

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/929**

Alle Abgeordneten



Öffentliche Anhörung

Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/5000

Düsseldorf, 12. Oktober 2023

Zusammenfassende Vorbemerkungen

Es war sicherlich für die politisch verantwortlichen Akteure schon mal einfacher als in diesem Jahr einen Landeshaushalt aufzustellen. Aufgrund der schwächelnden Wirtschaft fallen die Steuereinnahmen nicht so hoch aus wie erwartet, aber trotzdem sollten mit den vorhandenen Einnahmen zahlreiche Herausforderungen begegnet werden. Vor diesem Hintergrund schätzt es der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt NRW) positiv ein, dass die Landesregierung mit dem vorgelegten Haushaltsplanentwurf im Kernhaushalt keine neuen Schulden aufnehmen möchte, nicht bei den Investitionen gespart wird und zusätzlich plant, in die Tilgung der aufgenommenen Sonderschulden der letzten Jahre einzusteigen. Die zur Aufstellung des Haushaltsplans getätigten Einsparbemühungen haben wir ebenso positiv wahrgenommen. Trotz dieser lobenswerten Anpassungen im Vergleich zum letzten Haushalt sieht der BdSt NRW noch weiteren Verbesserungsbedarf:

- Der Anstieg der Personalausgaben und der mit ihm verbundene Stellenzuwachs ist nicht im Sinne eines generationengerechten Haushalts, da dieser langfristig zu Mehrausgaben führen wird. Die Landesregierung sollte in den nächsten Jahren an einer Verringerung der Personalausgaben arbeiten.
- Aus dem Pensionsfonds sollte im nächsten Jahr die geplante erste Entnahme nicht erfolgen. Im Gegenteil: Um wirksam und nachhaltig Vorsorge zu treiben, ist finanzpolitisch geboten, dem Fonds mindestens 200 Millionen Euro jährlich zuzuführen.
- Es sollte schnellstmöglich ein Subventionsbericht vorgelegt werden. Nur so können alle Subventionen transparent nachvollzogen und Einsparungen identifiziert werden.
- Die Schulden der „Sondervermögen“ sollten schneller als bisher geplant getilgt werden, um ein weiteres Anwachsen der Zinskosten zu verhindern. Zudem sollte die Rücklage zur Schuldentilgung verwendet werden.

Steuereinnahmen des Landeshaushalts

Bis zur aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2023 ging die schwarz-grüne Koalition von Steuereinnahmen in Höhe von 78,6 Mrd. Euro aus. Obwohl diese mit der Steuerschätzung vom Mai auf 77,7 Mrd. Euro nach unten korrigiert werden mussten, steigen die Steuereinnahmen im Vergleich zum letzten Jahr um 3,4 Mrd. Euro auf eine Rekordhöhe an. Eine Übersicht der Steuereinnahmen ab dem Jahr 2000 im Anhang verdeutlicht ebenfalls die weiterhin hohen Steuereinnahmen, die dem Land zur Verfügung stehen. Die Haushaltslage ist somit zwar

schwieriger als erwartet, aber auch nicht schlecht. Trotzdem besteht aus Steuerzahlersicht in vielen Bereichen Handlungsbedarf.

Personalausgaben

Mit einem Anteil von etwa 34,5 Mrd. Euro sind die Personalausgaben nach den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen die größte Ausgabeposition im geplanten Haushalt für das Jahr 2024. Im Vergleich zum Jahr 2023 stiegen die Personalausgaben um rund 2,4 Mrd. Euro an. Bis 2027 sollen nach der aktuellen Finanzplanung die Personalausgaben sogar auf 36,7 Mrd. Euro anwachsen. Laut dem Finanzministerium ergibt sich der Anstieg zum einen aus der Einrichtung von insgesamt 2.710 zusätzlichen Stellen (bei einem gleichzeitigen Abbau von 1.282 Stellen), überwiegend in den Bereichen Innere Sicherheit sowie Schule und Bildung, und zum anderen aus dem zusätzlichen Bedarf für Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifierhöhungen sowie der Steigerung der Versorgungs- und Beihilfeausgaben.¹ Der Stellenzuwachs mag in den angesprochenen Bereichen wohlmöglich seine Berechtigung haben, allerdings sei angemerkt, dass Stellenzunahmen dauerhafte und mit der Zeit steigende Personalausgaben mit sich bringen. Eine stetige Ausweitung des Personalbestandes mit einem weiteren Anstieg der Pensionsverpflichtungen läuft der Haushaltskonsolidierung zuwider. Aus diesem Grund sollten die Stellenabbaupotentiale stetig überprüft und 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 eruieren, inwieweit staatliche Stellen eine Leistung noch selbst erbringen müssen oder eine Aufgabenübertragung in Betracht kommt. Es bedarf auf jeden Fall einer klaren Prioritätensetzung bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Nur so kann verhindert werden, dass der stetige Personalaufwuchs die Spielräume des Haushaltsgesetzgebers zunehmend einengt. Auch die Chancen der zunehmenden Digitalisierung der klassischen Verwaltungsarbeit sind konsequent zu nutzen, um eine weitere Ausdehnung der Personalausgaben zu begrenzen.

Pensionsfondsgesetz

Der heutige Stellenaufwuchs im Beamtenbereich sind die erhöhten Versorgungsausgaben der Zukunft. Bereits jetzt werden die Versorgungsausgaben zu einer erheblichen Belastung des Haushalts. Nach einer aktuellen Modellrechnung kann davon ausgegangen werden, dass bis zum Jahr 2028 die Versorgungsausgaben auf bis zu 10 Mrd. Euro jährlich ansteigen werden.² Das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ war ursprünglich dazu erdacht, einen Wechsel von einer umlagefinanzierten zu einer kapitalgedeckten Versorgungsleistung zu erreichen. Der BdSt hat diesen Systemwechsel seinerzeit ausdrücklich

¹ Vgl. Finanzplanung 2023-2027, [Microsoft Word - Finanzplanung 2023-2027_07.31_Änd.StK.Leis.MB.ÄndReinartz_ohne Markierung.docx \(nrw.de\)](#), S. 13f.

² Vgl. Vgl. Finanzplanung 2023-2027, [Microsoft Word - Finanzplanung 2023-2027_07.31_Änd.StK.Leis.MB.Änd-Reinartz_ohne Markierung.docx \(nrw.de\)](#), S. 14.

begrüßt. Allerdings war bereits in den letzten Jahren zu erkennen, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann: Die Einzahlungen in den Fonds wurden zunehmend verringert, auf zuletzt 200 Millionen Euro jährlich im Jahr 2018.

Damit nicht genug: Für das nächste Jahr plant die Landesregierung, erstmals Mittel aus dem Pensionsfonds zu entnehmen und gleichzeitig die Einzahlung der jährlichen 200 Millionen Euro einzustellen. Die Entnahme soll in Höhe der Zinsrendite von 343 Millionen erfolgen. So fehlen dem Fonds allein für das Jahr 2023 knapp 550 Millionen Euro. Dies kann nicht im Sinne einer nachhaltigen Finanzierung der Versorgungsleistungen sein. Wenn die Versorgungsleistungen in Zukunft zumindest zum Teil kapitalgedeckt finanziert werden sollen, muss zwingend im nächsten Jahr weiter in den Pensionsfonds eingezahlt und zugleich auf die Entnahme aus dem Fonds verzichtet werden. Außerdem müssten, wie auch vom Landesrechnungshof angemahnt³, sachgerechte Kriterien gesetzlich festgelegt werden, ab wann und in welchem Umfang Auszahlungen aus dem Fonds erfolgen können. Aus Sicht des BdSt NRW sollten frühestens ab dem Jahr 2030 erste Entnahmen möglich sein, weil erst ab diesem Zeitpunkt Beamte in größerer Anzahl in Pension gehen, die ihren Dienst seit Errichtung des Pensionsfonds und seiner Vorgänger ab dem Jahr 1999 angetreten haben.

Subventionen

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen sind der größte Ausgabenblock im Etatentwurf des Jahres 2024. Auch wenn der BdSt NRW einen Gestaltungswillen einer neuen Landesregierung anerkennt, so sieht er insbesondere die Schaffung zusätzlicher 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. Trotzdem müssen Förderprogramme transparent analysiert und auf ihre Wirksamkeit hin bewertet werden können. Es ist bisher aber 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 eine umfassende Transparenz. Es wird seit Jahren kein Subventionsbericht veröffentlicht, der die genannten Kriterien erfüllt und dem Transparenzanspruch der Öffentlichkeit Rechnung

³ Vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshof 2023, S. 47f.

trägt. Abschließend sei erwähnt, dass ein umfassender Subventionsbericht auch die Arbeit der Opposition erleichtern würde.

Nicht zu akzeptieren ist für den BdSt NRW, dass neben dieser anhaltenden Intransparenz selbst der Landesrechnungshof (LRH) nicht über Fördererlasse informiert wird, um diese prüfen zu können und dem Land Hinweise auf Schwachstellen geben zu können. Der LRH hatte in seinem aktuellen Jahresbericht auf den unzulässigen Verzicht seiner Expertise bei der Bewertung von Förderungen durch das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration in den Jahren 2016-2020 hingewiesen.⁴

Schulden und steigende Zinsausgaben

Die Schulden des Landes Nordrhein-Westfalen im Kernhaushalt betragen Ende des Jahres 2022 rund 164 Mrd. Euro. Allein in den letzten Jahren ist dieser Schuldenstand um 20 Mrd. Euro angewachsen. Nach der Zinswende der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung der hohen Inflation werden diese Schulden zu einer zusätzlichen Belastung für den Landeshaushalt. Die Zinskosten steigen im nächsten Jahr um 31 Prozent auf rund 3,7 Mrd. Euro an und werden bis 2027 voraussichtlich auf 4,4 Mrd. Euro anwachsen. Hier ist positiv zu bemerken, dass die Landesregierung auf lange Laufzeiten der Kredite gesetzt hat, um das Zinsänderungsrisiko klein zu halten. Dies stellt sich derzeit als kostensenkend heraus.

Trotzdem ist es im Sinne der Generationengerechtigkeit, schnellstmöglich die große Schuldenlast des Landes abzubauen. Die Landesregierung wird in diesem und im nächsten Jahr die Ende des Jahres 2022 zusätzlich aufgenommenen Schulden für das Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“ tilgen. Diese Kreditaufnahme haben der Bund der Steuerzahler NRW und der LRH in einer Anhörung des Landtags im Dezember 2022 als eindeutig verfassungswidrig kritisiert. Die jetzt vorgesehene Kredittilgung ist also allein aus rechtlichen Gründen dringend geboten. Außerdem sieht die Finanzplanung des Landes vor, in den nächsten Jahren 350 Millionen Euro jährlich der „Sonderschulden“ des NRW-Rettungsschirms zu tilgen. Geplant ist, diese Schulden in Höhe von insgesamt rund 15,8 Mrd. Euro innerhalb von 50 Jahren vollständig zu begleichen. Der BdSt NRW wiederholt seine Forderung, den Tilgungszeitraum von 50 Jahren deutlich zu verkürzen. Der Verband unterstützt den Vorschlag des Landesrechnungshofs, einen jährlichen Tilgungsbetrag von 500 Millionen Euro ab dem Jahr 2025 anzusetzen, um sich innerhalb von 32 Jahren von diesen Schulden zu befreien.

Ähnliches gilt auch für das Sondervermögen „NRW-Krisenbewältigung“, das über eine Milliarde Euro Verbindlichkeiten aufgenommen hat, die aber bisher nicht zur Krisenbewältigung eingesetzt wurden. Hier appelliert der BdSt NRW an die Landesregierung, die nicht benötigten

⁴ Vgl. Jahresbericht des Landesrechnungshofs 2023, S. 193-196.

Kredite schnellstmöglich zurückzuzahlen. Die bisher geplante Tilgungsrate von 80 Millionen Euro jährlich ab 2025 ist aus Steuerzahlersicht viel zu gering. Vielmehr ist es mit Blick auf die schwierige Etatsituation geboten, eine deutlich höhere Tilgungsrate zu beschließen, um die Schulden schneller begleichen zu können und somit Zinskosten zu vermeiden. Die immer noch hohen Steuereinnahmen lassen dies zu. Das Land muss nur den Mut haben, neue Prioritäten zu setzen.

Der BdSt NRW weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass vergangene Haushaltsjahre häufig besser abschlossen, als es ursprünglich geplant war. Diese Überschüsse verringern in jedem Fall die Notwendigkeit von Kreditaufnahmen und bieten regelmäßig sogar die Möglichkeit zu Sondertilgungen. Setzt sich diese Entwicklung auch in den nächsten Monaten bis zum Jahreswechsel 2023/2024 fort, könnte die allgemeine Rücklage aller Wahrscheinlichkeit nach aufgrund von Steuermehreinnahmen weiter befüllt werden. Diese Rücklage betrug Ende 2022 bereits 1,1 Milliarden Euro. Sofern es sich betriebswirtschaftlich rechnet, sollte mit Blick auf den hohen Schuldenstand des Landes die Rücklage aufgelöst und die freiwerdenden Beträge zur systematischen Schuldentilgung verwendet werden.

Neben den eigenen Schulden sollte das Land weiterhin aber auch die kommunalen Altschulden im Blick behalten. Als BdSt NRW haben wir wohlwollend zur Kenntnis genommen, dass diese Landesregierung gewillt ist, mit der Lösung des Altschuldenproblems der Kommunen endlich zu beginnen. Doch der erste Vorschlag der Kommunalministerin vom Sommer 2023 konnte weder die kommunalen Spitzenverbände noch den Bund der Steuerzahler NRW überzeugen. Aufgrund des aus Sicht zahlreicher Sachverständiger⁵ unzureichenden Konzepts zur Lösung der Altschuldenproblematik war es folgerichtig, den Einstieg in die Altschuldenlösung noch einmal zu verschieben. Eine neue Altschuldenlösung muss auf die Leistungsfähigkeit und die finanzielle Situation der NRW-Kommunen mehr als bisher Rücksicht nehmen und mit den Kommunen und dem Bund abgestimmt sein. Für den BdSt steht aber auch fest: Die verschuldeten Kommunen sollten in einem angemessenen Maße an ihrer Entschuldung beteiligt werden. Das Land muss ebenfalls einen fairen Anteil zur Schuldentilgung leisten. Orientierung zur Entschuldung der Kommunen bieten die aktuell erfolgreichen Ansätze etwa in Hessen, Niedersachsen und dem Saarland.

Fazit

Der Bund der Steuerzahler stimmt mit dem LRH in der Bewertung der aktuellen Finanzpolitik des Landes überein, dass sich Nordrhein-Westfalen zuletzt „von einer soliden und

⁵ Vgl. das Protokoll der Anhörung, APr 18/315.

generationengerechten Haushaltspolitik ein gutes Stück weiter entfernt“ habe und dass folgerichtig „alle Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen“ sind.⁶ Trotz der angesprochenen Verbesserungen in diesem Haushalt bleibt der Konsolidierungsdruck hoch. In diesem Sinne braucht NRW eine umfassende Aufgabenkritik. Ein „Weiter so“ kann es mit Blick auf die aktuellen Problemlagen nicht geben. Deshalb muss die Landesregierung jetzt beweisen, dass sie es ernst meint mit der von ihr beschworenen Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Die angekündigte strikte Ausgabendisziplin mit einer klaren Priorisierung muss deshalb noch erkennbarer werden.

⁶ Landesrechnungshofbericht 2023, S. XI, 44.

Anhang

Entwicklung der Steuereinnahmen im NRW-Landeshaushalt 2000 - 2024			
	Haushaltsplan - Entwurf	Haushaltsplan einschließl. Nachtragshaushalt(e)	Haushaltsergebnis
	(in Milliarden EUR)	(in Milliarden EUR)	(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	61,0
2021	62,0	62,5	68,2
2022	70,0	71,8	74,1
2023	75,4	74,4	
2024	77,7		