



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
16/3028**

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 – 186

Datum *17*.09.2015

**Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 22.09.2015 zum
„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016)“**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/9300

Ihr Schreiben vom 07.09.2015, Gz. I.1

Sehr geehrte Frau Präsidentin, *liebe Carina,*

anliegende Entscheidung des Großen Kollegiums vom 17.09.2015 übersende ich Ihnen
im Hinblick auf die öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am
22.09.2015.

Mit freundlichen Grüßen

Deine
Brigitte Mandt

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

zum

„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2016 (Haushaltsgesetz 2016)“
Gesetzentwurf der Landesregierung vom 20.08.2015, Drucksache 16/9300,

für die

öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

am 22.09.2015

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich – entsprechend der Aufgabe und Zuständigkeit des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) – auf Äußerungen zu allgemeinen Haushaltsfragen und Fragen der Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen (NRW).

Durch die von der Landesregierung angekündigten Maßnahmen, mit denen der erheblichen Flüchtlingszunahme begegnet werden soll, ist absehbar, dass der Haushaltsplanentwurf 2016 einer Änderung bedarf.

Hierdurch wird auch die Finanzplanung 2015 bis 2019 in einigen Bereichen überholt sein.

Über die Höhe der Haushaltsmehrbelastungen kann zur Zeit noch keine konkrete Aussage getroffen werden. Ebenso ist offen, ob die Mehrbelastungen durch höhere finanzielle Unterstützungsleistungen des Bundes, Steuermehreinnahmen und anhaltende Zinsminderausgaben ausgeglichen werden können.

Im Vergleich zu der vorherigen Mittelfristigen Finanzplanung sind die Zinsausgabenansätze deutlich reduziert worden. Für 2018 beträgt die Ersparnis 1.125 Mio. €.

Ausgaben, die aufgrund der Haftungszusagen in Bezug auf die Erste Abwicklungsanstalt anfallen könnten, sind in der Finanzplanung 2015 bis 2019 weiterhin nicht berücksichtigt.

Die beabsichtigte zusätzliche Tilgung des Landesdarlehens von etwa 400 Mio. € durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen trägt im Haushaltsjahr 2016 zu einer geringeren Nettoneuverschuldung bei.

Die geplante Errichtung eines Pensionsfonds mit geringeren Zuführungen, als sie ursprünglich für die beiden Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ und „Versorgungsfonds“ vorgesehen waren, sorgt ab 2017 für eine erhebliche Entlastung des Landeshaushalts zum Nachteil späterer Haushalte. 2017 beträgt die Entlastung rd. 790 Mio. € und 2018 rd. 700 Mio. €. In den Folgejahren würde sie weiter

steigen. Aus Gründen der Generationengerechtigkeit sollten die entsprechenden Beträge zur effektiven Tilgung von Altschulden eingesetzt werden.

Der Finanzminister hat am 03.09.2015 in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltsgesetzentwurfs 2016 in den Landtag im Hinblick auf die enorme Flüchtlingszunahme erklärt, dass ein dritter Nachtragshaushalt für 2015 und eine Ergänzung zum Haushaltsentwurf 2016 notwendig sein würden.¹ Die Ministerpräsidentin hat den Landtag über die aktuelle Situation der Flüchtlingspolitik unterrichtet und auf einen erheblichen Mehrbedarf an Haushaltsmitteln und Stellen hingewiesen.² Da die Ergänzungsvorlage mit den genauen Auswirkungen auf den Landeshaushalt derzeit nicht vorliegt, berücksichtigt diese Stellungnahme die Daten des Haushaltsplanentwurfs 2016 und der Finanzplanung 2015 bis 2019. Die bekannt gegebenen Maßnahmen, mit denen der Flüchtlingszunahme begegnet werden soll, lassen jedoch absehen, dass der Haushaltsentwurf 2016 nicht unwesentlich geändert werden und die Mittelfristige Finanzplanung dann in einigen Bereichen überholt sein wird. Ob die entsprechenden Mehrausgaben zu einer höheren Nettoneuverschuldung führen werden, dürfte wesentlich von der finanziellen Unterstützung des Bundes sowie der Entwicklung der Steuereinnahmen und der Zinsausgaben abhängig sein.

Zur Situation des Landeshaushalts wird auf den Teil A des diesjährigen Jahresberichts des LRH³ und auf die Sachstandsaktualisierung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle vom 08.09.2015⁴ verwiesen. Dort wurden neben aktuellen Entwicklungen auch einige Besonderheiten aufgeführt. Zu letzteren zählen u. a. die erhöhten Darlehensrückflüsse vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW. Ursprünglich war für 2016 eine Tilgung des Landesdarlehens von rd. 449,8 Mio. € vorgesehen. Nach dem aktuellen Haushaltsplanentwurf 2016 beträgt die Tilgung jedoch rd. 858,1 Mio. €. ⁵ Die um rd. 400 Mio. € höhere Tilgung trägt zu einer geringeren Nettoneuverschuldung bei. Al-

¹ Siehe Pressemitteilung des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 03.09.2015 „Haushaltseinbringung 2016: Landesregierung investiert in Kommunen und Bildung - Nettoneuverschuldung sinkt auf 1,48 Mrd. Euro“ und die dort eingestellten Anlagen „Der Haushaltsgesetzentwurf 2016 auf einen Blick“ und „Rede zur 1. Lesung der Einbringung des Haushaltsgesetzentwurfs“ (http://www.fm.nrw.de/presse/2015_09_03_Einbringung.php).

² Siehe Plenarprotokoll 16/90, S. 9167 ff.

³ Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 21 bis 75).

⁴ Vorlage 16/3193.

⁵ Vorlage 16/3193 (Sachstandsdarstellung zu Teil A, S. 5).

lerdings sei angemerkt, dass die Sondertilgung des mit 4,1 v. H.⁶ verzinster Annuitätendarlehens angesichts des derzeitigen Refinanzierungszinssatzes⁷ zu einem finanziellen Nachteil für den Landeshaushalt aufgrund entgangener Zinseinnahmen führt. Den entsprechenden, nicht unerheblichen Vorteil, der sich über die gesamte ursprünglich angenommene Laufzeit bis 2020 auswirkt, hat der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb. Die das Landesdarlehen umfassende Titelgruppe enthält weder im Haushaltsplanentwurf 2016⁸ noch im Erläuterungsband⁹ Angaben über etwaige „Vorfälligkeitszinsen“ oder andere Ausgleichszahlungen.

Vor diesem Hintergrund äußert sich der LRH auf die gestellten Fragen wie folgt:

⁶ Vorlage 16/2229, S. 14.

⁷ Drucksache 16/9537, S. 4.

⁸ Haushaltsplanentwurf 2016, Kapitel 12 020, Titelgruppe 82.

⁹ Vorlage 16/3178, S. 22.

Zu 1. Mit dem Gesetzentwurf zur Errichtung des Pensionsfonds plant die Landesregierung, die Zuführungen an den Versorgungsfonds zur finanziellen Absicherung der Beamtenpensionen ab 2017 auf 200 Mio. € jährlich zu kürzen. Bislang war für 2017 eine Zuführung von knapp 800 Mio. € geplant. Die Zuführungen steigen bislang zudem jeweils um mehr als 100 Mio. € jährlich an, so dass in 2019 mit einer Zuführung von mehr als 1 Mrd. € zu rechnen gewesen wäre. Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die von der Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes in 2019 geplante Neuverschuldung von Null €? Welche Auswirkungen hat die drastische Reduzierung der Vorsorge für Beamtenpensionen auf die häushälterischen Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber bzw. Generationen?

Mit dem „Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“¹⁰ sollen die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Versorgungsrücklage) und „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Versorgungsfonds) ab dem Jahr 2017 zu einem Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Pensionsfonds) zusammengelegt werden. Nach dem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, dem Pensionsfonds das bereits angesparte Vermögen zu übertragen und – entgegen den Ausführungen in der Fragestellung und in der Mittelfristigen Finanzplanung¹¹ nicht ab 2017, sondern erst – ab 2018¹² jährlich 200 Mio. € zuzuführen. Im Jahr 2017 sollen dem Pensionsfonds die Beträge zugeführt werden, die sich nach derzeitigem Recht für die Versorgungsrücklage ergeben. Daher wirkt sich das Gesetzesvorhaben hinsichtlich der Versorgungsrücklage nicht finanziell auf den Landeshaushalt 2017 aus, weil die ohnehin ursprünglich nur bis zu diesem Jahr geplanten Zuführungen lediglich an den Pensionsfonds geleistet werden. Das Vorhaben führt aber – wie in der Fragestellung dargestellt – zu geringeren Ausgaben und zwar für die bislang geplanten Zuführungen an den Versorgungsfonds.

Die nachstehende Abbildung zeigt von 2006 bis 2014 den tatsächlichen Verlauf und ab 2015 die Entwicklung der Zuführungen hinsichtlich des Versorgungsfonds, die einerseits ursprünglich geplant gewesen und andererseits unter Berücksichtigung des Gesetzentwurfs nunmehr geplant ist:

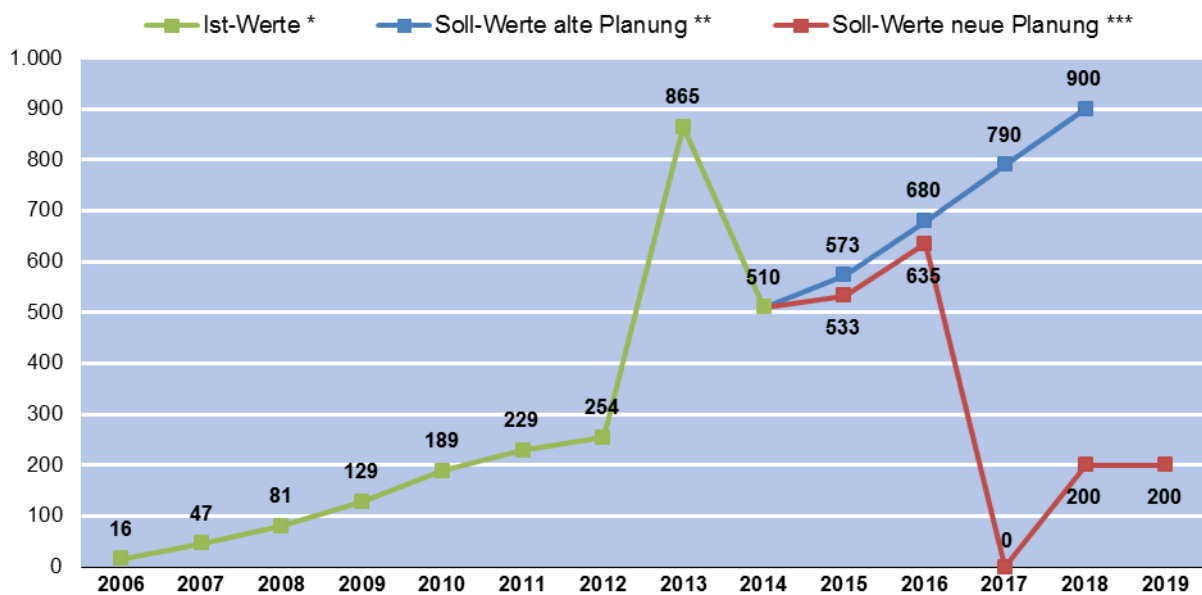
¹⁰ Drucksache 16/9568.

¹¹ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 41).

¹² Drucksache 16/9568, S. 2, 6, 10 und 12. Sollte der Gesetzentwurf in der jetzigen Fassung beschlossen werden, könnte die für 2017 erfolgte Berücksichtigung der Zuführung von 200 Mio. € in der Mittelfristigen Finanzplanung zu korrigieren sein, wodurch sich die bisher angenommene Nettoneuverschuldung in 2017 von rd. 1.268,6 Mio. € auf 1.068,6 Mio. € verringern dürfte.

Abbildung 1

Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ bzw. nach neuer Planung ab 2017 an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ ohne die Zuführung hinsichtlich der Versorgungsrücklage für 2017 (in Mio. €)



* 2006 bis 2014: Ist-Werte nach Haushaltsrechnungen und für 2014 nach Kassenabschluss (Kapitel 20 020 Titel 919 10).

** 2015 bis 2018: Soll-Werte nach Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drucksache 16/6501, S. 41).

*** 2015 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drucksache 16/9301, S. 41). Jedoch wurde abweichend angenommen, dass die jährlichen Zuführungen von 200 Mio. € erst ab 2018 (Drucksache 16/9568) geleistet werden.

Die Zuführungen nach den Ist-Werten und nach den Soll-Werten der letztjährigen Finanzplanung zeigen einen stetig steigenden Verlauf. Eine Ausnahme bildet lediglich der Übergang von 2013 nach 2014, der durch eine im Nachtragshaushaltsplan 2013 etatierte Sonderzuführung von 525 Mio. € begründet ist.¹³ Die Zuführungen nach der neuen Finanzplanung weichen 2015 und 2016 nur geringfügig von den ursprünglich geplanten Zuführungsbeträgen ab. 2017 beträgt die Abweichung jedoch 790 Mio. € und 2018, also in dem Jahr, in dem die jährlichen Zuführungen von 200 Mio. € nach dem Gesetzentwurf erstmals erfolgen sollen, immer noch 700 Mio. €. In den Folgejahren würden die mit dem Gesetzentwurf einhergehenden Minderausgaben gegenüber der derzeitigen gesetzlichen Regelung weiter ansteigen. Denn es soll nur noch ein fester Betrag von 200 Mio. € pro Jahr zugewiesen werden. Bisher erhöht noch jede Neueinstellung eines

¹³ Eine Überprüfung der für die Zuführung zum Versorgungsfonds maßgeblichen Personalzugangszahlen hatte einen Korrekturbedarf für die Jahre 2006 bis 2013 ergeben; hieraus ergab sich ein Mehrbedarf von 345 Mio. €. Der weitere Mehrbedarf von 180 Mio. € resultierte aus einem versicherungsmathematischen Gutachten über die Angemessenheit des Zuführungsbetrags. Siehe Nachtragshaushaltsplan 2013: Begründung zu Kapitel 20 020, Titel 919 10.

Besoldungsberechtigten den Personenkreis, für den Zuführungen zu leisten sind.¹⁴ Auch muss der Zuführungsbetrag bei einer linearen Erhöhung der Besoldung entsprechend angepasst werden.¹⁵ Daher wäre es durchaus möglich gewesen, dass in die Planung für 2019 – wie in der Fragestellung angedeutet – ein Zuführungsbetrag von rd. 1 Mrd. € als Ausgabe hätte eingestellt werden müssen.

Die dargestellten Minderausgaben führen zu einer verringerten Nettoneuverschuldung in den jeweiligen Planungsjahren. Dabei wird der Haushalt im Jahr 2018 bereits durch den schon in der vorherigen Finanzplanung eingeplanten Wegfall der Zuführungen an die Versorgungsrücklage um rd. 500 Mio. € entlastet.¹⁶ Hier wäre ein „gleitender“ Übergang, also eine Verteilung des Einspareffekts im Landeshaushalt auch auf nachfolgende Haushaltsjahre, wünschenswert. Dies gilt umso mehr, da auch die Zuführungen an die Versorgungsrücklage – zumindest seit 2013 wieder – bis 2017 weiter ansteigen und danach in 2018 komplett entfallen sollen.¹⁷ Denn es gilt zu beachten, dass erst in 2027 der erwartete Höchststand an versorgungsberechtigten Personen erreicht wird und die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in den Folgejahren bis 2040 nur leicht zurückgeht.¹⁸ Die mit dem Gesetzentwurf zur Errichtung des Pensionsfonds einhergehenden zusätzlichen Haushaltsentlastungen, die schon ab 2017 wirken, tragen weder zur Abfederung der Spitzen der Versorgungslasten noch zu der einst angedachten Sicherstellung von 70 v. H. der Versorgungsausgaben für die ab 2006 neu eingestellten Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter bei.¹⁹

Dass in der Finanzplanung 2015 bis 2019 keine Ablieferungen von den Sondervermögen an den Landeshaushalt vorgesehen sind, führt zu keiner anderen Beurteilung. Denn über Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung der Versorgungsrücklage hat der Gesetzgeber nach jetziger Rechtslage im Jahr 2017 zu entscheiden. Diese Ablieferungen dür-

¹⁴ § 15 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 14 des Gesetzes zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondsgesetz - EFoG) vom 20.04.1999 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. – S. 174), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20.12.2007 (GV. NRW. S. 750).

¹⁵ § 15 Abs. 1 Satz 2 EFoG.

¹⁶ Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/6501, S. 41); Stellungnahme des LRH (Stellungnahme 16/2206, S. 2 und 8 f.).

¹⁷ Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 43); Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 40).

¹⁸ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drucksache 16/9301, S. 38 f.).

¹⁹ Vorlage 16/1215; Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 48 f.).

fen frühestens ab dem 01.01.2018 erfolgen.²⁰ In Anbetracht der weiter ansteigenden Versorgungsausgaben wären Entnahmen zu diesem frühestmöglichen Zeitpunkt nicht opportun. Nennenswerte Ablieferungen aus dem Versorgungsfonds wären aufgrund der (derzeit noch bestehenden) Zweckbestimmung²¹ erst in weiter Zukunft möglich.

Die geringeren Mittelansparungen in den Sondervermögen zur Finanzierung der in späteren Haushaltsjahren anfallenden Versorgungsausgaben reduzieren die haushälterischen Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber. Denn es werden weniger Mittel, die in späteren Jahren zur Finanzierung der heute erworbenen Versorgungsansprüche verwendet werden können, zurückgelegt. Dies belastet künftige Generationen.

Künftige Generationen werden aber nicht nur durch eine unzureichende Vorsorge für die Versorgungsansprüche belastet, sondern auch durch den bereits erreichten hohen Schuldenstand des Landes. Dieser betrug Ende des Haushaltsjahres 2014 rd. 142,1 Mrd. €.²² Um künftige Generationen nicht schlechter zu stellen, sollten im Falle einer Beschlussfassung des Gesetzentwurfs zur Errichtung eines Pensionsfonds in Höhe der ab 2017 eintretenden Haushaltsentlastungen Altschulden effektiv getilgt werden. Das würde bedeuten, dass ein ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichener Haushalt ohne Berücksichtigung der sich durch den Gesetzentwurf ergebenden Minderausgaben erreicht werden müsste, damit diese Minderausgaben zum Abbau der Verschuldung eingesetzt werden können.

²⁰ § 7 Abs. 2 und 3 EFoG.

²¹ § 16 i. V. m. § 14 EFoG.

²² Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 64).

Zu 2. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung für den Finanzplanungszeitraum mit einer Finanzkraft von 97 v. H. des Länderdurchschnitts. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung, auch aus wirtschaftlicher Perspektive, langfristig? Welche konkreten Auswirkungen hätte der Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs für den Landeshaushalt?

In der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung werden die Belastungen des Landes im Umsatzsteuerausgleich gestützt auf die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2015 wie folgt beziffert: 2015 rd. 1,9 Mrd. €, 2016 rd. 2,2 Mrd. €, 2017 rd. 2,3 Mrd. €, 2018 rd. 2,4 Mrd. € und 2019 rd. 2,5 Mrd. €. ²³

Im Hinblick auf fehlende ausreichende Erkenntnisse, insbesondere zur Finanzkraft anderer Länder, sieht der LRH von einer weitergehenden Stellungnahme ab.

Zu 3. Welche Auswirkungen haben Weichenstellungen der Landesregierung im Landeshaushalt auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, vor allem im Hinblick auf die Mehrinvestitionen im Bereich Krankenhäuser und Uniklinken und auf Infrastrukturmaßnahmen wie Breitbandausbau und den Ausbau digitaler Infrastruktur?

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

Allgemein lässt sich feststellen, dass die im Haushaltsplanentwurf 2016 und in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung von 2017 bis 2019 eingestellten Investitionen im Sinne von § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 der Landeshaushaltsordnung zwischen rd. 5,8 und rd. 6,1 Mrd. € liegen. Damit sind diese Planungswerte höher als die in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben von rd. 5,2 Mrd. €. ²⁴

²³ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.1.2 Übrige Einnahmen (Drucksache 16/9301, S. 33).

²⁴ Zur Entwicklung der Investitionsausgaben siehe auch Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 55 f.).

Zu 4. Wie beurteilen Sie die im Landeshaushalt für den Bereich Digitalisierung insgesamt bereitgestellten Mittel? Wie beurteilen Sie die von der Landesregierung beabsichtigte Aufteilung der Digitalen Dividenden II i. H. v. 45 Mio. € auf die Einzelpläne Wirtschaft, Umwelt und Bauen?

Über die Höhe der im Landeshaushalt für den Bereich Digitalisierung bereitgestellten Mittel liegen dem LRH keine Erkenntnisse vor. Auch über die Verteilung der Mittel aus der „Digitalen Dividende II“ besitzt er keine näheren Informationen. Daher wird insgesamt von einer Stellungnahme abgesehen.

Zu 5. und 6.

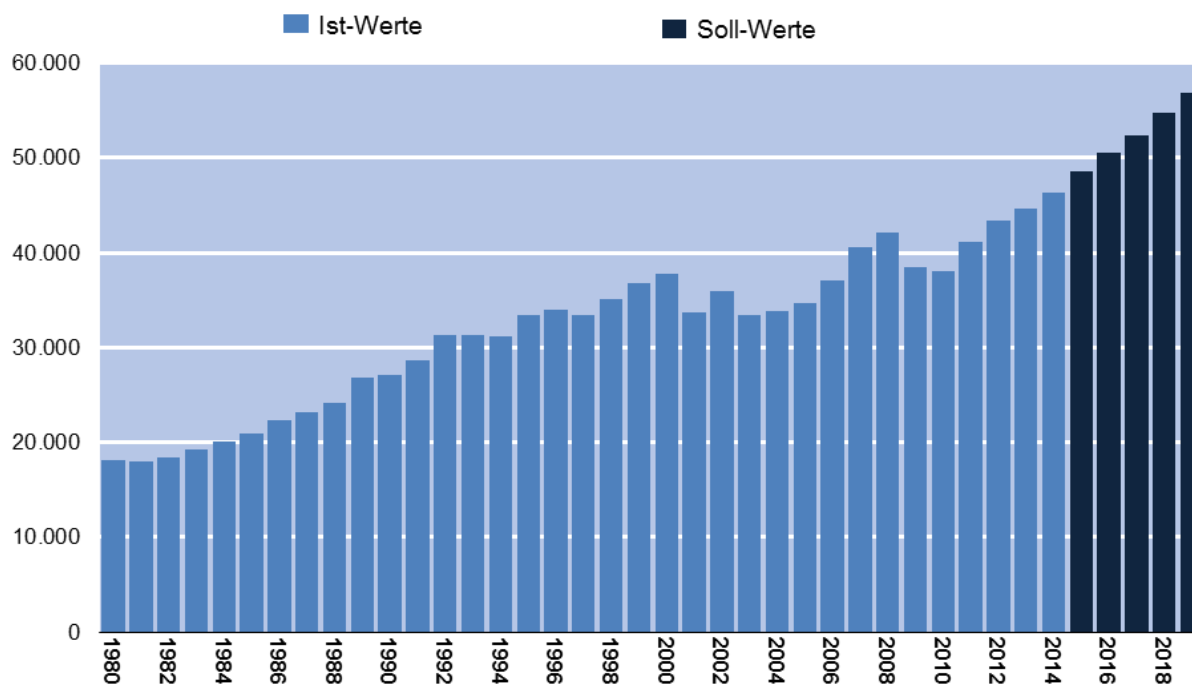
Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz von 50,5 Mrd. € für 2016? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung von 56,9 Mrd. € für 2019? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Die Entwicklung der Steuereinnahmen stellt sich seit 1980 wie folgt dar:

Abbildung 2

Steuereinnahmen (in Mio. €) *



* 1980 bis 2014: Finanzberichte 2014 und 2016 des Landes NRW (Drucksache 16/3801, S. A 83 und Drucksache 16/9301, S. A 103); 2015: Soll-Werte nach 2. Nachtragshaushaltsplan 2015; 2016: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf 2016; 2017 bis 2019: Soll-Werte nach Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drucksache 16/9301).

Die aufgezeigte Ist-Entwicklung veranschaulicht die grundsätzlich steigende Tendenz bei den Steuereinnahmen des Landes. Sie zeigt aber auch, dass es in der Vergangenheit Jahre mit stagnierenden oder gar sinkenden Steuereinnahmen gegeben hat. Ursachen für die Schwankungen sind neben Änderungen bei der Steuerverteilung oder im Steuerrecht vor allem eine veränderte wirtschaftliche Entwicklung. Die Soll-Werte nehmen dagegen mit jährlichen Steigerungsraten von 3,9 v. H. (von 2015 nach 2016), 3,8 v. H. (von 2016 nach 2017), 4,4 v. H. (von 2017 nach 2018) und 3,9 v. H. (von 2018 nach 2019) einen unverändert steigenden Verlauf. Sie orientieren sich gemäß den zugrunde liegenden Planungen²⁵ an den Ergebnissen der letzten Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2015. Die Ergebnisse basieren wiederum auf einer durchgehend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland mit jährlichen Wachstumsraten des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 3,2 v. H. bis zu 3,8 v. H.²⁶

Der Anlage zur Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen über die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2015 ist zu entnehmen, dass die Vorjahresveränderungen bei den Steuereinnahmen der Länder 2016 rd. 3,6 v. H., 2017 rd. 3,5 v. H., 2018 rd. 3,8 v. H. und 2019 rd. 3,4 v. H. betragen.²⁷ Diese liegen damit alle unter den jeweils in der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung des Landes angenommenen Steigerungsraten.

Aus der detaillierten Übersicht zur Steuerschätzung ergibt sich jedoch, dass für die „alten“ Länder einschließlich „Berlin Ost“ höhere Vorjahresveränderungsraten erwartet werden. Sie betragen 2016 rd. 3,9 v. H., 2017 rd. 3,8 v. H., 2018 rd. 4,1 v. H. und 2019 rd. 3,6 v. H.²⁸ Danach liegen nur noch die Vorjahresveränderungsraten für die in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung angesetzten Steuereinnahmen der Jahre 2018 und 2019 über den veröffentlichten Daten der Mai-Steuerschätzung 2015. Die Abweichung

²⁵ 2. Nachtragshaushaltsplan 2015: Begründung zu Einnahmen bei Kapitel 20 010; Haushaltsplanentwurf 2016: Erläuterungen zu Kapitel 20 010; Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.1.1 Steuereinnahmen (Drucksache 16/9301, S. 31).

²⁶ Siehe Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 07.05.2015 über die Ergebnisse der 146. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 05. bis 07.05.2015 in Saarbrücken (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/05/2015-05-07-PM19-Steuerschaetzung.html).

²⁷ Siehe Anlage zu der in der Fußnote 26 genannten Pressemitteilung (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/05/2015-05-07-PM-Steuerschaetzung-Anlage.pdf).

²⁸ Die detaillierte Übersicht zur Mai-Steuerschätzung 2015 kann unter folgender Internetadresse des Bundesministeriums der Finanzen abgerufen werden: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/Steuerschaetzung/2015-05-08-ergebnisse-146-sitzung-steuerschaetzung.html.

von jeweils rd. 0,3 v. H. ist zwar relativ gering. Jedoch würde sich rein rechnerisch ausgehend von dem in der Mittelfristigen Finanzplanung angenommenen Steueransatz von 52.425 Mio. € für 2017²⁹ unter Berücksichtigung der zuletzt genannten Raten ein Steueransatz für 2018 von rd. 54.574 Mio. € (Steigerung um rd. 4,1 v. H.) und für 2019 von rd. 56.539 Mio. € (Steigerung um rd. 3,6 v.H.) ergeben. Danach wäre der Steuereinnahmeansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2019 von 56.861 Mio. € um rd. 322 Mio. € zu hoch.

Es ist jedoch zu bedenken, dass die vom Arbeitskreis „Steuerschätzung“ prognostizierten Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder verteilt bzw. regionalisiert werden. Dabei ist ein erster Schritt die sogenannte „Schematische Regionalisierung“ durch einen Länderausschuss. Die Ergebnisse der Schematischen Regionalisierung werden als interne Arbeitsunterlage angesehen; sie können zudem für Zwecke der landeseigenen Steuerschätzung überarbeitet werden.³⁰ Daher ist es möglich, dass die Abweichung gegenüber der für das alte Bundesgebiet bekannt gegebenen Prognose durch die Regionalisierung der Steuerschätzung begründet ist. Zur Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2015 liegen dem LRH keine Informationen vor.

Hinsichtlich des Ansatzes für 2016 ist zu berücksichtigen, dass der Finanzminister am 03.09.2015 erklärt hat, dass die Steuereinnahmen 2015 deutlich höher ausfallen werden als veranschlagt.³¹ Diese verbesserte Ausgangslage dürfte sich positiv auf die Steuereinschätzung auch für 2016 auswirken. Ob die Steuereinnahmen realisiert werden können, hängt wesentlich von der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung ab.

Über die Auswirkungen der November-Steuerschätzung 2015 liegen dem LRH keine Erkenntnisse vor.

²⁹ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 5.8 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Drucksache 16/9301, S. 80).

³⁰ Finanzbericht 2016 des Landes NRW, Nr. 3.3 Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ und dessen „Länderausschuss“ und Nr. 3.4 Schätzung der Steuereinnahmen auf Landesebene (Drucksache 16/9301, S. A 21 ff.).

³¹ Siehe Fußnote 1 und zur Entwicklung der Ist-Steuereinnahmen bis zum 31.07.2015 Vorlage 16/3152, S. 2 und Anlage 1.

Zu 7. 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 31.12.2014 belief sich das verbleibende Gesamtrisiko des Landes aus der sogenannten Phoenix-Garantie auf 3,22 Mrd. €. Das u. a. zur Abdeckung des Gesamtrisikos errichtete Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ verfügte zu diesem Zeitpunkt über rd. 884 Mio. €. ³² In der aktuellen Finanzplanung 2015 bis 2019 wird – wie in der vorhergehenden Finanzplanung 2014 bis 2018 – 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. ³³ In der früheren Finanzplanung 2012 bis 2016 waren die Haftungsrisiken in Bezug auf die EAA mit zusätzlich 705 Mio. € für das Jahr 2015 und weiteren 850 Mio. € für das Jahr 2016 bezeichnet und entsprechende Ausgaben in die Finanzplanung eingestellt worden. ³⁴ Zur Begründung der unterbliebenen Einstellung dieser Ausgaben verweist das Finanzministerium auf „stark volatile“ Märkte; die Einschätzungen der Kapitalmarktspezialisten hätten in der Vergangenheit häufig revidiert werden müssen.

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

Im Übrigen wird auf die im Jahresbericht 2014 aufgezeigten Aspekte zur Restrukturierung der WestLB AG – mit Aussagen u. a. zur Ausgestaltung der Phoenix-Garantie – und zur Wirtschaftlichkeit des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“, die auch Ausführungen zur Belastbarkeit der Garantieprognosen beinhalten, verwiesen. ³⁵

³² Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung (Drucksache 16/9301, S. 26).

³³ Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung (Drucksache 16/6501, S. 27).

³⁴ Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.4.1 Finanzwirtschaftliche Zielsetzung und Nr. 2.5.2.5 Investitionen (Drucksache 16/1401, S. 24 und 42).

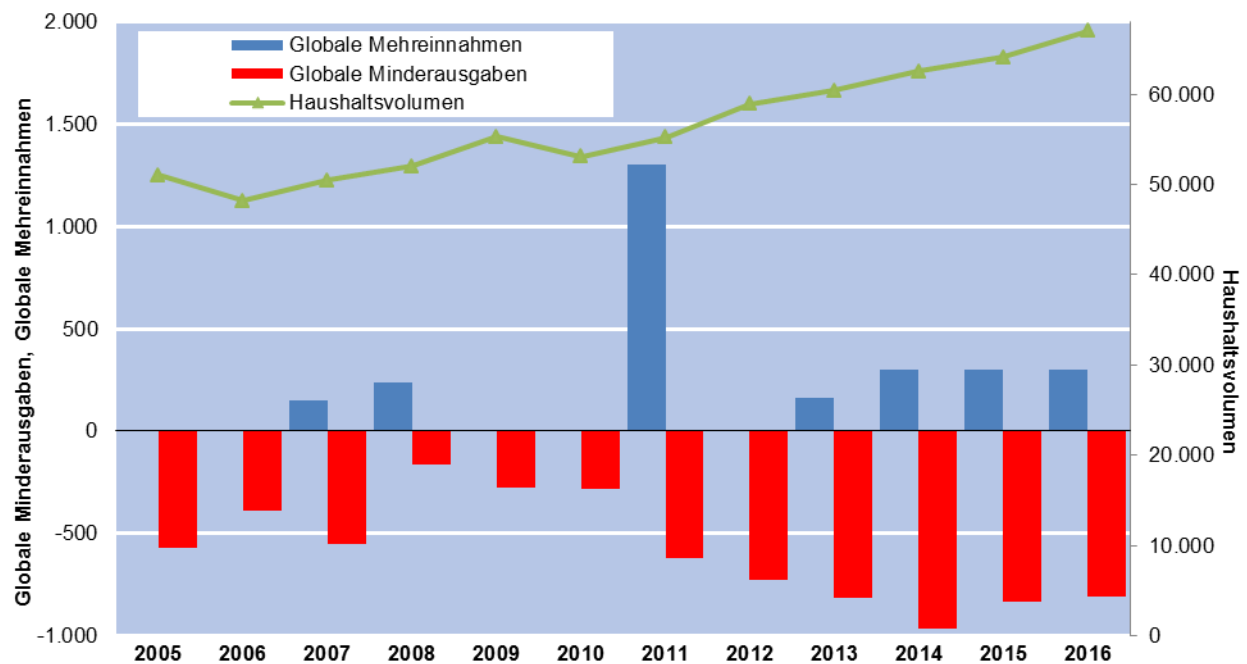
³⁵ Drucksache 16/6164 (Jahresbericht 2014, S. 186 bis 195); Vorlage 16/2676 (Sachstandsaktualisierungen, Abschnitte 20 und 21).

Zu 8. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 780 Mio. € sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Mio. €? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?

Die etatisierten Globalen Mehreinnahmen und Globalen Minderausgaben haben sich von 2005 bis 2016 wie folgt entwickelt:

Abbildung 3

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



* Globale Mehreinnahmen: Gruppe 371. Globale 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.

Bei steigendem Haushaltsvolumen sind die in den jeweiligen Haushalten veranschlagten Globalen Minderausgaben seit 2014 rückläufig. Die etatisierten Globalen Mehreinnahmen liegen seitdem bei rd. 300 Mio. €. Die Globalen Minderausgaben und Globalen Mehreinnahmen machen im Haushaltsentwurf 2016 einen Anteil von knapp 1,7 v. H. aus. In den Vorjahren betrug der Anteil noch rd. 2,0 (Nachtragshaushaltsplan 2014) und rd. 1,8 v. H. (2. Nachtragshaushaltsplan 2015).

Globale Minderausgaben können in Konflikt geraten mit dem parlamentarischen Budgetrecht (Grundsatz der Einzelveranschlagung) und den Haushaltsgrundsätzen der Haus-

haltungswahrheit und -klarheit. Ihre Veranschlagung setzt daher voraus, dass der Haushalt realitätsbezogen und vorsichtig aufgestellt wird.³⁶ 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 9. Wie beurteilen Sie den um in der Summe um 859 steigenden Stellenbestand von insgesamt 285.898 Stellen im Haushaltsentwurf 2016? Wo sehen Sie Möglichkeiten von Stellenumerschichtungen, um den Stellenbedarf zu decken?

Im Jahresbericht 2015 wurde die Stellenentwicklung vom Haushaltsjahr 1995 bis zum Haushaltsjahr 2015 aufgezeigt und ausgeführt, dass die Stellenanzahl des Landes insbesondere in den letzten acht Jahren nicht nennenswert gesunken ist.³⁷ Der Stellenbestand befindet sich also seit einigen Jahren auf einem unverändert hohen Niveau.

In der Sachstandsaktualisierung wurde auf die Erhöhungen des Stellenbestands durch den zweiten Nachtragshaushalt 2015 und den Haushaltsplanentwurf 2016 hingewiesen.³⁸ Als Beispiel, weshalb es in den letzten Jahren nicht zu einer Verringerung des Stellenbestands gekommen ist, lässt sich die getroffene Vereinbarung im Rahmen des Schulkonsenses anführen.³⁹ Nach dieser können frei werdende Ressourcen durch zurückgehende Schülerzahlen für finanzrelevante Maßnahmen der beschlossenen modifizierten Schulstruktur verwendet werden.

In Umsetzung des Schulkonsenses werden im Haushaltsentwurf 2016 folgende Maßnahmen fortgeführt:

- 3.762 Stellen für **Sekundarschulen**: Bei der Ermittlung des Grundstellenbedarfs der Sekundarschule werden – anders als bei den anderen Schulen in der Sekundarstufe I – ein Klassenfrequenzrichtwert von 25,0, unabhängig vom Lehramt eine Lehrerwochenstundenzahl von 25,5 sowie ein Ganztagszuschlag von 20 Prozent zu Grunde gelegt.

³⁶ Gröpl, in Gröpl, BHO/LHO, Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, München 2011, § 11 Anh., Rn. 12.

³⁷ Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 43 f.).

³⁸ Vorlage 16/3193 (Sachstandsdarstellung zu Teil A, S. 5 f.).

³⁹ Entschließungsantrag der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Schulkonsens für Nordrhein-Westfalen auf den Weg bringen“ (Drucksache 15/3043).

- 457 Stellen für **Gemeinschaftsschulen**: Fortführung im Rahmen eines Schulversuchs; der Stellenbedarf wird an die erwartete Schülerzahl angepasst.
- 255 Stellen für **Realschule, Gymnasium und Gesamtschule**: Fortführung der sukzessiven Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes von 28 auf 27 mit der dritten Jahrgangsstufe.
- 20 Stellen für zusätzliche **neue Ganztagschulen in der Sekundarstufe I**: Weiterfinanzierung des Aufwuchses von Ganztags Schülerinnen und -schülern der in Vorjahren neu genehmigten Ganztagschulen.
- 1.261 Stellen zur **Fortführung des Inklusionsprozesses**: Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Unterstützungsbedarf an allgemeinbildenden Schulen werden bei der Berechnung des Grundstellenbedarfs mit der Relation der allgemeinen Schule und darüber hinaus – außer Lern- und Entwicklungsstörungen – zusätzlich mit der Schüler/Lehrer-Relation ihres jeweiligen Förderschwerpunkts gerechnet. Die sonderpädagogische Förderung im Bereich der Lern- und Entwicklungsstörungen an den Förderschulen und an den allgemeinen Schulen (ohne berufsbildende Schulen) wird aus regionalen Stellenbudgets sichergestellt.
- 835 Stellen zur **Unterstützung des Inklusionsprozesses** in Schulen, zur Unterstützung von Steuerungsprozessen im Zusammenhang mit Inklusion, sowie für den sonderpädagogischen Mehrbedarf in den Integrativen Lerngruppen der Sekundarstufe I und für den Mehrbedarf des gemeinsamen Lernens.⁴⁰

Alle getroffenen Maßnahmen lösen langfristig zusätzliche Lehrerbedarfe aus. Ob diese Maßnahmen pädagogisch notwendig oder geboten sind, entzieht sich der Bewertung des LRH.

Aufgrund der Aussagen der Ministerpräsidentin von Anfang dieses Monats wird es vermutlich bei dem bisher geplanten Stellenbestand nicht bleiben. Wegen der Flüchtlingszunahme sollen 2.625 Stellen im Schulbereich, 400 Stellen für die hauptamtliche Betreuung von Flüchtlingen und 76 Stellen im Justizbereich für schnellere Asylverfahren neu zur Verfügung gestellt werden.⁴¹

Nach Auffassung des LRH ist die Stellensituation immer wieder aufs Neue und insbesondere bei Aufgabenveränderungen zu beurteilen und ggf. anzupassen. In Prüfungen

⁴⁰ Erläuterungen zum Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016 – Einzelplan 05 – Personal- und Sachhaushalt (Vorlage 16/3183, S. 31 ff.).

⁴¹ Siehe Plenarprotokoll 16/90, S. 9173.

untersucht der LRH dies regelmäßig. So hat er in seinem diesjährigen Jahresbericht beispielsweise Ausführungen zu möglichen Einsparungen beim Personalbestand der Finanzaufsicht in den Spielbanken gemacht.⁴²

Zu 10. Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Hat der Haushalt für eventuell steigende Zinsen Vorsorge getroffen? Welche Gefahren drohten andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?

Der LRH hat in seinem diesjährigen Jahresbericht eine strengere Haushaltskonsolidierung angemahnt.⁴³ Durch einen Abbau der Verschuldung ergäben sich infolge der geringeren Zinsausgaben finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten für das Land. Die negativen finanziellen Auswirkungen für den Landeshaushalt, die mit einem dauerhaften Anstieg des Zinsniveaus verbunden wären, würden zugleich gemindert. Obwohl die Zinsbelastung – bei weiter angestiegenem Schuldenstand – seit 2008 wegen des günstigen Refinanzierungszinssatzes gesunken ist,⁴⁴ wäre der Landeshaushalt bereits seit 2011 ohne Schuldenaufnahmen⁴⁵ und weitere Konsolidierungsmaßnahmen ausgeglichen, wenn keine Zinsausgaben anfielen. Nach den Daten des Haushaltsplanentwurfs würde sich für 2016 sogar ein Überschuss von 1.512 Mio. € ergeben, wenn es die Zinsausgaben nicht gäbe. Die nachstehende Gegenüberstellung der an den Kreditmarkt zu leistenden Zinsausgaben und der Schuldenaufnahmen verdeutlicht dies:

⁴² Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 216 ff.).

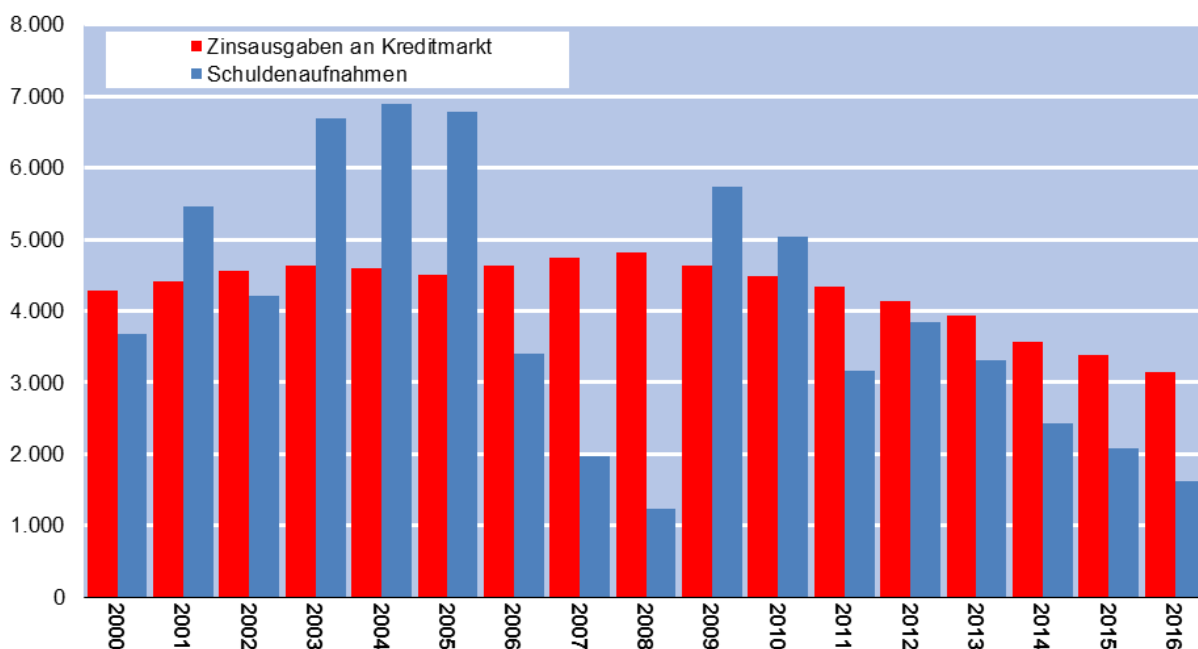
⁴³ Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 59 und 71).

⁴⁴ Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 65).

⁴⁵ Gemeint sind sowohl die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (Obergruppe 32) als auch die Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen (Obergruppe 31).

Abbildung 4

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



* 2000 bis 2013: Ist-Werte nach Haushaltsrechnung; 2014: Ist-Werte nach Kassenabschluss; 2015: Soll-Werte nach 2. Nachtragshaushaltsplan 2015; 2016: Soll-Werte nach Haushaltsplanentwurf 2016.

Gegenüber der vorherigen Mittelfristigen Finanzplanung sind die Zinsausgabenansätze in der neuen Mittelfristigen Finanzplanung deutlich reduziert. Die nachstehende Tabelle verdeutlicht dies:

Tabelle 1

Zinsausgaben an Kreditmarkt (in Mio. €)

Quelle	2015	2016	2017	2018	2019
Finanzplanung 2014 bis 2018 (Drucksache 16/6501, S. 81)	3.545	3.645	3.885	4.230	-
Finanzplanung 2015 bis 2019 (Drucksache 16/9301, S. 81)	3.390	3.139	2.885	3.105	3.125
Differenz - soweit möglich -	155	506	1.000	1.125	-

Für das Jahr 2018 betrüge die Reduzierung 1.125 Mio. €, wodurch der Haushalt spürbar entlastet würde. Die Senkung der Zinsausgabenansätze dürfte zu einem Teil dadurch bedingt sein, dass bei der Aufstellung der Finanzplanung 2015 bis 2019 eine günstigere Ausgangslage vorgelegen hat als bei der Finanzplanung 2014 bis 2018. Ein weiterer Grund ist das jeweils zugrunde gelegte Zinsniveau. In der alten Finanzplanung wurde davon ausgegangen, dass die durchschnittliche Verzinsung neu aufgenommener fest-

verzinslicher Haushaltskredite von rd. 1,5 v. H. (Ist 2013) bis auf 4,0 v. H. (2018) ansteigt.⁴⁶ Die neue Finanzplanung berücksichtigt eine von rd. 1,3 v. H. (Ist 2014) bis auf 3,5 v. H. (2019) ansteigende durchschnittliche Verzinsung.⁴⁷ Beide Finanzplanungen berücksichtigen also ein steigendes Zinsniveau. In der neuen Finanzplanung ist die berücksichtigte Durchschnittsverzinsung jedoch geringer; die „Vorsorge“ bzw. der „Puffer“ in den Ansätzen nimmt also ab.⁴⁸

Nur dann, wenn das Zinsniveau über die derzeitigen Annahmen hinaus steigen würde und sämtliche Puffer aufgezehrt bzw. die Mehrausgaben nicht anderweitig ausgeglichen würden, könnte dies Auswirkungen auf wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung haben.

Zu 11. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der jüngsten Bundesgesetzgebung in der Steuerpolitik auf den Landeshaushalt?

Im Hinblick auf die global gefasste Fragestellung, die die jüngste Bundesgesetzgebung betrifft, zu der dem LRH keine Prüfungserkenntnisse vorliegen, wird von einer Stellungnahme abgesehen.

⁴⁶ Finanzplanung 2014 bis 2018, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drucksache 16/6501, S. 43).

⁴⁷ Finanzplanung 2015 bis 2019, Nr. 2.5.2.3 Zinsausgaben (Drucksache 16/9301, S. 43).

⁴⁸ Siehe hierzu auch Drucksache 16/9490 (Jahresbericht 2015, S. 51); Vorlage 16/3193 (Sachstandsdarstellung zu Teil A, S. 6).