



15.11.2022

**Stellungnahme zu
Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des
Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023
(Haushaltsgesetz 2023)**

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.11.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Landesverband NRW, bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Gesamthaushalt 2023 abzugeben. Die DSTG kritisiert die kurze Frist zwischen der Veröffentlichung des Haushaltes und der Anhörung am 17.11.2022. Mit der Ergänzungsvorlage vom 08.11.2022 wird die vom Landtag gewünschte Vorlage einer schriftlichen Stellungnahme bis zum 15.11. zu einer besonderen Herausforderung.

Die DSTG ist der Auffassung, dass die Besonderheiten der Haushaltsaufstellung 2023, die notwendigen Befassungen und Beratungen auch eine spätere Verabschiedung des Haushaltes 2023 gerechtfertigt hätten.

1. Entwicklung des Gesamthaushaltes

Das Gesamtvolumen des Landeshaushaltes 2023 liegt ausweislich der vorliegenden Ergänzung zum Gesetzentwurf 104,68 Mrd. €. Die Landesregierung erwartet Steuereinnahmen von 74,37 Mrd. €. Die Summe umfasst bereits die Mindereinnahmen in Zusammenhang mit der Beteiligung des Landes an den anstehenden Steuerrechtsänderungen und aufgrund der Krisenbekämpfungspakete. Die Steuerfinanzierungsquote ist aufgrund der Sondereffekte und der Bildung einer Krisenbewältigungsrücklage in diesem Jahr nicht aussagekräftig. Im ursprünglich vorgelegten Kernhaushalt betrug sie 80,7 %. Die Eckpunkte des Entwurfs liegen auch ohne die Ergänzung in allen Bereichen deutlich über den Erwartungen, die im Finanzplan des Vorjahres für 2023 ausgewiesen wurden (Erwartung dort: Gesamtvolumen 86,4 Mrd. € - Einnahmen 69,4 Mrd. €).

Auch durch die Übersendung der Ergänzungsvorlage am 08.11.2022 wird deutlich, dass die Haushaltsdiskussion für 2023 in einem außergewöhnlichen politischen und gesellschaftlichen Umfeld erfolgt. Die DSTG geht davon aus, dass sich die Steuereinnahmen 2023 über das in der Ergänzung benannte Maß hinaus weiter erhöhen werden. Bereinigt man die dort ausgewiesenen Einnahmen lt. Novemberschätzung um die Belastungen durch den Landesanteil an neuen Bundesprojekten, liegen die Einnahmen im November 2022 erneut deutlich über den Erwartungen aus Mai 2022. Die DSTG geht davon aus, dass eventuelle konjunkturbedingte

Mindereinnahmen durch inflationsbedingte Einnahmenverbesserungen mehr als ausgeglichen werden.

Andererseits unterliegen die Ausgaben aufgrund der aktuellen (welt-)politischen Entwicklung einer nicht planbaren Dynamik. Die Inanspruchnahme der „allgemeinen Rücklage“ des Landes hat unmittelbare Auswirkungen auch über das Haushaltsjahr 2023 hinaus.

Für die mittelfristige Finanzplanung ist zu berücksichtigen, dass soweit die krisenbedingten Belastungen aus einmaligen Unterstützungsleistungen resultieren, keine unmittelbaren Folgerungen für zukünftige Landeshaushalte entstehen. Das gilt auch für mitfinanzierte Anteile an Maßnahmen des Bundes.

2. Abwicklung des NRW-Rettungsschirmes

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 waren bis 2022 einerseits die Corona-bedingten Sondermaßnahmen, andererseits die Deckung der pandemiebedingten Steuerausfälle. Mit der Ergänzung vom 08.11.2022 wird das Sondervermögen aufgelöst und die verbleibenden „Kreditermächtigungen“, die in der Vorlage als Vermögensbestand behandelt werden, dem Landeshaushalt zur allgemeinen Deckung weiterer Ausgaben zugewiesen.

Das ist schwer nachvollziehbar, da die Ausgabenermächtigung des Rettungsschirmes kein vorhandenes Kapital darstellte, sondern aus vom Land neu aufzunehmenden Krediten finanziert werden sollte. Der Unterschied zu einer „normalen“ Kreditaufnahme besteht lediglich in dem Umstand, dass mit dem Rettungsschirmgesetz eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen wurde.

Die Aufnahme der Tilgung der Schulden aus dem Sonderfonds bereits ab 2023 wird begrüßt.

3. Einrichtung der „Krisenbewältigungsrücklage“ schwer nachvollziehbar

Konjunktur- und krisenbedingte Förderprogramme gehören nach Auffassung der DSTG grundsätzlich in den Landeshaushalt. Vor diesem Hintergrund ist die Auflösung des Sondervermögens richtig. Die Landesregierung stellt in der Ergänzung unter Punkt I.4 zutreffend fest, dass mit der Umschichtung der Kreditermächtigung in eine Krisenbewältigungsrücklage ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz und Klarheit gemacht wird. Die DSTG teilt diese Einschätzung nur bedingt.

In welchem Umfang es sich bei der „Krisenbewältigungsrücklage“ um eine „Rücklage“ im Sinne des Haushaltsrechtes handelt, bleibt unklar. Rücklagen sind Überschüsse, die für bestimmte künftige Zwecke reserviert sind. Voraussetzung wären also in der Vergangenheit angefallene Haushaltsüberschüsse. Soweit Mittel aus der allgemeinen Rücklage in die neu begründete „Krisenbewältigungsrücklage“ umgeschichtet werden, ist dies aus der Sicht der DSTG nachvollziehbar. Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen erfüllen nach Auffassung der DSTG nicht das Kriterium eines rückstellungsbegründenden „Überschusses“.

Unabhängig von der nominellen Zuordnung bleibt es dabei, dass die besonderen Ausgaben im Zuge der Krisenbewältigung kreditfinanziert werden müssen. Mit der im Haushaltsgesetz verankerten Ermächtigung für das Ministerium der Finanzen, Ausgaben nach Entscheidung der Landesregierung und Einwilligung des HfAs des Landtages umzusetzen, bleibt die Ausgabentransparenz gesichert. Aus der Sicht der DSTG wäre es sachgerecht, die zusätzlichen Belastungen mit zusätzlichen Krediten, ohne Umweg über eine Krisenbewältigungsrücklage, zu finanzieren.

4. Globale Minderausgaben

Die globalen Minderausgaben wurden im Haushalt 2023 erneut erhöht. Im EzPl. 20 sind globalen Minderausgaben in der Position 972 00 nach Erhöhung in der Ergänzungsvorlage mit 1.147 Mio. € angesetzt. (98,5 Mio. mehr als 2022)

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) diene diese Position in 2021/2022 zumindest teilweise der Deckung der in den Ministeriumskapiteln aufgebauten und noch abzubauenen Stellen. Mit der Regierungsneubildung ist diese Begründung entfallen. Eine aktuelle Begründung, warum neben den globalen Minderausgaben an dieser Position festgehalten wird, ist nicht ersichtlich.

Bei allem Verständnis für die Notwendigkeit haushälterischer Freiräume gilt: Die Globalpositionen im Landeshaushalt 2023 sind zu hoch. Die Ansätze sind undifferenziert und widersprechen dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Mit diesen Haushaltsansätzen wird seit mehr als 10 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.

5. DSTG lehnt Nichteinzahlung in Pensionsfonds NRW ab

Die DSTG lehnt die Nichteinzahlung des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestzuführungsbetrags i.H.v. 200 Mio. € zum Pensionsfonds ab.

Mit dem Pensionsfondsgesetz wurden 2016 die bis dahin geltenden Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds zusammengeführt. Beide Sondervermögen dienten 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 hatten die Beamtinnen und Beamten des Landes die Einzahlungen in die damalige Versorgungsrücklage, heute Pensionsfonds finanziert. Die Kürzungen wirken bis heute fort und belaufen sich durch die Einkommensentwicklung auf ca. 800 Mio. € jährlich.

Die Landesregierung beabsichtigt im Jahr 2022 und den beiden Folgejahren keine weiteren Zuführungen zum Sondervermögen „Pensionsfonds“ (Kapitel 20 900 – 919 10) vorzunehmen. Sie verweist dazu auf Einzahlungen aus 2017, die sie in den Jahren 2023 bis 2025 auf die „Pflichteinzahlungen“ nach dem Pensionsfondsgesetz i.H.v. 200 Mio. € anrechnet.

Damit nutzt die Landesregierung Einzahlungen, die im Rahmen des Haushaltsvollzugs 2017 aus Überschüssen des Landeshaushaltes generiert wurden. Mit dieser Verschiebung werden die Grundsätze der Haushaltsklarheit und der periodengerechten Abgrenzung verletzt, auch wenn die im Pensionsfondsgesetz grundsätzlich mögliche Anrechnung nicht befristet ist. Es stellt sich die Frage, wann eigentlich entsprechende Übertragungs- und Anrechnungsmöglichkeiten „verjähren“. Bedarf es gesetzgeberischer Maßnahmen, um Rückgriffe auf verwendete Haushaltsüberschüsse weit zurück liegender Jahre zu verhindern?

6. Zahl der unbesetzten Stellen im Landeshaushalt auf dem Höchststand

Zum 01.07.2022 betrug die Zahl der unbesetzten Stellen in der Landesverwaltung insgesamt 23.791 Stellen (Vorlage 18/200). Dabei handelt es sich um einen neuen Höchststand. Soweit die Landesregierung neue Stellen ausbringt, hat sie durch eine deutliche Attraktivitätssteigerung dafür Sorge zu tragen, dass eine tatsächliche Besetzung dieser Stellen erfolgt. Unbesetzte Stellen führen seit Jahren zur Mehrbelastung der verbleibenden Beschäftigten. Oder kurz: Unbesetzte Stellen erledigen keine Arbeit.

Auffallend ist, dass die Zahl der unbesetzten Stellen in den Ministerialkapiteln deutlich geringer ausfällt als in den nachgeordneten Bereichen. Trotz regelmäßiger Steigerung. Offensichtlich ist hier die Attraktivität der Stellen in Aufgabenprofil und Dotierung gegeben.

Auch mit den begrüßenswert hohen Einstellungszahlen wird das Ziel einer ausreichenden Personalausstattung im Landesdienst in den kommenden Jahren nicht zu erreichen sein.

Die regelmäßigen Erfolgsmeldungen über hohe Einstellungsermächtigungen, z.B. im Bereich der Polizei, der Bildung oder der Finanzverwaltung, sind grundsätzlich nicht falsch. In Zusammenhang mit der Stellenbesetzung aber sind sie irreführend. Die Landesregierung verschweigt, dass die Summe der Altersabgänge und der Abgänge durch Kündigung (ca. 25 % schon während der Anwärterausbildung, Tendenz steigend) seit Jahren höher ist als die Summe aller Einstellungen. Das wird durch die steigende Zahl unbesetzter Stellen dokumentiert. Darüber hinaus führt die Einstellung von Anwärtern erst nach Abschluss der 2 – 3-jährigen Ausbildung/Studium zu einer Stellenbesetzung.

7. Niedrige Personalausgabenquote

Der Haushaltsentwurf 2023 weist im Kernhaushalt (ohne Ergänzung) mit 34,3 % die bisher niedrigste Personalausgabenquote des Landes NRW aus. Die Personalausgaben erhöhen sich, vor den im Vollzug zu erwartenden Budgeteinsparungen durch unbesetzte Stellen, um 4,5 % (1,4 Mrd. €).

Die niedrige Personalkostenquote macht deutlich, dass sowohl die Einnahmen des Landes wie auch die Mehrzahl der übrigen Ausgaben deutlich stärker ansteigen als die Personalkosten. Bereits jetzt ist absehbar, dass die Quote im Vollzug nochmal deutlich niedriger wird.

Die DSTG weist darauf hin, dass auch angesichts der anzuerkennenden Herausforderungen an den Landeshaushalt die wirtschaftlichen Interessen der Beschäftigten nicht auf der Strecke bleiben dürfen. In Zeiten einer hohen Inflationsrate und eines dynamischen Arbeitsmarktes reicht es nicht aus, dass sich die öffentlichen Arbeitgeber allein auf „sichere Arbeitsplätze“ und eine evtl. mögliche gute Work-Life-Balance berufen. Die gegenüber dem Vorjahr teilweise um 50 %

niedrigeren Bewerberzahlen unterstreichen diese Aussage eindrucksvoll. Der Fachkräftemangel ist längst im öffentlichen Dienst angekommen.

8. Vorschläge zu einem Strukturpaket für den öffentlichen Dienst in NRW

Die Rahmenbedingungen, also niedrige Personalausgabenquote, zu erwartende Reallohnverluste bei den Beschäftigten und steigende Steuereinnahmen, bieten Spielräume für die Auflage eines Strukturpaketes zur Stabilisierung der Einkommen der Landesbeschäftigten und zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Landesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt.

Die DSTG fordert die Landesregierung auf, seit Jahren überfällige strukturelle Maßnahmen zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes auf den Weg zu bringen. Die DSTG ist gemeinsam mit den Gewerkschaften zu Gesprächen bereit. Und macht dazu u.a. die folgenden Vorschläge:

1. Heimarbeiterpauschale, als Kostenbeitrag für Raum, Material, Betrieb:
10,-- € pro Nutzungstag.
2. Anhebung der Beamteneingangsbesoldung um je eine Besoldungsstufe.
3. Einführung neuer Spitzenämter (A 10, A 14, A17) mit Nachschlüsselung der Beförderungsmöglichkeiten.
4. Neuordnung der Erfahrungsstufen in der Besoldung hin zu einer für alle Stufen geltenden 10-teiligen Staffelung ohne unterschiedliche End- oder Eingangsstufen.
5. Tarif: Wegfall der Nutzung der Erfahrungsstufe 1 im TV-L / Einführung einer zusätzlichen Erfahrungsstufe 7 / Nutzung des vorzeitigen Stufenaufstiegs.
6. Angebot eines Job-Tickets/ Job-Fahrrads an alle Beschäftigten.
7. Wiedereinführung der 38,5 Stunden-Woche für alle.

Erläuterungen:

Zu 1: Mit der Pauschale beteiligt sich der Arbeitgeber NRW an den Kosten der Beschäftigten für die Bereitstellung des häuslichen Arbeitsraumes, der Einrichtung und dem Unterhalt.

Zu 4: Mit einheitlich 10 Erfahrungsstufen in allen Gruppen der A-Besoldung wird die Besoldung für Berufseinsteiger und für lebensältere Beamte bis A 11 verbessert.

Zu 6: Mit dem Angebot eines Jobtickets und/oder Zuschüssen zu einem Jobfahrrad kann die Landesregierung einen maßgeblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Zu 7: Die 41-Stundenwoche für Beamte in NRW ist der entscheidende Standortnachteil sowohl für die Nachwuchsgewinnung als auch für die Sicherung vorhandener Fachkräfte.

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Lehmann

DSTG Landesverband NRW