

30. Oktober 2013

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/1155**

Alle Abg

## **Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2014**

(Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 07.11.2013)

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans  
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014  
(Haushaltsgesetz 2014) - Drucksache 16/3800

sowie

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan  
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2013  
(Nachtragshaushaltsgesetz 2013) – Drucksache 16/4000

Die DSTG bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2013 und zum Entwurf des Landeshaushaltes 2014.

### **I. Anmerkungen zum Nachtragshaushalt 2013**

#### **1. Minderausgabe im Personalbereich**

Mit dem Nachtragshaushalt 2013 trägt die Landesregierung den verbesserten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in NRW Rechnung.

Im Rahmen des Nachtragshaushaltes für 2013 werden u.a. 180 Mio. € Minderausgaben aus dem allgemeinen Verstärkungsansatz für Personalkosten im EzPl. 20 festgestellt. Die Minderausgabe geht auf das Landesbesoldungsgesetz 2013/2014 zurück, mit dem die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW und der Kommunen in NRW ab der Besoldungsgruppe A 11 dauerhaft von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt werden.

Am 17.09.2013 haben die Landtagsfraktionen der CDU und der FDP beim Landesverfassungsgericht in Münster einen Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes eingereicht. Die Gewerkschaften haben ihre Mitglieder aufgerufen, Widerspruch gegen die Nichtanpassung der Besoldung einzulegen bzw. entsprechende Anträge zu stellen.

Bereits im Rahmen der parlamentarischen Anhörung zum Besoldungsgesetz am 18.06.2013 hatten 21 von 22 Sachverständigen darauf hingewiesen, dass die in diesem Gesetz getroffenen Regelungen u.a. gegen die Pflicht des Gesetzgebers verstoße, die Bezüge der Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsbezüge entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen. Mit einer Entscheidung über die Normenkontrollklage ist in 2014 zu rechnen. Die Dauer der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung bleibt abzuwarten.

Die Vielzahl der Widersprüche und die umfassenden rechtlichen Gutachten zur Verfassungswidrigkeit des Besoldungsgesetzes weisen darauf hin, dass die Landesregierung im Bereich der Beamtenbesoldung nicht nur juristisch, sondern auch wirtschaftlich ein hohes Risiko einer zukünftigen Besoldungsnachzahlung trägt. Scheitert das Gesetz vor dem Verfassungsgericht und in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren, kommen hohe Nachzahlungsverpflichtungen auf das Land zu. Es ist auch nicht damit zu rechnen, dass selbst bei einer langen Verfahrensdauer haushälterische Überlegungen zulässig sein werden, die eine rückwirkende Nachzahlung der ab 2013 verweigerten Besoldungserhöhung ausschließen würden. Vor diesem Hintergrund geht die DSTG davon aus, dass die im Nachtragshaushalt ausgewiesenen „Minderausgaben“ zur Deckung des haushälterischen Prozessrisikos in eine Rücklage oder einen entsprechenden Fond eingestellt werden sollten.

In keinem Fall steht die „Minderausgabe“ zur Deckung anderer rechtlicher Verpflichtungen im Personalbereich zur Verfügung.

## **2. Zuführung zum Versorgungsfond**

Mit dem Gesetzentwurf wird, neben der Feststellung der Minderausgabe, auch die Zuführung von 525 Mio. € zum Versorgungsfond eingeleitet. Dabei handelt es sich um den gutachterlich festgestellten Mehrbedarf für die Jahre 2006 bis 2013. Die Nachzahlung gliedert sich in die nachträgliche Erhöhung des monatlichen Zuführungsbetrages pro Beschäftigten auf 600,-- € (Gesamtbetrag 180 Mio. €) und in die Korrektur der bisherigen Personalzugangszahlen (Einmalbetrag von 345 Mio. €).

Die DSTG begrüßt die Zuführungen zum Versorgungsfond. Das Land NRW löst damit seine Verpflichtung für die Zukunft ein, auch die Beamtenversorgung in weiten Teilen durch den Aufbau eines Kapitalstammes abzudecken. Damit wird auch eine Form von „Generationengerechtigkeit“ geschaffen, da die Versorgungsleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamten auf diesem Weg nicht von den kommenden Generationen, sondern von den heutigen Empfängern staatlicher Leistungen getragen werden.

Allerdings wirft die im Nachtragshaushalt 2013 verankerte Aufstockung des Versorgungsfonds einige Fragen auf. So erscheint es der DSTG unverständlich, warum die Zuführungsbeträge erst im Herbst 2013 konkretisiert wurden, obwohl alle maßgeblichen Rahmendaten bereits bei Verabschiedung des Haushaltes 2013 bekannt waren. Auf die damaligen Fragen im Rahmen der Sachverständigenanhörung am 08.01.2013 bzw. am 17.01.2013 wird hingewiesen.

## **II. Anmerkungen zum Landeshaushalt 2014**

### **1. Entwicklung des Gesamthaushaltes**

Ausweislich der Ergänzungsvorlage zum Landehaushalt vom 23.10.2013 beträgt die geplante Nettoneuverschuldung 2.398,9 Mio. €. Damit liegt die geplante Neuverschuldung um 950,9 Mio. € unter dem Vorjahr. Der Landeshaushalt macht einen bedeutenden Schritt hin zur Stabilisierung und zum Abbau der Nettoneuverschuldung.

Allerdings ist festzuhalten, dass die Planungen in einem optimalen wirtschaftlichen Umfeld erfolgen. Die Steuereinnahmen werden lt Finanzbericht in 2014 um 2,1 Mrd. € steigen. Bereits für 2013 sind einmal mehr die höchsten Steuereinnahmen aller Zeiten zu erwarten. Die nationalen und internationalen Konjunkturprognosen sind optimistisch und lassen trotz Eurokrise eine deutliche Verbesserung erwarten. Die Zinsen befinden sich auf einem historischen Tiefstand.

Wie lange diese optimalen Bedingungen anhalten ist unklar. Es ist davon auszugehen, dass auch nur leichte Schwankungen zu deutlichen Belastungen des Landeshaushaltes 2014 führen werden. Eine vorsichtige Haushaltsführung ist angebracht. Der von der Landesregierung angestrebte „Schuldenabbaupfad“ im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung muss vor diesem Hintergrund als sehr optimistisch eingeschätzt werden.

### **2. Stärkung der Einnahmen/Stärkung der Finanzverwaltung**

Eine nachhaltige Haushaltssanierung und damit ein schuldenfreier Landeshaushalt können nur gelingen, wenn neben den Ausgaben auch die Einnahmen des Landes stabilisiert und gegenüber konjunkturellen Einflüssen abgesichert werden können.

Ein wichtiger Baustein dieser Einnahmestabilisierung ist die Sicherstellung eines gerechten und gleichmäßigen Vollzugs der bestehenden Steuergesetze. Dazu ist eine funktionsgerecht ausgestattete Finanzverwaltung mit motivierten Mitarbeitern zwingend erforderlich. Die Abkoppelung der Beamtinnen und Beamten ab der Besoldungsgruppe A 11 von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung war vor diesem Hintergrund genau der falsche Schritt. Die Beschäftigten erleben die Nichterhöhung der Besoldung und einen wirtschaftlichen Nachteil von mehr als 5 % jeden Monat und empfinden ihn, wirtschaftlich nachvollziehbar, als fehlende Wertschätzung ihres Engagements.

Neben einer leistungsgerechten Besoldungsentwicklung sind weitere Faktoren für eine funktionsfähige Finanzverwaltung erforderlich. Einzelheiten dazu hat die DSTG in der Stellungnahme zum Personalhaushalt (Anhörung am 05.11.2013) bereits ausgeführt.

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

Die DSTG unterstützt die Auffassung der Landesregierung, dass NRW seine Möglichkeiten nutzen muss, um Steuersenkungen und Steuerausfälle zu vermeiden. Im Gegenteil: Eine Erhöhung der Steuereinnahmen ist aus fiskalpolitischen Gründen unvermeidlich. Allerdings bleibt es der Politik überlassen, ob sie dazu eine weitere Stärkung der Finanzverwaltung, eine Verbesserung bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung, eine Verbreiterung der Steuerbasis, höhere Steuersätze oder eine Kombination der verschiedenen Maßnahmen bevorzugt.

Klar ist: Steuersenkungen bedeutet eine erhebliche Belastung für das Land NRW und einen Rückschritt bei der Haushaltskonsolidierung. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Steuersenkungen angesichts der anhaltenden Neuverschuldung und der Höhe der Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand immer schuldenfinanziert sind. Es gibt keine finanziellen Spielräume für Einnahmeverzicht. Steuersenkungen sind nur zulässig, soweit der Vorteil der Steuersenkung (für Einige) den Nachteil der Schuldenerhöhung (für Alle) aufwiegt.

Die genannten Überlegungen schließen weitere Bemühungen um eine Steuervereinfachung nicht aus. Das derzeitige Steuerrecht ist derart umfassend und kompliziert, dass eine echte Vereinfachung auch aufkommensneutral möglich ist. Darüber hinaus sind Überlegungen voranzutreiben, wie der Steuervollzug durch Vereinfachungen der Verwaltungsvorschriften verbessert werden kann. Die DSTG NRW ist weiterhin bereit, an entsprechenden Konzepten mitzuwirken.

### **4. Personalkosten**

Die Personalkosten stellen im Landeshaushalt mit 23,2 Mrd. € den größten Ausgabenposten dar. Dazu sei angemerkt, dass aufgrund der Einschnitte im Besoldungsgesetz 2013/14 die Personalausgaben lediglich um 1,1 % steigen, während sich die Gesamtausgaben im Landeshaushalt um 3,5 % erhöhen. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die alle Bevölkerungsgruppen und alle staatlichen Ebenen trifft. Für NRW ist schon anhand der Rahmendaten des Haushaltes festzustellen, dass die Konsolidierung im Jahr 2014 nahezu ausschließlich zu Lasten 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. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Einhaltung der Schuldenbremse besteht nicht, da der Personalbestand eines Landes in erster Linie durch die Aufgaben definiert wird.

Die DSTG lehnt es trotz der eingangs genannten Zahlen grundsätzlich ab, Personalkosten nur in Form von Gesamtbeträgen, Quoten und Prozenten zu diskutieren. Vielmehr kann eine Personaldiskussion im öffentlichen Bereich nur geführt werden, wenn zuerst über die zu erledigenden Aufgaben gesprochen wird. Die Landesbeschäftigten sind kein Kostenfaktor, sondern ein

Standortvorteil für NRW. Wer weitere Einschnitte beim Personal fordert, muss dem Bürger zuvor erklären, welche Leistungen demnächst nicht mehr erwartet werden können. Es bleibt festzustellen, dass diese Form von Aufgabenkritik bisher nicht erfolgt ist.

Dennoch hält die DSTG es für richtig, grundsätzlich keine pauschalen Stellenkürzungen vorzusehen. Nach mehr als 20 Jahren konsequenten Personalabbaus in allen Bereiche der Landesverwaltung würden weitere undifferenzierte Einsparungen unmittelbar zu Einschnitten in der Aufgabenerledigung und damit bei den Kernaufgaben des Landes NRW gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern führen. Das gilt auch für die Streichung der verbleibenden kw-Vermerke, die auf entsprechende pauschale Kürzungen zurückgingen.

## 5. Struktur der Einsparungen 2014

Mit besonderer Sorge muss die Struktur der Einsparungen im Landeshaushalt 2014 gegenüber 2013 betrachtet werden. Mit Drucksache 16/1227 vom 7.10.2013 schlüsselt der Finanzminister die Zahlen auf. An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass diese Zusammenstellung durchaus geeignet wäre, als Anlage zu zukünftigen Haushalten zusätzliche Transparenz bei der Beurteilung des Haushaltes zu ermöglichen:

1. 145 Mio. € Kürzung von Förderprogrammen, davon 138 Mio. als Folgewirkung aus 2013
2. 700 Mio. € aus der Kürzung der Besoldungserhöhung für Beamte ab A 11
3. 100 Mio. € aus der Streichung von 2305 Stellen im Personalhaushalt
4. 6 Mio. € aus der Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen
5. 865 Mio. € aus der Fortführung der globalen Minderausgabe

Zu allen Einzelpositionen sind kritische Anmerkungen angebracht:

zu 1.: Die Kürzung der Förderprogramme erfolgte im Wesentlichen bereits im Vorjahr. 2014 wirken diese Kürzungen natürlich fort, stellen ab für sich gesehen keine politische Initiative der Landesregierung in 2014 dar.

zu 2.: Die gestaffelte Besoldungserhöhung durch das Besoldungsgesetz 2013/14 wird haushaltstechnisch eine nachhaltige Einsparung erwirtschaften. Allerdings richtet sich dieses Gesetz einseitig gegen die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfänger des Landes und koppelt diese von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Dagegen wurden nicht nur eine Vielzahl von Einzelklagen vor den Verwaltungsgerichten erhoben, sondern auch die Normenkontrollklage der CDU-Fraktion, der FDP-Fraktion und zweier Abgeordneter der Piraten. Die Gewerkschaften und 21 von 22 Sachverständigen der öffentlichen Anhörung gehen von einer Rechtswidrigkeit des Gesetzes aus. Ob damit also eine Einsparung oder nur eine Verschiebung der Nachzahlung erfolgt, ist streitig.

- zu 3.: Die vorgenommenen Stellenkürzungen müssen im Einzelfall geprüft werden. In jedem Fall müssen jedoch noch zusätzliche Stellen für neue staatliche Aufgaben gegen gerechnet werden. So werden im Bereich des EzPl. 12 150 Stellen für die Bewältigung neuer Aufgaben (Härtefallbearbeitung bei ELStER und Rechteverwaltung bei vorausgefüllter Steuererklärung) benötigt. Eine Verrechnung mit 350 wegfallenden Stellen (KFZ-Steuerbearbeitung) ist möglich, aber bisher nicht erfolgt.
- zu 4.: Die Einsparungen von 6 Mio. € durch die Zusammenlegung der OFDen werden tatsächlich erzielt. Allerdings stehen dem aus der Sicht der DSTG als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung erhebliche funktionale Nachteile und deutliche Mehrbelastungen für die Beschäftigten der verbleibenden Oberfinanzdirektion gegenüber.
- zu 5.: Die globale Minderausgabe ist auf Dauer nicht geeignet, neue Sparpotentiale zu erschließen. Während dieses haushaltstechnische Instrument im ersten und vielleicht auch zweiten Jahr noch eine Form der dezentralen Sparverantwortung auslöst, werden spätestens im dritten Jahr der Anwendung lediglich bereits in den Vorjahren vorgenommene Kürzungen umgesetzt oder verteilt. Denn bis dahin sollten die Möglichkeiten zur Einsparung in dem betroffenen Ressort identifiziert und qualifiziert sein. Damit wären dann - auch im Interesse des haushaltsverantwortlichen Parlaments - eine titelscharfe Ausbringung und eine klare Aussage zum Gegenstand der Einsparung angezeigt.

Die Gesamtbewertung der Sparmaßnahmen im Landeshaushalt 2014 fällt deutlich schlechter aus, als es zunächst aufgrund der Höhe der Beträge erscheint. Nachhaltige Einsparungen wurden nur im Personalbereich realisiert. Soweit dies nicht durch die Rechtsprechung noch korrigiert wird. Die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfänger des Landes tragen unfreiwillig bisher nahezu die Alleinverantwortung für den Sparkurs des Landes NRW. Eigenständige politische Initiativen zur Realisierung von Einsparungen, außer im Personalbereich, sind im Landeshaushalt 2014 nicht zu erkennen. Aufgabenkritische Ansätze, die im Rahmen des Koalitionsvertrages als eine der Entwicklungs- und Sparmöglichkeiten aufgeführt wurden, sind nicht zu erkennen.

### **Antworten zum Fragenkatalog**

1. Die Bewertung der Nettoneuverschuldung erfolgte in Tz. II.1
2. West-LB Vorsorge

Jenseits des politischen Fragehintergrunds stellt die DSTG fest, dass angesichts der bestehenden Neuverschuldung von 2,4 Mrd. € kein sinnvoller finanzieller Hintergrund besteht, zusätzliche Rücklagen als Risikovorsorge für die Abwicklung der West-LB einzurichten. Die Bildung einer Rücklage würde im Zweifelsfall die Neuverschuldung erhöhen.

### 3. Beschluss eines Finanzplanes

Die Selbstbindung der Landesregierung durch den Beschluss eines langfristigen Finanzplanes wird von der DSTG nicht höher eingeschätzt, als die Orientierung an einem Schuldenabbaupfad. Beide Aufstellungen sind durch eine parlamentarische Mehrheit gestaltbar und unterliegen letztlich lediglich der parlamentarischen Kontrolle. Eine Verbindlichkeit entsprechender Regelungen könnte angesichts der Unwägbarkeiten in den wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen ohnehin nicht festgelegt werden.

### 4. Die Bewertung der Personalstrukturen erfolgt in Tz. II.4

### 5. Globale Minderausgabe

Die Bewertung der globalen Minderausgabe erfolgt in Tz. II.5 Nr.5. Eine strukturelle Entlastung durch die globale Minderausgabe ist möglich, soweit die Erfahrungen der Minderausgabe auch in titelscharf abgegrenzte Ausgabenkürzungen umgesetzt werden.

### 6. Belastungen durch Zinsen

Angesichts einer Zinsausgabenquote von 6 % und der kaum vorhandenen Einflussmöglichkeiten auf die Zinsentwicklung stellen die Zinsen das größte Finanzierungsrisiko für kommende Haushalte dar. Auch wenn die Neuverschuldung weiter zurück gedrängt werden kann, bleibt die Tilgung der Altschulden eine der größten Herausforderungen an die Finanzpolitik der Zukunft.

### 7. Weitere Einsparpotentiale

Weitere Einsparpotentiale bestehen aus der Sicht der DSTG nur, wenn staatlichen Aufgaben konsequent hinterfragt werden. Dazu gehört auch, im offenen Dialog die Grenzen der staatlichen Leistungsfähigkeit zu diskutieren. Eine wirkungsvolle Aufgabenkritik, die anschließend auch zum Wegfall bestehender Aufgaben führt, eröffnet ggfs. auch Spielräume für Einsparungen.

### 12. Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen

Die DSTG hält die Zusammenlegung der Oberfinanzdirektionen unverändert für nicht sinnvoll. Wie bereits im Rahmen des damaligen Verfahrens festgestellt, ist die Finanzverwaltung NRW zu groß, um nur mit einer Mittelbehörde sachgerecht ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Insbesondere die Personalverwaltung, aber auch die Begleitung bestimmter steuerlicher Sachverhalte, verlangt zwei Oberfinanzdirektionen mit einer entsprechenden Sach- und Personalkompetenz.

Der eigentliche Fusionsprozess wurde am 01.07.2013 dennoch sachgerecht und reibungsarm umgesetzt. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Einsparungen ergeben sich im Rahmen der ministeriellen Vorgabe. Ob und in welchem Umfang zusätzliche Belastungen durch dienstreisebedingte Ausfallzeiten oder durch zusätzliche Reisekosten anfallen, muss eine erste Bestandsaufnahme am Jahresende zeigen.