



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
16/2206

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 – 167

Datum *16*.10.2014

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23.10.2014 zum „Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014)“

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/6700

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 eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014)“.

Mit freundlichen Grüßen

Deine
Brigitte Mandt

Dr. Brigitte Mandt

Anlage



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

zum

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

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/6700

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).

Zusammenfassung:

- ***Um die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, bedarf es nach Auffassung des LRH größerer Anstrengungen, als sie in dem vorgelegten Entwurf des Nachtragshaushalts 2014 sowie der aktuellen Finanzplanung 2014 bis 2018 unternommen worden sind.***
- ***Bei geringeren Einnahmesteigerungen oder gar einem vorübergehenden Einnahmerückgang, wie er in der Vergangenheit immer wieder aufgetreten ist, würden sich – bei im Übrigen unveränderten Parametern – höhere Nettoneuverschuldungen ergeben. In diesem Fall würde es noch schwieriger werden, die Vorgaben der Schuldenbremse 2020 einzuhalten.***
- ***Die Rückführung der Neuverschuldung von 1,3 Mrd. € im Jahr 2017 auf 700 Mio. € im Jahr 2018 basiert vor allem auf dem Wegfall der Zuführungen von über 500 Mio. € an die Versorgungsrücklage.***

Zu den gestellten Fragen äußert sich der LRH wie folgt:

Zu 1. Wie beurteilen Sie die steigende Nettoneuverschuldung von 3,2 Milliarden Euro im Nachtrag 2014 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Der LRH hat sich in seinem Jahresbericht 2013 zu den Themenkomplexen „Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung“ geäußert.¹ In seinem Jahresbericht 2014 hat er unter Zugrundelegung der seinerzeitigen Finanzplanung 2013 bis 2017 und des Haushaltsplans 2014 erneut seine Zweifel dargelegt, 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.²

Um die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, bedarf es nach Auffassung des LRH größerer Anstrengungen, als sie in dem vorgelegten Entwurf des Nachtragshaushalts 2014 entsprechend der Drs. 16/6700 sowie der aktuellen Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501) unternommen worden sind.

NRW hat – anders als die Mehrheit der Bundesländer³ – bislang keine Regelungen zur Schuldenbremse getroffen und somit von den in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten (noch) keinen Gebrauch gemacht. Mithin dürfen nach der derzeitigen Rechtslage ab 2020 keine neuen Kredite⁴ mehr aufgenommen und bei der Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse weder bestimmte Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts herausgenommen noch besondere Effekte oder Komponenten einbezogen werden.⁵

Bei einem in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalt (Vorgabe aus Art. 81 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung für das Land NRW) ergibt sich die Nettoneuverschuldung

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

² Jahresbericht 2014 des LRH, Abschnitt A, Nr. 5.4 Verschuldungssituation des Landes (Vorlage 16/2036).

³ Siehe hierzu Vorlage des Finanzministeriums des Landes NRW vom 25.08.2014 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW zur „Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern“ (Vorlage 16/2115) und Stellungnahme des LRH vom 16.05.2014 anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 22.05.2014 zum „Gesetz zur Vorlage einer verbindlichen Finanzplanung bis 2020“ (Stellungnahme 16/1757).

⁴ Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne „Einnahmen aus Krediten“ auszugleichen.

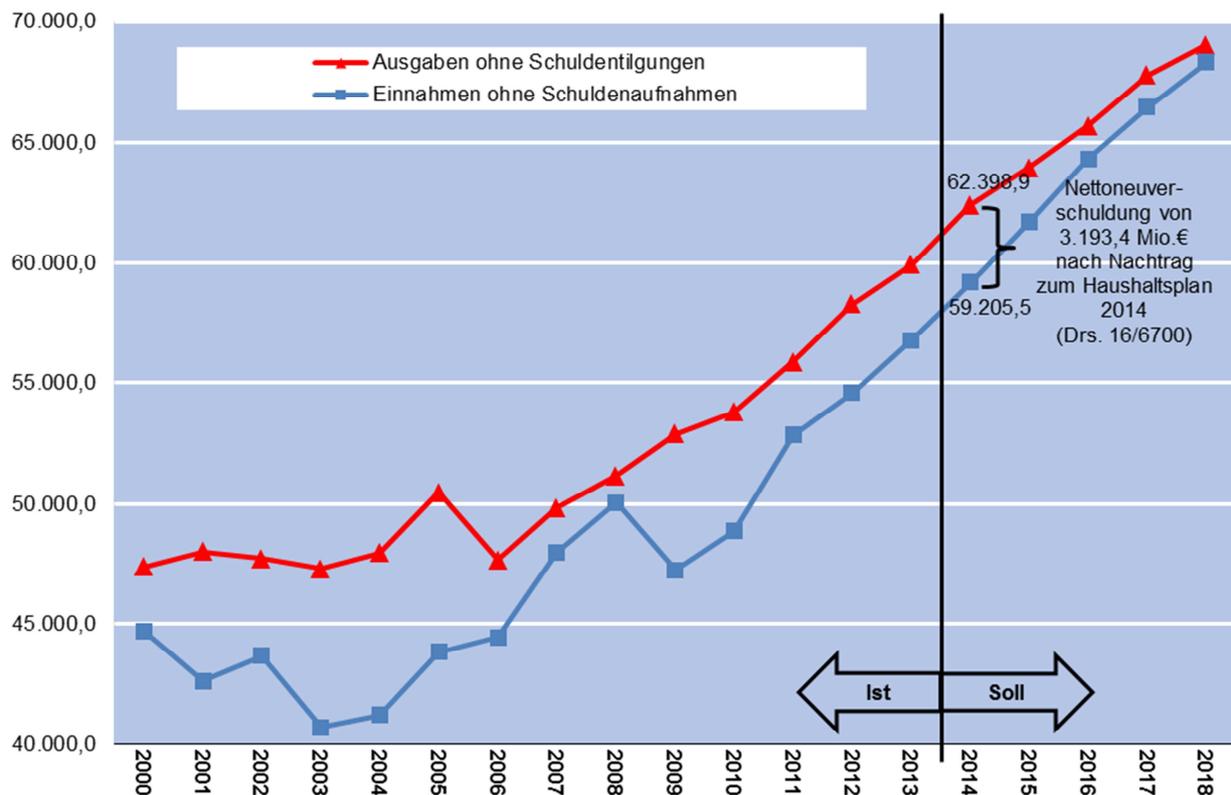
⁵ Siehe hierzu Jahresbericht 2013 des LRH, Abschnitt C, Nrn. 24.1.6 Ausnahmen vom Verbot einer Neuverschuldung und 24.1.8 Finanzielle Transaktionen (Vorlage 16/1024).

schuldung aus der Differenz zwischen den Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen (eigenfinanzierte Einnahmen) und den Ausgaben ohne Schuldentilgungen. Die Frage nach der Beurteilung der Nettoneuverschuldung vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse stellt daher darauf ab, ob sich die eigenfinanzierten 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 aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung 2018⁶; 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. €)

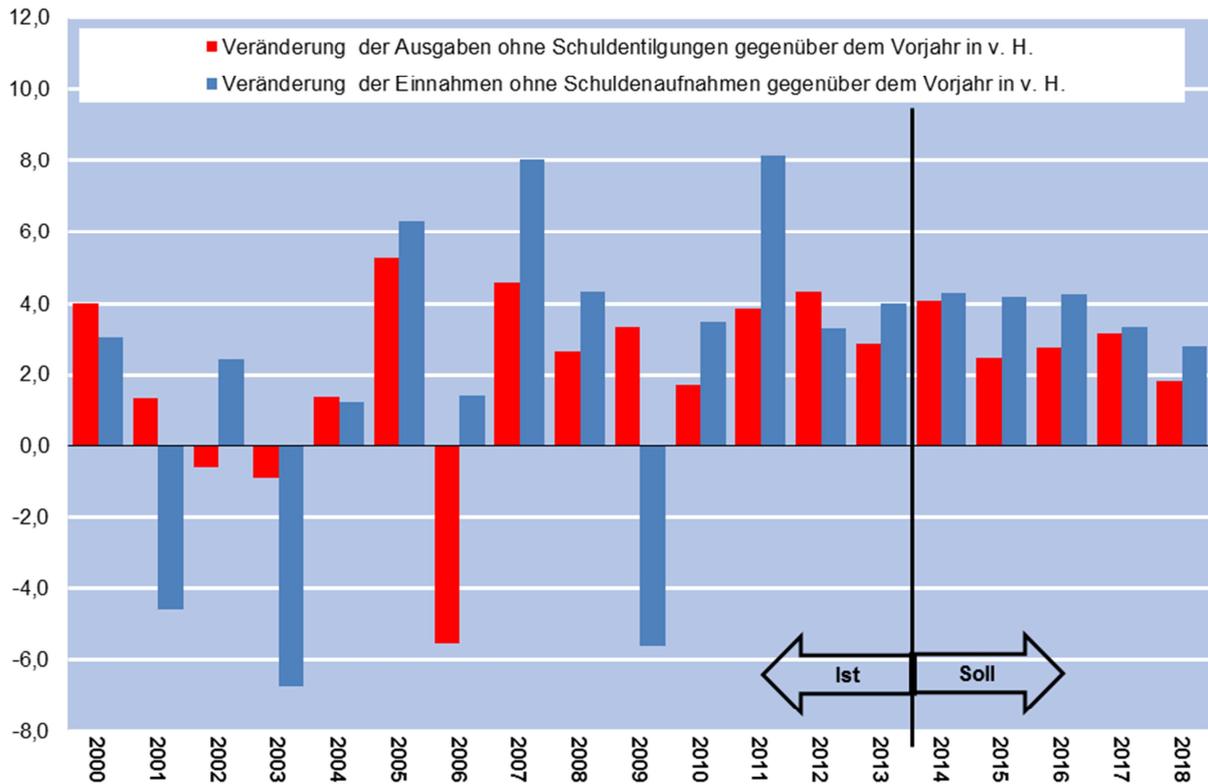


⁶ 2000 bis 2012: Ist-Werte nach Haushaltsrechnung; 2013: Ist-Werte nach Kassenabschluss; 2014: Soll-Werte nach Haushaltsplan einschließlich Änderungen infolge Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz (Drs. 16/6700); 2015: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf einschließlich Änderungen infolge der Ersten Ergänzung (Drs. 16/6710) und der Zweiten Ergänzung (Drs. 16/6990); 2016 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drs. 16/6501).

Die prozentualen Veränderungen stellen sich in der Entwicklung wie folgt dar:

Abbildung 2

Entwicklung der Vorjahresveränderungen der Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt ohne Schuldentilgungen und Schuldenaufnahmen (in v. H.)



Die Abbildungen verdeutlichen, dass die eigenfinanzierten Einnahmen im Gegensatz zu den Ausgaben ohne Schuldentilgungen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren eine wechselhaftere Entwicklung aufwiesen. Der Anstieg in 2005 bzw. Rückgang in 2006 bei den Ausgaben ohne Schuldentilgungen basiert auf einer Sonderbewegung in 2005.⁷ Der zuletzt eingetretene Rückgang bei den Einnahmen ohne Schuldenaufnahmen im Jahre 2009 ist Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Unter Einbeziehung der Änderungen durch den Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2014 sowie den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2015 einschließlich der Ersten und Zweiten Ergänzungsvorlage werden im Planungszeitraum 2014 bis 2018

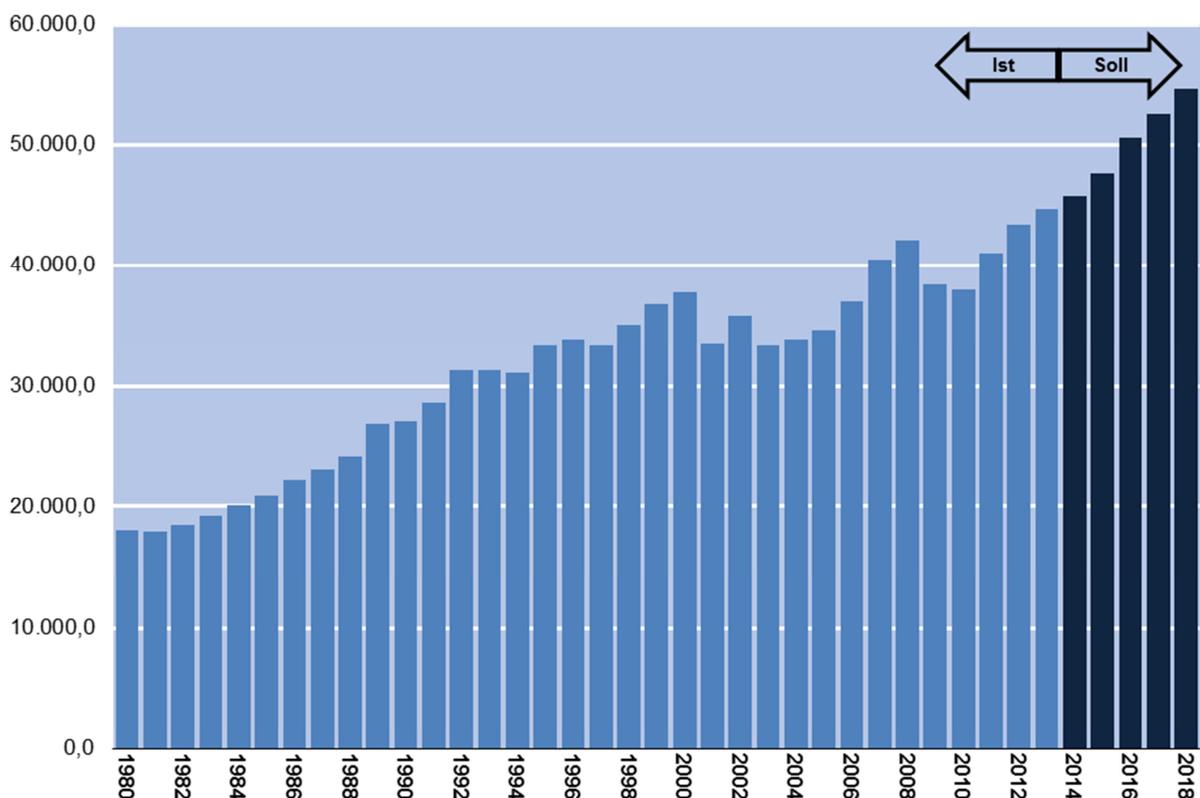
⁷ Es ging um die „Re-Investition“ von Kapitalmitteln zur Umsetzung der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission gegen die WestLB AG im Zusammenhang mit der Einbringung des Vermögens der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW wie auch um weitere Investitionen in Form von Kapitalzuführungen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW und an die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes. Wegen der Einzelheiten vgl. Jahresbericht 2005 des LRH, Beitrag Nr. 6.2.4.2 Sondereffekt für den Haushalt 2005 mit Auswirkungen auf die Kreditfinanzierungsgrenze, S. 66 f. (Drs. 14/25) und Jahresbericht 2007 des LRH, Beitrag Nr. 5.15 Investitionen, S. 55 f. (Drs. 14/4461).

durchgehende Einnahmensteigerungen zwischen 2,8 v. H. und 4,3 v. H. zugrunde gelegt. Sie werden getragen von den erwarteten jährlichen Steuerzuwächsen zwischen 3,8 und 6,2 v. H.⁸

Die Entwicklung der Steuereinnahmen stellt sich – bezogen auf die Ist-Ergebnisse der Jahre 1980 bis 2013 einerseits und die prognostizierte Entwicklung bis zum Ende des laufenden Zeitraums der Finanzplanung im Jahr 2018 andererseits – wie folgt dar:⁹

Abbildung 3

Steuereinnahmen (in Mio. €)



Die für den Nachtragshaushalt 2014 geplante Nettoneuverschuldung von rd. 3,2 Mrd. € soll bis 2018 auf rd. 0,7 Mrd. € zurückgeführt werden. Bei geringeren

⁸ Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen, S. 31 ff. (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 Haushaltsgesetzesentwurfs 2015, Drs. 16/6990, sind dabei berücksichtigt) und 2016 i. H. v. 50.588,0 Mio. €.

⁹ 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).

Einnahmesteigerungen oder gar einem vorübergehenden Einnahmerückgang, wie er in der Vergangenheit immer wieder aufgetreten ist, würden sich – bei im Übrigen unveränderten Parametern – höhere Nettoneuverschuldungen ergeben. In diesem Fall würde es noch schwieriger werden, die Vorgaben der Schuldenbremse 2020 einzuhalten.

Bislang werden nur die Steuereinnahmeansätze für die Haushaltsjahre 2014 und 2015 an die aktuelle Entwicklung angepasst. So sieht der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2014 vom 02.09.2014 (Drs. 16/6700) u. a. eine Absenkung der Steuereinnahmen um insgesamt 1.171 Mio. € und eine Erhöhung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt 540 Mio. € vor. In der Summe ergibt sich hierdurch eine Haushaltsverschlechterung um 631 Mio. €. Mit der Zweiten Ergänzungsvorlage zum Haushaltsgesetzentwurf 2015 vom 07.10.2014 (Drs. 16/6990) werden die Ansätze für die Steuereinnahmen um 1.234 Mio. € auf 47.650 Mio. € herabgesetzt und die Ansätze für die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen um insgesamt 800 Mio. € erhöht. Hierdurch ergeben sich Mindereinnahmen i. H. v. insgesamt 434 Mio. €, die nach den aktuellen Planungen für 2015 vor allem durch Mehreinnahmen bei anderen Haushaltsstellen wettgemacht werden können.

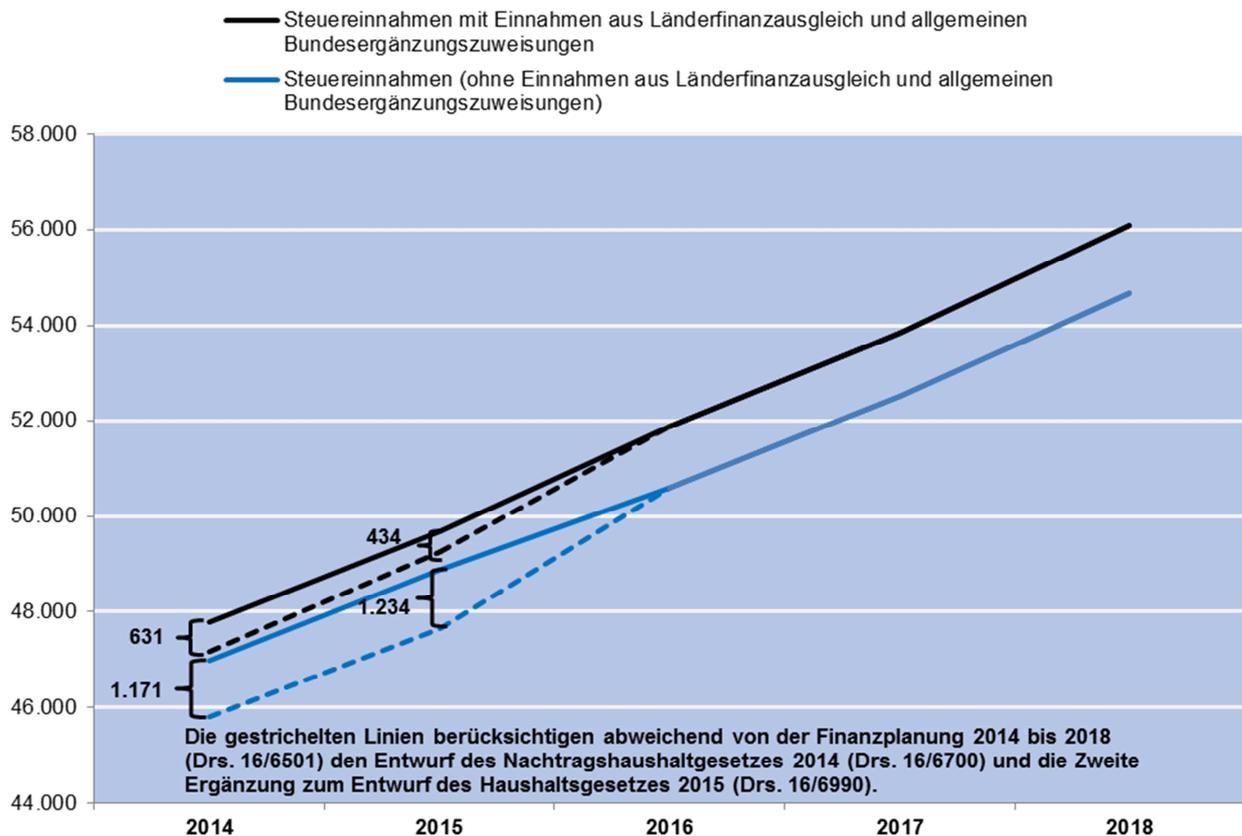
Da keine Angaben gemacht werden, ob der Steuerrückgang einmalig ist oder durch Nachholeffekte kompensiert werden wird, dürfte sich der bei den steuerinduzierten Einnahmen insgesamt ergebende negative Effekt nicht nur auf die Haushalte 2014 und 2015, sondern auch auf die Planungen der Folgejahre und somit auf den gesamten weiteren Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung auswirken. Diese These wird auch durch die Ausführungen des Finanzministeriums in seinem aktuellen Finanzbericht 2015 gestützt; hiernach nehmen die Schwierigkeiten der Steuerschätzung mit zeitlichem Abstand zur Schätzperiode zu. 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.¹⁰

¹⁰ Finanzbericht 2015 des Landes NRW, Nr. 3.5 Zuverlässigkeit der Schätzergebnisse in NRW, S. A 23 ff. (Drs.16/6501).

Die nachstehende Abbildung verdeutlicht die bislang nur für 2014 und 2015 vorgesehene Anpassung bei den von den Steuern abhängigen Einnahmen gegenüber der derzeit aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung vom 29.08.2014:

Abbildung 4

Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (in Mio. €)



In den beiden Ergänzungsvorlagen zum Haushaltsgesetzesentwurf 2015 wurden zwar Veränderungen wie Mindereinnahmen bei den steuerinduzierten Einnahmen oder Personalmehrausgaben infolge der Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 aufgezeigt. Jedoch lässt die unterbliebene Darstellung der Auswirkungen dieser Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben auf die Finanzplanungsjahre 2016 bis 2018 eine verlässliche Aussage über die Einhaltung der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse im Jahr 2020 nicht zu.

Weiterhin sollte bei der Beurteilung der Einhaltung der Schuldenbremse beachtet werden, dass neben den Steuerzuwächsen 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“ entfällt. Für das Planungsjahr 2017 sind noch Zuführungen i. H. v. 512 Mio. € vorgesehen.¹¹ 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.¹²

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 – u. a. auch in dem eingangs erwähnten Jahresberichtsbeitrag – 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 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.¹³ Dem Landeshaushalt werden dann diese Einnahmen zur Erreichung eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts fehlen; sie müssten mithin zusätzlich erwirtschaftet werden.

¹¹ Finanzplanung 2014 bis 2018 des Landes NRW, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben, S. 41 (Drs.16/6501).

¹² § 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).

¹³ Vorlage 16/2229 (S. 14).

Insgesamt betrachtet besteht nach wie vor die Sorge, ob die in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung vorgesehene Rückführung der Nettoneuverschuldung – von rd. 3,2 Mrd. € im Nachtragshaushalt 2014 bis auf rd. 0,7 Mrd. € zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2018 – realistisch geplant ist und ausreicht, die Nullverschuldung im Sinne der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu realisieren.

Zu 2. Gegenüber dem verabschiedeten Haushalt 2014 hat die Landesregierung die Steuereinnahmeerwartungen um 1,2 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Wie beurteilen Sie die dem Nachtrag zu Grunde liegende Steuereinnahmeerwartung für 2014? Lassen sich Gründe für die geringeren Steuereinnahmeerwartungen bezogen auf Nordrhein-Westfalen ausmachen?

Zum Ansatz der Steuereinnahmen innerhalb der bisherigen Planungen der Landesregierung im Entwurf des Nachtragshaushalts 2014 wird auf die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen. Über die in der Begründung zum Gesetzentwurf gemachten Ausführungen der Landesregierung zur Absenkung der Steuereinnahmen hinaus liegen dem LRH derzeit keine Prüfungserkenntnisse vor.

Zu 3. Durch die geringere Steuerkraft im Ländervergleich ergeben sich höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus den Bundesergänzungszuweisungen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig?

Die Erhöhung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich von 570 Mio. € auf 870 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 212 60) und die Erhöhung der Einnahmen aus Bundesergänzungszuweisungen von 250 Mio. € auf 490 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 211 60) wurden im Entwurf des Nachtragshaushalts 2014 mit der Finanzkraftentwicklung im ersten Halbjahr 2014 begründet.

Sowohl die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) als auch die Einnahmen aus den 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.¹⁴ Die Ermittlung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aus den Bundesergänzungszuweisungen bedarf daher einer

¹⁴ Vorlage 16/2229 (S. 5 ff.).

besonderen ländervergleichenden Prognose. Hierzu liegen dem LRH keine aktuellen Prüfungserkenntnisse vor.

Zu 4. Wie beurteilen Sie die im Nachtragsentwurf enthaltene zusätzliche Globale Minderausgabe von 100 Millionen Euro als Auswirkung der Haushaltssperre?

Mit dem Nachtragshaushalt 2014 soll der Ansatz der Globalen Minderausgaben in allen Einzelplänen (Kapitel 20 020 Titel 972 00) von rd. - 619,6 Mio. € auf rd. - 719,6 Mio. € geändert werden. Als Begründung wird angegeben, dass infolge der am 01.07.2014 verhängten haushaltswirtschaftlichen Sperre von zusätzlichen Einsparungen in einer Größenordnung von rd. 100 Mio. € ausgegangen wird. Zu den konkreten finanziellen Auswirkungen der Haushaltssperre liegen dem LRH keine Prüfungserkenntnisse vor. Angesichts ihres Anteils von rd. 0,16 v. H. am gesamten Haushaltsvolumen i. H. v. rd. 62.550,5 Mio. € ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Ausgaben von der Haushaltssperre nicht erfasst worden ist.