



## **Anhörung Haushalts- und Finanzausschuss**

### **Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 und Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Nachtragshaushaltsgesetz 2017 und Haushaltsbegleitgesetz 2017)**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 17/538 und 17/539

#### **Autor:**

Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: [hentze@iwkoeln.de](mailto:hentze@iwkoeln.de)

29. September 2017

## Inhalt

1. Einnahmenseite .....	3
2. Ausgabenseite .....	5
3. Haushaltskonsolidierung und Ausblick.....	8
Literatur .....	10

JEL-Klassifikation:

H54 – Öffentliche Infrastruktur; sonstige öffentliche Investitionen und Grundkapital

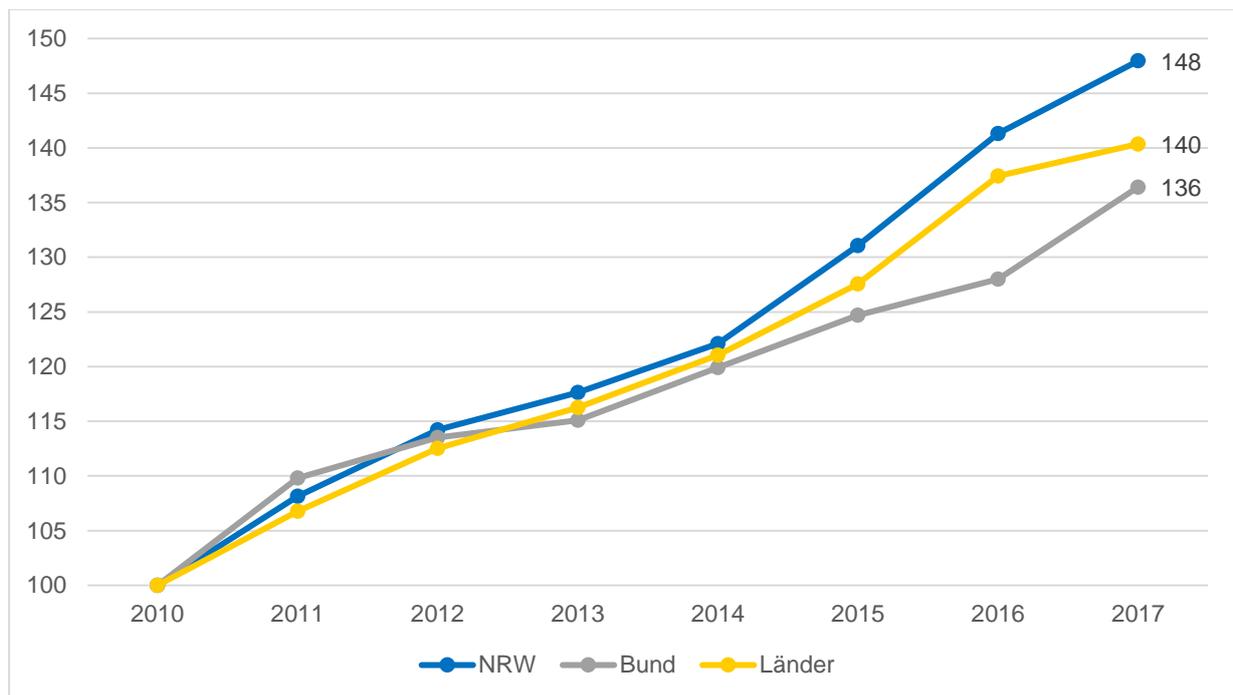
H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

H62 – Haushaltsdefizit; Haushaltüberschuss

## 1. Einnahmenseite

Im Vergleich zur bisherigen Haushaltsplanung erwartet die Landesregierung zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von knapp 1,27 Milliarden Euro – ein Plus von 2,3 Prozent gegenüber der bisherigen Einnahmenprognose. Insgesamt sollen sich dem Gesetzentwurf zufolge die Steuereinnahmen im Jahr 2017 damit auf 56,2 Milliarden Euro belaufen. Damit setzt sich ein über mehrere Jahre bemerkenswertes Wachstum der Steuereinnahmen fort. Seit 2010 sind die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen stärker gestiegen als bei den Ländern insgesamt oder beim Bund (Abbildung 1). Für Nordrhein-Westfalen ist dabei der Schätzwert für 2017 laut dem Gesetzentwurf der Landesregierung berücksichtigt, die Angaben für Bund und Länder beziehen sich auf die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2017 (BMF, 2017a). Die Inflation betrug im Zeitraum von 2010 bis heute weniger als 10 Prozent, so dass die Einnahmen auch real stark gestiegen sind.

**Abbildung 1: Entwicklung der Steuereinnahmen**  
Index mit 2010 = 100



Werte für 2017 geschätzt.

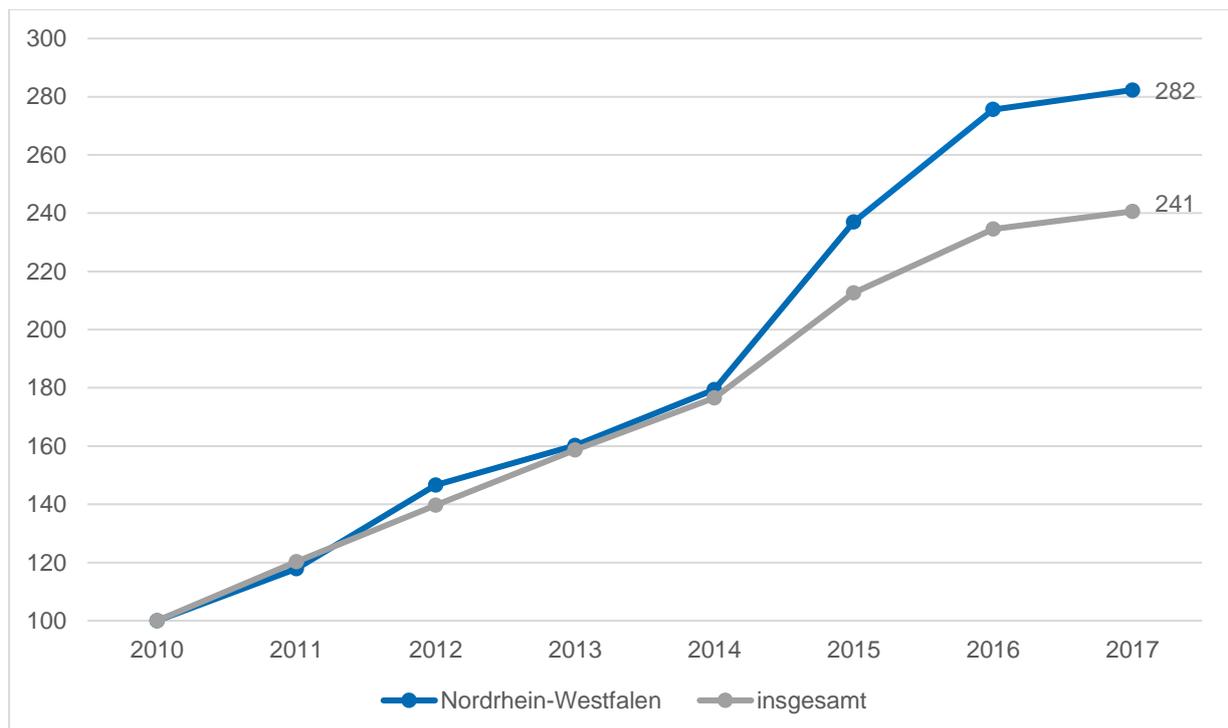
Ursprungsdaten: Landtag Nordrhein-Westfalen; Bundesfinanzministerium

Im Vergleich zum ursprünglichen Haushaltsplan für 2017 rechnet die Landesregierung vor allem bei der Körperschaftsteuer (plus 616 Millionen Euro), der veranlagten Einkommensteuer (plus 418 Millionen Euro), der Kapitalertragsteuer einschließlich Abgeltungsteuer (plus 196 Millionen Euro) und der Grunderwerbsteuer (plus 191 Millionen Euro) mit einem höheren Aufkommen. Auch die Umsatzsteuer

(plus 167 Millionen Euro) sowie die Einfuhrumsatzsteuer (plus 115 Millionen Euro) verzeichnen demnach Zuwächse gegenüber der bisherigen Planung. Dagegen wird bei der Lohnsteuer – angesichts der guten Beschäftigungsentwicklung überraschenderweise – mit 600 Millionen Euro weniger gerechnet. Bundesweit sind die Einnahmen aus der Lohnsteuer in den ersten acht Monaten dieses Jahres um 6,7 Prozent gestiegen (BMF, 2017b).

Ein wesentlicher Treiber für die gute Einnahmeentwicklung der vergangenen Jahre ist angesichts der hohen Immobiliennachfrage die Grunderwerbsteuer. In Nordrhein-Westfalen sind die Einnahmen seit 2010 um das 2,8-Fache gestiegen, während sich das Plus bundesweit auf das 2,4-Fache belief (Abbildung 2). Ein entscheidender Grund dafür ist der mit 6,5 Prozent im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesländer um etwa 1,5 Prozentpunkte höhere Steuersatz in Nordrhein-Westfalen. In zwei Schritten wurde der Steuersatz seit 2010 von 3,5 Prozent auf 6,5 Prozent erhöht.

**Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer**  
Index mit 2010 = 100



Werte für 2017 geschätzt.

Ursprungsdaten: Landtag Nordrhein-Westfalen; Bundesfinanzministerium

### 3. Ausgabenseite

Gegenüber der bisherigen Haushaltsplanung für das Jahr 2017 sieht das Nachtragshaushaltsgesetz zusätzliche Ausgaben in Höhe von 1.595 Millionen Euro vor. Gleichzeitig ist bei den Personalausgaben ein Minus in Höhe von 400 Millionen Euro veranschlagt, so dass sich die bereinigten Mehrausgaben auf 1.195 Millionen Euro belaufen. Von den Steuermehreinnahmen in Höhe von 1.265 Millionen Euro verbleiben somit noch rund 70 Millionen Euro, die zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden sollen.

Zwei Haushaltsposten machen mehr als 85 Prozent der zusätzlichen Ausgaben aus: Zum einen führt die Rückabwicklung der Darlehenstilgung durch den landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) zu Ausgaben von 885 Millionen Euro; zum anderen werden Ausgaben in Höhe von 500 Millionen Euro im Rahmen eines „Rettungsprogramms für Kindertageseinrichtungen“ getätigt. Der drittgrößte Posten bezieht sich mit 150 Millionen Euro auf Investitionszuschüsse für Krankenhäuser. Weiteres Geld wird aus dem Landeshaushalt unter anderem zur Entlastung der Kommunen beim Unterhaltsvorschuss (45 Millionen Euro) und zur Abgeltung von Überstunden bei Polizei und Justiz (12 Millionen Euro) ausgegeben. Zudem wird Personal im Polizeidienst, beim Verfassungsschutz und in den Ministerien aufgebaut.

Die einzelnen Posten lassen sich in drei Kategorien einteilen:

- 1) Intertemporale Verschiebung von Einnahmen und Ausgaben,
  - 2) einmalige Ausgaben und
  - 3) dauerhafte Ausgaben.
- 
- 1) Durch die Rückabwicklung der Darlehenstilgung durch den BLB fallen Ausgaben in Höhe von 885 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2017 an. Dem stehen Einnahmen in den Folgejahren gegenüber. Ursprünglich war die Tilgung in Etappen für die Jahre 2018 bis 2020 vorgesehen. Die Rückabwicklung führt also zu einer höheren Neuverschuldung heute, bildet aber eine Rücklage für die kommenden Jahre. Aus rein ökonomischer Sicht ist dieser Schritt eher unerheblich, da sich die Finanzlage des Landes dadurch nicht strukturell verändert. Da es sich um einen Kredit an ein landeseigenes Unternehmen handelt, können aus dem Darlehen resultierende Zinseffekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht vernachlässigt werden. Jenseits von Zinseffekten liegt es aus politökonomischen Gründen nahe, auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse Haushaltsspielräume zeitlich zu strecken.

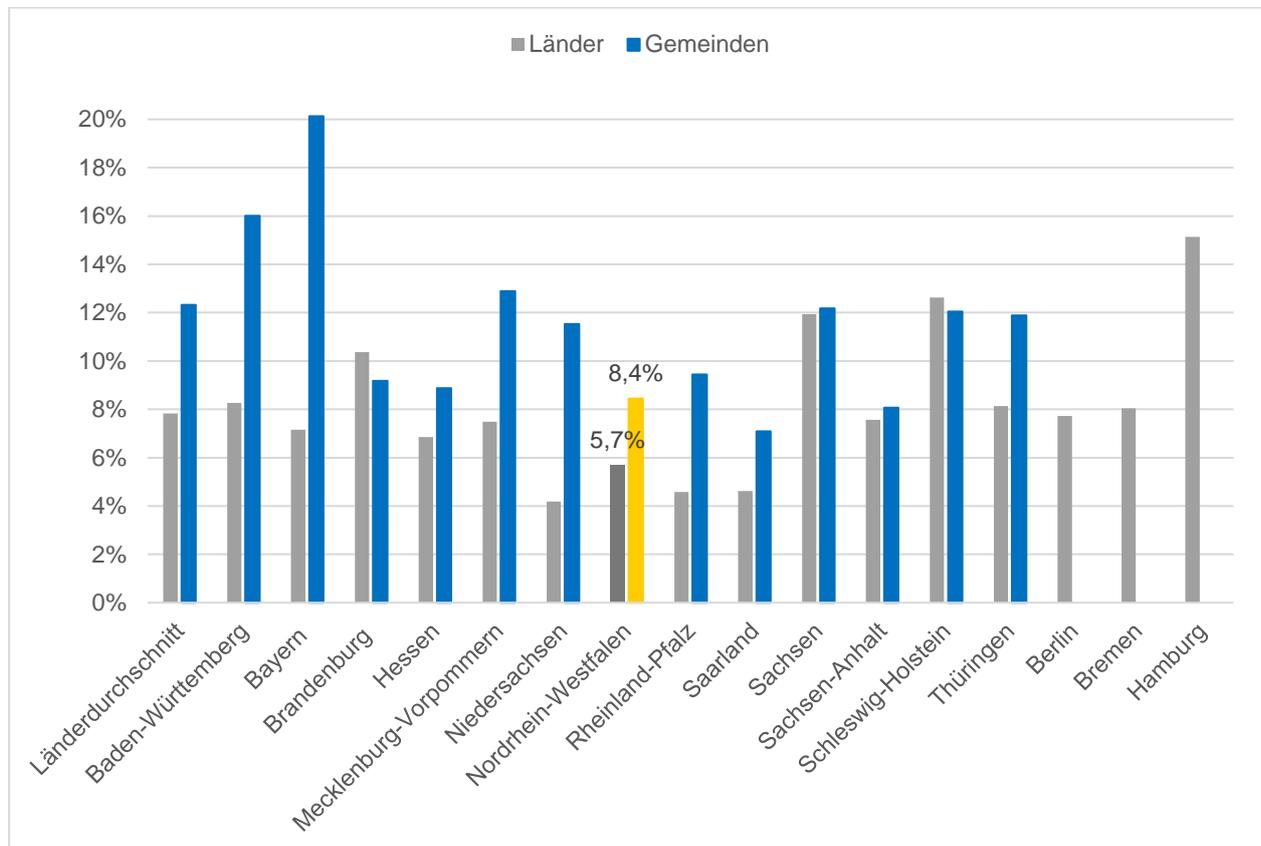
- 2) Das „Rettungsprogramm für Kindertageseinrichtungen“ in Höhe von 500 Millionen Euro soll als Ausgleich für die Unterfinanzierung in der Vergangenheit aufgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund dürfte es sich zumindest in dieser Höhe um eine Einmalzahlung handeln. Es besteht weitgehend ein gesellschaftlicher Konsens, dass die frühkindliche Bildung in Deutschland stärker gefördert werden soll. Allerdings ist aus dem Gesetzentwurf nicht ersichtlich, nach welchen Maßgaben das Geld verwendet werden soll.

Ebenso ist die Abgeltung von Überstunden als Einmalausgabe einzuordnen, auch wenn sich in der Zukunft wieder ein neuerlicher Bestand an Überstunden aufbauen kann.

Laut Gesetzentwurf belasten die zusätzlichen Investitionen in Krankenhäuser den Landeshaushalt 2017 effektiv mit 150 Millionen Euro. Ausgehend von der bestehenden Gesetzeslage müssen die Kommunen zusätzliche 100 Millionen Euro als Investitionszuschuss aufbringen. Noch ist offen, wie das Programm der Landesregierung angenommen wird. Sowohl das Land als auch die Kommunen in Nordrhein-Westfalen investieren im Ländervergleich jedenfalls relativ wenig in die Infrastruktur (Abbildung 3). Das Land hat im Jahr 2016 nach der Abgrenzung der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes rund 5,7 Prozent der Gesamtausgaben investiert, die Kommunen 8,4 Prozent. Dabei sind die Werte gegenüber dem Vorjahr gesunken, als das Land 8,7 Prozent und die Gemeinden 8,4 Prozent der Ausgaben für Investitionen einsetzten (Hentze, 2016). Die Investitionsquote gilt als ein Indikator dafür, inwieweit eine zukunftsorientierte und wachstumsorientierte Ausgabenpolitik gelingt. Der reine Blick auf die Investitionsquote verkennt jedoch, dass zum einen die Qualität einer Investition hinsichtlich des Wachstumsimpulses sehr unterschiedlich sein kann und zum anderen, dass auch konsumtive Ausgaben wachstumsorientiert sein können. Dies betrifft beispielsweise notwendige Kapazitäten in der Verwaltung oder die Einstellung von Personal im Bildungsbereich.

### Abbildung 3: Investitionsquoten von Ländern und Gemeinden

Investitionen als Anteil der bereinigten Ausgaben (Kern- und Extrahaushalte) für das Jahr 2016



Nur ein Wert bei den Stadtstaaten.

Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

- 3) Dauerhafte und mit der Zeit steigende Mehrausgaben entstehen vor allem aufgrund von Neueinstellungen. Dies betrifft den Polizeidienst, den Verfassungsschutz und die Ministerien. Die Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2017 sind dabei relativ gering. Die zusätzlichen Stellen – 30 Stellen im Polizeidienst plus der Ermächtigung zur Einstellung von 300 Kommissaranwärtern, 118 Stellen zur Terrorbekämpfung, 139 Stellen in den Ministerien sowie 52 weitere Stellen insbesondere für das „Loveparade“-Verfahren – führen demnach zu Personalmehrausgaben von 4,8 Millionen Euro im Jahr 2017. Gemessen an den gesamten Personalausgaben ist das ein Anteil von 0,02 Prozent. Allerdings entfalten diese Neueinstellungen ihre volle Haushaltswirkung erst im Folgejahr, so dass sich der Anteil erhöhen wird. Die Ausgaben steigen voraussichtlich künftig aufgrund von Gehaltserhöhungen und Beförderungen weiter. Selbst bei befristeten Stellen ist nicht ausgemacht, dass die Kosten tatsächlich mit Ende der Befristung wegfallen. Aus operativen Gründen werden befristete Stellen oftmals verlängert oder entfristet. Beispielsweise werden laut Nachtragshaushalt im Polizeidienst 395 Stellen mit

kw-Vermerk entfristet, was die Personalkosten einschließlich der Abgeltung von Überstunden um weitere 10 Millionen Euro erhöht.

Bei den genannten Minderausgaben in Höhe von 400 Millionen Euro im Personalbereich stellt sich die Frage nach den Gründen. Sofern keine geeigneten Kandidaten für geplante Neueinstellungen gefunden werden konnten, ist davon auszugehen, dass sobald wie möglich neue Kandidaten rekrutiert werden, die Personalkosteneinsparung also nicht von Dauer ist. Aus Haushaltssicht entsteht daraus also kein neuer Gestaltungsspielraum.

#### **4. Haushaltskonsolidierung und Ausblick**

Ausgehend von dem Nachtragshaushalt für 2017 stellt sich die Frage, inwieweit die zusätzlichen Ausgaben die erforderliche Konsolidierung des Haushalts gefährden. Dabei erschweren insbesondere dauerhafte und mit der Zeit wachsende Ausgaben die Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020. Dies betrifft vor allem den Personalbereich. Allerdings werden auch weitere Investitionen in die Infrastruktur (siehe oben am Beispiel Krankenhäuser) und den Bildungsbereich (siehe oben am Beispiel Kindertageseinrichtungen) zukünftig erforderlich sein. Die Haushaltslage in Nordrhein-Westfalen bleibt angesichts des weiterhin bestehenden Defizits und der Unwägbarkeiten der konjunkturellen Entwicklung in jedem Fall herausfordernd.

Das Haushaltsvolumen für 2017 steigt dem Gesetzentwurf der Landesregierung zufolge um 1,35 Milliarden Euro auf 74,1 Milliarden Euro. Von den zusätzlichen 1,35 Milliarden Euro entfallen 156 Millionen Euro auf Ausgaben, die durch Zuschüsse von Bund und Kommunen refinanziert werden. Die Reduzierung der Neuverschuldung um gut 70 Millionen entspricht knapp 6 Prozent der Mehreinnahmen. Eine sinkende Neuverschuldung ist vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 geltenden Schuldenbremse von großer Bedeutung. Allerdings fällt die Nettoneuverschuldung mit 1,55 Milliarden Euro nach wie vor relativ hoch aus. Daher sollte die Zielvorgabe lauten, Spielräume durch Mehreinnahmen zu einem möglichst großen Teil zur Reduzierung der Neuverschuldung einzusetzen. Zumindest eröffnet die Rückabwicklung der Tilgung durch den BLB wie erläutert zukünftige Handlungsspielräume. Das Kreditvolumen in Höhe von 885 Millionen Euro entspricht 57 Prozent der gesamten Neuverschuldung.

Die Haushaltskonsolidierung könnte erschwert werden, wenn Einnahmen im Zuge einer von der nächsten Bundesregierung angegangenen Steuersenkung wegbrechen sollten. Bei der Lohn- und Einkommensteuer müsste Nordrhein-Westfalen zum

Beispiel etwa 9 Prozent einer Steuersenkung tragen – so hoch war im Jahr 2016 der Anteil des Landes an den bundesweiten Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer. Zusätzlich müssten die nordrhein-westfälischen Kommunen 3 Prozent einer solchen Steuersenkung übernehmen. Bei einer Entlastung von 10 Milliarden Euro müssten Land und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen demnach jährlich auf Einnahmen in Höhe von 1,2 Milliarden Euro verzichten.

Hinzu kommen Reformideen bei der Grunderwerbsteuer, deren Umsetzung ebenfalls zu Einnahmerückgängen führen würde. Sofern der Vorschlag der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Einführung eines Freibetrages für Ersterwerber umgesetzt werden sollte, hätte dies schätzungsweise 41 Prozent weniger Einnahmen zur Folge (Voigtländer et al., 2017). Bezogen auf das Jahr 2017 entspricht dies einer Mindereinnahme von rund 1,2 Milliarden Euro.

Daher bedarf es zur Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 in der Finanzplanung für die kommenden Jahre verstärkt Ansätze, um den Haushalt über die Ausgabenseite zu konsolidieren. Es wäre riskant, sich vornehmlich auf weiter kräftig steigende Steuereinnahmen zu verlassen, zumal steigende Zinssätze und in der Folge höhere Zinsausgaben den Gestaltungsspielraum für die Landesregierung zusätzlich einengen könnten.

Das Nachtragshaushaltsgesetz 2017 der Landesregierung sieht Mehrausgaben vor, die sich aus den Ankündigungen im Wahlkampf ableiten. Umso wichtiger ist es aber, in den nächsten Jahren auch auf strenge Haushaltsdisziplin und mittelfristige Konsolidierungsstrategien zu setzen. Denn unabhängig von der Schuldenbremse und dem damit einhergehenden Verbot der Neuverschuldung in Nicht-Krisenzeiten ist eine nachhaltige Haushaltspolitik die Voraussetzung dafür, um in der Zukunft Spielräume für eine gestaltende Politik zu schaffen.

## Literatur

**BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2017a, , Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 09. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau, Berlin, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/05/2017-05-11-pm-steuerschaetzung.html> [25.9.2017]

**BMF**, 2017b, Monatsbericht des BMF, September 2017, Berlin

**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, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

**Voigtländer**, Michael / **Hentze**, Tobias / **Seipelt**, Björn, 2017, Reform der Grunderwerbsteuer, Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz, Institut der deutschen Wirtschaft Köln