



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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/330**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung
Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013)**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/1400

Düsseldorf, den 17. Januar 2013

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

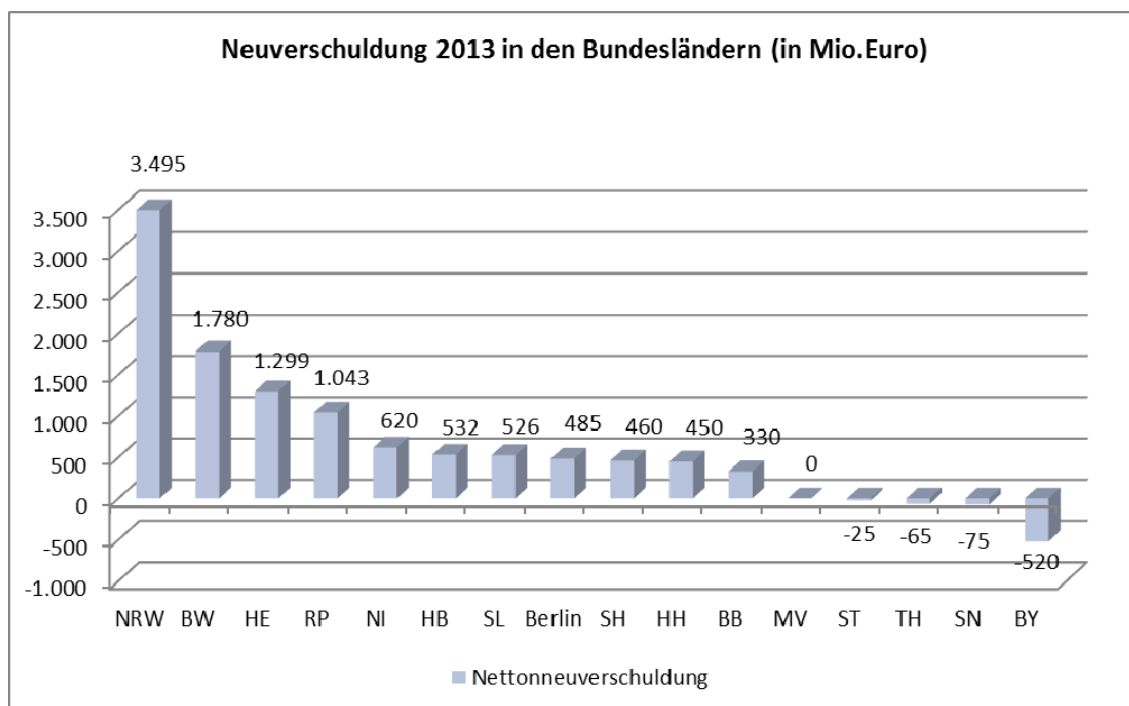
1. Wie beurteilen Sie die geplante Nettoneuverschuldung von 3,5 Mrd. Euro vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse?

Hervorzuheben ist zunächst einmal, dass der Haushaltsplanentwurf 2013 mit einer Nettoneuverschuldung von 3,5 Milliarden Euro die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme einhält - wie seine Vorgängerentwürfe für 2012. 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 knapp 800 Millionen Euro ist angesichts erheblicher Steuerzuwächse eher bescheiden. Sie ist geradezu bedenklich angesichts einer Globalen Minderausgabe von ebenfalls 800 Millionen Euro (vgl. Frage 7).

Die Dynamik der Steuerzuwächse in den ersten drei Jahren nach Überwindung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (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 zur Absenkung der Neuverschuldung vor dem Hintergrund dieser dynamischen Steuerzuwächse 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 9%.

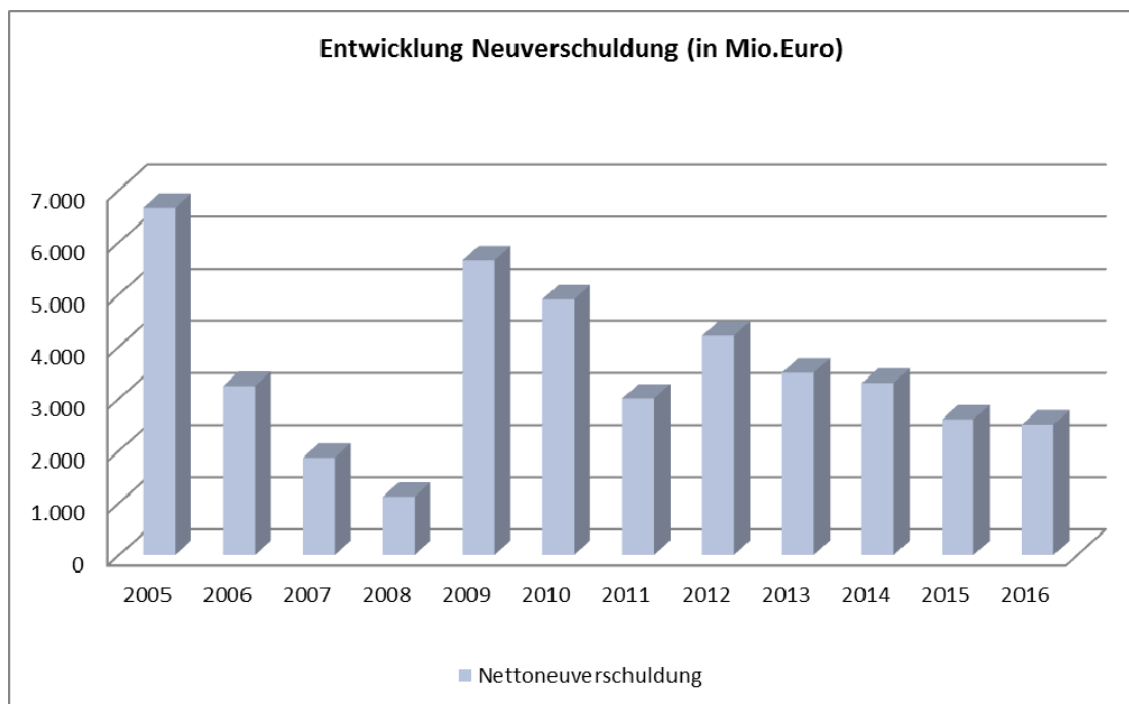
Die Ermächtigung der Länder, von den neuen Vorgaben des Grundgesetzes nach Art. 109 (Haushaltsausgleich grundsätzlich ohne neue Kredite) in einem Übergangszeitraum bis einschließlich 2019 abzuweichen, wird somit in Nordrhein-Westfalen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einmal mehr ausgereizt. Dies zeigt sich eindrucksvoll im Ländervergleich. Für 2013 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 in etwa so viele neue Schulden aufnehmen wie die drei Flächenländer Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen zusammen. Mit einer geplanten Nettoneuverschuldung von 3,5

Milliarden Euro lässt NRW die anderen Bundesländer weit hinter sich, wie die grafische Darstellung nachfolgend zeigt. Erst mit weitem Abstand folgt Baden-Württemberg. Die Verschuldungsorgie des Landes geht demnach weiter.



Deutlich wird bei dieser Grafik auch, dass bereits fünf von 16 Bundesländern einen mindestens ausgeglichenen Haushalt haben und auf jegliche neue Schulden verzichten. Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen und Bayern 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.

Bei einer Nettoneuverschuldung von derzeit 3,5 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 2016 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 2016 immer noch bei einem Volumen von 2,5 Milliarden Euro liegen. Im Zeitraum 2013-2016 würde somit die Nettoneuverschuldung nur um eine Milliarde Euro sinken.



Wenn man die Nettoneuverschuldung ohne die kreditfinanzierten Maßnahmen im Zusammenhang mit der WestLB AG betrachtet, ergäbe sich eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung um 1,9 Milliarden Euro auf 1,6 Milliarden Euro in 2016. Nur unter Beibehaltung dieses „verschärften“ Konsolidierungstempos könnte das Ziel eines Haushalts ohne neue Kredite ab 2020 rein rechnerisch 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 rund vier und viereinhalb Prozent 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 2016 das Zinsausgabenniveau von 2010 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.

2. **In welchem Umfang werden Investitionen vom Land unterlassen (beispielsweise bei der Instandhaltung von Verkehrsinfrastruktur), was später zu höheren Kosten führt?**
5. **Sehen Sie ein wirtschaftliches Auseinanderdriften von Rheinschiene und Ruhrgebiet? Falls ja: Welche Maßnahmen schlagen Sie vor, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken? Sollte das Land über den Haushalt Maßnahmen ergreifen?**

Die beiden Fragen zielen u.a. darauf ab, zu hinterfragen, ob und inwieweit es Investitionsdefizite insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur im Allgemeinen oder speziell in bestimmten Regionen des Landes gibt, die ein „wirtschaftliches Auseinanderdriften“ zur Folge haben. Hierzu liegen dem Bund der Steuerzahler keine eigenen Erkenntnisse vor. Allerdings hat es in letzter Zeit diverse Veröffentlichungen und Berechnungen zu Investitionsbedarfen gegeben. Bundesweit fehlen angeblich rund 7 Milliarden Euro zur Substanzerhaltung bei Straßen, Schienen- und Wasserwegen. Nach Berechnungen des Landesbetriebs Straßen NRW müssen allein in Nordrhein-Westfalen in den kommenden zehn Jahren 3,5 Milliarden Euro in den Erhalt von Brücken an Bundesfernstraßen aufgewandt werden. Für 770 Landesstraßenbrücken ergäbe sich ein Sanierungsbedarf von rund 650 Millionen Euro. Hinzu kommen noch die Ergebnisse einer Vergleichsuntersuchung, die die Wirtschaftsförderung metropol Ruhr GmbH, der Initiativkreis Ruhr sowie die Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets in Auftrag gegeben hatten. Demnach sind Investitionen in die Verkehrsnetze der „Metropole Ruhr“ besonders lohnend. Hierdurch würden größere wirtschaftliche Effekte als in anderen Ballungsräumen wie Berlin oder Stuttgart/Rhein-Neckar erzielt.

Um solche -angenommenen- regionalen und infrastrukturellen Defizite zu verringern, gibt es im Wesentlichen drei Ansatzpunkte: den Aufgabenbereich „Straßen und übriger Verkehr“ mit rund 2,2 Milliarden Euro, was einem Anteil von 3,7% an den Gesamtausgaben von 60 Milliarden Euro entspricht, den Aufgabenbereich „Wirtschaftsförderung“ mit 1,4 Milliarden Euro (=2,4%) und den Aufgabenbereich „Wohnungs- und Städtebau“ mit 0,3 Milliarden Euro (=0,6%). Die Aufstockung der Mittel für diese Aufgabenbereiche zum Abbau möglicher Investitionsdefizite kann aber nicht ohne eine entsprechende Gegenfinanzierung erfolgen. Dabei darf es aus Sicht des Bundes der Steuerzahler nicht zu einer Ausweitung der staatlichen Kreditaufnahme oder von Finanzierungsinstrumenten wie der LKW-Maut kommen. Deshalb müssen Prioritäten bei der Aufgabenerfüllung gesetzt werden. Das ist Sache der politisch Verantwortlichen. So soll es z.B. bei den Förderprogrammen zu Kürzungen beim Bau von Landesstraßen und Radwegen kommen – Maßnahmen, die der Bund der Steuerzahler durchaus befürwortet. Allerdings ist grundsätzlich kritisch anzumerken, dass die staatliche Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Bundesländern (wie Bayern oder sämtlichen ostdeutschen Bundesländern) seit Jahren vergleichsweise niedrig ist.

3. **Plant die Landesregierung haushaltsausgleichende Maßnahmen sowohl über Kürzungen auf der Ausgabenseite als auch über verbesserte Einnahmen? Welche konkreten Vorhaben sind geplant, um die Einnahmenseite zu verbessern (z.B. Bundesratsinitiativen; Energiesteuer, Straßennutzungsgebühren; Parkraumgebühren für großflächigen Einzelhandel außerhalb der Innenstädte)?**

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 Ausgabe-positionen macht dies erforderlich. Mit den vorgesehenen Kürzungen bei Förderprogrammen in Höhe von 152 Millionen Euro im Haushaltsentwurf 2013 macht die Landesregierung hierzu einen ersten Schritt. Um aber angesichts eines strukturellen Defizits von gut drei Milliarden Euro den Haushaltsausgleich bis 2020 zu schaffen, bedarf es erheblich größerer Anstrengungen. Dazu sollte die Effektivität aller Förderprogramme überprüft werden, inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben („Programmwirksamkeitskontrolle“).

Zur strukturellen Veränderung des Haushalts sind aus Sicht des Bundes der Steuerzahler weitere Maßnahmen notwendig wie die:

- 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

Statt aber den Rotstift viel konsequenter anzusetzen setzt die neue Landesregierung offensichtlich auf Verbesserungen auf der Einnahmenseite. Durch entsprechende Bundesratsinitiativen sollen 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 Ausgabenausweitung zu nutzen.

4. **Inwiefern wird das Land bei der Verteilung der Mittel vom Bund angemessen berücksichtigt (Königsberger Schlüssel)? Wäre eine Änderung der Verteilungsregeln sinnvoll und würde das Land NRW dadurch mehr Mittel erhalten?**

Der Königsteiner Schlüssel, der die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen regelt, geht auf ein Staatsabkommen der Länder von 1949 zurück. Anfangs sollte dieser Schlüssel nur die Finanzierungsfrage bei wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen regeln. Heute geht der Anwendungsbereich weit darüber hinaus. Zahlreiche Abkommen bzw. Vereinbarungen greifen darauf zurück. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen.

Natürlich kann man sich auch andere Quotenregelungen vorstellen, wie eine Quotierung nach dem Anteil des einzelnen Landes am Bruttoinlandsprodukt. Doch sollten solche Quotierungsschlüssel auch immer einfach bestimmbare Größen und gleichzeitig an der Leistungsfähigkeit eines Landeshaushalts orientiert sein. Dies scheint beim Königsteiner Schlüssel der Fall zu sein. Insofern sollte an diesem Schlüssel, der sowieso jährlich neu berechnet wird, festgehalten werden. Inwieweit dieser Schlüssel auch bei der Verteilung von Bundesmitteln für die Bahninfrastruktur angewendet werden sollte, damit es nicht zu einer vom NRW-Verkehrsminister befürchteten Unterfinanzierung komme, ist eine davon unabhängige Frage. Eine Antwort darauf sollte im Rahmen der anstehenden Überlegungen für eine Föderalismusreform III gefunden werden.

6. **Wie beurteilen Sie die Beendigung jeglichen Personalabbaus sowie die Streichung von 442 identifizierten und ausgebrachten kw-Vermerken vor dem Hintergrund der ab dem Jahr 2020 einzuhaltenden grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse sowie einer derzeitigen Personalausgabenquote des Landes von rd. 40 Prozent und einer Personalsteuerquote von über 50 Prozent?**

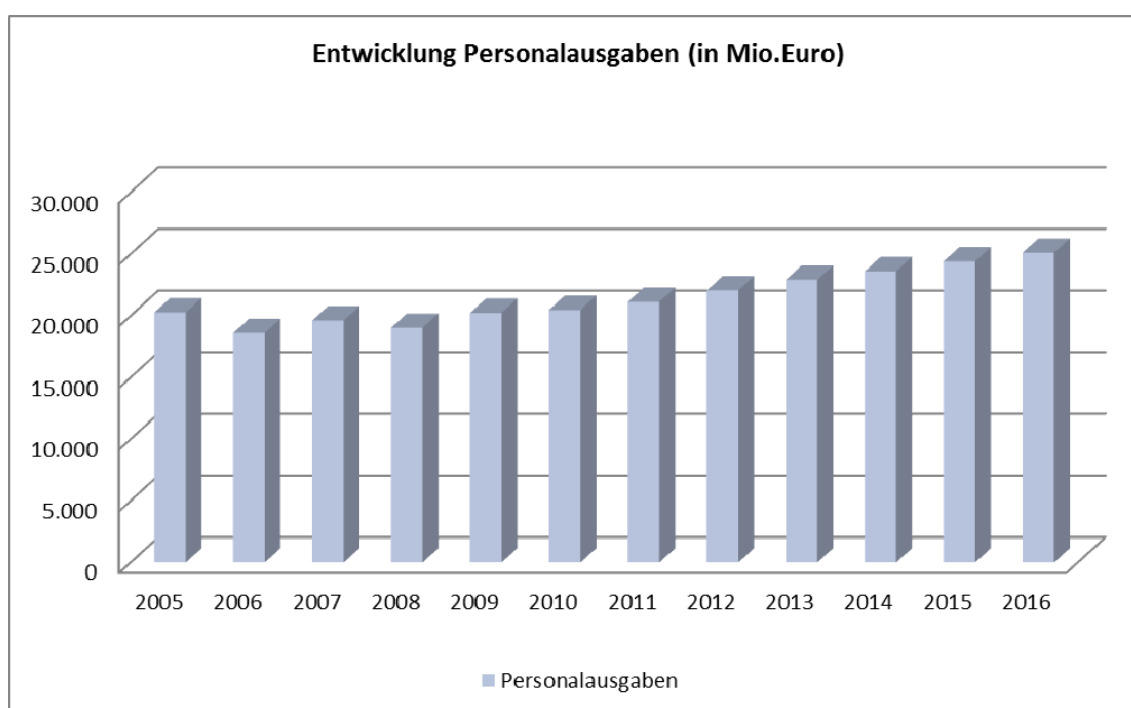
Das strukturelle Haushaltsdefizit, also die nicht konjunkturell bedingte Finanzierungslücke im Haushalt, kann auf rund drei Milliarden Euro geschätzt werden. Das bedeutet, dass zur Einhaltung der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse, die ab 2020 für alle Bundesländer verbindlich ist, der Haushalt des Landes in Höhe von rund 60 Milliarden Euro um diesen Betrag dauerhaft entlastet werden muss. Es dürfte klar sein, dass dies nicht ohne Einschnitte in den Leistungskatalog und den vorhandenen Personalbestand des Landes gelingt.

Insofern 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 Per-

sonalstellen im Jahre 2010 noch auf 284.636; mit dem vorliegenden Etatentwurf soll ihre Zahl bei 286.885 liegen. Dabei kommt es gegenüber dem Vorjahr zu einem Abbau von 10 Stellen. Die tendenzielle Stellenplanausweitung wird der Bedeutung der Personalausgaben als besonderem Ansatzpunkt bei den Konsolidierungsbemühungen in keiner Weise gerecht. Dies gilt insbesondere für die Nicht-Realisierung bereits ausgewiesener kw-Stellen, die ja als überflüssig identifiziert worden sind.

Neben den Stellenplanausweitungen lassen Tariflohnerhöhungen und Besoldungsanpassungen, höhere Sozialversicherungsbeiträge und strukturelle Verbesserungen sowie steigende Zahlen bei den Versorgungsempfängern und die damit einhergehenden Pensionslasten, für die im Landeshaushalt nur marginale Vorsorge getroffen ist, die Anteile der Personalausgaben an den Gesamtausgaben (durchschnittlich 38,5% im Finanzplanungszeitraum) und an den Steuereinnahmen (durchschnittlich 50%) auf einem viel zu hohen Niveau. Die Personalausgabenquote wäre allerdings noch höher, wenn es nicht im Jahre 2001 im Umfang von 220 Millionen Euro Ausgliederungen von Behörden aus dem Landeshaushalt im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und im Jahre 2006 eine veränderte Veranschlagungspraxis im Hochschulbereich im Umfang von 1,5 Milliarden Euro gegeben hätte.

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



Um die Personalausgaben dauerhaft auf deutlich unter 40 Prozent der Gesamtausgaben und unter 50 Prozent der Steuereinnahmen zu begrenzen, müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden. Eine solche 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 könnte durch den Verzicht auf die wirkungsgleiche Übertragung eines Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst in Höhe eines zweiprozentigen Lohnzuwachses auf die Beamten, Richter und Versorgungsempfänger eine jährliche Einsparung von über 300 Millionen Euro erzielt werden. 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.

7. Wie beurteilen Sie die Globalen Minderausgaben von über 800 Millionen Euro? Wird der Landeshaushalt damit nachhaltig und spürbar entlastet?

Im Haushaltsplanentwurf 2013 werden -wie schon im Vorjahr- erhebliche globale Minderausgaben (GMA) in Höhe von rd. 800 Millionen Euro angesetzt. 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, und damit nachhaltige Haushaltsentlastung findet nicht statt. Besonders problematisch wird der Einsatz dieses Instrumentes, wenn auch in den Finanzplanungsjahren GMA in Höhe von jeweils 1,2 Milliarden Euro vorgesehen sind.

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. Insoweit gibt das Parlament sein haushaltswirtschaftliches Bestimmungs- und Steuerungsrecht aus der Hand.“

Besonders bedenklich ist außerdem, dass die verfassungsmäßige Kreditobergrenze, nämlich die Summe der eigenfinanzierten Investitionen (= 4.289 Millionen Euro), nur aufgrund der GMA hauchdünn um 5 Millionen Euro unterschritten wird.

8. Halten Sie die Zuführungen an den Versorgungsfonds für angemessen? Wie beurteilen Sie, dass sich aus dem versicherungsmathematischen Gutachten aus 2010 (Drucksache 15/3) ergebende Erhöhung des Zuführungsbetrages bislang nicht umgesetzt wurde?

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 2013, Einzelplan 20 / Finanzplanung 2012-2016) 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 im Jahr lagen, bis zum Jahre 2030 –ohne Reformmaßnahmen- auf 14 Milliarden Euro pro Jahr 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.

9. **Wie bewerten Sie die Notwendigkeit einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung auch zur Begrenzung der zukünftigen Zinsbelastungen? Welche Gefahren drohten 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 9% 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.

10. **Welches weitere Einsparpotential sehen Sie in der Landesverwaltung bei den Personal- und Verwaltungskosten, z.B. durch eine Rücknahme der zusätzlichen Freistellungen aufgrund der LPVG Novelle im Jahr 2011?**

Bei der Beantwortung der Frage 6 hat der Bund der Steuerzahler bereits auf verschiedene Ansatzpunkte für Einsparungen im Personaletat des Landes hingewiesen. Ein weiteres Sparpotential ist durchaus auch bei der Rücknahme der zusätzlichen Freistellungen aufgrund der LPVG-Novelle zu sehen. Auf diese grundsätzliche Möglichkeit hat bereits der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2006 (Seiten 190-204) hingewiesen. Seinerzeit hatte der Landesrechnungshof ein Kostenvolumen von rund 25 Millionen Euro durch die Freistellung von dienstlichen Tätigkeiten im Schulbereich errechnet. Durch ein von ihm entwickeltes Modell hätten rund 10 Millionen Euro eingespart werden können.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
I AUSGABEN	Rechnungsergebnisse							Haushalts- und Finanzplanungsansätze				
Personalausgaben	20.262	18.601	19.612	19.024	20.230	20.466	21.118	22.047	22.906	23.600	24.400	25.100
Personal-Last-Quote	40,1%	38,9%	39,3%	37,2%	38,3%	38,1%	37,9%	37,6%	38,4%	38,1%	38,7%	38,8%
Personal-Steuer-Quote	58,4%	50,2%	48,4%	45,2%	52,6%	53,9%	51,4%	51,2%	51,1%	50,3%	50,0%	49,5%
Sachausgaben	3.118	2.238	2.250	2.280	2.343	2.511	2.482	2.604	2.636	2700	2.700	2.700
Zinsausgaben	4.539	4.634	4.738	4.816	4.632	4.487	4.333	4.200	4.045	4.000	4200	4.500
Zins-Last-Quote	9,0%	9,7%	9,5%	9,4%	8,8%	8,4%	7,8%	7,2%	6,8%	6,5%	6,7%	7,0%
Zins-Steuer-Quote	13,1%	12,5%	11,7%	11,4%	12,0%	11,8%	10,6%	9,7%	9,0%	8,5%	8,6%	8,9%
Tilgungsausgaben	126	162	115	113	98	114	138	142	142	100	100	200
Lfd. Zuweisg./Zusch.	15.809	17.814	18.841	20.385	20.385	20.364	21.528	23.645	25.054	26.200	26.600	27.000
Investitionsausgaben	6.737	4.349	4.349	4.575	5.148	5.761	6.174	6.546	5.663	6.500	6.300	6.400
Investitionsquote	13,3%	9,1%	8,7%	8,9%	9,7%	10,7%	11,1%	11,2%	9,5%	10,5%	10,0%	9,9%
Bes.Finanzausg.	10	29	59	93	141	202	240	-357	-419	-700	-600	-500
II EINNAHMEN												
Steuereinnahmen	34.701	37.044	40.523	42.118	38.461	38.002	41.071	43.100	44.830	46.900	48.800	50.700
Sonstige Einnahmen	9.130	7.390	7.463	7.940	8.774	10.866	11.774	10.979	11.560	12.200	12.100	12.100
Schuldenaufnahme	6.770	3.393	1.980	1.228	5.742	5.037	3.168	4.749	3.637	3.500	2.800	2.600
III GESAMTHAUSHALT												
Haushaltsvolumen	50.601	47.827	49.965	51.286	52.977	53.905	56.013	58.828	60.027	62.500	63.600	65.400
bereinigt	50.591	47.798	49.906	51.193	52.837	53.703	55.773	58.568	59.681	62.000	63.100	64.700
Kreditmarktschulden	108.939	112.900	114.091	113.600	120.500	124.071	127.412	132.200	135.800	137.400	141.000	143.800
Nettoneuverschuldung	6.656	3.240	1.864	1.115	5.643	4.900	3.000	4.200	3.495	3.300	2.600	2.500
Gesamtschulden	112.200	116.000	117.099	116.518	123.300	126.800	130.000	134.600	138.100	139.700	143.200	145.800