

Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss

Ergänzungsvorlage der Landesregierung zum Haushaltsgesetzentwurf 2016 sowie zum Entwurf des GFG 2016

Drucksache 16/10150

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschusses
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Dr. Tobias Hentze

Köln, den 25. November 2015

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Haushaltsgesetz 2016 und Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2016

Flüchtlingsaufnahme in Deutschland

Die Richtigkeit humanitärer Hilfe für Menschen, die aus Kriegsgebieten fliehen, steht außer Zweifel. Zwangsläufig hat dies auch Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Da eine Prognose der Flüchtlingszahlen sehr schwierig und mit großer Unsicherheit behaftet ist, muss zur Schätzung der zusätzlichen Ausgaben mit Annahmen gerechnet werden.

Auf staatlicher Seite entstehen im Jahr 2016 spürbare Mehrausgaben, die sich vor allem in höheren Vorleistungskäufen zur Unterbringung und Verpflegung der Flüchtlinge sowie steigenden monetären Sozialleistungen widerspiegeln werden. Letzteres wird im Laufe des Jahres 2016 merklich zunehmen, da viele Flüchtlinge nach erfolgter Anerkennung aus dem Asylbewerberleistungsrecht in den Regelungsbereich des Sozialgesetzbuchs II wechseln werden. Mehrkosten kommen dabei auf alle Gebietskörperschaften zu, wobei der Bund durch zusätzliche Mittel Länder und Gemeinden bei der Bewältigung ihrer Aufgaben unterstützt. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln rechnet mit Kosten der Flüchtlingshilfe in Höhe von insgesamt 19 Milliarden Euro im Jahr 2016 (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2015, 35). Für den Haushalt 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Flüchtlingsaufnahme damit sowohl Auswirkungen auf die Einnahmen- als auch auf die Ausgabenseite.

Einnahmenseite Nordrhein-Westfalens

Vom Bund erhält das Land Nordrhein-Westfalen rund 668 Millionen Euro, wodurch insbesondere Leistungen der Kommunen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz finanziert werden sollen (518 Millionen Euro). Kleinere Anteile beziehen sich auf die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (76 Millionen Euro) und auf eine bessere frühkindliche Bildung (74 Millionen Euro). Der Anteil Nordrhein-Westfalens an den Bundesmitteln von gut 21 Prozent entspricht dem Königsteiner Schlüssel, der sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl richtet.

Zudem profitiert das Land Nordrhein-Westfalen von spürbar steigenden Steuereinnahmen insbesondere aufgrund der guten Beschäftigungslage und dem hohen Privatkonsum. Rund 1,35 Milliarden Euro mehr soll das Land im Jahr 2016 einnehmen als noch im Frühjahr von den Steuerschätzern prognostiziert.

Diese beiden Posten – höhere Bundesmittel und steigende Steuereinnahmen – summieren sich bereits auf gut 2 Milliarden Euro. Die weiteren Mehreinnahmen in Form der Wohnungsbauförderung und Globaler Mehreinnahmen von je rund 100 Millionen Euro fallen weniger stark ins Gewicht, wobei insbesondere die Globalen Mehreinnahmen im Sinne eines transparenten öffentlichen Haushalts an dieser Stelle negativ zu bewerten sind. Im Haushaltsgesetz 2016 sind bereits Globale Mehreinnahmen in Höhe von 300 Millionen Euro angesetzt. Eine Erhöhung dieses Wertes um ein Drittel weckt Unsicherheiten über den weiteren steuerpolitischen Weg der Landesregierung. Oftmals sind Globale Mehreinnahmen ein Hinweis auf geplante, aber noch nicht kommunizierte Steuererhöhungen. Gerade vor dem Hintergrund der Erhöhung der Grunder-

werbsteuer vor einem Jahr ist somit eine Aufstockung der Globalen Mehreinnahmen nicht vertrauensfördernd.

Ausgabenseite Nordrhein-Westfalens

Den höheren Einnahmen stehen noch stärker wachsende Ausgaben gegenüber. Insgesamt 2,9 Milliarden Euro zusätzliche Ausgaben sind zur Finanzierung der Flüchtlingshilfe im Haushalt vorgesehen. Die Landesregierung geht offenbar von 800.000 nach Deutschland kommenden Flüchtlingen im Jahr 2016 aus, von denen rund 170.000 in Nordrhein-Westfalen aufgenommen werden.

Der Großteil der Ausgaben, nämlich knapp 2,5 Milliarden Euro, wird vor allem für Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Betreuung der Flüchtlinge aufgewendet.

Mehr als 240 Millionen Euro der Gesamtausgaben beziehen sich auf Personalausgaben. Dem liegt die Schaffung von mehr als 5.500 neuen Stellen zugrunde. Durch die höheren Personalkosten wird im Jahr 2016 mehr als jeder zweite Euro aus Steuern für die Gehälter von Landesbediensteten verwendet.

4.507 Stellen bzw. 182 Millionen Euro sind dabei für zusätzliche Lehrer vorgesehen (Tabelle 1). Dabei ist zu bedenken, dass sich die Mehrkosten für das neu eingestellte Personal in den Folgejahren fortschreiben werden, auch wenn viele Stellen zunächst bis 2017, 2018 oder 2019 befristet sind.

Tabelle 1: Planung der zusätzlichen Lehrerstellen im Jahr 2016 im Zuge der Flüchtlingsaufnahme

Bedarfsgrund	Anzahl
Grundbedarf 2015	1.725
Grundbedarf 2016	1.725
Mehrbedarf „Integration und Bildung“	900
Bedarf „Multiprofessionelle Teams“	113
Mehraufgaben Schulaufsicht	40
Moderatoren für Lehrerfortbildung	4
Summe	4.507

Quelle: Einzelplan 05 des Ministeriums für Schule und Weiterbildung für 2016

Zweifelsfrei erfordern die hohen Flüchtlingszahlen zunehmenden Sach- und Personalaufwand, neben der Unterbringung vor allem bei Integration, Ausbildung und Berufsqualifizierung. Gleichzeitig sollte jedoch bei jeder einzelnen Stelle und bei jedem einzelnen Ausgabeposten darauf geachtet werden, dass das Steuergeld effektiv eingesetzt wird. Zu diesem Zweck sollten geplante Maßnahmen stärker konkretisiert und priorisiert werden. Wenn kurzfristig umfangreiche Mittel bereitgestellt werden wie im Zuge der Flüchtlingshilfe, besteht stets die Gefahr, dass ihre Verwendung nicht kritisch genug reflektiert wird und Mitnahmeeffekte auftreten.

Eine kritische Reflexion gebietet sich auch bei so wichtigen Aufgaben wie Integration und Bildung. Die reine Aufstockung der Lehrerstellen kann zum Beispiel auch eine teilweise unzureichende Aufgabenverteilung und Organisationsstruktur überdecken.

Es ist zu überlegen, inwieweit die Aufnahme der Flüchtlinge vermehrt in dem Maße organisiert werden kann, dass die Aufgaben durch bereits tätige Landesbedienstete übernommen werden. Dies erfordert mehr Flexibilität bei Behörden und Mitarbeitern.

Zudem ist es eine lohnende Alternative zum Beispiel auf ehrenamtliche Helfer oder pensionierte Lehrer zurückzugreifen, die sich freiwillig engagieren wollen. Sprachkurse könnten beispielsweise von Pensionären sehr gut übernommen werden. Dabei sollte der Fokus auf Pensionären liegen, die erst vor kurzer Zeit aus dem aktiven Dienst ausgeschieden sind und gesundheitlich nicht eingeschränkt sind. Ebenso sollte kurz vor der Pensionierung stehenden Lehrern angeboten werden, ihre Tätigkeit zeitlich befristet fortzuführen. Da die Freiwilligkeit ebenfalls ein wichtiger Faktor ist, werden diese Helfer zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit sehr motiviert ans Werk gehen. Neben der hohen Qualität der Leistungen wäre dies insgesamt auch aus Kostensicht ein attraktiver Weg. Schritte in diese Richtung wurden von der Landesregierung bereits unternommen.

Zudem lassen sich am Beispiel des Baus von Unterkünften für Flüchtlinge die negativen Folgen zu hoher staatlicher Nachfrage zeigen. Aufgrund der bereits jetzt hohen Auslastung der Baufirmen führen höhere staatliche Ausgaben, von der Landesregierung sind für 2016 zusätzliche Mittel in Höhe von gut 160 Millionen Euro vorgesehen, möglicherweise zur Verdrängung privater Nachfrage und zu steigenden Preisen zulasten der Steuerzahler. Nachfrageseitige Impulse ziehen in einer guten konjunkturellen Situation wie derzeit in Deutschland Substitutions- und Preiseffekten nach sich, anstatt die reale Wirtschaftsleistung zu steigern (IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2015, 37). Daher sollte die Landesregierung einzelne Ausgaben insbesondere bei öffentlichen Gebäuden zeitlich zurückstellen, um Substitutions- und Preiseffekte zu verhindern.

Die Anpassung des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2016 im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs bedeutet für das Land höhere Ausgaben. Der sich im Steuerverbund 2016 ergebende Mehrbetrag für die Kommunen auf Basis der Istwerte in Höhe von knapp 400 Millionen Euro ergibt sich dabei folgerichtig aus der erhöhten Einnahmeprognose für das Land basierend auf der aktuellen Steuerschätzung und trägt dazu bei, dass die Kommunen ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Neuverschuldung und Haushaltskonsolidierung

Die hohen Steuereinnahmen und die geringen Zinsen, von denen die öffentliche Hand derzeit profitiert, sollten auch in Zeiten der Flüchtlingsaufnahme zu einer weiteren Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Eine Globale Minderausgabe von 50 Millionen Euro zeigt zumindest den grundsätzlichen Sparwillen der Landesregierung, allerdings bleiben die geplanten Einsparungen unkonkret.

Die deutliche Zunahme der geplanten Nettokreditaufnahme um rund 20 Prozent gegenüber dem Haushaltsplanentwurf auf mehr als 1,8 Milliarden Euro wirft das Land Nordrhein-Westfalen auch vor dem Hintergrund der ab 2020 geltenden Schuldenbremse zurück. Die Erhöhung der Neuverschuldung stellt die gesamte Mittelfristige Finanzplanung und damit auch den für 2019

geplanten ausgeglichenen Haushalt infrage (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015). Es wäre gefährlich, sich auf die Einnahmeseite zu verlassen, auch wenn die aktuelle Steuerschätzung die Einnahmeprososen für die kommenden Jahre noch einmal angehoben hat (BMF, 2015).

Die aktuelle Flüchtlingshilfe zeigt einmal mehr, wie wichtig solide Staatsfinanzen sind, um auf außergewöhnliche Situationen reagieren zu können. Die vorliegende Ergänzung zum Haushaltsgesetz 2016 zeigt dagegen, dass das Land Nordrhein-Westfalen offensichtlich in den vergangenen Jahren nicht solide genug gewirtschaftet hat.

Denn obwohl Nordrhein-Westfalen einen höheren Schuldenstand und eine höhere Neuverschuldung als jedes andere Bundesland aufweist, ist die Investitionsquote verhältnismäßig gering (Tabelle 2), so dass sich hier verstärkt ein Nachholbedarf aufbaut.

Eine nochmals deutlich angehobene Neuverschuldung trotz Rekordsteuereinnahmen und Niedrigzinsen, verhältnismäßig geringe Investitionen und zusätzliche künftige Ausgabenlasten – zum Beispiel in Form der zunehmenden Beamtenpensionen – lassen Zweifel daran aufkommen, ob der Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen auf Sicht ausgeglichen sein wird.

Daher gilt auch vor dem Hintergrund der Flüchtlingshilfe, dass der Haushalt weiter und nachhaltiger konsolidiert werden sollte. Bei Sachmitteln und Personalausgaben sind Effizienzsteigerungen möglich (Hentze, 2015). Prioritären sollten noch konsequenter gesetzt und eine Umschichtung von Ausgaben vorangetrieben werden. Dabei können einzelne Ausgabenposten aufgrund der dringlichen Flüchtlingshilfe etwas aufgeschoben werden.

Tabelle 2: Anteil der öffentlichen Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte (Länder und Gemeinden aggregiert), in Prozent

	2014	2015 (1. Halbjahr)
Baden-Württemberg	16,3	14,0
Bayern	15,9	12,2
Brandenburg	14,2	11,2
Hessen	10,8	8,0
Mecklenburg-Vorpommern	12,8	9,1
Niedersachsen	10,9	7,4
Nordrhein-Westfalen	11,3	9,9
Rheinland-Pfalz	12,1	9,5
Saarland	12,5	6,5
Sachsen	19,8	13,4
Sachsen-Anhalt	12,0	7,3
Schleswig-Holstein	10,3	8,2
Thüringen	13,1	9,1
Berlin	7,8	5,4
Bremen	13,2	7,0
Hamburg	15,6	8,9
Durchschnitt Bundesländer	13,5	10,3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft; Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

Literaturverzeichnis

Bundesfinanzministerium (BMF), 2015, Ergebnis der 147. Sitzung des Arbeitskreises "Steuer-schätzungen" vom 3. bis 5. November 2015 in Nürnberg, Berlin

Hentze, Tobias, 2015, Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushalts-gesetz 2016), Institut der deutschen Wirtschaft Köln

IW-Forschungsgruppe Konjunktur, 2015, Moderate Schlagzahl im Fahrwasser der schwächeren Weltwirtschaft, IW-Trends 4/2015, Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2015, Finanzplanung 2015 bis 2019 mit Finanzbericht 2016 des Landes Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9301, Düsseldorf