufgrund der voraussichtlich bis Mitte Oktober von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Erbschaftsteuerreform vermutlich zurückgehen. Es ist fraglich, ob die beiden Effekte in den bisherigen Schätzungen der Steuereinnahmen ausreichend einkalkuliert sind.

Hinzu kommt, dass aufgrund des Brexits, der bei der Steuerschätzung im Frühjahr noch nicht feststand, ein leicht gedämpftes Wirtschaftswachstum für das kommende Jahr erwartet werden muss (ifw, 2016, 4 f.). Dies hätte negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen zur Folge. Mittel- bis langfristig bestehen ohnehin konjunkturelle Risiken, die sich entsprechend auf den Arbeitsmarkt und die Steuereinnahmen auswirken können. Von 2016 bis 2020 rechnet die Landesregierung mit durchschnittlich 3,9 Prozent steigenden Steuereinnahmen – ohne Berücksichtigung der Globalen Mehreinnahme in Höhe von 1,1 Milliarden Euro durch den Länderfinanzausgleich 2020. Damit geht die Landesregierung davon aus, dass die Steuereinnahmen weiterhin deutlich stärker steigen als die Inflation.

Zudem hat Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble Einkommensteuerentlastungen für 2017 und 2018 angekündigt (FAZ, 2016). Die geplanten Entlastungen beziehen sich auf die Anhebung der Freibeträge und den Abbau der kalten Progression. Insgesamt beträgt das Entlastungsvolumen beider Jahre zusammen demnach 6,3 Milliarden Euro, wodurch das Land Nordrhein-Westfalen schätzungsweise 600 Millionen Euro und die Gemeinden zusätzlich 200 Millionen Mindereinnahmen verbuchen würden. Da diese Entlastung noch nicht beschlossen ist, wurde sie auch nicht bei der Steuerschätzung im Mai berücksichtigt. Sollte bis zur Steuerschätzung im November Klarheit über die Entlastung herrschen, würde dies die Prognose der künftigen Einnahmen mindern. In jedem Fall wird die bevorstehende Entlastung das Ist-Ergebnis der kommenden Jahre mindern.

Die Anhebung der Freibeträge ist dabei verfassungsmäßig geboten, der Ausgleich der kalten Progression dient der Steuergerechtigkeit. Wenn ein Arbeitgeber die Inflation ausgleichen will und den Lohn eines Angestellten um die Inflationsrate erhöht, steigt das Nettogehalt des Angestellten aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs um weniger als die Inflation. Diese kalte Progression wirkt wie eine Steuererhöhung, der Durchschnittssteuersatz des Angestellten steigt. Diese aus finanzwissenschaftlicher Sicht ungerechtfertigte Bereicherung des Staates wurde in den vergangenen Jahren lediglich zu einem kleinen Teil durch eine Verschiebung des Einkommensteuertarifs ausgeglichen. Daher wäre es zu begrüßen, wenn der Staat dies künftig konsequent machte.

Die kalte Progression der Vergangenheit hat dazu geführt, dass der sogenannte Mittelstandsbauch gewachsen ist, das heißt, Steuerzahler im mittleren Einkommensbereich geben einen relativ großen Anteil ihres Einkommens an den Staat ab, insbesondere unter Berücksichtigung der Sozialabgaben. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gibt es daher gute Gründe, die derzeitigen Überschüsse des Staates für eine steuerliche Entlastung zu nutzen.

Anders als der Bund und viele andere Bundesländer würde in Nordrhein-Westfalen eine Einkommensteuerentlastung jedoch zu einem größeren Defizit führen, sofern die Mindereinnahmen nicht durch Ausgabenkürzungen gegenfinanziert würden. Wenn beispielsweise das von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble genannte Entlastungsvolumen von jährlich 15 Milliarden Euro nach der Bundestagswahl realisiert würde, müsste sich alleine das Land Nordrhein-Westfalen auf strukturelle Mindereinnahmen in Höhe von ungefähr 1,3 Milliarden Euro einstellen. Bei den nordrhein-westfälischen Kommunen würden Mindereinnahmen von ungefähr 0,5 Milliarden Euro anfallen.

Fragen 3, 4, 12, 16: Investitionen in Infrastruktur und Bildung

Grundsätzlich ist die Investitionsquote ein Indikator dafür, inwieweit es gelingt, zukunftsorientierte und wachstumsorientierte Ausgaben zu tätigen. Aus dieser Perspektive gibt eine stagnierende oder sinkende Investitionsquote, wie in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 ausgewiesen, Anlass zur Sorge um die Zukunftsfähigkeit eines Landes. Eine Verschiebung der Ausgaben von konsumtiv zu investiv und eine daraus folgende höhere Investitionsquote wären deshalb wünschenswert.

Ein Vergleich der Bundesländer zeigt, dass Nordrhein-Westfalens Investitionsquote im Jahr 2015 auf Landesebene oberhalb des Länderdurchschnitts lag (Tabelle 3). Allerdings liegen die Investitionen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen deutlich unter dem Durchschnitt der Bundesländer. Mit Blick auf einzelne Bereiche ist der Bedarf beim Breitbandausbau in Nordrhein-Westfalen weiterhin groß, vor allem im ländlichen Raum und in Gewerbegebieten. Die digitale Infrastruktur ist eine wichtige Voraussetzung für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung.

Der alleinige Blick auf die Investitionsquote als Indikator für den Anteil wachstumsorientierter Ausgaben verkennt jedoch, dass zum einen nicht jede Investition einen Wachstumsimpuls ausübt – zum Beispiel kaum genutzte neue Straßen oder Brücken –, und zum anderen zu bedenken ist, dass auch konsumtive

Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Dies betrifft beispielsweise notwendige Kapazitäten in der Verwaltung, um öffentliche Investitionen umsetzen zu können, und gilt generell auch für Bildungsausgaben. Neben der Höhe der Ausgaben ist jedoch vor allem eine effiziente Verwendung der Mittel für ein gutes Bildungssystem entscheidend. Auch hier besteht in Nordrhein-Westfalen in Zukunft weiterhin Handlungsbedarf.

Tabelle 3: Investitionsquoten der Länder und Gemeinden 2015

Investitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte)

Bundesland	Land	Gemeinden
Baden-Württemberg	8,9%	15,1%
Bayern	7,5%	21,8%
Brandenburg	10,9%	10,0%
Hessen	6,4%	9,9%
Mecklenburg-Vorpommern	9,1%	8,0%
Niedersachsen	5,2%	11,3%
Nordrhein-Westfalen	8,7%	8,4%
Rheinland-Pfalz	7,9%	10,1%
Saarland	5,6%	9,2%
Sachsen	13,8%	12,4%
Sachsen-Anhalt	8,8%	8,0%
Schleswig-Holstein	5,8%	11,9%
Thüringen	8,9%	11,7%
Berlin	7,4%	-
Bremen	9,7%	-
Hamburg	9,2%	-
Länderdurchschnitt	8,5%	12,5%

Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Fragen 7, 9, 10, 11, 14, 18: Risiken der Haushaltskonsolidierung

Eine sinkende Neuverschuldung, wie sie das Haushaltsgesetz 2017 vorsieht, geht zunächst einmal in die richtige Richtung. Ziel muss nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Schuldenbremse ein ausgeglichener Haushalt spätestens im Jahr 2020 bleiben.

Allerdings fällt die Reduzierung der Neuverschuldung von 1,9 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2017 relativ gering aus. Der Weg bis zum ausgeglichenen Haushalt ist daran gemessen noch weit. Dabei sind solide Staatsfinanzen die Voraussetzung dafür, um Spielräume für zukunftsorientierte Investitionen zu schaffen oder um auf außergewöhnliche Aufgaben wie die derzeitige Flüchtlingsintegration vorbereitet zu sein.

Ein Grund für den eher geringen Abbau der Neuverschuldung liegt bei den Personalausgaben, die im Haushaltsplan 2017 um knapp 1,3 Milliarden Euro auf 26,6 Milliarden Euro steigen. Dies entspricht einem Anstieg von 5,0 Prozent, während die Gesamtausgaben um 3,3 Prozent steigen. Dieser überdurchschnittliche Anstieg der Personalausgaben erschwert die Haushaltskonsolidierung, zumal Personalaufbau in der Regel mittel- bis langfristig (Stichwort Versorgungsausgaben) zu weiteren Kosten führt. Dies gilt in vielen Fällen auch, wenn Stellen befristet (kw-Vermerk) sind, da der ersatzlose Wegfall einer Stelle in vielen Fällen zu Unmut bei Bürgern und Interessengruppen führen würde.

Zweifelsfrei sind die personalintensiven Bereiche Bildung und innere Sicherheit aus Landessicht von enormer Bedeutung. Ebenso leisten die Justiz und die Finanzverwaltung einen wichtigen Beitrag zu einer funktionierenden Gesellschaft. Dennoch verbessert nicht jede Ausgabe und damit nicht jede neu geschaffene Stelle in diesen Bereichen das System. Angesichts des bestehenden Haushaltsdefizits sollten daher Effizienzgewinne das Ziel sein und Einsparungen bei den Personalausgaben intensiv geprüft werden.

Die Zinsausgaben des Landes sind aufgrund der Niedrigzinsphase auf unter 3 Milliarden Euro gefallen. Diese Schwelle soll bis 2020 nicht überschritten werden. Allerdings kommt es laut mittelfristiger Finanzplanung auch zu keinen erheblichen Reduktionen, da bis 2020 mit einem Anstieg des Zinsniveaus von derzeit 0,5 Prozent auf 3,5 Prozent gerechnet wird. Damit würde ein moderater Zinsanstieg zu keinen Verwerfungen in der Finanzplanung führen. Gleichzeitig könnte die Landesregierung den durch die geringen Zinsausgaben derzeit gegebenen Spielraum im Sinne solider Staatsfinanzen nutzen.

Die Landesgarantie im Zusammenhang mit der Abwicklung der ehemaligen WestLB beinhaltet erhebliche Risiken. Ein sich materialisierendes Risiko würde somit den gesamten Haushaltsplan sowie die mittelfristige Finanzplanung gefährden.

Frage 8: Globale Minderausgaben und Mehreinnahmen

Der Ausweis Globaler Minderausgaben oder Globaler Mehreinnahmen ist regelmäßiger Bestandteil der Haushaltplanung und ermöglicht ein flexibles Agieren während des Haushaltsvollzugs. Allerdings widersprechen die beiden Elemente dem Prinzip eines im Einzelnen nachvollziehbaren und transparenten Haushalts. Deshalb ist eine Spezifizierung eines Haushaltspostens zu bevorzugen. Globale Mehreinnahmen und Minderausgaben können insgesamt eine strukturelle Haushaltskonsolidierung zwar unterstützen, die entscheidenden Hebel für einen ausgeglichenen Haushalt können sie aber nicht darstellen.

Die Globalen Mehreinnahmen belaufen sich laut Haushaltsplan für 2017 auf 580 Millionen Euro, auch in den Folgejahren bewegt sich der Wert bei ungefähr einer halben Milliarde Euro, sofern die angenommene Zusatzeinnahme durch den Länderfinanzausgleich im Jahr 2020 ausgeblendet wird. Es bleibt für den Bürger unklar, wie diese Mehreinnahmen realisiert werden sollen.

Die Globalen Minderausgaben belaufen sich nach Abzug der Globalen Mehrausgaben laut Haushaltsplan 2017 auf 714 Milliarden Euro (874 Milliarden Euro Minderausgaben minus 160 Milliarden Euro Mehrausgaben), wobei dieser Wert annähernd auch in den Folgejahren bis 2020 erzielt werden soll. Fast 600 Milliarden Euro davon sollen 2017 bei den Personalausgaben eingespart werden. Umgerechnet macht dieser Wert gut 2 Prozent der Personalausgaben aus und zeigt den grundsätzlichen Sparwillen der Landesregierung, der auf dem Weg zur Haushaltskonsolidierung auch dringend notwendig erscheint. Ein konkreter Plan zur Kosteneinsparung wäre jedoch der Globalen Minderausgabe vorzuziehen.

Die in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellte Globale Mehreinnahme in Höhe von 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2020 für höhere Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich setzt eine Einigung zwischen Bund und Ländern über den künftigen Finanzausgleich voraus, die Nordrhein-Westfalen einen zusätzlichen Betrag in dieser Höhe zugesteht. Aus heutiger Sicht ist dies unsicher, da der Bund bisher den Vorschlag der Ministerpräsidenten vom 3. Dezember 2015 kategorisch ablehnt. Somit hängt die Realisierung dieser Mehreinnahme auch nur zu einem geringen Anteil von der Landesregierung ab.

Fragen 13, 15: Flüchtlingshilfe

Da alle Gebietskörperschaften von Steuereinnahmen grundsätzlich gemeinschaftlich profitieren, sollten sie auch zusätzliche Aufgaben gemeinsam bewältigen und finanzieren. Aus diesem Grund sollte die öffentliche Hand die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge als Gemeinschaftsausgabe verstehen.

Sofern die Gemeinschaftsaufgabe gut bewältigt wird und eine Integration der Flüchtlinge in die Bildungssysteme und in den Arbeitsmarkt gelingt, profitiert die öffentliche Hand insbesondere durch Steuereinnahmen, weshalb deren Verteilung ein Indikator für eine angemessene Lastenverteilung sein kann. Dabei ist eine zu klärende Frage, welche Kosten tatsächlich der Flüchtlingsmigration zuzurechnen sind. Eine einheitliche und treffgenaue Abgrenzung erscheint schwierig. Trotz möglicher Indikatoren für eine Kostenverteilung bleibt es vornehmlich eine politische Frage, wer welchen Anteil übernimmt.

In jedem Fall bewirken die zusätzlichen Staatsausgaben im Rahmen der Flüchtlingsmigration einen positiven Wachstumsimpuls. Für 2016 beläuft sich dieser auf real ungefähr 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für 2017 wird der Effekt weniger stark ausfallen, da die Differenz der Ausgaben zwischen 2016 und 2017 geringer ausfällt als zwischen 2016 und 2015.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Auslastung der wirtschaftlichen Kapazitäten relativ hoch ist, so dass Preiseffekte durch die zusätzlichen Staatsausgaben eintreten. Dies ist beispielsweise im Baubereich zu beobachten. Ähnliches gilt für den Bildungsmarkt, wo eine höhere staatliche Nachfrage auf ein bestehendes Angebot trifft. Dies führt dazu, dass der Staat im Zweifelsfall zum Beispiel Abstriche bei den Kompetenzen bei der Einstellung von Lehrern machen muss.

Hinzu kommt, dass lediglich ein geringer Teil der Flüchtlingsausgaben als Investitionen wirkt. Ein Großteil wird konsumtiv verwendet, zum Beispiel für Unterbringung und Versorgung. Ein weiterer Teil, der als Transferausgaben in Form von Asylbewerberleistungen oder Hartz 4 bezahlt wird, fließt ebenfalls überwiegend in den Konsum oder wird vereinzelt gespart. Der Konsum beinhaltet zu einem wesentlichen Anteil Importgüter, wodurch das Wachstum in anderen Ländern positiv beeinflusst wird. Aus diesen Gründen ist die Flüchtlingshilfe aus humanitären Gründen geboten, aus konjunktur- und finanzpolitischen Gründen mit Blick auf Nordrhein-Westfalen und Deutschland jedoch nicht uneingeschränkt positiv.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016a, Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.-31.12.2015, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016b, Ergebnis der 148. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 02. bis 04. Mai 2016 in Essen, Berlin

Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2016c, Monatsbericht des BMF, September 2016, Berlin

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 2016, Die Steuerdebatte gewinnt an Fahrt, Nr. 212, S. 22, Berlin

Hentze, Tobias, 2015, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss – Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen, Gesetz über die Feststellung eines vierten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Viertes Nachtragshaushaltsgesetz 2015), Drittes Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme 16/3271

Institut für Weltwirtschaft (ifw), 2016, Deutsche Konjunktur im Herbst 2016, Kieler Konjunkturberichte, Nr. 23, Kiel

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, Finanzplanung 2016 bis 2020 mit Finanzbericht 2017 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Anhang: Fragenkatalog

Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017
(Haushaltsgesetz 2017)

– Fragenkatalog (von den Fraktionen vorab schriftlich eingereichte Fragen) –

1. Aufgrund des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds wird die Landesregierung die Zuführungen an den Versorgungsfonds zur finanziellen Absicherung der Beamtenpensionen ab 2017 drastisch kürzen. Ab 2018 sollen nur noch 200 Mio. Euro jährlich zugeführt werden. Bisher war für 2017 eine Zuführung von knapp 800 Mio. Euro geplant. Die Zuführungen steigen bisher zudem jeweils um mehr als 100 Mio. Euro jährlich an, so dass in 2020 mit einer Zuführung von mehr als 1,1 Mrd. Euro zu rechnen gewesen wäre. Welche Auswirkungen hat die drastische Reduzierung der Vorsorge für Beamtenpensionen auf die haushalterischen Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber bzw. Generationen?
2. Der Bund hebt die Finanzkraft leistungsschwacher über allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung für den Finanzplanungszeitraum mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft im Länderdurchschnitt. Insgesamt sollen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen deshalb von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf fast 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung, auch aus wirtschaftlicher Perspektive, langfristig?
3. Welche Auswirkungen haben Weichenstellungen der Landesregierung im Landeshaushalt auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, vor allem im Hinblick auf die Mehrinvestitionen im Bereich Krankenhäuser und Uniklinken und auf Infrastrukturmaßnahmen wie Breitbandausbau und den Ausbau digitaler Infrastruktur? Wie beurteilen Sie in dem Zusammenhang den Rückgang der Investitionsquote von 9,0 % in 2017 auf 8,3 % in 2020?
4. Wie beurteilen Sie die im Landeshaushalt für den Bereich Digitalisierung insgesamt bereitgestellten Mittel?

5. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz von 54,6 Mrd. Euro für 2017? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben? Wie beurteilen Sie, dass neben hohen steigenden Steuereinnahmen auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen überproportional steigen?
6. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung von 60,4 Mrd. Euro für 2020? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?
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?
8. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 895 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 580 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?
9. Wie beurteilen Sie den um in der Summe um 2.661 steigenden Stellenbestand auf insgesamt 295.644 Stellen im Haushaltsentwurf 2017? Wo sehen Sie Möglichkeiten von Stellenumschichtungen, um den Stellenbedarf zu decken?
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?
11. Der Haushaltsentwurf 2017 enthält mittlerweile fast 11.000 kw-Vermerke, die im Wesentlichen in den Einzelplänen 03 (MIK), 04 (JM), 05 (MSW), 11 (MAIS) und 12 (FM) enthalten sind. Hiervon sollen über 4.800 kw-Vermerke im Jahr 2018 und fast 2.800 kw-Vermerke im Jahr 2019 realisiert werden. Wie beurteilen Sie die Realisierbarkeit der kw-Vermerke und insbesondere die in den Jahren 2018 und 2019?
12. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf 2017 vorgesehenen Investitionen der Landesregierung in Bildung, Inklusion in den Schulen, innere Sicherheit, Infrastruktur, Bürgerservice und die Integration von Geflüchteten?
13. Wie bewerten Sie die Höhe des Beteiligungsanteils des Bundes an den Landesausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten?
14. Wo sehen Sie konkrete Einsparungspotenziale bzw. mögliche Effizienzgewinne?
15. Wie beurteilen Sie die konjunkturellen Auswirkungen der Investitionen im Rahmen der Unterbringung von Flüchtlingen?

16. Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Bildungsetats (U3/Schule/Hochschule) im Vergleich zu anderen Bundesländern?
17. Wie beurteilen Sie die aktuelle Diskussion um Steuersenkungen und sehen Sie dafür aus Landessicht Spielräume ohne entsprechende Gegenfinanzierung?
18. Wie beurteilen Sie die sinkende Neuverschuldung Nordrhein-Westfalens vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen wie etwa der Bewältigung des großen Zuzugs von Geflüchteten, großen Infrastrukturbedarfen und überschuldeten Kommunen?