



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/1175**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014)

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/3800

sowie

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013)

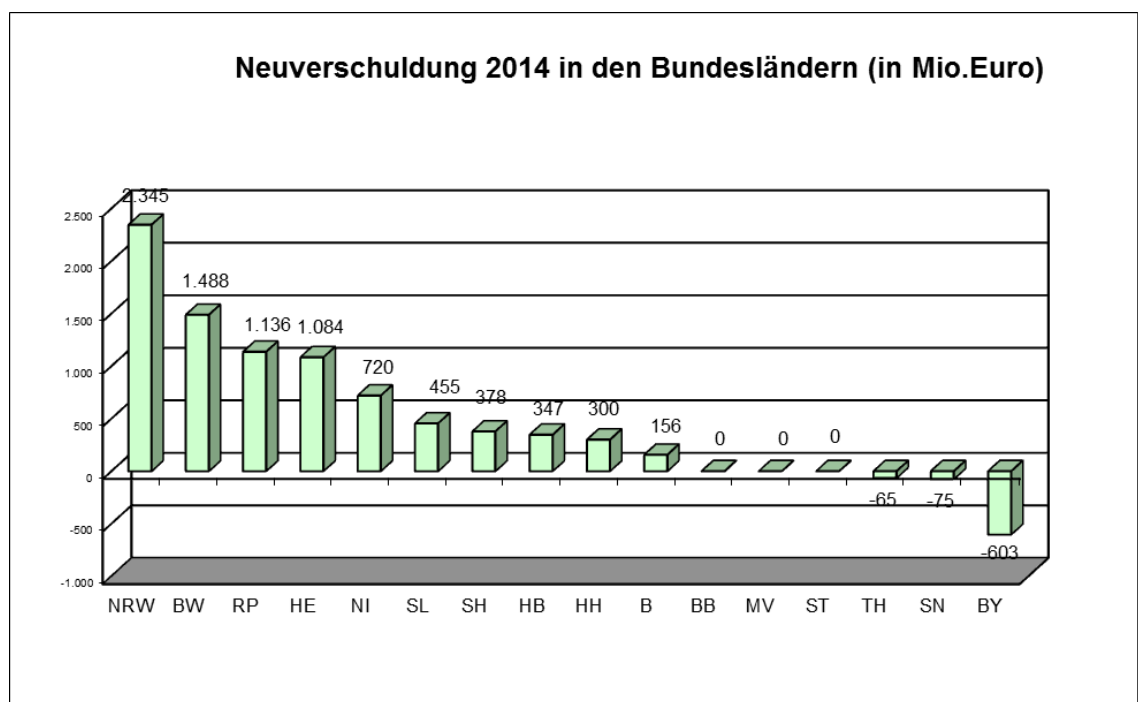
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/4000

Düsseldorf, den 07. November 2013

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

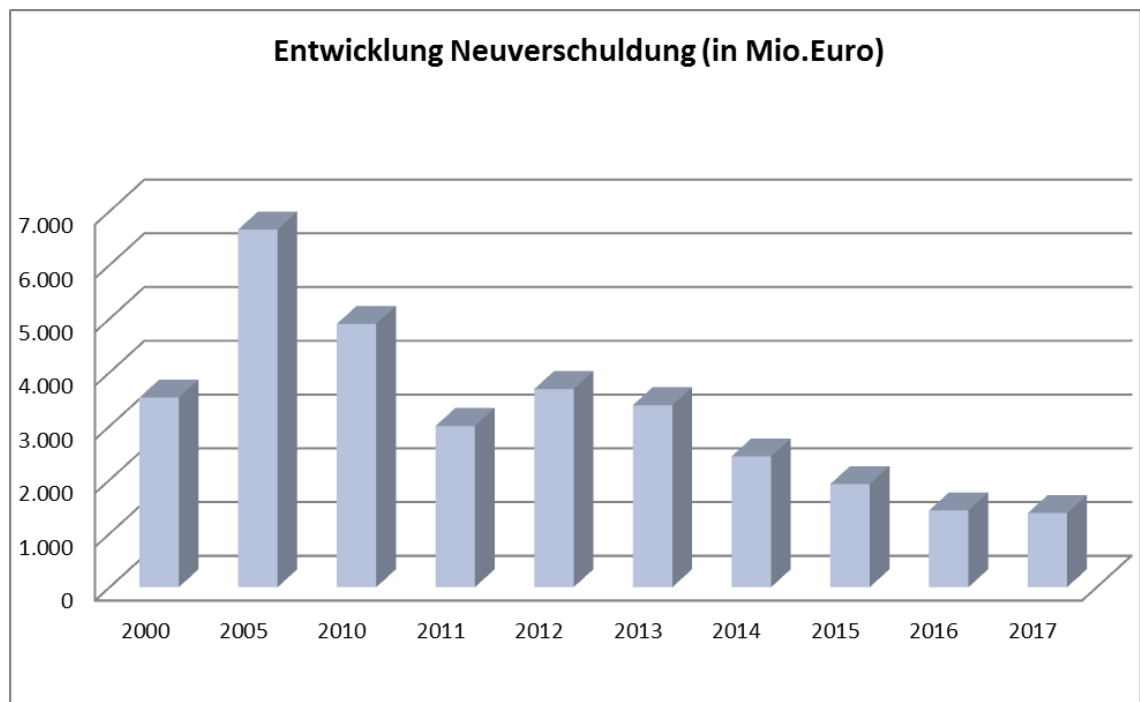
1. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 2,4 Mrd. Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?
2. Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft?
3. In Baden-Württemberg hat die dortige Landesregierung einen Finanzplan 2020 beschlossen, der die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verzichtet bislang auf die Darstellung eines Abbaupfades bis 2020. Wie bewerten Sie eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden Finanzplan?

Die Ermächtigung der Länder, von den neuen Vorgaben des Grundgesetzes nach Art. 109 (Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne neue Kredite) in einem Übergangszeitraum bis einschließlich 2019 abzuweichen, wird in Nordrhein-Westfalen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einmal mehr ausgereizt. Dies zeigt sich eindrucksvoll im Ländervergleich. Für 2014 gehen zwar alle Länderhaushalte von weiter sprudelnden Steuerquellen aus. Aber einmal mehr wird das Land Nordrhein-Westfalen zugleich eine Spitzenstellung beim Schuldenmachen einnehmen. NRW wird in etwa so viele neue Schulden aufnehmen wie die beiden Flächenländer Baden-Württemberg und Rheinland – Pfalz zusammen. Mit einer geplanten Nettoneuverschuldung von 2,4 Milliarden Euro lässt NRW die anderen Bundesländer weit hinter sich, wie die grafische Darstellung nachfolgend zeigt. Erst mit weitem Abstand folgt Baden-Württemberg. Die Verschuldungsorgie des Landes geht demnach weiter.



Deutlich wird bei dieser Grafik auch, dass bereits sechs von 16 Bundesländern einen mindestens ausgeglichenen Haushalt haben und auf jegliche neue Schulden verzichten. Thüringen, Sachsen und Bayern werden, wie im Vorjahr, sogar Schuldentilgungen vornehmen. Diese sechs Länder kommen also im laufenden Haushaltsjahr ohne neue Kredite aus, so wie es die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 von allen Bundesländern verlangt.

Bei einer Nettoneuverschuldung von derzeit 2,4 Milliarden Euro dürfte es ausgesprochen schwierig sein, die Regelungen zur Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten (Kurzantwort auf Frage 1). Dies unterstreicht die mit dem Haushaltsplanentwurf ebenfalls vorgelegte Finanzplanung. Sie sieht bis zum Jahre 2017 zwar tendenziell abnehmende Neuverschuldungen, aber keine ausgeglichenen Haushalte ohne neue Schulden vor, wie aus der untenstehenden Grafik im Einzelnen hervorgeht. Die Nettoneuverschuldung bleibt auf einem hohen Niveau und würde bis 2017 bei einem Volumen von 1,4 Milliarden Euro liegen.



Zwar würde die Neuverschuldung nach der Finanzplanung 2013 bis 2017 von 3,4 Milliarden Euro auf 1,4 Milliarden Euro um zwei Milliarden Euro verringert und bei Prolongation des durchschnittlichen Abbautempos von 0,5 Milliarden Euro pro Jahr das Ziel einer Neuverschuldung auf null bis zum Jahre 2020 rein rechnerisch erreichbar erscheinen. Aber schon die einfache Prolongation, mehr noch die Vielzahl von Haushaltsrisiken, lassen diesen „Abbaupfad“ als höchst fragwürdig erscheinen.

So zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass die Verringerung der Neuverschuldung um zwei Milliarden Euro allein zur Hälfte im nächsten Haushaltsjahr erreicht werden soll und die anschließenden Konsolidierungsschritte von Jahr zu Jahr kleiner ausfallen bzw. offensichtlich mehr Mühe bereiten. Hinzu kommen die **Unwägbarkeiten** in der weiteren Entwicklung wichtiger Haushaltsgrößen, für die im Haushalt wohl kaum ausreichende Vorsorgepuffer eingebaut sind.

Schon **mit Blick auf die Globalen Minderausgaben und Globalen Mehreinnahmen**, die sich auf jährlich rund 800 Millionen Euro bzw. auf 300 Millionen Euro belaufen und die im Haushaltsvollzug von den Ministerien noch zu erwirtschaften sind, wird deutlich, dass dieser Konsolidierungskorridor auf tönernen Füßen steht. Es ist offen, ob es den Ressorts überhaupt gelingt, die ihnen zugeteilten jährlichen Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen in der erforderlichen Größenordnung zu erwirtschaften. Ein solches Vorgehen ist außerdem das Gegenteil davon, was notwendig wäre, um zu den von der Landesregierung selber für notwendig erachteten strukturellen und damit auf Dauer angelegten Kürzungen zu kommen. Eine systematische Auseinandersetzung mit dem staatlichen Leistungskatalog findet also nicht statt.

Weitere erhebliche Haushaltsrisiken bestehen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite sind vorzugsweise **bei den Steuereinnahmen** Fragezeichen zu machen. Bei ihnen werden Zuwächse von durchschnittlich über vier Prozent pro Jahr unterstellt. Sie können aber natürlich auch erheblichen Schwankungen „nach unten“ unterliegen. Insofern sind die in der neuen Finanzplanung unterstellten Zuwachsraten keine Selbstverständlichkeit. Die wiederkehrende Betonung, dass weitere Konsolidierungserfolge nicht alleine von der Ausgabenseite her gelingen können und es notwendig sei, die Einnahmehasis des Landes zu stabilisieren und „strukturell zu stärken“, wirft die Frage auf, ob nicht bereits „Regelungen zur Erhöhung der Steuereinnahmen“ in diese Planungen mit eingeflossen sind – sei es, dass sie in die Globalen Mehreinnahmen oder in niedrig geschätzte Ausgabenansätze eingepreist sind. Was ist aber, wenn es nicht -vor allem in dem erhofften Umfang- zur Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, zur Besteuerung von großen Vermögen und zur Reform des Erbschaftsteuerrechts kommt?

Bei den Ausgaben sind es die Risiken, die sich z.B. **aufgrund der weiteren Entwicklung der Zinssätze auf den Finanz- und Kapitalmärkten** ergeben. Allerdings plant der Finanzminister einen Anstieg der Zinssätze von derzeit 1,5 Prozent auf 3,75 Prozent im Jahr 2017 ein und eine darüber hinaus gehende Zinssteigerung erscheint derzeit unwahrscheinlich. Weiterhin sind aber strukturelle Einsparungen in Höhe von einer Milliarde Euro bis 2017 geplant, die bislang nur auf dem Papier stehen. Sie erscheinen angesichts der enormen Schwierigkeiten **bei der haushaltsmäßigen Umsetzung der vom Landeskabinett beschlossenen strukturellen Einsparungen** von 150 Millionen Euro bei den Förderprogrammen im Haushalt 2013 als echte Mammutaufgabe. Insofern dürfte die Überprüfung aller „vorhandenen Strukturen in der Landesverwaltung, aber auch bei Sondervermögen und Landesbetrieben, auf Effizienzreserven, zu erwartende Demografieeffekte sowie Synergieeffekte aufgrund des technischen Fortschritts“ (Seite 53, Finanzplanung 2013 bis 2017) durch das Effizienzteam zwar ein lobenswertes Vorgehen darstellen, aber die entsprechenden politischen Entscheidungen und Beschlüsse stehen noch auf einem ganz anderen Blatt und könnten zu einer Zerreißprobe für die Regierungskoalition werden.

Schließlich können Risiken **aus der WestLB-Abwicklung** nicht geleugnet werden. Dazu zählen zum einen die nicht durch den „WestLB-Risikofonds“ abgesicherten Zahlungsverpflichtungen aus dem „Phönix-Portfolio“. Von der Risikovorsorge, die sich zwischenzeitlich auf 1,1 Milliarden Euro aufsummierte, stehen derzeit noch 880 Millionen Euro zur Verfügung, weil sich die als „Schrott“ eingestufteten Wertpapiere wesentlich stärker erholt haben als ursprünglich gedacht. **Nach Berechnungen des Portfolio-managers PIMCO**, der mit der Überwachung und Prüfung der Abwicklung des „Phoenix-Portfolios“ beauftragt ist, **werden aber wohl weitere finanzielle Lasten in Höhe von 2,5 Mrd. Euro in den nächsten Jahren fällig**. Zwar ist es richtig, wenn der Finanzminister in seiner Presseinformation vom 16.07.2013 betont, dass die kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen für etwaige Zahlungen verfassungsrechtlich bedenklich ist und deshalb die Garantiezahlungen für die Altlasten der früheren WestLB AG nur „von Fall zu Fall im Haushalt“ abgebildet werden können. **Es wäre dem Finanzminister aber unbenommen gewesen, dies in seiner unverbindlichen Mittelfristigen Finanzplanung darzustellen und einzupreisen (Kurzantwort auf Frage 2)**. Mit einer ähnlichen Darstellung wie in der letztjährigen Mittelfristigen Finanzplanung (Seite 24) würde allerdings auch die Unzulänglichkeit des regierungsseitigen Konsolidierungskorridors unterstrichen.

Die Risiken im Zusammenhang mit der Abwicklung der ehemaligen WestLB für den Landeshaushalt erhöhen sich zum anderen dadurch, dass das Land aus einer Werthaltigkeitsgarantie für Anteile der NRW.BANK an der WestLB / Portigon AG in Anspruch genommen werden könnte. Ob diese Garantie in Höhe von mehr als 2,2 Milliarden Euro ausgelöst wird, ist nach wie vor nicht absehbar.

Zweifel an der Einhaltung der Schuldenbremse sind auch insofern angebracht, als Institutionen wie der Landesrechnungshof (LRH) und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Pricewaterhouse Coopers AG (PwC) in den letzten Monaten erheblich größere Konsolidierungsanstrengungen gefordert haben. So heißt es im LRH – Jahresbericht 2013, der am 08. Juli 2013 veröffentlicht worden ist (Seite 45): „Der LRH hat Zweifel, ob die von der Landesregierung bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das Finanzierungsdefizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der „Schuldenbremse“, auf null zu senken.“ Und in der Presseinformation zur Fortschreibung der PwC – Studie zu Länder- und Kommunalhaushalten („Länderfinanzbenchmarking 2013“), die am 04. September 2013 veröffentlicht wurde, heißt es: „Es ist ein positives Signal, dass es vielen Ländern gelungen ist, ihr Defizit zu senken. Bis zur Einhaltung der Kriterien der Schuldenbremse ist es jedoch ein weiter Weg und viele Länder müssen noch deutlich stärker sparen.“ Dazu würden Länder mit einem Nachhaltigkeitsindex unter 96 zählen; der für Nordrhein-Westfalen ermittelte Indexwert liegt nach dieser Studie bei 95,0.

In einem gesonderten Beratungsbeitrag hat der LRH weitere Defizite mit Blick auf die Schuldenbremse bemängelt. Nach Auffassung des LRH sollte es das erklärte Mindestziel des Landes sein, einen Defizitabbaupfad, wie er beispielhaft vom LRH aufgezeichnet wurde, zu beschreiten. Eine auf mehrere Jahre gleichmäßig verteilte Verpflichtung zum Defizitabbau würde eine Konsolidierung aufgrund konkreter Zielvorgaben unterstützen. „Das Ziel des Nulldefizits 2020 könnte dagegen immer schwieriger zu erreichen sein, wenn die Konsolidierungsbeiträge nicht gleichmäßig auf die noch verbleibenden Haushaltsjahre verteilt würden und stattdessen im Laufe der Haushaltsjahre anstiegen.“

Außerdem empfiehlt der LRH, „eine neue Schuldenregel (Schuldenbremse) baldmöglichst in der Landesverfassung zu verankern und die nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmen in einem Ausführungsgesetz zu konkretisieren. Die Tatbestände sind so präzise zu fassen, dass Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse unterbunden werden.“ Bereits zwölf Länder hätten Regelungen zur Schuldenbremse in Landesrecht umgesetzt - entweder in ihren Landesverfassungen verankert oder dem Grundsatz nach in ihre Landeshaushaltsordnungen aufgenommen. Vier Länder, darunter Nordrhein-Westfalen, hätten die neue Schuldenregel noch nicht in ihr Landesrecht umgesetzt. Allerdings erhalten zwei dieser vier Länder, nämlich Berlin und das Saarland, Konsolidierungshilfen, wodurch sie sich den Vorgaben des Grundgesetzes (GG) unterwerfen. Berücksichtige man ferner, dass das dritte Land, nämlich Brandenburg, sein Defizit wesentlich schneller abbaut, als dies zur Einhaltung der Schuldenregel des GG erforderlich wäre, so sei der größte Handlungsbedarf in Sachen Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen zu konstatieren.

Völlig zu Recht bemängelt also der LRH, dass es nach wie vor nicht ersichtlich ist, wie die Regeln der Schuldenbremse eingehalten werden sollen. Weder liegt ein Konzept, wie dazu das Konsolidierungsziel einer Neuverschuldung von null erreicht werden soll, noch ein konkreter Formulierungsvorschlag zur Änderung der Landesverfassung vor. Eine solche Verfassungsänderung ist zwar nicht zwingend erforderlich, dient aber einer Klarstellung. Allerdings: Von den Ausnahmetatbeständen des Grundgesetzes (konjunktur- und katastrophenbedingte Verschuldung) darf das Land nur Gebrauch machen, wenn dafür ausdrücklich landesrechtliche Regelungen vorliegen.

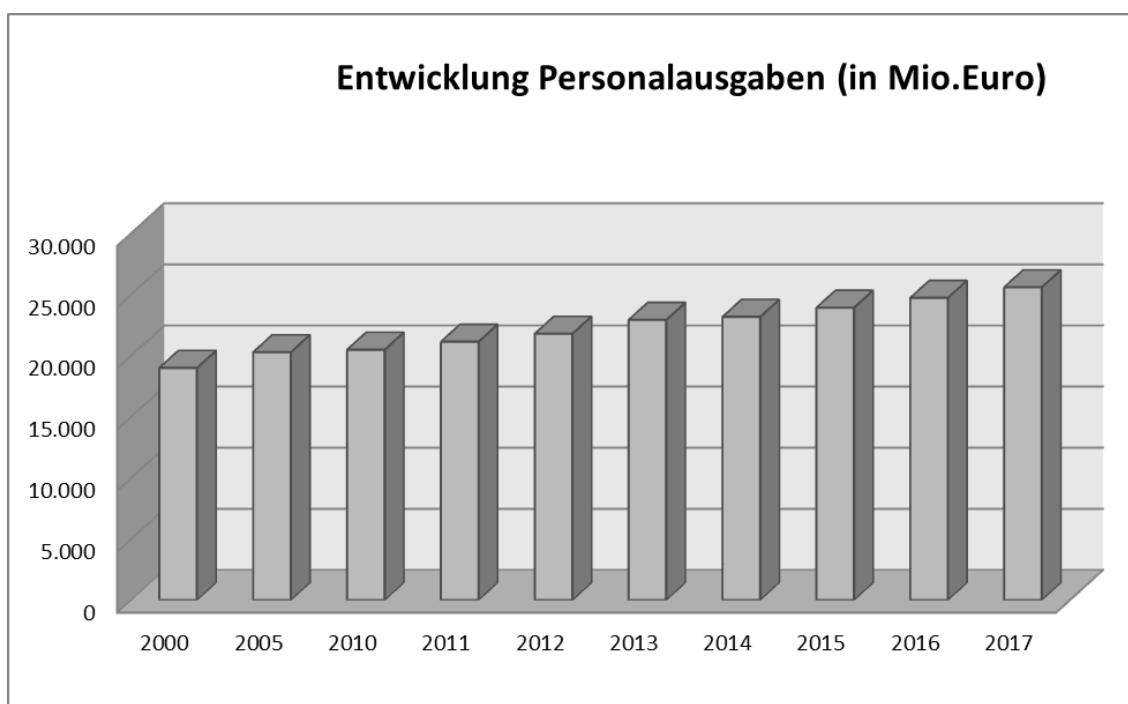
Der Landesregierung und dem Finanzminister mangelt es offenbar am politischen Gestaltungswillen. So hat das Finanzministerium gegenüber dem LRH angekündigt, die Regierungskoalition habe sich darauf verständigt, einen eigenen Vorschlag zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung einzubringen, der gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie allen Landtagsfraktionen erarbeitet und damit auf ein breites Fundament gestellt werden soll. Auf diese Weise wird aber erheblich viel Zeit verloren für einen Gesetzentwurf, der eigentlich erst einmal nur die grundgesetzlichen Bestimmungen übernehmen und noch nicht sofort die Ausnahmeregelungen ausformulieren müsste. Im Übrigen hat die CDU-Landtagsfraktion bereits zweimal entsprechende Entwürfe zur Übernahme der grundgesetzlichen Regelungen in die Landesverfassung in den letzten Jahren vorgelegt.

Auch die weitere Ankündigung des Finanzministers gegenüber dem LRH, dass über das Jahr 2017 hinaus eine regierungsinterne Projektion der Schuldenentwicklung für die Jahre 2018, 2019 und 2020 aufgestellt werden soll, zeugt eher von Zeitgewinn als von zielstrebigem, konzeptionellem Handeln, dem ein klares Szenario zum Abbau der Neuverschuldung mit Alternativen zugrunde liegt. In bisher drei Regierungsjahren der rot-grünen Koalition war dafür allemal Zeit genug. **Wenigstens könnte sich die nordrhein-westfälische Landesregierung ein Beispiel an der Landesregierung von Baden-Württemberg nehmen, die erstmals dem Landtag zum 01. Juli 2013 einen jährlich fortzuschreibenden Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2020 vorlegte (Kurzantwort auf Frage 3).** Darin wird die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen und ein genauer Abbaupfad zur Rückführung des Defizits beschrieben.

4. Wie beurteilen Sie die Beendigung jeglichen Personalabbaus sowie die Streichung von 445 identifizierten und ausgebrachten kw-Vermerken vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie einer derzeitigen Personalausgabenquote des Landes von rd. 40 Prozent und einer Personalsteuerquote von über 50 Prozent?

Es dürfte klar sein, dass die Einhaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse nicht ohne Einschnitte in den vorhandenen Personalbestand des Landes gelingt. Insofern hält der Bund der Steuerzahler die Ausweitung des Stellenplanes bei Antritt der rot-grünen Landesregierung für unververtretbar. So beliefen sich die Personalstellen im Jahre 2010 noch auf 284.636; in den beiden darauffolgenden Jahren wurde der Personalbestand um 2.272 auf 286.908 Stellen ausgeweitet. Erstmals soll nun mit dem vorliegenden Haushaltsplanentwurf der Bestand an Vollzeitstellen in nennenswertem Umfang um 2.304 Stellen auf 284.585 Stellen abgesenkt werden. Davon entfallen allerdings allein 1.150 Stellen auf einen Sondereffekt im Schulbereich. Denn in den Jahren 1997 bis 2004 leisteten Lehrer/-innen Mehrarbeit von einer Wochenstunde. Diese Vorgriffsstunden wurden in den Jahren danach kompensiert mit entsprechendem Personalaufwand, der nun wegen der Rückkehr zur gesetzlichen Arbeitszeit entfällt. **Insgesamt aber besteht der Eindruck, dass die Möglichkeiten des Stellenabbaus nicht genutzt werden angesichts einer natürlichen Fluktuation von jährlich rund 8.000 Stellen und der wiederholten Streichung (Nicht-Realisierung) bereits ausgewiesener kw-Stellen, die ja als überflüssig identifiziert worden sind. Der weiterhin hohe Stellenbestand, der im Zeitraum 2010 bis 2014 praktisch unverändert geblieben ist, kann somit der Bedeutung der Personalausgaben als besonderem Ansatzpunkt bei den Konsolidierungsbemühungen in keiner Weise gerecht werden (Kurzantwort auf Frage 4).**

Verantwortlich dafür, dass die Personalausgaben permanent wachsen, sind aber neben dem hohen Stellenbestand vor allem Tariflohnerhöhungen und Besoldungsanpassungen, höhere Sozialversicherungsbeiträge und strukturelle Verbesserungen sowie steigende Zahlen bei den Versorgungsempfängern und die damit einhergehenden steigenden Pensionslasten, für die im Landeshaushalt nur marginale Vorsorge getroffen ist. Wie sich die Personalausgaben im Einzelnen entwickeln ist dem nachfolgenden Schaubild zu entnehmen.



Damit bleiben die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben mit durchschnittlich knapp 39% und an den Steuereinnahmen mit knapp 50% (jeweils im Finanzplanungszeitraum 2013-2017) auf einem viel zu hohen Niveau. Die Quoten wären allerdings noch höher, wenn es nicht im Jahre 2006 eine veränderte Veranschlagungspraxis im Hochschulbereich im Umfang von 1,5 Milliarden Euro gegeben hätte; seitdem werden deren Personalausgaben als Zuschüsse veranschlagt. Werden zu den originär im Haushaltsplan etatisierten Personalausgaben diese indirekten Personalausgaben hinzugerechnet, so ergeben sich eine Personalkostenquote von rund 43% und eine Personalsteuerquote von rund 58%. Ziel muss es aber sein, wie dies in früheren Jahren die Finanzminister immer wieder betont haben, die Personalausgaben dauerhaft deutlich auf unter 40 Prozent der Gesamtausgaben und auf unter 50 Prozent der Steuereinnahmen zu begrenzen.

Eine solche Trendwende bei den Personalausgaben kann nur erreicht werden, wenn der Personalbestand von insgesamt rd. 285.000 Vollzeitstellen entscheidend verringert wird. Immerhin hat die ebenfalls neue Landesregierung in Schleswig – Holstein in ihrem Koalitionsvertrag den Abbau von 10.000 Stellen im Laufe der Wahlperiode vorgesehen. Erreicht werden kann ein nennenswerter Stellenabbau in Nordrhein-Westfalen durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation und Ausschöpfung der Demografiegewinne. So werden rund 1.000 Stellen allein im Schulbereich im nächsten Jahr durch die demografische Entwicklung frei, wie der Zusatzinformation des Finanzministeriums „Personalentwicklung im Haushaltsentwurf 2014“ zu entnehmen ist. In den nächsten Jahren könnten nach Informationen der Landesregierung durch nicht wiederbesetzte Stellen im Schulbereich, also aus Demographiegewinnen wegen sinkender Schülerzahlen, rd. 470 Millionen Euro eingespart werden. Doch die Landesregierung legt weiterhin, so die „Finanzplanung 2013 bis 2017“ (Seite 45), „besonderen Wert darauf, das Bildungssystem gerechter und leistungsfähiger zu gestalten. Aus diesem Grund werden die durch rückläufige Schülerzahlen frei werdenden Finanzmittel [...] zunächst bis 2015 im Bildungssystem belassen.“ Diese Vorgehensweise mag zwar vor dem Hintergrund des Ausbaus der Inklusion und der weiteren Umsetzung des Schulkonsenses durchaus nachvollziehbar sein, darf aber in den Folgejahren nicht mehr fortgesetzt werden. Ab dem Jahr 2016 sollten alle Demografiegewinne abgeschöpft werden.

Neben dem personalintensiven Bereich Schule darf auch der Polizeibereich in den nächsten Jahren nicht von Einsparungen ausgeklammert werden. Alleine auf diese beiden Aufgabenbereiche entfallen 74% der nächstjährigen Personalausgaben. Insbesondere durch Zusammenlegung von Kreispolizeibehörden könnten bis zu 2.000 Stellen bei der Polizei wegfallen, womit ein Einsparpotenzial von mindestens 100 Millionen Euro verbunden wäre.

Ein weiterer geeigneter Ansatzpunkt, um in diesen beiden personalintensiven Bereichen zu Einsparungen zu kommen, könnte die Einführung bzw. Ausweitung der Modellprojekte Polizei- und Schulverwaltungsassistenten sein. Hierdurch werden Polizisten und Lehrer von Verwaltungsarbeiten entlastet, so dass diese mehr Kriminalitätsbekämpfung und mehr Unterricht machen können. Im Jahr 2011 ist das Projekt Schulverwaltungsassistenz mit positivem Ergebnis, so der Finanzminister in einem Schreiben vom 09.08.2013 an den Unterausschuss „Personal“, evaluiert worden.

Natürlich muss auch überlegt werden, inwieweit bei der Bezahlung sowohl der aktiven Beamten als auch der Pensionäre Einschnitte vorgenommen werden können. Richtigerweise wird auf die wirkungsgleiche Übertragung des letzten Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst verzichtet und damit im nächsten Haushaltsjahr ein Betrag von 300 Millionen Euro eingespart. Zur Eindämmung der Pensionslasten könnte die systemkonforme Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors, wie er im Rentenrecht bereits gilt, in die Pensionsberechnungen vorgenommen werden. Dadurch könnte ebenfalls ein Einsparvolumen von rd. 300 Millionen Euro bereits ab dem Jahr 2015 erreicht werden, wie aus der Studie „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen“ (Seite 87) von Prof. Bernd Raffelhüschen im Auftrag des Bundes der Steuerzahler hervorgeht. Ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung würden die einzelnen Pensionen demnach in ihrem Anstieg gebremst, wenn die Zahl der Pensionäre stärker zunimmt als die der Einkommensteuerzahler.

5. **Wie beurteilen Sie die Globalen Minderausgaben von 865 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell entlastet?**

Im Haushaltsplanentwurf 2014 werden -wie schon im Vorjahr- erhebliche Globale Minderausgaben (GMA) und Globale Mehreinnahmen angesetzt. Dies soll sich auch in den Finanzplanungsjahren fortsetzen. Da diese im Haushaltsvollzug von den Ministerien erst noch zu erwirtschaften sind, wird deutlich, dass der Konsolidierungskorridor der Landesregierung als unsicher angesehen werden muss. **Es ist offen, ob es den Ressorts überhaupt gelingt, die ihnen zugeteilten jährlichen Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen in der erforderlichen Größenordnung zu erwirtschaften. Ein solches Vorgehen ist außerdem das Gegenteil davon, was notwendig wäre, um zu den von der Landesregierung selber für notwendig erachteten strukturellen und damit auf Dauer angelegten Kürzungen zu kommen. Eine systematische Auseinandersetzung mit dem staatlichen Leistungskatalog findet also nicht statt** Kurzantwort auf Frage 5).

Globale Minderausgaben (GMA) sind insbesondere aber auch unter verfassungsrechtlicher Sicht problematisch. Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematik hat Prof. Christoph Gröpl in einer Studie, die der Bund der Steuerzahler 2005 veröffentlicht hat, aufgearbeitet. Zu seinen wichtigsten Ergebnissen (Seite 65) zählen:

„1. Aus dem Budgetrecht [...] folgt, dass der Haushaltsgesetzgeber von Verfassungswegen gehalten ist, sich in substantieller Weise mit den Einnahmen und Ausgaben des Staates auseinander zu setzen und die Haushaltswirtschaft über den Haushaltsplan zu steuern. Eine Verlagerung dieser Kompetenz auf die Exekutive ist verfassungswidrig.

2. Durch die Veranschlagung einer GMA wird die Verwaltung gezwungen, den durch die GMA pauschal bezifferten Betrag im Haushaltsvollzug einzusparen. Die verfassungsrechtliche Problematik besteht dabei darin, dass offen bleibt, bei welchen Ausgaben und damit bei welchen Aufgaben des Staates die GMA zu erbringen ist. Insoweit gibt das Parlament sein haushaltswirtschaftliches Bestimmungs- und Steuerungsrecht aus der Hand.“

Weitgehend unbedenklich eingesetzt werden dürfte eine GMA zur „Bodensatzabschöpfung“, d.h. zur Einsparung der Haushaltsmittel, die nach hergebrachter Haushaltserfahrung aufgrund von Prognoseunsicherheiten für den Haushaltsvollzug nicht benötigt werden. Voraussetzung dafür sei jedoch, dass der gesamte Haushaltsplan realitätsgerecht und vorsichtig aufgestellt wird, insbesondere dass die voraussichtlich benötigten Ausgaben nicht bewusst oder fahrlässig zu niedrig veranschlagt werden. Denn ein Haushaltsplan, der auf der Ausgabenseite zu eng bemessen ist, der „auf Kante genäht“ ist, wirft keinen nennenswerten Bodensatz mehr ab. Insofern würde der Haushaltsgesetzgeber gegen die Haushaltsgrundsätze der Wahrheit und (Schätz-)Genauigkeit verstoßen (Art. 81 Abs.2 Satz 1 Halbsatz 1 Landesverfassung NRW).

6. **Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Welche Gefahren drohten andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?**

Der Bund der Steuerzahler sieht in der konsequenten Haushaltskonsolidierung die Möglichkeit, die Kreditaufnahme und damit den Schuldendienst deutlich zu verringern und insbesondere Einsparungen bei der Zinsbelastung zu erreichen. Je schneller und umfassender es gelingt, den Anteil der Steuereinnahmen, der derzeit für die Zinsausgaben aufgewendet werden muss und bei 8% liegt, zu reduzieren, desto eher und mehr werden finanzielle Handlungsmöglichkeiten zurück gewonnen. **Durch eine „entschlossene“ Haushaltskonsolidierung können insofern auch Ausgabenspielräume für politische Schwerpunktbereiche entstehen, wie etwa für Bildung und Forschung, also für Zukunftsausgaben (Kurzantwort auf Frage 6).** Andernfalls besteht die Gefahr, dass solche Zukunftsinvestitionen wieder über neue Schulden finanziert werden.

7. Welches weitere strukturelle Einsparpotential sehen Sie in der Landesverwaltung bei den Personal- und Verwaltungskosten, beispielsweise durch die Einführung von Verwaltungsassistenten in Schule und Polizei?

Um die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Kredite bis 2020 erfüllen zu können, bedarf es einer strikten Politik der Haushaltskonsolidierung mit strukturellen Einsparungen. Mit den Kürzungen und Darlehensumstellungen bei Förderprogrammen in Höhe von 152 Millionen Euro im Haushaltsentwurf 2013 und durch die gestaffelte Erhöhung bei der Beamtenbesoldung machte die Landesregierung hierzu erste Schritte – mit viel Mühe und großem Widerstand der Betroffenen. Insgesamt dürften diese beiden strukturellen Maßnahmen einen Sparbeitrag von über 300 Millionen Euro erbracht haben. Mit diesen beiden Ansatzpunkten sollen auch in 2014 die wesentlichen, langfristigen Sparerfolge erzielt werden.

Wie aber geht's weiter? Von Sparrunde zu Sparrunde wird sich das Landeskabinett schwerer tun, den angepeilten Gesamtbetrag von einer Milliarde Euro bis 2017 zu erreichen. Doch dieser Betrag dürfte wegen der inneren Dynamik des Landeshaushalts (z.B. aufgrund des kommunalen Steuerverbundes und der Pensionszahlungen) nicht ausreichen, um ab 2020 dauerhaft ohne neue Schulden auszukommen. **Die Sparaufgabe wächst also. Das weitere strukturelle Einsparpotential muss deshalb konsequent ausgeschöpft werden (Kurzantwort auf Frage 7).** Dazu zählen die:

- Streichung von Aufgaben und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung, insbes. durch weitere Schul- und Polizeiverwaltungsassistenten zur Entlastung von Verwaltungsarbeiten und durch konsequente Anwendung der jährlichen Empfehlungen des LRH
- Anpassung der Aufgabenwahrnehmung an die demographische Entwicklung, insbes. durch Anpassung des Lehrerbstandes an sinkende Schülerzahlen
- Ausschöpfung der Möglichkeiten zur dauerhaften Rückführung von Frühpensionierungen, insbes. durch Verbesserung der Gesundheitsfürsorge und konsequente Anwendung der „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“
- Rücknahme der zusätzlichen dienstlichen Freistellungen aufgrund der LPVG-Novelle im Jahr 2011, deren Kosten nach Berechnungen des Landesrechnungshofes für den Schulbereich (Jahresbericht 2006, Seiten 190-204) mindestens halbiert werden könnten

- Überprüfung der Effektivität und Effizienz sämtlicher Förderprogramme, inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben (sog. Programmwirksamkeitskontrollen) und inwieweit Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Fördermitteln sinnvoll sind (sog. Förderwettbewerbe)
- Nutzung der Möglichkeiten, die sich aus einer eigenständigen Regelung des Besoldungs-, Versorgungs- und Dienstrechts ergeben, insbes. durch den Einbau eines systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors in die Pensionsberechnungen
- Veräußerung von Einrichtungen des Landes, insbes. des Mont Cenis in Herne, des Landgestüts in Warendorf oder des Materialprüfungsamtes in Dortmund, und von Beteiligungen des Landes, insbesondere an der Flughafen Essen/Mülheim GmbH

Statt aber den Rotstift viel konsequenter anzusetzen setzt die Landesregierung offensichtlich auf Verbesserungen auf der Einnahmenseite. Nur so könne das Gebot der Schuldenbremse eingehalten werden, wie es in der Mittelfristigen Finanzplanung 2013 bis 2017 (Seite 31) heißt. Weiter ist zu lesen: „Dazu kann insbesondere die von der Landesregierung geforderte Anhebung des Spitzensteuersatzes auf hohe Einkommen beitragen. Darüber hinaus wird Nordrhein-Westfalen darauf drängen, dass eine Vermögensteuer auf große Vermögen wieder erhoben und die Erbschaftsteuer verfassungsfest und aufkommenssicher reformiert wird.“

Zur Erreichung des Ziels, einen dauerhaft ausgeglichen Haushalt zur Einhaltung der im Grundgesetz bereits verankerten Schuldenbremse vorlegen zu müssen, dürfte das nicht ausreichen – einmal abgesehen von den damit verbundenen schädlichen konjunkturellen Auswirkungen. Auch zeigen die Erfahrungen aus vergangenen Haushaltskonsolidierungen in entwickelten Staaten, dass erfolgreiche Konsolidierungsphasen stets durch Einschnitte im Ausgabenbereich ermöglicht worden sind. Konsolidierungsphasen, die vor allem durch Steuererhöhungen geprägt waren, erwiesen sich hingegen in der Regel als nicht nachhaltig. Die Ursache dieses Phänomens ist politisch-ökonomischer Natur. Demokratien neigen nämlich generell dazu, durch Einnahmeerhöhungen geschaffene Spielräume mittelfristig zur Ausgabenausweitung zu nutzen. Und nicht zuletzt haben die führenden Forschungsinstitute im Herbstgutachten von Steuererhöhungen abgeraten.

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rechnungsergebnisse						Haushalts- und Finanzplanungsansätze				
I AUSGABEN										
Personalausgaben	18.978	20.262	20.466	21.118	21.771	22.908	23.153	23.903	24.706	25.570
Personal-Last-Quote	41,1%	40,1%	38,1%	37,9%	37,4%	38,5%	37,5%	38,1%	38,7%	39,0%
Personal-Steuer-Quote	50,2%	58,4%	53,9%	51,4%	50,1%	51,1%	49,3%	48,9%	48,6%	48,6%
Sachausgaben	2.329	3.118	2.511	2.482	2.532	2.656	2.685	2.706	2.741	2.779
Zinsausgaben	4.322	4.539	4.487	4.333	4.140	3.971	3.685	3.655	3.868	4.122
Zins-Last-Quote	9,4%	9,0%	8,4%	7,8%	7,1%	6,7%	6,0%	5,8%	6,1%	6,3%
Zins-Steuer-Quote	11,4%	13,1%	11,8%	10,6%	9,5%	8,9%	7,8%	7,5%	7,6%	7,8%
Tilgungsausgaben	156	126	114	138	130	143	151	138	137	136
Lfd. Zuweisg./Zusch.	15.700	15.809	20.364	21.528	23.670	24.988	27.152	27.445	27.737	28.288
Investitionsausgaben	4.695	6.737	5.761	6.174	5.911	5.672	5.667	5.677	5.444	5.425
Investitionsquote	10,2%	13,3%	10,7%	11,1%	10,2%	9,5%	9,2%	9,0%	8,5%	8,3%
Bes.Finanzausg.	1.350	10	202	240	265	-419	-211	-61	45	155
II EINNAHMEN										
Steuereinnahmen	37.797	34.701	38.002	41.071	43.415	44.830	46.971	48.884	50.785	52.663
Sonstige Einnahmen	6.051	9.130	10.866	11.774	11.166	11.560	12.725	12.523	12.329	12.296
Schuldenaufnahme	3.681	6.770	5.037	3.168	3.837	3.529	2.587	2.056	1.563	1.516
III GESAMTHAUSHALT										
Haushaltsvolumen	47.529	50.601	53.905	56.013	58.419	59.919	62.282	63.463	64.678	66.475
bereinigt	46.179	50.591	53.703	55.773	58.153	59.574	61.687	62.767	63.877	65.564
Kreditmarktschulden	76.670	108.939	124.071	127.412	131.363	134.883	137.500	139.500	141.100	142.600
Nettoneuverschuldung	3.530	6.656	4.900	3.000	3.688	3.387	2.435	1.919	1.427	1.379
Gesamtschulden	80.405	112.200	126.800	130.000	133.778	137.183	139.600	141.500	142.900	144.300