

Öffentliche Anhörung
Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-
Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1200 sowie
Ergänzungsvorlage, Drucksache 18/1500

Düsseldorf, 17. November 2022

Vorbemerkungen

Nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 15. Mai 2022 haben sich die Fraktionen von CDU und GRÜNE auf eine Zusammenarbeit geeinigt. Im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Parteien sind Prioritäten bei Transformationsprozessen in der Klima- und Umweltpolitik sowie bei den Förderprogrammen gesetzt. Politische Versprechen, wie die Anhebung der Besoldung der Grundschul-Lehrämter, sowie organisatorische Veränderungen in den Ministerien aufgrund der Neubildung der Landesregierung erforderten einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2022.

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) wies bereits in der Stellungnahme zum Nachtragshaushalt darauf hin, dass die Ausgaben des Landeshaushaltes zu begrenzen sind beziehungsweise eine entsprechende Schwerpunktsetzung erfolgen sollte. Das Haushaltsvolumen steigt von 88,4 Milliarden Euro im kommenden Jahre auf 104,7 Milliarden Euro.

Neben den beispiellosen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte zur Bekämpfung der Covid 19-Pandemie seit dem Frühjahr 2020 und der Flutkatastrophe im Sommer 2021, hat seit Anfang des Jahres 2022 der Ukraine-Krieg zu neuen Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte geführt. Geflüchtete Menschen benötigen Unterkünfte und Betreuung. Die anhaltende Inflation aufgrund der steigenden Energiepreise führt auch im Landeshaushalt zu steigenden Ausgaben, beispielsweise bei der Gebäudewirtschaft, aber auch bei anderen Beschaffungsausgaben.

Darüber hinaus sind anteilige Finanzierungen für Maßnahmen des Entlastungspakets III (wie geplante Wohngeldreform oder Deutschlandticket) in die Etatplanungen aufgenommen.

Steuereinnahmen des Landeshaushalts

Nach der Steuerschätzung vom Herbst 2022 werden für das Jahr 2023 Steuereinnahmen von 74,4 Milliarden Euro erwartet. Gegenüber den bisherigen Prognosen entspricht dies einem Rückgang von fast 1 Milliarde Euro – ist aber nach wie vor ein Rekordwert.

Der BdSt NRW weist darauf hin, dass vergangene Haushaltsjahre häufig besser abgeschlossen, als es ursprünglich geplant war. Diese Überschüsse verringern in jedem Fall die Notwendigkeit von Kreditaufnahmen und sollten vorrangig für Sondertilgungen verwendet werden.

Corona-Sondervermögen und Krisenbewältigungsrücklage

Das Corona-Sondervermögen soll zum Jahresende 2022 geschlossen werden. Der Bestand des Sondervermögens soll in eine „Krisenbewältigungsrücklage“ überführt werden. Die Mittel sollen über den Haushalt zur Finanzierung von Ausgaben für „Krisenhilfen“, „Krisenresilienz“ und „Krisenvorsorge“ verwendet werden.

Der BdSt NRW hat bereits in früheren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass an die kreditfinanzierten Maßnahmen hohe Anforderungen zu stellen sind (siehe beispielsweise Stellungnahme 17/3182): Sie müssen bestimmt, geeignet und erforderlich sein. Bei der „Abwicklung“ coronabedingter Ausgaben bestehen insoweit wenig Bedenken. Die Veranschlagung „Globaler Mehrausgaben“ im Umfang von 3,5 Milliarden Euro zur Finanzierung von „Krisenbewältigungsmaßnahmen“ ist aber das genaue Gegenteil davon. In der Vorlage 18/175 an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags wird der Abfluss aus dem Corona-Rettungsschirm dargestellt. In Summe wurden danach durch Kreditaufnahmen mehr Mittel aufgenommen, als benötigt wurden. Das Sondervermögen verfügt somit (noch) über liquide Mittel in Höhe von etwa 5 Milliarden Euro. In der Ergänzungsvorlage lautet es: „Infolge der Auflösung fließt der im Sondervermögen zum 31. Dezember 2022 vorhandene Bestand dem Landeshaushalt zwangsläufig als allgemeine Deckung zu.“ Diesen Automatismus sieht der BdSt NRW nicht. Kreditaufnahmen „auf Vorrat“ sieht das Haushaltsrecht nicht vor. Vielmehr sind Kreditaufnahmen – insbesondere im Geiste einer verfassungsrechtlichen Schuldenbremse - stets das letzte Mittel zur Finanzmittelbeschaffung. Leider mangelt es im Land Nordrhein-Westfalen an einer solchen Regelung mit Verfassungsrang.

Die Rückführung der „Corona-Schulden“ bleibt auf lange Zeit eine besondere Herausforderung. Die „Tilgung nach Kassenlage“, die im kommenden Jahr mit einer Sondertilgung (!) in Höhe von 200 Millionen Euro starten soll, zeigt den dringenden Handlungsbedarf auf. Der zu lange Tilgungszeitraum von 50 Jahren ohne einen festen jährlichen Betrag verschiebt die Tilgung lediglich auf den Sankt-Nimmerleinstag. Überhaupt mangelt es an einem konkreten Schuldenabbaupfad.

Äußerst kritisch sind die unbestimmten Rücklagenmittel zu sehen. Sie stehen konkret weder dem Grund noch der Höhe nach fest.

Umgehung Schuldenbremse und Zinsausgaben

Der Entwurf des Haushaltsgesetzes enthält Kreditermächtigungen für die Universitätskliniken (§ 20 Absätze 7 und 8; Umfang von insgesamt 4,1 Milliarden Euro). Weiterhin sind Kreditaufnahmen für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb (§ 26 Absatz 1; Umfang maximal 350 Millionen Euro) vorgesehen. Diese Regelungen stellen eine Umgehung der Schuldenbremse dar.

Die eingesetzte Zinswende bringt für den Landeshaushalt zukünftig steigende Zinsausgaben mit sich. Im Vergleich der Jahre 2022 zu 2023 sollen sich diese auf gut 2,8 Milliarden Euro nahezu verdoppeln. In seiner Stellungnahme zum Haushalt 2022 hat der BdSt NRW bereits darauf hingewiesen, dass die Chance verpasst wurde, die sich aus sinkenden Zinsausgaben ergebenden Spielräume konsequent zum Abbau der Altschulden zu verwenden. Die Zins-Steuer-Quote wird nach mehrjährigem Rückgang aufgrund der aktuellen Zinspolitik der Europäischen Zentralbank zukünftig wieder deutlich ansteigen. Sie bringt zum Ausdruck, welcher Anteil der Steuereinnahmen nicht zur Verfügung steht, weil er zur Bedienung der Zinslasten einzusetzen ist. Im Jahr 2023 liegt sie (ausgehend von der Haushaltsplanung) bei 3,8 Prozent; nach 1,5 Prozent im Jahr 2022.

Personalausgaben

Mit einem Anteil von etwa 32,1 Milliarden Euro sind die Personalausgaben nach den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen die größte Ausgabeposition im Haushalt für das Jahr 2023. Die Leistungen an Versorgungsempfänger betragen davon etwa ein Drittel.

Das Stellensoll nach dem Haushaltsgesetz 2023 beträgt 327.223 Stellen. Im Vergleich zum Nachtragshaushalt mit 320.926 ausgewiesenen Stellen ist ein Anstieg um 6.297 Stellen gegeben. Es sei wiederholt angemerkt, dass Stellenzunahmen dauerhafte und mit der Zeit steigende Personal- und Versorgungsausgaben mit sich bringen. Für die Jahre 2023 bis 2025 werden die Zuführungen an den Pensionsfonds ausgesetzt. Dies wird mit außerordentlichen Zuführungen in Vorjahren begründet; vermag aber vor dem Hintergrund der steigenden Versorgungsausgaben nicht zu überzeugen.

In gewohnter Manier daher der Hinweis aus Steuerzahlersicht: Dauerhafte Stellenmehrungen konterkarieren die drängenden Konsolidierungsbedarfe. Haushaltssanierung funktioniert nun einmal nicht ohne Einbezug des Personals.

Subventionen

Der Nachtragshaushalt 2022 enthielt bereits pauschale Ansätze ohne tiefergehende Erläuterungen. Der Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 (einschließlich der Ergänzungsvorlage) bietet unter dem Stichwort „Krisenbewältigung“ neue Handlungsspielräume über alle Einzelpläne des Haushalts hinweg. Gerade bei den Subventionen ist es von großer Bedeutung, die politischen Ziele konkret zu benennen, damit eine Bewertung über die Wirksamkeit der Ausgaben möglich wird. Ein solches Vorgehen ist für die Beurteilung der Nachhaltigkeit von Zuschüssen unerlässlich.

Der BdSt NRW erneuert seine Kritik, 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. Da neue Förderschwerpunkte in der jetzigen Regierungskoalition zu erwarten sind, sollten Zielbeschreibungen bei neuen Projekten und Programmen selbstverständlich sein.

Fazit

Aus Steuerzahlersicht ist grundsätzlich zu begrüßen, dass das Corona-Sondervermögen beendet wird. Mit diesem Extrahaushalt war eine „Nebenrechnung“ zum Haushaltsplan gegeben, die die Lesbarkeit der Landesfinanzen erschwerte.

Ein Wahlkampfversprechen der regierungstragenden Parteien ist, auf eine nachhaltige Haushaltspolitik zu setzen. Das bedingt aus Steuerzahlersicht eine strenge Haushaltsdisziplin mit mittelfristigen Konsolidierungsstrategien. Die Haushaltsplanung geht mit einem kreditfinanzierten pauschalen Ansatz Globaler Mehrausgaben im Umfang von 3,5 Milliarden Euro sowie weitreichenden Kreditermächtigungen bei den Universitätskliniken oder dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb in die entgegengesetzte Richtung.

Der Bund der Steuerzahler NRW ist nach wie vor überzeugt davon, dass eine nachhaltige Haushaltspolitik unter dem Regime der Schuldenbremse und dem damit verbundenen Verbot der Neuverschuldung in Nicht-Krisenzeiten der Garant für eine auch zukünftig gestaltende Politik ist.