



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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/106**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/300

Düsseldorf, den 1. Oktober 2012

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

1. Welche Veränderungen ergeben sich gegenüber dem ursprünglichen Entwurf 2012?

Die Strukturen des Haushalts sind gegenüber dem Vorläufer im Wesentlichen unverändert geblieben. Der neue Entwurf zum Landeshaushalt 2012 setzt den bislang eingeschlagenen Kurs der Landesregierung fort: mit weiteren Unterstützungsmaßnahmen für die Kommunen und mit zusätzlichen Mitteln für Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung unter dem Schlagwort „soziale Prävention“. Dabei bleibt sich die Koalition ihrer Linie treu: alles „auf Pump“, statt an anderer Stelle im Haushalt Prioritäten zu setzen und Gegenfinanzierungen durch echte Einsparungen zu überlegen. Zwar berücksichtigt der aktuelle Haushaltsplanentwurf 2012 das zur dritten Lesung des ursprünglichen Entwurfs angekündigte Paket von Änderungsanträgen. Dadurch ergeben sich **Haushaltsverbesserungen in Höhe von 360 Millionen Euro**. Hierbei handelt es sich aber lediglich um die Herabsetzung von zuvor zu hoch veranschlagten Ausgabeansätzen im Bereich des Personal- und Zinsaufwands. Mit echten Sparanstrengungen hat das nichts zu tun.

Der wesentliche Unterschied zum Vorläuferetat besteht insbesondere darin, dass nunmehr die mit der Eckpunktevereinbarung zur Restrukturierung der WestLB verbundene Kapitalmaßnahme berücksichtigt und die stille Einlage des Finanzmarktstabilisierungsfonds in der WestLB AG übernommen wurde. Wer gedacht hatte, dass die lange Zeitspanne nach der Eckpunktevereinbarung vom 23.06.2011 dazu genutzt worden wäre, die Gegenfinanzierungsmittel im Haushalt zu erwirtschaften, sieht sich mit dem vorliegenden Etatentwurf einmal mehr enttäuscht. Noch im Januar 2012 hatte der Bund der Steuerzahler bei der öffentlichen Anhörung im Landtag zum Vorgängerentwurf gefordert, dass „wenigstens die im Laufe des Jahres wahrscheinlich anstehende Kapitalzuführung an die sogenannte Servicebank über Einsparungen erwirtschaftet würde“. Somit führt nun die Kapitalbereitstellung für die abgespaltene Service- und Portfoliomanagementbank Portigon AG durch das Land zu der wichtigsten **Haushaltsverschlechterung in Höhe von einer Milliarde Euro**.

Im Saldo ergibt sich eine **Haushaltsverschlechterung von 640 Millionen Euro**, die der ursprünglich vorgesehenen Nettoneuverschuldung von 3.967 Millionen Euro hinzugerechnet werden muss. Die im vorliegenden Etatentwurf ausgewiesene Nettoneuverschuldung erhöht sich infolgedessen auf 4.607 Millionen Euro - trotz erheblicher Steuereinnahmewachse und sinkender Zinszahlungen gegenüber dem Vorjahr. Bei ernsthaften Sparbemühungen hätte sich diese Finanzierungslücke merklich verringern lassen.

Keine Veränderung gibt es im Haushaltsplanentwurf 2012 **bei den globalen Minderausgaben (GMA)**, die auch nach der Überarbeitung **in Höhe von rd. 700 Millionen Euro** angesetzt werden. Solche Minderausgaben sind insbesondere unter haushaltswirtschaftlicher als auch unter verfassungsrechtlicher Sicht problematisch.

Haushaltswirtschaftlich gesehen soll der Haushalt durch GMA in pragmatischer Weise zum Ausgleich gebracht werden. Ohne weitere Vorgaben kann dies in allen Bereichen, von den Personalausgaben bis hin zu den Investitionsausgaben, geschehen. Eine solche Vorgehensweise ist das Gegenteil davon, was notwendig wäre, um zu den von der Landesregierung selber für notwendig erachteten strukturellen Kürzungen zu kommen. Eine systematische Auseinandersetzung mit dem staatlichen Leistungskatalog, wie er ja auch durch das „Effizienzteam“ und das inzwischen hinzu gerufene „Expertenteam“ erarbeitet werden soll, findet nicht statt. Besonders problematisch wird der Einsatz dieses Instrumentes, wenn es auch in den Folgejahren mit steigender Tendenz, wie die Finanzplanung bis 2015 verdeutlicht, vorgehen ist.

Die grundsätzliche verfassungsrechtliche Problematik hat Prof. Gröpl in einer Studie, die der Bund der Steuerzahler 2005 veröffentlicht hat, aufgearbeitet. Zu seinen wichtigsten Ergebnissen 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. Insofern gibt das Parlament sein haushaltswirtschaftliches Bestimmungs- und Steuerungsrecht aus der Hand.“

Davon einmal abgesehen ist festzuhalten, dass die verfassungsmäßige Kreditobergrenze, nämlich die Summe der eigenfinanzierten Investitionen, rein rechnerisch nur aufgrund der GMA eingehalten wird. Die Nettokreditaufnahme würde sich ansonsten auf 5,3 Milliarden Euro belaufen und die Investitionen in Höhe von 5,1 Milliarden Euro übersteigen.

2. **Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 4,6 Mrd. Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?**

Wie bereits der untergegangene Entwurf für 2012 mit einer Nettoneuverschuldung von knapp vier Milliarden Euro so hält auch die überarbeitete Version des Etatentwurfs mit einer Nettoneuverschuldung von 4,6 Milliarden Euro die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme ein. Dies ist vor dem Hintergrund, dass mindestens zwei Haushalte in den letzten Jahren vom Verfassungsgerichtshof wegen unzulässiger Überschreitung der Regelobergrenze für verfassungswidrig erklärt wurden, zweifellos eine positive Entwicklung. Doch die **Einhaltung der Kreditobergrenze** um 500 Millionen Euro ist **angesichts erheblicher Steuerzuwächse eher bescheiden**.

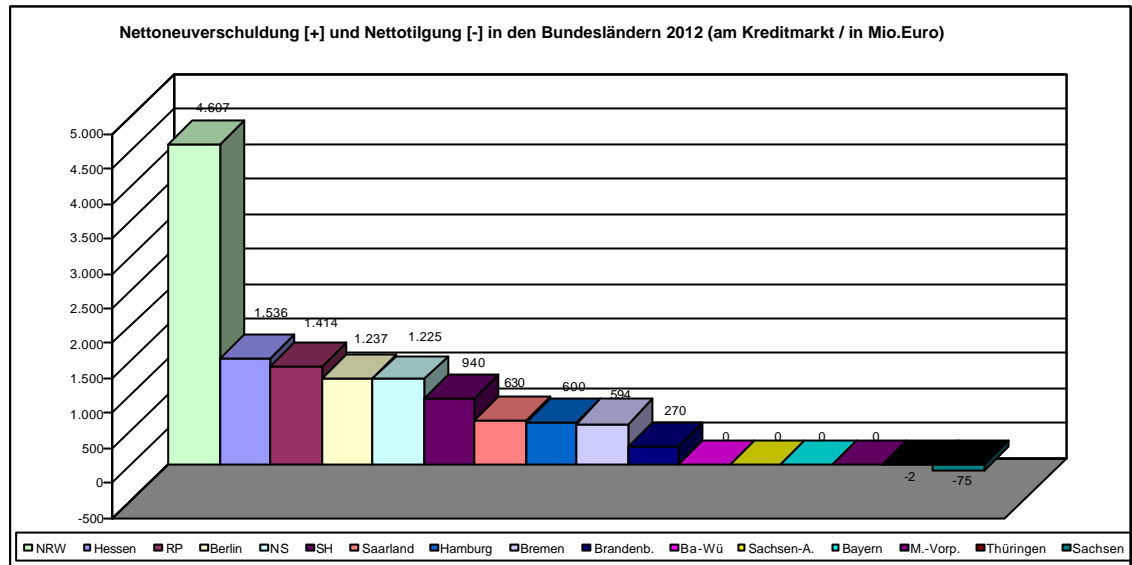
Inzwischen hat sich das wirtschaftliche Wachstum seit der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise soweit erholt, dass positive Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) feststellbar waren und auch für 2012 prognostiziert werden. Damit verbunden waren kräftige Steuerzuwächse, die vor allem in den Jahren 2010 und 2011 dazu führten, dass ursprüngliche Steueransätze erheblich „nach oben“ korrigiert werden mussten. Wie aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht, wurde in 2010 der ursprüngliche Steueransatz um 1,3 Milliarden Euro und in 2011 sogar um 2,7 Milliarden Euro übertroffen. Die Dynamik der Steuerzuwächse in den ersten drei Jahren nach Überwindung der Krise (2010 – 2013) reicht zwar noch nicht an die der letzten drei Jahre vor der Krise (2005 – 2008) heran, könnte ihr aber schon ziemlich nahe kommen – je nach tatsächlicher Weiterentwicklung. So wuchs das Steueraufkommen zwischen 2005 und 2008 um 21% und soll zwischen 2010 und 2013 nach den Planzahlen um immerhin 18% zunehmen.

Die Möglichkeiten, die sich vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung und insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der Steuereinnahmen ergeben, **um die Nettoneuverschuldung abzusenken**, werden erkennbar nicht genutzt. Ablesbar ist das daran, dass die Neuverschuldung der Jahre 2010 – 2013 den Gesamtschuldenstand deutlich stärker ansteigen lässt als dies in den Jahren 2005 – 2008 der Fall war – bei den bereits erwähnten ähnlich dynamischen Steuerzuwächsen in den genannten Zeiträumen. Während der Zuwachs beim Schuldenstand im letztgenannten Zeitraum bei knapp 4% lag, ist er im Zeitraum 2010 - 2013 mehr als doppelt so hoch und beträgt voraussichtlich rund 10%.

Entwicklung der Steuereinnahmen im NRW-Landeshaushalt 2000 - 2013

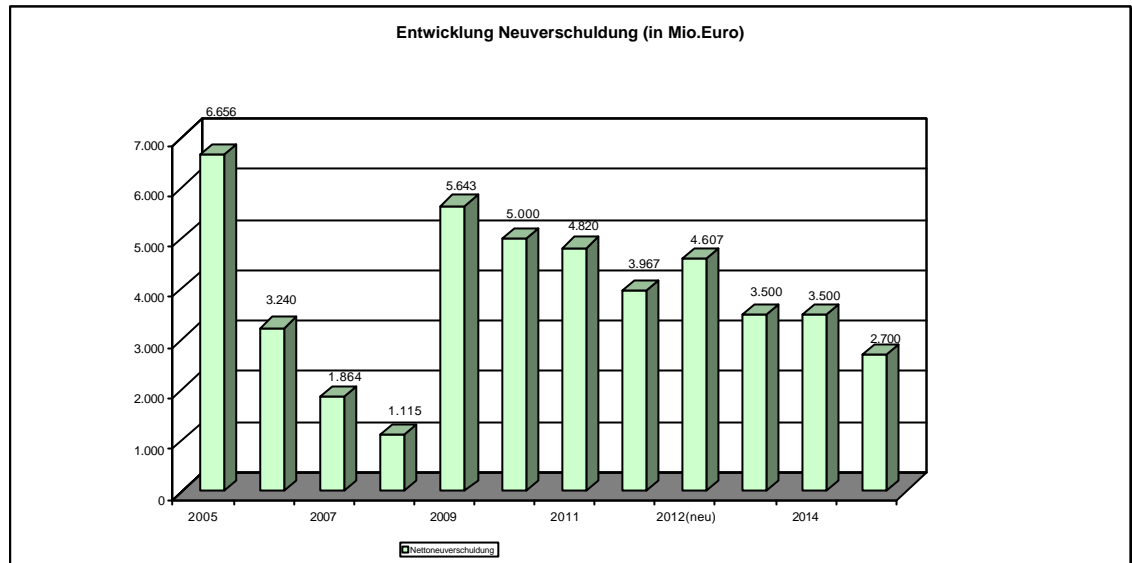
	Haushaltsplan - Entwurf (in Milliarden EUR)	Haushaltsplan einschließl. Nachtragshaushalt(e) (in Milliarden EUR)	Haushaltsergebnis (in Milliarden EUR)
2000	37,3	37,7	37,8
2001	36,5	36,6	33,6
2002	37,6	36,8	35,9
2003	37,1	34,7	33,4
2004	35,4	33,8	33,9
2005	37,8	34,3	34,7
2006	35,0	36,4	37,0
2007	37,4	40,3	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	-	-
2013	44,8	-	-

Die Ermächtigung der Länder, von den neuen Vorgaben des Grundgesetzes nach Art. 109 (Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne neue Kredite) in einem Übergangszeitraum bis einschließlich 2019 abzuweichen, wird in Nordrhein-Westfalen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einmal mehr ausgereizt. Dies zeigt sich eindrucksvoll **im Ländervergleich**. Für 2012 gehen zwar alle Länderhaushalte von weiter sprudelnden Steuerquellen aus. Doch einmal mehr wird das Land Nordrhein-Westfalen zugleich eine Spitzenstellung beim Schuldenmachen einnehmen. NRW wird mehr neue Schulden aufnehmen als die drei Flächenländer Hessen, Rheinland – Pfalz und Niedersachsen zusammen. Mit einer geplanten Nettoneuverschuldung von 4,6 Milliarden Euro lässt NRW die anderen Bundesländer weit hinter sich, wie die grafische Darstellung auf der nachfolgenden Seite zeigt. Erst mit weitem Abstand folgt Hessen. Die Verschuldungsorgie des Landes geht demnach weiter.



Deutlich wird bei dieser Grafik auch, dass bereits sechs von 16 Bundesländern einen mindestens ausgeglichenen Haushalt haben und auf jegliche neue Schulden verzichten. Thüringen und Sachsen werden sogar Schuldentilgungen vornehmen. Diese Länder kommen also im laufenden Haushaltsjahr ohne neue Kredite aus, so wie es die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 von allen Bundesländern verlangt. Nicht erstaunlich ist dabei, dass darunter die Länder Bayern, Mecklenburg – Vorpommern und Sachsen bereits eine Schuldenbremse in ihrer jeweiligen Landesverfassung oder Landeshaushaltsordnung verankert haben.

Bei einer Nettoneuverschuldung von derzeit 4,6 Milliarden Euro dürfte es ausgesprochen schwierig sein, die Regelungen zur Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten. Dies unterstreicht die mit dem Haushaltsplanentwurf ebenfalls vorgelegte Finanzplanung. Sie sieht bis zum Jahre 2015 zwar tendenziell abnehmende Neuverschuldungen, aber keine ausgeglichenen Haushalte ohne neue Schulden vor. Die Nettoneuverschuldung bleibt auf einem hohen Niveau, wie aus der untenstehenden Grafik im Einzelnen hervorgeht. Sie würde bis zum Ende der Finanzplanungsperiode in 2015 immer noch bei einem Volumen von knapp drei Milliarden Euro liegen.



Wenn sich das in der neuen Finanzplanung (2012 – 2015) zu erkennende Konsolidierungstempo mit einer Reduzierung der Nettoneuverschuldung um 1,9 Milliarden Euro innerhalb von drei Jahren auch im Zeitraum 2016 – 2019 fortsetzen würde, dann könnte das Ziel eines Haushalts ohne neue Kredite ab 2020 rein rechnerisch zwar knapp eingehalten werden. Aber schon der Blick auf die steigenden, im Haushaltsvollzug noch zu erwirtschaftenden globalen Minderausgaben macht deutlich, dass dieser Konsolidierungskorridor auf tönernen Füßen steht. Hinzu kommen noch die erheblichen Haushaltsrisiken, für die im Haushalt keine Sicherheitsmargen eingebaut sind.

Solche Risiken bestehen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite sind vorzugsweise die Steuereinnahmen risikobehaftet. Sie können natürlich auch erheblichen Schwankungen „nach unten“ unterliegen und müssen nicht wie in den letzten Jahren permanent steigen. Insofern sind die in der neuen Finanzplanung unterstellten Zuwachsraten, die zwischen 4,0% und 4,5% schwanken, zwar wünschenswert, aber keine Selbstverständlichkeit. Auf der Ausgabenseite sind es die Risiken, die sich aus der weiteren Entwicklung der Zinssätze auf den Finanz- und Kapitalmärkten ergeben. Hier unterstellt die Finanzplanung, dass erst in 2014 das Zinsausgabenniveau von 2011 erreicht wird. Und schließlich können weitere Risiken aus der WestLB-Abwicklung nicht geleugnet werden. Dazu zählen zum einen die nicht durch den „WestLB-Risikofonds“ abgesicherten Zahlungsverpflichtungen aus dem „Phönix-Portfolio“, zum anderen die Werthaltigkeitsgarantie und Zinsansprüche der NRW.Bank.

Um die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Kredite erfüllen zu können, bedarf es einer strikten Politik der Haushaltskonsolidierung mit strukturellen Einsparungen. Alleine die innere Dynamik des Landeshaushalts bei einigen Ausgabepositionen macht dies erforderlich. Statt aber den Rotstift anzusetzen setzt die neue Landesregierung bislang offensichtlich auf sprudelnde Steuerquellen. Auch sollen durch entsprechende Bundesratsinitiativen Steuern (wie der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer) erhöht oder neue Steuern (wie die Vermögensteuer) wieder eingeführt werden. Zur Erreichung des Ziels, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt zur Einhaltung der im Grundgesetz bereits verankerten Schuldenbremse vorlegen zu müssen, dürfte das nicht ausreichen – einmal abgesehen von den damit verbundenen schädlichen konjunkturellen Auswirkungen. Auch zeigen die Erfahrungen aus vergangenen Haushaltskonsolidierungen in entwickelten Staaten, dass erfolgreiche Konsolidierungsphasen stets durch Einschnitte im Ausgabenbereich ermöglicht worden sind. Konsolidierungsphasen, die vor allem durch Steuererhöhungen geprägt waren, erwiesen sich hingegen in der Regel als nicht nachhaltig. Die Ursache dieses Phänomens ist politisch-ökonomischer Natur. Demokratien neigen nämlich generell dazu, durch Einnahmeerhöhungen geschaffene Spielräume mittelfristig zur Ausgaben- ausweitung zu nutzen. Dass die Einnahmen bzw. Einnahmeerwartungen einen Einfluss auf die Ausgabenplanungen haben, ist auch angesichts der aktuellen Rekordsteuereinnahmen zu beobachten. So hat die Bundesregierung ihre Sparanstrengungen aufgrund der günstigen Steuereinnahmentwicklung fast gänzlich eingestellt. Es besteht die begründete Gefahr, dass Steuererhöhungen eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung regelrecht konterkarieren.

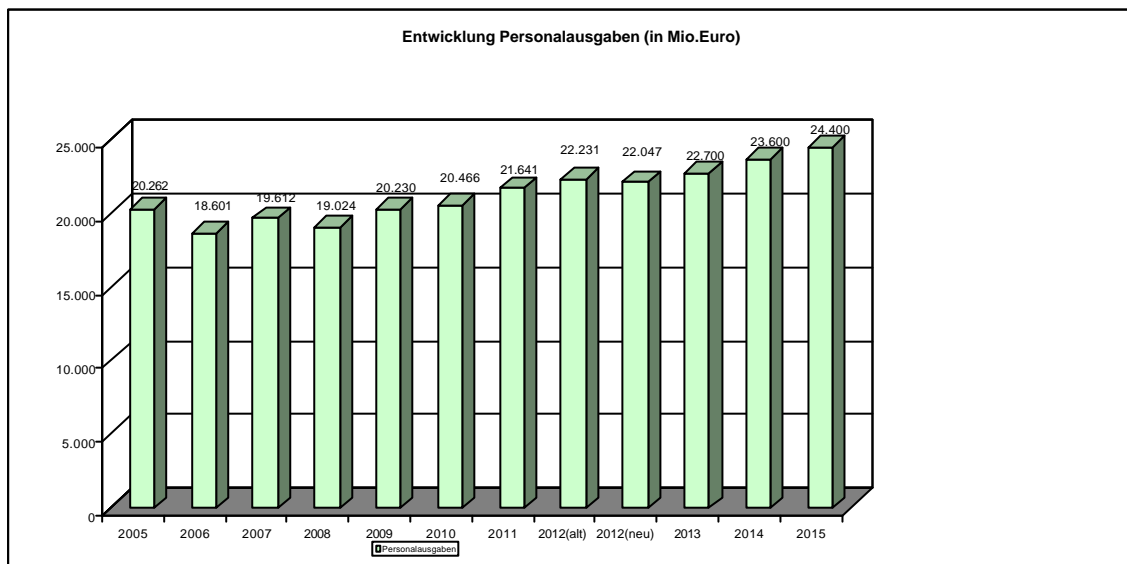
Zur strukturellen Veränderung des Haushalts bzw. mittel- bis langfristigen Senkung der Ausgaben sind folgende Maßnahmen notwendig:

- Streichung von Aufgaben und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisationen der Landesverwaltung
- Anpassung der Aufgabenwahrnehmung an die demographische Entwicklung
- Nutzung der Möglichkeiten, die sich aus einer eigenständigen Regelung des Besoldungs-, Versorgungs- und Dienstrechts ergeben
- Überprüfung der Effektivität aller Förderprogramme, inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben („Programmwirksamkeitskontrolle“)

3. Wie beurteilen Sie die Absenkung des Personalausgabenansatzes?

Die Personalausgaben steigen im Landeshaushalt permanent an, wie aus der nachfolgenden Grafik hervorgeht. Das gilt auch für das Jahr 2012. Denn gegenüber dem Vorjahr wachsen die Personalausgaben um 1,9% an, wenn man die jeweiligen Entwurfsansätze miteinander vergleicht. Lediglich gegenüber dem untergegangenen Entwurf für 2012 kommt es im aktualisierten Haushaltsplanentwurf zu einer Absenkung des Personalausgabenansatzes um 0,8%.

Wie sich die Personalausgaben im Einzelnen entwickeln ist dem nachfolgenden Schaubild zu entnehmen:



Dabei ist der Ausgabenrückgang um 184 Millionen Euro noch nicht einmal auf echte Einsparungen, sondern lediglich auf haushaltstechnische Bereinigungen zurückzuführen. So konnten aufgrund der im Haushaltsvollzug 2011 gewonnenen Erkenntnisse Absenkungen bei den Versorgungsausgaben sowie bei den Beihilfen und Fürsorgeleistungen vorgenommen werden. Mit solchen marginalen Ansatzveränderungen können die Personalausgaben aber keinen nennenswerten Beitrag zur Verringerung des strukturellen Haushaltsdefizits leisten. Diese nicht konjunkturell bedingte Finanzierungslücke im Haushalt kann auf 4,5 Milliarden Euro geschätzt werden. Das bedeutet, dass zur Einhaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse, die ab 2020 für alle Bundesländer verbindlich ist, die bereinigten Ausgaben des Landes von 58 Milliarden Euro um diesen Betrag verringert werden müssen. Es dürfte klar sein, dass dies nicht ohne Einschnitte in den Leistungskatalog und den vorhandenen Personalbestand des Landes gelingt.

Insbesondere hält der Bund der Steuerzahler die Ausweitung des Stellenplanes seit Antritt der rot-grünen Landesregierung – nicht zuletzt im Hinblick auf die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts bis Ende 2019 – für unververtretbar. So beliefen sich die Personalstellen im Jahre 2010 noch auf 284.636; mit dem vorliegenden Etatentwurf soll ihre Zahl auf 286.895 ansteigen. Nicht zuletzt dadurch verharren die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben (durchschnittlich rd. 38% im Finanzplanungszeitraum) und an den Steuereinnahmen (durchschnittlich 51,5%) auf einem viel zu hohen Niveau. Eine solche Stellenplanausweitung wird der Bedeutung der Personalausgaben als besonderem Ansatzpunkt bei den Konsolidierungsbemühungen in keiner Weise gerecht.

Eine **Trendwende bei den Personalausgaben** kann nur erreicht werden, wenn der Personalbestand von insgesamt rd. 287.000 Stellen entscheidend verringert wird. Letztlich muss das Ziel aller weiteren Bemühungen die Reduzierung des Stellenbestandes um rund 30.000 Stellen sein, wie dies von der „Hartmann – Kommission“ seinerzeit vorgeschlagen worden ist. Immerhin hat die ebenfalls neue Landesregierung in Schleswig – Holstein in ihrem Koalitionsvertrag den Abbau von 10.000 Stellen im Laufe der Wahlperiode vorgesehen. Erreicht werden kann ein nennenswerter Stellenabbau durch Ausnutzung der natürlichen Fluktuation bis hin zum kompletten Verzicht auf jährlich 8.000 Neueinstellungen. Dabei sollte sowohl der Schul- als auch Polizeibereich nicht ausgeklammert werden. Bis 2015 könnten **durch nicht wiederbesetzte Stellen im Schulbereich**, also aus Demographiegewinnen wegen sinkender Schülerzahlen, rd. 650 Millionen Euro eingespart werden. Insbesondere **durch Zusammenlegung von Kreispolizeibehörden** könnten bis zu 2.000 Stellen bei der Polizei wegfallen, womit ein Einsparpotenzial von mindestens 100 Millionen Euro verbunden wäre. Natürlich muss auch überlegt werden, inwieweit bei der Bezahlung sowohl der aktiven Beamten als auch der Pensionäre Einschnitte vorgenommen werden können. So hätte **durch den Verzicht auf die wirkungsgleiche Übertragung des (letztjährigen) Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst auf die derzeitigen Beamten** eine jährliche Einsparung von über 400 Millionen Euro erzielt werden können. So könnte **durch die systemkonforme Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors**, wie er im Rentenrecht bereits gilt, **in die Pensionsberechnungen** ein Einsparvolumen von rd. 500 Millionen Euro erreicht werden. Ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung würden die einzelnen Pensionen in ihrem Anstieg gebremst, wenn zukünftig die Zahl der Pensionäre stärker zunimmt als die der Einkommensteuerzahler.

4. Halten Sie die Zuführungen an den Versorgungsfonds für angemessen? Wie bewerten Sie, dass das versicherungsmathematische Gutachten aus dem Jahre 2010 noch nicht in den Haushalt 2012 umgesetzt worden ist?

Für jeden neu eingestellten Beamten mussten seit Januar 2006 zunächst 500 Euro pro Monat in das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ eingezahlt werden, um die künftigen Kosten der Altersvorsorge für Beamte abzufedern. Dieser Betrag erhöht sich, wenn es zu linearen Besoldungserhöhungen kommt. Inzwischen wird deshalb aktuell ein Betrag von 554,90 Euro zugeführt.

Nach einem versicherungsmathematischen Gutachten vom Mai 2010 müsste dieser Betrag aber von seinerzeit 536,50 Euro auf 595 Euro aufgestockt werden, damit es nicht zu einer Unterdeckung kommt. Für das Jahr 2011 wurde auf dieser Basis ein Ausgleichsbedarf von rd. 94 Millionen Euro errechnet, der über den Nachtragshaushalt 2010 dem „Versorgungsfonds“ zugeführt werden sollte. Da der Nachtragshaushalt für verfassungswidrig erklärt wurde, ist es bislang nicht zu dieser Zuführung gekommen. Aus den vorliegenden Unterlagen (Haushaltsplanentwurf 2012, Einzelplan 20 / Finanzplanung 2011-2015) ist auch nicht ersichtlich, dass diese Zuführung tatsächlich geleistet wird. Aus den Daten der Finanzplanung, die ab 2013 eine deutliche Erhöhung der Zuführungsbeträge wiedergeben, kann allerdings auch nicht geschlossen werden, dass es dann zu der **Umsetzung des versicherungsmathematischen Gutachtens** kommt. Die offensichtlich bislang nicht erfolgte Zuführung an das Sondervermögen ist um so erstaunlicher, als es die rot-grüne Landesregierung im Rahmen ihrer Vorsorgepolitik im Herbst 2010 noch für unbedingt wichtig erachtete, die „Versäumnisse“ der Vorgängerregierung nachzuholen.

Für den Bund der Steuerzahler ist aber weniger eine solche verspätete Umsetzung des Gutachtens kritikwürdig als vielmehr die **Konstruktion des „Versorgungsfonds“**. Dazu heißt es im Gutachten „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Nordrhein-Westfalen“, das Prof. Raffelhüschen im Auftrag des Bundes der Steuerzahler im Jahre 2010 erstellt hat: „Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist zu kritisieren, dass der Aufbau dieser Sondervermögen (Anmerkung: gemeint ist neben dem „Versorgungsfonds“ auch die „Versorgungsrücklage“) kreditfinanziert erfolgte. Das bedeutet nichts anderes, als dass auf der einen Seite zwar zusätzliche Vorsorge getroffen wurde, sich gleichzeitig aber auch die Verschuldung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen erhöht hat.“

Neben der Schuldenfinanzierung der bereitgestellten Mittel kritisiert Prof. Raffelhüschen, dass damit teilweise sogar eigene Anleihen gekauft wurden. Dazu heißt es weiter im Gutachten: „Kritisch ist auch der Umstand zu beurteilen, dass Nordrhein-Westfalen mit dem Sondervermögen „Versorgungsfonds“ in der Vergangenheit hauptsächlich eigene Schuldverschreibungen des Landes gekauft hat. Dabei handelt es sich um nichts anderes als ein Nullsummenspiel: Am Kreditmarkt werden Anleihen des Bundeslandes ausgegeben, die daraus erzielten Einnahmen werden an das Sondervermögen transferiert, das selbst wiederum Schuldverschreibungen des Landes aufkauft. Im selben Maße wie der Versorgungsfonds gestiegen ist, sind bei dieser Variante auch die Neuverschuldung und damit zukünftige Zinsverpflichtungen gestiegen. Die damit verfolgte Strategie liegt auf der Hand, denn politisch kann mit einer Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds, denen umfangreiche Mittel zugeführt wurden, gepunktet werden. Dass diese Zuweisungen aber kreditfinanziert waren und die daraus resultierenden Zinsen den Landeshaushalt belasten, bleibt unerwähnt.“

Zur Angemessenheit der Zuführungen an den Versorgungsfonds: Angesichts der von Prof. Raffelhüschen in einem weiteren Gutachten errechneten notwendigen Pensionsrückstellungen in Höhe von mindestens 270 Milliarden Euro können die Sondervermögen nur der berühmte „Tropfen auf den heißen Stein“ sein. So soll sich der Vermögensbestand der Versorgungsrücklage im Jahre 2018, dem frühestmöglichen Auszahlungszeitpunkt, auf ein Volumen von rd. 7 Milliarden Euro belaufen. Der Versorgungsfonds hätte im Jahre 2030 ein Volumen von rd. 13 – 18 Milliarden Euro – je nach Verzinsung. Nach Berechnungen von Prof. Raffelhüschen aber würden die Versorgungsleistungen, die im Jahre 2010 noch bei rd. 6 Milliarden Euro lagen, bis zum Jahre 2030 –ohne Reformmaßnahmen- auf 14 Milliarden Euro anwachsen.

Um künftige Haushalte finanzierbar zu halten, empfiehlt Prof. Raffelhüschen, Reformschritte, wie sie in der gesetzlichen Rentenversicherung bereits vollzogen wurden, deshalb wirkungsgleich auf die Beamten zu übertragen. Dazu zählt als wichtigste Maßnahme der Einbau eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Pensionsberechnungen. Als weitere Sofortmaßnahme sollten künftig Studienzeiten von Landesbeamten nicht mehr wie drei Dienstjahre zählen können. Schließlich wäre die Anhebung der Ruhestandsgrenze auf 67 Jahre nicht erst ab dem Jahr 2029, sondern beschleunigt bis zum Jahr 2019 umzusetzen. Alle diese Reformen würden den Anstieg der Versorgungsleistungen abbremsen. Bereits im Jahr 2030 würden so 1,6 Milliarden Euro gegenüber dem Status quo eingespart.

5. **Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Welche Gefahren drohen andernfalls für Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche wie Bildung und Forschung?**

Der Bund der Steuerzahler sieht in der konsequenten Haushaltskonsolidierung die Möglichkeit, Einsparungen bei der Zinsbelastung zu erreichen. Wenn es gelingt, den Anteil der Steuereinnahmen, der derzeit für den Schuldendienst aufgewendet werden muss und bei rd. 10% liegt, zu verringern, werden finanzielle Handlungsmöglichkeiten zurück gewonnen. Durch eine „entschlossene“ Haushaltskonsolidierung können insofern auch Ausgabenspielräume für politische Schwerpunktbereiche entstehen, wie etwa für Bildung und Forschung, also für Zukunftsausgaben. In diesem Zusammenhang stellt der „Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein – Westfalen“ vom Januar 2010 hierzu richtigerweise fest: „Haushaltskonsolidierung ist insofern ein Gebot der Generationengerechtigkeit, hat darüber hinaus aber auch sozialstaatliche Bedeutung; denn gerade sozial Schwache sind auf Hilfen angewiesen, die nur ein handlungsfähiger Staat finanzieren kann.“ (Seite 134).

Umgekehrt werden durch eine fehlende oder mangelnde Konsolidierungspolitik die falschen Signale an Unternehmen, Bevölkerung und Finanzmärkte gesendet, dass man die Verschuldungssituation nicht in den Griff bekommt mit der Folge, dass Investitionen ausbleiben, Vertrauen schwindet und Risikoaufschläge auf den Kapitalmärkten genommen werden.

6. **Wie beurteilen Sie Ankündigungen der Landesregierung in den kommenden Jahren im Schulbereich 1,4 Milliarden Euro aus Demographiegewinnen einzusparen? Durch welche Maßnahmen könnten solche Demographiegewinne realisiert werden?**

Die staatliche Aufgabenwahrnehmung muss an die demographische Entwicklung, sprich: rückläufige Bevölkerung, angepasst werden. Insbesondere gilt: bei sinkenden Schülerzahlen darf es keine Ausweitung des Lehrerbstandes mehr geben. Insofern gilt es, die Demographiegewinne, am besten ab sofort und nicht erst ab 2015, konsequent auszuschöpfen. Die mit der Ausweitung von Lehrerstellen angestrebte bessere Unterrichtsversorgung lässt sich z. T. auch durch Vermeidung von Unterrichtsausfällen erreichen (z.B. durch Wegfall unterrichtsfreier Tage außerhalb der Schulferien). Vor diesem Hintergrund sollte die natürliche Fluktuation, die bei etwa 3% liegt, konsequent zum Stellenabbau genutzt werden.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012(alt)	2012(neu)	2013	2014	2015
I AUSGABEN	Rechnungsergebnisse						Haushalts- und Finanzplanungsansätze					
Personalausgaben	20.262	18.601	19.612	19.024	20.230	20.466	21.641	22.231	22.047	22.700	23.600	24.400
Personal-Last-Quote	40,1%	38,9%	39,3%	37,2%	38,3%	38,0%	39,3%	38,3%	37,6%	38,0%	38,1%	38,8%
Personal-Steuer-Quote	58,4%	50,2%	48,4%	45,2%	52,6%	53,9%	55,6%	51,6%	51,2%	50,7%	50,3%	50,0%
Sachausgaben	3.118	2.238	2.250	2.280	2.343	2.511	2.538	2.605	2.604	2.600	2.600	2.700
Zinsausgaben	4.539	4.634	4.738	4.816	4.632	4.487	4.435	4.575	4.200	4.300	4.400	4.600
Zins-Last-Quote	9,0%	9,7%	9,5%	9,4%	8,8%	8,3%	8,1%	7,9%	7,2%	7,2%	7,1%	7,3%
Zins-Steuer-Quote	13,1%	12,5%	11,7%	11,4%	12,0%	11,8%	11,4%	10,6%	9,7%	9,6%	9,4%	9,4%
Tilgungsausgaben	126	162	115	113	98	114	115	142	142	200	100	100
Lfd. Zuweisg./Zusch.	15.809	17.814	18.841	20.385	20.385	20.364	21.428	23.597	23.645	25.000	26.000	26.400
Investitionsausgaben	6.737	4.349	4.349	4.575	5.148	5.761	5.330	5.565	6.546	5.700	6.600	6.100
Investitionsquote	13,3%	9,1%	8,7%	8,9%	9,7%	10,7%	9,7%	9,6%	11,2%	9,5%	10,6%	9,7%
Bes.Finanzausg.	10	29	59	93	141	202	-236	-326	-357	-400	-700	-600
II EINNAHMEN												
Steuereinnahmen	34.701	37.044	40.523	42.118	38.461	38.002	38.930	43.100	43.100	44.800	46.900	48.800
Sonstige Einnahmen	9.130	7.390	7.463	7.940	8.774	10.866	11.387	11.180	10.979	11.500	12.000	11.900
Schuldenaufnahme	6.770	3.393	1.980	1.228	5.742	5.037	4.945	4.109	4.749	3.700	3.600	2.800
III GESAMTHAUSHALT												
Haushaltsvolumen	50.601	47.827	49.965	51.286	52.977	53.905	55.261	58.389	58.828	60.000	62.500	63.500
bereinigt	50.591	47.798	49.906	51.193	52.837	53.807	55.003	58.098	58.568	59.700	62.000	62.900
Kreditmarktschulden	108.939	112.900	114.091	113.600	120.500	124.100	129.000	132.284	133.800	137.400	141.000	143.800
Nettoneuverschuldung	6.656	3.240	1.864	1.115	5.643	5.000	4.820	3.967	4.607	3.500	3.500	2.700
Gesamtschulden	112.200	116.000	117.099	116.518	123.300	126.800	131.600	135.500	136.200	139.700	143.200	145.800