

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

17. Oktober 2014

STELLUNGNAHME
16/2211

Alle Abg

Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2015

(Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 23. Oktober 2014)

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

Gesetzentwurf der Landesregierung -Drucksachen 16/6500, 16/6710 und 16/6990 (Ergänzungen)-

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Haushaltsgesetz 2015 Stellung nehmen zu können.

1. Entwicklung des Gesamthaushaltes

Ausweislich der 2. Ergänzungsvorlage zum Landehaushalt vom 07.10.2014 beträgt das Gesamtvolumen des Haushaltes 2015 64.089,2 Mio. €. Die geplante Nettoneuverschuldung liegt bei 2.243,4 Mio. €. Ein Vergleich zur Vorjahresentwicklung bietet sich aufgrund der erheblichen Veränderungen durch die Neufassung des Besoldungsgesetzes sowohl in 2014 als auch in 2015 nicht an.

Allerdings ist auch für 2015 festzuhalten, dass die Planungen von einer Fortführung des optimalen wirtschaftlichen Umfeldes ausgehen. Die Landesregierung erwartet für 2015 einen weiteren Anstieg der Steuereinnahmen, obwohl bereits in 2014 erhebliche Abstriche an der Entwicklung festzustellen waren. Darüber hinaus setzt der niedrige Ansatz der Kosten für die Schuldzinsen eine Beibehaltung des insgesamt niedrigen Zinsniveaus fort. Allerdings schläge eine Anhebung des Zinsniveaus aufgrund der Festlegungszeiten erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung auf die Ausgaben durch.

Die Steuereinnahmen werden lt. Finanzbericht in 2015 um 1,9 Mrd. € (4,1 %) steigen. Darüber hinaus sind noch die Steigerungen bei den erwarteten Steuereinnahmen zu berücksichtigen, die sich aus den erhöhten Besoldungszahlungen ab 2015 (für 2015 ca. 70 Mio. €) ergeben werden.

Mit dem Herbstgutachten der Bundesregierung vom 09.10.2014 korrigieren die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute ihre Wachstumsprognose für 2015 auf 1,2 % (vorher: 2 %). Die Auswirkungen auf die zu erwartenden Steuereinnahmen werden erst Anfang November mit der aktuellen Steuerschätzung konkretisiert werden. In jedem Fall ist absehbar, dass die Steuereinnahmen deutlich niedriger anzusetzen sind, als in der bisherigen Haushaltsplanung für 2015 vorgesehen. Da keine gleichzeitigen Ausgabenkürzungen absehbar sind, wird sich die Nettoneuverschuldung auch gegenüber der 2. Ergänzungsvorlage noch erhöhen.

Im Bereich der mittelfristigen Finanzplanung zeigen die aktuell absehbaren Konjunkturprognosen ein deutlich differenzierteres Bild als die Finanzplanung des Landes NRW (Stand 11.07.2014). Aktuelle Korrekturen aufgrund der geänderten Wachstumsprognosen des Bundes wurden (mangels Umsetzung der Prognosen auf Landesebene?) bisher nicht vorgenommen. Bereits in 2014 werden die erwarteten Steuereinnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurück bleiben, ohne dass es bisher eine vollständige befriedigende Erklärung für landesspezifische Unterschiede in der Einnahmeentwicklung gäbe. Die bisherigen Erläuterungen der Landesregierung, die Einnahmeausfälle seien in wesentlichen Teilen auf die schlechte Entwicklung der Energiewirtschaft zurückzuführen erklärt nicht, warum in den südlichen Bundesländern derzeit sogar eine deutliche Verbesserung der Steuereinnahmen feststellbar ist.

Es ist davon auszugehen, dass weitere Schwankungen zu deutlichen Belastungen des Landeshaushaltes 2015 führen werden. Eine vorsichtige Haushaltsführung ist weiterhin angebracht. Der von der Landesregierung angestrebte „Schuldenabbaupfad“ ist nach Auffassung der DSTG in dieser Form – auch angesichts der noch ausstehenden Entscheidungen zur Verfassungsmäßigkeit der Gesamtalimentation der Beamtinnen und Beamten im Land - in der beschriebenen Form nicht zu halten.

2. Zusätzliche Stellen als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

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. Mit dem überarbeiteten Besoldungsgesetz 2013/2014 wurde dazu ein erster Schritt getan. Im Rahmen der Anhörung von Sachverständigen zum Personalhaushalt 2015 durch den Unterausschuss Personal hat die DSTG mit Schreiben vom 14.10.2014 zu diesen Themen im Detail

Stellung genommen und weitere Vorschläge für Verbesserungen in der Einnahmeverwaltung unterbreitet.

Eine Stärkung der Einnahmen ist auch möglich, wenn **Landesregierung und Opposition** ihre bisherige einseitige Fixierung auf Einsparungen durch Stellenabbau hinterfragen. Die DSTG fordert die Landesregierung auf, neue Wege bei der Sanierung des Haushaltes zu suchen. Nach den Jahren der Personaleinsparungen sieht die DSTG inzwischen einen weiten Spielraum, wie durch neue Stellen und höhere Personalkosten zusätzliche Einsparungen und Einnahmeverbesserungen erreicht werden können. Allein im Einzelplan 12 bieten sich drei Beispiele an, weitere Chancen sind zu prüfen:

a. Finanzverwaltung

In der Finanzverwaltung ist es relativ unkompliziert, die Vorteile einer funktionsgerechten Personalausstattung nachzuvollziehen. Trotz Risikomanagements und neuer Informationsmöglichkeiten kann die Qualität der Bearbeitung von Steuerfällen auch in Zukunft nur durch eine ausreichende Zahl von ausgebildeten Finanzbeamten gewährleistet werden. Der laufende Personalabbau ist zu stoppen, kw-Vermerke sind zu streichen.

Trotz Zuweisung zusätzlicher Stellen für neue Aufgaben in den Jahren 2011 bis 2014 ist es in den letzten 5 Jahren nicht gelungen, eine tatsächliche Verbesserung in der Stellenausstattung zu erreichen. Im Gegenteil: In 2015 werden im Einzelplan 12050 insgesamt 7 Stellen weniger ausgewiesen als in 2011, obwohl seitdem 430 zusätzliche Stellen eingerichtet wurden. Trotz zusätzlicher Stellen wurde damit die Personalausstattung der einzigen Einnahmeverwaltung nicht verbessert, sondern über den Vollzug von kw-Vermerken und außerordentliche Abgängen weiter geschwächt. Auf mögliche Einnahmeverbesserungen wird verzichtet.

b. Landesamt für Besoldung und Versorgung/ Beihilfe (12 200)

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung ist die zentrale Serviceeinrichtung des Landes für die eigenen Beschäftigten. Neben der Zahlung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen übernimmt das LBV auch die Bearbeitung der Beihilfe für viele tausend Beamtinnen und Beamte des Landes sowie für alle Versorgungsempfänger. In den letzten Jahren hat die DSTG vielfach über Bearbeitungsrückstände in diesem Bereich geklagt. Beschwerden wurden inzwischen dank des Engagements der Beschäftigten und verbesserten Rahmenbedingungen deutlich weniger.

Aus der Sicht der DSTG können nunmehr weitere Maßnahmen geprüft werden. So könnte es möglich sein, durch eine genauere Bearbeitung der mit den Beihilfeanträgen abgerechneten Leistungen erhebliche Beträge einzusparen, indem nicht mehr der Beihilfeberechtigte Adres-

sat der ärztlichen Rechnung ist, sondern die Beihilfestelle selbst. Durch computerunterstützte Rechnungsüberprüfung würden Fehler in der Abrechnung schnell auffallen und könnten, ohne zusätzliche Belastungen für den Beihilfeberechtigten, sofort geklärt werden. Wichtig ist dabei, dass derartige Einsparungen ohne Leistungseinschränkungen bei der Beihilfe erfolgen könnten und zusätzlich der vielfach problematische Schritt der Antragstellung (z.B. bei Kindern, Pflegeleistungen, Krankenhausaufenthalt, Heimunterbringung) im Interesse aller Beteiligten entfallen würde.

Sicherlich bedarf eine derartige Entwicklung einer detaillierten Prüfung. Sicherlich bedarf es dazu zusätzlicher Stellen.

c. Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW

Im Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW wurden seit der Gründung ca. 1000 Stellen von vormals 2900 Stellen gekürzt. Die Personalkürzung in diesem sensiblen Bereich hat zu Folge, dass bei deutlich gestiegenen Bau- und Betreuungsvolumen immer mehr Aufträge an Dritte vergeben werden müssen. In einigen Gewerken kann der BLB derzeit keine Kontrolle der Leistungen von Generalunternehmern mehr sicherstellen. Selbst die Kontrolle der Kontrolle wird an Dritte vergeben.

Die Erbringung originärer Leistungen eines Dienstleistungsunternehmens wie dem BLB durch Dritte spart bei regelmäßigen Aufgaben keine Kosten. Vielmehr müssen Drittleister aufgrund steuerlicher Notwendigkeiten und einer selbstverständlichen Gewinnerzielungsabsicht regelmäßig kostenaufwendiger sein als die Leistungserbringung durch eigenes, wenn auch nach Auffassung der DSTG viel zu schlecht bezahltes Fachpersonal.

Ein weiterer Personalabbau im BLB ist fachlich und wirtschaftlich nicht mehr zu verantworten. Angesichts der demografischen Entwicklung, die auch im BLB in naher Zukunft zu erheblichen Personalabgängen führen wird, müssen umgehend neue Konzepte zur Personalgewinnung und Einstellung entwickelt werden. Eine weitere Verzögerung der Neuausrichtung und der damit zu verbindenden personellen Neuaufstellung ist nicht mehr hinnehmbar. Das Land ist in der Pflicht, nicht nur ein strategisches Konzept für den BLB insgesamt, sondern auch für eine wirtschaftlich sachgerechte Personalausstattung vorzulegen.

3. Steuer- und Einnahmesenkungen vermeiden/Verfahrensfragen vereinfachen

Die DSTG fordert die Landesregierung NRW auf, alle Möglichkeiten zur Vermeidung von Steuersenkungen und Steuerausfälle auszuschöpfen.

Aktuell wird z.B. eine Diskussion über den Abbau der sogenannten „kalten Progression“ geführt. Unabhängig von der Frage, welche Bedeutung man der Lösung dieser Frage beimisst steht fest, dass ein Abbau dieses Effektes in Form einer Steuersenkung zu deutlichen Einnahmeverlusten in Bund und Land führen würde.

Dabei ist festzuhalten, dass derzeit immer noch eine deutliche Unterfinanzierung der öffentlichen Hand (Bund, Länder, Kommunen) vorliegt und darüber hinaus eine hohe Staatsverschuldung besteht. In dieser Lage bedeuten Steuersenkungen zwingend die Erhöhung der Nettoneuverschuldung der öffentlichen Hand. Eine diskutierte Steuergerechtigkeit von heute wird so zum Problem kommender Generationen gemacht.

Die DSTG spricht sich dafür aus, auch im kommenden Jahr aufkommens- und verteilungsgerechte Steuererhöhungen zu prüfen. Immer noch sind insbesondere im Bereich der Substanzbesteuerung kaum Veränderungen der äußerst zurückhaltenden Steuerpolitik zu erkennen.

Letztlich wird es der Politik überlassen bleiben, ob sie die Einnahmestabilisierung durch die Stärkung der Finanzverwaltung, eine Verbesserung bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung, eine Verbreiterung der Steuerbasis, höhere Steuersätze oder eine Kombination der verschiedenen Maßnahmen bevorzugt.

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 (nach Ergänzungsvorlage) mit 24,5 Mrd. € den größten Ausgabenposten dar. Trotz der Veränderungen aufgrund der Neufassung des Besoldungsgesetzes ist festzustellen, dass die Personalkosten unterproportional zu anderen Aufwendungen wachsen. Mit Personalkostenquoten von 38,1 % (2014), 38,7 % (2015), 38,9 % (2016) und 38,8 % (2016) bewegen sich die Personalaufwendungen in NRW sowohl im langfristigen Vergleich als auch im Ländervergleich auf mittlerem Niveau.

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 2015 erneut nahezu ausschließlich zulasten der Beamtinnen und Beamten des Landes erfolgt.

Personalkosten sind keine globalen Aufwendungen, sondern sie finanzieren Beschäftigte, die im Auftrage der Bürgerinnen und Bürger des Landes NRW wichtigste Funktionen im Bereich Bildung, Sicherheit, Justiz, Finanzen und vieles mehr wahrnehmen.

5. Altersbedingte Abgänge als Chance für Aufgabenkritik

Angesichts der Bedeutung der Personalkosten für den Landeshaushalt hat die Verwaltung bereits in der Vergangenheit durch das Effizienzteam prüfen lassen, welche Auswirkungen eine älter werdende und zahlenmäßig abnehmende Gesellschaft auf die Strukturen im öffentlichen Dienst haben wird. Die Folgerungen aus diesen Überlegungen wurden bisher zumindest nicht öffentlich diskutiert. Aus der Sicht der DSTG ist diese Diskussion auch im parlamentarischen Bereich erforderlich. Innerhalb der Verwaltungen sind bereits entsprechende Arbeitsgruppen eingerichtet.

In Zusammenhang mit der Aufstellung zukünftiger Haushalte ist es wichtig, die personellen Entwicklungen innerhalb der einzelnen Verwaltungen nachzuvollziehen. Für alle Bereiche gilt, dass sich die Zahl der altersbedingten Personalabgänge dramatisch steigern wird. Dies korrespondiert mit den Erwartungen an die steigende Zahl der Versorgungsempfänger.

In den kommenden 5 Jahren (bis einschl. 2018) werden nach vorsichtigen Einschätzungen der DSTG im Bereich der Polizei und Justiz rund 10.000 Beamte in den Ruhestand treten, in der Allgemeinen Verwaltung bzw. den Finanzämtern rund 5.000 und im Bereich der Lehrer rund 23.000. Hinzu kommen nochmals hohe Zahlen von Tarifbeschäftigten, die in Rente gehen. Mit diesen personellen Einschnitten steht der öffentliche Dienst in NRW vor großen Umbrüchen.

Die Politik steht vor der Herausforderung, über die Konsequenzen dieser Entwicklung zu diskutieren und entsprechende Folgerungen zu ziehen. Im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung ist bereits heute absehbar, dass die vorhandenen Ausbildungskapazitäten nicht ausreichen werden, um die Personalabgänge vollständig zu ersetzen. Es wird daher in 5 Jahren deutlich weniger Polizei- und Finanzbeamte geben, wenn die Politik nicht bereit ist, Einstellungsquoten zu erhöhen und Ausbildungskapazitäten zu schaffen. Im Bereich der Bildung steht den besonders hohen Personalabgängen der kommenden 5 Jahre einerseits ein deutlicher Rückgang der Schülerzahlen, andererseits eine deutliche Steigerung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten gegenüber.

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

Das Land muss daher in naher Zukunft insbesondere über Standards diskutieren, die sich das Land NRW leisten möchte. Dabei gehen Aufgabenkritik und die Entwicklung von Zukunftsperspektiven für eine anders werdende Gesellschaft Hand in Hand. Weitere Einsparungen im Personalbereich werden nur möglich sein, wenn die Zahl der Beschäftigten verringert wird. Dies geht aber nicht, wenn das Land sein staatliches Leistungsspektrum nicht hinterfragt.

Die DSTG warnt davor, weitere Einsparungen auf dem Rücken der Beschäftigten zu realisieren. Schon aus rechtlichen Gründen wird es nicht möglich sein, das Einsparpotenzial bei gleichbleibenden Aufgaben lediglich im Besoldungsniveau der Landesbeamten zu sehen. Hier haben die Verwaltungsgerichte bereits für alle Bereiche Grenzen aufgezeigt. Das gilt auch für Besoldungsnebengebiete wie der Beihilfe, der Arbeitszeit und der Versorgung. Von der Frage der angemessenen Gesamtalimentation ganz zu schweigen, über die das Bundesverfassungsgericht dem Vernehmen nach spätestens im Laufe des Jahres 2015 entscheiden wird.

6. Ablehnung der globalen Minderausgabe

Die DSTG lehnt die im Landeshaushalt vorgesehene globale Minderausgabe in der vorgesehenen Höhe ab.

Die Maßnahme ist undifferenziert und lässt den Bürger im Unklaren darüber, welche Leistungen er von seiner Landesverwaltung nicht mehr bekommen kann. Dies gilt insbesondere in personalkostenintensiven Bereichen, da hier eine globale Einsparung letztlich nur über den Personalhaushalt erbracht werden kann. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, klare Aussagen darüber zu treffen, wo und mit welchem Ergebnis Einsparungen vorzunehmen sind. Sowohl Beschäftigte wie Bürger haben einen Anspruch darauf, dass wegfallende Aufgaben klar definiert werden und gleichzeitig deutlich wird, welche Leistungen der Staat nicht mehr erbringen kann und will. Daher sind auch Forderungen nach pauschalem Stellenabbau jeglicher Art zurückzuweisen.

Soweit an der globalen Minderausgabe festgehalten wird muss bezweifelt werden, dass eine derartige pauschale Ausgabenkürzung im 4. Jahr des Bestehens überhaupt noch echten Spardruck erzeugt. Schließlich ist davon auszugehen, dass die Ressorts sich in den vergangenen Jahren mit den erforderlichen Sparmaßnahmen arrangiert haben und Einsparpotenziale längst identifiziert und beziffert worden sind. Es wäre ein echter Gewinn für den Landeshaushalt, wenn in Zukunft die erfahrungsgemäß zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgabe herangezogenen Titel gleich entsprechend gekürzt ausgewiesen würden. Soweit haushälterische Flexibilität gewünscht ist, lässt sich diese sicherlich auch mit deutlich geringeren globalen Ansätzen, sowohl bei den Minderausgaben als auch den Mehreinnahmen, realisieren.

Antworten zum Fragenkatalog

1. Die Bewertung der Nettoneuverschuldung erfolgte in Tz. 1
2. Die Bewertung der Steuereinnahmen ergibt sich aus Tz. 1
3. Der Mittelzufluss aus dem Länderfinanzausgleich ist nach den bisher bekannten Rahmenbedingungen optimistisch, aber denkbar. Insbesondere durch den Anstieg der Steuerkraft der Geberländer und den sinkenden Steuereinnahmen in NRW werden sich in 2015 voraussichtlich Verschiebungen ergeben.
4. 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.
5. Ein Rahmenfinanzplan stellt nach Auffassung der DSTG kein geeignetes Instrument dar, den Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse in 2020 festzuschreiben. Die vielfältigen finanzpolitischen Einflüsse müssen haushaltspolitisch flexibel Berücksichtigung finden. Das gemeinsame Ziel, die Einhaltung der Schuldenbremse, wird mit einer entsprechenden Selbstbindung nicht besser und nicht schlechter zu erreichen sein.
6. Die Bewertung der globalen Minderausgabe erfolgt in Tz. 6
7. Die Wechselwirkung zwischen Zinsbelastung und Haushaltskonsolidierung kann die DSTG in Form der Fragestellung nicht nachvollziehen. Selbstverständlich hat die Landesregierung alles daran zu setzen, um die Neuverschuldung zurückzuführen und damit die Zinsbelastung so gering wie möglich zu halten. Insgesamt ergibt sich aus dem derzeit besonders günstigen Zinsniveau ein erhebliches Risiko für zukünftige Haushalte. Die Landesregierung wird sich daher die derzeitigen Zinsen durch langfristige Verträge für die Zukunft sichern müssen.
8. Im Rahmen des Haushaltes 2015 werden verfassungsfeste Konsolidierungsbeiträge insbesondere von den Beamtinnen und Beamten des Landes eingefordert. Ausweislich der Ergänzungsvorlage bedeutet das neue Besoldungsgesetz gegenüber einer 1:1 Umsetzung des Tarifvertrages aus 2013 auch für Beamte eine strukturelle Einsparung von mehr als 230 Millionen € zzgl. ca. 70 Mio.€ zusätzlicher Steuereinnahmen.

Zur Bewertung dieser Entwicklung verweist die DSTG auf Ihre Stellungnahme zur Ergänzungsvorlage zum Landeshaushalt 2015.