



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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/2145**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015)

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksachen 16/6500 und 16/6710 (Ergänzung)

sowie

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014)

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/6700

Düsseldorf, den 23. Oktober 2014

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

1. **Wie beurteilen Sie die steigende Nettoneuverschuldung von 3,2 Mrd. Euro im Nachtrag 2014 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse? (Nachtrag 2014)**

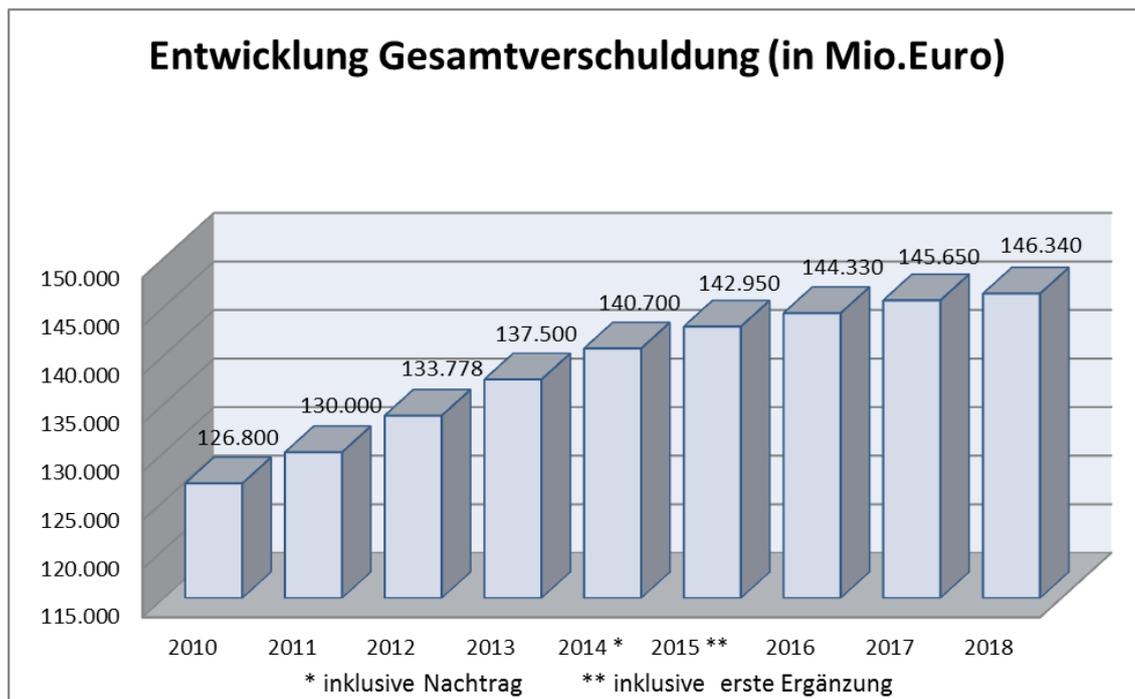
Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 2,3 Mrd. Euro in 2015 vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse? (Haushalt 2015)

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Beamtenbesoldung und die gegenüber der Planung erheblich geringeren Steuereinnahmen des ersten Halbjahres haben einen Nachtrag zum laufenden Etat erforderlich gemacht. Dies hat auch Auswirkungen auf den nächstjährigen Haushalt. In beiden Fällen erhöht sich die Neuverschuldung merklich.

Die Landesregierung hat mit Vorlage eines Änderungsgesetzes zur Besoldungsanpassung für 2013/2014 die Konsequenzen aus dem Verfassungsgerichtshofurteil vom 1. Juli gezogen. Mit einer „abgedämpften Anpassung“ (Finanzminister Walter-Borjans) soll nunmehr nahtlos an die seinerzeitigen Tariferhöhungen angeschlossen werden. Doch statt, wie ursprünglich für 2014 geplant, über 700 Mio. Euro einzusparen werden jetzt nur noch 220 Mio. Euro erreicht. Aber nicht nur die aus dem Änderungsgesetz resultierenden Mehrausgaben erfordern einen Nachtragshaushalt für das laufende Jahr, der dem Landtag zeitgleich mit dem Änderungsgesetz zugeleitet wurde, sondern auch die Steuerausfälle aufgrund der angespannten Geschäftslage vieler Energieunternehmen. Statt eines Steuerzuwachses von 5,2% bis Jahresende werden nunmehr lediglich noch 2,5% erwartet. Damit reduziert sich das Steueraufkommen um 1,2 Mrd. Euro auf nunmehr 45,8 Mrd. Euro (vgl. Anhang).

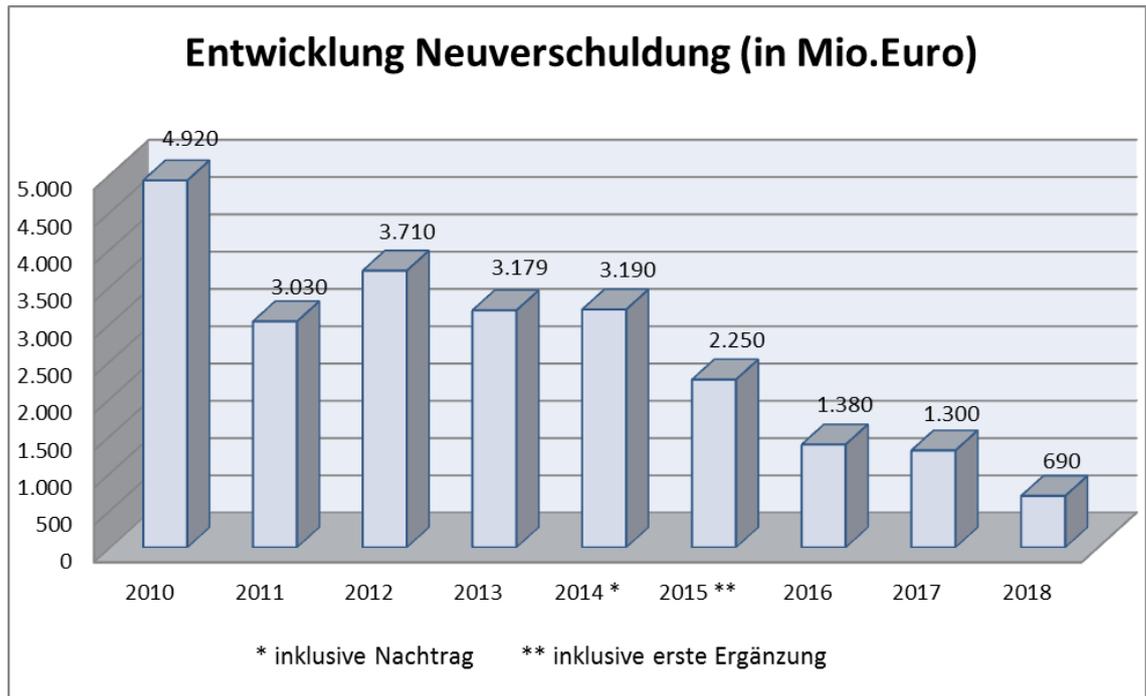
Alles in allem wird die Neuverschuldung für das laufende Jahr um 800 Mio. Euro erhöht und steigt damit auf 3,2 Mrd. Euro an. Auch die Neuverschuldung im nächsten Jahr erhöht sich um rund 350 Mio. Euro. Für die höhere Anpassung der Beamtenbesoldung rechnet man mit Mehrkosten von 510 Mio. Euro (einschließlich der Mehrausgaben im Ersatzschulbereich), denen geplante Einsparungen im Personalbereich von rund 160 Mio. Euro gegenüberstehen sollen. Insgesamt beträgt die Neuverschuldung nach der dem Parlament unterbreiteten Ergänzungsvorlage nunmehr 2,25 Mrd. Euro statt der ursprünglich für 2015 im Gesetzentwurf vorgesehenen 1,9 Mrd. Euro.

Damit erhöht sich der Schuldenstand im Kernhaushalt statt auf 141,8 Mrd. Euro auf 142,95 Mrd. Euro. Angesichts dieser Entwicklungen und mangels umfassender struktureller Einsparungen liegt es durchaus im Bereich des Möglichen, dass der Gesamtschuldenstand bis Ende 2019 nur noch knapp unter der Grenze von 150 Mrd. Euro liegt, wie aus der nachfolgenden grafischen Darstellung hervorgeht.



Wenn man zusätzlich zu den langfristigen Verbindlichkeiten des Kernhaushalts auch die Kassenkredite und die kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten der Extrahaushalte berücksichtigt, ergäbe sich bereits zum Ende dieses Haushaltsjahres ein Schuldenstand von rund 193 Mrd. Euro.

In einer Presseerklärung behauptet Finanzminister Walter-Borjans, dass die Aktualisierung der Etatansätze für 2014 und 2015 die Landesregierung nicht vom Konsolidierungspfad abbringe. Wörtlich heißt es darin: „2018 werden wir wie bisher geplant die Neuverschuldung auf unter 700 Millionen Euro drücken.“ Nach der Papierform könnte der Finanzminister Recht behalten. Denn seine Konsolidierungslinie bleibt weiterhin tendenziell fallend, wie die nachfolgende grafische Darstellung zeigt. Aber: Bei kritischer Betrachtung dieses aktualisierten Konsolidierungspfades tauchen dicke Fragezeichen auf - so beim Personalausgabenansatz für 2015. Zwar werden die Mehrausgaben wegen der erhöhten Besoldungsanpassung von rund 510 Mio. Euro in der Ergänzungsvorlage zum Etatentwurf 2015 „mitgedacht“, aber zugleich werden geplante Einsparungen in Höhe von 160 Mio. Euro gegengerechnet. Saldiert werden nur rund 350 Mio. Euro zusätzlich veranschlagt. Dies ist insofern bedenklich, als die Einsparungen lediglich auf dem Papier stehen und die nächste Tarifrunde und ihre Umsetzung für die Beamten nicht wirklich eingepreist sein können. Auf der Einnahmenseite sind Fragezeichen am bislang eingeplanten Steueransatz in Höhe von 48,8 Mrd. Euro zu machen. (Vgl. hierzu im Einzelnen die Antworten auf die Fragen unter 2.)



Mit dem Nachtrag für 2014 und der (ersten) Ergänzung für 2015 sind gravierende strukturelle Verschlechterungen für den Landeshaushalt verbunden. In den vergangenen gut vier Jahren hat die Landesregierung so gut wie nichts getan, um im Falle von Mehrausgaben und Mindereinnahmen gewappnet zu sein. Denn statt gezielt nach strukturellen Sparmöglichkeiten über die Jahre hinweg zu suchen und diese in Angriff zu nehmen, hat die Regierung die Finanzprobleme wie eine Bugwelle vor sich hergeschoben, sich viel zu einseitig auf die Möglichkeit von Einschnitten bei der Besoldungsanpassung verlassen und auf sprudelnde Steuerquellen gesetzt. Selbst auf kurzfristig mögliche Einsparpotenziale wie die Erhöhung der Ruhestandsbezüge in abgeschwächter Form hat man bei der Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils vom 01.07.2014 verzichtet. Dadurch erhöht sich der Sockel, von dem aus nunmehr die Verschuldung abgebaut werden muss. Statt von einer Nettoneuverschuldung in Höhe von 2,4 Mrd. Euro muss nunmehr von einer Nettoneuverschuldung in Höhe von 3,2 Mrd. Euro aus die weitere Konsolidierung in Angriff genommen werden. Diese Entwicklung werfe das Land „um mindestens ein Jahr im Konsolidierungszeitplan zurück“, wie der SPD-Fraktionsvorsitzende Römer bei der Einbringung des Nachtragsetats richtigerweise feststellt.

Bei einer Nettoneuverschuldung von derzeit 3,2 Milliarden Euro dürfte es ausgesprochen schwierig sein, die Regelungen zur Schuldenbremse ab 2020 einzuhalten. Schon vor dem Hintergrund der voranstehenden Ausführungen zum Haushaltsplanentwurf 2015 würde es nicht erstaunen, wenn auch am Ende des nächsten Jahres ein ähnlich hoher Sockel bei der Neuverschuldung vorzufinden wäre. Auch die mit dem Haushaltsplanentwurf ebenfalls vorgelegte Finanzplanung bis zum Jahre 2018 zeichnet einen eher willkürlichen denn nachvollziehbaren Abbaupfad vor. Sie sieht bis zum Jahre 2018 zwar eine tendenziell abnehmende Neuverschuldungen bis auf 790 Mio. Euro vor, ist aber nichts anderes als die Fortsetzung des Abbaupfades der vorherigen Finanzplanung - ungeachtet der jüngsten Entwicklungen im Haushalt mit Verschlechterungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. So wie der Gesetzentwurf zum Haushalt 2015 einschließlich seiner Ergänzung völlig unstimmig ist, so unverbindlich sind die weitere Finanzplanung und damit der Abbaupfad der Neuverschuldung.

2. **Gegenüber dem verabschiedeten Haushalt 2014 hat die Landesregierung die Steuereinnahmeerwartungen um 1,2 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Wie beurteilen Sie die dem Nachtrag zugrundeliegende Steuereinnahmeerwartung für 2014? Lassen sich Gründe für die geringeren Steuereinnahmeerwartungen bezogen auf Nordrhein-Westfalen ausmachen? (Nachtrag 2014)**

Gegenüber dem ebenfalls parlamentarisch eingebrachten Nachtragshaushalt 2014 steigen die zu erwartenden Steuereinnahmen im Haushaltsentwurf 2015 um 6,7 Prozent an. Wie beurteilen Sie den vorliegenden Steuereinnahmeansatz für 2015? Welche Auswirkungen werden sich voraussichtlich durch die November-Steuerschätzung ergeben? (Haushalt 2015)

In den letzten Jahren haben sowohl die Wirtschaftsinstitute wie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung 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 immer auch auf Risiken bei den Steuereinnahmen hingewiesen. Wörtlich heißt es hierzu in der letztjährigen Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler: „Bei ihnen werden Zuwächse von durchschnittlich über vier Prozent pro Jahr unterstellt. Sie können aber natürlich auch erheblichen Schwankungen „nach unten“ unterliegen. Insofern sind die in der neuen Finanzplanung unterstellten Zuwachsraten keine Selbstverständlichkeit.“ Ein solcher Steuerausfall ist jetzt eingetreten, da aufgrund der angespannten Geschäftslage vieler Energieunternehmen die Körperschaftsteuereinnahmen und die Steuern auf nichtveranlagte Erträge (Dividendenzahlungen) im zweiten Quartal 2014 erheblich zurückgegangen sind. Diese Korrektur bei den Steuereinnahmeerwartungen um 1,2 Mrd. Euro für das gesamte laufende Haushaltsjahr, die sich auch in der nachfolgenden Übersicht niederschlägt, ist natürlich konsequent. Doch es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt erkennbar war.

Steuereinnahmen 2000-2014			
	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	?

Das muss natürlich auch Konsequenzen für den bislang eingeplanten Steueransatz in Höhe von 48,8 Mrd. Euro für das nachfolgende Jahr haben. Denn dieser Steuereinnahmeansatz würde Steuerermehreinnahmen von drei Mrd. Euro bzw. eine Steigerung von 6,7% gegenüber dem Nachtrag bedeuten. Ein solcher Steuerzuwachs ist angesichts der erheblichen Rückgänge bei der Körperschaftssteuer, die sich auch im nächsten Jahr fortsetzen dürften, und der merklich nachlassenden konjunkturellen Impulse, die sowohl von der OECD als auch vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung erwartet werden, reinste Utopie. Selbst wenn man die bislang eingeplante Steigerungsrate für 2015 von 4,1% zugrunde legt, ergäbe sich ein bereits um mehr als eine Milliarde Euro abgesenkter Steueransatz in Höhe von 47,7 Mrd. Euro.

Bei einer Steigerungsrate von 2,5% -wie im diesjährigen Nachtragshaushalt- ergäben sich nur knapp 47 Mrd. Euro an Steuereinnahmen. Es bleibt abzuwarten, wie in einer zweiten Ergänzungsvorlage unter Berücksichtigung der November- Steuerschätzung der Steueransatz aktualisiert wird. Mit anderen Worten: allein das Steuerminus könnte im kommenden Jahr schon für einen Stillstand beim Abbau der Neuverschuldung bzw. für einen erneuten Zuwachs bei der Neuverschuldung sorgen.

Bei den Steuereinnahmen in den Finanzplanungsjahren werden Zuwächse von durchschnittlich knapp vier Prozent unterstellt. Eine merkliche Korrektur „nach unten“ scheint angesichts der neueren Entwicklungen dringend vonnöten. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass Steueransätze wie in den Jahren 2001 bis 2005 permanent zu hoch angesetzt werden, wie ebenfalls aus der voranstehenden Übersicht hervorgeht. Damals wurden die Steuereinnahmen in den Landeshaushalten erheblich zu optimistisch geschätzt. Die Differenzen zwischen dem Ansatz im Haushaltsplanentwurf und dem späteren Haushaltsergebnis betragen im Jahre 2001 knapp 3 Mrd. Euro, rd. 1,7 Milliarden Euro in 2002, 3,7 Mrd. Euro in 2003, 1,5 Mrd. Euro in 2004 und nochmals mehr als 3 Milliarden Euro in 2005. Erstmals nach vielen Jahren wurden mit dem 2. Nachtragshaushalt 2005 die Steueransätze vorsichtig veranschlagt. Es ist zu befürchten, dass mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 diese frühere Veranschlagungspraxis wieder auflebt.

3. **Durch die geringere Steuerkraft im Ländervergleich ergeben sich höhere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus den Bundesergänzungszuweisungen. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig? (Nachtrag 2014)**

In der Mittelfristigen Finanzplanung rechnet die Landesregierung in 2018 mit Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. aus Bundesergänzungszuweisungen von 1,4 Mrd. Euro. Wie beurteilen Sie diese Entwicklung langfristig? (Haushalt 2015)

Aufgrund der aktuellen Finanzkraftentwicklung im ersten Halbjahr 2014 ergeben sich Mehreinnahmen beim Länderfinanzausgleich (+ 300 Mio. Euro) und bei den Bundesergänzungszuweisungen (+240 Mio. Euro), die den bisherigen Ansatz von 820 Mio. Euro auf 1,4 Mrd. Euro ansteigen lassen. Weitere Mehreinnahmen aus diesen steuerinduzierten Einnahmen dürften angesichts der Steuerauffälle in 2015 zu erwarten sein. Etatisiert sind bislang 800 Mio. Euro. Bis zum Ende der Finanzplanungsperiode in 2018 sollen sie sogar auf 1,4 Mrd. Euro steigen – ohne Berücksichtigung der jüngsten Steuereinnahmeentwicklungen. Gleichzeitig bleibt der prozentuale NRW-Anteil am Volumen des Umsatzsteuerausgleichs konstant. Somit wird NRW immer weniger zum Gesamtfinanzausgleich beitragen – eine bedenkliche Entwicklung angesichts der abnehmenden Steuerkraft.

4. Wie beurteilen Sie, dass die Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung keine weitere Vorsorge für die Lasten aus der Abwicklung der ehemaligen WestLB AG trifft? (Haushalt 2015)

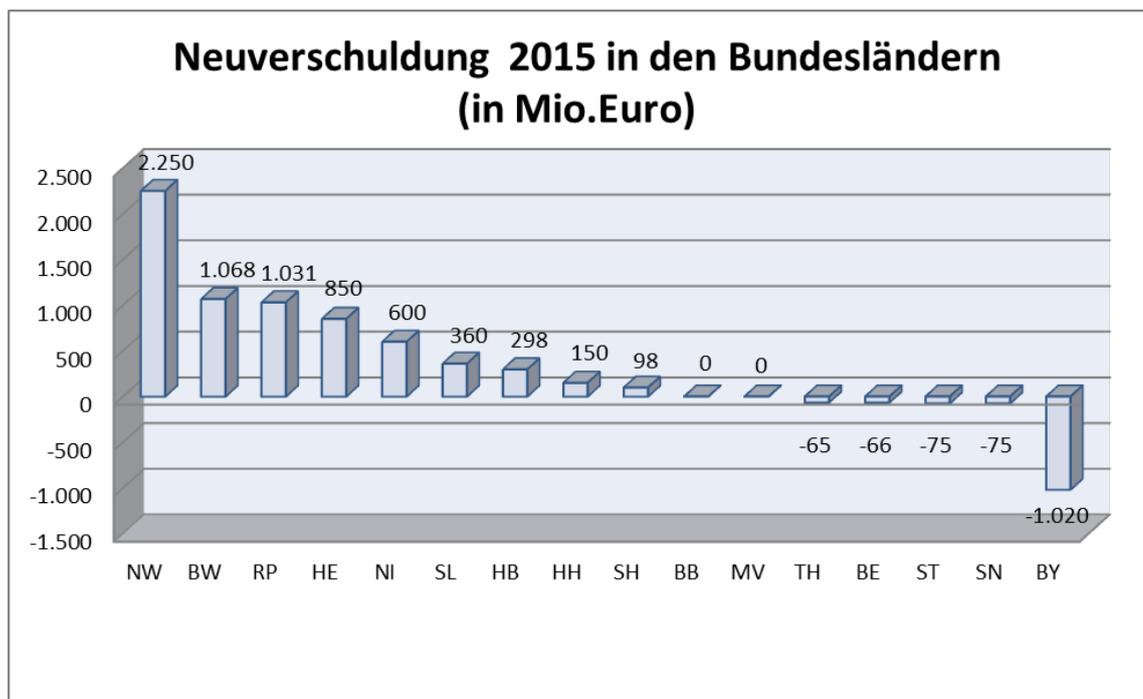
Zu einer aussagekräftigen Mittelfristigen Finanzplanung gehört es, Risiken aus der WestLB-Abwicklung zu berücksichtigen, auch wenn „die Einschätzungen von den Kapitalmarktspezialisten der EAA in der Vergangenheit häufig revidiert werden mussten“ (Finanzplanung 2014 – 2018, Seite 27). Dazu zählen erstens die nicht durch den „WestLB-Risikofonds“ abgesicherten Zahlungsverpflichtungen aus dem „Phönix-Portfolio“. Von der Risikovorsorge, die sich zwischenzeitlich auf 1,1 Milliarden Euro aufsummierte, stehen derzeit noch 869 Millionen Euro (Stand 31.12.2013) zur Verfügung, weil sich die als „Schrott“ eingestuft Wertpapiere wesentlich stärker erholt haben als ursprünglich gedacht. Nach Berechnungen des Portfoliomanagers PIMCO, der mit der Überwachung und Prüfung der Abwicklung des „Phoenix-Portfolios“ beauftragt ist, werden aber wohl weitere finanzielle Lasten in Höhe von 2,5 Mrd. Euro in den nächsten Jahren fällig. Zwar ist es richtig, wenn der Finanzminister in seiner Presseinformation vom 16.07.2013 betont, dass die kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen für etwaige Zahlungen verfassungsrechtlich bedenklich ist und deshalb die Garantiezahlungen für die Altlasten der früheren WestLB AG nur „von Fall zu Fall im Haushalt“ abgebildet werden können. Es wäre dem Finanzminister unbenommen, diese Garantiezahlungen für die Altlasten der früheren WestLB AG in seiner Mittelfristigen Finanzplanung darzustellen und einzupreisen. Mit einer ähnlichen Darstellung wie in der Mittelfristigen Finanzplanung 2012-2016 (Seite 24) würde allerdings auch die Unzulänglichkeit des regierungsseitigen Konsolidierungskorridors unterstrichen.

Die Risiken im Zusammenhang mit der Abwicklung der ehemaligen WestLB für den Landeshaushalt erhöhen sich zweitens dadurch, dass das Land aus einer Werthaltigkeitsgarantie für Anteile der NRW.BANK an der WestLB / Portigon AG in Anspruch genommen werden könnte. Ob diese Garantie in Höhe von mehr als 2,2 Milliarden Euro ausgelöst wird, ist nach wie vor nicht absehbar.

Drittens kann nicht übersehen werden, dass die bis Ende 2016 vorgesehene Privatisierung der Portigon Financial Services - sicherlich nicht zuletzt wegen des Ausscheidens des langjährigen Vorstandsvorsitzenden der Portigon AG - ins Stocken geraten ist und weitere finanzielle Belastungen aus einem verzögerten Verkaufsprozess oder ihrer Abwicklung resultieren können.

5. In Baden-Württemberg aber auch in anderen Bundesländern hat die dortige Landesregierung einen Finanzplan 2020 beschlossen, der die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung verzichtet bislang auf die Darstellung eines Abbaupfades bis 2020. Wie bewerten Sie eine Selbstbindung der Landesregierung durch einen entsprechenden Finanzplan? (Haushalt 2015)

Bei der Erreichung des Ziels, die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse ab 2020 zu schaffen, ist Nordrhein-Westfalen offensichtlich das Schlusslicht im bundesweiten Vergleich. Für 2015 gehen zwar alle Länderhaushalte von weiter sprudelnden Steuerquellen aus. Aber einmal mehr wird das Land Nordrhein-Westfalen zugleich eine Spitzenstellung beim Schuldenmachen einnehmen. NRW wird mehr Neuschulden machen als die beiden Flächenländer Baden-Württemberg und Rheinland – Pfalz zusammen. Mit einer geplanten Nettoneuverschuldung von 2,3 Milliarden Euro lässt NRW die anderen Bundesländer weit hinter sich, wie die grafische Darstellung nachfolgend zeigt. Erst mit weitem Abstand folgt Baden-Württemberg.



Deutlich wird bei dieser Grafik auch, dass bereits sieben von 16 Bundesländern einen mindestens ausgeglichenen Haushalt haben und auf jegliche neue Schulden verzichten. Thüringen, Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Bayern werden sogar Schuldentilgungen vornehmen. Diese sieben Länder kommen also im nächsten Haushaltsjahr ohne neue Kredite aus, so wie es die grundgesetzliche Schuldenbremse ab 2020 von allen Bundesländern verlangt.

Wiederum andere Bundesländer wie Baden-Württemberg sind darum bemüht, einen Abbaupfad aufzuzeigen. Erstmals wurde dem dortigen Landtag zum 01. Juli 2013 ein jährlich fortzuschreibender Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2020 vorgelegt. Darin wird die Landesregierung im Rahmen einer Selbstbindung verpflichtet, die Neuverschuldung zu begrenzen und ein genauer Abbaupfad zur Rückführung des Defizits beschrieben. Auch wenn diese Finanzplanung nicht erkennen lässt, wie belastbar die zugrundeliegenden Daten sind, könnte sich die nordrhein-westfälische Landesregierung wenigstens ein Beispiel daran nehmen. Auch Hessen ist hier auf einem guten Weg. Nach einer Volksentscheidung zur Aufnahme des Verschuldungsverbots in die Verfassung (2011) hat der Hessische Landtag hierzu ein Ausführungsgesetz beschlossen (2013), dessen Kernstück ein Abbaupfad ist, der die Rückführung der Nettokreditaufnahme auf null bis zum Jahr 2019 verbindlich vorsieht.

Statt ein umfassendes, nachvollziehbares Konsolidierungskonzept für die Jahre bis Ende 2019 vorzulegen, mit dem die Einhaltung der Schuldenbremse unter Einbeziehung verschiedener Szenarien dargelegt wird, begnügt sich die Landesregierung mit der Fortschreibung der üblichen Finanzplanung. Somit bleibt die Finanzplanung völlig intransparent, zeitlich begrenzt und basiert auf kaum belastbaren Daten. Deshalb sollte die Landesregierung endlich den Empfehlungen von Instituten wie dem Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung oder dem Institut der deutschen Wirtschaft und Organisationen wie dem Landesrechnungshof oder Bund der Steuerzahler nachkommen, wonach die Finanzierungsdefizite im Landeshaushalt in einem verbindlichen linearen Abbaupfad kontinuierlich schrittweise bis auf null zurückgeführt werden sollten.

Der Defizitabbaupfad sollte sich nach unserer Meinung dann in einer entsprechenden verbindlichen Finanzplanung widerspiegeln. Den finanzpolitischen Grundsatzentscheidungen, wie sie in den Eckwertbeschlüssen des Kabinetts zur Haushaltsaufstellung zum Ausdruck kommen, sollte zudem eine stärkere Bindungswirkung zukommen. Die Finanzplanung muss in ihren wesentlichen Aussagen so verbindlich werden, dass ihre Änderung nicht allein die Exekutive vornehmen kann und das Parlament lediglich Kenntnis nimmt. Wenn die Finanzplanung zu mehrjährigen verbindlichen Finanzplanrahmen weiterentwickelt wird, die als Gesetz vom Parlament verabschiedet wird, dann ergibt sich viel eher die Möglichkeit, die Entwicklung der Ausgabengrößen und damit auch der Verschuldung über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus im Griff zu behalten.

6. Wie beurteilen Sie die im Nachtragsentwurf enthaltene zusätzliche Globale Minderausgabe von 100 Millionen Euro als Auswirkung der Haushaltssperre? (Haushalt 2014; Frage 4)

Wie beurteilen Sie die im Haushaltsentwurf enthaltenen Globalen Minderausgaben von 823 Millionen Euro sowie die Globalen Mehreinnahmen von 300 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt durch Globale Minderausgaben strukturell konsolidiert? (Haushalt 2015)

Die Aufstockung der Globalen Minderausgabe (GMA) für 2014 ist Ausdruck der Planlosigkeit des Finanzministers, die deutlich macht, dass er zu den notwendigen strukturellen Einsparungen -über die bisherigen Bemühungen hinaus- nicht bereit und in der Lage ist. Sie ist nichts anderes als purer Aktionismus.

Auch im Haushaltsplanentwurf 2015 werden -wie schon in den Vorjahren - erhebliche Globale Minderausgaben und Globale Mehreinnahmen angesetzt. Dies soll sich in den Finanzplanungsjahren fortsetzen. 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.

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.

7. 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? (Haushalt 2015)

Der Bund der Steuerzahler sieht in der konsequenten Haushaltskonsolidierung die Möglichkeit, die Kreditaufnahme und damit den Schuldendienst deutlich zu verringern und insbesondere Einsparungen bei der Zinsbelastung zu erreichen. Je schneller und umfassender es gelingt, den Anteil der Steuereinnahmen, der derzeit für die Zinsausgaben aufgewendet werden muss und bei 7,3% liegt, zu reduzieren, desto eher und mehr werden finanzielle Handlungsmöglichkeiten zurück gewonnen. Die strangulierende Wirkung des Schuldendienstes kann beispielhaft daran verdeutlicht werden, dass alleine die jährlichen Zinsaufwendungen in Höhe von derzeit 3,7 Milliarden Euro deutlich den Jahresetat des Bau- und Verkehrsministeriums in Höhe von 3,1 Milliarden Euro übersteigen - trotz historisch niedriger Zinssätze. Durch eine „entschlossene“ Haushaltskonsolidierung können insofern auch Ausgabenspielräume für politische Schwerpunktbereiche entstehen, wie etwa für Bildung, Verkehrsinfrastruktur und Forschung, also für Zukunftsausgaben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass solche Zukunftsinvestitionen wieder über neue Schulden finanziert werden.

8. Welche Beispiele können Sie für eine entschlossene und verfassungsfeste Haushaltskonsolidierung nennen? (Haushalt 2015)

Um die Zielvorgabe eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Kredite bis 2020 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 und durch die gestaffelte Erhöhung bei der Beamtenbesoldung machte die Landesregierung hierzu erste Schritte – mit viel Mühe, großem Widerstand der Betroffenen und teilweise verfassungswidrigem Vorgehen.

Von Sparrunde zu Sparrunde wird sich das Landeskabinett schwerer tun, den angepeilten Gesamtbetrag von einer Milliarde Euro bis 2017 zu erreichen. Doch dieser Betrag dürfte wegen der jüngsten Haushaltsverschlechterungen und der inneren Dynamik des Landeshaushalts (z.B. aufgrund des kommunalen Steuerverbundes und der Pensionszahlungen) nicht ausreichen, um ab 2020 dauerhaft ohne neue Schulden auszukommen. Die Sparaufgabe wächst also. Das weitere strukturelle Einsparpotential muss deshalb konsequent ausgeschöpft werden. Beispielhaft genannt seien:

- Ausnutzung der natürlichen Fluktuation im Personalbereich (in Höhe von jährlich rund 8.000 Stellen) durch halbierte Wiederbesetzung, 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 Beamtenbesoldungen und –pensionen an die Ergebnisse nach den nächsten Tarifverhandlungen und durch den Einbau eines systemkonformen Nachhaltigkeitsfaktors in die Pensionsberechnungen
- Veräußerung von Einrichtungen des Landes, insbes. des Landgestüts in Warendorf oder des Materialprüfungsamtes in Dortmund, und von Beteiligungen des Landes, insbesondere an der Flughafen Essen/Mülheim GmbH

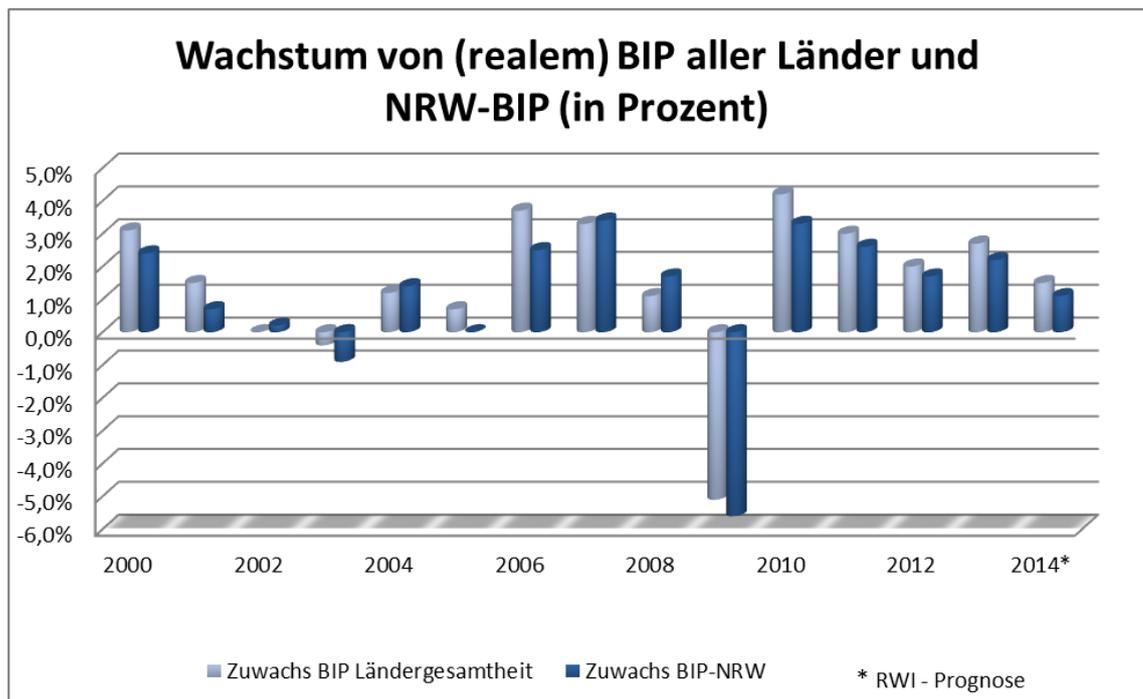
- Überprüfung der Effektivität und Effizienz sämtlicher Förderprogramme, insbesondere inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben (sog. Programmwirksamkeitskontrollen) und inwieweit Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Fördermitteln sinnvoll sind (sog. 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 oder Profifußballvereinen durch Darlehensgewährung

Statt aber den Rotstift viel konsequenter anzusetzen setzt die Landesregierung offensichtlich auf Verbesserungen auf der Einnahmenseite. Zur Erreichung des Ziels, einen dauerhaft ausgeglichen Haushalt zur Einhaltung der im Grundgesetz bereits verankerten Schuldenbremse vorlegen zu müssen, reicht das nicht aus – einmal abgesehen von den mit Steuererhöhungen verbundenen negativen Konjunkturreffekten. 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 Ausgabenausweitung zu nutzen.

Einnahmeverbesserungen erhofft sich der nordrhein-westfälische Finanzminister in letzter Zeit aus einer Umstrukturierung des Länderfinanzausgleichs und einer Umwidmung des Solidaritätszuschlags, nachdem sich die Aussichten auf Mehreinnahmen aus Steuerrechtsänderungen wie der Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer oder der Wiedereinführung der Vermögensteuer angesichts der Ergebnisse der letztjährigen Bundestagswahl zerschlagen haben. Sicherlich müssen die föderativen Finanzbeziehungen bis Ende 2019 neu geregelt werden. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler stellen aber die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag keine politische Verfügungsmasse im föderalen Verteilungskampf dar. Vielmehr gehört diese Ergänzungsabgabe vollständig abgeschafft, weil sie nur als ein kurzfristiges Finanzierungsinstrument für Notlagen gedacht war und ansonsten als verfassungswidrig anzusehen ist.

9. Welche Auswirkungen haben die Weichenstellungen der Landesregierung im Landeshaushalt auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen? (Haushalt 2015)

Das Wachstum der nordrhein-westfälischen Wirtschaftsleistung, das in den letzten 15 Jahren fast immer hinter dem Bundesdurchschnitt lag, konnte nur in den beiden Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise (2007 und 2008) ein wenig aufholen, als es geringfügig über dem Bundesdurchschnitt lag, wie im Einzelnen aus der nachstehenden Grafik deutlich wird.



Um den Wirtschaftsstandort NRW zu stärken, sind finanzielle Unterstützungen für einzelne Unternehmen oder Sektoren aus dem Landeshaushalt eher kritisch zu sehen, insbesondere dann, wenn sie den notwendigen Strukturwandel mehr behindern als fördern. Zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes sollten vielmehr optimale Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden, wie das beispielsweise mit den sieben Mittelstandspaketen der damaligen Landesregierung in der 14. Wahlperiode oder mit dem vor einem Jahr verabschiedeten Mittelstandsförderungsgesetz geschehen ist. Natürlich tragen dazu auch Bemühungen zum Bürokratieabbau und der Verzicht auf unnötig hohe Standards in Gesetzen bei.

Zu den optimalen Rahmenbedingungen zählen vor allem auch solide Landesfinanzen. Es muss das Ziel der Landesregierung sein, die vorhandenen Finanzmittel schon möglichst bald statt in den Schuldendienst wieder in Investitionen zu lenken. Einsparungen bei den Zinsausgaben können auf Dauer nur mit konsolidierten und ausgeglichenen Haushalten erreicht werden; nur vorübergehend wirken niedrige Zinssätze haushaltsentlastend. Eine sinkende Zinsbelastung erlaubt in den darauf folgenden Jahren ein stärkeres Wachstum bei investiven Ausgaben. Mit einer wieder steigenden Investitionsquote könnte der Haushalt dann entscheidend zu einer besseren Wirtschaftsleistung beitragen. Insofern ist die NRW-Wachstumsschwäche bei einer feststellbaren permanent sinkenden Investitionsquote nicht überraschend. Das soll sich nach der derzeitigen Finanzplanung bis Ende 2018, wo die Quote demnach auf 8,6% absinkt, auch nicht ändern.

Zudem stärken solide Landesfinanzen das Vertrauen von Investoren und Konsumenten und tragen so zu einem wirtschaftlichen Wachstum bei. Die Aussichten auf solide finanzierte Staatshaushalte lassen die Befürchtungen von steigenden Steuer- und Abgabenlasten sinken. Je niedriger letztlich Unternehmen durch Steuern und sonstige Zwangsabgaben belastet werden, desto günstiger werden die Rahmenbedingungen für rentierliche Investitionen. Durch zumindest konstante Abgabenlasten werden auch die Leistungsbereitschaft sowie die Konsummöglichkeiten der Bürger positiv beeinflusst und als Folge davon Wachstum und Beschäftigungsmöglichkeiten auch auf diesem Wege gefördert. Die Perspektive auf solide finanzierte Staatshaushalte stärken somit das Investitions- und Konsumklima und damit Wachstum und Beschäftigung.

	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**	2016	2017	2018
	Rechnungsergebnisse				(in Mio. Euro)		Haushalts- und Finanzplanungsansätze		
I AUSGABEN									
Personalausgaben	20.466	21.118	21.771	22.208	23.600	24.300	24.871	25.467	25.939
Personal-Last-Quote	38,1%	37,9%	37,4%	37,2%	38,0%	38,3%	38,2%	37,9%	38,0%
Personal-Steuer-Quote	53,9%	51,4%	50,1%	49,7%	51,5%	49,7%	49,2%	48,5%	47,4%
Sachausgaben	2.511	2.482	2.532	2.532	2.685	2.808	2.847	2.893	2.930
Zinsausgaben	4.487	4.333	4.140	3.936	3.655	3.545	3.645	3.885	4.230
Zins-Last-Quote	8,4%	7,8%	7,1%	6,6%	5,9%	5,6%	5,6%	5,8%	6,2%
Zins-Steuer-Quote	11,8%	10,6%	9,5%	8,8%	8,0%	7,3%	7,2%	7,4%	7,7%
Tilgungsausgaben	114	138	130	140	151	152	147	142	136
Lfd. Zuweisg./Zusch.	20.364	21.528	23.670	25.206	26.970	27.748	28.527	29.493	29.842
Investitionsausgaben	5.761	6.174	5.911	5.198	5.700	5.665	5.831	5.943	5.871
Investitionsquote	10,7%	11,1%	10,2%	8,7%	9,1%	8,9%	8,9%	8,9%	8,6%
Bes.Finanzausg.	202	240	265	877	-211	-193	-15	95	202
II EINNAHMEN									
Steuereinnahmen	38.002	41.071	43.415	44.665	45.800	48.884	50.588	52.514	54.689
Sonstige Einnahmen	10.866	11.774	11.166	12.113	13.400	12.756	13.737	13.961	13.643
Schuldenaufnahme	5.037	3.168	3.837	3.319	3.345	2.400	1.529	1.443	828
III GESAMTHAUSHALT									
Haushaltsvolumen	53.905	56.013	58.419	60.097	62.550	64.040	65.853	67.918	69.160
bereinigt	53.703	55.773	58.153	59.752	62.035	63.420	65.167	67.122	68.257
Kreditmarktschulden	124.071	127.412	131.363	135.189	138.500	140.950	142.500	143.950	144.750
Nettoneuverschuldung	4.900	3.030	3.710	3.179	3.190	2.250	1.380	1.300	690
Gesamtschulden	126.800	130.000	133.778	137.500	140.700	142.950	144.330	145.650	146.340

*inklusive Nachtrag **inklusive erste Ergänzung