



## **Haushalts- und Finanzausschuss**

### **58. Sitzung (öffentlich)**

23. Oktober 2014

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:00 Uhr bis 14:00 Uhr

Vorsitz: Christian Möbius (CDU)

Protokoll: Heinz-Uwe Müller, Beate Mennekes; Franz-Josef Eilting

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtrags-haushaltsgesetz 2014)**

**3**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/6700

### **Öffentliche Anhörung**

**3**

Die Sachverständigen tragen ihre Statements vor und beantworten anschließend die Fragen der Ausschussmitglieder.

Eine Übersicht über die Wortbeiträge der Sachverständigen und die schriftlichen Stellungnahmen ist der Tabelle auf der folgenden Seite zu entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)	Prof. Dr. Roland Döhrn	16/2252	3, 8, 10, 14
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung	Dr. Sebastian Gechert	16/2213	4, 9, 11, 13, 14
Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW	Manfred Lehmann	16/2196	5, 12, 15
Bund der Steuerzahler NRW	Heinz Wirz	16/2145	6, 11

Weitere Stellungnahme:

Organisationen/Verbände	Stellungnahmen
Landesrechnungshof NRW	16/2206

\* \* \*

**Vorsitzender Christian Möbius:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Sie zur 58. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses. Die gesamte Sitzung heute ist öffentlich. Daher begrüße ich auch die Vertreterinnen und Vertreter der Medien, die sonstigen Zuschauerinnen und Zuschauer sowie Herrn Eilting, Herrn Müller und Frau Mennekes vom Stenografischen Dienst. Mein Gruß gilt insbesondere den Damen und Herren Sachverständigen und ihren Begleitungen, die unserer Einladung für die heutige Sitzung gefolgt sind.

Die Tagesordnung haben Sie mit der Einladung 16/896 erhalten. Wir führen durch:

**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/6700

**Öffentliche Anhörung**

Der Gesetzentwurf wurde durch das Plenum am 10. September 2014 zur Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Den Damen und Herren Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, möchte ich schon an dieser Stelle ganz herzlich auch für ihre schriftlichen Stellungnahmen danken. Alle schriftlichen Stellungnahmen liegen hier noch zusätzlich aus.

Bitte, gehen Sie, sehr geehrte Sachverständigen, davon aus, dass Ihre schriftlichen Ausführungen von den Kolleginnen und Kollegen gelesen worden sind. Ich bitte Sie daher, in Ihren mündlichen Ausführungen nur das Ihnen Wichtige hier noch einmal deutlich herauszustellen.

Auf Ihren Tischen finden Sie ein Tableau, das eine Zuordnung der eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sowie einen Vorschlag für eine Reihenfolge Ihrer mündlichen Statements enthält.

Für die erste Anhörung heute möchte ich folgenden wichtigen Hinweis geben: Wir müssen die Anhörung zum Nachtragshaushalt 2014 technisch von der Anhörung zum Haushaltsgesetz 2015 trennen. Das Protokoll zu diesem Nachtragshaushalt 2014 wird schon in den nächsten Tagen fertiggestellt. Am nächsten Donnerstag werden wir hier im Haushalts- und Finanzausschuss die Auswertung vornehmen und auch eine Beschlussempfehlung an das Plenum abgeben. Bitte, nehmen Sie daher zunächst in dieser Sitzung ausschließlich auf den Nachtragshaushalt 2014 Bezug.

Ich rufe somit entsprechend der Reihenfolge des Tableaus Herrn Prof. Dr. Roland Döhrn auf, dem ich das Wort erteilen darf. Bitte schön, Herr Prof. Döhrn.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung [RWI]):** Vielen Dank für die Möglichkeit, hier bei Ihnen unsere Einschätzung

gen des Landeshaushalts darzustellen. Über den Nachtragshaushalt zu sprechen, ist so ein bisschen, wie sich über vergossene Milch zu beklagen. Das ist nun einmal so gelaufen. Wenn sich die Voraussetzungen für einen Haushalt ändern, muss halt eben auch ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden. Das ist auch zunächst einmal nichts Ehrenrühriges, sondern das passiert auch im Laufe des Jahres.

Zur Begründung des Nachtragshaushalts werden am Anfang drei Gründe genannt. Ich will das einmal ein wenig gewichten. Da wird auch auf die Sturmfolgen aufmerksam gemacht. Das mag zwar – auch was das Verkaufen dieses Nachtragshaushalts angeht – irgendwie ganz förderlich sein; es handelt sich aber im Grunde genommen um eine kleine Summe, die, darauf bezogen, im Nachtragshaushalt steht: 15 Millionen € plus 15 Millionen € Umwidmung von Geldern. Im Kern geht es um die höheren Personalkosten, bedingt durch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichtshofs, sowie um die Steuereinnahmen, die schwächer als erwartet sind.

Ich glaube, das Wichtigste, was man dazu sagen muss, ist: Man kann am Jahr 2014 nichts mehr ändern. Es stellt sich aber die Frage: Was ist daraus für die kommenden Haushaltsplanungen zu folgern? Wenn man sich einmal die beiden Posten „Personal“ und „Steuereinnahmen“ vornimmt, muss gesagt werden, dass man bei der Aufstellung des Haushaltes doch sehr optimistisch war.

Am 18. Juni 2014 gab es hier in diesem Hause eine Anhörung zum Landesbesoldungsgesetz. Dabei wurde eigentlich schon von allen Seiten – von juristischer Seite wie von den Interessenvertretern – darauf hingewiesen, dass es sich um hochriskante Strategie handele und dass man vermuten müsse, dass das in dieser Form nicht durchgehen könne. Das wäre, meine ich, ein Punkt gewesen, wo man bei der Aufstellung des Haushaltes hätte Vorsorge treffen können.

Was die Steuereinnahmen anbelangt: Für das Jahr 2014 war zunächst ein Anstieg der Steuereinnahmen um 5,2 % geplant. Wenn man das Ganze einmal mit der Steuerschätzung vom November 2013 – also von vor einem Jahr – vergleicht, sieht man, dass ein Anstieg der Steuereinnahmen der Länder insgesamt von 3,1 % veranschlagt worden war. Man war da also auch deutlich über dieser Vorgabe. In der letzten Zeit hatte man aber doch viele Hinweise darauf, dass sich die nordrhein-westfälische Wirtschaft – und damit voraussichtlich die Steuereinnahmen – eher etwas durchschnittlich entwickeln würden. Da hätte man sicherlich Vorsorge treffen können und müssen. Das ist eine Folgerung, die man eigentlich für den Landeshaushalt 2015 ziehen sollte.

Ich möchte es bei dieser ersten Einführung belassen. Ich bin aber gerne bereit, auf Nachfrage noch zu den Einzelmaßnahmen Stellung zu nehmen bzw. auf die einzelnen Fragen zu antworten.

**Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung):** Vielen Dank für die Möglichkeit, hier sprechen zu dürfen. – Prof. Döhrn hat es eigentlich schon angesprochen: Es ist ein wenig ein Problem, hier über einen Haushalt zu sprechen, der auf der einen Seite aus konjunkturellen Gründen und auf der anderen Seite aus rechtlichen Gründen zu einem gewissen Teil zu Makulatur erklärt wurde.

Was kann man grundsätzlich festhalten? Zum einen ist es nach der derzeitigen Regelung so, dass der Haushalt nichtsdestotrotz verfassungskonform ist: Die Nettoinvestitionen sind höher als die Neuverschuldung. Das wird – gemäß Art. 83 der Landesverfassung – nach wie vor eingehalten. Nun kommt natürlich die Schuldenbremse; aber die ist noch nicht konkret in Landesrecht umgesetzt. Hier gilt es – allerdings überlegt – Vorsorge zu treffen. Das gilt insbesondere für das Problem der konjunkturellen Bereinigung bei der Schuldenbremse. Hier sollte die Landesregierung versuchen, ihre Spielräume zu nutzen. Das gilt insbesondere für die Möglichkeit, ein sinnvolles Konjunkturbereinigungsverfahren zu etablieren, das nur eine geringe Prozyklizität des Staatshaushaltes bzw. – in diesem Falle – des Landeshaushaltes zulässt. Hier sollte man auch auf die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zurückgreifen, die jetzt schon in einem gewissen Maße mit der Schulde experimentieren. Dabei sollte allerdings keine Hast an den Tag gelegt werden, sondern es sollte vernünftig evaluiert werden, was in anderen Ländern passiert. Das sollte dann umgesetzt werden.

Konkret zum Nachtragshaushalt für 2014: Ich hatte bereits angedeutet, dass die steigende Neuverschuldung aus unserer Sicht zu einem großen Teil konjunkturell bedingt ist. Sie ist in gewissem Sinn für NRW aufgrund der in den Anlagen ausgeführten geminderten Steuereinnahmen – das gilt insbesondere für die Unternehmenssteuern – auch strukturell bedingt. Zu einem gewissen Teil ist sie auch auf ein strukturelles Defizit zurückzuführen. Das ist durch die bereits angesprochenen Probleme bezüglich der Änderung der Gesetzgebung zur Beamtenbesoldung bedingt.

Dazu muss man allerdings am Ende festhalten: Wenn wir hier über ein im Landeshaushalt durchaus noch existierendes strukturelles Defizit sprechen, dann ist dieses insbesondere einnahmebedingt und nicht ausgabenbedingt. Die Ausgabenseite ist – deutschlandweit, aber auch in NRW – über die letzten Jahre hinweg im Verhältnis relativ schwach gewachsen. Beim Personal wurden schon einige Maßnahmen beim Personal durchgesetzt. Es wurde versucht, zu sparen. Die Investitionen in NRW – pro Einwohner – sind im Verhältnis zu anderen Bundesländern nach wie vor schwach. Daraus folgt die Konsequenz, dass auf der Einnahmenseite etwas getan werden muss.

Das ist für die Länderhaushalte eine schwierige Situation, weil ein Land allein hier nicht viel tun kann. Wir haben vorgeschlagen, insbesondere etwas bei der Grunderwerbsteuer zu tun, denn da kann das Land NRW zumindest noch höhere Einnahmen generieren. Generell aber muss es bundesweit darum gehen, die bundesweit forcierten strukturellen Unterfinanzierungen der Haushalte zu überwinden. Das geht nur mit einer gemeinsamen Initiative bezüglich höherer Steuern.

**Manfred Lehmann (Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW):** Zum Nachtragshaushalt ist aus Sicht der Deutschen Steuer-Gewerkschaft zunächst festzustellen oder darauf hinzuweisen, dass er weitaus überwiegend notwendig wurde, um den verfehlten Erwartungen bei den Steuereinnahmen Rechnung zu tragen. In der Öffentlichkeit hingegen ist der Eindruck entstanden – in welcher Art und Weise auch immer –, dass der Nachtragshaushalt in erster Linie den zusätzlichen Personalkosten aufgrund der Besoldungsvereinbarung geschuldet sei. Dem kann man

aufgrund der Fakten bzw. der Zahlen widersprechen. Hinzu kommt noch, dass damit eine richterliche Vorgabe umgesetzt wurde und dass vor diesem Hintergrund die Kosten unvermeidlich waren.

Auffallend ist bei der Analyse des Nachtragshaushaltes durch die DSTG noch, dass Einnahmen fehlen. In dem Augenblick, wo die zusätzlichen Lohn- bzw. Besoldungszahlungen – wenn alles gutgeht und das LBV diese immense Belastung dann auch erfolgreich geschultert hat – in Höhe von 430 Millionen € erfolgt sind – am 1. Dezember 2014 –, wird es zu Steuereinnahmen in Höhe von 163,4 Millionen € kommen. Davon entfallen allein immerhin 64,5 Millionen € auf den Landesanteil der Einkommensteuer. Die Berechnung der Höhe der erzielbaren Steuereinnahmen im Nachtragshaushalt weist diesen Betrag nicht aus. Es wäre, glaube ich, eine Sache der Klarheit, entsprechende Beträge in den Nachtragshaushalt aufzunehmen.

Es bleibt noch der Hinweis, dass aus der Sicht der Steuergewerkschaft – ähnlich wie das eben schon angeklungen ist – die sehr optimistische Einnahmeerwartung des Landes der Hauptverursacher für diesen Nachtragshaushalt ist. Wir werden nachher zum Haushalt 2015 kommen. Das wird anscheinend nicht besser. Insofern haben wir nicht den Eindruck, dass die Landesregierung aus den Notwendigkeiten des Jahres 2014 für 2015 etwas gelernt hätte. Das ist nicht schön, aber in dieser Form zu konstatieren.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Herr Vorsitzender, zunächst einmal vielen Dank für die Einladung. – Bei dieser Anhörung zum Nachtragshaushaltsgesetz 2014 kann ich im Wesentlichen das unterstreichen, was mein Vorredner von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft gesagt hat. Dieser Nachtragshaushalt ist nicht nur, aber auch dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Beamtenbesoldung vom 1. Juli 2014 geschuldet; denn statt geplanter Einsparungen in Höhe von 700 Millionen € werden es jetzt nur noch 220 Millionen € sein. Die Steuerausfälle dagegen belaufen sich auf 1,2 Milliarden €, was darauf zurückzuführen ist, dass der Steuerzuwachs viel zu optimistisch geschätzt worden ist. Allerdings muss man auch berücksichtigen, dass die steuerlichen Mindereinnahmen zum Teil durch Mehreinnahmen in Höhe von 540 Millionen € aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen kompensiert werden. Die restliche Finanzierungslücke wird durch die zusätzliche Schuldenaufnahme in Höhe von 800 Millionen € geschlossen.

In der Tat ist es so, dass diese viel zu optimistische Schätzung der Steuereinnahmen auch Auswirkungen auf das Haushaltsjahr 2015 haben wird. Es wird nur deutlich, dass im Prinzip die Konsolidierung des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen über die Einnahmeseite erfolgen soll. Was die Ausgabenseite angeht, sehen wir keine durchschlagenden und nachhaltigen Bemühungen. Wenn es sie überhaupt gibt, schlagen diese – wie das jetzt bei der Beamtenbesoldung der Fall war – fehl, oder aber die Beträge sind im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushaltes nicht nennenswert. Im Nachtragshaushalt 2014 zum Beispiel erbringen die Einsparungen – neben den ohnehin vorhandenen globalen Minderausgaben von 840 Millionen € – gerade einmal 100 Millionen €.

Mit dem Nachtragshaushalt 2014 sind natürlich gravierende Verschlechterungen für den Landeshaushalt insgesamt verbunden; denn statt von einer Neuverschuldung in Höhe von 2,4 Milliarden € aus muss die Konsolidierung nunmehr von einer Nettoneuverschuldung in Höhe von 3,2 Milliarden € aus in Angriff genommen werden. Immerhin ist das Jahr 2014 jetzt schon das vierte Jahr hintereinander, in dem die Nettoneuverschuldung über 3 Milliarden € liegt. Die Bandbreite liegt zwischen 3 Milliarden € und 3,7 Milliarden €. Es würde uns überhaupt nicht überraschen, wenn sich Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren auf diesem Sockel einnisten würde. Angesichts der Haushaltsdaten, die wir demnächst besprechen wollen, und angesichts der Tatsachen, dass sich auch 2015 das Verfassungsgerichtsurteil in puncto Beamtenbesoldung bei den Personalausgaben auswirken wird und dass es weiterhin negative Effekte bei den Steuereinnahmen geben wird, dürfte auch im nächsten Jahr ein ähnlich hoher Sockel wie in diesem Jahr zu erwarten sein.

Vor diesem Hintergrund sehen wir auch nicht, wie – angesichts der bereits vorhandenen und absehbaren Verschlechterungen auf der Einnahmen- und auf der Ausgabenseite – die Nettoneuverschuldung bis zum Jahre 2018 auf 790 Millionen € – und zwar ohne Sondereffekte – zurückgeführt werden kann. – So weit unsere Stellungnahme in aller Kürze.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Vielen Dank. – Es gibt bereits Wortmeldungen für die ersten Nachfragen. Das Wort hat Herr Kollege Dr. Optendrenk für die CDU-Fraktion. Bitte.

**Dr. Marcus Optendrenk (CDU):** Ich bedanke mich herzlich bei allen, die uns mit schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen zu diesem Nachtragshaushaltsgesetz jetzt zur Verfügung stehen und Auskunft geben. In der Tat sind wir jetzt schon im Oktober. Die Gründe haben Sie zum Teil benannt, warum wir uns über den Haushalt 2014 noch einmal unterhalten.

Ich möchte an Herrn Prof. Döhrn und Herrn Dr. Gechert erstens die Frage stellen, ob sie hinsichtlich der steuerlichen Entwicklungen Prognosen haben, wie sich das jetzt aus Ihrer Sicht, bezogen auf das Jahr 2014, weiterentwickeln wird, wie sich also möglicherweise konjunkturelle Effekte noch auf den Haushaltsvollzug auswirken werden oder ob das dann eher nachlaufend das Jahr 2015 betreffen wird.

Zweitens möchte ich beide Herren – anschließend an das, was Herr Dr. Gechert zum Thema „relative Finanzkraft des Landes“ ausgeführt hat – fragen, welche Gründe aus ihrer Sicht als Ökonomen dafür maßgebend sind, dass sich die relative Finanzkraft, die ja auch immer ein Spiel der relativen Wirtschaftskraft ist, in Nordrhein-Westfalen perspektivisch in den nächsten Jahren so darstellen wird, wie wir das leider hier von Ihnen gehört haben und wie wir es auch in Bezug auf die mittelfristige Finanzplanung von der Landesregierung abgebildet bekommen. Gibt es dafür bestimmte strukturelle Gründe? Gibt es dafür branchenbezogene Gründe? Gibt es da Rahmenbedingungen, die man entsprechend beeinflussen müsste, um an der Stelle zu anderen Zahlen zu kommen?

**Vorsitzender Christian Möbius:** Vielen Dank, Herr Kollege Dr. Optendrenk. Wir fangen direkt mit der Beantwortung an. Das Wort hat Herr Prof. Döhrn. Bitte.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI):** Herr Optendrenk, die Frage zu den Steuereinnahmen ist natürlich insofern etwas schwer zu beantworten, weil es sehr schwierig ist, die Einnahmenseite bei den Unternehmen abzubilden. Das ist eine sehr volatile Größe, die schwer in den Griff zu bekommen ist. Ich würde da für dieses Jahr keine allzu großen Überraschungen mehr erwarten. Wir kennen inzwischen die Steuereinnahmen auch für September. Das ist noch relativ gut gelaufen. Das heißt, die Probleme dürften sich in den Jahren danach ergeben.

Die Steuerschätzung ist jetzt noch nicht abgeschlossen. Sie wird in der übernächsten Woche bekanntgegeben. Man wird mit ungünstigeren Vorgaben für das Wirtschaftswachstum rechnen können. Die Bundesregierung hat ihre Projektionen hinsichtlich des Wachstums beim BIP für dieses Jahr auf 1,2 % real und für das nächste Jahr auf 1,3 % real heruntergesetzt. Das kann man wahrscheinlich nicht eins zu eins auf die Steuereinnahmen übersetzen, weil die Struktur des Wachstums weiterhin relativ steuerfreundlich ist. Das heißt also, dass es da keine sehr starken Abwärtskorrekturen geben wird. – Ich will jetzt den Ergebnissen des Schätzerkreises ein bisschen voraussehen: Ich könnte mir schon vorstellen, dass eine etwas geringere Expansion und auch eine geringere Zunahme bei den Steuereinnahmen prognostiziert werden wird.

Was also – das war Ihre zweite Frage – die relative Finanzkraft des Landes angeht: Wir haben schon im vergangenen Jahr in dem von uns veröffentlichten Konjunkturbericht für Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass es jetzt wieder seit drei, vier Jahren ein merkliches Auseinanderlaufen zwischen dem Wirtschaftswachstum Nordrhein-Westfalens und dem Restdeutschlands gibt. Die Jahre 2005 bis 2009/2010 waren eine Phase, wo man sagen konnte: Nordrhein-Westfalen wächst – zwar mit Schwankungen von Zeit zu Zeit – in etwa so wie der Bund. Inzwischen sieht man doch ein deutliches Auseinanderlaufen.

Es ist immer schwierig, so etwas genau zu verorten; denn wir bewegen uns da teilweise statistisch immer noch auf einer sehr unsicheren Basis. Aber es liegt doch der Verdacht nahe, dass die Energiewende einen sehr starken Einfluss darauf hat. Die Energiewende belastet die in diesem Land immer noch sehr bedeutsame Energiewirtschaft. Sie sorgt dort, wenn man so will, für ein Absinken der Wertschöpfung. Jedoch läuft sie auf der anderen Seite, wenn man die Förderung von erneuerbaren Energien angeht, ein wenig am Land vorbei. Da ist Nordrhein-Westfalen nicht so präsent wie andere Bundesländer, was zum Teil durchaus auch geologische bzw. meteorologische Gründe hat. Im norddeutschen Flachland funktionieren Windanlagen eben besser. Man sieht da eine Verschiebung. Es kann schon festgestellt werden, dass es dort eine Verschiebung gegeben hat.

Ansonsten ist das natürlich auch ein Kennzeichen einer Region, die sich immer noch in einem Wandlungsprozess befindet bzw. immer wieder mit neuen Wandlungsprozessen belastet wird. Von daher tut man sich hier, was das Wachstum angeht, meistens etwas schwerer.

**Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung):**

Zur steuerlichen Entwicklung: Das IMK hat vor Kurzem eine Prognose für den Rest des Jahres 2014 und für 2015 vorgelegt. Was das Jahr 2015 angeht, sind wir zumindest für Gesamtdeutschland in Bezug auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts optimistischer, als es beispielsweise die Gemeinschaftsdiagnose und die Bundesregierung prognostiziert haben. Insofern und auch eingedenk der Gründe, die Herr Prof. Döhrn genannt hat, dass im Moment die tragende Komponente für die Entwicklung des Wirtschaftswachstums eher die heimische Wirtschaft ist, gehen wir nicht davon aus, dass die Zunahme von 4 % zu optimistisch ist, auch unter Berücksichtigung, dass das Niveau der Steuereinnahmen für 2014 und 2015 in der Planung abgesenkt wurde.

Zu der Frage nach den strukturellen Gründen für die Entwicklung der relativen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens: Ein Grund ist sicherlich das mangelnde Investitionsvolumen; ich hatte es vorhin schon angesprochen. NRW ist hier pro Kopf beinahe Schlusslicht unter den Bundesländern. Das ist auch ein Hemmschuh für den strukturellen Wandel. Es gilt, die Kürzungspolitik in dem Sinne zu beenden. Dann muss man natürlich die Frage stellen: Wie wird das finanziert? Dazu hört man von vielen leider relativ wenig. Auf der Ausgabenseite ist an anderen Stellen schon relativ viel gespart worden. Auf der Einnahmeseite sieht es strukturell schlecht aus. Das ist im Prinzip ein Versäumnis der gesamten 2000er-Jahre. Wenn man da nichts macht, dann wird man auch bei den zukunftsorientierten Ausgaben des öffentlichen Sektors, zum Beispiel bei den öffentlichen Investitionen, ständig im Hintertreffen sein.

**Ralf Witzel (FDP):** Meine Nachfrage zum Nachtragshaushalt 2014 richtet sich an die drei Experten, die dankenswerterweise persönlich für den Austausch zur Verfügung stehen. Ich bitte Sie um Ihre Einschätzung zu den Auswirkungen des Nachtragshaushalts auf die weitere mittelfristige Finanzplanung.

Vonseiten der Landesregierung wurde als Einziges ein Nachtragshaushalt mit teilweise beachtlichen, in dreistelliger Millionenhöhe liegenden Korrekturen vorgelegt, ohne dass das zu einer Neuberechnung der mittelfristigen Finanzplanung geführt hat. Wenn man sich allerdings anschaut, dass diese Entscheidung – darauf bezog sich auch die Klage vor dem Verfassungsgericht, die Anlass für die Fragen gewesen ist, die wir heute bei der Beamtenbesoldung diskutieren – remanente Effekte, strukturell dauerhafte Auswirkungen hat und somit das, was vom Gericht als nicht mehr verfassungskonform eingeschätzt worden ist, auch Folgebindungen für die nächsten Jahre auslöst, weil alle weiteren tariflichen Entwicklungen von einem höheren Sockel aus erfolgen, stellt sich die Frage: Wäre es nicht seriös gewesen, das in der mittelfristigen Finanzplanung zu berücksichtigen und nicht einfach zu sagen, dass man unter dem Strich schon alles irgendwie hinkommt? In der weiteren Finanzprojektion und Entwicklung des Landes bis 2018 geht die Regierung davon aus, es solle sich zunächst einmal nichts ändern.

Dasselbe gilt für die Frage nach dem Realitätsbezug der Steuereinnahmeansätze. Wir haben jetzt viele Jahre mit Rekordsteuereinnahmen hinter uns. Der Finanzminister ist da wirklich ein Glücksritter gewesen, so wie es sich für ihn entwickelt hat,

wahrscheinlich zum Leidwesen des Bundes der Steuerzahler, der zusammen mit anderen auch immer berechnete Forderungen erhoben oder Diskussionsimpulse Richtung steuerliche Entlastung gegeben hat, kalte Progression etc. All das hat natürlich der Entwicklung der Landesfinanzen geholfen. Umgekehrt gibt es mit Blick auf aktuelle Erkenntnisse zu Konjunkturdaten durchaus Fragezeichen. Der Finanzminister hat angedeutet, dass sich jedenfalls in einzelnen Branchen wie dem Energiesektor auch negative Entwicklungen ergeben könnten oder zumindest die Zuwachsraten nicht mehr automatisch so positiv ausfallen würden, wie er es bislang angenommen hat.

Vor dem Hintergrund der erwarteten Steuereinnahmen die Frage an Sie drei als Experten: Ist das eigentlich noch realitätsnah? In der Projektion des Finanzministers hieß es bislang immer, dass 2020 eine knappe Milliarde fehlt, wenn man einen durchschnittlich üblichen weiteren Verlauf der Steuereinnahmeentwicklung unterstellen darf. Schon bei einem gar nicht mal kritischen Umfeld, sondern bei einer Normallage ergäben sich dann Schwierigkeiten für den Verfassungsauftrag der Schuldenbremse. Sind vor dem Hintergrund der vielleicht nicht ganz so positiven Entwicklung der Steuereinnahmen in der Prognose für die nächsten Jahre dann nicht grundlegendere Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung notwendig?

Herr Prof. Döhrn, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme haben Sie aufgezeigt, dass sich durch die Veränderungseffekte im Länderfinanzausgleich die Position des Landes NRW infolge der Ausgleichsmechanismen von Platz fünf auf Platz acht verschlechtert. Der Finanzminister hat verschiedentlich – auch in den letzten Monaten noch – argumentiert, das sei sehr viel dramatischer, NRW würde durch die Umverteilungswirkung bei der Gesamtbetrachtung auf den letzten Platz abrutschen. Da gibt es offenkundig eine große Divergenz in den Berechnungen. Können Sie einmal darstellen, wie Sie zu Ihrer Analyse gekommen sind? Schätzen Sie die Zahlen des Finanzministers als belastbar und richtig ein?

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI):** Bei den Fragen von Herrn Witzel ist es etwas schwierig, die beiden Anhörungen voneinander zu trennen. Ich würde fast vorziehen, auf einen Teil der Fragen in der nächsten Anhörung zu antworten. Aber er hat natürlich recht: Das, was den Haushalt jetzt belastet und was im Nachtragshaushalt im Prinzip korrigiert werden muss, hat Remanenzeffekte. Sie wurden allem Anschein nach auch etwas berücksichtigt. Die Nettoneuverschuldung wurde ja für das kommende Jahr im Vergleich zu den ersten Entwürfen etwas nach oben gesetzt. Man muss aber zugestehen, dass man die Finanzplanung noch einmal mit anderen Vorgaben hätte durchrechnen können.

Andererseits – da müssen wir ganz ehrlich sein – kann man bei der mittelfristigen Finanzplanung nicht jeder neuen Konjunkturzahl hinterherlaufen. Auch das ist ein Problem. Ich möchte durchaus zugestehen, dass wir in unserer Bewertung der Zahlen manchmal den einen oder anderen Abschlag vornehmen. Wir fordern nicht jedes Mal, wenn sich etwas ändert, direkt einen neuen Bericht. Das würde auch sehr schwierig. Im Moment sind wir in einer Phase, in der die Konjunktur etwas schwächer läuft. Da hätte man sicherlich einiges anpassen müssen. Aber man muss das Ganze

auch unter einem praktischen Aspekt sehen. Ich würde da geistig vielleicht einen leichten Abschlag vornehmen.

Zur Position des Landes im Länderfinanzausgleich: Wenn Sie sich die Darstellung des Finanzministeriums ansehen, dann werden Sie feststellen, dass die acht oder neun schwächsten Länder minimal voneinander entfernt liegen. Das heißt, man muss nur ein bisschen an den Annahmen wackeln, dann ist man plötzlich nicht mehr auf Rang 16, sondern auf Rang zehn oder acht.

Der methodische Unterschied zwischen unserer Rechnung und der des Finanzministeriums ist: In die Rechnung des Finanzministeriums gehen die Steuereinnahmen der Gemeinden nur mit einem Anteil von 64 % ein. Wir haben sie voll eingerechnet, weil das nach unserer Überzeugung der richtige Vergleichsmaßstab ist. Dann kommt man auf die etwas andere Rangfolge. Man muss aber auch sagen: Bei dem Nachteil, den Nordrhein-Westfalen durch die Verteilung hat, den ausgerechneten 1,3 Milliarden €, sind wir auf exakt dieselbe Zahl gekommen. Daher senden wir da keine andere Botschaft aus.

**Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung):**

Was die strukturellen Effekte des Nachtragshaushalts angeht, wurden für den Folgehaushalt zumindest zum Teil schon Maßnahmen zur Gegenfinanzierung beschlossen, die unter anderem in einem stärkeren Personalabbau bestehen.

Was die langfristigen Effekte bezüglich der wegbrechenden Steuereinnahmen angeht, würde ich Herrn Prof. Döhrn unterstützen. Das ist schwierig zu prognostizieren und mit hohen Unsicherheiten behaftet. Es ist zu einem großen Teil auch eine konjunkturelle Frage. Wenn man die Schuldenbremse als ein strukturelles Defizit sieht und die Entwicklung der Neuverschuldung bis 2020 gedanklich durchspielt, gibt es von der Warte her sicherlich keinen so großen Anpassungsbedarf, wie es im Moment aufgrund des Einbruchs in 2014 erscheint.

**Heinz Wirz (Bund der Steuerzahler NRW):** Die geschätzten und prognostizierten Steuerzuwächse wurden in den vergangenen Anhörungen – vor dem Hintergrund, dass Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu anderen Bundesländern und dem Bundesdurchschnitt ein wenig hinterherhinkt – doch immer sehr optimistisch dargestellt. Wenn ich jetzt sehe, dass für 2014 infolge des Nachtragshaushalts nur noch von einem Zuwachs von 2,5 % ausgegangen wird, dann frage ich mich, wie man es rechtfertigt, für 2015 im Vergleich zu 2014 mit einem Zuwachs von 4 % zu rechnen. Das ist für mich jedenfalls nicht nachvollziehbar und viel zu optimistisch. Dabei ist festzustellen, dass die Steuermindereinnahmen nicht nur auf Probleme bei den Energiebetrieben zurückzuführen sind, sondern unseren Unterlagen zufolge gibt es auch Rückgänge bei der Lohnsteuer. Das ist doch wohl das Gravierende, wenn es sich fortsetzt.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Auch von der grünen Fraktion vielen Dank sowohl für Ihre schriftlichen als auch Ihre mündlichen Stellungnahmen. – Der letzte Aspekt gibt noch einmal Anlass, eine Frage an Herrn Prof. Döhrn zu richten. Das möch-

te ich gerne mit dem Punkt verbinden, dass man nicht jedem Steuereffekt monatlich hinterherläuft. Ich habe zum Beispiel vonseiten des Finanzministers gehört, dass die Lohnsteuer bzw. die Einkommensteuer im September wieder ganz ordentlich gelaufen ist. Insofern gab es im Jahresverlauf erhebliche Abweichungen. Ich würde raten – dazu bitte ich Herrn Prof. Döhrn noch einmal um seine Einschätzung –, doch etwas größere Zeitabläufe zu sehen. Über den Effekt für 2015 sprechen wir ja gleich noch.

Herr Dr. Gechert, Sie haben das Thema „Schuldenbremse“ in Ihrem schriftlichen Beitrag ausdrücklich angerissen und zutreffend analysiert, dass die Schuldenbremse, die ab 2020 gilt, nicht neu in die Landesverfassung hineinformuliert wird, sondern vom Bund aus in Richtung NRW gilt. Und eine Schuldenbremse, die jetzt zu formulieren wäre, könnte eher eine Erleichterung oder eine Gestaltungsmöglichkeit in konjunktureller oder in anderer Hinsicht bieten. Das widerspricht zumindest der öffentlichen Darstellung von CDU und FDP in diesem Raum. Können Sie noch einmal ausführen, inwieweit sich da auch Gestaltungspotenziale bieten? Ich möchte nur der guten Ordnung halber darauf hinweisen, dass wir uns vorgenommen haben, das technisch in der Verfassungskommission abzuwickeln, sofern es mit anderen Fragen verknüpft ist. Aber die Einschätzung ist in diesem Raum etwas neu.

Herr Lehmann, Sie haben vorgestern schon vorgetragen, dass der Finanzminister 67 Millionen € vergessen habe, was Einkommensteuereffekte der Beschäftigten betrifft. Jetzt wird uns von den Wirtschaftsforschungsinstituten und auch von der Opposition vorgeworfen – Sie haben es eben auch ein bisschen anklingen lassen –, die Steuereinnahmen seien insgesamt viel zu hoch eingeschätzt. Würden Sie nicht vielleicht doch konstatieren, dass die 67 Millionen € auch zur Abpufferung des Zwischeneffekts dienen können und der Finanzminister sich schon Gedanken gemacht hat, was die Höhe der Steuereinnahmen zumindest für 2014 anbelangt?

An Herrn Prof. Döhrn habe ich eine Frage, auf die der Kollege Dr. Optendrenk schon abgestellt hat. Der Finanzminister hat ja einen Teil der Steuermindereinnahmen, die in Deutschland ein deutliches Nord-Süd-Gefälle aufweisen, mit der Energiewende beschrieben. Das haben Sie bestätigt. Gibt es weitere Effekte, die das erklären können? Ein zweiter Aspekt, den der Finanzminister vorgetragen hat, betrifft die Kapitalertragsteuer aufgrund der zurückgehenden Dividendenerträge. Gibt es da möglicherweise unterschiedliche Entwicklungen in Deutschland, oder verläuft das nach Ihrer Einschätzung eher gleichmäßig?

**Manfred Lehmann (Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW):** Die Frage war, ob die zusätzlichen Einnahmen nicht als ein Puffer zu verstehen sind. In der Auswirkung auf jeden Fall, allerdings habe ich erhebliche Zweifel, ob sie vergessen oder mehr oder weniger bewusst als Puffer genutzt worden sind. In dem Einbringungsschreiben des Finanzministeriums zum Nachtragshaushalt vom 02.09. hier an das Haus wird sehr dezidiert ausgeführt, welche Einnahmen, welche Ausgaben in den Nachtragshaushalt eingeflossen sind. Diese Beträge sind definitiv nicht drin, obwohl stellenweise Beträge zwischen 5 und 10 Millionen € aufgelistet werden.

Ich gehe trotzdem davon aus, dass die Beträge nicht aufgetaucht sind. Es hätte auch die in der Öffentlichkeit entstandene Diskussion verändert, dass nämlich die Beam-

tinnen und Beamten in diesem Land 480 Millionen € extra kosten. Vor dem Hintergrund hat man schon den Eindruck, dass damit vielleicht eine Absicht verbunden war. Aber das ist schiere Spekulation und wird von mir weder behauptet noch in irgendeiner Form unterstellt.

**Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung):**

Was die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Schuldenbremse angeht, gibt es verschiedene Dimensionen. Die erste ist die bereits angesprochene Art und Weise der Konjunkturbereinigung, die man tunlichst vornehmen sollte. Es muss eine Regelung gefunden werden, damit der Haushalt nicht eine prozyklische Wirkung entfaltet. Hier gibt es verschiedene Verfahren, die sich in anderen Bundesländern schon etabliert haben.

Das ist zum einen das aggregierte Quotierungsverfahren, das von einigen Ländern angewandt wird und letztendlich daraus hinausläuft, das Bundesverfahren auf die Länder herunterzubrechen.

Ein anderes Verfahren ist das Steuertrennverfahren, bei dem man versucht, die strukturelle Entwicklung des Haushalts anhand der trendmäßigen Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren zu prognostizieren. Hier gibt es einige unsichere Parameter, die ganz verschiedene Ergebnisse produzieren können, nämlich zum Beispiel, wie lange der unterstellte Trend andauert, ob man 30 Jahre oder zehn Jahre berücksichtigt. Es ist wahrscheinlich nicht besonders hilfreich, einen sehr langen Zeitraum als Grundlage zu nehmen, wenn man bedenkt, dass strukturelle Wandlungsprozesse durchaus schneller sind als 30 Jahre. Auch die Steuereinnahmen werden sich strukturell bedingt schneller bewegen.

Ich kann jetzt nicht auf alle Einzelheiten eingehen, was man da machen kann. Dafür müsste man sicher ein eigenständiges Gutachten einfordern.

Eine zweite Möglichkeit bietet das Kontrollkonto, das beispielsweise im Bund verwendet wird. Damit versucht man, die Abweichung zwischen Plan und Ist des Haushalts aufzufangen, wie in diesem Jahr, in dem es einen Nachtragshaushalt gibt. Beim Bund sind die Abweichungen dann auf ein solches Kontrollkonto zu buchen. Dabei gibt es verschiedene Verfahren, wie man die aufgelaufenen Defizite oder Überschüsse dort abbaut. Es ist ganz hilfreich, sie langfristig und konjunkturgerecht abzubauen, damit man das Kontrollkonto nicht gerade in einer Phase der Rezession auf null führen will oder es auch einfach dann auf null setzt – wie es der Bund jetzt plant –, wenn sich dort nach einer konjunkturell guten Phase ein hoher Betrag angesammelt hat. Dann ist man für konjunkturrell schlechte Zeiten, die jetzt möglicherweise anstehen, überhaupt nicht gewappnet. So etwas sollte man tunlichst vermeiden.

Eine weitere Möglichkeit, die in den Ländern explizit nicht ausgeschlossen ist, sind Extrahaushalte. Beim Bund gibt es das nicht, bei den Ländern schon. Allerdings ist das auch eine ganz offene Form von Mogelei, wenn man so will. Es ist nur in sehr begründeten Ausnahmefällen anzuwenden. Ich würde das beispielsweise für eine plausible Möglichkeit halten, wenn es einen konkreten Bedarf gibt und wenig Haushaltsspielraum, um größere Investitionsprojekte zu finanzieren.

**Prof. Dr. Roland Döhrn (RWI):** Herr Mostofizadeh, Sie haben mich nach den Gründen für die geringen Steuereinnahmen gefragt. Bei einigen Punkten, beispielsweise bei den Steuern auf Kapitalerträge, sehe ich nicht so richtig, dass es einen speziellen regionalen Faktor gibt. Das kann sehr stark mit Einzelfällen zusammenhängen.

Wir dürfen nicht vergessen, dass die Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen über die letzten Jahre ungünstiger gelaufen ist als im Bund. Ungünstigere Beschäftigung bedeutet auch eine ungünstigere Entwicklung der Lohn- und Gehaltssummen und eine ungünstigere Entwicklung bei dem Aufkommen aus der Einkommensteuer. Das ist ein großer Brocken. Wenn man eine Finanzplanung macht, wenn man die Steuerschätzungen für die Länder insgesamt übernimmt, dann ist man zwar möglicherweise von der Begründung her auf der sicheren Seite, aber man muss sich auch ansehen, ob man bei den Setzungen nicht vielleicht einen regionalen Abschlag machen muss.

Dazu müsste man sich genau ansehen: Sind es eher Zufälligkeiten, oder gibt es eine Tendenz, dass die Steuereinnahmen in Nordrhein-Westfalen etwas ungünstiger laufen? Wenn man bei der Haushaltsführung auf der sicheren Seite sein will, würde man da eventuell einen Abschlag machen. Wenn es hinterher besser läuft, freut man sich. Dann hat man eben weniger Schulden gemacht, hätte aber zunächst für die Haushaltsplanung einen Rahmen gesetzt, der dem Prinzip der Vorsicht folgt.

**Dr. Marcus Optendrenk (CDU):** Herr Dr. Gechert, ich möchte noch einmal nachfragen wegen Ihrer Bemerkung, wir hätten in den 2000er-Jahren möglicherweise eine schlechte Einnahmeentwicklung gehabt. Nach der Stellungnahme des RWI sind wir mit einer angelegten Steigerung des Steueraufkommens von 4,1 % für die nächsten Jahre auch perspektivisch eher am oberen Ende der Veranschlagung von Steuereinnahmen. Die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen war eher so, dass wir in den letzten Jahren tendenziell 3- bis 4-prozentige Wachstumsraten hatten. Die Inflation lag deutlich darunter. Dann frage ich mich, ob es wirklich eine strukturelle Ursache sein kann.

Ich habe noch im Kopf, dass wir im Jahr 2005 gesamtstaatliche Steuereinnahmen in Höhe von 500 Milliarden € hatten. Jetzt sind wir bei 620 Milliarden €. Die Frage scheint nicht zu sein, ob wir ein Steuereinnahmeproblem haben, sondern eher, ob wir möglicherweise gesamtgesellschaftliche Probleme haben, die wir trotz wachsender Steuereinnahmen nicht bewältigt bekommen. Es geht darum, was wir uns als Gesellschaft leisten können und wollen. Bei einem linearen Steuereinnahmewachstum von 3 bis 4 % in den letzten Jahren bitte ich Sie noch einmal um Konkretisierung, wie Ihre Ausführungen gemeint sind.

**Dr. Sebastian Gechert (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung):** Das Bruttoinlandsprodukt ist im selben Zeitraum in einem ähnlichen Maße gewachsen. Von dem reinen Niveau der Steuereinnahmen abzuleiten, dass wir uns in einer steuerlich sehr günstigen Situation befinden würden, ist ein Trugschluss. Die Steuerquote, die die Steuereinnahmen ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt setzt, ist eine Größe, die man da besser zurate ziehen kann; denn sie ist um den Trend „Wachstumseffekt“, der da generell existiert, bereinigt. Das ist auch sinnvoll, da mit dem Wachstum der Wirtschaftsbeziehungen und mit dem Wachstum der Bevölke-

rung auch die staatlichen Aufgaben wachsen. Das ist nicht von der Hand zu weisen. Wenn man die Steuerquote für NRW herunterbricht, dann ist sie im Verhältnis zum Jahr 2000 immer noch um einen Prozentpunkt niedriger als damals. Ein Prozentpunkt Steuerquote weniger bedeutet für jedes Jahr 5 bis 6 Milliarden € weniger. Mit dem Betrag hätte man die Schuldenbremse schon lange eingehalten.

**Ralf Witzel (FDP):** Meine Frage von eben zu den Auswirkungen des Nachtragshaushalts möchte ich auch an die Deutsche Steuer-Gewerkschaft richten. In der Perspektive wird das, was mit dem Nachtragshaushalt auch an rechtlichen Entscheidungen korrigiert werden muss, Auswirkungen für die Zukunft haben. Wenn es beabsichtigt wäre, den Kerngehalt des Urteils in den kommenden Jahren zu leben und fortzuschreiben, hätte das nicht für eine Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung gesprochen? Oder werten Sie den Umstand, dass das nicht erfolgt ist, eher als Zeichen dafür, dass die notwendigen Verabredungen aufgrund des Gerichtsurteils – mit der rechtlichen Begründung – zwischen Landesregierung, Gewerkschaften und Verbänden in den nächsten Jahren mindestens in Teilen wieder eingesammelt werden, damit die Finanzplanung dann wiederum passt?

**Manfred Lehmann (Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW):** Die Frage ist sehr differenziert, weil sie auf einen Teilaspekt des Nachtragshaushalts eingeht, der mit der Beamtenbesoldung im Zusammenhang steht. Eine Anpassung der mittelfristigen Finanzplanung wäre bei einer Größenordnung von 0,5 Milliarden € pro Jahr, über die wir hier reden, mit Sicherheit geboten gewesen. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob durch die prognostische Langzeitwirkung der mittelfristigen Finanzplanung nicht die Unschärfen größer werden als die Schärfe, die Präzision, die man hineinbringt, wenn man die Beträge aufnimmt.

Dazu kommt ein ganz pragmatischer Ansatz von mir: Ich habe Ehrfurcht vor der Arbeit, die da drinsteckt. Ich kenne die Kolleginnen und Kollegen, die im Hause des Finanzministeriums mit der mittelfristigen Finanzplanung befasst sind. Der Finanzbericht selber ist im Juli abgeschlossen worden. Vor dem Hintergrund der immensen Belastung, die wir in den letzten Monaten in dem Bereich hatten, kann ich mir vorstellen, dass es vielleicht sachlich geboten, aber fachlich kaum noch leistbar gewesen wäre. Da bitte ich stellvertretend für all diejenigen, die das machen müssen, um Nachsicht. Wenn durch prognostische Unschärfen nur eine Scheinpräzision erreicht wird, dann haben wir alle zusammen nichts gewonnen. Vor dem Hintergrund sage ich: Es wäre wünschenswert, die Beträge einzuarbeiten. Ich bin sicher, das wird im nächsten Jahr passieren.

**Vorsitzender Christian Möbius:** Weitere Wortmeldungen zum Nachtragshaushalt 2104 liegen mir im Moment nicht vor. Damit sind wir am Ende der Anhörung.

Das Wortprotokoll der Anhörung wird Ihnen selbstverständlich so bald wie möglich zugänglich gemacht.

Die meisten von Ihnen werden auch an der sich gleich anschließenden Anhörung zum Haushaltsgesetz 2015 teilnehmen. Ich bitte Sie, Ihre Wertsachen so lange mit-

zunehmen, da die Präsidentin des Landtags bei Verlust keine Haftung dafür übernimmt.

Ich schließe die 58. Sitzung. Die 59. Sitzung beginnt um 14:30 Uhr.

gez. Christian Möbius  
Vorsitzender

27.10.2014/27.10.2014

17