

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/146

Alle Abgeordneten

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - 2. NHHG 2022)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1950

in Verbindung damit: Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung (NRW-Krisenbewältigungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1951

Düsseldorf, 13. Dezember 2022

Vorbemerkungen

Wären anlässlich der Öl-Krise Anfang der 1970er-Jahre umfassend Kredite aufgenommen worden, für deren Tilgung 50 Jahre vorgesehen wurden, würden in diesen Zeiten die letzten Tilgungsraten fällig. Jeder und jedem politischen Verantwortlichen in diesem Land – ein Großteil war damals im Kindesalter oder noch nicht geboren – sowie den Steuerzahlenden ist bewusst, dass nicht alle Lebenssachverhalte durch den Staat finanziert werden können und müssen. An die Feststellung einer haushalterischen Notlage, die zu Kreditaufnahmen berechtigt, sind hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Steuereinnahmen bisher auf einem sehr hohen Niveau liegen.

Am 07. Dezember 2022 hat der nordrhein-westfälische Landtag mehrheitlich die Feststellung getroffen, eine außergewöhnliche Notsituation nach § 18 b Landeshaushaltsordnung (LHO) in Verbindung mit Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, 2. Alternative Grundgesetz liege vor. Diese Feststellung umfasst die Jahre 2022 und 2023. Für das Jahr 2022 wird deshalb ein zweiter Nachtragshaushalt vorgelegt. „Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2022 sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um Maßnahmen zur Krisenbewältigung finanzieren zu können. Kernstück ist die Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine in Höhe von bis zu 5 Mrd. EUR zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krisen in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen. Mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2022 wird die haushaltmäßige Umsetzung der Errichtung dieses Sondervermögens vorgenommen.“, heißt es in der Drucksache 18/1950. Die Tilgung soll über 25 Jahre erfolgen. Ein Startpunkt wird aber nicht genannt, so dass es bereits an einem Tilgungsplan mangelt.

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. Es ist somit nach wie vor Druck auf dem Kessel, die Ausgaben im Landeshaushalt zu begrenzen. Ob aber der Weg für neue Schulden „frei“ ist, ist fraglich.

Keine Notlage für den Landeshaushalt im Jahr 2022

Die Regeln der sog. Schuldenbremse verbieten den Ländern seit dem Jahr 2020 grundsätzlich eine Nettoneuverschuldung, d.h. die Aufnahme neuer Schulden. Eine Ausnahme dazu bilden, so das Gesetz, „Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen“ (im Folgenden kurz: Notlagen). Genau darauf beruft sich die Landesregierung, indem sie den Ukrainekrieg und den dadurch ausgelösten „Energiepreisschock“, eine steigende Zahl Geflüchteter sowie wirtschaftliche Kennzahlen, die auf eine Rezession andeuteten, anführt. Nur: Der Ukrainekrieg findet rund 2.000 km weiter im Osten statt und droht voraussichtlich nicht auf Nordrhein-Westfalen überzugreifen. Der Energiepreisschock macht sich zwar sehr unangenehm bemerkbar – allerdings nicht für den Landeshaushalt des Haushaltsjahres 2022, um den es aber beim Nachtragshaushalt allein geht. Es ist nicht zu erwarten, dass innerhalb weniger verbleibender Tage bis zum Jahresende der zweite Nachtragshaushalt 2022 Wirkung entfalten kann. Das kann insofern sogar dahinstehen, weil der zweite Nachtragshaushalt keine konkreten (neuen) Ausgabeansätze enthält, die einer Notlagen-Bekämpfung dienlich wären. Es geht einzig und allein um die Errichtung eines Sondervermögens mit einem Volumen von 5 Milliarden Euro und dessen Befüllung.

Der Jahreshaushalt 2022 ist daher im Vollzug planmäßig „abzuarbeiten“. Sollte hingegen ein Landeshaushalt ab 2023 durch eine Notlage belastet werden, wäre es Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, für das jeweils konkrete Jahr eine solche Notlage festzustellen und erforderlichenfalls Notlagenkredite zu bewilligen. Für das nur noch wenige Tage laufende Jahr 2022 ist das nach Ansicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) NRW jedenfalls unzulässig.

Notlage für den Landeshaushalt im Jahr 2023 gegeben?

Wie oben ausgeführt, hat der Landtag die Feststellung getroffen, eine Notlage für den Landeshaushalt liege vor. In der Drucksache 18/1950 wird unter anderem Bezug auf die Notlagen-Beschlüsse des Deutschen Bundestages vom 03. Juni 2022 und 21. Oktober 2022 genommen sowie ausgeführt „Die Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage erfasst dabei nicht nur unmittelbare Auswirkungen der außergewöhnlichen Notsituation auf die Finanzlage, es sind insbesondere auch diejenigen Finanzbedarfe einzubeziehen, die zur Beseitigung der aus einer Notsituation resultierenden Schäden und

etwaigen vorbeugenden Maßnahmen entstehen. Die Daten zeigen, dass es unverzüglich notwendig ist, seitens der Landesregierung aktiv in die Stabilisierung der nordrhein-westfälischen Volkswirtschaft einzugreifen und entsprechende Hilfsprogramme zeitnah aufzulegen. Diese Hilfsprogramme müssen einerseits bestehende Lücken der Bundeshilfsprogramme, der Strom- und Gaspreisbremse sowie der zusätzlichen Härtefallfonds schließen, andererseits mit Blick auf die besondere Situation in Nordrhein-Westfalen darüber hinausgehen. Deshalb ist das Land gezwungen, die multiple Krisensituation aktiv zu bewältigen. Das bedeutet einerseits, Hilfen zu leisten für Unternehmen, damit sie die schwierige Situation im Winter bewältigen. Es gilt, drohende Produktionsverlagerungen in Länder mit niedrigeren Energiekosten zu verhindern. Dazu müssen kurzfristige Unternehmenshilfen umgesetzt und die Transformation der Wirtschaft beschleunigt werden, um von fossilen Energieträgern unabhängiger zu werden.“

Die Landesregierung legt in Ihren Ausführungen nicht substantiiert dar, inwiefern eine Notlage besteht und wie diese konkret bekämpft werden soll. Vielmehr geht es ihr offenkundig darum, Bundeshilfsprogramme zu ergänzen. Darüber hinaus drängt sich der Verdacht auf, dass mit der Beschleunigung von Transformationsprozessen der eigene Koalitionsvertrag umgesetzt werden soll.

Eine Ergänzung von Bundeshilfsprogrammen lässt darauf schließen, dass die Bundesprogramme von vornherein nicht bedarfsorientiert – und somit unwirtschaftlich – aufgesetzt werden. Soweit eine Kofinanzierung seitens des Landes erforderlich sein sollte, um den gewünschten Zweck zu erreichen, müssten auch andere Bundesländer entsprechende Finanzbedarfe darstellen und es bedürfte entsprechender Absprachen zwischen Bund und Ländern. In der Fläche ist dieses aber nicht der Fall. Die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern zu fördern – einen Umbau der Wirtschaft zu forcieren -, ist zunächst als allgemeines politisches Ziel anzusehen, das durch den Energiepreisschock (verständlicherweise) Nachdruck verliehen bekommt.

Das Statistische Bundesamt (DESTATIS) weist für das vierte Quartal 2019 – das ist das letzte Quartal vor der Corona-Pandemie – ein bundesweites Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 891,19 Milliarden Euro aus. Nach einem Rückgang im Jahr 2020 ergaben sich ab 2021 mit 2,6 Prozent wieder deutliche Zuwächse. Für das vierte Quartal 2022 wird sogar ein BIP von 969,22 Milliarden Euro erwartet, also ein um gut 9 % höherer Wert als im letzten „Vor-Corona-Jahr 2019“. Sollte es im nächsten Jahr tatsächlich zu

einer Rezession mit einem verringerten BIP kommen, wird dieses immer noch deutlich höher sein als in der Vor-Corona-Zeit. Eine Notlage sieht anders aus.

In diesem Zusammenhang sei auf die aktuelle Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch den Sachverständigenrat verwiesen (auch Wirtschaftsweise genannt). Er rechnete noch Anfang November 2022 damit, dass das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2022 um 1,7 Prozent gegenüber dem Vorjahr wachsen wird. Auch wenn für das kommende Jahr ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,2 Prozent erwartet wird, zeigen diese Daten, dass sich das BIP trotz einzelner Rückgänge immer noch auf einem langfristigen Wachstumspfad befindet.

Darauf nimmt unter anderem das RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung am 09. Dezember 2022 Bezug und weist zurecht darauf hin, dass die umfangreichen Entlastungspakete der Bundesregierung wegen ihrer Höhe und mangelnden Zielgenauigkeit in der Kritik stehen. Es weist auch darauf hin, dass die Zeit für Steuererleichterungen gekommen ist, beispielsweise die zügige Einführung einer Super-Abschreibung plus Investitionsprämie für Investitionen in den Klimaschutz und die Digitalisierung. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch der nordrhein-westfälische Landtag zügig weitreichende Steuersenkungen beschließen könnte, etwa bei der Grunderwerbsteuer, deren Steuersatz mit 6,5 % im bundesweiten Vergleich nach wie vor am höchsten ist.

Kein hinreichender Zusammenhang zwischen Notlage und Krediteinsatz

Was öffentlich zudem kaum erörtert wird, ist der Veranlassungszusammenhang zwischen der – behaupteten – Notlage und der geplanten Verwendung (dem Verwendungszweck) der Kreditmittel. Worum geht es dabei? Die geltende Rechtslage erlaubt dem Land Nordrhein-Westfalen (wie dem Bund und allen anderen Ländern auch) die Aufnahme neuer Kredite insoweit, als dadurch eine bestimmte Notlage bekämpft wird. Wäre diese Voraussetzung nicht erforderlich, könnte jede Notsituation Tür und Tor dafür öffnen, „im Windschatten“ einer Notlage alles politisch Mögliche und Wünschenswerte zu finanzieren – die „Schuldenbremse“ wäre „ausgebremst“. Genau dies aber versucht die Landesregierung, wenn sie die Milliardenkredite nicht (nur) für die Linderung der kriegsbedingt hohen Energiepreise, sondern gleich für allgemeine politische Vorhaben, die im Koalitionsvertrag vereinbart sind, einsetzen möchte.

Indessen: Die Notwendigkeit von Transformationsprozessen besteht ganz offensichtlich schon seit geraumer Zeit, sie hat mit dem Ukrainekrieg und dem „Energiepreisschock“ nichts zu tun. Sie stellt mithin keine Notlage dar, die eine Ausnahme zur „Schuldenbremse“ rechtfertigen könnte. Damit besteht der von Rechts wegen geforderte Veranlassungszusammenhang zwischen den Transformationsfondskrediten und der – behaupteten – Notlage nicht.

Das Einzige, was der Landesregierung hier zugestanden werden darf, ist die Tatsache, dass die Transformationsprozesse durch die Energiekrise als Folge des Ukrainekriegs verteuert werden und beschleunigt werden müssen. Allein diese zusätzlichen Ausgaben stehen im notwendigen Veranlassungszusammenhang und dürften über Notlagenkredite finanziert werden. Sie stellen aber nur einen Bruchteil der vorgesehenen Kredite dar und sind nachvollziehbar darzulegen.

Weiterhin wäre zu belegen, dass eine Rezession eingetreten ist, die wirtschaftliche Hilfen als „Sofortmaßnahme“ erfordert. Offenkundig gibt es aber nicht einmal hinreichend konkrete Vorstellungen darüber, welche Sofortmaßnahmen wann greifen sollten. Sowohl inhaltlich als auch zeitlich sind keine Vorhaben skizziert worden.

Die (geplanten) Maßnahmen und Hilfen müssen final auf die Abwehr der Notsituation abzielen und in sich schlüssig sein.¹ Dazu müsste jede Maßnahme und Hilfe im Einzelnen dargelegt werden, inwiefern sie in Inhalt und Umfang geeignet, erforderlich und angemessen ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Darüber hinaus müsste sie nachvollziehbar und vertretbar sein. Da konkrete Maßnahmen und Hilfsprogramme nicht genannt oder zumindest hinreichend beschrieben werden, ist für eine „unbestimmte“ globale Kreditermächtigung kein Raum gegeben. Es wäre vielmehr (wiederholt) eine Kreditermächtigung „auf Vorrat“. Ein solches Vorgehen widerspricht dem „Geist der Schuldenbremse“.

Budgetrecht des Landtags eingeschränkt

Das Finanzvolumen des Sondervermögens resultiert ausschließlich aus Kreditaufnahmen. Die wirksame Wahrnehmung des parlamentarischen Budgetrechts ist zu gewährleisten, um eine hinreichende Steuerung der Mittelverausgabung des Landes sicherzustellen. Zur haushaltsmäßigen Umsetzung nimmt die Vorlage 18/1950 Bezug auf das

¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 15.03.2011 (VerfGH 20/10).

Vorgehen beim Corona-Sondervermögen. Unter anderem heißt es „d. welche Ausgaben in welcher Höhe für die Einzelpläne bereitgestellt werden, erfolgt auf der Grundlage einer Entscheidung der Landesregierung.“ und „e. Die von der Landesregierung vorgesehen[en] Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses, sofern die Zustimmung im Hinblick auf ihre Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben rechtzeitig erreicht werden kann. Zu der Frage, ob eine Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses erreicht werden kann, ist dieser zu konsultieren (Konsultationsverfahren). Kann die Zustimmung nicht rechtzeitig erreicht werden, wird die Landesregierung den Haushalts- und Finanzausschuss zeitnah unterrichten.“

Es kann dahinstehen, ob dieses Verfahren beim Corona-Sondervermögen sinnvoll war. Mit Blick auf den Ausnahmecharakter einer „Notlagenverschuldung“ ist stets die Beteiligung des Parlaments anzustreben. Allein der Verdacht, dass jenseits der Öffentlichkeit über die Landesfinanzen im Milliardenumfang verhandelt wird, ist zu vermeiden. In der laufenden Wahlperiode tagt der Haupt- und Finanzausschuss anlässlich seiner 11. Ausschusssitzung am 15. Dezember 2022, während das Plenum – über das die interessierte Öffentlichkeit eher zu erreichen ist als über einen Ausschuss – am 20. Dezember 2022 zu seiner 19. Sitzung zusammentritt. In der Gesamtschau spricht alles dafür, die Verfahrensschritte zur haushaltsmäßigen Umsetzung zu streichen und es bei den üblichen Haushaltsverfahren zu belassen.

Einsparpotenziale im Landeshaushalt müssen zunächst gehoben werden!

Bevor Kredite (in Ausnahmefällen) aufgenommen werden dürfen, ist zu prüfen, inwieweit Einsparpotenziale eine Kreditaufnahme verhindern oder beschränken können.² Eine zu diesem Erfordernis korrespondierende Prüfung ist mit dem folgenden Hinweis „Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine belasten vor diesem Hintergrund den Landeshaushalt in extremer Weise und können nicht im laufenden Haushalt aufgefangen werden. Eine Umpriorisierung von bestehenden Ausgaben im Landeshaushalt ist angesichts der weiterhin notwendigen Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des russischen Angriffskriegs, der gesetzlich erforderlichen Leistungen und der hohen, kurzfristig nicht variierbaren Personalausgaben nicht möglich.“ (Drucksache 18/1951) „abgetan“ worden.

² Siehe Leitsätze des Urteils zu den Normenkontrollanträgen zum „Corona-Sondervermögen“ des hessischen Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 – P.St. 2783, P.St. 2827, Nummer 14/Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz) vom 04. Juli 2020.

Der - recht pauschalen - Behauptung, Einsparmöglichkeiten im Landeshaushalt seien nicht gegeben, kann nicht gefolgt werden, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

1. Beispiel: „skandalöses Millionengrab“ Pflegekammer

Für die Pflegekammer (Einzelplan 04, Kapitel 11090, Titel 89391) sind in den Jahren 2022 bis 2027 mindestens 33,5 Millionen Euro über den Landeshaushalt als „Anschubfinanzierung“ gebunden. Es steht zu befürchten, dass es wesentlich teurer wird. Dies alles für eine Einrichtung, für die es keinen Bedarf gibt und die vom Adressatenkreis nicht gewollt ist.

2. Beispiel: Heimatförderung aussetzen oder nachjustieren

Die Heimatförderung (Einzelplan 08, Kapitel 08100) bindet jährlich 33,7 Millionen Euro allein im Landeshaushalt. Bürokratischer Aufwand und Kofinanzierungsanteile in den Haushalten der Gemeinden, Städte und Kreise führen dort zu höherem Finanzbedarf und mittelbar zu höherem Bedarf im Kommunalen Finanzausgleich. Anstelle finanzieller Zuschüsse wäre insbesondere an eine zuvorderst ideelle Würdigung des ehrenamtlichen Engagements zu denken. In einer Notlagen-Situation könnte die Förderung zumindest ausgesetzt werden.

3. Beispiel: Zuschüsse an Unternehmen bereits veranschlagt

Im Einzelplan 14 (Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie) sind bei dem Kapitel 14 300 Klimaschutz und Energie in der Titelgruppe 78 Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen der NRW-Industrie Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen in Höhe von 80 Millionen Euro sowie Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 120 Millionen Euro für das Jahr 2022 bereits veranschlagt.

4. Beispiel: Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung optimieren

Im kürzlich veröffentlichten Ergebnisbericht 2022 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020 weist der Rechnungshof in dem Beitrag (ab Seite 5) "Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung - ein verlorenes Jahrzehnt" wiederholt darauf hin, dass die durch organisatorische Optimierungen und Digitalisierung vorhandenen Einsparpotenziale im Landeshaushalt "schlummern". Ein konkret benanntes jährliches Einsparpotenzial wurde über ein Jahrzehnt durch die jeweils politischen Verantwortlichen im Land nicht gehoben und offensichtlich nicht weiter (zeitnah) konsequent eingefordert. Das im "zweistelligen Millionenbereich" liegende jährliche Potenzial umfasst demnach allein bei konservativer Betrachtung ein Volumen von etwa 100 Millionen Euro innerhalb einer Dekade.

Alle Landesregierungen haben die Personalstellen im Landeshaushalt deutlich ausgeweitet (siehe beispielsweise Stellungnahme 18/15 des Bundes der Steuerzahler). Regelmäßig erinnern Landesrechnungshof und Bund der Steuerzahler daran, dass eine Haushaltskonsolidierung ohne Einbezug des Personalkörpers nicht funktionieren kann. Nun macht das Personal mit etwa 31 Milliarden Euro ein Drittel des Volumens eines „Regelhaushaltes“ aus. Ein nicht unwesentlicher Ausgabenblock im Landeshaushalt sind die Zuweisungen und Zuschüsse – also die Subventionen in Höhe von etwa 43 Milliarden Euro. Lässt man die Zuweisungen an die Kommunen außer Betracht, ist mindestens ein Viertel und fast ein weiteres Drittel des Haushaltsvolumens gebunden. Es ist nicht nachvollziehbar, dass bei solchen Volumina keine Konsolidierungsmöglichkeiten bestehen sollen. Es ist vielmehr offensichtlich, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht sparen möchte. Aufgrund des bestehenden Subventionsdschungels – und des mangelnden Berichtswesens – geht die Schutzbehauptung, Einsparungen seien nicht möglich, nach wie vor leicht über die Lippen.

Fazit: Neue Wege gehen

Der Entwurf des zweiten Nachtragshaushaltsplanes 2022 der Landesregierung dient ausschließlich der haushalterischen Darstellung der „Notlagen-Verschuldung“ über ein neues Sondervermögen. Konsolidierungsmaßnahmen sind in diesem Nachtragshaushalt nicht enthalten. Der Bund der Steuerzahler fordert den Haushaltsgesetzgeber auf, vor einer ausnahmsweisen Aufnahme von Krediten zunächst alle Ausgaben des Landeshaushaltes auf den Prüfstand zu stellen und substantiiert zu belegen, dass Kreditaufnahmen zur Bewältigung einer Notsituation erforderlich, geeignet und angemessen sind. Die Steuern zahlende Gesellschaft kann zu Recht davon ausgehen, dass mit ihrem Geld sparsam und wirtschaftlich umgegangen wird. Dazu gehört auch, dass der Haushaltsgesetzgeber politische Schwerpunktsetzungen überdenkt und unverzüglich nachjustiert sowie „aufgedeckte“ Potenziale konsequent hebt, um Kreditaufnahmen zu vermeiden oder zumindest auf das Nötigste zu beschränken und zugleich zu legitimieren.

Abschließend weist der Bund der Steuerzahler darauf hin, dass „wirtschaftliche Nothilfen“ auch rückzahlbar ausgestaltet werden können und Instrumente dafür seit jeher zur Verfügung stehen.