

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes NRW für das Haushaltsjahr 2009

Haushaltsgesetz 2009

Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht, Dr. Rolf Pohlig, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Oliver Burkhard, Dr. Hans
Georg Fabritius, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Prof. Dr. Walter Krämer,
Dr. Thomas A. Lange, Tillmann Neinhaus, Hermann Rappen, Dr.-Ing. Sandra
Scheermesser

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,

Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,

Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †, Dr. Dietmar Kuhnt

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 15. Oktober 2008

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck und Heinz Gebhardt

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein- Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 15. Oktober 2008

Ansprechpartner: Dr. Rainer Kambeck und Heinz Gebhardt



Stellungnahme des RWI Essen zu den Fragen im Fachbereich „Allgemeine Finanzpolitik“:

65. In den Jahren 2000 bis 2005 sind die Einnahmen aus Steuern zum Teil erheblich eingebrochen. Seit 2006 steigen diese Einnahmen wieder deutlich an. Wie hoch war der Anteil der Deckungsmittel, die das Land bezogen auf das Jahr 2005 in den Jahren 2006 bis 2009 jeweils nicht zur Senkung der Nettoneuverschuldung eingesetzt hat?

Ein Vergleich der Finanzpläne für die Zeiträume 2005 bis 2009, 2006 bis 2010, 2007 bis 2011 und 2008 bis 2012 zeigt, dass die Ansätze für das Steueraufkommen kontinuierlich nach oben revidiert wurden (vgl. Tabelle 1). Die Mehreinnahmen resultierten daraus, dass sich zum einen die Konjunktur besser als ursprünglich erwartet entwickelte, und dass zum anderen die Mehrwertsteuer merklich angehoben und Steuervergünstigungen per saldo abgebaut wurden. Im Vergleich zu den Steueransätzen der Finanzplanung 2005 – 2009 beliefen sich die Mehreinnahmen auf 2 099 Mill. € (2006) und 4 238 Mill. € (2007). Für 2008 und 2009 wird in den aktuellen Haushaltsplanungen mit einem weiteren Plus von 4 110 und 4 655 Mill. € gerechnet. Der Haushaltsansatz für 2008 legt einen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 2,7 % zugrunde und wurde damit von der Landesregierung vorsichtig kalkuliert; der Anstieg des Aufkommens in den ersten acht Monaten dieses Jahres (3,4 %) deutet – auch unter Berücksichtigung konjunktureller Risiken - auf eine höhere Steigerung hin.

Das Steueraufkommen ist seit dem Jahr 2005 kräftig gestiegen. Gegenüber 2005 konnten in 2006 und 2007 Mehreinnahmen von 2 336 Mill. € und 5 815 Mill. € erzielt werden; in den Folgejahren werden weitere Aufkommenssteigerungen erwartet (Tabelle 1). Dabei profitierte das Land Nordrhein-Westfalen auch von inflationsbedingten Einkommenszuwächsen¹. Diese schlugen zum Teil aber auch bei den Ausgaben, etwa bei den Personalausgaben, zu Buche und begründeten damit neue Ausgabeverpflichtungen. Von daher wurden die gegenüber 2005 erzielten Mehreinnahmen erwartungsgemäß nicht in vollem Umfang zum Defizitabbau eingesetzt.

¹ Ausschlaggebend hierfür ist, dass in Deutschland der Einkommensteuertarif und die Abzugsbeträge zur Berechnung des zu versteuernden Einkommens nicht indexiert sind. Dies hat zur Folge, dass die Steuerbelastung schon zunimmt, wenn die Steuerzahler aufgrund inflationsbedingter Einkommenszuwächse und damit ohne eine Steigerung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Tarifzonen mit höheren Grenzsteuersätzen hineinwachsen („heimliche“ Steuererhöhungen).

Tabelle 1

Eckwerte des NRW-Haushalts¹

2005 bis 2012; in Mill. €

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steueraufkommen								
Finanzplanung 2005 – 2009	34340	34945	36285	37490	38645			
Finanzplanung 2006 – 2010		35245	37385	38455	39580	41095		
Finanzplanung 2007 – 2011			39950	41140	42820	44485	4630	
Finanzplanung 2008 – 2012				41630	43320	45000	47000	48900
Ist	34708	37044	40523					
Mehreinnahmen gegenüber 2005 ^a		2336	5815	6892	8592	10292	12292	14192
Schuldenaufnahme netto								
Finanzplanung 2005 – 2009	7389	5888	5084	4440	3907			
Finanzplanung 2006 – 2010		5588	4353	4279	3928	3023		
Finanzplanung 2007 – 2011			2344	1993	1750	1580	816	
Finanzplanung 2008 – 2012				1776	1668	1500	1100	600
Ist	6656	3240	1864					
Steuermehreinnahmen gegenüber der MFP 2005 – 2009								
Finanzplanung 2006 – 2010		300	1100	965	935			
Finanzplanung 2007 – 2011		2098	3665	3650	4155			
Finanzplanung 2008 – 2012		2099	4238	4110	4655			
Veränderung der Schuldenaufnahme gegenüber der MFP 2005 - 2009								
Finanzplanung 2006 – 2010		-300	-731	-161	+21			
Finanzplanung 2007 – 2011		-2648	-2740	-2448	-2157			
Finanzplanung 2008 – 2012		-2648	-3220	-2664	-2239			

¹ Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009. Landtagsvorlage Nummer 14/1101 vom 06.03.2006. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010. Landtagsvorlage Nummer 14/2301 vom 16.08.2006. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011. Landtagsvorlage Nummer 14/4601 vom 10.08.2007. - Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2008 bis 2012 vom 25.08.2008 sowie Gesetzentwurf über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009. Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 14/7000. – ^a Die Mehreinnahmen für die Jahre 2008 bis 2012 wurden auf Basis der MFP 2008 – 2012 berechnet.

Das Steuermehraufkommen wurde von der Landesregierung zu Beginn der Legislaturperiode in vollem Umfang und in den Folgejahren zum überwiegenden Teil genutzt, um die Nettoneuverschuldung zu senken. Im Vergleich zur Finanzplanung 2005 – 2009 fiel die Nettoneuverschuldung im Jahr 2006 um 2 648 Mill. € und im Jahr 2007 um 3 220 Mill. € geringer aus; für 2008 wird mit einer Verbesserung von 2 664 Mill. € kalkuliert.

66. In der Mittelfristigen Finanzplanung sind weitere erhebliche Einnahmesteigerungen und Ausgabevolumina eingeplant. Wie hoch sind für die Jahre 2010 bis 2012 die Anteile aus Steuermehreinnahmen bezogen auf das Jahr 2005, die nicht zur Senkung der Neuverschuldung eingesetzt werden? Wie bewerten Sie diese Entwicklung?

Das Land Nordrhein-Westfalen wird sich nach der mittelfristigen Finanzplanung 2008 bis 2012 am Kreditmarkt in diesem Jahr mit 1,8 Mrd. €, im Jahr 2009 mit 1,7 Mrd. €, im Jahr 2010 mit 1,5 Mrd. €, im Jahr 2011 mit 1,1 Mrd. € und auch im Jahr 2012 noch mit 0,6 Mrd. € netto verschulden.

Bei den Steuereinnahmen wird in der mittelfristigen Finanzplanung mit einem kontinuierlichen Anstieg von 40 523 Mill. € im Jahr 2007 auf 48 900 Mill. € im Jahr 2012 gerechnet (Tabelle 1). Dies entspricht einer Aufkommenssteigerung von immerhin 8 377 Mill. €. Dieses Mehraufkommen wird aber nur zu einem geringen Teil zur Rückführung der Schuldenaufnahme verwandt. Dank der sprudelnden Steuereinnahmen werden beim Defizitabbau zwar Fortschritte erzielt, doch wird die Nettoneuverschuldung in den nächsten Jahren nur noch moderat verringert: von 1864 Mill. € im Jahr 2007 auf 600 Mill. € im Jahr 2012. Ein steigender Teil des Steuermehraufkommens wird zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben eingesetzt.

67. Wie hätte sich die Nettoneuverschuldung in NRW von 2006 bis 2009 entwickelt, wenn der Finanzminister sämtliche Steuermehreinnahmen zur Senkung der Nettoneuverschuldung verwandt hätte? Können Sie diese Entwicklung anhand der mittelfristigen Finanzplanung auch bis 2012 fortschreiben?

Die im Vergleich zur mittelfristigen Finanzplanung 2005 bis 2009 angefallenen Steuermehreinnahmen wurden im Jahr 2006 noch in voller Höhe zur Verringerung der Nettoneuverschuldung genutzt; ab 2007 sinkt dieser Anteil kontinuierlich von 76 % (2007) über 65 % (2008) auf 48 % (2009).

Da die im Jahr 2005 erstellte mittelfristige Finanzplanung nur bis zum Jahr 2009 reicht, fehlen für die Folgejahre zwar die Referenzgrößen zur Berechnung der Steuermehreinnahmen. Verglichen mit der erwarteten kräftigen Zunahme des Steueraufkommens fällt die geplante Rückführung der Nettoneuverschuldung indes bescheiden aus. Dies ist insofern problematisch, als die veranschlagten Einnahmезuwächse noch keineswegs gesichert sind. Aufkommensrisiken ergeben sich zum einen daraus, dass sich die Konjunkturaussichten – anders als von der Bundesregierung bei der

mittelfristigen Steuerschätzung im Mai 2008 zugrunde gelegt – aufgrund der Zuspitzung der Lage an den internationalen Finanzmärkten deutlich verschlechtert haben. Nach der in dieser Woche vorgelegten Konjunkturprognose der Wirtschaftsforschungsinstitute befindet sich Deutschland am Rande einer Rezession. Die Institute erwarten, dass das reale Bruttoinlandsprodukt in der zweiten Hälfte dieses Jahres weiter sinken und sich die Konjunktur erst im kommenden Jahr mit der erwarteten Stabilisierung der Weltwirtschaft beleben wird. Für 2009 prognostizieren sie nur noch einen Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,2%, während die Bundesregierung bei der mittelfristigen Steuerschätzung im Mai 2008 für 2009 noch ein BIP-Wachstum von 1,2 % zugrunde gelegt hatte (Tabelle 2). Allerdings wird die Bundesregierung angesichts der eingetrübten gesamtwirtschaftlichen Perspektiven ihre BIP-Prognose für 2009 ebenfalls nach unten revidieren – nach Informationen aus Regierungskreisen voraussichtlich auf 0 bis 0,2 % (Handelsblatt 2008).

Zum anderen muss aufgrund der geplanten Steuerrechtänderungen in den kommenden Jahren mit Steuermindereinnahmen gerechnet werden. So wird zu Beginn des kommenden Jahres der Kinderfreibetrag von 5 800 auf 6 000 € aufgestockt werden. Zudem wird die steuerliche Förderung privater Haushalte als Auftraggeber und Arbeitgeber ausgebaut². Schließlich wird ab dem 1. Januar 2010 – einer Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts folgend³ - die steuerliche Absetzbarkeit von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung ausgeweitet. Weitere Steuerausfälle könnten aus der anstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Entfernungspauschale resultieren. Angesicht der beträchtlichen Aufkommensrisiken ist die Landesregierung unserer Ansicht nach gut beraten, wenn sie zur Wiedergewinnung budgetärer Handlungsspielräume in ihren Konsolidierungsanstrengungen nicht nachlässt und ihre Ausgabenpolitik nicht lockert.

² Die Ausgaben für die Beschäftigung im Haushalt, für haushaltsnahe Dienstleistungen sowie für Betreuung und Pflege können ab 2009 zu 20 %, maximal zu 4 000 €, von der Steuerschuld abgezogen werden.

³ Das Bundesverfassungsgericht stellte am 13. Februar 2008 fest, dass der Sonderausgabenabzug der Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung und einer privaten Pflegeversicherung nicht ausreichen, um dem Steuerpflichtigen und seiner Familie eine sozialhilfegleiche Kranken- und Pflegevorsorge zu gewährleisten. Es forderte den Gesetzgeber auf, spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2010 eine Neuregelung zu treffen.

Tabelle 2
Gesamtwirtschaftliche Prognosen für Deutschland
 2007 bis 2012

		2007	2008	2009	2012 ⁴
Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für den Arbeitskreis Steuerschätzungen (AKS)¹					
Nominales BIP	Mrd. €	2423,8	2506,1	2573,5	2824,0
	Zuwachsrate in %	4,4	3,4	2,7	3,1
Reales BIP	Mrd. €	2237,2	2276,0	2303,8	2410,0
	Zuwachsrate in %	2,5	1,7	1,2	1,5
Konjunkturprognose des RWI Essen²					
Nominales BIP	Mrd. €	2422,9	2487,6	2541,5	
	Zuwachsrate in %	4,4	2,7	2,2	
Reales BIP	Mrd. €	2241,8	2279,3	2295,1	
	Zuwachsrate in %	2,5	1,7	0,7	
Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2008³					
Nominales BIP	Mrd. €	2422,9	2494,9	2541,6	
	Zuwachsrate in %	4,4	3,0	1,9	
Reales BIP	Mrd. €	2241,8	2281,7	2285,4	
	Zuwachsrate in %	2,5	1,8	0,2	

¹ Schätzung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie im Mai 2008. - ² RWI-Konjunkturbericht im September 2008. - ³ Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose im Oktober 2008. - ⁴ Die Zuwachsraten in dieser Spalte weisen die jahresdurchschnittliche Veränderung von 2010 bis 2012 aus.

Literaturverzeichnis:

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2008), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2008 bis 2012. http://www.fm.nrw.de/presse/2008_08_25_mfp_2008_2012.php. Download vom 26.09.2008.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2007 bis 2011 - Landtagsvorlage Nummer 14/4601 vom 10.08.2007.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2006 bis 2010 - Landtagsvorlage Nummer 14/2301 vom 16.08.2006.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006), Mittelfristige Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005 bis 2009 - Landtagsvorlage Nummer 14/1101 vom 06.03.2006.

O.V. (2008), Bundesregierung rechnet mit Stagnation. Handelsblatt vom 15. Oktober 2008, S. 1.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008), Deutschland am Rande einer Rezession. Halle 2008. Internet: www.rwi-essen.de/presse. Download vom 15.10.2008.

Roland Döhrn, György Barabas, Heinz Gebhardt, Tobias Kitlinski, Simeon Vosen und Tobias Zimmermann (2008), Konjunktur im Abschwung. [*RWI: Konjunkturberichte* 59 \(2\)](#): 125-172.