

16.01.2018

Entschließungsantrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zum Gesetzentwurf der Landesregierung

„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018)“, Drucksache 17/800 in der Fassung nach der 2. Lesung

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zur 3. Lesung, Drucksache 17/1700

Haushaltspolitik nach Presselage beenden – Nordrhein-Westfalen braucht eine nachhaltige und gerechte Finanzplanung

I. Ausgangslage

Mit ihrem ersten Gesetzentwurf für den Haushalt 2018 wird die Landesregierung ihrem eigenen Gestaltungsanspruch an eine nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik nicht gerecht. Wurde in Oppositionszeiten und in den Wahlprogrammen von CDU und FDP noch der Anschein erweckt, man könne „bei effektiverem Einsatz der vorhandenen Mittel“ alle neuen Ausgaben locker aus dem laufenden Haushalt decken und alle Mehreinnahmen in den Schuldenabbau stecken, so wird mit dem Haushalt 2018 mit minimalen Einsparungen der weitaus überwiegende Teil der Mehrausgaben durch die sprudelnden Steuermehreinnahmen finanziert. Wann mit dem Schuldenabbau begonnen werden soll, bleibt offen. Allen früheren Bekenntnissen zum Trotz werden die bestehenden Haushaltsrisiken in der Finanzplanung nicht ausreichend transparent dargestellt und notwendige

Datum des Originals: 16.01.2018/Ausgegeben: 17.01.2018

Investitionen vernachlässigt. Das verkürzte Haushaltsverfahren hat darüber hinaus die parlamentarischen Rechte in erheblichen Maße eingeschränkt.

Haushaltsverfahren missachtet Verfassungsgrundsätze und elementare Parlamentsrechte

Am 07. November 2017 wurde der Entwurf des Haushaltsgesetzes für Nordrhein-Westfalen dem Landtag digital übersandt. Pro Fraktion wurden lediglich zwei gedruckte Exemplare zur Verfügung gestellt. Auch auf einen Großteil der Erläuterungsbände zu den jeweiligen Einzelplänen konnte am 22. November nur digital zugegriffen werden. Die Klausurtagung des Haushalts- und Finanzausschusses, in der zentrale Fragen zum Haushalt gestellt werden können, fand bereits einen Tag später statt. Ausgedruckte Exemplare erreichten den Landtag daraufhin erst nach und nach. Am 05. Dezember 2017 - gut eine Woche vor der zweiten Lesung im Haushalts- und Finanzausschuss - erreichten schlussendlich auch die gebundenen Exemplare des Haushaltsgesetzes das Parlament. Mit der Verabschiedung des Haushalts in dritter Lesung Mitte Januar 2018 wurde der Landeshaushalt in einem beispiellos verkürzten Verfahren beraten, welches dem Landtag keine ausreichende Zeit ließ, sich eingehend mit dem 3.000 Seiten starken Gesetzentwurf befassen zu können. Die Expertise von Sachverständigen konnte nur sehr eingeschränkt eingeholt und ausgewertet werden.

Darüber hinaus missachtet die Landesregierung mit ihrem Vorgehen das vom Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil von 2012 bestätigte Vorherigkeitsgebot. Demnach kommt der Landesregierung eine zwingende Verpflichtung zu, das Haushaltsgesetz vor Beginn der Haushaltsperiode vom Parlament verabschieden zu lassen und den Haushaltsentwurf so rechtzeitig in das Parlament einzubringen, dass diese Terminvorgabe eingehalten werden kann. Nur auf diesem Weg kann der Gesetzgeber sein Budgetrecht wahrnehmen und seinen verfassungsrechtlichen Aufgaben nachkommen.

Schwarze Null trotz Rekordsteuereinnahmen herbeigetricht

Noch bevor der Haushaltsentwurf im Kabinett beschlossen und dem Landtag übersandt wurde, verkündete der Ministerpräsident in einer Pressekonferenz, dass der Haushalt 2018 ohne neue Schulden auskommen werde. Angesichts von neuen Rekordsteuereinnahmen, in Höhe von voraussichtlich 1,8 Milliarden Euro mehr für 2018, einem auch weiterhin niedrigen Zinsniveau, derzeit rund 10.800 unbesetzten Stellen und Planstellen in der Landesverwaltung (Stand Oktober 2017) und einem gesunkenen Finanzbedarf im Zusammenhang mit den Ausgaben für Geflüchtete in Höhe von rund einer Milliarde Euro, ist das folgerichtig. Auch der ehemalige Finanzminister Norbert Walter-Borjans hatte in seiner Abschlussbilanz einen ausgeglichenen Haushalt und sogar Überschüsse für das Jahr 2018 prognostiziert.

Trotz der ausgiebigen Selbstbeweihräucherung der neuen Landesregierung kommentierte der Landesrechnungshof die Schwarze Null wie folgt: „Diese wird durch Sondereffekte und Verlagerung von Belastung in andere Haushaltsjahre oder auf andere Einheiten erreicht.“ Beispielhaft benannt für diese „Verlagerung“ wird vom Landesrechnungshof dabei die Rückabwicklung der Sondertilgungen des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb“, die einmaligen Einnahmen von 100 Millionen Euro aus der finanziellen Beteiligung der Kommunen an der aufgestockten Krankenhausinvestitionsförderung, nicht begründete Mehreinnahmen vom Bund in Höhe von 75 Millionen Euro und die Erteilung einer Kreditermächtigung an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“. Was gestern noch als unlauter bezeichnet wurde, scheint heute für CDU und FDP jedoch ein willkommenes Vorgehen, sofern es der Optik der Schwarzen Null dient.

Landesregierung von Turboamnesie befallen

In der Opposition und in ihren Wahlprogrammen hatten CDU und FDP noch proklamiert, neue Ausgaben nur mit Kürzungen an anderer Stelle zuzulassen. Das Haushaltsvolumen, und damit die Höhe der Ausgaben, sind im vorliegenden Haushaltsgesetzesentwurf um 600 Millionen Euro im Vergleich zum Nachtragshaushalt und um 1,8 Milliarden Euro im Vergleich zum letzten rot-grünen Haushalt angestiegen. Allein in den Nachtragshaushalt 2017 konnte der Finanzminister 1,26 Milliarden Euro Steuermehreinnahmen einstellen und 400 Millionen Euro Mindereinnahmen verbuchen. Im vorliegenden Haushaltsentwurf sind es nochmal 1,8 Milliarden Euro Mehreinnahmen durch Steuern. Eingespart werden sollen aber lediglich 131 Millionen Euro, die sich aus sogenannten Restedeckungsmitteln zusammensetzen, jedoch keine substantziellen Konsolidierungsmaßnahmen darstellen. Auch die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen Rasche und Löttgen konnten bei der Pressekonferenz zur Vorstellung der Haushaltsänderungsanträge ihrer Fraktionen keine einzige Maßnahme benennen, welche zugunsten der von ihnen neu initiierten Projekte in Höhe von 49 Millionen Euro entfallen soll. Die vielzitierte „Digitalisierungsdividende“ mit der eine Milliarde Euro eingespart werden sollte, kann in der Finanzplanung nicht dargestellt werden und entpuppt sich als Schimäre.

Auch von der angekündigten Aufgabenkritik, mit der Personalabbau ermöglicht werden soll, ist nicht mehr die Rede. Stattdessen werden, nachdem mit dem Nachtragshaushalt bereits 139 Stellen ohne zeitliche Befristung in den Ministerien geschaffen wurden, noch einmal über 280 neue Stellen aufgebaut, teilweise für Aufgaben, die nicht genau dargestellt und begründet werden können. Insbesondere in der Staatskanzlei wurde üppig aufgestockt. Mit dem Nachtragshaushalt 2017 waren es 17 Stellen, im Haushaltsplan 2018 wurden noch einmal 15 Stellen neu geschaffen und 10 Befristungen aufgehoben. Die aufgewachsenen Stellen sollen im

Laufe der Legislaturperiode zwar wieder an anderen Stellen eingespart werden, wann und wie damit begonnen werden soll, bleibt offen.

Statt, wie es die FDP noch in den Vorjahren vorschlug, Mittel für externe Sachverständige zu kürzen, gönnt sich die neue Landesregierung zu den 78,6 Millionen Euro, die für externe Expertise bereits im Landeshaushalt zur Verfügung stehen, zusätzliche 3 Millionen Euro. Von der FDP wurde ebenso gefordert, dass alle Steuermehreinnahmen in den Schuldenabbau fließen sollen. Das hätte mit den Mehreinnahmen von 2017 und 2018 bereits einen Schuldenabbau in Höhe von ca. 3 Milliarden Euro bedeutet, hätte die FDP ihre Versprechen ernst genommen. Nun will der Finanzminister noch nicht einmal zusagen, dass die zu erwartenden Überschüsse in dieser Legislaturperiode in den Schuldenabbau fließen sollen. Von den umfangreichen Sanierungskonzepten von CDU und FDP aus Oppositionszeiten ist nichts mehr übrig geblieben außer viel heißer Luft um ein goldenes Kalb namens Schwarze Null.

Haushaltspolitik nach Presselage

Mit dem Haushalt 2018 setzt die Koalition ihre bereits mit der Einbringung des Nachtragshaushalts 2017 begonnene konzeptlose Haushaltspolitik der gebrochenen Versprechen fort. Bereits der Koalitionsvertrag warf viele Fragen auf. Vorgestellt wurde ein milliardenschweres Maßnahmenpaket, versprochen waren Einsparungen und Konsolidierung. Wie genau diese Gleichung aufgehen sollte, blieb dabei offen. Dass dieses Vorgehen nicht aufgehen konnte, beweist exemplarisch die Tatsache, dass die einstigen Forderungen aus Oppositionszeiten einer vollständigen Durchleitung der Integrationspauschale des Bundes an die Kommunen in Höhe von 434 Millionen Euro pro Jahr und die immer wieder angemahnte Verbesserung der Vorsorge für steigende Versorgungskosten den teuren Ressortwünschen im Haushaltsplan 2018 zum Opfer fielen. Entgegen den Forderungen von CDU und FDP zu Oppositionszeiten, mehrere hundert Millionen Euro jährlich dem Pensionsfonds zuzuführen, sollten lediglich 80 Millionen Euro eingezahlt werden. Diese Zuführungen wären die niedrigste Vorsorge für die aufwachsenden Versorgungsausgaben seit 10 Jahren gewesen.

Haushaltsverbesserungen in Höhe von 930 Millionen Euro im Haushaltsvollzug 2017 erlaubten es den Koalitionären noch, auf den letzten Metern des Haushaltsverfahrens hektisch auf diesen Vorwurf zu reagieren. Mit den zusätzlichen Mitteln sollen den Kommunen nun wenigstens 100 Millionen Euro Integrationspauschale zur Verfügung gestellt werden – 75 Millionen Euro weniger, als die Kommunalen Spitzenverbände gefordert hatten. Darüber hinaus wird der Pensionsfonds nachträglich nun doch noch um 680 Millionen Euro aufgestockt, während die Nettoneuverschuldung für 2017 um 500 Millionen Euro auf eine Milliarde Euro gesenkt wird. Damit kommt Schwarz-Gelb zwar seinem im Koalitionsvertrag

festgeschriebenen Ziel, die Vorsorge für die Versorgungskosten zu verbessern doch noch nach, finanziert das faktisch aber mit Verschuldung im Haushalt 2017 und verfehlt damit eine Schwarze Null in der Schlussabrechnung.

Ansprüche an Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit bleiben unerfüllt

Im Haushaltsgesetz ist kein nachhaltiges Konzept erkennbar. Im Vergleich zu früheren Planungsvorlagen fällt die Mittelfristige Finanzplanung der neuen Landesregierung äußerst dürftig aus. Fragen zur strategischen Planung und den finanzpolitischen Zielen der neuen Regierung bleiben offen. Haushaltsrisiken werden nicht dargestellt und unbeantwortet bleibt die Frage, was mit den Haushaltsüberschüssen der kommenden Jahre geschehen soll und ob diese zur Schuldentilgung verwandt werden sollen. Es stellt sich zudem die Frage, warum keine Vorsorge für Mindereinnahmen von Land und Kommunen durch die Einführung von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer, wie sie im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, getroffen wird. Das IW Köln geht in einem Gutachten von möglichen Mindereinnahmen von über einer Milliarde Euro aus. Die Behauptung der Landesregierung, Mindereinnahmen würden zu gegebener Zeit vom Bund gegenfinanziert, entpuppt sich nun mit dem Ergebnis der Sondierungsgespräche von CDU/CSU und SPD in Berlin als haltlos. Vorgesehen ist eine Ermächtigung für die Länder, Freibeträge einzuführen. Von einer bundesseitigen Gegenfinanzierung für ebendiese ist jedoch keineswegs die Rede. Des Weiteren finden sich im Haushalt neu etatisierte Projekte, für welche zwar bereits Mittel bereitgestellt werden, deren Förderrichtlinien für die Verwendung jedoch noch nicht im Ansatz dargestellt werden können. Dies trifft auch auf vermeintliche inhaltliche Schwerpunkte von Schwarz-Gelb zu, wie etwa das Gründerstipendium „1.000 x 1.000“ oder über 10 Millionen Euro für einen Heimattitel „zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts vor Ort, und Maßnahmen zur Errichtung und zum Erhalt identitätsstiftender Gebäude, Wege und Plätze“. Was das genau sein soll, weiß die neue „Heimatministerin“ nicht. Diese Unwägbarkeiten führen in der Konsequenz dazu, dass der Landtag überhaupt nicht darüber informiert ist, welche konkreten Maßnahmen er mit dem Haushaltsgesetz überhaupt beschließt.

Auch die im Haushalt vorhandenen Globalpositionen, welche von CDU und FDP stets kritisiert wurden, bleiben erhalten. So moniert die Deutsche Steuergewerkschaft, dass allein im Einzelplan 20 rund 1,3 Milliarden Euro Landesgelder in globalen Positionen etatisiert sind. Neu dabei ist die Ausbringung von Globalen Minderausgaben für Förderprogramme in den Ministerien für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung; für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz und im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Höhe von insgesamt knapp 7 Millionen Euro. Warum hier neue Sammelpositionen für Globale Minderausgaben geschaffen werden, bleibt unklar. Es ist nicht ersichtlich, ob und ggf. welche Kürzungen CDU und FDP hier verbergen wollen. Damit bleibt die

Landesregierung in ihren Aussagen hier ähnlich vage wie in ihrer Erläuterung zur Zusammensetzung der Summe von 131 Millionen Einsparbetrag im Landeshaushalt. Haushaltswahrheit und –klarheit sehen so nicht aus.

Erst breiter Protest verhindert die schlimmsten Kürzungen auf dem Rücken von Benachteiligten

Auch wenn die Landesregierung keine durchdachte Strategie bei der Haushaltskonsolidierung verfolgt und über Rekordeinnahmen verfügen kann, hatte sie im Haushaltsentwurf, wie oben bereits erwähnt, den Rotstift bei den Benachteiligten unserer Gesellschaft angesetzt. Eine Kürzung beim Sozialticket in Höhe von 5 Millionen Euro, mit der auch Menschen mit geringerem Einkommen der Zugang zu Mobilität ermöglicht werden soll, und welche de facto eine Abwicklung des Sozialtickets bedeutet hätte, konnte durch einen breiten gesellschaftlichen Protest gerade noch verhindert werden. Auch die Kürzung in Höhe von 17 Millionen Euro, d.h. um 40 Prozent, bei der sozialen Beratung, der psychosozialen Betreuung sowie der Rückkehrberatung von Flüchtlingen wäre einer humanitären Bankrotterklärung der Landesregierung gleich gekommen. Auch dieser geplante Kahlschlag konnte in letzter Sekunde noch abgewendet werden, und alle Stellen in den Beratungseinrichtungen bleiben nun erhalten. Trotz dieser Erfolge ist es alarmierend, dass sich die Einstellung der ursprünglich auf drei Jahre angelegten Förderung der Landesfachstelle „Traumatisierung und Alter“ sowie eine Kürzung bei der Finanzierung im Landesförderprogramm „Alter und Pflege“ andeutet. Alle diese Maßnahmen in Zeiten von Rekordsteuereinnahmen sind nicht notwendig und zeigen, dass eine Politik für mehr Gerechtigkeit nicht zu den Schwerpunkten der Landesregierung zählt.

Fehlende Vorsorge für die Zukunft

Vom Leitsatz „Konsolidieren, Modernisieren und Investieren“, unter den die Landesregierung ihre Haushaltspolitik gestellt hat, ist de facto nicht viel übrig. Die Investitionsquote des Haushaltsentwurfs steigt um gerade einmal 0,4 Prozent auf 9,6 Prozent seit Regierungsübernahme. Der DGB und das Institut für deutsche Wirtschaft konstatieren in ihren Stellungnahmen, dass die Investitionsquote zu gering ist und auch in der Mittelfristigen Finanzplanung wird keine erkennbare Steigerung dargestellt. Große bestehende Investitionsbedarfe etwa bei den Gebäuden für die Polizei werden auf die lange Bank geschoben und dem gutachterlich festgestellten Bedarf beim Unterhalt bzw. Erhalt der Landesstraßen in Höhe von 200 Millionen Euro jährlich wird nicht Rechnung getragen. Im Haushalt 2018 sind dafür nur 161 Millionen Euro vorgesehen. Die zusätzlichen Mittel, welche für die Krankenhausfinanzierung den Krankenhäusern im Nachtragshaushalt zur Verfügung gestellt wurden, sind nicht verstetigt worden und sollen irgendwann in den nächsten

Jahren wieder aufgestockt werden. Das sorgt sowohl für Planungsunsicherheit bei den Kommunen sowie bei den Krankenhäusern selbst. Aufgrund der deutlich verbesserten Haushaltslage des Landes und weil die Kommunen keinerlei zusätzliche Steuermöglichkeiten haben, sollten die zusätzlichen Mittel allein vom Land getragen werden. Bei der Verteilung der Mehreinnahmen fehlen notwendige ökologische und soziale Zukunftsinvestitionen. So wäre die Sicherung und Verbesserung der Qualität des Offenen Ganztags in den Grundschulen eine Grundlage für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit. Wer Wert auf Kultur und Wissenschaft legt, muss auch etwas tun. Mehr Stellen statt prekärer Lehraufträge würden an den Musikhochschulen zu besseren Beschäftigungs- und Lehrbedingungen führen. Doch auch hier – Fehlanzeige. Zwar sind Aufstockungen der Einstellungen im Bereich der Finanzverwaltung grundsätzlich begrüßenswert, doch sprechen auch um die 1.000 unbesetzte Stellen in der Finanzverwaltung in Zeiten von Panama und Paradise Papers für sich. Auch hier muss der Finanzminister zukünftig noch stärker aktiv werden. Eine vorsorgende, nachhaltige Finanzpolitik im Sinne kommender Generationen ist das nicht.

II. Der Landtag stellt fest:

- Die Landesregierung beschneidet elementare Parlamentsrechte, indem sie den Haushaltsentwurf zu spät dem Landtag zugeleitet und damit das Haushaltsberatungsverfahren soweit verkürzt hat, dass eine ordnungsgemäße Befassung nicht möglich war. Dieses Vorgehen missachtet darüber hinaus die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, nach der eine Verabschiedung im Haushaltsjahr 2018 unzulässig ist.
- Die regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP haben durch ihre scharfe Kritik an der Finanzpolitik von Rot-Grün, ihren Anträgen und Forderungen zu Oppositionszeiten und in ihren Wahlprogrammen hohe Anforderungen an ihre eigene Haushalts- und Finanzpolitik formuliert. Mit dem Nachtragshaushalt und dem ersten Haushalt in Regierungsverantwortung werden sie ihren eigenen Ansprüchen in grundsätzlichen Fragen der Transparenz, Ausgabendisziplin, Konsolidierung und Zukunftsinvestitionen nicht gerecht.
- Den Haushaltsleitsatz „Konsolidieren, Modernisieren, Investieren“ kann die Regierungskoalition sowohl im Haushalt 2018, als auch in der Mittelfristigen Finanzplanung nicht schlüssig darstellen. Dem ersten Haushalt der schwarz-gelben Regierung liegt kein nachvollziehbares, nachhaltiges Finanzkonzept zugrunde: Statt wie vollmundig angekündigt auf der Grundlage von Aufgabenkritik Personal abzubauen, werden nach 139 neuen Stellen im Nachtragshaushalt 2017 über 280 neue Stellen in den Ministerien mit dem

Haushalt 2018 geschaffen. Ob und wie diese wieder eingespart werden sollen, bleibt nebulös. Neue Förderprogramme wurden bereits mit Geld, aber noch nicht mit Konzepten hinterlegt – dagegen werden notwendige Investitionen vernachlässigt.

- Der geplante Abbau von Leistungen für sozial benachteiligter Gruppen wie die Kürzungen beim Sozialticket und bei den Flüchtlingsberatungsstellen wurden nur auf Druck der Opposition und eines breiten gesellschaftlichen Protests zurückgenommen. Kürzungen auf dem Rücken der Schwächsten in unserer Gesellschaft sind insbesondere in Zeiten sprudelnder Steuereinnahmen unnötig und unsozial.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- Die Budgetrechte des Landtags zu respektieren und zukünftig eine verfassungskonformes Haushaltsverfahren zu gewährleisten.
- Ein zukunftsfestes Finanzkonzept für Nordrhein-Westfalen vorzulegen, welches den Maßgaben von Haushaltsklarheit und –wahrheit gerecht wird, die nötigen sozialen und ökologischen Zukunftsinvestitionen vorsieht, Konsolidierungen nachvollziehbar und konkret darstellt und entsprechend Vorsorge für bestehende Haushaltsrisiken trifft.
- Den kommunalen Anteil in Höhe von 175 Millionen Euro an der Integrationspauschale des Bundes vollständig bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse im Rahmen des GFG für die Kommunen zu berücksichtigen.
- Im Sinne einer sozialökologischen Mobilitätspolitik das Sozialticket dauerhaft zu erhalten und die Finanzierung in Zusammenarbeit mit den Verkehrsverbänden abzusichern.

Monika Düker
Arndt Klocke
Verena Schäffer

und Fraktion