

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/143**

Alle Abg



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/800

sowie

Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze und zur Überleitung der vorhandenen Konrektorinnen und Konrektoren von Grundschulen und Hauptschulen (Haushaltsbegleitgesetz 2018)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/1111

Düsseldorf, 27. November 2017

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Vorbemerkungen

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) Nordrhein-Westfalen (NRW) begrüßt, dass die Landesregierung zum Jahr 2018 einen Haushalt eingebracht hat, der eine Nettoneuverschuldung nicht vorsieht. Gleichwohl sieht der BdSt NRW, dass die Tilgung der bzw. Vorsorge für Altlasten sowie eine Begrenzung der konsumtiven Ausgaben wenig ambitioniert sind. Hier ist noch viel Luft nach oben.

Im Umfeld der Landtagswahl befragte der BdSt NRW seine Mitglieder und beauftragte eine repräsentative Umfrage zu den wichtigsten Politikfeldern. Danach sprechen sich die Befragten vor allem für mehr Erhaltungs- und Zukunftsinvestitionen, eine Senkung der Abgabenlast sowie eine nachhaltige und generationengerechte Haushaltspolitik aus. An diesen Erwartungen und Vorstellungen der Steuerzahler muss sich die zukünftige Haushalts- und Finanzpolitik des Landes NRW ausrichten und messen lassen.

Vor dem Hintergrund des zu erwartenden weiteren Anstiegs der Steuereinnahmen, den die Steuerschätzung aus November 2017 prognostiziert, sollte der Haushaltsgesetzgeber endlich konkrete Festlegungen zur Schuldentilgung beschließen. Nach Berechnungen des BdSt NRW dürften die Steuereinnahmen allein im Jahr 2018 für NRW um weitere 1,6 Milliarden Euro ansteigen. Dieser Anstieg dürfte das Minimum darstellen.

Das reale BIP-Wachstum betrug für NRW im Jahr 1,8 % im Vergleich zum Vorjahr. Damit lag das größte Bundesland unter dem Bundesdurchschnitt von 1,9 %. Für 2017 stehen die Signale weiterhin auf Wachstum.

Investitionsoffensive

Die Investitionsquote bleibt im Vergleich zum Vorjahr mit 9,6 % gleich; der Anstieg absolut beträgt etwa 200 Millionen Euro. Im Finanzplanungszeitraum sinkt sie allerdings leicht. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern insgesamt lag NRW in den letzten drei Jahren eher im Mittelfeld (Länderdurchschnitt 2014 und 2015 9,8 % sowie 2016 = 9,3 %). Die Quoten in Bayern und Baden-Württemberg lagen im genannten Zeitraum zwischen 9,2 % und 10,6 % und damit deutlich über den NRW-Quoten von jeweils 8,3 % in 2014 und 2015 sowie 8,8 in 2016. Die Steigerung der Investitionstätigkeit mit einer Quote von 9,6 % in 2017 und 2018 ist positiv und sollte in den kommenden Jahren weiter ansteigen.

Breitbandausbau/Digitalisierung

Die im Kapitel Digitales bereitgestellten Mittel für den Breitbandausbau im Rahmen der Kofinanzierung von Bundesmitteln steigen von 162,5 Mio. Euro auf 218,5 Mio. Euro. Ferner sind Verpflichtungsermächtigungen über 170 Mio. Euro ausgebracht. Speziell für die Herausforderungen durch die Digitalisierung des Einzelhandels sind im Jahr 2018 500.000 Euro veranschlagt. Darüber hinaus sind Verpflichtungsermächtigungen über 1,5 Millionen ausgebracht.

Die ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen, also die Ermächtigung, Verpflichtungen einzugehen, die zu Ausgaben in zukünftigen Haushaltsjahren führen, sind ein klares Signal, welchen Stellenwert der Haushaltsgesetzgeber dem Breitbandausbau beimisst.

Zukunftsinvestitionen in Breitbandausbau und Digitalisierung werden von einer deutlichen Mehrheit der Steuerzahler für sehr wichtig und wichtig erachtet. Offensichtlich setzt der Haushaltsgesetzgeber mit der verstärkten Förderung von Investitionen einen Schwerpunkt, vor allem zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes NRW. Ob die Mittel ausreichend sind, um den Herausforderungen gerecht zu werden, kann der BdSt NRW nicht beurteilen.

Investitionen für Straßenunterhaltung und Straßenneubau

Die Erhaltungsinvestitionen (Straßenunterhaltungsmaßnahmen) an den Landesstraßen werden im Jahr 2018 im Einzelplan 9 mit 160,85 Millionen Euro veranschlagt. Im Vergleich zum Vorjahr erhöht sich dieser Ansatz zwar um 33,35 Millionen Euro. Dennoch bestehen Zweifel, dass diese Mittel ausreichen, um das Landesstraßennetz auf Dauer wirtschaftlich instand zu halten. Nach Ausführungen des Landesrechnungshofes (siehe Landesrechnungshof NRW, Jahresbericht 2016, Seite 142), die sich u. a. auf eine Äußerung des Verkehrsministeriums beziehen, beträgt der jährliche Mittelbedarf für die Erhaltung 195 Mio. Euro. Da der genannte Haushaltstitel auch zur Anlage von Rad- und Gehwegen (soweit ohne umfangreiche Veränderung des Straßenkörpers und ohne größeren Grunderwerb möglich) ermächtigt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Mittel im Sinne eines umfassenden Substanzerhalts durch bauliche Unterhaltungsmaßnahmen eingesetzt werden. Da festgestellt wurde, dass die Mittelausstattung nicht ausreicht, um alle notwendigen Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen, ist bereits ein Nachholbedarf entstanden. Es ist somit vielmehr zu erwarten, dass sich der Zustand der Straßen weiter verschlechtert und damit der Nachholbedarf deutlich ansteigen wird. Dies wird zukünftige Haushalte belasten, ist aus Sicht des bekannten Ge-

samtbedarfs für die Unterhaltungsmaßnahmen unwirtschaftlich und nicht nachhaltig. Ob durch die geplante Mittelaufstockung in der Finanzplanung auf 257 Millionen Euro im Jahr 2021 der Nachholbedarf kompensiert werden kann, ist aus Sicht des BdSt NRW zweifelhaft.

Die Mittel für Baumaßnahmen gemäß Landesstraßenausbauplans im Einzelplan 9 steigen im Vergleich zum Vorjahr von 32 Millionen auf 37 Millionen Euro. Dies entspricht einem Anstieg von 15,6 % im Vergleich zu anderen Maßnahmen deutlich über der Investitionsquote von 9,6 % (Gesamthaushalt). Die Betrachtung relativiert sich aber mit dem Blick auf das Haushalts-Ist 2016, das bei 24,6 Millionen liegt.

Im Kapitel Straßen- und Brückenbau (Landesbetrieb Straße NRW) ist ein Stellenaufwuchs um 62 auf dann 5.901 Stellen eingeplant. Mit der Budgetausweitung und dem Stellenzuwachs ist nachvollziehbar, dass der Haushaltsgesetzgeber den dringenden Handlungsbedarf für Bau und Instandhaltung des Landesstraßennetzes erkannt hat, zugleich aber bei den Erhaltungsmaßnahmen mit dem Fuß auf der Bremse bleibt. Ob das Budget für die Baumaßnahmen tatsächlich zielgerichtet genutzt werden kann, erscheint zweifelhaft.

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. Zum Erfordernis der Bilanzierung siehe auch Ausführungen zu EPOS.NRW.

Der BdSt NRW empfiehlt, die durch ein Ingenieurbüro gutachterlich festgestellte Erhaltungsbedarfsprognose als Grundlage für die Etatplanung der Erhaltungsmaßnahmen zu nehmen und dabei auch den aufgestauten Nachholbedarf transparent darzustellen sowie schnellstmöglich abzuarbeiten.

Transferleistungen/Zuwendungen

Für den BdSt NRW ist es keine Frage, dass die Förderprogramme analysiert und auf Ihre Wirksamkeit hin bewertet werden müssen. 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 Gewäh-

zung und der Informationspflichten der Zuwendungsempfänger gegenüber der Öffentlichkeit schafft.

Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind naturgemäß der größte Ausgabenblock im Etat.

Rund ein Drittel der Ausgaben sind „Sonstige Zuschüsse für laufende Zweck an sonstige Bereiche“ in Höhe gut 11 Milliarden Euro. Die anderen beiden Drittel verteilen sich im Wesentlichen auf „Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich“ und „Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich“.

Enttäuschend für den BdSt NRW ist die Steigerung in der „Sonstigen Zuschüsse für laufende Zweck an sonstige Bereiche“ von 10.979.084.400 Euro auf 11.178.083.800 Euro, was einem Anstieg 1,8 Prozent gegenüber dem Jahr 2017 entspricht.

Erwartete Kürzungen finden sich nur bei 73 Ansätzen (über 500 Millionen Euro), ersatzlos gestrichen wurden zusätzlich lediglich 25, mit einem Volumen von gut 118 Millionen Euro. Gegenüber den Kürzungen stehen jedoch 190 Erhöhungen, mit einem Volumen in Höhe von gut 564 Millionen Euro. Zusätzlich geschaffen wurden 55 neue Ausgabeermächtigungen in Höhe von rund 257 Millionen Euro.

Auch wenn der BdSt NRW einen Gestaltungswillen einer neuen Landesregierung anerkennt, so sieht er insbesondere die Schaffung neuer Ausgaben skeptisch. Ausdrücklich ausgenommen von der Kritik sind Ausgaben, die auf Grund externer Effekte entstehen.

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 darf der Steuerzahler hinterfragen, ob es sinnvoll ist, eine Projektförderung - anlassbezogen oder zeitlich befristet - in eine institutionelle - damit dauerhafte - Förderung umzuwidmen, wie es beispielsweise beim Zuschuss für das Archiv für alternatives Schriftgut geschieht. Ob für „Zuschüsse an Rennvereine zur Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben“ tatsächlich ein Bedarf von fast 1,17 Millionen Euro besteht, den der Steuerzahler zu tragen hat, ist eher fraglich.

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, so wie sie der BdSt NRW in den Steuerzahlerforderungen herausgearbeitet hat.

Enttäuscht ist der BdSt NRW über die anhaltende Intransparenz bei der Gewährung von Subventionen. Es ist selten klar erkennbar, für welche konkreten Zwecke Steuergelder tatsächlich ausgegeben werden sollen. Bei einer konkreten Auflistung der veranschlagten Subventionen mit Zielbeschreibung würden viele 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.

Die „Sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsmaßnahmen“ haben ein Gesamtvolumen von gut 6,8 Milliarden Euro. Mit einem Volumen über 2,5 Milliarden Euro sind die „Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche“ die zweitgrößte Position hinter den „Zuweisungen und Investitionen an öffentlichen Bereich“ mit gut 3,4 Milliarden Euro.

Eine Betrachtung der „Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche“ zeigt, dass in diesem Ausgabenblock 70 Prozent für öffentliche Unternehmen und Einrichtungen reserviert ist. Knapp ein Viertel der Mittel ist als „Zuschüsse und Investitionen für Sonstige im Inland“ eingeplant und knapp 5 Prozent als „Zuschüsse und Investitionen an Private Unternehmen“.

Konkrete Informationen zu den Ausgabeermächtigungen finden sich nur bei rund der Hälfte der Positionen. Für eine bessere öffentliche Einschätzung empfiehlt der BdSt NRW auch an dieser Stelle eine konkrete Benennung der Empfänger und der Förderziele.

Der BdSt NRW fordert:

- Überprüfung der Effektivität und Effizienz sämtlicher Förderprogramme, insbesondere inwieweit diese die vorgesehenen (quantifizierbaren) Zielsetzungen überhaupt erreicht haben (sog. Programmwirksamkeitskontrollen) und inwieweit Wettbewerbsverfahren bei der Vergabe von Fördermitteln sinnvoll sind (sog. Förderwettbewerbe)
- Vollständigen Verzicht auf einzelne Fördermaßnahmen oder nur noch eingeschränkte Förderungen.

Personalausgaben und Versorgungsausgaben

Bereits von 2016 auf 2017 war ein Aufwuchs um 2.661 auf insgesamt 295.644 Stellen vorgesehen. Der Nachtragshaushalt 2017 umfasst einen Personalbestand von 297.298 Stellen. Insgesamt stieg damit der Bestand in 2017 um 4.315 Stellen. Mit dem vorliegenden Haushaltsentwurf steigt der Stellenbestand um 4.007 abermals auf dann 301.305 Stellen. Als wesentliche Gründe (siehe Finanzplanung 2018, Seite 12) werden angeführt: Mehrbedarfe im Ministerium des Innern, in der Justiz sowie bei Lehrern.

Im Innenministerium handelt es sich um 1.482 Stellen. Davon entfallen 500 Stellen auf Polizeiverwaltungsassistenten. Dass zur Entlastung der Polizeibeamten Assistenten eingeführt werden, die zu einer Entlastung bei Verwaltungsarbeiten beitragen sollen, hat der BdSt NRW stets gefordert und begrüßt dieses Vorgehen. Gleichwohl müssen die durch diese Maßnahme erzielten Effizienzgewinne im Haushalt abgebildet werden. Daran mangelt es. Auch im Bereich der Justiz, vor allem der Verwaltungsgerichtsbarkeit, kommt es zu Stellenmehrbedarfen. Nach Auffassung des BdSt NRW handelt es sich aber um einen temporären Aufgabenzuwachs.

Die durch die Verwaltungsassistenten bei der Polizei erzielten Effizienzgewinne sowie die temporäre Aufgabenlast im Bereich der Justiz bedingen die Ausbringung von kw-Vermerken. Beim Personalbedarf für die Lehrerinnen und Lehrer sieht der BdSt NRW insoweit Handlungsbedarf, als dass durch den Haushaltsgesetzgeber darzustellen ist, wie sich die Stellenbedarfe durch die aktuellen Reformen in der Schulpolitik auswirken.

Mit der Ausweitung des Personals geht der Anstieg der Versorgungslasten Hand in Hand. Mussten in 2016 für rund 199.000 Personen 6,8 Mrd. Euro an Versorgungsaus-

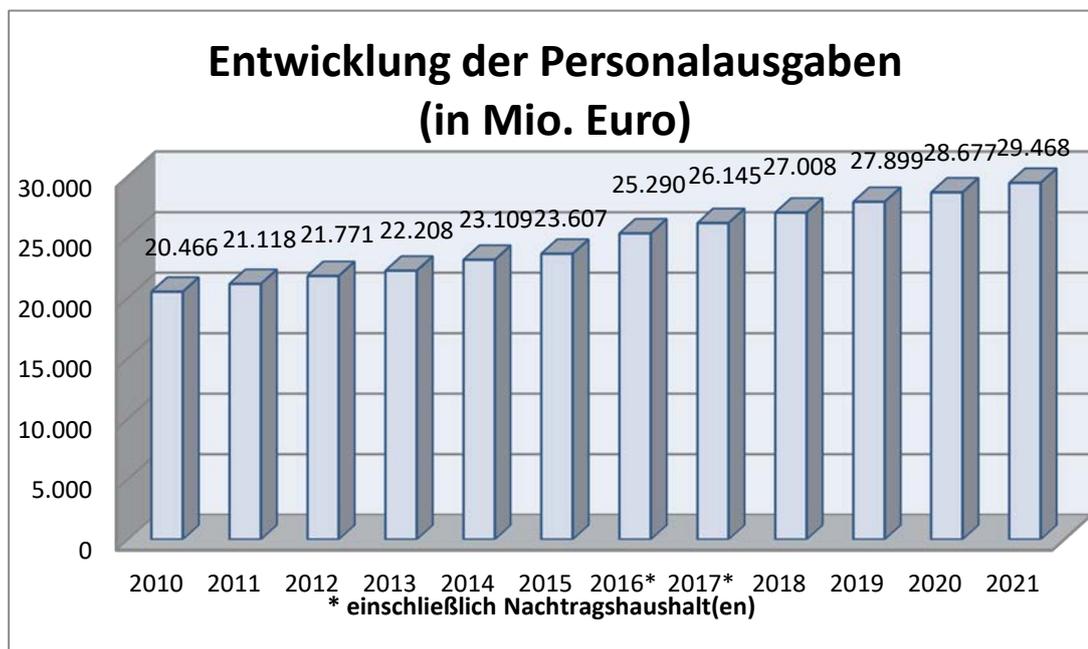
gaben aufgebracht werden, so wird der Landeshaushalt 2027 mit Versorgungslasten von 7,9 Mrd. Euro für 229.700 Versorgungsempfänger belastet. In diesem Zusammenhang wiederholt der BdSt NRW seine Kritik am Pensionsfonds: Die Überführung der Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes NRW“ und „Versorgungsfonds des Landes NRW“ zum „Pensionsfonds“ per 01. Januar 2017 kann in der derzeitigen Ausgestaltung keine ausreichende Vorsorge für die zu erwartenden Pensionsverpflichtungen sein. Dies wird deutlich durch die im Zeitraum 01. Juli 1999 bis 01.07.2016 erfolgten Zuführungen an das Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ über 4,7 Milliarden Euro im Vergleich zu der ab dem Jahr 2018 vorgesehenen Zuführung. Im Pensionsfonds ist ab dem Jahr 2018 eine jährliche Zuführung von 200 Millionen Euro vorgesehen. Da neben den ursprünglich für den Versorgungsfonds vorgesehenen Zahlungen im Jahr 2017 eine Sonderzuführung über 120 Millionen Euro erfolgte, reduziert der Haushaltsgesetzgeber den Zuführungsbetrag im Jahr 2018 auf 80 Millionen Euro. Mit diesem Vorgehen widersprechen die heute politisch Verantwortlichen im Land ihren früheren Forderungen auf angemessene Vorsorge für zukünftige Lasten. Sie befürchteten Haushaltstricks zur Einhaltung der Schuldenbremse. An diesen Befürchtungen sollte sich der heutige Haushaltsgesetzgeber messen und realistische Vorsorge treffen.

Eine stetige Ausweitung des Personalbestandes mit einem weiteren Anstieg der Pensionsverpflichtungen läuft der Haushaltskonsolidierung zuwider. Auch hier wäre – bei einer Bilanzierung des Landeshaushaltes - eine Bildung von Rückstellungen hilfreich, die die tatsächlichen zukünftigen Haushaltsbelastungen abbilden. Alternativ bleibt die Möglichkeit der Aufstockung der Rücklagen.

Insoweit kann der BdSt sich nur wiederholen:

Die Überprüfung der Stellenabbaupotenziale sollte mit einer permanenten Aufgabenkritik mit dem Ziel einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung, der Streichung von ganzen Aufgabenbereichen und der Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation einhergehen. Es ist zu überprüfen, inwieweit staatliche Stellen eine Leistung noch selber erbringen müssen oder eine Aufgabenübertragung in Betracht kommt. Es bedarf auf jeden Fall einer klaren Prioritätensetzung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Dazu hat der Landesrechnungshof im Jahresbericht 2016 angemerkt, dass er zwar eine bestimmte politische Priorisierung nicht kommentieren, wohl aber klarstellen möchte. „Wer neue Stellen schafft, verursacht Ausgaben für die Zukunft. Man muss deshalb kein Finanzexperte sein, um zu erkennen, dass es ohne Einsparungen in anderen Bereichen nicht funktionieren wird – andernfalls geht die Haushaltsrechnung auf Dauer nicht auf.“

Die Entwicklung der Personalausgaben verdeutlicht das folgende Diagramm:



Der BdSt NRW fordert, finanzmathematisch ermittelte Vorsorge im Haushalt zu treffen und eine kapitalgedeckte Finanzierung der Versorgungslasten sicherzustellen. Diese wäre ein konkreter Beitrag zur Generationengerechtigkeit des Landeshaushaltes. Ferner bedarf es der Überprüfung von Stellenabbaupotenzialen.

Schulden im Landeshaushalt

Natürlich ist erfreulich, dass Landeshaushalt keine Nettoneuverschuldung mehr vorsieht. Nach Ansicht des BdSt NRW ist dies aber eher als Ergebnis der sehr guten Einnahmesituation anzusehen und nicht etwa der nahenden Schuldenbremse des Grundgesetzes. Bei etwa 140 Milliarden Euro Verschuldung im Kernhaushalt bestehen immerhin Zinsausgaben in Höhe etwa 2,7 Milliarden Euro. Es ist zwar löblich, dass für einen Großteil der Kredite Zinsfestschreibungen vereinbart wurden. Die Zinslastquote wird von 8,4 % im Jahr 2010 auf voraussichtlich 3,6 % im Jahr 2018 zurückgehen. Auch in den Folgejahren sinkt die Zinslastquote, bevor sie zum Ende des Finanzplanungszeitraums wieder leicht ansteigt. Rund 40 % des Schuldenportfolios ist aber nach dem Jahr 2026 zu refinanzieren. Die Aussage, dass dieser Anteil von Veränderungen des Zinsniveaus in den kommenden zehn Jahren nicht betroffen ist (siehe Finanzplanung, Ds. 17/801, Seite 17), ist richtig.

Zur Wahrheit gehört aber auch, dass das Zinsänderungsrisiko in zehn Jahren besteht und ohne einen verbindlichen Tilgungspfad einen Wechsel auf die Zukunft in unbekannter Höhe darstellt. Haushalterisch besser wäre es, keine Zinsausgaben veranschlagen zu müssen und damit Spielräume im Haushalt zu öffnen.

Nicht vergessen werden darf die Risikovorsorge für die Abwicklung der WestLB. Die Landesregierung erteilt im Risikofondsgesetz eine Kreditaufnahmeermächtigung über 2,3 Milliarden Euro an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ für den Fall, dass Altlasten der früheren WestLB künftige Haushalte belasten sollten. Der BdSt NRW würde als Risikovorsorge die Bildung einer Rücklage bevorzugen, die, sofern nicht benötigt, zur sofortigen Schuldentilgung verwendet wird. Aufgrund der perspektivischen Haushaltslage mit Jahresüberschüssen erscheint dies als wirtschaftliche Option im Vergleich zu einer Kreditaufnahmen mit daraus erwachsenden Folgebelastungen.

Stärkung der Kommunen

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände steigen auf über 11 Milliarden Euro. Der BdSt NRW begrüßt auch, dass der Kommunalsoli entfällt und folglich zur Entlastung der Kommunen beiträgt. Nicht selten führte der Kommunalsoli zu steigenden Abgaben und steigenden Defiziten in den gemeindlichen Haushalten, die wiederum zu Liquiditätsengpässen mit korrespondierender Kreditaufnahme führten. Aufgrund der weiterhin häufig defizitären Haushalte und der Schuldenlasten sind offensichtlich weitere Entlastungen vonnöten. Die Kommunalverschuldung ist zwar kein originärer Bestandteil des Landeshaushaltes. Bei einem Volumen von über 63 Milliarden Euro für die 430 Gemeinden und Gemeindeverbände im Land ist der dringende Handlungsbedarf offensichtlich. Vor allem die Liquiditätskredite haben sich von 2006 bis 2016 auf über 26 Milliarden Euro mehr als verdoppelt.

Für die Entschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände sollte das Land NRW zusätzliche Mittel bereitstellen. Ob es einen Entschuldungsfonds auflegt, der einen geregelten Abbau dieser Verpflichtungen vorsieht, oder Entschuldungshilfen definiert, die eine Rückkehr zur geordneten Haushaltswirtschaft ermöglichen, ist zu prüfen. Der BdSt NRW hegt Zweifel daran, ob die Entschuldungsmodelle aus Hessen und Rheinland-Pfalz 1 : 1 auf NRW übertragbar sind. Er ist aber davon überzeugt, dass die Kommunen diese Herausforderung nicht allein stemmen können und die Landesregierung dringend handeln muss.

Konsolidieren

„Auch bei gestiegenen Steuereinnahmen hat sich das Kabinett an das Prinzip gehalten: Neue Ausgabenwünsche gehen nicht unbegrenzt. Ohne eine eigene Sparanstrengung wäre das Gesamtergebnis nicht möglich gewesen“, sagte Finanzminister Lienenkämper anlässlich des Kabinettsbeschlusses zum Haushaltsentwurf 2018. 131 Millionen Euro seien in den Ressorts eingespart worden, so der Finanzminister.

In 2018 ist es wie in den Jahren zuvor auch: mit steigenden Steuereinnahmen steigen auch die Ausgaben deutlich an. Am Ende des Finanzplanungszeitraums 2021 soll das Haushaltsvolumen 79,8 Milliarden Euro betragen. Der Haushalt für das Jahr 2016 ging von 69,9 Milliarden aus. Ein Anstieg um 10 Milliarden Euro innerhalb eines kurzen Zeitraums. Im selben Zeitraum wird bei den Steuereinnahmen ein Anstieg um 15 Milliarden Euro prognostiziert.

Die durch die Landesregierung angekündigte Aufgabenkritik muss „flächig“ - über alle Haushaltsbereiche - in Angriff genommen werden. Stellschrauben sind vor allem die Personalausgaben sowie die Zuweisungen und Zuschüsse als größte Ausgabenblöcke. Konsolidierung muss über die Ausgabenseite erfolgen. Insoweit bedarf es einer Begrenzung der Gesamtausgaben für Personal sowie Zuweisungen und Zuschüsse. Eine Ersparnis von 131 Millionen Euro, die der Finanzminister ins Feld führt, ist lediglich ein Tropfen auf den heißen Stein.

Änderung der LHO / EPOS.NRW

Die bisherige jährliche Regelung in § 25 des jeweiligen Haushaltsgesetzes zur Einführung der Integrierten Verbundrechnung soll als Dauerregelung in die Landeshaushaltsordnung überführt werden (Gesetzesentwurf, Ds. 17/1111). Der BdSt NRW befürwortet diese Regelung. Allerdings bedarf es einer zügigen Fortentwicklung des Landeshaushaltsrechts. Ohne eine Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs durch Bildung von bilanziellen Abschreibungen für Werteverzehr (siehe beispielsweise oben zu den Landesstraßen) und Rückstellungen (beispielsweise für Versorgungslasten), kann eine generationengerechte Haushaltspolitik nicht erreicht werden. Es steht vielmehr zur befürchten, dass sich bei einem weiteren Nebeneinander der kameralen Haushaltsführung und der kaufmännischen Buchführung lediglich in Teilbereichen die Lesbarkeit des Haushaltplanes verschlechtert. Die Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung (EPOS) muss konsequent mit der Erfassung und Bewertung des Vermögens sowie schlussendlich einer Bilanzierung einhergehen.

Schlussbemerkung

„Mit steigenden Schulden erhöhen sich i. d. R. auch die Zinsausgaben, was wiederum die Spielräume für die Haushalts- und Finanzpolitik weiter einengt. Deshalb soll die Nettoneuverschuldung möglichst gering gehalten werden bzw. sogar negativ sein (Schuldentilgung). Um dieses Ziel zu erreichen und somit die Landesfinanzen zu konsolidieren, werden in den künftigen Haushalten entsprechende Prioritätensetzungen vorzunehmen sein. Handlungsleitend ist dabei ein Dreiklang aus konsolidieren, modernisieren und investieren für NRW.“ (aus Finanzplanung 2018, Ds. 17/801, Seite 18). Der Haushaltsgesetzgeber sollte die Option zum Schuldenmachen in dem derzeit wirtschaftlich guten Umfeld überhaupt nicht in Erwägung ziehen. Verstärkte Konsolidierung unter Einbezug von zukünftigen Haushaltslasten müsste für die politisch Verantwortlichen eine Selbstverständlichkeit sein. Die Prioritätensetzung hätte bereits im Haushalt 2018 akzentuierter sein müssen.

Nach Einschätzung des BdSt NRW geht der Haushalt 2018 – zumindest in kleinen Schritten - in die richtige Richtung. Es fehlen aber:

- strukturell wirkende Einsparungen bei Personal- und Sachausgaben,
- eine kapitalgedeckte Vorsorge zur Finanzierung der Pensionsverpflichtungen,
- der verbindliche Schuldenabbaupfad für das Land und Ansätze zur Entschuldung der Kommunen,
- ausreichende Erhaltungsinvestitionen ins Landesstraßennetz,
- konkrete Regelungen, die zur Rückführung von Zuwendungen beitragen sowie
- ein Haushaltsrecht, das den Ressourcenverbrauch generationengerecht abbildet.

HAUSHALTSWIRTSCHAFTLICHE ECKDATEN DES LANDESHAUSHALTS NRW 2010 - 2021
(in Mio. EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*	2018	2019	2020	2021
	Rechnungsergebnisse						Haushalts- und Finanzplanungsansätze					
I AUSGABEN												
Personalausgaben	20.466	21.118	21.771	22.208	23.109	23.607	25.290	26.145	27.008	27.899	28.677	29.468
Personal-Last-Quote	38,1%	37,9%	37,4%	37,2%	37,3%	36,7%	36,2%	36,2%	36,3%	36,6%	36,2%	39,1%
Personal-Steuer-Quote	53,9%	51,4%	50,1%	49,7%	49,8%	47,4%	48,0%	46,5%	46,6%	46,4%	43,9%	43,3%
Sachausgaben	2.511	2.482	2.532	2.532	2.597	3.141	3.948	4.892	3.956	3.937	3.976	3.982
Zinsausgaben	4.487	4.333	4.140	3.936	3.565	3.315	2.938	2.815	2.689	2.656	2.816	2.870
Zins-Last-Quote	8,4%	7,8%	7,1%	6,6%	5,7%	5,2%	4,2%	3,9%	3,6%	3,5%	3,6%	3,8%
Zins-Steuer-Quote	11,8%	10,6%	9,5%	8,8%	7,7%	6,7%	5,6%	5,0%	4,6%	4,4%	4,3%	4,2%
Tilgungsausgaben	114	138	130	140	151	141	121	161	151	146	146	145
Lfd. Zuweisg./Zusch.	20.364	21.528	23.670	25.206	27.228	28.709	32.297	33.985	34.414	35.071	35.823	36.180
Investitionsausgaben	5.761	6.174	5.911	5.198	5.157	5.363	6.158	6.945	7.148	7.283	7.091	6.922
Investitionsquote	10,7%	11,1%	10,2%	8,7%	8,3%	8,3%	8,8%	9,6%	9,6%	9,5%	9,0%	9,2%
Bes.Finanzausg.	202	240	265	877	523	1.268	-849	-657	-757	-309	-208	193
II EINNAHMEN												
Steuereinnahmen	38.002	41.071	43.415	44.665	46.389	49.823	52.688	56.222	58.009	60.131	65.364	68.019
Sonstige Einnahmen	10.866	11.774	11.166	12.113	13.500	13.771	15.269	16.024	16.298	16.290	13.765	12.798
Schuldenaufnahme	5.037	3.168	3.837	3.319	2.441	1.950	1.986	1.686	151	116	-955	-1.055
III GESAMTHAUSHALT												
Haushaltsvolumen	53.905	56.013	58.419	60.097	62.330	65.544	69.943	73.932	74.459	76.537	78.174	79.762
bereinigt	53.703	55.773	58.153	59.752	62.035	64.278	69.936	72.241	74.303	76.328	79.124	75.356
Kreditmarktschulden	124.071	127.412	131.363	135.189	137.930	137.684	139.000	140.700	140.800	140.900	140.000	138.900
Nettoneuverschuldung	4.920	3.030	3.710	3.179	2.290	1.798	1.824	1.525	0	-30	-1.100	-1.200
Gesamtschulden	126.800	130.000	133.778	137.464	140.077	139.690	140.824	142.225	140.800	140.870	138.900	137.700

* einschließlich Nachtragshaushalt(en)