

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/4257**

Alle Abg



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

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/12500

Düsseldorf, den 29. September 2016

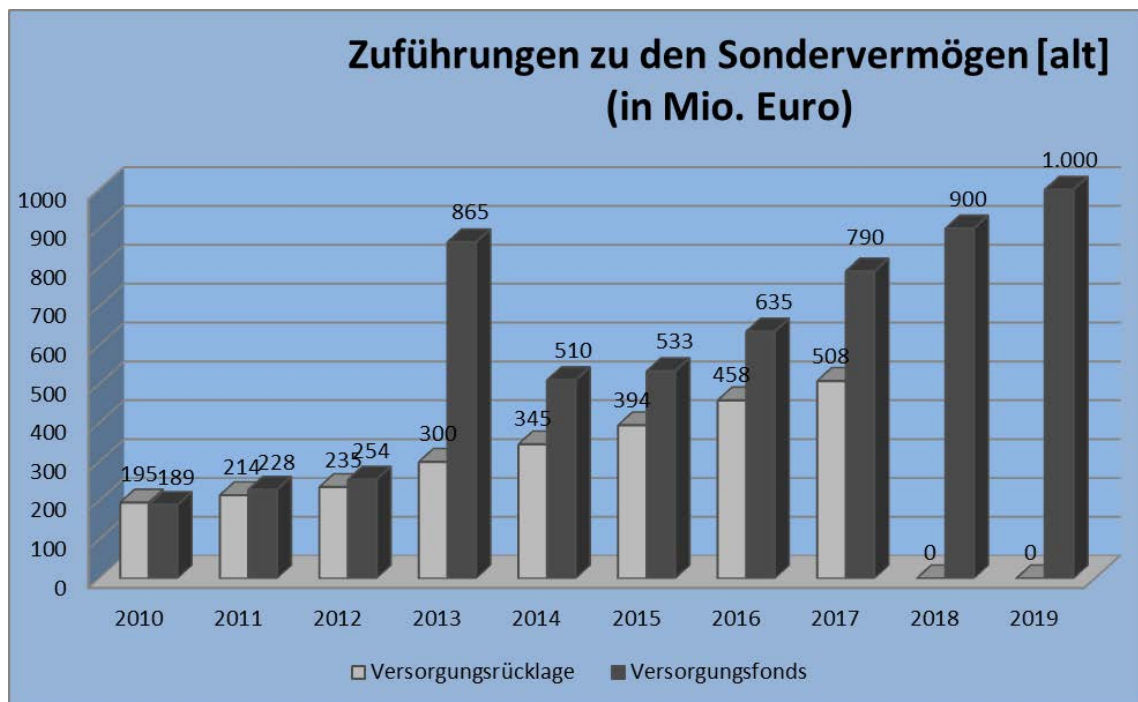
Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

1. Aufgrund des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds wird die Landesregierung die Zuführungen an den Versorgungsfonds zur finanziellen Absicherung der Beamtenpensionen ab 2017 drastisch kürzen. Ab 2018 sollen nur noch 200 Mio. Euro jährlich zugeführt werden. Bislang war für 2017 eine Zuführung von knapp 800 Mio. Euro geplant. Die Zuführungen steigen bislang zudem jeweils um mehr als 100 Mio. Euro jährlich an, so dass in 2020 mit einer Zuführung von mehr als 1,1 Mrd. Euro zu rechnen gewesen wäre. Welche Auswirkungen hat die drastische Reduzierung der Vorsorge für Beamtenpensionen auf die haushalterischen Spielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber bzw. Generationen?

Um den steigenden Belastungen aus der „Pensionslawine“ auf Dauer entgegenzuwirken und sie für den Landeshaushalt tragfähig zu machen bzw. abzufedern, sind in Nordrhein-Westfalen die beiden Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ (seit 1999) und „Versorgungsfonds“ (seit 2006) ins Leben gerufen worden. Die Versorgungsrücklage wird dabei aus einer Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gespeist. Beim Versorgungsfonds hat das Land für jeden Beamten, dessen Dienstverhältnis nach dem 31.12.2005 begründet worden ist, einen Betrag in Höhe von 500 Euro pro Monat zugeführt; in der Folgezeit hat sich der Betrag infolge von linearen Besoldungserhöhungen sowie auf der Basis eines versicherungsmathematischen Gutachtens zur Angemessenheit des Zuführungsbetrages erhöht.

Der Zuführungsbetrag zur „Versorgungsrücklage“ beträgt letztmalig in 2017 rund 508 Mio. Euro, da ab dem Jahr 2018 keine gesetzlichen Zuführungen mehr vorgesehen sind. Ablieferungen an den Landeshaushalt dürfen frühestens ab 2018 erfolgen, sind aber bislang nicht vorgesehen. Der Zuführungsbetrag zum „Versorgungsfonds“ sollte im nächsten Haushaltsjahr knapp 800 Mio. Euro betragen. Zum Ende der Finanzplanungsperiode in 2020 wäre bereits ein Betrag von etwa 1,1 Milliarden Euro fällig gewesen. Ablieferungen an den Landeshaushalt dürfen ebenfalls frühestens ab 2018 erfolgen, sind jedoch bislang nicht vorgesehen. Die Entwicklung der Zuführungen zeigt das nachfolgende Schaubild.

Die Bestände der beiden Sondervermögen sollen bis Ende 2017 rund 5,9 Milliarden Euro (Versorgungsrücklage) und rund 3,9 Milliarden Euro (Versorgungsfonds) betragen. Einschließlich der letztmaligen Zuführung zur Versorgungsrücklage (508 Millionen Euro) ergibt sich dann insgesamt ein Bestand von 10,3 Milliarden Euro, der im neu errichteten Sondervermögen „Pensionsfonds“ zusammengeführt wurde.

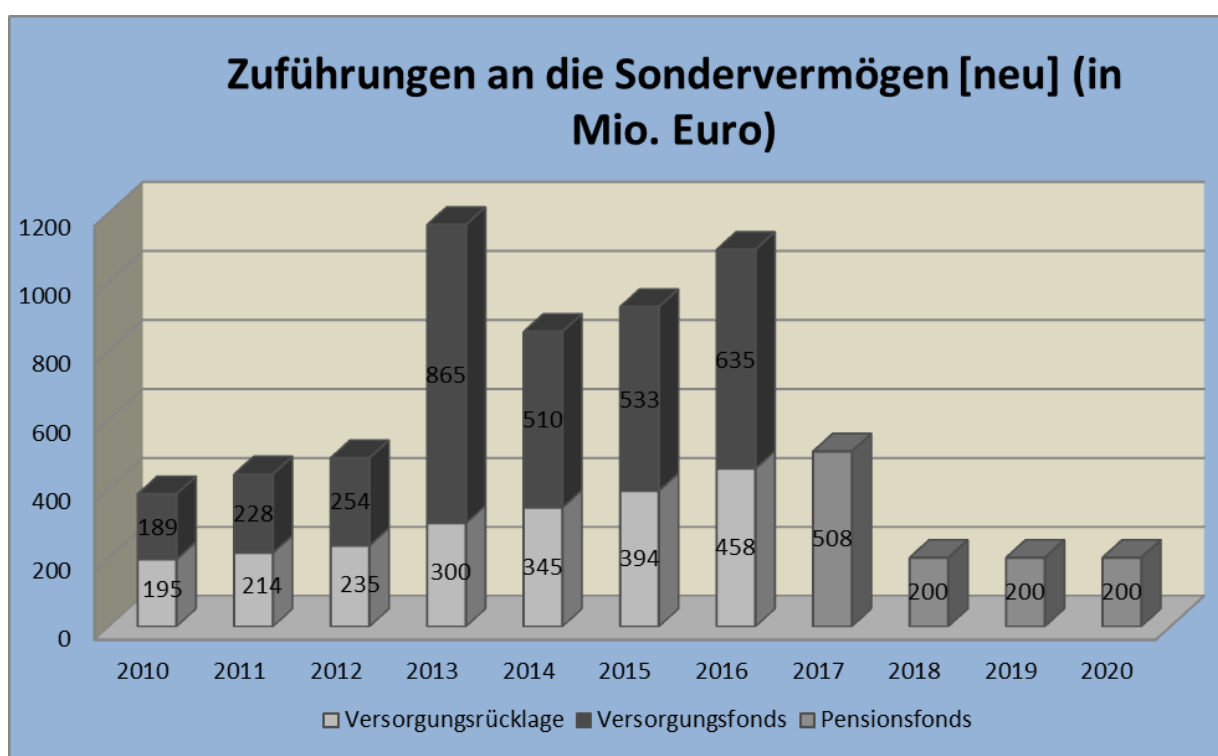


Das neue Sondervermögen „Pensionsfonds“ besteht ab Januar 2017. Zwar ist es positiv zu bewerten, dass der Vermögensbestand der beiden Sondervermögen bei der Zusammenführung unangetastet bleiben soll; kritisch zu sehen ist aber, dass die jährlichen Zuführungen zum „Pensionsfonds“ erst ab Juli 2018 und dann gedeckelt auf 200 Mio. Euro pro Jahr vorgenommen werden sollen. Für die Jahre 2017-2019 sah die bisherige Finanzplanung noch Zuführungsbeträge (an den Versorgungsfonds) von rund 2,7 Milliarden Euro vor. Für eben diesen Zeitraum käme es lediglich noch zu Zuführungen in Höhe von 400 Millionen Euro und damit zu einer Reduzierung von etwa 2,3 Milliarden Euro. Auf Dauer würden dem „Pensionsfonds“ Milliardenbeträge verlorengehen und der Präventionsgedanke, den die Landesregierung ansonsten gerne hoch hält, ad absurdum geführt. Eigentlich müssten weitere jährliche Milliardenbeträge aufgebracht werden, um das Ziel des „Versorgungsfonds“, ab 2035 dauerhaft 70% der laufenden Versorgungsbezüge zu bedienen, einhalten zu können.

Der Bund der Steuerzahler hat diese Konstruktion des Pensionsfonds in seiner Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung zum damaligen Gesetzentwurf abgelehnt, weil

- letztmalig mit dem Haushalt 2016 eine versicherungsmathematisch korrekte Zuführung vorgenommen wird, die durch eine höchstwahrscheinlich viel zu niedrige Pauschalsumme ab 2018 ersetzt werden soll,
- zwar die Landeshaushalte ab 2017 kurzfristig entlastet, aber langfristig stärker belastet werden wegen des zunehmenden Verzichts auf eine annähernde Kapitaldeckung der Pensionsverpflichtungen.

Auf diese Weise wird die ursprüngliche Absicht, den anstehenden haushaltsmäßigen Belastungen aus der Pensionslawine auf Dauer entgegenzuwirken und sie für den Landeshaushalt tragfähig zu machen, ins Gegenteil verkehrt. Im Sinne einer soliden, nachhaltigen Haushaltsführung wäre es umgekehrt besser, durch (strukturelle) Einsparungen erwirtschaftete Überschüsse des Landeshaushalts zur Aufstockung der Sondervermögen zu nutzen, um hieraus in späteren Jahren entsprechende Entnahmen vornehmen zu können. Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, wie drastisch das neue Sondervermögen „Pensionsfonds“ und damit die Abfederung der Pensionslawine zurückgeführt werden.



Ohne die finanzielle Manövriermasse des „Pensionsfonds“ wäre die Einhaltung der Schuldenbremse mehr als fragwürdig.

2. **Der Bund hebt die Finanzkraft leistungsschwacher Länder über allgemeine Bundesergänzungszuweisungen an. In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung für den Finanzplanungszeitraum mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft im Länderdurchschnitt. Insgesamt sollen die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen deshalb von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf fast 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 ansteigen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung, auch aus wirtschaftlicher Perspektive, langfristig?**

Beim Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen ergeben sich Mehreinnahmen, die von rund 1,4 Mrd. Euro in 2016 auf knapp 2,0 Mrd. Euro in 2020 ansteigen sollen. Gleichzeitig steigt der absolute NRW-Anteil beim Umsatzsteuerausgleich von 2,0 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro. Insgesamt wird NRW damit aber immer weniger zum Gesamtfinanzausgleich beitragen – eine bedenkliche Entwicklung, die schon seit Jahren zu beobachten ist. Es dürfte aber nicht erstaunen, dass die relative Steuerkraft Nordrhein-Westfalens, die hierin zum Ausdruck kommt, nachlässt. Denn das Wachstum der hiesigen Wirtschaft hat sich im vergangenen Jahr auf Null reduziert.

Damit sich diese negative Entwicklung nicht langfristig verfestigt, bedarf es entsprechender politischer Weichenstellungen, wie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsförderung (RWI) in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Ausschuss für Wirtschaft am 7. September 2016 zum Antrag der CDU- und FDP-Fraktion zur Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Kehrtwende klarstellt. Dazu zählen Maßnahmen wie der Breitbandausbau, der Ausbau der digitalen Infrastruktur, die Verbesserungen für Bedingungen der StartUps oder die Wiederherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur. Das RWI plädiert zu Recht für eine grundlegende Änderung der Rahmenbedingungen, die das Wachstum stimulieren, keinesfalls aber für kurzfristig stimulierende Maßnahmen. Schließlich sei die wirtschaftliche Schwäche in Nordrhein-Westfalen kein vorübergehendes Phänomen.

3. **Welche Auswirkungen haben Weichenstellungen der Landesregierung auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen, vor allem im Hinblick auf die Mehrinvestitionen im Bereich Krankenhäuser und Unikliniken und auf Infrastrukturmaßnahmen wie Breitbandausbau und den Ausbau digitaler Infrastruktur? Wie beurteilen Sie in dem Zusammenhang den Rückgang der Investitionsquote von 9,0% in 2017 auf 8,3% in 2020?**

Die Landesregierung kann mit Wachstum stimulierenden Investitionen die wirtschaftliche Entwicklung forcieren, wie aus der Beantwortung von Frage 2 hervorgeht. Von daher ist der merkliche Rückgang der Investitionsquote von 9,0% auf 8,3% ein Hinweis darauf, dass die Landesregierung solche Zusammenhänge nicht erkennt.

4. Wie beurteilen Sie die im Landeshaushalt für den Bereich Digitalisierung insgesamt bereitgestellten Mittel?

Die Landesregierung hat im Haushaltsplan 2017 für Maßnahmen zur Förderung des Breitbandausbaus 162 Mio. Euro eingeplant. Das ist gegenüber dem Vorjahr eine Versechsfachung der seinerzeit bereitgestellten Mittel in Höhe von 25 Mio. Euro. Ob man damit dem Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit Anschlüssen mit mindestens 50 Mbit/s entscheidend näher kommt, vermag der Bund der Steuerzahler aufgrund fehlender eigener Erkenntnisse nicht zu beurteilen.

5. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz von 54,6 Mrd. Euro für 2017? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben? Wie beurteilen Sie, dass neben hohen steigenden Steuereinnahmen auch die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisen überproportional steigen?

6. Wie beurteilen Sie den Steuereinnahmeansatz in der Mittelfristigen Finanzplanung von 60,4 Mrd. Euro für 2020? Welche Auswirkungen werden sich möglicherweise durch die November-Steuerschätzung ergeben?

Die Entwicklung der Steuereinnahmen bis Ende Juli dieses Haushaltsjahres lässt vermuten, dass der Steueransatz in Höhe von 52,7 Mrd. Euro (einschließlich des zweiten Nachtragshaushalts) bis zum Jahresende erreicht wird, da die Steuereinnahmen die Erwartungen bislang deutlich übertroffen haben. Der auf dieser Basis vorgesehene Steuerzuwachs um 3,6% lässt einen Ansatz von 54,6 Mrd. Euro im nächsten Jahr durchaus realistisch erscheinen, da nach den vorliegenden Prognosen die deutsche Wirtschaft robust weiter wächst.

Es hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, dass die ursprünglichen Steueransätze recht nahe beim Ist-Ergebnis lagen. Wie aus der nachfolgenden Übersicht hervorgeht trifft dies insbesondere auf die Jahre 2012 bis 2014 zu. In den Jahren 2010 / 2011 und 2015 konnten die ursprünglichen Ansätze sogar durch bessere Ist-Ergebnisse „nach oben“ korrigiert werden.

Steuereinnahmen 2000-2016			
	Haushaltsplanentwurf (in Mrd. Euro)	HH-Plan (inkl. NH) (in Mrd. EUR)	Haushaltsergebnis (in Mrd. EUR)
2000	37,3	37,7	37,8
2001	36,5	36,6	33,6
2002	37,6	36,8	35,9
2003	37,1	34,7	33,4
2004	35,4	33,8	33,9
2005	37,8	34,3	34,7
2006	35,0	36,4	37,0
2007	37,4	40,3	40,5
2008	41,1	41,9	42,1
2009	43,3	38,5	38,5
2010	36,8	37,7	38,1
2011	38,3	38,9	41,0
2012	43,1	43,1	43,4
2013	44,8	44,8	44,7
2014	47,0	45,8	46,4
2015	48,9	50,3	49,8
2016	50,5	52,7	-

In den letzten Jahren haben sowohl die Wirtschaftsinstitute wie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) oder das Institut der deutschen Wirtschaft als auch Organisationen wie der Landesrechnungshof und Bund der Steuerzahler in ihren Stellungnahmen für Anhörungen vor dem Haushalts- und Finanzausschuss aber immer auch auf Risiken bei den Steuereinnahmen hingewiesen. Insofern sind die auch in der neuen Finanzplanung unterstellten Zuwachsraten von durchschnittlich 3,5% pro Jahr keine Selbstverständlichkeit.

Es ist allerdings ebenfalls nicht zu übersehen, dass die Zuwachsraten für die Steuereinnahmeerwartungen in der Mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 geringfügig unter den unterstellten Zuwächsen der vorherigen Finanzplanung liegen. Insofern gibt es keine Anzeichen für überzogene Steueransätze – zumal sich derzeit auf Bundesebene keine Tendenz zu grundlegenden Steuerrechtsänderungen mit spürbaren Steuerentlastungen erkennen lässt. Von daher scheint der Steueransatz von 60,4 Mrd. Euro am Ende der derzeitigen Finanzplanungsperiode in 2020 -bei aller prognostischer Unsicherheit- durchaus erreichbar zu sein.

Wie sich die November-Steuerschätzung auf diese Steuereinnahmeerwartungen auswirkt, lässt sich natürlich erst nach Vorliegen der Schätzergebnisse und ihrer anschließenden Regionalisierung beschreiben.

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?

Zu einer aussagekräftigen Mittelfristigen Finanzplanung gehört es, Risiken aus der WestLB-Abwicklung zu berücksichtigen, auch wenn „die Einschätzungen von den Kapitalmarktspezialisten der EAA in der Vergangenheit häufig revidiert werden mussten“ (Finanzplanung 2016 – 2020, Seite 28). Zum 31.12. 2015 belief sich das Gesamtrisiko des Landes auf 3,2 Mrd. Euro. Dem steht das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ gegenüber, das zum 31.12.2015 über einen Bestand von rd. 907 Mio. Euro verfügte. Die nicht durch den „WestLB-Risikofonds“ abgesicherten Zahlungsverpflichtungen aus dem „Phönix-Portfolio“ belaufen sich demnach auf rd. 2,3 Mrd. Euro.

Da der Landeshaushalt bislang in den Finanzplanungsjahren immer eine Nettokreditaufnahme vorsah, kam eine kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen für etwaige Zahlungen aus verfassungsrechtlichen Gründen natürlich nicht in Frage. Mit der aktuellen Finanzplanung, die für das Jahr 2020 einen Haushaltsüberschuss in Höhe von 930 Mio. Euro vorsieht, entfällt allerdings der bisherige Hinderungsgrund. Deshalb sollte an eine Aufstockung der WestLB-Risikovorsorge gedacht werden, indem ein Teil des Haushaltsüberschusses hierzu verwendet wird.

8. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 895 Mio. Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 580 Mio. Euro. Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert?

Auch im Haushaltsplanentwurf 2017 werden -wie schon in den Vorjahren - erhebliche Globale Minderausgaben und Globale Mehreinnahmen angesetzt. Dies soll sich in den Finanzplanungsjahren fortsetzen, wobei die Globalen Mehreinnahmen im Jahr 2020 in Höhe von 1,7 Mrd. Euro deutlich über dem jetzigen Niveau liegen würden. Da es offen ist, ob es den Ressorts überhaupt gelingt, die ihnen zugeteilten jährlichen Ausgabenkürzungen und Einnahmeverbesserungen in der erforderlichen Größenordnung zu erwirtschaften, wird deutlich, dass der Konsolidierungskorridor der Landesregierung als unsicher angesehen werden muss. Ein solches Vorgehen ist außerdem das Gegenteil davon, was notwendig wäre, um zu den von der Landesregierung selber für notwendig erachteten strukturellen und damit auf Dauer angelegten Kürzungen zu kommen. Eine systematische Auseinandersetzung mit dem staatlichen Leistungskatalog findet also nicht statt und wird einmal mehr auf die lange Bank geschoben. Von einer strukturellen Konsolidierung kann also keine Rede sein.

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

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

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

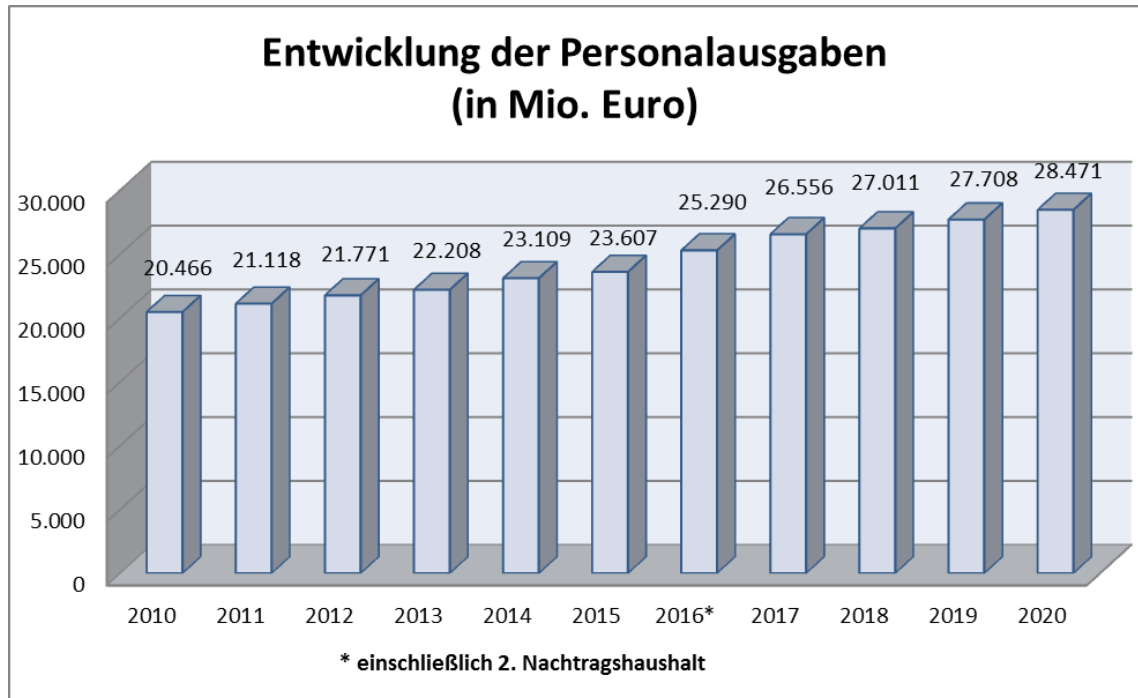
Aus diesen Gründen sollte auf GMA verzichtet und besser eine verbindliche Finanzplanung mit einem belastbaren Abbaupfad bei der Neuverschuldung vorgelegt werden.

9. Wie beurteilen Sie den um in der Summe um 2.661 steigenden Stellenbestand auf insgesamt 295.644 Stellen im Haushaltsentwurf 2017? Wo sehen Sie Möglichkeiten von Stellenumschichtungen, um den Stellenbedarf zu decken?

Natürlich ist es nachvollziehbar, dass die hohe Anzahl von Asylbewerbern aktuell zu einem Mehrbedarf an Planstellen für die Versorgung, Bildung und Betreuung der Flüchtlinge führt. Jetzt rächt sich aber der schleppende Personalstellenabbau in den vorherigen Jahren und dass „die Stellenzahl des Landes in den letzten acht Jahren nicht nennenswert gesunken“ ist, wie der LRH-Jahresbericht 2015 (Seite 43) zutreffend feststellt. Auch ist dem LRH zuzustimmen, dass eine signifikante Reduzierung der Personalausgaben nur gelingen kann, wenn der Stellenbestand auch in den personalintensiven Bereichen wie Schule, Polizei und Finanzverwaltung nennenswert zurückgeführt wird. Da in den nächsten Jahren überdurchschnittlich viel Personal aus dem aktiven Dienst ausscheidet, läge hier auch eine Chance, durch Stellenabbau in relativ kurzer Zeit die Personalausgaben für die aktiven Bediensteten zu reduzieren.

Die Überprüfung der Stellenabbaupotenziale sollte mit einer permanenten Aufgabenkritik mit dem Ziel einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung, der Streichung von ganzen Aufgabenbereichen und der Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation einhergehen. Es ist zu überprüfen, inwieweit staatliche Stellen eine Leistung noch selber erbringen müssen oder eine Aufgabenübertragung in Betracht kommt. Es bedarf auf jeden Fall einer klaren Prioritätensetzung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Dazu hat der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2016 angemerkt, dass er zwar eine bestimmte politische Priorisierung nicht kommentieren, wohl aber klarstellen möchte. „Wer neue Stellen schafft, verursacht Ausgaben für die Zukunft. Man muss deshalb kein Finanzexperte sein, um zu erkennen, dass es ohne Einsparungen in anderen Bereichen nicht funktionieren wird – andernfalls geht die Haushaltsrechnung auf Dauer nicht auf.“

Mit dem steigenden Stellenaufwuchs von 284.636 in 2010 auf nunmehr 295.644 in 2017 geht ein permanenter Anstieg der Personalausgaben einher. Nicht zuletzt wegen des Stellenaufwuchses um rd. 11.000 Stellen steigen die Personalausgaben in diesem Zeitraum um rd. 6 Mrd. Euro. Wie sich die Personalausgaben im Einzelnen entwickeln, lässt sich dem nachfolgenden Schaubild entnehmen:



Es wäre natürlich ein wichtiger Schritt in Richtung Haushaltskonsolidierung, wenn die fast 11.000 kw-Vermerke, die der Haushaltsentwurf 2017 enthält, möglichst schnell realisiert werden könnten. Rein rechnerisch könnte dadurch der Stellenaufwuchs seit dem Jahr 2010 kompensiert werden.

- 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?**

Trotz des kontinuierlich steigenden absoluten Schuldenstandes sind die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren gesunken (vgl. im Einzelnen Tabelle im Anhang). So konnten bei Umschuldungen fällige Schuldscheine und Anleihen durch niedriger verzinsliche Papiere ersetzt werden. Natürlich profitierte das Land bei der Neuverschuldung auch von dem extrem niedrigen Zinsniveau. Dieser Trend soll sich zunächst fortsetzen. So sollen sich die Zinsausgaben von rund 4,5 Mrd. Euro (2010) weiter auf 2,7 Mrd. Euro (2019) um 1,8 Mrd. Euro verringern.

Zwar hat die Landesregierung nach eigenen Angaben für die Refinanzierung auslaufender Kredite steigende Zinssätze unterstellt und damit im Landeshaushalt eine entsprechende Vorsorge getroffen. Aber bei einer Normalisierung des Zinsniveaus könnten die Zinsausgaben -trotz sinkender Nettoneuverschuldung- gegen Ende des Finanzplanungszeitraumes „sogar mit wachsender Dynamik“ steigen (Finanzplanung 2016-2020, Seite 42). Dies könnte insbesondere für die Zeit nach der voraussichtlichen Beendigung des Anleihekaufprogramms der Europäischen Zentralbank (EZB) gelten. Die LRH-Präsidentin, Frau Prof. Dr. Mandt, vermittelte auf ihrer Pressekonferenz vom 12.08.2015 eine Vorstellung davon, „was bereits ein dauerhafter Anstieg des Zinsniveaus [...] um nur ein Prozent für den Landeshaushalt bedeuten würde: Bei dem Ende des Haushaltsjahres 2014 erreichten *Gesamtschuldenstand* [...] würde dies langfristig zu Mehrausgaben von rund 1,4 Milliarden Euro pro Jahr führen.“

Es ist davon auszugehen, dass die Refinanzierungssätze absehbar wieder steigen und von daher die Zinsbelastungen zunehmen. Die Reduzierung der Neu- und Altschulden muss deshalb in den nächsten Jahren oberste Priorität haben. Je schneller und umfassender es gelingt, den Anteil der Steuereinnahmen, der derzeit für die Zinsausgaben aufgewendet werden muss und bei 5% liegt, zu reduzieren oder wenigstens auf diesem Niveau zu halten, desto eher und mehr werden finanzielle Handlungsmöglichkeiten zurück gewonnen. Durch eine „entschlossene“ Haushaltskonsolidierung können insofern auch Ausgabenspielräume für politische Schwerpunktbereiche entstehen, wie etwa für Bildung, Verkehrsinfrastruktur und Forschung, also für Zukunftsausgaben. Andernfalls besteht wegen der Einhaltung der Schuldenbremse und des damit verbundenen Verbots der strukturellen Verschuldung die Gefahr, dass solche Zukunftsinvestitionen viel zu gering ausfallen.

- 11. Der Haushaltsentwurf 2017 enthält mittlerweile fast 11.000 kw-Vermerke, die im Wesentlichen in den Einzelplänen 03 (MIK), 04 (JM), 05 (MSW), 11 (MAIS) und 12 (FM) enthalten sind. Hiervon sollen über 4.800 kw-Vermerke im Jahre 2018 und fast 2.800 kw-Vermerke im Jahr 2019 realisiert werden. Wie beurteilen Sie die Realisierbarkeit der kw-Vermerke und insbesondere die in den Jahren 2018 und 2019?**

Die sog. künftig-wegfallend Vermerke bedeuten nichts anderes, als dass ganz bestimmte Personalsollstellen ab einem konkreten Zeitpunkt entfallen können. Insofern ist es zwar wünschenswert, dass möglichst viele kw-Vermerke möglichst schnell realisiert werden, aber die Umsetzung dieses Vorhabens erweist sich aus den verschiedensten Gründen oftmals als sehr schwierig. Deshalb sind auch Zweifel an der Realisierung der 7.600 kw-Vermerken für die Jahre 2018/2019 angebracht.

12. Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf 2017 vorgesehenen Investitionen der Landesregierung in Bildung, Inklusion in den Schulen, innere Sicherheit, Infrastruktur, Bürgerservice und die Integration von Geflüchteten?

Jeder einzelne dieser genannten „Investitionsbereiche“ bedürfte einer genaueren Analyse und Bewertung. Die seriöse Beantwortung dieser Frage würde deshalb den üblichen Rahmen einer Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung mit einer Vielzahl anderer Fragen sprengen – zumal der zeitliche Rahmen für die Beantwortung aller Fragen sehr begrenzt war.

13. Wie bewerten Sie die Höhe des Beteiligungsanteils des Bundes an den Landesausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Integration von Geflüchteten?

Die flüchtlingsbedingten Ausgaben des Landes werden im Haushaltsplan 2017 mit 4,2 Mrd. Euro veranschlagt. Die Bundesbeteiligung an der Finanzierung beträgt 24%. Da die Aufnahme und Betreuung der Asyl- und Schutzsuchenden eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, deren Finanzierung sich Bund und Länder teilen müssen, ist eine 50%ige Beteiligung des Bundes an den Landesausgaben sinnvoll.

14. Wo sehen Sie konkrete Einsparungspotenziale bzw. mögliche Effizienzgewinne?

Um die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Kredite ab 2020 dauerhaft erfüllen zu können, bedarf es einer strikten Politik der Haushaltskonsolidierung mit strukturellen Einsparungen. Mit den Kürzungen und Darlehensumstellungen bei Förderprogrammen in Höhe von 152 Millionen Euro im Haushaltsentwurf 2013 hat die Landesregierung hierzu einige bescheidene Schritte gemacht – mit viel Mühe und großem Widerstand der Betroffenen. Das weitere strukturelle Einsparpotential muss in den nächsten Jahren viel konsequenter ausgeschöpft werden. Beispielhaft genannt seien:

- Ausnutzung der natürlichen Fluktuation im Personalbereich (in Höhe von jährlich rund 8.000 Stellen) durch halbierte Wiederbesetzung frei werdender Stellen, insbesondere durch Anpassung der Aufgabenwahrnehmung im Schulbereich an die demographische Entwicklung mit zurückgehenden Schülerzahlen (Ausschöpfung von Demografiegewinnen)
- Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung, insbes. durch weitere Schul- und Polizeiverwaltungsassistenten zur Entlastung von Verwaltungsarbeiten, durch Zusammenlegung von Kreispolizeibehörden und durch konsequente Anwendung der jährlichen Empfehlungen des Landesrechnungshofes
- Verzicht auf Ausweitung der quantitativen Unterrichtsversorgung an Schulen durch Vermeidung von Unterrichtsausfällen, die nicht krankheitsbedingt sind (Konferenzen, unterrichtsfreie Tage, Fortbildungen)
- Abbau von 500 Stellen in allen Einzelplänen durch Rückführung von übermäßig hohen gesetzlichen Standards, insbesondere im Zusammenhang mit der Novelle des Landespersonalvertretungsgesetzes im Jahr 2011 (Rücknahme der zusätzlichen dienstlichen Freistellungen), mit dem Klimaschutzgesetz (Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzplans) und dem Tariftreue- und Vergabegesetz (Einrichtung einer Prüfbehörde)
- Ausschöpfung der Möglichkeiten zur dauerhaften Rückführung von Frühpensionierungen, insbes. durch Verbesserung der Gesundheitsfürsorge und konsequente Anwendung der „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“
- Nutzung der Möglichkeiten, die sich aus einer eigenständigen Regelung des Besoldungs-, Versorgungs- und Dienstrechts ergeben, insbes. durch Verzicht der 1:1 Anpassung der Beamtenpensionen an die Ergebnisse der Tarifverhandlungen (im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen) und durch den Einbau eines systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors in die Pensionsberechnungen

- Überprüfung der Effektivität und Effizienz sämtlicher Förderprogramme, insbesondere inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben (sog. Programmwirksamkeitskontrollen) und inwieweit Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Fördermitteln sinnvoll sind (sog. Förderwettbewerbe)
- Vollständiger Verzicht auf einzelne Fördermaßnahmen oder nur noch eingeschränkte Förderungen, insbesondere von Regionalen, Sozialtickets, Ersatzschulen, Radwegen, beitragsfreien Kindergartenjahren, politischen Stiftungen („Parteistiftungen“), Projekten der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit

Darüber hinaus hat das Effizienzteam, das die Landesregierung zur Erarbeitung von Empfehlungen zur strukturellen Haushaltskonsolidierung eingesetzt hatte, in seinem Abschlussbericht vom 27. Februar 2015 Hinweise und Prüfaufträge zu weiteren Einsparungspotenzialen bzw. Effizienzgewinnen formuliert.

15. Wie beurteilen Sie die konjunkturellen Auswirkungen der Investitionen im Rahmen der Unterbringung von Flüchtlingen?

Der Bund der Steuerzahler schließt sich der Auffassung des Landesfinanzministers an, dass sich hinter der bloßen Zahl von 4,2 Mrd. Euro für flüchtlingsbedingte Ausgaben in 2017 ein komplexer Sachverhalt verbirgt. Dazu erläuterte er zutreffender Weise in seiner Einbringungsrede zum nächstjährigen Haushalt am 15. September 2017: „ Das ist eine sehr verkürzte Darstellung, die mancherlei Missverständnis verursachen kann. Denn der allergrößte Teil dieser Ausgaben gelangt nicht in die Hände der Zuwanderer, sondern besteht aus Gehältern für Lehrer, Polizisten und Mitarbeiter der Justiz, aus Mietzahlungen für Unterkünfte und Verpflegung und Versorgung der Menschen. Das ist ganz nebenbei ein immenses Konjunkturprogramm, das auch zu den Steuermehreinnahmen beiträgt. Manch ein Kritiker der Flüchtlingspolitik ist sich gar nicht bewusst, dass sein Einkommen erheblich von der Flüchtlingshilfe abhängt.“

16. Wie beurteilen Sie die Entwicklung der Bildungsetats (U3/Schule/Hochschule) im Vergleich zu anderen Bundesländern?

Zu dieser Frage liegen dem Bund der Steuerzahler keine eigenen Vergleichsdaten vor.

17. Wie beurteilen Sie die aktuelle Diskussion um Steuersenkungen und sehen Sie dafür aus Landessicht Spielräume ohne entsprechende Gegenfinanzierung?

Für den Bund der Steuerzahler ist es natürlich keine Frage, dass angesichts des Steuerbooms die Bürger in Deutschland jetzt steuerlich entlastet werden müssen. Die vorliegenden Steuersenkungs-Konzepte einiger Politiker, die eine Entlastung in Höhe von 15 Milliarden Euro für die kommende Wahlperiode vorsehen, greifen dabei zu kurz. „Wer heute Steuerentlastungen in dieser Größenordnung ankündigt, fährt mit angezogener Handbremse. Vor allem auch für niedrige und mittlere Einkommen sind umfangreichere Steuerentlastungen nötig und möglich“, erklärte BdSt-Präsident Reiner Holz-nagel Ende August zu den ersten Denkmodellen.

Abgeschafft gehört zunächst der Solidaritätszuschlag mit dem Ziel, dass die Zwangs-abgabe spätestens ab dem Jahreswechsel 2019 / 2020 die Steuerzahler nicht mehr belastet, wenn die Finanzhilfen für den `Aufbau Ost´ ohnehin ausgelaufen sind. Der Wegfall des Solidaritätszuschlages würde finanziell ausschließlich den Bund betreffen.

Überaus wichtig sind auch strukturelle Entlastungen. Der Einkommensteuertarif sollte der Lebenswirklichkeit angepasst werden. Der `Mittelstandsbauch´ muss abgeflacht werden – der Spitzensteuersatz darf nicht so früh greifen. Es kann nicht sein, dass Facharbeiter mit dem Spitzensteuersatz konfrontiert werden. Von solchen grundlegenden Reformen sind die Überlegungen des Bundesfinanzministers weit entfernt, der zunächst den Grundfreibetrag und den Kinderfreibetrag anheben und damit die Steuerzahler um lediglich 6,3 Mrd. Euro entlasten will.

Bei einer anhaltend robusten Konjunktorentwicklung dürften sich die Finanzierungsüberschüsse des staatlichen Gesamthaushalts (einschließlich Sozialversicherung) weiter positiv entwickeln und entsprechende finanzielle Handlungsspielräume zur Folge haben. Wie das Statistische Bundesamt am 27. September 2016 mitteilte, errechnet sich für die erste Jahreshälfte 2016 ein kassenmäßiger Finanzierungsüberschuss von 4,4 Milliarden Euro. Auf Länderebene ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss von 4,1 Mrd. Euro. Diese Überschüsse könnten die Länder zur Mit-Finanzierung eines grundlegend überarbeiteten Tarifs nutzen.

18. Wie beurteilen Sie die sinkende Neuverschuldung Nordrhein-Westfalens vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen wie etwa der Bewältigung des großen Zuzugs von Geflüchteten, großen Infrastrukturbedarfen und Überschuldeten Kommunen?

Erhebliche Zweifel an der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit dieses Abbaupfades sind angebracht. Denn diese positive Entwicklung geht zu allererst auf das Konto der günstigen Steuer- und Zinsentwicklung einerseits und höherer Zuweisungen des Bundes andererseits. So werden Zuwächse bei den Steuern in Höhe von durchschnittlich zwei Milliarden Euro pro Jahr und tendenziell rückläufige Zinsausgaben unterstellt – prognostische Erwartungen, die so nicht eintreffen müssen.

Der „schwarzen Null“ des Finanzministers fehlt es an „Nachhaltigkeit“ und „Generationengerechtigkeit“, weil

- a) konsumtive Ausgaben wie Personal- und Transferausgaben ständig ausgeweitet werden;
- b) Zukunftsinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur unzureichend getätigt werden;
- c) es keine ausreichende Vorsorge für Haushaltsrisiken (z.B. aus der Abwicklung der WestLB oder aufgrund der aktuellen Flüchtlings- und Integrationssituation) gibt;
- d) Sondervermögen wie „Pensionsfonds“ und „BLB“ zur kurzfristigen Finanzierung des Haushalts herangezogen werden.

Um einen belastbaren Abbaupfad bei der Netto-Neuverschuldung zu haben, müssten die Anstrengungen bei der strukturellen Haushaltskonsolidierung intensiviert werden. Sie sind letztlich bei einem kümmerlichen Betrag von etwas mehr als 200 Millionen Euro stehen geblieben – statt der strukturellen Einsparungen von einer Milliarde Euro ab 2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017	2018	2019	2020
T	Rechnungsergebnisse						Haushalts- und Finanzplanungsansätze				
I AUSGABEN											
Personalausgaben	20.466	21.118	21.771	22.208	23.109	23.607	25.290	26.556	27.011	27.708	28.471
Personal-Last-Quote	38,1%	37,9%	37,4%	37,2%	37,3%	36,7%	36,2%	36,8%	37,3%	37,5%	37,8%
Personal-Steuer-Quote	53,9%	51,4%	50,1%	49,7%	49,8%	47,4%	48,0%	48,6%	47,4%	47,0%	47,1%
Sachausgaben	2.511	2.482	2.532	2.532	2.597	3.141	3.948	3.985	3.914	3.912	3.961
Zinsausgaben	4.487	4.333	4.140	3.936	3.565	3.315	2.938	2.772	2.635	2.660	2.805
Zins-Last-Quote	8,4%	7,8%	7,1%	6,6%	5,7%	5,2%	4,2%	3,8%	3,6%	3,6%	3,7%
Zins-Steuer-Quote	11,8%	10,6%	9,5%	8,8%	7,7%	6,7%	5,6%	5,1%	4,6%	4,5%	4,6%
Tilgungsausgaben	114	138	130	140	151	141	162	161	162	162	169
Lfd. Zuweisg./Zusch.	20.364	21.528	23.670	25.206	27.228	28.709	32.297	32.986	32.930	33.734	34.434
Investitionsausgaben	5.761	6.174	5.911	5.198	5.157	5.363	6.158	6.513	6.539	6.348	6.244
Investitionsquote	10,7%	11,1%	10,2%	8,7%	8,3%	8,3%	8,8%	9,0%	9,0%	8,6%	8,3%
Bes.Finanzausg.	202	240	265	877	523	1.268	-849	-706	-509	-510	-511
II EINNAHMEN											
Steuereinnahmen	38.002	41.071	43.415	44.665	46.389	49.823	52.688	54.592	56.951	58.977	60.395
Sonstige Einnahmen	10.866	11.774	11.166	12.113	13.500	13.771	15.269	15.894	15.174	14.806	15.940
Schuldenaufnahme	5.037	3.168	3.837	3.319	2.441	1.950	1.986	1.782	558	231	-771
III GESAMTHAUSHALT											
Haushaltsvolumen	53.905	56.013	58.419	60.097	62.330	65.544	69.943	72.267	72.682	74.014	75.564
bereinigt	53.703	55.773	58.153	59.752	62.035	64.278	69.936	72.259	72.474	73.806	75.356
Kreditmarktschulden	124.071	127.412	131.363	135.189	137.930	137.684	139.670	141.452	142.010	142.241	141.470
Nettoneuverschuldung	4.920	3.030	3.710	3.179	2.290	1.798	1.824	1.620	397	70	-931
Gesamtschulden	126.800	130.000	133.778	137.464	140.077	139.690	141.514	143.134	143.531	143.601	142.670

* einschließlich 2. Nachtragshaushalt