

**Stellungnahme  
zum Haushaltsgesetz 2016**

**(Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 22. September 2015)**

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

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Haushaltsgesetz 2016 Stellung nehmen zu können.

**1. Entwicklung des Gesamthaushaltes**

Das Gesamtvolumen des Landeshaushaltes 2016 liegt ausweislich des vorliegenden Gesetzesentwurfs bei 66,99 Mrd. €. Die Landesregierung erwartet Steuereinnahmen von 50,5 Mrd. € und erreicht damit eine Steuerfinanzierungsquote von 76,1 %. Mit einer Nettoneuverschuldung von 1,48 Mrd. € weist der Haushalt 2016 eine Kreditfinanzierungsquote von 2,5 % aus.

Das aktuelle politische Umfeld macht eine nachhaltige Einschätzung des Gesamthaushaltes besonders schwierig. Die im Haushalt dargestellte Einnahmeentwicklung ist aus der Sicht der DSTG, anders als in vergangenen Jahren, eher zurückhaltend dargestellt. Lt. Pressemitteilung vom 14.09.2015 ist festzustellen, dass die Steuereinnahmen des Landes in den Monaten 1 – 8/2015 außerordentlich angestiegen sind. Statt eines erwarteten, und im Vorjahr als optimistisch eingeschätzten Wachstums von 1,4 Mrd. € (4,8 %) stiegen die Einnahmen sogar um 2,75 Mrd. (9,4%). Ein Rückgang der Einnahmen ist angesichts der robusten Konjunktur trotz aller Risiken eher nicht zu erwarten.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahren trotz globaler Minderausgaben regelmäßig mit dem Haushaltsabschluss erhebliche Überschüsse ausgewiesen wurden. So führte der Haushaltsabschluss 2014 vom 16.01.2015 zu einer Minderung der Kreditaufnahme von 900 Mio. €. Der Haushaltsabschluss 2013 brachte Minderausgaben von 340 Mio. €, für 2012 wurden Minderausgaben von ca. 600 Mio. € festgestellt. Trotz der erheblichen Höhe dieser Minderausgaben findet der Jahresabschluss im Rahmen der Haushaltsbe-

ratungen regelmäßig wenig Beachtung. Dabei könnte es durchaus interessant sein festzustellen, welche Ursachen für die Minderausgaben verantwortlich waren und in welchem Umfang sie im Haushalt, ggfs. in Nachtragshaushalten einzuarbeiten gewesen wären.

Bei den Ausgaben entfallen zwei Haushaltsrisiken, die in der Vergangenheit eine erhebliche Belastung darstellten. In 2016 steht keine Tarif- und Besoldungsrunde im öffentlichen Dienst der Länder an. Der Tarifabschluss aus dem laufenden Jahr sieht für 2016 eine 2,3 % Tarifierhöhung ab dem 01.03. vor. Im Bereich der Beamtenbesoldung gilt diese Erhöhung, vermindert um 0,2 %, ab dem 01.08.2016. Die Personalausgaben sind vor diesem Hintergrund nahezu vollständig kalkulierbar und entsprechend im Landeshaushalt zutreffend ausgewiesen.

Darüber hinaus teilt die DSTG die Auffassung der Landesregierung, dass die Zinsentwicklung mittelfristig stabil bleiben wird. Dazu tragen auch die bereits erfolgten Umschichtungen langfristiger Kredite bei. Die Zinsausgaben werden in 2016 mit 3,1 Mrd. € noch mal deutlich niedriger liegen als im Vorjahr.

Diesen positiven Faktoren stehen erhebliche haushaltswirksame Risiken gegenüber. Derzeit gehen alle Gutachten von einer gleichbleibenden Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Die verschiedenen nationalen und internationalen Einflüsse der letzten Monate haben aber gezeigt, dass konjunkturelle Veränderungen schnell, unerwartet und teils mit erheblichen Auswirkungen eintreten. Darüber hinaus sind weitere aktuelle politische Fragen mit umfassenden finanziellen Auswirkungen ungeklärt. Dazu gehört insbesondere die Frage, welche Kosten durch die erhöhten Flüchtlingszahlen auf das Land zukommen.

Zusammenfassend ist trotz der Risiken festzustellen, dass der Landeshaushalt 2016 ausgesprochen vorsichtig aufgestellt wurde. Aus der Sicht der DSTG wäre bei vollständiger Würdigung aller Einflussfaktoren ein annähernd ausgeglichener Haushalt bereits für 2016 darstellbar. Ursache dafür sind insbesondere die hohen Steuereinnahmen und das Festhalten an strukturellen Sparbeschlüssen zulasten der Beschäftigten des Landes.

## **2. Ablehnung der globalen Minderausgabe**

Die DSTG lehnt die im Landeshaushalt vorgesehene globale Minderausgabe von 619,6 Mio. € ab.

Die Maßnahme ist undifferenziert und widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Mit diesem Haushaltsansatz wird es seit fünf Jahren vermieden, Einsparungen titelscharf auszuweisen. Die vorgebliche Freiheit, die mit einer globalen Minderausgabe verbunden ist, schadet insbesondere in personalkostenintensiven Bereichen, da hier eine globale Einsparung letztlich nur über den Personalhaushalt erbracht werden kann. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, klare Aussagen darüber zu treffen, wo und mit welchem Ergebnis Einsparungen vorzunehmen sind.

Soweit an der globalen Minderausgabe festgehalten wird, muss bezweifelt werden, dass eine pauschale Ausgabenkürzung im 5. Jahr des Bestehens überhaupt noch echten Spar-  
druck erzeugt. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Ressorts sich in den vergangenen  
Jahren mit den erforderlichen Sparmaßnahmen arrangiert haben und Einsparpotenziale  
längst identifiziert und beziffert worden sind. Es wäre ein echter Gewinn für den Landes-  
haushalt, wenn in Zukunft die erfahrungsgemäß zur Erwirtschaftung der globalen Minder-  
ausgabe herangezogenen Titel gleich entsprechend gekürzt ausgewiesen würden. Soweit  
haushälterische Flexibilität gewünscht ist, lässt sich diese sicherlich auch mit deutlich gerin-  
geren globalen Ansätzen, sowohl bei den Minderausgaben als auch den Mehreinnahmen,  
realisieren.

### **3. Steuer- und Einnahmesenkungen vermeiden/Verfahrensfragen vereinfachen**

Die DSTG fordert die Landesregierung NRW auf, weiterhin alle Möglichkeiten zur Vermeidung von  
Steuersenkungen und Steuerausfällen auszuschöpfen. Zutreffend stellt die Lan-  
desregierung fest, dass Zukunftsinvestitionen auch in Zeiten der Schuldentrückzahlung gesi-  
chert sein müssen. Dazu bedarf es einer ausreichenden Finanzausstattung von Bund, Län-  
der und Kommunen. Aus diesem Grund spricht sich die DSTG NRW gegen Forderungen aus,  
durch Senkung von Steuern und Abgaben die Finanzkraft des Landes zu schwächen. Auch  
die zu erwartende Einhaltung der Schuldenbremse führt hier nicht zu anderen Ergebnissen.

Es bleibt der Politik überlassen, ob sie eine weitere Einnahmestabilisierung durch die Stär-  
kung der Finanzverwaltung, eine Verbesserung bei der Bekämpfung von Steuerhinterzie-  
hung, eine Verbreiterung der Steuerbasis, höhere Steuersätze oder eine Kombination der  
verschiedenen Maßnahmen bevorzugt.

Die DSTG begrüßt die Festlegung der Landesregierung im Finanzbericht 2016 (2.4.1.), auch  
weiterhin an der aktiven Bekämpfung der Steuerhinterziehung festzuhalten und durch den  
Einsatz einer hohen Zahl an Betriebsprüfern Steuereinnahmen und Steuergerechtigkeit zu  
fördern.

Wir weisen aber darauf hin, dass eine schlagkräftige Finanzverwaltung auch durch eine aus-  
reichende Personal- und Sachausstattung im Innendienst gesichert werden muss. Die poli-  
tisch geforderte Priorität der Besetzung der Außendienste stellt die Finanzverwaltung der-  
zeit vor fast unlösbare personelle Herausforderungen, da diese Personalführung mangels  
ausreichender Gesamtpersonalausstattung zu Lasten der Besetzung der Innendienste ge-  
hen muss.

Darüber hinaus stellt die DSTG NRW fest, dass die Landesregierung auch weiterhin alle Be-  
mühungen unterstützen muss, gesetzliche Steuervereinfachungen einschließlich wesentli-  
cher Verfahrensvereinfachungen auf den Weg zu bringen. Das derzeitige Steuerrecht bietet  
viele Möglichkeiten, Vereinfachungen aufkommensneutral umzusetzen. Darüber hinaus  
sind die bereits angelaufenen Überlegungen voranzutreiben, den Steuervollzug deutlich zu  
vereinfachen. Das gilt im Bund wie im Land. Die DSTG NRW ist weiterhin bereit, an entspre-  
chenden Konzepten mitzuwirken.

#### **4. Personalkosten als Investition in die Leistungsfähigkeit des Landes**

Die Personalkosten stellen im Landeshaushalt 2016 mit 25,2 Mrd. € den größten Ausgabenposten dar und steigen gegenüber dem Vorjahr um 3,28 %. Damit bleibt der Anstieg der Personalkosten erneut deutlich hinter dem Anstieg der Steuereinnahmen (erwartet +3,9%, aber siehe Pkt. 1) oder dem Anstieg der Ausgaben (+3,7 %) zurück.

Die Personalkostenquote beträgt im geplanten Landeshaushalt 2016 nur 37,9 %. Auf den Bereich der Schulen entfallen insgesamt 58,8 % der Personalausgaben. Die Personalausgaben für den Einzelplan 12 (Finanzen) werden im Finanzbericht 2016 mit insgesamt 1,84 Mrd. € (7,3 %) ausgewiesen. Davon entfallen 491 Mio. € auf Versorgungskosten im Kapitel 12 900.

Mit dieser Auflistung wird deutlich, dass die Beschäftigten des Landes NRW maßgeblich zur Konsolidierung des Landeshaushaltes beigetragen haben und auch weiterhin beitragen werden. Im Rahmen von entsprechenden Besoldungsgesprächen haben sich die Gewerkschaften damit einverstanden erklärt, das Tarifergebnis für 2016 erst mit 5 Monaten Verzögerung auf die Beamtinnen und Beamten des Landes zu übertragen. Damit leisten die Beamtinnen und Beamten in 2016 einen zusätzlichen Sparbeitrag von ca. 300 Mio. € für 2016.

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die alle Bevölkerungsgruppen und alle staatlichen Ebenen trifft. Für NRW ist schon anhand dieser Rahmendaten festzustellen, dass die auch in 2016 die weitere Konsolidierung im Jahr 2016 zu einem hohen Anteil zulasten der Beamtinnen und Beamten des Landes erfolgt.

Personalkosten sind keine globalen Aufwendungen, sondern sie finanzieren Beschäftigte, die im Auftrage der Bürgerinnen und Bürger des Landes NRW wichtigste Funktionen im Bereich Bildung, Sicherheit, Justiz, Finanzen und vieles mehr wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund ist der Stellenzuwachs von insgesamt 859 Stellen eine dringend notwendige Investition in die Zukunft NRWs. Das gilt vor allem für die insgesamt 410 neuen Stellen, die zur Übernahme von ausgebildeten Anwärtern im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung benötigt werden.

Darüber hinaus ist aber zu beachten, dass inzwischen durch die steigenden Altersabgänge auch in den personalintensiven Bereichen nicht mehr alle Stellen besetzt werden können. Insbesondere in einnahmerelevanten Bereichen führt dies ggfs. zu Einnahmeausfällen.

#### **5. Personalabgänge steigen deutlich an**

Für alle Ressorts gilt, dass sich die Zahl der altersbedingten Personalabgänge dramatisch steigern wird. Dies korrespondiert mit den Erwartungen an die steigende Zahl der Versorgungsempfänger. Eine ressortübergreifende zusammenfassende Darstellung der zu erwartenden Altersabgänge liegt bisher nicht vor. Die DSTG regt an, in den kommenden Finanzberichten regelmäßige Darstellungen zur erwarteten Personalentwicklung in den Einzelplänen aufzunehmen. Mit diesen Daten würden die jeweiligen Einstellungszahlen sinnvoll ergänzt.

In den kommenden 5 Jahren (bis einschl. 2019) werden nach vorsichtigen Einschätzungen der DSTG im Bereich der Polizei und Justiz rund 11.000 Beamte in den Ruhestand treten, in der Allgemeinen Verwaltung bzw. den Finanzämtern rund 6.100 und im Bereich der Lehrer rund 25.100. Hinzu kommen nochmals hohe Zahlen von Tarifbeschäftigten, die in Rente gehen. Mit diesen personellen Einschnitten steht der öffentliche Dienst in NRW vor großen Umbrüchen.

## **6. Holen und Halten: Nachwuchsgewinnung und Personalbindung verbessern**

Die Landesregierung geht den richtigen Weg, wenn sie in allen Bereichen zusätzliche Einstellungen ins Auge fasst. Leider ist davon auszugehen, dass die Einstellungen ab dem Jahr 2016 deutlich zu spät in den Dienststellen ankommen werden. Denn in den anwärtergeprägten Bereichen ist eine berufliche Verwendung erst nach Abschluss der zwei- bzw. dreijährigen Ausbildung möglich. Darüber hinaus handelt es sich bei den altersbedingten Abgängen vielfach um erfahrene Kolleginnen und Kollegen, deren Fachwissen für die Dienststellen unverzichtbar ist. Für einen sachgerechten Wissenstransfer bleibt aber nach heutigen Erkenntnissen keine ausreichende Zeit mehr.

Die Politik steht vor der Herausforderung, über die Konsequenzen dieser Entwicklung zu diskutieren und entsprechende Folgerungen zu ziehen. Im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung ist klar, dass die vorhandenen Ausbildungskapazitäten nicht ausreichen werden, um die Personalabgänge vollständig zu ersetzen. Es wird daher in 5 Jahren deutlich weniger Polizei- und Finanzbeamte geben, wenn die Politik nicht unverzüglich bereit ist, die Einstellungsquoten zu überprüfen und entsprechende Ausbildungskapazitäten zu schaffen.

Angesichts dieser Entwicklung muss die Landespolitik in den kommenden Jahren klären, welche Anforderungen das Land NRW an die öffentliche Sicherheit, an eine moderne Verwaltung oder an einen zukunftsgerechten Bildungsbetrieb haben wird. Für alle Bereiche gilt, dass die anstehenden personellen Veränderungen nicht nur Herausforderungen, sondern auch Chancen zur echten und nachhaltigen Aufgabenkritik bieten. Allerdings muss auch klar sein, dass neue Aufgaben, politisch formulierte Vorstellungen und Programme ganz unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Personalkosten haben werden.

Zu den Herausforderungen wird es gehören, in Zeiten weniger werdender Schulabgänger eine ausreichende Zahl von qualifizierten Bewerbungen zu sichern. Der öffentliche Dienst hat attraktive Rahmenbedingungen, eine gute Ausbildung oder ein qualifiziertes Studium zu bieten. Nach Abschluss der Ausbildung aber sind die Einkommen deutlich zu gering, um gute Absolventen dauerhaft an die Verwaltung zu binden. Hier helfen nur strukturelle Verbesserungen.

Dabei ist zu beachten, dass eine qualifizierte Ausbildung im öffentlichen Dienst durchaus breite Chancen im allgemeinen Arbeitsmarkt eröffnet. Nach Abschluss der Ausbildung tritt der öffentliche Dienst damit in Konkurrenz zum Arbeitsmarkt, der in vielen Fällen bereit ist, eine gute Qualifikation deutlich besser zu honorieren, als dies der öffentliche Dienst kann.

So ist im z.B. Bereich der Finanzverwaltung festzustellen, dass sich immer mehr Absolventen der Fachhochschule für Finanzen in Nordkirchen nach Abschluss der Ausbildung um externe Angebote oder weiterführende Studien bemühen. Dieser Entwicklung muss durch deutlich verbesserte berufliche Entwicklungsperspektiven entgegengetreten werden. Die geplante Dienstrechtsreform ist dazu nicht ausreichend.

## 7. Fragenkatalog

### 7.1. Pensionsfonds

Die DSTG sieht in der Zusammenlegung der *Versorgungsrücklage* mit dem *Versorgungsfonds* zu einem einheitlichen Pensionsfonds grundsätzlich kein Problem. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Landesregierung mit der Absicht, die Kapitalzuführung zum neuen Pensionsfonds auf lediglich 200 Mio. € jährlich zu reduzieren, von dem erklärten Ziel einer zu 70 % kapitalgedeckten Pensionsfinanzierung zu Lasten kommender Haushalte nachhaltig verabschiedet.

Nach den Angaben im Finanzbericht 2015 waren für 2017 Zuführungen zum *Versorgungsfonds* von 790 Mio. €, und für 2018 von i.H.v. 900 Mio. € geplant. Diese werden nun drastisch beschnitten. Für 2017 wird die Zuführung ausgesetzt, ab 2018 auf 200 Mio.€ pro Jahr reduziert.

Bei der *Versorgungsrücklage* wird noch konsequenter vorgegangen: Die lt. *Versorgungsfondsgesetz* gesetzlich vorgeschriebenen Einzahlungsbeträge, 2016 i.H.v. 458 Mio. € und für 2017 i.H.v. 508 Mio.€, werden unter verschiedenen Bezeichnungen erbracht. Ab 2018 aber werden diese Beträge ersatzlos zu Gunsten des Landeshaushaltes vereinnahmt. Und das, obwohl es sich dabei um Gelder handelt, die von den Beamtinnen und Beamten des Landes seit 1998 durch reduzierte Besoldungserhöhung zum Zwecke des Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersversorgung selbst finanziert wurden. Diese Vorgehensweise ist gesetzlich zulässig, stellt aber dennoch eine wirtschaftliche Einkommensminderung bei den Beamtinnen und Beamten des Landes NRW von 1,8 % p.a. bzw. in 2018 von ca. 560 Mio. € dar.

Die „Gegenleistung“ des Landes liegt bisher in dem ohne gesetzliche Verankerung erklärten vorläufigen Verzicht auf die gesetzlich bereits ab 2018 mögliche Inanspruchnahme der Fondsmittel zur Finanzierung der laufenden Pensionen. Dies ändert allerdings nicht daran, dass die zumindest im *Versorgungsfonds* angelegte Dynamik der Einzahlungsbeträge mit der geplanten Gesetz abschließend aufgehoben wird und damit eine langfristige Kapitaldeckung der Pensionen ausgeschlossen sein wird.

Aus der Sicht der DSTG stellt die geplante Regelung zunächst eine Entlastung der laufenden Haushalte bereits ab 2017 dar. Diese Entlastung führt allerdings zu deutlichen Haushaltsbelastungen in den kommenden Jahren, da die steigenden Pensionsaufwendungen nicht durch die dafür vorgesehen Rücklage mitfinanziert werden können. Das gilt insbesondere für die Jahre 2020 bis 2027, für die mit besonders hohen Pensionsauszahlungen zu rechnen ist. Die Haushaltsbelastungen, die sich aus den erforderlichen Pensionszahlungen ergeben,

werden mit diesem Verfahren in die Zukunft verlagert. Das ist genau das Gegenteil der ursprünglichen Absicht, mit der Errichtung von Versorgungsrücklage und Versorgungsfond eine nachhaltige Absicherung der Beamtenpensionen zu erreichen.

Im Falle der geplanten Errichtung des Pensionsfonds fordert die DSTG die deutliche Heraufsetzung des jährlichen Zuführungsbetrages. Der Pensionsfonds muss spätestens ab 2030 den Anspruch erfüllen, ca. 70 % der Pensionszahlungen zu tragen. Dazu wird es auch erforderlich sein, den Zuführungsbetrag dynamisch weiterzuentwickeln. Statische Zuführungsbeträge schließen auf lange Sicht eine nachhaltige Mitfinanzierung der Pensionsverpflichtungen des Landes durch den Fonds aus.

Daneben fordert die DSTG die Vorlage eines Entnahmegesetzes, mit dem die Kriterien der Auszahlung der angesparten Mittel geregelt werden.

#### 7.2. Mittelfristige Finanzplanung

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes NRW geht nach Auffassung der DSTG von der aktuellen Lage im Länderfinanzausgleich aus. Dieser wird sich im Beobachtungszeitraum voraussichtlich auch nicht ändern. Es steht zu hoffen, dass die angestrebten Veränderungen im Länderfinanzausgleich die bisherige Benachteiligung NRWs beenden und durch eine vollständige Betrachtung der finanziellen Rahmenbedingungen eine bessere Finanzausstattung erreicht werden kann.

#### 7.5. / 7.6. Entwicklung der Steuereinnahmen

Wie bereits unter Punkt 1. unserer Stellungnahme dargestellt, geht die DSTG davon aus, dass es sich bei den veranschlagten Steuereinnahmen um eine sehr zurückhaltende Schätzung handelt. Die aktuellen Entwicklungen würden einen höheren Ansatz durchaus rechtfertigen.

#### 7.7. WestLB

Die DSTG würde eine verbesserte Vorsorge für die Lasten der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG begrüßen. Allerdings ist es fraglich, ob eine entsprechende Risikovorsorge, soweit sie aus aufgenommenen Krediten finanziert werden müsste, eine wirtschaftlich sinnvolle Alternative darstellt. Anderes gilt, soweit das Land einen ausgeglichenen Haushalt erreichen würde.

#### 7.8. Globale Minderausgaben

Siehe Punkt 2. unserer Stellungnahme

#### 7.9. Stellenbestand

Die zusätzlichen Stellen sind erforderlich, um insbesondere ausgebildete Anwärter in der Finanzverwaltung und im Polizeidienst zu übernehmen. Angesichts der zu erwartenden erheblichen Altersabgänge handelt es sich dabei um die notwendige Unterstützung einer mittelfristig sinnvollen Personalplanung. Nach Auffassung der DSTG wären hier erheblich höherer Anstrengungen erforderlich.

Nach fast 20 Jahren konsequenten Personalabbaus sind die zusätzlichen Belastungen im öffentlichen Dienst nicht mehr durch Effizienzsteigerungen zu bewältigen. Vor diesem Hintergrund hält die DSTG weitere Stellenzugänge für erforderlich.

#### 7.11. Steuerpolitik

Wie in der Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, hält es die DSTG für grundsätzlich falsch, in Zeiten der unzureichenden Staatsfinanzierung Steuererleichterungen auf den Weg zu bringen. Insbesondere erfüllt die aktuelle Steuergesetzgebung nicht den Anspruch an eine Steuervereinfachung oder an eine verteilungsgerechte Besteuerung von Vermögen oder Erbschaften.

Manfred Lehmann  
Vorsitzender