



Landtag NRW: Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2016)

Stellungnahme

Autor:

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

25. August 2016

Inhalt

1. Ausgabenseite	3
2. Einnahmenseite	4
3. Neuverschuldung und Haushaltskonsolidierung	5
Literatur	7

JEL-Klassifikation:

H52 – Staatsausgaben für den Bildungssektor

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltsüberschuss

1. Ausgabenseite

Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2016 der Landesregierung sieht gegenüber der bisherigen Planung im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts 2016 eine Ausgabensteigerung in Höhe von rund einer halben Milliarde Euro vor. Rein quantitativ betrachtet stellt dies einen relativ bemerkenswerten Anstieg dar, der die erforderliche Haushaltskonsolidierung erschwert. Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016 (Landtag NRW, 2015a Drucksache 16/9300) bedeutet der vorliegende Gesetzentwurf insgesamt eine Erhöhung der Ausgaben um knapp 3 Milliarden Euro.

Die zusätzlichen Ausgabeposten des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2016 beziehen sich im Wesentlichen auf die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen. Ohne Zweifel sind öffentliche Mittel in erheblichem Umfang notwendig, um die Flüchtlinge einerseits kurzfristig unterzubringen sowie zu verpflegen und um sie andererseits mittel- bis langfristig gesellschaftlich und wirtschaftlich zu integrieren. Ausbildung und Berufsqualifizierung spielen dabei eine entscheidende Rolle, so dass für die künftigen Haushaltsplanungen ebenfalls entsprechende Ausgaben einkalkuliert werden sollten. Zwar wird eine erfolgreiche Integration auch zu Rückflüssen in den öffentlichen Kassen in Form von Steuern und Abgaben führen, jedoch werden zumindest zunächst die Ausgaben deutlich überwiegen.

Der Haushaltsansatz soll nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung allerdings gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt (Landtag NRW, 2016) nicht um eine halbe Milliarde Euro, sondern lediglich um 379 Millionen Euro steigen. Der Grund für die Differenz zwischen Erhöhung der Ausgaben und des Haushaltsansatzes liegt in einer im Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz eingestellten Globalen Minderausgabe in Höhe von 148 Millionen Euro. Darunter fallen verminderte Personalausgaben über alle Ressorts zusammen. Als Begründung wird auf entsprechende erreichte Minderausgaben im Jahr 2015 verwiesen.

Zwar sind Globale Minderausgaben regelmäßig Bestandteil der Haushalts- und Finanzplanung und unterstreichen den Sparwillen einer Regierung im Rahmen des Haushaltsvollzugs, allerdings trägt dieses Instrument nicht zu einem nachvollziehbaren und transparenten Haushalt bei. Insbesondere da es sich bereits um das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz für das zu zwei Dritteln verstrichene Jahr 2016 handelt, stellt sich die Frage, warum die geplanten Einsparungen nicht konkret benannt und den einzelnen Einzelplänen zugeordnet werden.

Parallel zu den angekündigten Personaleinsparungen findet ein umfangreicher Stellenaufbau statt. Bereits in der Ergänzung der Landesregierung (Landtag NRW,

2015b) zum ursprünglichen Haushaltsgesetz 2016 und dem ersten Nachtragshaushaltsgesetz 2016 (Landtag NRW, 2016) ist die Schaffung von mehr als 6.300 neuen Stellen insbesondere im Bildungsbereich verankert. Mehr als jeder zweite Euro der Steuereinnahmen wird bereits für die Gehälter von Landesbediensteten verwendet (Hentze, 2015b).

Eine nochmalige Aufstockung um 695 Stellen im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2016 erhöht diesen Anteil weiter. Dabei hat der Aufbau des Stellensolls auch Auswirkungen auf die künftigen Haushalte, da ein Großteil der Stellen eine Laufzeit bis 2018 oder 2019 haben. Es ist schwer vorstellbar, dass die einmal eingerichteten und dann immerhin seit mehreren Jahren besetzten Stellen ersatzlos wegfallen werden nach dem Ablauf der Befristung. Allein praktische Gründe sprechen insbesondere im Schulwesen dagegen. Daher sind Belastungen für die weitere Haushaltsplanung nach 2019 bereits abzusehen.

Einsparungen bei den Personalkosten sind vor diesem Hintergrund und aufgrund der abzusehenden steigenden Pensionslasten dringend erforderlich, um den Haushalt zu konsolidieren (Hentze, 2015a).

2. Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite profitiert das Land von der Einigung mit dem Bund über die Finanzierung der Flüchtlingskosten und einer Darlehenstilgung des landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetriebs. Dadurch werden die zusätzlichen Ausgaben zu einem Großteil gegenfinanziert.

Während die zusätzlichen Mittel des Bundes tatsächlich angefallene Kosten der Flüchtlingsaufnahme teilweise decken, ist die außerplanmäßige Darlehenstilgung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs in Höhe von 185 Millionen Euro zum einen ein Vorgang innerhalb der öffentlichen Hand, da es sich um ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes handelt, und zum anderen eine intertemporäre Einnahmenverschiebung aus Sicht des Landeshaushalts, die nicht zu einer strukturellen Verbesserung der Haushaltslage beiträgt.

Eine höhere Neuverschuldung wird durch die real stark steigenden Steuereinnahmen verhindert (BMF, 2016). Von 2010 bis 2015 sind die Steuereinnahmen Nordrhein-Westfalens um ein Drittel gestiegen, während die Inflationsrate über den gesamten Zeitraum nur 7 Prozent betrug. Allerdings ist nicht sicher, dass dieser Trend, der auf

einer guten konjunkturellen Entwicklung und einem hohen Beschäftigungsstand basiert, in den kommenden Jahren anhält.

Vor diesem Hintergrund ist auch zu bedenken, dass aufgrund der Haushaltsüberschüsse beim Bund und bei den meisten anderen Bundesländern in der öffentlichen Diskussion derzeit von fast allen Parteien eine Steuerentlastung der Bürger nach der Bundestagswahl 2017 gefordert wird. Dabei wird vor allem die aufkommensstarke Lohn- und Einkommensteuer in den Blick genommen, an der die Länder einen Anteil von 42,5 Prozent und die Gemeinden einen Anteil von 15 Prozent für sich verbuchen. Schätzungsweise würde das Land Nordrhein-Westfalens einschließlich der Gemeinden jede Entlastung mit einem Anteil von etwa 12 Prozent mitfinanzieren. Eine Gesamtentlastung von jährlich 30 Milliarden Euro würde ceteris paribus für Nordrhein-Westfalen 3,6 Milliarden Euro weniger Einnahmen bei Land und Kommunen bedeuten.

3. Neuverschuldung und Haushaltskonsolidierung

Die deutliche Zunahme der geplanten Nettokreditaufnahme um rund 20 Prozent gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplanentwurf auf mehr als 1,8 Milliarden Euro wirft das Land Nordrhein-Westfalen auch vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse zurück. Daher ist fraglich, ob die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse eingehalten werden kann.

Das Verbot der Neuverschuldung will die Landesregierung zum spätmöglichsten Zeitpunkt, nämlich im Jahr 2020, einhalten und dann erstmals seit 1973 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Die Absicht der Landesregierung, das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts soweit wie möglich hinauszuschieben, zeigt bereits das Risiko, das mit dieser Finanzplanung einhergeht. Mögliche Risikoquellen für den Haushalt sind beispielsweise wie folgt:

1. Weitere Ausgaben im Rahmen der Flüchtlingsmigration sind auch in den kommenden Jahren zu erwarten, ohne dass es kurzfristig zu entsprechenden Rückflüssen kommt. Zudem werden höhere Investitionen in die Infrastruktur für die Zukunftssicherung des Landes von großer Bedeutung sein (Hentze, 2015b).
2. Die Personalkosten machen weiterhin einen Großteil des Haushalts aus. Der derzeitige Stellenaufbau führt wahrscheinlich mittel- und langfristig zu weiteren Ausgaben, auch wenn die Laufzeit der meisten neu eingerichteten Stellen zunächst bis 2018 oder 2019 befristet ist. Hinzu kommen steigende

Pensionslasten aufgrund der im nächsten Jahrzehnt bevorstehenden Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge, wodurch das Aufstellen eines ausgeglichenen Haushalts erschwert wird (Hentze, 2015c).

3. Die derzeit auch real hohen Steigerungsraten bei den Steuereinnahmen könnten in den kommenden Jahren abflachen, insbesondere wenn es zu Steuerentlastungen nach der Bundestagswahl kommen sollte.

Da der ausgeglichene Haushalt kein einmaliges Ziel sein kann, sondern ab den Jahr 2020 unter normalen Umständen stets erreicht werden muss, wächst der Konsolidierungsdruck weiter an. Die hohen Steuereinnahmen und die geringen Zinsausgaben sollten zu einer Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Dabei wird eine strukturierte und kritische Überprüfung der Ausgabenseite entscheidend für einen ausgeglichenen Haushalt sein.

Literatur

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

Hentze, Tobias, 2015a, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss – Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016), Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme 16/3026

Hentze, Tobias, 2015b, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss – Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 sowie zum Entwurf des GFG 2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme 16/3251

Hentze, Tobias, 2015c, 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

Landtag Nordrhein-Westfalen (NRW), 2015a, Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016), Drucksache 16/9300

Landtag Nordrhein-Westfalen (NRW), 2015b, Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 sowie zum Entwurf des GFG 2016, Drucksache 16/10150

Landtag Nordrhein-Westfalen (NRW), 2016, Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Nachtragshaushaltsgesetz 2016), Drucksache 16/11250