



23.09.2021

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4334**

Alle Abg

**Stellungnahme
zum Gesamthaushalt 2022**

Öffentliche Anhörung des HFAs am 30.09.2021

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das
Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/14700

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Landeshaushalt 2022 abzugeben. Die Zeit zur Stellungnahme ist angesichts des Anhörungstermins am 30.09.2021 knapp bemessen.

1. Entwicklung des Gesamthaushaltes

Das Gesamtvolumen des Landeshaushaltes 2022 liegt ausweislich des vorliegenden Gesetzesentwurfs bei 87,5 Mrd. €. Die Landesregierung erwartet Steuereinnahmen von 66,4 Mrd. €. Die Steuerfinanzierungsquote beträgt 76,2 % und wird von den Auswirkungen der Corona-Krise negativ beeinflusst. Der Haushaltsausgleich wird durch eine Mittelzuführung aus dem kreditfinanzierten Rettungsschirm i.H.v. 3,6 Mrd. € herbeigeführt. Es handelt sich beim Landeshaushalt 2022 somit nicht um einen Gesamthaushalt ohne Schuldenaufnahme.

Die Einnahmeentwicklung 2022 ist weiterhin geprägt durch die Erwartung von hohen Steuerausfällen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie. Die Entwicklung der Steuereinnahmen lässt bisher eine zügigere Erholung der Konjunktur und des Steueraufkommens erkennen als in den letzten Steuerschätzungen angenommen.

Den im Rahmen der Haushaltsaufstellung berücksichtigten Erwartungen an die Steuereinnahmen 2022 kann auch unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen gefolgt werden.

2. Einsatz der Mittel aus dem Rettungsschirm vermindern

Mit dem NRW-Rettungsschirmgesetz vom 24.03.2020 hat die Landesregierung ein Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der coronabedingten Belastungen begründet. Das Sondervermögen finanziert sich durch eine Neuverschuldung von maximal 25 Mrd. €. Gegenstand der Finanzierung sind einerseits die Corona-bedingten Sondermaßnahmen, andererseits die Deckung der pandemiebedingten Steuerausfälle.

Nach Auffassung der DSTG ist die Inanspruchnahme des Rettungsschirmes aufgrund der schuldenfinanzierten Ausstattung so weit als möglich zu mindern. Es besteht keine Notwendigkeit, den maximalen Rahmen des Sonderfonds von 25 Mrd. € auszunutzen. Im Gegenteil: Je weniger kreditfinanzierte Sonderzuweisungen erforderlich sind, um so geringer fällt die Belastung der Landeshaushalte in den kommenden 50 Jahren aus. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob nicht auch im Haushaltsjahr 2023 noch von pandemiebedingten Sonderbelastungen auszugehen ist.

Die Landesregierung steht in der Verantwortung, die Mittel des Rettungsschirmes nur insoweit zu nutzen, als sie nachvollziehbar in einem engen Verursachungszusammenhang mit der Pandemie stehen. Und/oder nicht durch andere Einnahmen bzw. Entnahmen aus Rücklagen ersetzt werden können.

a. Verursachungszusammenhang prüfen

Nicht bei allen Maßnahmen, die in der regelmäßigen Zusammenstellung der bisher bewilligten Landesmaßnahmen aus dem Sondervermögen „Rettungsschirm-Corona“ (Vorlage 17/5358 v. 21.06.2021) aufgelistet sind, ist ein originärer Zusammenhang mit der Pandemie offensichtlich. Das gilt z.B. für Beschaffungen im Bereich der technischen Infrastruktur oder für Altlastensanierungen von Grundstücken, Waldwirtschaft oder Ko-Finanzierung des Zukunftsprogrammes für Krankenhäuser. Die Ressorts sind aufgefordert, gemeinsame Maßstäbe und ein Prüfverfahren für die Aufgabe zu entwickeln, welche Ausgaben über das Sondervermögen zu finanzieren sind und welche Aufwendungen durch die allgemeinen Haushaltspositionen im jeweiligen Einzelplan abzudecken sind. Aktuell entsteht der Eindruck, dass die Beurteilung des Pandemiebezugs sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Der Landesrechnungshof weist in seinem Jahresbericht 2021 zurecht darauf hin, dass die Mittel des Rettungsschirmes nur zur Bekämpfung der unmittelbaren und mittelbaren Folgen der Pandemie genutzt werden dürfen. Er dient ausdrücklich nicht der Finanzierung anderer Maßnahmen, unabhängig von Veranlassung und Notwendigkeit. Das gilt auch vor dem Hintergrund einer geltenden Schuldenbremse. Aus diesem Grund muss spätestens in Vorbereitung des Jahresabschlusses eine einheitliche Handhabung der Mittelverwendung sichergestellt werden. Das Land steht in der besonderen Verantwortung, die Mittelverwendung entsprechend zu prüfen.

b. Rücklagen nutzen, Neuverschuldung zu minimieren

In welchem Umfang das kreditfinanzierte Sondervermögen in Anspruch genommen wird, hängt ursächlich auch von der Generierung anderer Einnahmen zusammen.

Vor diesem Hintergrund ist es aus der Sicht der DSTG nicht nachvollziehbar, warum in Zeiten der Krise die allgemeine Rücklage nicht vollständig zur Reduzierung der Kreditaufnahme im Sondervermögen genutzt wird. Im Haushalt ist lediglich eine Entnahme von 200 Mio. € geplant. Tatsächlich aber stehen lt. Finanzplan 21 – 25 rund 898 Mio. € zur Verfügung.

Die Zuführung zu dieser Rücklage erfolgte bis 2019 überwiegend aus Mitteln, die als Überschuss in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausgewiesen worden waren. Diese Mittel sind damals nicht zur Schuldentilgung verwandt worden, obwohl entsprechende Möglichkeiten

bestanden hätten. Die allgemeine Rücklage ist vollständig einzusetzen, um die im Sondervermögen angesiedelte Kreditaufnahme zu reduzieren. Die Vorhaltung einer allgemeinen Rücklage ist angesichts der Neuverschuldung im Sondervermögen nicht sachgerecht.

c. Neuverschuldung offen ausweisen

Die DSTG hält es für falsch, dass die Mittel des Rettungsschirmes auch zur Kompensation von Steuermindereinnahmen herangezogen werden. Wenn Ausgaben die Einnahmen übersteigen, führt dies zu einer Unterfinanzierung des Landeshaushaltes. Mit der Folge, dass zunächst alle nicht zweckgebundenen Rücklagen aufzulösen sind. Und die verbleibende Unterdeckung kreditfinanziert als Neuverschuldung ausgewiesen wird.

Wenn das Finanzierungdelta über das Sondervermögen gedeckt wird, kommt es zu einer höheren Gesamtverschuldung des Landes, da auch der Rettungsschirm aus aufzunehmenden Krediten gespeist wird. Für die Gesamtverschuldung des Landes NRW ist es unerheblich, ob die Ausgaben über den Rettungsschirm der Pandemie zugeordnet werden oder ob verminderte Steuereinnahmen zu einer „normalen“ Nettokreditaufnahme des Landeshaushaltes führen.

Darüber hinaus ist die Höhe des erforderlichen Deckungsbetrages für nicht eingekommene Steuern nicht verursachungsgerecht zu ermitteln. Denn es ist nicht möglich, pandemiebedingte Steuerausfälle von anders begründenden Steuereinnahmeschwankungen zu unterscheiden. Es kann nicht festgestellt werden, wie viele Steuern aus welchen Gründen nicht eingenommen wurden. Sondereinflüsse durch Steuergesetzgebung, wirtschaftliche Entwicklungen und unerwartete konjunkturelle Veränderungen prägen die Einnahmeseite des Haushaltes. Ein konkreter „Pandemiebezug“ eventuell fehlender Einnahmen ist nicht ermittelbar.

Nach Auffassung der DSTG eröffnet die gewählte Gestaltung des Sondervermögens die Möglichkeit, ohne nachvollziehbare Fakten alle steuerrelevanten Einflüsse des Haushaltsjahres kurzerhand der pandemischen Lage zuzuordnen. Aus Gründen der Haushaltsklarheit ist ein Jahresfehlbetrag sowohl im Haushaltsaufstellungsverfahren als auch im Haushaltsabschluss ohne Verursachungszuweisung durch Kreditaufnahme im Gesamthaushalt des Landes auszugleichen und als „Neuverschuldung“ auszuweisen.

d. Intransparenz der Verschuldungssituation entgegenwirken

Die von der Landesregierung gewählte Konstruktion führt zu einer Intransparenz der Verschuldungssituation. Das pandemiebedingte Sondervermögen wird 50 Jahre lang neben dem Landeshaushalt auszuweisen sein.

Der Rettungsschirm hat nach Angaben der Landesregierung den Vorteil, dass alle mit der Pandemie in Zusammenhang entstehenden Belastungen im Rettungsschirm gebündelt werden. Das mache Zusammenhänge deutlich.

Für die in die Zukunft verlagerte Tilgung der Schulden ist dies nach Auffassung der DSTG unerheblich. Der gleiche Effekt hätte durch eine entsprechende gesonderte Zusammenstellung, die als Anlage zum Haushalt genommen wird, erreicht werden können. Konjunktur- und krisenbedingte Förderprogramme gehören grundsätzlich in den Landeshaushalt. Und nicht in ein Sondervermögen. Im Landeshaushalt unterliegen sie der laufenden parlamentarischen Kontrolle,

ohne damit die Handlungsfähigkeit der Landesregierung zu beeinträchtigen. Das zusätzliche Kontrollmöglichkeiten erforderlich sein könnten, wurde bereits weiter oben ausgeführt.

3. Globale Minderausgaben

Die globalen Minderausgaben wurden im Haushalt 2022 um 154,4 Mio. € gegenüber 2021 erhöht. Im EzPl. 20 sind globalen Minderausgaben in der Position 972 00 mit 998,5 Mio.€ angesetzt.

Zusätzlich findet sich unter 462 20 bei den Personalkosten erneut eine globale Minderausgabe i.H.v 150 Mio. €. Nach Aussagen des Finanzministeriums (Vorlage 17/5750 v. 21.9.21) dienen sie zumindest teilweise der Deckung der in den Ministeriumskapiteln aufgebauten Stellen. Eine Globalposition als Kompensation für den Personalaufbau im Ministerialbereich auszuweisen verlagert die damit verbundenen finanziellen Belastungen in den nachgeordneten Bereich. Angesichts des hohen Personalfehlbestandes in der Landesverwaltung kritisiert die DSTG diese Vorgehensweise.

Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit haushälterischer Freiräume gilt: Die Globalpositionen im Landeshaushalt 2022 sind zu hoch. Die Ansätze sind undifferenziert und widersprechen dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Mit diesen Haushaltsansätzen wird seit mehr als neun Jahren vermieden, Ausgaben bzw. Einsparungen titelscharf auszuweisen. Die vorgebliche Freiheit der Haushälter, die mit einer globalen Minderausgabe oder undifferenzierten Mehreinnahmen verbunden ist, schadet insbesondere in personalkostenintensiven Bereichen, da hier globale Einsparungen im Wesentlichen nur über den Personalhaushalt erbracht werden können. Die Transparenz der Stellenbewirtschaftung bleibt auf der Strecke.

Die Landesregierung bleibt aufgefordert, die Globalpositionen im Landeshaushalt zu minimieren und klare Aussagen darüber zu treffen, wo und mit welchem Ergebnis Einsparungen vorzunehmen sind. Dazu gehört als erster Schritt eine sachgerechte Aufgabenkritik in allen Bereichen der Landesregierung.

4. Pensionsfond NRW aufgabengerecht ausstatten/ Entnahmerichtlinien festlegen

Die Landesregierung beabsichtigt auch im Jahr 2022 dem Sondervermögen „Pensionsfonds“ lediglich den gesetzlich vorgesehenen Mindestbetrag von insgesamt rund 205 Mio. € zuzuführen. Die DSTG hält diesen Betrag für deutlich zu gering. Die Zuführung muss auf mindestens 650 Mio. € erhöht werden.

Mit dem Pensionsfondsgesetz wurden 2016 die bis dahin geltenden Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zusammengeführt. Beide Sondervermögen dienen der Kapitalbildung, um einen Teil der kommenden Pensionszahlungen an die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW daraus zu leisten. Durch Kürzungen der Besoldungserhöhungen um insgesamt 1,6 % in den Jahren 1998 bis 2017 haben die Beamtinnen und Beamten des Landes die Einzahlungen in die damalige Versorgungsrücklage, heute Pensionsfond finanziert. Die Kürzungen wirken bis heute fort und belaufen sich durch die Einkommensentwicklung auf ca. 650 Mio. € jährlich.

Die DSTG begrüßt es, dass keine Entnahmen aus dem Pensionsfonds geplant sind. Eine Kapitaldeckung der Versorgung ist mit den Bestandsbeträgen noch lange nicht erreicht. Für die Zukunft ist es erforderlich, in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften Entnahmerichtlinien zu entwickeln, um die Verwendung der von den Beamtinnen und Beamten des Landes NRW angesparten Beträge nicht allein den Bedingungen der haushälterischen Bedarfsplanung zu unterwerfen.

5. Modernisierung der Liegenschaften

Im Landeshaushalt sind, verteilt über die einzelnen Kapitel, Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 4,5 Mrd. € zur Sanierung der Landesgebäude bis zum Jahr 2030 ausgewiesen. Die DSTG nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass damit der Forderung nach einer zeitgemäßen und klimatechnisch optimierten Gestaltung der Landesliegenschaften Rechnung getragen wird. Es wird allerdings festgestellt, dass durch die Wahl des Mittels der Verpflichtungsermächtigung ab 2023 der Landeshaushalt 2022 nicht belastet wird. Und damit lediglich eine Absichtserklärung ausgesprochen wird.

Allerdings kann nicht nachvollzogen werden, warum mit der Umsetzung des ohne Zweifel ehrgeizigen Programmes erst mit Verzögerung begonnen wird und die finanziellen Auswirkungen somit auf zukünftige Landeshaushalte verlagert werden. Der Zustand der Liegenschaften rechtfertigt einen sofortigen Start.

Zur Verausgabung der ab 2023 anfallenden zusätzlichen Sanierungs- und Modernisierungskosten bedarf es der Erweiterung der bestehenden Infrastruktur. Im Bereich des BLB NRW müssen ausreichend Stellen geschaffen und finanziert werden, um die Mehrbelastung der Verausgabung von 4,5 Mrd. € innerhalb von 8 Jahren zu erreichen. Das Land hat hier bereits in 2022 entsprechende Vorgaben zu setzen.

Darüber hinaus sind in den Ressorts personelle und organisatorische Vorbereitungen zu treffen, um die tiefgreifende Modernisierung der Landesliegenschaften zu begleiten. Es wird nicht ausreichen, sich bei der Umsetzung der umfangreichen Maßnahmen allein auf die erfolgreiche Strukturreform des BLB zu verlassen. Zusätzlich sind entsprechende Stellen erforderlich, um die vom BLB durchzuführenden Maßnahmen aus den Ressorts heraus sachlich und fachlich zu begleiten.

6. Zahl der unbesetzten Stellen im Landeshaushalt auf dem Höchststand

Zum 01.01.2021 betrug die Zahl der unbesetzten Stellen in der Landesverwaltung insgesamt 15.220 Stellen (Vorlage 17/4678). Dabei handelt es sich um einen neuen Höchststand. (1.1.20: 13998 – Vorlage 17/3030.). Unbesetzte Stellen führen zu einer unmittelbaren Mehrbelastung der verbleibenden Beschäftigten.

Seit Jahren ist das Land NRW nicht in der Lage, eine Besetzung der freien Stellen umzusetzen. Auch mit den aktuell anerkannter hohen Einstellungszahlen wird dieses Ziel mittelfristig nicht zu erreichen sein. Die regelmäßigen Erfolgsmeldungen zu hohen Einstellungszahlen, z.B. im Bereich der Polizei, der Bildung oder der Finanzverwaltung, sind nicht falsch. In Zusammenhang mit der Stellenbesetzung aber sind sie irreführend. Wie die Entwicklung der unbesetzten Stellen unzweifelhaft beweist.

Die Landesregierung verschweigt, dass die Summe der Altersabgänge und der Abgänge durch Kündigung (über 20 % schon während der Anwärterausbildung) seit Jahren höher ist als die Summe aller Einstellungen. Und darüber hinaus in anwärtergespeisten Bereichen die Einstellung von Anwärtern nicht gleichzusetzen ist mit einer zeitnahen Besetzung der Fehlstellen.

7. Niedrige Personalausgabenquote

Die Personalausgabenquote für das Jahr 2022 liegt erneut bei 35,7 % (wie 2021). Die relativierten Personalausgaben verharren auf niedrigem Niveau. Die Ist-Zahl aus 2020 ist wegen der pandemiebedingten Sonderkosten schwer vergleichbar, beträgt aber trotz erheblicher Sondereffekte lt. Jahresabschluss 2020 im Vollzug nur 35,9 %.

Sowohl für das Jahr 2021 wie auch für 2022 ist davon auszugehen, dass im Haushaltsvollzug erneut nichtbesetzte Stellen und andere Effekte zu erheblichen Minderausgaben führen werden (siehe Punkt 1). Damit wird die Personalausgabenquote in 2022 voraussichtlich deutlich unter den genannten 35,7 % bleiben.

Für die Folgejahre geht die Finanzplanung 2021 bis 2025 bei der Personalausgabenquote von einer Steigerung auf 36,5 % aus. In dieser Quote sind die regelmäßigen Rückflüsse im Jahresabschluss nicht enthalten.

8. Finanzielle Spielräume zur Attraktivitätssteigerung nutzen

Aus der Sicht der DSTG bieten die oben genannten Fakten ausreichende finanzielle Spielräume, um eine dringend erforderliche Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes auf den Weg zu bringen. Regelungen für kurzfristige Maßnahmen sind entweder schon vorhanden (z.B. Leistungsstufen, -zulagen, -prämien) oder könnten durch den Gesetzgeber kurzfristig geschaffen werden.

Die Gewerkschaften haben im vergangenen Jahr eine Vielzahl von Vorschlägen zur Attraktivitätssteigerung der Bezahlung im öffentlichen Dienst vorgelegt. Leider wurden die Ideen bisher nicht aufgegriffen. Die DSTG hält die folgenden Maßnahmen für besonders geeignet:

- Einstieg in eine Arbeitszeitverkürzung auch für Beamte in NRW
Weg von der 41-Stunden-Woche - kreative Lösungen sind gefragt.
- Kostendämpfungspauschale in der Beihilfe streichen.
- Azubi-Ticket für Auszubildende und Beamtenanwärter im öffentl. Dienst.
- ÖPNV-Zuschussmöglichkeit

(In der Titelgruppe 546 04 findet sich im Haushaltsentwurf 2022 in allen Kapiteln ein Strichansatz für Ausgaben für den Kauf von Firmentickets von Verkehrsunternehmen).

- Vereinheitlichung und Erhöhung der Außendienstzulagen.

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Möglichkeiten zur Attraktivitätssteigerung. Der dazu im Jahr 2020 von der Landesregierung verkündete Dialog mit den Gewerkschaften ist im Januar 2021 nach einer ersten Bestandsaufnahme einseitig von der Landesregierung beendet worden. Er hat zu keinem Ergebnis geführt.

Mit der durch die Umsetzung der Maßnahmen verbundene Steigerung der Attraktivität würden sowohl die Chancen in der Nachwuchswerbung als auch der Verbleib qualifizierter Beschäftigter im öffentlichen Dienst gesichert (Prinzip: Holen und Halten).

9. Zusätzliche Haushaltsmittel im Personalbereich erforderlich

Im Haushaltsentwurf 2022 werden im Einzelplan 20 die Verstärkungsmittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen zentral im Titel 461 11 (1,194 Mio. € - ca. 3,7 % der Gesamtpersonalausgaben i.H.v. 31,2 Mio. €) bereitgestellt. In den Einzelplänen sind keine entsprechenden Mittel vorgesehen.

Aus diesem Titel sind eine Reihe von bereits absehbaren Maßnahmen zu finanzieren:

1. Der laufende Tarifvertrag im TV-L endet zum 30.09.2021. Anschließend sind Tarifverhandlungen vereinbart, deren Ergebnis Auswirkungen auf die Beamtenbesoldung haben wird. Daraus ergeben sich bei allen Personalkosten in 2022 zusätzliche Aufwendungen.
2. Mit Beschlüssen vom 29.07.2020 (2 BvL 6,7,8/17) hat das Verfassungsgericht die Besoldung kinderreicher Beamter in NRW für verfassungswidrig erklärt. Mit dem Änderungsgesetz vom 09.09.2021 erhöht die Landesregierung den Familienzuschlag ab dem dritten Kind deutlich. Das Änderungsgesetz wurde am 09.09.2021 beschlossen und soll ab dem 01.01.2021 gelten.

Das Anpassungsgesetz führt im Jahr 2022 zu zusätzlichen Aufwendungen i.H.v. 88 Mio. €. Zu klären bleibt die Frage, ob der Landesgesetzgeber mit der Missachtung des Urteils für das Jahr 2020 (Nachzahlungen nur, wenn Widerspruch gegen die Besoldung eingelegt wurde, obwohl die Verfassungswidrigkeit bereits im Juli festgestellt wurde) erneut ggfs. gerichtlich festzustellenden Nachbesserungsbedarf provoziert.

3. Das Ministerium der Finanzen prüft seit mehr als einem Jahr, welche besoldungsrechtlichen Folgen sich für NRW aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 04.05.2020, 2 BvL 4/18 über eine allgemeine Verfassungswidrigkeit der Besoldung im Bundesland Berlin ergeben. Insbesondere die Überlegungen zum Abstandsgebot und zur Höhe des Familienzuschlages können Folgerungen für die Besoldung in NRW haben.
4. Die Gespräche zwischen den Gewerkschaften und der Landesregierung zur Attraktivierung des öffentlichen Dienstes wurden von der Landesregierung im Januar 2021 einseitig abgebrochen. Dennoch ist eine Verbesserung der Besoldungsrahmenbedingungen und eine Attraktivierung des öffentlichen Dienstes unverzichtbar, um u.a. am Arbeitsmarkt im Wettbewerb um Nachwuchs- und Fachkräfte bestehen zu können (siehe Vorschläge in Punkt 7).

Manfred Lehmann
Vorsitzender