

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/11100

Düsseldorf, 29. Oktober 2020

Vorbemerkungen

„Konsolidieren, modernisieren, investieren und entlasten.“ Mit diesen Worten leitete der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) vor genau einem Jahr die Stellungnahme zum Landeshaushalt 2020 ein. Wiederholte Spitzenwerte bei den Steuereinnahmen boten politische Gestaltungsmöglichkeiten. Der Haushaltsausgleich wurde in der Planung mit einer Rücklagenentnahme dargestellt. Die Entschuldung wurde auch im Jahr 1 der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse nicht ernsthaft in Angriff genommen. Nun lautet es seit dem Frühjahr 2020 und mit zwei Nachtragshaushalten grundsätzlich weiterhin zu Recht: „Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen.“ Die Corona-Pandemie stellt die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen und alle staatlichen Instanzen vor beispiellose Herausforderungen. Neben den gesundheitlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Virus und um den pandemiebedingten wirtschaftlichen Folgen zu begegnen, ist auf Landesebene ein Rettungsschirm im Umfang von bis zu 25 Milliarden Euro bereitgestellt worden. Klar ist bereits heute, dass aufgrund der Notsituation Mehrausgaben zu tätigen und Mindereinnahmen in Milliardenhöhe mindestens für die Jahre 2020 und 2021 zu verkraften sein werden. Bei alledem darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Landesmittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen sind. Insofern ist es verwunderlich, dass die Ausgaben auf dem vorherigen Niveau der Finanzplanung konstant gehalten bleiben sollen.

Auch die Rückzahlung der Schulden darf nicht in Vergessenheit geraten. Die „konjunkturgerechte Tilgung über 50 Jahre“ der allein über den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen bzw. noch aufzunehmenden Kredite lässt an einem ernsthaften Willen zum Schuldenabbau zweifeln. Es ist unstrittig, dass aufgrund der Corona-Pandemie eine „außergewöhnliche Notsituation“ besteht. Trotz verfassungsrechtlicher Schuldenbremse ist es daher auch gerechtfertigt, Kredite aufzunehmen. Die sich daraus ergebenden Lasten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sind aber – auch mit Blick auf ihre Generationengerechtigkeit – auf das tatsächlich Erforderliche zu beschränken. Dabei gilt die Maxime: So viel wie nötig – so wenig wie möglich!

Steuereinnahmen des Landeshaushalts

Nach der Steuerschätzung vom September 2020 werden die Zuwachsraten bei den Steuereinnahmen für das Jahr 2021 negativ und für die Folgejahre geringer ausfallen als bisher angenommen. Die Steuereinnahmen sollen nach der jetzigen Finanzplanung von gut 65,1 Milliarden Euro im Jahr 2020 auf 62 Milliarden Euro im Jahr 2021 fallen und danach wieder ansteigen. Für das Jahr 2022 sind 65 Milliarden Euro, für das Jahr 2023 68,4 Milliarden Euro und für das Jahr 2024 bereits 71,5 Milliarden Euro prognostiziert. Bereits im Jahr 2019 lagen die Steuereinnahmen bei bemerkenswerten 61,5 Milliarden Euro in der Haushaltsplanung.

Beim Soll/Ist-Vergleich der Steuereinnahmen im Zeitraum 2010 bis 2019 ergibt sich ein Überhang von gut 3,6 Milliarden Euro. Dieser Zehnjahresvergleich zeigt, dass einige Haushaltsjahre besser abschlossen als ursprünglich geplant. Einen Überblick über die Steuereinnahmen liefert die Übersicht auf Seite 14. Steigerungen bei den Steuereinnahmen, die sich trotz der aktuellen Ausnahmesituation im Haushaltsvollzug durchaus ergeben können, verringern die Notwendigkeit von Kreditaufnahmen über den NRW-Rettungsschirm und böte die Möglichkeit zu Sondertilgungen über das übliche Maß hinaus.

Sondersituation durch Corona-Pandemie: NRW-Rettungsschirm

Die durch die Notsituation erforderlichen Kreditaufnahmen hätten auch direkt über den Haushalt dargestellt werden können. Das Parlament hat sich stattdessen für die Einrichtung des Sondervermögens „NRW-Rettungsschirm“ entschieden, in dem die Kredite in einem Umfang bis zu 25 Milliarden Euro aufgenommen und über das die Mittel an den Landeshaushalt fließen. Der maximale Umfang entspricht bald 30 Prozent des Volumens des NRW-Landeshaushaltes 2020 in Höhe von 84 Milliarden Euro.

Durch die „Isolierung“ der Kreditmittel im Sondervermögen kann aber ein guter Anfang für ein „Kontrollkonto“ gegeben sein. Dieses Kontrollkonto kann alle Kreditaufnahmen, die Einnahmen aus der Auflösung der allgemeinen Rücklage (als Einnahmeposition des Rettungsschirms) sowie Zinslasten und Tilgung der Kredite und die coronabedingten Ausgaben nachvollziehbar darstellen. Auch eine transparente Darstellung über den Haushaltsplan ist noch möglich. Diese Chance kann der Landtag noch nutzen und entsprechende Regelungen beschließen.

Die Verwendung für diese zusätzlichen Mittel ist weit gefasst und unbestimmt, weil sie nach § 5 in Verbindung mit § 2 Absatz 1 NRW-Rettungsschirmgesetz „alle direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ umfasst. Im Frühjahr 2020 war der Faktor Zeit entscheidend. Es galt, schnell zu reagieren und Unterstützungsmaßnahmen für besonders betroffene Soloselbstständige und Unternehmer auf die Beine zu stellen, die durch den Lockdown existenzgefährdet waren. In aller Regel gingen den Sofortmaßnahmen Bundesprogramme voraus, die durch Landesmittel ergänzt wurden. Jetzt ist die Zeit gekommen, in der bei den Leistungen aus dem Landeshaushalt klar definiert werden muss, was fachlich geboten ist, um den Auswirkungen der Corona-Pandemie zu begegnen. Dabei muss selbstverständlich sein, dass ein Kausalzusammenhang zwischen Notsituation und Mittelbereitstellung gegeben sein muss. Nach einer Darstellung des Landesrechnungshofes im aktuellen Jahresbericht sind in den ersten vier Monaten des Rettungsschirms Maßnahmen im Umfang von gut 6,7 Milliarden Euro beschlossen worden. Davon flossen bis Mitte Juli 2020 - also in den ersten vier Monaten der Notsituation - etwa 1,3 Milliarden Euro ab. Es ist selbstverständlich, dass nicht alle Mittel sofort abfließen können. Die Abflussquote von nicht einmal einem Viertel der bereitgestellten Mittel erscheint allerdings im Verhältnis zum verfügbaren Budget gering und es ist fraglich, ob bedarfsgerecht geplant wurde.

Zahlreiche Hilfen und Programme wurden „ins Schaufenster“ gestellt. Zum Teil sind es Reaktionen auf berechtigte Vorschläge für Hilfsprogramme von Verbänden für besonders betroffene Branchen: Es werden weitere Hilfen für besonders betroffene Wirtschaftszweige wie Schausteller- und Veranstaltungsgewerbe oder Tourismus u. a. erforderlich sein.

Der BdSt NRW sieht bei den „Corona-Hilfen“ des Landes allerdings auch eine hohe Gefahr von Trittbrettfahrerprojekten. Für die politisch Verantwortlichen kann es verlockend sein, bereits vorhandene Vorhaben, die bisher nicht finanzierbar oder hoch priorisiert waren, aus der Schublade zu ziehen und mit einem „Corona-Stempel“ zu versehen. Dabei müssen sich die Landtagsabgeordneten immer wieder vor Augen führen, dass die verfassungsrechtliche Schuldenbremse zwischen Konjunktur- und Notlagenkrediten zur Ankurbelung der Wirtschaft auf der einen Seite und der Bewältigung einer Naturkatastrophe oder vergleichbaren Notsituation auf der anderen Seite differenziert. Besonders kritisch sieht der BdSt NRW, dass für das Land Nordrhein-Westfalen die Rückkehr zu einer Normallage erst für das Jahr 2023 gesehen wird, während der Bund dies bereits für das Jahr 2022 annimmt. Das Land Nordrhein-Westfalen solle diesem

Beispiel folgen. Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund unser Land auf einen längeren Krisenmodus im Haushalt setzt. Im Fall der Fälle könnte auch die Notsituation abermals festgestellt werden. Wichtig und nachvollziehbar wäre jedenfalls, dass die staatlichen Instanzen hier mit einer Stimme sprechen.

Für alle kreditfinanzierte Maßnahmen gilt: Sie müssen bestimmt, geeignet und erforderlich sein. Das heißt, dass das Parlament die Maßnahmen sehr genau definieren und Zielerreichungsgrade festlegen muss – schließlich handelt es sich um eine Notlagenverschuldung unter dem Regime der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse. Hier ist fraglich, ob die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses nach § 31 Abs. 2 HHGE NRW ausreichend ist oder ob nicht das Parlament entscheiden müsste. Nach der Vorschrift bedarf es einer Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses nicht, wenn unter dem Vorbehalt der Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben eine Entscheidung nicht rechtzeitig möglich ist. Die Gesetzgebungsverfahren zum NRW-Rettungsschirm und zu den beiden Nachtragshaushalten haben gezeigt, dass der Landtag trotz Krisensituation nach wie vor handlungsfähig war und Entscheidungen im Eiltempo herbeiführen konnte. Der erste Nachtragshaushalt einschließlich NRW-Rettungsschirmgesetz wurde bereits am 24. März 2020 beschlossen.

Haushalterisch stehen neben einem Nachtragshaushalt bei unabweisbaren Ausgaben auch die Instrumente der über- und außerplanmäßigen Ausgaben bereit. Desto weiter sich Beschlüsse zum Einsatz der zusätzlichen Mittel im Zeitablauf von der Notsituation entfernen, je mehr sieht der BdSt NRW das Erfordernis, die politischen Beschlüsse über die Mittelverwendung im Parlament zu treffen. Nur durch die Diskussion und Beschlussfassung im Landtag als Regelfall ist sichergestellt, dass auch die Öffentlichkeit an der Diskussion über die Ziele der Mittelverwendung beteiligt werden kann. Vor diesem Hintergrund sei abermals erwähnt, dass in der Notsituation die Mittelbereitstellung auf Ausnahmefälle zu beschränken ist und nur so der Ausnahmecharakter dieser Ausgaben gesichert werden kann. Damit wird der Landtag als Gesetzgeber zugleich seiner Darlegungslast gerecht, nach der die Ausgaben nachvollziehbar und vertretbar sein müssen. Eine alleinige Mittelbereitstellung zur konjunkturellen Belebung ohne ursächlichen Bezug zur Notsituation wird den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht gerecht.

Die gewählten Maßnahmen müssen auch einer Kontrolle – im Sinne von sparsamem und wirtschaftlichem Mitteleinsatz sowie wirksamer und nachvollziehbarer Mittelverwendung – standhalten können. Die parlamentarische Kontrolle durch die Opposition, die externe Kontrolle durch den Landesrechnungshof und eine Kontrolle der steuerzah-

lenden Bürgerinnen und Bürger darf nicht durch allzu allgemeine oder knappe Beschreibungen der Maßnahmen unterlaufen werden, wie es derzeit in zahlreichen Parlamentsvorlagen leider der Fall ist.

Beispiele für Förderungen ohne Kausalzusammenhang zur coronabedingten Notsituation:

In der Vorlage 17/3590 wird eine Milliarde Euro für Investitionen in Krankenhäuser und Pflegeschulen bewilligt und die Kommunen werden um 40 Prozent bei der sonst üblichen Krankenhausfinanzierung entlastet. In den Ausführungen heißt es unter anderem

„Für die Krankenhäuser sind Investitionen wie Modernisierungen und energetische Sanierungen oder bauliche Umgestaltungen wie bspw. Patienten- und Badezimmer wichtig.“

Dieser Feststellung ist nicht zu widersprechen. Sie gilt aber unabhängig von einer Krisensituation. Entsprechend sind diese Ausgaben aus dem allgemeinen Haushalt und keinesfalls aus dem Sondervermögen zu bestreiten.

Mit der Vorlage 17/3592 werden 27 Millionen Euro für die Altlastensanierung von Grundstücken, Klimaanpassung und Grüne Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Allein in der Förderschiene „Klimaanpassung“ stehen 15 Millionen Euro zur Verfügung. In der Vorlage lautet es:

„Klima-Resilienz-Programm: Die Landesregierung verfolgt das Ziel, die Klimaresilienz in den Kommunen (smart Cities) zu stärken und gleichzeitig die Unternehmen im Umstrukturierungsprozess zu unterstützen. Im Rahmen des geplanten Förderprogramms sollen insbesondere auch investive, Maßnahmen zur Entwicklung hitzeangepasster Strukturen umgesetzt werden. Dazu zählen insbesondere Maßnahmen die durch Begrünung, Verdunstung und Kühlung einen Mehrwert für Umwelt und Nachhaltigkeit erzielen. U.a sollen Kommunen durch eine Landesfinanzierung unterstützt werden, an Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen gezielt Umfeldverbesserungen (z.B. Entsiegelung von Schulhöfen, Fassadenbegrünung) durchzuführen. Hierzu können kommunale Gründach-/Fassadenprogramme aufgelegt werden. Die Förderung richtet sich dabei auch an Unternehmen, die sich auf Gründach/Fassadenförderung spezialisieren und dort ein Zukunftsfeld erschließen. Die Förderung unterstützt damit gleichzeitig die

konjunkturelle Entwicklung von Unternehmen und Planungsbüros. Die Förderung ist über bestehende Richtlinien (progres.nrw für Klimaanpassung sowie RL Grüne Infrastruktur) möglich. Programme auf Bundesebene können flankiert begleitet werden.“

Die Förderung setzt auf bereits vorhandene Programme des Landes bzw. des Bundes auf und ermöglicht die Einrichtung kommunaler Fassadenprogramme. Ein ursächlicher Bezug zur Notsituation wird nicht beschrieben. Es wird lediglich auf konjunkturelle Auswirkungen verwiesen.

Zur Förderung der Waldwirtschaft werden 28 Millionen Euro zur Verfügung gestellt (Vorlage 17/3593):

„Die Bundesregierung stellt 700 Mio. EUR für den Sektor Wald und Holz im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets bereit, davon 500 Mio. EUR direkt für den Waldbesitz. Gerade für Nordrhein-Westfalen bedarf es als Hauptschadensregion einer zielgerichteten und unbürokratischen Flankierung dieser Bundesmittel. Denn hier liegen rund 25 % der bundesweit betroffenen Flächen. Allein in der Fichte beträgt der Schadholzanfall derzeit rund 20.7 Mio. Kubikmeter - das ist rd. ein Viertel des Fichtenvorrats. Zur nachhaltigen Wiederbewaldung sollen weitere finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Dadurch können auch konkrete, digitale Projekte zur Wiederbewaldung mit komplexen Standortkarten oder zur Waldbrandprophylaxe umgesetzt werden, da gerade durch den Klimawandel die Waldbrandgefahren erheblich zunehmen. Da durch die Corona-Pandemie auch die heimische Säge- und Holzwerkstoffindustrie unter Druck geraten ist, soll zur Konjunkturbelebung das ebenfalls vom Bund angesprochene Thema der stärkeren Nutzung des Baustoffes Holz befördert werden.“

Auch hier ist unstrittig, dass Schäden am Wald bestehen und Aufforstungen nötig sind. Dass die Digitalisierung beim Kartenmaterial verstärkt Nutzen stiften kann ist - als politisches Ziel - nachvollziehbar. Ein Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und welche Beeinträchtigungen damit einhergehen wird allerdings nicht beschrieben.

Implementierung eines Berichtswesens

Der Landtag sollte auch ein regelmäßiges Berichtswesen zu den zusätzlichen Mitteln installieren. Über den Mittelabfluss in den „Corona-Maßnahmen“ sollte wenigstens vier-

teljährlich mindestens im Haushalts- und Finanzausschuss quantitativ und qualitativ berichtet werden.

Das Parlament selbst könnte durch einen Paradigmenwechsel ein Maßnahmen-Controlling etablieren. Durch eng gefasste Verwendungsmöglichkeiten der zusätzlichen Mittel - So viel wie nötig, so wenig wie möglich! - und die Formulierung von Zielerreichungsgraden würde eine politische Steuerung ermöglicht. Es wäre gleichzeitig ein Lernprozess für eine nächste Krisensituation. Dies ist umso drängender, da es noch keine outputorientierte Darstellung im Landeshaushalt gibt, die sich an Leistungsvorgaben für Produkte orientiert. Die Finanz- und Bankenkrise trat vor gut einer Dekade ein.

Schlussendlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die vorstehenden Ausführungen auch auf aus dem Landeshaushalt kofinanzierte Programme des Bundes zutreffen müssen. Das zeigen bereits obige Beispiele. Dazu bedarf es einer engen Abstimmung zwischen Bund und Land NRW, um zu vermeiden, dass Fehlanreize aus Bundesprogrammen „einfach“ übernommen werden und dadurch Mitnahmeeffekte mit Folgebelastungen für den Landeshaushalt entstehen, in denen es am Kausalzusammenhang mit der Notsituation mangelt.

Personalausgaben

Mit einem Anteil von etwa 30 Milliarden Euro sind die Personalausgaben nach den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen die größte Ausgabeposition. Die Leistungen an Versorgungsempfänger betragen davon fast ein Drittel. Weitere Anstiege der Personalausgaben sind zu erwarten, weil sowohl die Stellenanzahl an sich als auch die Anzahl der Versorgungsempfänger kontinuierlich ansteigen. Der abermalige Stellenaufwuchs ist sehr kritisch zu bewerten. Der Haushaltsentwurf geht von 312.592 Stellen (gegenüber 307.703 Stellen im Jahr 2020) aus. Dauerhafte Stellenmehrungen konterkarieren die Konsolidierungsbemühungen. Und: Das Hochschulpersonal – immerhin mehr als 151.000 Kräfte (davon etwa 31.000 nebenamtliche Kräfte, ohne studentische Hilfskräfte) wird nicht im Landeshaushalt dargestellt. Allein für das Land Nordrhein-Westfalen werden, wenn es mit den Stellenmehrungen so weitergeht, in naher Zukunft insgesamt eine halbe Million Menschen tätig sein.

Da nicht alle Stellen besetzt werden können, werden bei den Personalausgaben auch immer wieder Minderausgaben von mehreren hundert Millionen Euro „erwirtschaftet“. Aufgrund hoher Nicht-Besetzungs-Quoten von rund 4,5 Prozent bei den Planstellen und rund 5,1 Prozent bei den Beschäftigten stellte der Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2020 sehr treffend fest, dass die geplanten Personalausgaben sozusagen als „Spardose“ des Landes fungierten (siehe Jahresbericht 2020, Seite 33). Seriöse Haushaltsführung ist das nicht.

Engagement bei kommunalen Altschulden?

Die Altschuldenproblematik der nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden ist durch in Aussicht gestellte Bundeshilfen wieder stärker in den Fokus gerückt. Allein das Niveau der Liquiditätskredite der 396 Städte und Gemeinden im Land beträgt etwa 23 Milliarden Euro. Für den BdSt NRW ist fraglich, ob die Kommunen aus alleiniger Kraft ihren Schuldenberg tilgen können. Erschwerend kommt hinzu, dass in den Gemeindehaushalten die Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie erstmals mit dem Jahresabschluss 2020 als Bilanzposten „Bilanzierungshilfe“ aktiviert und beginnend mit dem Jahr 2025 über maximal 50 Jahre linear abgeschrieben werden. Diese „Bilanzkosmetik“ hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung der Kommunen, die die Corona-Auswirkungen nonchalant auf fünf Jahrzehnte verteilt. Mehr Liquiditätsmittel bringt diese Vorgehensweise aber nicht für die Gemeindekassen. Nebenbei: Das lobenswerte Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit in der kommunalen Haushaltswirtschaft wurde aufgegeben. Der BdSt NRW geht nicht davon aus, dass die Entlastungen (z. B. bei den Kosten der Unterkunft oder der Teilkompensation des coronabedingten Gewerbesteuerausfalls) einen deutlichen Anstieg der Liquiditätskredite verhindern. Damit dürfte auch der Druck auf das Land weiter steigen, zu einem Lösungsansatz beizutragen, um die aufgelaufenen Kassenkredite zurückzuführen.

Subventionen

Hier kann sich der BdSt NRW mit Blick auf den originären Landeshaushalt nur wiederholen:

Für den BdSt NRW ist es keine Frage, dass die Förderprogramme analysiert und auf ihre Wirksamkeit hin bewertet werden müssen. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, dass

regelmäßig ein wissenschaftlich fundierter und unabhängiger Innovationsbericht vorgelegt wird.

Ein jährlicher Subventionsbericht als Bestandteil des Haushaltsplans würde die Transparenz deutlich erhöhen. Der Haushaltsgesetzgeber sollte sich einer Selbstkontrolle unterwerfen, indem er grundsätzliche Regelungen zu Zielen der Beihilfen, einer degressiven oder darlehensweisen Gewährung und der Informationspflichten der Zuwendungsempfänger gegenüber der Öffentlichkeit schafft.

Der BdSt NRW fordert insgesamt mehr Zurückhaltung bei der Zuschussgewährung. Es ist selbstverständlich nicht von der Hand zu weisen, dass einzelne Projekte wünschenswert sind. Aber mit Blick auf die Konsolidierungspotenziale ist aus Sicht des Steuerzahlers eine anlassbezogene oder befristete Projektförderung einer institutionellen - und damit dauerhaften - Förderung vorzuziehen.

Der Haushaltsgesetzgeber sollte sich nach Ansicht des BdSt NRW bei den freiwilligen Ausgaben zurückhalten und sich auf die notwendigen und von der Mehrheit der Bürger für notwendig erachteten Schwerpunktbereiche konzentrieren.

Potenzial sieht der BdSt NRW zur transparenten Darstellung bei der Gewährung von Subventionen. Es ist selten klar erkennbar, für welche konkreten Zwecke bei den Subventionen tatsächlich Steuergelder ausgegeben werden sollen. Bei einer konkreten Auflistung der veranschlagten Subventionen mit Zielbeschreibung würden leichter Einsparmöglichkeiten offenkundig.

Der BdSt NRW erneuert in dem Zusammenhang seine Forderung, dass Subventionen lediglich zeitlich begrenzt und degressiv vergeben werden sollten. Ebenfalls ist eine Evaluierung der Förderziele unabdingbar für eine Fortführung oder Einstellung einer Förderung. Auch hier fehlt die Transparenz völlig. Es wird kein Subventionsbericht veröffentlicht, der die genannten Kriterien erfüllt und dem Transparenzanspruch der Öffentlichkeit Rechnung trägt.

Entgegen der Mehrheitsmeinung im Parlament ist jetzt die Zeit, in der ein Subventionsbericht/Controlling die politische Steuerung wesentlich begleiten und die politische Entscheidungsfindung bereichern könnte.

Investitionen in die Landesstraßen und den Radwegebau

Den Anstieg der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur begrüßt der BdSt NRW ausdrücklich. Der Radwegebau wird vor dem Hintergrund einer Mobilitätswende weiter an Bedeutung gewinnen. Für 2021 sind 296 Millionen Euro an Investitionen in Landesstraßen vorgesehen. In den Jahren 2022 bis 2024 soll das Budget jeweils 332 Millionen Euro betragen. Hier sind gegenüber der vorherigen Finanzplanung leichte Steigerungen zu verzeichnen. Es bestehen allerdings nach wie vor Zweifel, dass mit diesen Etats auch die aufgelaufenen Sanierungsbedarfe aufgeholt werden können.

In der Vergangenheit hat der BdSt NRW die Mittelaufstockung empfohlen. Es ist ein Ausdruck der Wirtschaftlichkeit, dem Substanzerhalt der Straßen bzw. der unverzüglichen Aufarbeitung des Nachholbedarfs Vorrang gegenüber Neubauten einzuräumen, um die Schäden nicht noch größer werden zu lassen.

Hinzu kommt, dass das Infrastrukturvermögen des Landes weder erfasst noch bewertet wurde. Mit einer Bilanzierung und einer wertmäßigen Darstellung des Wertverlustes durch Nutzung der Straßen würde der zukünftige Erhaltungsaufwand transparent dargestellt.

Verschuldung

Durch die ab 2020 wirkende Schuldenbremse rücken auch die Extrahaushalte noch stärker in den Fokus.

Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes besteht für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW eine (maximale) Kreditemächtigung über 400 Millionen Euro (§ 26 Absatz 1 HHGE 2021). Für 100 Millionen Euro wird die Entscheidung über die Kreditaufnahme an das Ministerium der Finanzen, also die Exekutive, übertragen. Trotz Schuldenbremse wird die Verschuldung des BLB NRW, der originäre Aufgaben des Landes wahrnimmt, weiter ansteigen. Hier wiederholt der BdSt NRW seine Kritik, dass eine Umgehung der Schuldenbremse vorliegt.

Auch die Garantien und bestehende Kreditverpflichtungen aus der Abwicklung der WestLB zählen für den BdSt NRW ebenso zur Verschuldung wie die Schuldendiensthilfen im Programm „Gute Schule 2020“ oder für Universitätskliniken – und nun auch

die über den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite. All diese „Sondertöpfe“ haben gemeinsam, dass sie das tatsächliche Bild über die Verschuldungssituation im Land Nordrhein-Westfalen verschleiern und in aller Regel recht schnell aus dem Bewusstsein der Abgeordneten und der Öffentlichkeit verschwinden.

Die Kreditermächtigung zum NRW-Rettungsschirm hätte bevorzugt im Kernhaushalt veranschlagt werden sollen, statt ein Sondervermögen zu bilden (siehe oben). Sofern die Kreditermächtigung aus dem Rettungsschirm vollständig in Anspruch genommen wird, wäre das Land Nordrhein-Westfalen einschließlich der Extrahaushalte mit voraussichtlich über 200 Milliarden Euro verschuldet.

Die Haushaltssystematik und die Darstellung einer Gesamtverschuldung sollten insofern den Konzern „Land NRW“ einbeziehen.

Bildung von Rücklagen

Angesichts der anhaltend hohen Verschuldung ohne nennenswerte Tilgungsleistungen auf Landesebene hat der BdSt NRW die Bildung von allgemeinen Rücklagen stets abgelehnt. Ergeben sich im Haushaltsvollzug Spielräume durch nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen, sind zwingend Tilgungen der Schulden vorrangig vorzunehmen.

Am Ende des Haushaltsjahres 2018 betrug der Bestand der allgemeinen Rücklage 582,5 Millionen Euro. Im Haushaltsvollzug des Jahres 2019 wurden der allgemeinen Rücklage 205 Millionen Euro zugeführt. Eine weitere Zuführung über 1,2 Milliarden Euro erfolgte im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses 2019. Insgesamt betragen die Mittel der allgemeinen Rücklage damit fast zwei Milliarden Euro. Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsplan eine Entnahme über lediglich 611,9 Millionen Euro vor. Mit Beginn der Corona-Pandemie und die sich damit unmittelbar ergebenden Haushaltsauswirkungen wären die Mittel sofort und vollständig in Anspruch zu nehmen gewesen, um die Pandemiefolgen auf den Landeshaushalt bei den Einnahmen und Ausgaben abzufedern.

Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Korrespondierend zu dem Erfordernis eines unterjährigen Berichtswesens erneuert der BdSt NRW seine Forderung nach einer Bilanzierung im Landeshaushalt (siehe dazu insbesondere die Stellungnahme zu dem Landeshaushalt 2020), um die politischen Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern.

Fazit

Im „Jahr 1“ der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse ist durch die Corona-Pandemie eine Ausnahmesituation eingetreten, die Kreditaufnahmen erforderlich macht und massive Auswirkungen auf die Landesfinanzen des Jahres 2021 haben wird.

Der BdSt NRW fordert:

- Die unverzügliche Auflösung der allgemeinen Rücklage, zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt.
- Klare Definitionen der Maßnahmen bzw. Mittelverwendung einschließlich Ziel- und Leistungsbeschreibungen.
- Einrichtung eines Kontrollkontos zur Darstellung der aufgrund der Notsituation erforderlichen Kreditaufnahmen sowie der Darstellung sämtlicher damit zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben.
- Ein quartalsweises Berichtswesen zu den „Corona-Maßnahmen“ gegenüber dem Landtag als Budgetgeber sowie der Öffentlichkeit.
- Öffentliche Diskussionen und Abstimmungen zu „Corona-Maßnahmen“ als Regelfall durch den Landtag und nicht im Haushalts- und Finanzausschuss.
- Einen regelmäßigen Subventionsbericht und die Implementierung eines Subventionscontrollings.
- Eine transparente Darstellung der Verschuldungssituation im „Konzern Land NRW“.
- Die Festlegung eines verbindlichen Schuldenabbaupfades für den Kreditsockel aller der Sphäre des Landes NRW zuzurechnenden Kredite.
- Die generationengerechte Tilgung der aufgrund der Notsituation aufgenommenen Kredite über den NRW-Rettungsschirm.
- Die Bilanzierung im Landeshaushalt mit outputorientierter Steuerung.

Entwicklung der Steuereinnahmen im NRW-Landeshaushalt 2000 - 2021			
	Haushaltsplan - Entwurf	Haushaltsplan einschließl. Nachtragshaushalt(e)	Haushaltsergebnis
	(in Milliarden EUR)	(in Milliarden EUR)	(in Milliarden EUR)
2000	37,3	37,7	37,8
2001	36,5	36,6	33,6
2002	37,6	36,8	35,9
2003	37,1	34,7	33,4
2004	35,4	33,8	33,9
2005	37,8	34,3	34,7
2006	35,0	36,4	37,0
2007	37,4	40,3	40,5
2008	41,1	41,9	42,1
2009	43,3	38,5	38,5
2010	36,8	37,7	38,1
2011	38,3	38,9	41,0
2012	43,1	43,1	43,4
2013	44,8	44,8	44,7
2014	47,0	45,8	46,4
2015	48,9	50,3	49,8
2016	50,5	52,7	53,7
2017	54,6	56,2	55,7
2018	58,0	58,3	59,2
2019	60,1	61,7	62,0
2020	65,2		
2021	62,0		

HAUSHALTSWIRTSCHAFTLICHE ECKDATEN DES LANDESHAUSHALTS NRW 2010 - 2024
(in Mio. EUR, Beträge gerundet)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	Rechnungsergebnisse								Haushalts- und Finanzplanungsansätze							
I AUSGABEN																
Personalausgaben	20.466	21.118	21.771	22.208	23.109	23.607	24.366	25.387	26.886	27.807	28.775	29.955	30.845	31.330	32.063	
Personal-Last-Quote	38,1%	37,9%	37,4%	37,2%	37,3%	36,7%	35,2%	35,1%	36,1%	35,8%	36,0%	35,7%	36,3%	36,8%	36,7%	
Personal-Steuer-Quote	53,9%	51,4%	50,1%	49,7%	49,8%	47,4%	45,4%	45,6%	46,1%	45,2%	44,2%	48,3%	47,5%	45,8%	44,8%	
Sachausgaben	2.511	2.482	2.532	2.532	2.597	3.141	4.009	4.415	3.966	4.007	4.081	4.426	4.487	4.423	4.476	
Zinsausgaben	4.487	4.333	4.140	3.936	3.565	3.315	2.793	2.794	2.466	2.571	2.250	1.860	2.160	2.045	2.290	
Zins-Last-Quote	8,4%	7,8%	7,1%	6,6%	5,7%	5,2%	4,0%	3,9%	3,3%	3,3%	2,8%	2,2%	2,5%	2,4%	2,6%	
Zins-Steuer-Quote	11,8%	10,6%	9,5%	8,8%	7,7%	6,7%	5,2%	5,0%	4,2%	4,2%	3,5%	3,0%	3,3%	3,0%	3,2%	
Tilgungsausgaben	114	138	130	140	151	141	161	161	151	120	145	145	145	144	143	
Lfd. Zuweisg./Zusch.	20.364	21.528	23.670	25.206	27.228	28.709	31.004	32.947	34.544	36.270	37.669	39.945	39.608	40.119	41.286	
Investitionsausgaben	5.761	6.174	5.911	5.198	5.157	5.363	5.981	6.622	7.163	7.872	8.147	8.668	8.968	8.481	8.614	
Investitionsquote	10,7%	11,1%	10,2%	8,7%	8,3%	8,3%	8,6%	9,2%	9,6%	10,1%	10,2%	10,3%	10,5%	10,0%	9,9%	
Bes.Finanzausg.	202	240	265	877	523	1.268	95	872	-482	-599	-905	-960	-953	-1.488	-1.527	
II EINNAHMEN																
Steuereinnahmen	38.002	41.071	43.415	44.665	46.389	49.823	53.702	55.706	58.321	61.534	65.131	62.042	64.985	68.361	71.547	
Sonstige Einnahmen	10.866	11.774	11.166	12.113	13.500	13.771	14.678	16.104	16.223	16.275	14.887	21.852	20.131	16.550	15.855	
Schuldenaufnahme	5.037	3.168	3.837	3.319	2.441	1.950	-30	1.228	151	120	145	145	145	144	143	
III GESAMTHAUSHALT																
Haushaltsvolumen	53.905	56.013	58.419	60.097	62.330	65.544	68.350	73.932	74.696	77.929	80.163	84.039	85.260	85.055	87.546	
bereinigt	53.703	55.773	58.153	59.752	62.035	64.278	69.312	72.241	74.540	77.720	79.953	83.828	85.049	85.044	87.335	
Kreditmarktschulden	124.071	127.412	131.363	135.189	137.930	141.901	141.871	143.099	142.708	143.296	143.900	143.900	143.900	143.900	143.700	
Nettoneuverschuldung	4.920	3.030	3.710	3.179	2.290	1.810	390	500	-542	-31	0	0	0	0	-200	
Gesamtschulden	126.800	130.000	133.778	137.464	140.077	143.711	142.261	143.599	143.977	143.874	143.874	144.019	144.164	144.308	144.451	
Allgemeine Rücklage																
Zuführung									583	1.454						
Entnahme											612	527	200			
Bestand									583	2.037	1.425	898	698	698	698	