

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/15**

Alle Abgeordneten



Öffentliche Anhörung

**Haushalts- und Finanzausschuss und Unterausschuss Personal
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022
(Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - NHHG 2022)**
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/900

Düsseldorf, 20. Oktober 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 erfordern einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2022. Das Haushaltsvolumen steigt um 897,3 Millionen Euro auf dann 88,2 Milliarden Euro.

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) fordert seit jeher eine umfassende Aufgabenkritik. Diese kann naturgemäß in einem Nachtragshaushalt nicht umfassend abgebildet werden. Sie ist aber im Koalitionsvertrag versprochen, so dass Hoffnung besteht, dass belastbare Ergebnisse und strukturelle Spar-Ansätze in der Wahlperiode zu erwarten sind.

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.

Steuereinnahmen des Landeshaushalts

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2022 werden für das Jahr 2022 Steuereinnahmen von 71,8 Milliarden Euro erwartet. Gegenüber der bisherigen Haushaltsplanung mit einem Ansatz von 70 Milliarden Euro entspricht dies einem Anstieg von mehr als 1,7 Milliarden Euro. Tatsächlich gab es in den ersten acht Monaten des Jahres tendenziell bereits noch höhere Steuereinnahmen. Der Entwurf des Nachtragshaushaltes geht aber davon aus, dass die hohen Zuwachsraten nicht konstant vorherrschen werden. Eine nach der Steuerschätzung erwartete Mehreinnahme in Höhe von 490 Millionen Euro wird als Globale Mehreinnahme veranschlagt.

Die ursprünglich erwarteten Steuerausfälle in Höhe von 492 Millionen Euro sollten durch Kreditaufnahmen über das Sondervermögen Rettungsschirm NRW ausgeglichen werden. Diese Position soll nun folgerichtig abgesetzt werden. Dasselbe gilt für die Kreditierung des Anteils an der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes über rund 549 Millionen Euro.

Auch der geplanten Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage in Höhe von 200 Millionen Euro bedarf es aufgrund der Verbesserung auf der Einnahmeseite nicht. Der Stand der Allgemeinen Rücklage beträgt daher aktuell fast 1,8 Milliarden Euro.

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 bieten ggf. sogar die Möglichkeit zu Sondertilgungen. Bei Fortsetzung der Haushaltspolitik dürfte die Allgemeine Rücklage aller Wahrscheinlichkeit nach aufgrund von Steuermehreinnahmen weiter befüllt werden.

Im Vergleich zum ursprünglichen Haushaltsplan für 2022 rechnet die Landesregierung vor allem bei der veranlagten Einkommensteuer (plus 334 Millionen Euro), der Umsatzsteuer (plus 1,3 Milliarden Euro), den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (plus 795 Millionen Euro) und der Grunderwerbsteuer (plus 98 Millionen Euro) mit einem höheren Aufkommen. Auffällig ist der Zuwachs bei der Virtuellen Automatensteuer um 23 Millionen Euro auf 143 Millionen Euro. Dagegen wird bei der Lohnsteuer mit etwa 1 Milliarde Euro weniger gerechnet.

Eine Übersicht der Steuereinnahmen ab dem Jahr 2000 kann dem Anhang entnommen werden.

Corona-Pandemie: NRW-Rettungsschirm

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. Aus Haushaltssicht wächst der Abstand von der Not-Situation kontinuierlich hin zur Normal-Lage. Es ist daher auch begrüßenswert, dass auf eine Finanzierung der

ursprünglich erwarteten Steuermindereinnahmen über das Corona-Sondervermögen verzichtet wird.

Die Rückführung der „Corona-Schulden“ bleibt auf lange Zeit eine besondere Herausforderung. Deshalb werden hier frühere Ausführungen wiederholt: Aus heutiger Sicht darf bezweifelt werden, dass allein durch Zeiten wirtschaftlicher Erholung Haushaltsverbesserungen in einem Umfang eintreten, der eine strukturierte Tilgung der Notlagenkredite ermöglicht. Ohne harte Sanierung, bei der alle Ausgaben des Landeshaushaltes auf den Prüfstand gestellt werden, wird eine nachhaltige Haushaltsführung unmöglich sein. Sparanstrengungen und verbindliche Tilgungen sind immanent mit der Schuldenbremse verbunden. Nur durch Ausgabenreduzierungen kann der Landeshaushalt zukunftsfähig gemacht werden. Das Ziel muss sein, dass die Ausgaben durch die Steuereinnahmen - bei möglichst geringer Belastung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler - gedeckt werden. Ein „Rückzahlungsmechanismus“ im Sinne eines zeitlich verbindlichen Tilgungspfad es erleichtert die Transparenz auch für die Abgeordneten und darüber hinaus für alle, die das öffentliche Gemeinwesen finanzieren.

Aufgrund der oben beschriebenen Befüllung der Allgemeinen Rücklage liegt der Verdacht nahe, dass aus diesen Mitteln die Tilgungen des Corona-Sondervermögens erfolgen. Mit diesem Vorgehen würde im Haushalt keine Notwendigkeit bestehen, die Tilgung zu erwirtschaften. Insofern erneuert der BdSt NRW seine Kritik an der viel zu langen Tilgungsdauer einerseits und der Tilgung nach Kassenlage andererseits.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass der Bund die Hauptlast zur Corona-Bekämpfung trägt und dafür selbst in beispiellosem Umfang Mittel bereitgestellt hat.

All dies belegt das Erfordernis eines unterjährigen Berichtswesens und des laufenden Nachweises des Veranlassungszusammenhangs zwischen Kreditaufnahmen und der Leistung corona-bedingter Ausgaben. Damit würden die Abgeordneten in die Lage versetzt, über die Erforderlichkeit zur Fortgeltung der Ausnahmesituation zu entscheiden.

Personalausgaben

Mit einem Anteil von etwa 31 Milliarden Euro sind die Personalausgaben nach den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen die größte Ausgabeposition im laufenden Haushalt. Die Leistungen an Versorgungsempfänger betragen davon fast ein Drittel. Im Vergleich zum Jahr 2021 stiegen die Personalausgaben um rund 1,2 Milliarden Euro an. Der BdSt NRW warnte bereits in der Stellungnahme zum Haushaltsentwurf für das Jahr 2022 „Weitere Anstiege der Personalausgaben sind zu erwarten, weil sowohl die Stellenanzahl an sich als auch die Anzahl der Versorgungsempfänger kontinuierlich ansteigen.“

Das Stellensoll nach dem Haushaltsgesetz 2022 beträgt 319.405 Stellen. Mit dem Nachtragshaushalt sollen 1.521 Stellen hinzukommen. Das Stellensoll nach dem Nachtrags-Haushalts-Entwurf läge dann bei 320.926 Stellen. Die Stellenmehrungen verteilen sich wie folgt: 54 Stellen im Ministerial-Bereich infolge der Regierungsneubildung, 1.000 Stellen im Schulbereich, 289 Stellen bei den Bezirksregierungen und 178 sonstige Stellen. Untere letztere fallen unter anderem zusätzliche Fachstellen im Katastrophen- und Umweltschutz. Auffällig ist im Ministerial-Bereich, dass „aufgrund der Regierungsneubildung“ neue Stellen geschaffen werden, obwohl es keine grundlegenden Änderungen im Ressortzuschnitt gegeben hat; so beispielsweise sechs Stellen im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales oder fünf Stellen im Finanzministerium. Fraglich ist darüber hinaus, ob die 1.000 Stellen im Schulbereich, die voraussichtlich nicht besetzt werden können, überhaupt in den Haushaltsplan aufzunehmen sind.

Im Haushaltsentwurf sind für die zusätzlichen Stellen 14,6 Millionen Euro veranschlagt. Gemessen an den Gesamt-Personalausgaben oder gar dem Haushaltsvolumen erscheint das zunächst „überschaubar“. Hier sei allerdings angemerkt, dass Stellenzunahmen dauerhafte und mit der Zeit steigende Personalausgaben mit sich bringen.

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

Subventionen

Im Zuge der Regierungsneubildung war mit neuen Förderprogrammen bzw. Förderungsschwerpunkten zu rechnen. 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 veranschlagt. Auffällig sind in diesem Kapitel auch die „Strichansätze“, die sicherlich mit dem kommenden Haushalt aufgefüllt werden. An diesem Beispiel zeigt sich eine Schwäche des Haushaltsrechts: Recht pauschale textliche Überschriften ohne nähere Erläuterungen reichen aus, um aus Steuergeldern finanzierte Ausgaben zu begründen. 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.

Fazit

Der Entwurf des Nachtragshaushaltsplanes 2022 der Landesregierung zeigt in der Gesamtbetrachtung positive und negative Seiten. Aus Steuerzahlersicht ist zunächst zu begrüßen, dass ursprünglich etatisierte Steuermindereinnahmen nicht über das Corona-Sondervermögen finanziert werden, sondern durch sich im Haushaltsvollzug ergebende Mehreinnahmen aufgefangen werden. Der Entwurf sieht im Wesentlichen Mehrausgaben vor, die sich aus den Versprechungen im Wahlkampf ableiten. Ein Wahlkampfversprechen der regierungstragenden Parteien ist aber auch, auf eine nachhaltige Haushaltspolitik zu setzen. Das bedingt aus Steuerzahlersicht eine strenge Haushaltsdisziplin mit mittelfristigen Konsolidierungsstrategien, die im vorliegenden Nachtragshaushalt - noch - nicht in dem gebotenen Umfang zu erkennen sind. An einer umfassenden Konsolidierungsstrategie werden die kommenden Haushalte zu messen sein. 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.

Entwicklung der Steuereinnahmen im NRW-Landeshaushalt 2000 - 2022

	Haushaltsplan - Entwurf (In Milliarden EUR)	Haushaltsplan einschließl. Nachtragshaushalt(c) (In Milliarden EUR)	Haushaltsergebnis (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	65,1	
2021	62,0	62,5	
2022	70,0	71,8	