



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Frau
Präsidentin des Landtags
Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2205

Alle Abg

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Schäfer**
Durchwahl 3896-274
Aktenzeichen G. K. – 172 E 7 – 168

Datum *16* .10.2014

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.10.2014 zum „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015)“
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksachen 16/6500, 16/6710 (Ergänzung) und 16/6990 (Zweite Ergänzung)

Ihr Schreiben vom 16.09.2014 (Gz.: I.1/HFA)

Sehr geehrte Frau Präsidentin, *liebe Carina,*

anliegende Entscheidung des Großen Kollegiums vom 16.10.2014 übersende ich Ihnen im Hinblick auf die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.10.2014 zum „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015)“.

Mit freundlichen Grüßen

Deine
Brigitte Mandt

Dr. Brigitte Mandt

Anlage



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

zum

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015
(Haushaltsgesetz 2015)“**

Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksachen 16/6500 und 16/6710 (Erste Ergänzung)
sowie 16/6990 (Zweite Ergänzung)

für die

öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

am 23.10.2014

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich – entsprechend der Aufgabe und Zuständigkeit des Landesrechnungshofs (LRH) – auf Äußerungen zu allgemeinen Haushaltsfragen und Fragen der Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen (NRW). Sie berücksichtigen auch die Änderungen des Entwurfs des Haushaltsgesetzes durch die Zweite Ergänzungsvorlage (Drs. 16/6990).

Zusammenfassung:

- *Durch die beiden Ergänzungen des Haushaltsgesetzesentwurfs 2015 und deren Auswirkungen auf die Planungsjahre 2016 bis 2018 ist die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung in einigen Bereichen überholt. Dies erschwert eine verlässliche Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse.*
- *In Anbetracht der in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung immer noch eingeplanten deutlichen Steuermehreinnahmen bestehen Zweifel, ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen. Die Rückführung der Neuverschuldung basiert z. T. auf Sondereffekten wie dem Wegfall der Zuführungen zur Versorgungsrücklage.*

Zu den gestellten Fragen äußert sich der LRH wie folgt:

Zu 1. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 2,3 Milliarden Euro in 2015 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Der LRH hat sich zu den Themenkomplexen „Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung“ bereits mehrfach beratend geäußert.¹ In Anbetracht der eingeplanten deutlichen Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben bestehen Zweifel, ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das bestehende Defizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Schuldenbremse, auf null zu senken. NRW hat – anders als die Mehrheit der Bundesländer² – bislang keine Regelungen zur Schuldenbremse getroffen und somit von den in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten noch keinen Gebrauch gemacht. Ab 2020 dürften danach keinerlei neue Kredite³ mehr aufgenommen werden.⁴

Um die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, bedarf es nach Auffassung des LRH größerer Anstrengungen, als sie in dem vorgelegten Entwurf des Haushalts 2015 entsprechend den Drs. 16/6500, 16/6710 (Erste Ergänzung) und 16/6990 (Zweite Ergänzung) sowie der aktuellen Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501) unternommen worden sind.

Die Frage nach der Beurteilung der Nettoneuverschuldung vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse stellt darauf ab, ob sich die Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen (eigenfinanzierte Einnahmen) und die Ausgaben ohne Schuldentilgungen so entwickeln werden, dass sie sich spätestens 2020 ausgleichen.

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen und der Ausgaben ohne Schuldentilgungen von 2000 bis zum Ende der

¹ Jahresbericht 2013 des LRH, Abschnitt C, Nr. 24 Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung (Vorlagen 16/1024 und 16/1458).

² Vorlage 16/2115 und Stellungnahme 16/1757.

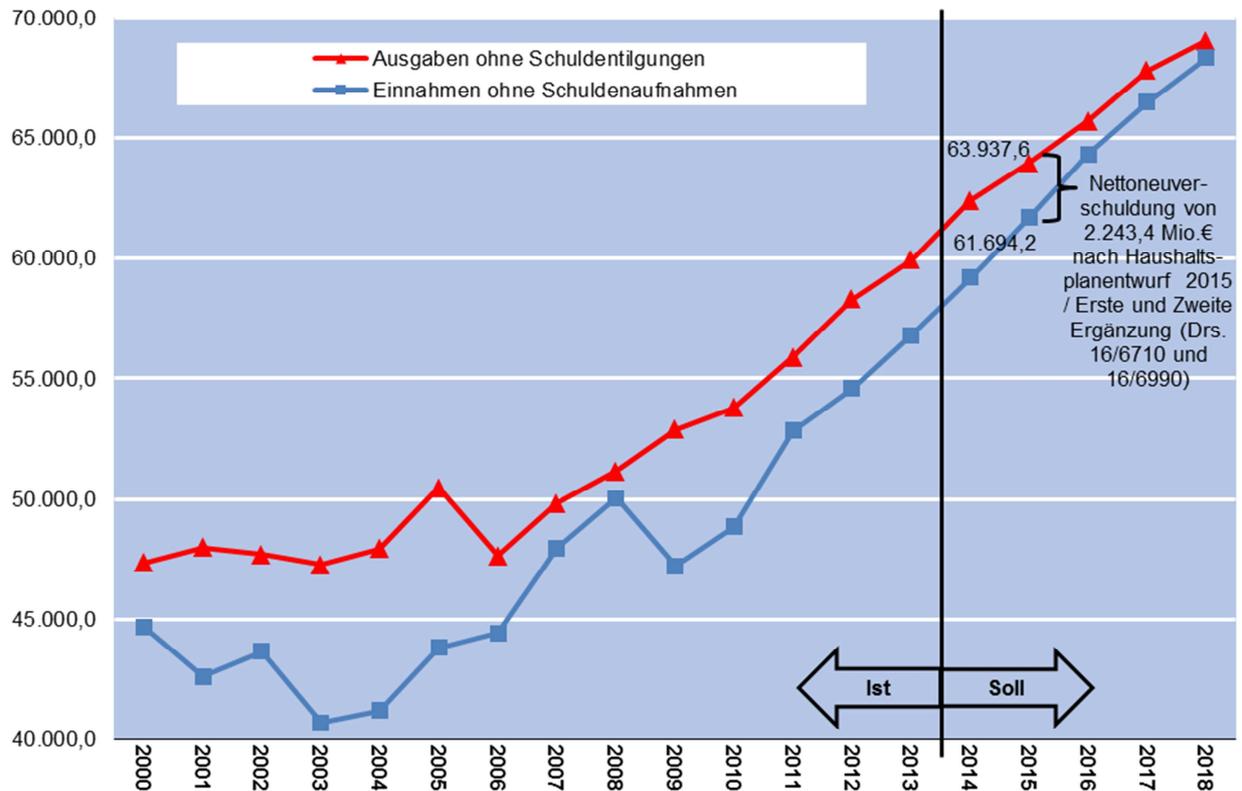
³ Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne „Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen.

⁴ Jahresbericht 2013 des LRH, Abschnitt C, Nrn. 24.1.6 Ausnahmen vom Verbot einer Neuverschuldung und 24.1.8 Finanzielle Transaktionen (Vorlage 16/1024).

aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung 2018⁵; über den darüber hinausgehenden Zeitraum bis 2020 hat das Finanzministerium noch keine Aussagen getroffen:

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt ohne Schuldentilgungen und Schuldenaufnahmen (in Mio. €)



Im Finanzplanungszeitraum 2014 bis 2018 werden unter Berücksichtigung des Entwurfs des Nachtragshaushaltsgesetzes 2014 sowie des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2015 einschließlich seiner Ersten und Zweiten Ergänzung durchgehende Einnahmensteigerungen zwischen 2,8 v. H. und 4,3 v. H. zugrunde gelegt. Sie werden getragen von erwarteten jährlichen Steuerzuwächsen zwischen 3,8 und 6,2 v. H.⁶

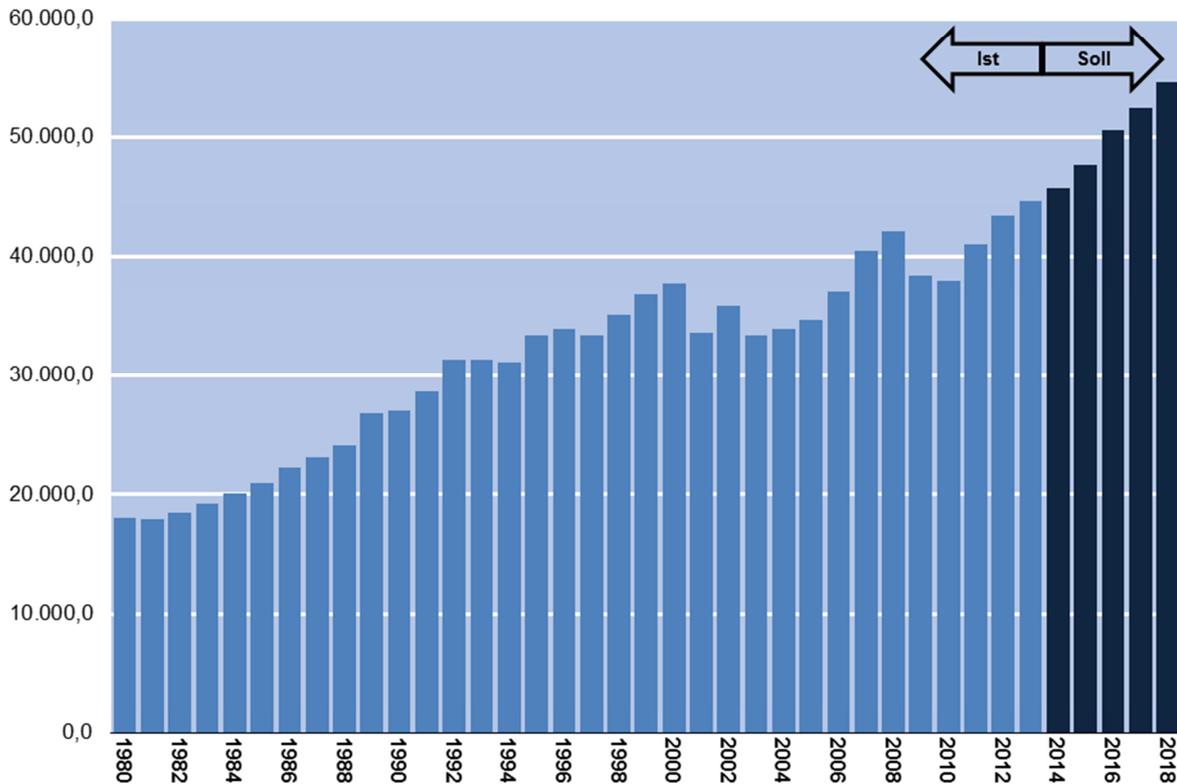
⁵ 2000 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnung; 2013: Ist-Werte nach Kassenabschluss; 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan einschließlich Änderungen infolge Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz (Drs. 16/6700); 2015: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf einschließlich Änderungen infolge der Ersten Ergänzung (Drs. 16/6710) und der Zweiten Ergänzung (Drs. 16/6990); 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501).

⁶ Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen, S. 31 (Drs. 16/6501). Der Steigerungssatz von 6,2 v. H. ergibt sich bei einem Vergleich der aktuell geplanten Steuereinnahmen für 2015 i. H. v. 47.650,0 Mio. € (die Änderungen durch die Zweite Ergänzung des Haushaltsgesetzentwurfs 2015, Drs. 16/6990, sind dabei berücksichtigt) und 2016 i. H. v. 50.588,0 Mio. €.

Die Entwicklung der Steuereinnahmen stellt sich wie folgt dar:⁷

Abbildung 2

Steuereinnahmen (in Mio. €)



Die Steuereinnahmeansätze für 2014 und 2015 sollen durch den Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2014 vom 02.09.2014 (Drs. 16/6700) und die Zweite Ergänzung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2015 vom 07.10.2014 (Drs. 16/6990) an die aktuelle Entwicklung angepasst werden. Für das Haushaltsjahr 2014 werden insgesamt 1.171 Mio. € weniger Steuereinnahmen erwartet, die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen werden um insgesamt 540 Mio. € erhöht. In der Summe ergibt sich hierdurch eine Haushaltsverschlechterung um 631 Mio. €. Die Ansätze zu den Steuereinnahmen des Haushaltsentwurfs 2015 werden mit der Zweiten Ergänzung um 1.234 Mio. € auf nunmehr 47.650 Mio. € herabgesetzt und die Ansätze für Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt

⁷ 1980 bis 2012: Finanzbericht 2014 des Landes NRW, Nr. 7.4 Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und des Landes NRW nach der Steuerverteilung - ohne steuerähnliche Abgaben -, S. A 83 (Drs. 16/3801); 2013: Ist-Werte nach Kassenabschluss; 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan einschließlich Änderungen infolge Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz (Drs. 16/6700); 2015: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf einschließlich Änderungen infolge der Zweiten Ergänzung (Drs. 16/6990); 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501).

800 Mio. € erhöht. Hierdurch ergeben sich im Saldo noch Mindereinnahmen i. H. v. insgesamt 434 Mio. €. Diese Mindereinnahmen können einerseits durch höhere Zuweisungen u. a. wegen der geplanten vollständigen Übernahme der Finanzierung der Ausgaben für die Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz durch den Bund⁸ und andererseits durch reduzierte Ausgabeansätze für Zins- und Disagien-Zahlungen⁹ sowie für Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes NRW“¹⁰ kompensiert werden.

Nach Auffassung des LRH hat ein großer Teil der gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsentwurf 2015 vorgenommenen Änderungen auch Auswirkungen auf die Finanzplanungsjahre 2016 bis 2018. Zu nennen sind hier insbesondere die Anpassungen bei den Personalausgaben und den Zuschusstiteln infolge der beabsichtigten Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge durch die Erste Ergänzung sowie die Änderungen bei den Zuweisungen und den steuerinduzierten Einnahmen durch die Zweite Ergänzung. So dürfte beispielweise der gegenüber den ursprünglichen Planungen erwartete Rückgang bei den Steuereinnahmen sich nicht nur auf die Haushalte 2014 und 2015 auswirken, sondern auch auf den übrigen Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung. In seinem Finanzbericht 2015 führt das Finanzministerium aus, dass die Schwierigkeiten der Steuerschätzung mit zeitlichem Abstand zur Schätzperiode zunehmen. Für den mittelfristigen Zeitraum muss die Prognose deshalb eher als eine Tendenzaussage angesehen werden, die lediglich unter ganz bestimmten Voraussetzungen und Bedingungen gilt und deren absolute Höhe sich z. B. schon dann ändert, wenn das Aufkommen im Basisjahr zu hoch oder zu niedrig prognostiziert wurde.¹¹ Zur Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse wäre es daher wünschenswert, wenn die Auswirkungen auf die Planungsergebnisse der Jahre 2016 bis 2018 um die mit den beiden Ergänzungen beabsichtigten Änderungen fortgeschrieben werden würden. Erst dann könnte auch beurteilt werden, ob die aus heutiger Sicht zu hohen Steuererwartungen für die Jahre 2016 bis 2018 durch höhere Zuweisungen des Bundes und aus dem Länderfinanzausgleich oder geringere Ausgaben kompensiert werden könnten.

⁸ Die in den Einzelplänen 05 und 06 insoweit veranschlagten Mehreinnahmen belaufen sich auf rd. 276,4 Mio. € (Drs. 16/6990, S. 3).

⁹ Die Haushaltsansätze wurden insoweit um insgesamt 155 Mio. € reduziert (Drs. 16/6990, S. 8).

¹⁰ Die Zuführung an das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes NRW“ wurde um 40 Mio. € reduziert (Drs. 16/6990, S. 8).

¹¹ Finanzbericht 2015 des Landes NRW, Nr. 3.5 Zuverlässigkeit der Schätzergebnisse in NRW, S. A 23 ff. (Drs.16/6501).

Festzuhalten bleibt, dass bei geringeren Einnahmesteigerungen oder gar vorübergehenden Einnahmerückgängen, wie sie in der Vergangenheit immer wieder aufgetreten sind, – bei im Übrigen unveränderten Annahmen – höhere Nettoneuverschuldungen zu erwarten sein dürften, als die für den Haushalt 2015 nunmehr geplanten rd. 2,2 Mrd. € und die erwarteten rd. 1,4 Mrd. €, rd. 1,3 Mrd. € und rd. 0,7 Mrd. € für die letzten Jahre 2016 bis 2018 der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung.

Zudem entfällt ein nicht unerheblicher Anteil des Abbaus der Nettoneuverschuldung auf die ab 2018 nicht mehr eingeplanten Ausgaben für Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes NRW“. Für das Planungsjahr 2017 sind noch Zuführungen i. H. v. 512 Mio. € vorgesehen.¹² Dieser Sondereffekt ist bereits in die auf rd. 0,7 Mrd. € abgebaute Nettoneuverschuldung für 2018 eingeflossen. Über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens wird der Gesetzgeber im Jahr 2017 entscheiden. Die Ablieferungen dürfen frühestens ab dem 01.01.2018 erfolgen.¹³

Darüber hinaus können im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenbremse weitere Probleme auftreten:

Die hier näher betrachtete Nettoneuverschuldung stellt allein auf den Landeshaushalt ab, d. h. nur auf den sog. Kernhaushalt. Schuldenaufnahmen außerhalb des Kernhaushalts – wie z. B. die Kreditaufnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB) – sind dabei nicht einbezogen. Der LRH hat in seinen Stellungnahmen an den Landtag mehrfach angeraten, die Möglichkeiten zur Umgehung der Schuldenbremse, z. B. durch eine Verlagerung von Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder landeseigene Gesellschaften, zu unterbinden. So sollten bei einer Betrachtung der bis 2020 zurückzuführenden Neuverschuldung die Schuldenaufnahmen der aus dem Landeshaushalt ausgelagerten Bereiche auch nicht ausgeblendet werden.

Ferner sind in den geplanten Haushalten Einnahmen aus Darlehensrückflüssen und Zinseinnahmen vom Sondervermögen BLB eingestellt. Das Darlehen des Landes an

¹² Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben, S. 41 (Drs.16/6501).

¹³ § 7 Abs. 2 und 3 Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz - EFoG) vom 20.04.1999 (GV. NRW. S. 174), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2007 (GV. NRW. S. 750).

den BLB soll bis 2020 getilgt werden. Die jährlichen Raten aus Zinsen und Tilgungen belaufen sich bis 2019 auf rd. 537,3 Mio. €. 2020 soll die Rate wegen der Schlusszahlung auf rd. 392,8 Mio. € zurückgehen, ehe sie 2021 wegen der vollständigen Rückzahlung komplett entfällt.¹⁴ Dem Landeshaushalt werden dann diese Einnahmen zur Erreichung eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts fehlen; sie müssten mithin zusätzlich erwirtschaftet werden.

Insgesamt betrachtet besteht nach wie vor die Sorge, ob die in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung vorgesehene Rückführung der Nettoneuverschuldung – von nunmehr rd. 2,2 Mrd. € im (Kern-)Haushalt 2015 bis auf rd. 0,7 Mrd. € zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2018 – auch aus heutiger Sicht realistisch geplant ist und ausreicht, die Nullverschuldung im Sinne der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu realisieren.

Zu 2. Gegenüber dem ebenfalls parlamentarisch eingebrachten Nachtragshaushalt 2014 steigen die zu erwartenden Steuereinnahmen im Haushaltsentwurf 2015 um 6,7 Prozent an. Wie beurteilen Sie den vorliegenden Steuereinnahmeansatz für 2015? Welche Auswirkungen werden sich voraussichtlich durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Zum Ansatz der Steuereinnahmen innerhalb der bisherigen Planungen der Landesregierung für die Aufstellung des Haushalts 2015 wird auf die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen. Über die Auswirkungen der November-Steuerschätzung 2014 liegen dem LRH keine Erkenntnisse vor.

Zu 3. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung in 2018 mit Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus Bundesergänzungszuweisungen von 1,4 Mrd. Euro. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig?

Sowohl die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) als auch die Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen sind abhängig von der Finanzkraft des Landes NRW im Vergleich zum Länderdurchschnitt. Bei der Berechnung der Finanzkraft eines Landes wird zu einem bestimmten Teil auch die kommunale Finanzkraft einbezogen.¹⁵ Die Ermittlung der Einnahmen aus dem Länderfinanzaus-

¹⁴ Vorlage 16/2229 (S. 14).

¹⁵ Vorlage 16/2229 (S. 5 ff.).

gleich sowie aus Bundesergänzungszuweisungen bedarf daher einer besonderen ländervergleichenden Prognose. Hierzu liegen dem LRH keine aktuellen Prüfungserkenntnisse vor.

Die Planung von Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus Bundesergänzungszuweisungen lässt darauf schließen, dass jedenfalls bis 2018 von einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft Nordrhein-Westfalens ausgegangen wird. Mit der Zweiten Ergänzungsvorlage werden die Ansätze der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen für das Haushaltsjahr 2015 um 800 Mio. € auf insgesamt 1,6 Mrd. € erhöht. Begründet werden die Ansatzveränderungen mit der Finanzkraftentwicklung im ersten Halbjahr 2014.¹⁶ Damit würde bereits im Haushaltsjahr 2015 die Größenordnung der ursprünglich erst zum Ende des aktuellen Finanzplanungsplanungszeitraums prognostizierten Einnahmen i. H. v. rd. 1,4 Mrd. € realisiert und sogar überschritten. Vor diesem Hintergrund dürfte die aktuelle Entwicklung auch Auswirkungen auf die Einnahmeerwartung für die Jahre 2016 bis 2018 haben.¹⁷

Zu 4. Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft?

Zum 31.12.2013 belief sich das verbleibende Gesamtrisiko des Landes aus der sogenannten Phoenix-Garantie auf 3,23 Mrd. €. Das u. a. zur Abdeckung des Gesamtrisikos errichtete Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ verfügte zu diesem Zeitpunkt über rd. 869 Mio. €.¹⁸ In der aktuellen Finanzplanung 2014 bis 2018 wird – wie in der vorhergehenden Finanzplanung 2013 bis 2017 – keine über die im Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ hinausgehende Vorsorge im Zusammenhang mit der Abschirmung von Haftungsrisiken in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) getroffen.¹⁹ In der früheren Finanzplanung 2012 bis 2016 waren die Haftungsrisiken in Bezug auf die EAA mit zusätzlich 900 Mio. € für 2014, 705 Mio. € für das Jahr 2015 und weiteren 850 Mio. € für das Jahr 2016 bezeichnet und

¹⁶ Drs. 16/6990 (S. 6).

¹⁷ Zu den Auswirkungen der mit der Ersten und Zweiten Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgeszentwurf 2015 bewirkten Änderungen im Hinblick auf die Mittelfristige Finanzplanung siehe im Übrigen Ausführungen zu Frage 1.

¹⁸ Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung, S. 27 (Drs.16/6501).

¹⁹ Finanzplanung 2013 bis 2017 des Landes NRW, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung, S. 23 (Drs.16/3801).

entsprechende Ausgaben in die Finanzplanung eingestellt worden.²⁰ Zur Begründung der unterbliebenen Einstellung dieser Ausgaben verweist das Finanzministerium auf „stark volatile“ Märkte; die Einschätzungen der Kapitalmarktspezialisten der EAA hätten in der Vergangenheit häufig revidiert werden müssen, weshalb die finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Haushaltsjahre nicht belastbar zu prognostizieren seien.

Trotz der dem Grunde nach bekannten Belastung für den Landeshaushalt hat das Finanzministerium davon abgesehen, die Ausgaben in der Haushalts- und Finanzplanung zu veranschlagen. Somit bleibt das Risiko bestehen, dass solche Ausgaben zu höheren Neuverschuldungen als geplant führen können.

Zu 5. In Baden-Württemberg aber auch in anderen Bundesländern 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 Abbaupfads bis 2020. Wie bewerten Sie eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden Finanzplan?

Um eine Nettoneuverschuldung im Jahr 2020 zu vermeiden, hat der LRH in seinem Jahresbericht 2013 empfohlen, das bestehende Defizit in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich schrittweise bis auf null zurückzuführen.²¹ Hierdurch bestünden konkrete Vorgaben zum vollständigen Defizitabbau bis in das Jahr 2020. Wie aus seiner aus Anlass der öffentlichen Anhörung am 22.05.2014 zum Entwurf eines Gesetzes zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020 gegenüber dem Landtag am 16.05.2014 abgegebenen Stellungnahme hervorgeht, würde der der LRH eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden, bis ins Jahr 2020 reichenden Finanzplan begrüßen.²²

Danach wäre die Aufstellung eines bis in das Jahr 2020 reichenden, verbindlichen Finanzplans ein erster, allerdings bedeutender Schritt, um die Verpflichtungen für das Land aus der Schuldenregel des Grundgesetzes einzuhalten. Weitere Schritte sollten

²⁰ Finanzplanung 2012 bis 2016 des Landes NRW, Nrn. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung, S. 23 und Nr. 2.5.2.5 Investitionen, S. 42 (Drs.16/1401).

²¹ Jahresbericht 2013 des LRH, Abschnitt C, Nr. 24 Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung (Vorlagen 16/1024 und 16/1458).

²² Stellungnahme 16/1757.

die Verankerung einer neuen Schuldenregel (Schuldenbremse) in der Landesverfassung und die möglichst präzise Konkretisierung der nach dem Grundgesetz zugelassenen Ausnahmetatbestände für bestimmte Sondersituationen in einem Ausführungsgesetz sein.²³

Zu 6. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 823 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?

Eine Entlastung des Haushalts tritt durch Globale Minderausgaben und Globale Mehreinnahmen ein, wenn die veranschlagten Globalansätze im Haushaltsvollzug bei anderen Haushaltsstellen erwirtschaftet werden.²⁴ Die Nettoneuverschuldung erhöhte sich bereits in der Planung, wenn bei sonst unveränderten Einnahme- und Ausgabetiteln keine Globalen Minderausgaben und Globalen Mehreinnahmen im Haushalt eingestellt würden.

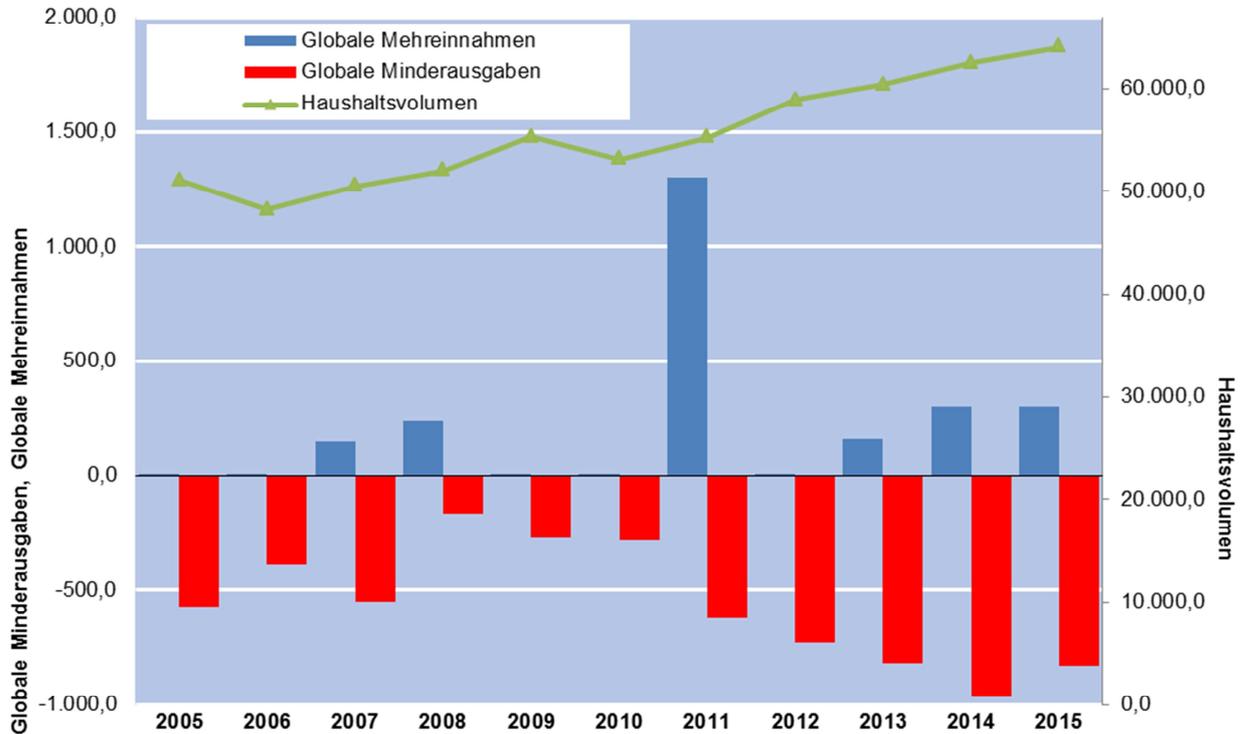
²³ Zu den weiteren Einzelheiten ist auf die Arbeit der am 11.07.2013 auf Antrag aller Fraktionen des Landtags eingesetzten „Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)“ hinzuweisen. Die Verfassungskommission ist u. a. beauftragt, den Themenkomplex „Einführung einer Schuldenbremse nebst ggf. geeigneten Sanktionsinstrumenten, Art. 83“ zu behandeln (vgl. Drs. 16/3428).

²⁴ Im Haushaltsjahr 2012, für welches zuletzt Rechnung gelegt worden ist, wurden die Globalen Minderausgaben und die Globalen Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen ausgeglichen. Siehe hierzu Jahresbericht 2014 des LRH, Abschnitt A, Nr. 2.4.

Die Globalen Mehreinnahmen und Globalen Minderausgaben haben sich von 2005 bis 2015 wie folgt entwickelt:²⁵

Abbildung 3

Globale Mehreinnahmen, Globale Minderausgaben und Haushaltsvolumen (in Mio. €)



Von 2008 bis 2014 haben die in den Haushaltsplänen veranschlagten Globalen Minderausgaben zugenommen (die negativen Ausgabeansätze haben sich erhöht). Mit dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2014 ist eine „Zunahme“ der Globalen Minderausgaben²⁶ um 100 Mio. € beabsichtigt. Einschließlich dieser Erhöhung ergeben sich im Haushalt 2014 Globale Minderausgaben i. H. v. rd. 965,0 Mio. €. Der Haushalt 2015 sieht unter Berücksichtigung der beiden Ergänzungsvorlagen – verringerte – Globale Minderausgaben von insgesamt rd. 829,5 Mio. € vor. Das Haushaltsvolumen hat seit 2010 eine stetige Steigerung erfahren. Die Globalen Minderausgaben und Globalen Mehreinnahmen machen im Haushalt 2015 einen Anteil

²⁵ 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan einschließlich Änderungen durch Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz (Drs. 16/6700). 2015: Soll-Werte nach dem Haushaltsplanentwurf einschließlich Änderungen durch die Erste Ergänzung (Drs. 16/6710) und Zweite Ergänzung (Drs. 16/6990). Die Ausführungen beziehen sich auf die „Globalen Mehreinnahmen“ (Gruppe 371) und die „Globalen Minderausgaben“ (Gruppen 462, 549 und 972). Die weiteren Globalansätze, die sich durch die Globalen Mindereinnahmen (Gruppe 372), Globalen Mehrausgaben für Personalausgaben <nur Zentralveranschlagung> (Gruppe 461), Globalen Mehrausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben (Gruppe 548) und Globalen Mehrausgaben der Gruppe 971 ergeben, blieben im Hinblick auf die Fragestellung unberücksichtigt.

²⁶ Siehe Kapitel 20 020 Titel 972 00 Globale Minderausgaben in allen Einzelplänen.

von knapp 1,8 v. H. aus. Im betrachteten Zeitraum war lediglich im Haushaltsjahr 2011 infolge der hohen Globalen Mehreinnahmen ein höherer Anteil festzustellen.²⁷

Globale Minderausgaben können in Konflikt geraten mit dem parlamentarischen Budgetrecht (Grundsatz der Einzelveranschlagung) und den Haushaltsgrundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit. Ihre Veranschlagung setzt daher voraus, dass der Haushalt realitätsbezogen und vorsichtig aufgestellt wird.²⁸ Geschieht dies, sind sie geeignet, solche Haushaltsmittel abzuschöpfen, die für Maßnahmen veranschlagt wurden, die im Laufe des Haushaltsjahres nicht realisiert werden konnten (Abschöpfung des Bodensatzes). Sie sind nach Auffassung des LRH aber darüber hinaus kein Instrument, mit dem ein Haushalt planvoll strukturell konsolidiert werden könnte.

Zu 7. 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 LRH hat stets eine entschlossene Haushaltskonsolidierung angemahnt. Durch eine Rückführung der Verschuldung ergäben sich infolge der geringeren Zinsbelastung finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten für das Land. Obwohl die Zinsbelastung – bei weiter angestiegener Verschuldung – seit 2008 wegen des günstigen Kreditmarktzins gesunken ist, wäre der Landeshaushalt bereits seit 2011 ohne Schuldenaufnahmen²⁹ und weitere Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen, wenn keine Zinsausgaben anfielen. Die nachstehende Gegenüberstellung der an den Kreditmarkt zu leistenden Zinsausgaben und der Schuldenaufnahmen verdeutlicht dies:

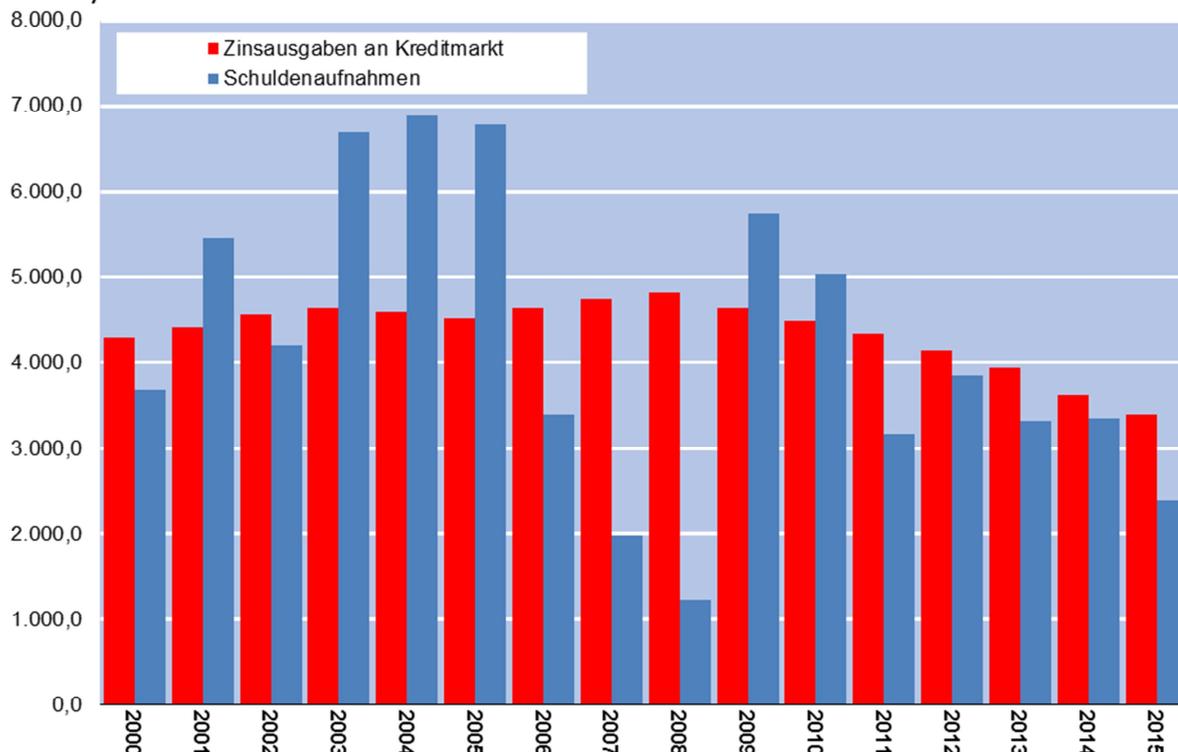
²⁷ Ihren Antrag auf Erhöhung des Ansatzes für die Globalen Mehreinnahmen zu Kapitel 20 020 Titel 371 20 zur 2. Lesung des Haushaltsgesetzentwurfs 2011 haben die die Landesregierung tragenden Landtagsfraktionen wie folgt begründet: „Im Lichte der verbesserten konjunkturellen Situation für 2011 werden Mehreinnahmen im gesamten Landeshaushalt i. H. v. 1.300 Mio. EUR erwartet.“ (Drs. 15/1720).

²⁸ Gröpl, in Gröpl, BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, München 2011, § 11 Anh., Rn. 12.

²⁹ Gemeint sind sowohl die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32) als auch die Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (Obergruppe 31).

Abbildung 4³⁰

**Zinsausgaben an Kreditmarkt und Schuldenaufnahmen
(in Mio. €)**



Zu 8. Welche Beispiele können Sie für eine entschlossene und verfassungsfeste Haushaltskonsolidierung nennen?

Der LRH betont fortgesetzt die Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung. Dies betrifft sowohl die aufgabenkritische Überprüfung der Ausgaben vor dem Hintergrund der Aufgabenerledigung des Landes als auch die dem Land – nur eingeschränkt zur Verfügung stehenden – Möglichkeiten zur Erhöhung seiner Einnahmen. Hier ist in erster Linie die Politik gefordert, die entsprechende Entscheidungen treffen müsste. Der LRH weist in seinen Prüfungen auf Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahme- und Ausgabesituation des Landes hin.

³⁰ 2000 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnung; 2013: Ist-Werte nach Kassenabschluss; 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan einschließlich Änderungen infolge Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz (Drs. 16/6700); 2015: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf einschließlich Änderungen infolge der Ersten Ergänzung (Drs. 16/6710) und der Zweiten Ergänzung (Drs. 16/6990).

Zu 9. Welche Auswirkungen haben die Weichenstellungen der Landesregierung im Landeshaushalt auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen?

Im Hinblick auf fehlende Prüfungserkenntnisse sieht der LRH von einer Stellungnahme ab.