

Öffentliche Anhörung

**Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

## **Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2004**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 12/6200

in Verbindung damit:

## **Nachtragshaushaltsgesetz 2005**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 12/6201

**20. Januar 2005, Düsseldorf**

*Bund der Steuerzahler NRW e.V., Düsseldorf, schriftliche Stellungnahme*



1. Verdoppelung der Landesschulden innerhalb von 15 Jahren
2. Kreditaufnahme tangiert Verfassungsgrenze
3. Systematische „(Über)Schätzung“ der Steuereinnahmen
4. Kosmetik auf der Ausgabenseite ...
5. ... statt einer notwendigen Sparoffensive...
6. ... bei den Personalausgaben
7. ... bei den Sachausgaben
8. ... bei den Transferausgaben



Bund der Steuerzahler  
Nordrhein-Westfalen e.V

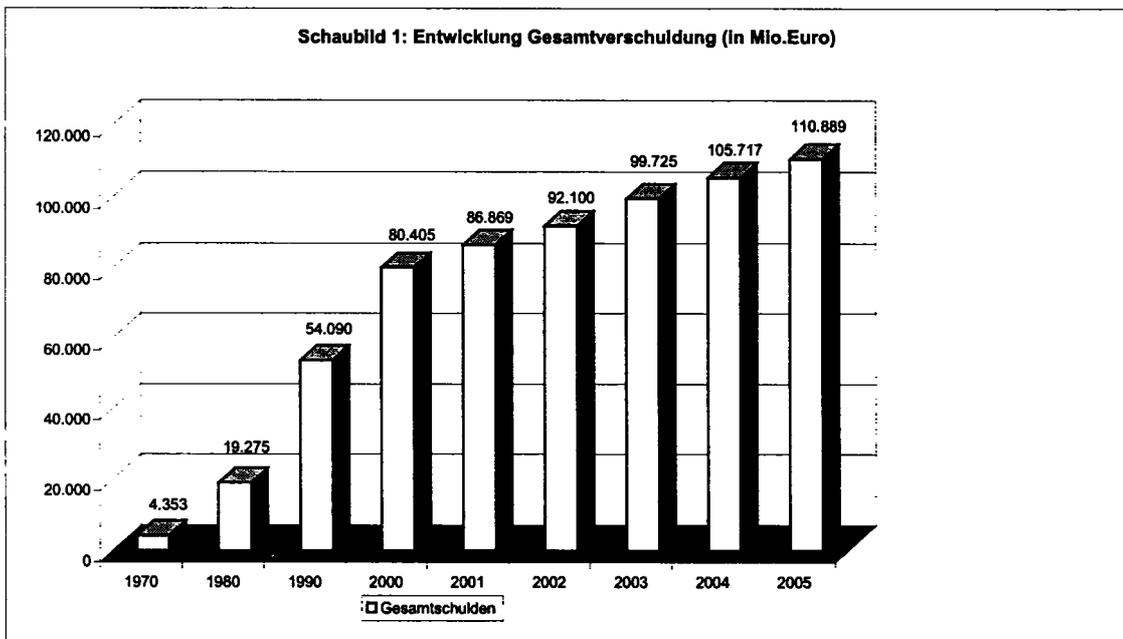
## 1. Verdoppelung des Schuldenbergs innerhalb von 15 Jahren

Die nordrhein-westfälischen Landesfinanzen befinden sich in einer tiefen Krise. Das zeigen der Doppelhaushalt 2004/2005 und seine Nachträge exemplarisch:

- trotz Kürzungen (Streichung des Urlaubsgeldes, Kürzungen beim Weihnachtsgeld bzw. der 13. Pension bei Beamten und Pensionären) steigen die Personalausgaben weiter an,
- trotz einer sehr niedrigen Inflationsrate wachsen die Sachausgaben weiter an,
- trotz einem historisch tiefen Zinsniveau steigen die Zinsausgaben
- trotz steigender Steuereinnahmen explodiert die Nettokreditaufnahme geradezu.

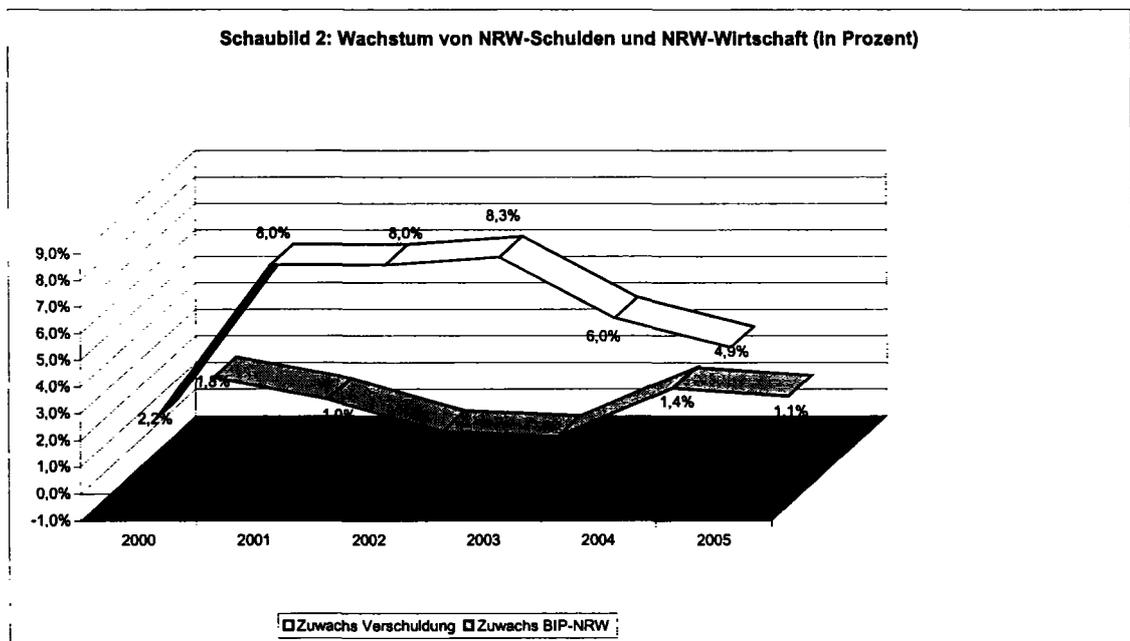
Während der Kabinettsbeschluss vom September 2003 und die folgenden Haushaltsgesetze für die Doppelhaushaltsjahre 2004/2005 noch Neuschulden von insgesamt 8,4 Milliarden Euro vorsahen, werden die Neuschulden mit den Kabinettsbeschlüssen zu den Nachträgen (November 2004) auf 12,1 Milliarden Euro (2004 = 6,9 Milliarden Euro; 2005 = 5,2 Milliarden Euro) steigen. Das sind exorbitante 44 Prozent. Der Gesamtschuldenstand steht damit bei 111 Milliarden Euro am Jahresende 2005.

Die Dynamik der Verschuldung des Landes NRW hat seit Mitte der 70er Jahre gewaltig zugenommen (Schaubild 1). Während immerhin knapp 45 Jahre ins Land gingen, bis die erste Hälfte der Landesschulden von 111 Milliarden Euro aufgenommen war, wird die zweite Hälfte in 15 Jahren (1990 bis 2005), also in nur einem Drittel der Zeit, aufgenommen.



In Anbetracht dieser Schuldenentwicklung kann ernsthaft nicht davon gesprochen werden, dass die Haushaltskonsolidierung mit dem Ziel der Rückgewinnung politischen Handlungsspielraums in der politischen Praxis vorrangig sei. Vielmehr stehen vordergründig Bemühungen im Fokus, eine konjunkturelle Aufwärtsentwicklung zu stützen.

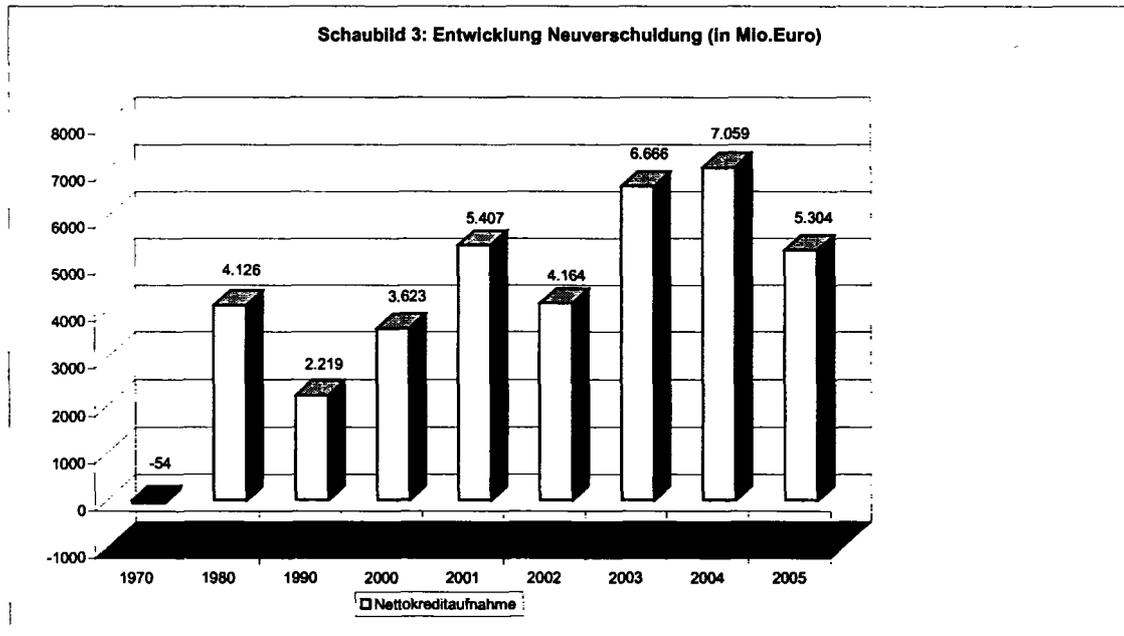
Argumentativ wird dabei sehr dünnes Eis betreten. Empirische Befunde sprechen eine andere Sprache. Trotz erheblicher Zuwächse bei der Verschuldung in den Jahren 2000 bis 2005 bleiben ganz offensichtlich merkbare konjunkturelle Impulse aus. Insgesamt lässt sich für diesen Zeitraum ein niedriges, zwischenzeitlich sogar absinkendes Wirtschaftswachstum feststellen (Schaubild 2 - Werte für das reale Bruttoinlandsprodukt entstammen dem im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit erstellten Gutachten „Konjunkturbericht 2005“ des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung bzw. für die Jahre 2004/2005 Schätzungen dieses Instituts).



Im Übrigen widerspricht die praktizierte Schuldenpolitik des Landes nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler dem Leitgedanken des Urteils des Verfassungsgerichts des Landes NRW vom 2.9.2003 zur Verfassungswidrigkeit der Landeshaushalte 2001/2002. Die Verfassungsrichter warnen ausdrücklich vor einem stetig wachsenden Schuldensockel und betonen die Verpflichtung des Gesetzgebers, Spielräume zur Schuldenbegrenzung oder -rückführung zu nutzen.

## 2. Kreditaufnahme tangiert Verfassungsgrenze

Die jährliche Neuverschuldung erreicht mit 7,1 Milliarden Euro (einschließlich der beiden Nachträge) 2004 ein bislang unerreichtes Niveau. Allein der zweite Nachtrag zum Haushalt 2004 lässt die Neuverschuldung nochmals um 830 Millionen Euro anwachsen (Schaubild 3).



Inzwischen ist die Nettokreditaufnahme auch zu einem haushaltsrechtlichen Problem ersten Ranges geworden. Die Verfassungswidrigkeit der Haushalte 2001 und 2002 ist inzwischen festgestellt worden. In den Jahren 2001 und 2002 konnte die Kreditobergrenze nur dank des Rückgriffs auf Rücklagen, die in den Jahren zuvor gebildet worden waren, unterschritten werden. Allerdings waren die Rücklagen nicht aus überschüssigen Steuereinnahmen, sondern aus Krediten verfassungswidrig „erwirtschaftet“ worden, wie das Verfassungsgericht des Landes befand.

Umstritten und im Zweifel vor das Verfassungsgericht des Landes zu bringen ist aktuell die Frage, ob und inwieweit die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts 2004 dadurch gewahrt werden kann, dass die Landesregierung unter Hinweis auf die Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts feststellt. Der Bund der Steuerzahler hatte bereits anlässlich der öffentlichen Anhörung zum ersten Nachtragshaushalt 2004 darauf hingewiesen, dass insbesondere die Darlegungspflichten - bezogen auf die Kreditaufnahme, die die Investitionen überschreitet - nicht ausreichend erfüllt wurden und sich dabei auf das Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit des nordrhein-westfälischen Doppelhaushalts 2004/05 von Prof. Dr. Dieter Birk vom 20.1.2004 bezogen. Diese grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen nach Auffas

sung des Bundes der Steuerzahler NRW auch nach Vorlage des Gesetzentwurfes für den zweiten Nachtragshaushalt 2004 weiter fort.

Im Rahmen der Anhörung zum ersten Nachtrag 2004 hat der Bund der Steuerzahler gleichermaßen auf die verfassungsrechtlich bedenklichen „Kommunalkreditierungen“ hingewiesen. Denn die „Stundung“ von zunächst 690 Millionen Euro zu viel überwiesener Zuweisungen aus dem Steuerverbund (in den Jahren 2003 und 2004) an die Kommunen und die spätere Verrechnung (im Jahr 2005) ist nichts anderes als eine kreditfinanzierte verdeckte Rücklage. Ihre Auflösung im laufenden Haushaltsjahr erlaubt es, die verfassungsmäßige Kreditobergrenze formal um 40 Millionen Euro zu unterschreiten. Materiell gesehen aber wird die Kreditobergrenze um 650 Millionen Euro überschritten. Mit den beiden Nachträgen zum Haushalt 2004 wird die kreditfinanzierte verdeckte Rücklage nochmals um insgesamt 352 Millionen Euro aufgestockt, aber erst im Jahre 2006 verrechnet.

Diese Mittel, so ist erneut zu kritisieren, könnten alternativ dazu eingesetzt werden, den aktuellen Kreditbedarf zu senken. Das Wirtschaftlichkeitsgebot, das nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs des Landes gleichermaßen eine Grenze für die Verschuldung des Landes zieht, wird verletzt und es wird der Verpflichtung zuwider gehandelt, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung zu nutzen. Die gegenteilige politische Praxis verstößt erneut gegen die Verfassung, zumal sich nach der unverbindlichen Finanzplanung abzeichnet, dass die Kreditobergrenze in 2006 – materiell gesehen – um rund 350 Millionen Euro überschritten wird.

### 3. Systematische „(Über)Schätzung“ der Steuereinnahmen

Begründet wird die permanent steigende Neuverschuldung vornehmlich mit ständig „nach unten“ korrigierten Steuerschätzungen, die entsprechend (gegen) zu finanzieren seien.

Das geschieht auch im Doppelhaushalt 2004/2005, wo die voraussichtlichen Steuereinnahmen durch entsprechende Ergänzungsvorlagen und Nachträge um rund 5 Milliarden Euro gegenüber den ursprünglichen Schätzungen herabgesetzt werden (Schaubild 4).

**Schaubild 4: Entwicklung der Steuereinnahmen im NRW-Landeshaushalt 2000-2005**

	<b>Haushaltsplan - Entwurf</b> (In Milliarden EUR)	<b>Haushaltsplan einschließl. Nachtragshaushalt(e)</b> (In Milliarden EUR)	<b>Haushaltsergebnis</b> (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	?
2005	37,8	34,4	?

Allerdings war bereits bei Verabschiedung des Doppelhaushalts klar, dass die Steuerschätzungen zu optimistisch waren. Nach dem Jahresabschluss für 2003, der die Basis für das Steueraufkommen in den nachfolgenden Jahren hätte sein müssen, lagen die Steuereinnahmen für das abgelaufene Jahr um 1,3 Milliarden Euro unter den Erwartungen. Nicht 34,7 Milliarden Euro, sondern 33,4 Milliarden Euro kamen in 2003 tatsächlich in die Landeskasse. Wäre auf dieser Grundlage solide geplant und die jährliche Zuwachsraten mit höchstens 1,5 Prozent bei den Steuereinnahmen zugrunde gelegt worden, hätten für 2005 lediglich 34,4 Milliarden Euro Steuereinnahmen veranschlagt werden dürfen, exakt der Ansatz, der sich nunmehr nach den letzten Steuerschätzungen für den Landeshaushalt ergibt.

Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler steckt „System dahinter“, wenn Haushaltsplan-Entwürfe grundsätzlich von zu hohen Einnahmen ausgehen. Denn so kann die verfassungsrechtlich vorgegebene Kreditobergrenze eingehalten werden, ohne entsprechende Kürzungen auf der Ausgabenseite vornehmen zu müssen.

Die Rückschau (Schaubild 4) zeigt, dass die prognostizierten Steuereinnahmen bereits seit Jahren tendenziell zu hoch angesetzt sind. Schon seit dem Jahr 2001 rechnet die Landes

regierung bei der Aufstellung der Haushalte fortwährend mit Steuereinnahmen, die später massiv korrigiert werden. So ging man noch in 2001 von Einnahmen in Höhe von 36,5 Milliarden Euro aus; im Ergebnis fehlten 2,9 Milliarden Euro. In 2002 betrug der Negativsaldo zwischen Haushaltsplanung und tatsächlichen Steuereinnahmen 1,7 Milliarden Euro, 2003 wuchs das Minus auf 3,7 Milliarden Euro an.

#### **4. Kosmetik auf der Ausgabenseite ...**

Verfassungsrechtlich bedenklich ist auch die Praxis der Landesregierung mit der Veranschlagung von so genannten Globalen Minderausgaben zu erreichen, dass die Investitionsausgaben formal höher sind als die Nettoneuverschuldung. Da nicht auszuschließen ist, dass die nur global und nicht genau bestimmten Minderausgaben von den einzelnen Ministerien auch bei den Investitionsausgaben „erwirtschaftet“ werden, kann die Kreditobergrenze der Landesverfassung leicht unterlaufen werden.

Der Landesrechnungshof NRW fordert deshalb, Globale Minderausgaben bei der Ermittlung der Kreditfinanzierungsgrenze zu berücksichtigen, „wenn die Differenz zwischen der Nettoneuverschuldung und den veranschlagten Investitionen geringer ist als diese Globalen Minderausgaben“. Um unbegrenzt hohe Einsparungen bei den Investitionen zu unterbinden, sei ein entsprechender Haushaltsvermerk anzubringen.

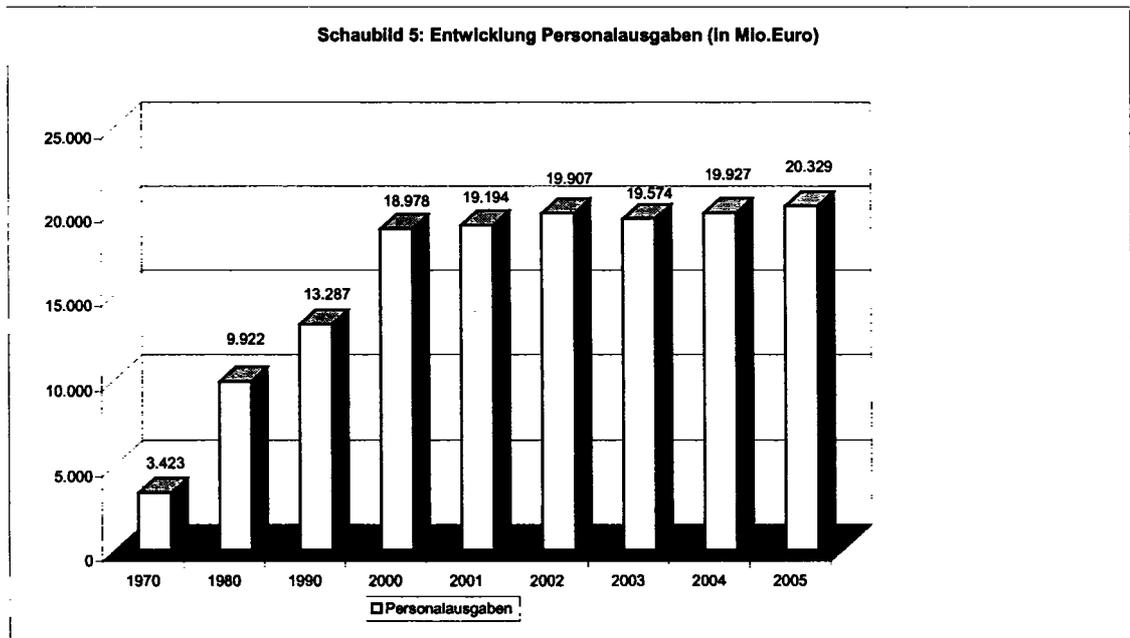
Die vom Landesrechnungshof für den Haushalt 2003 vorgetragenen Bedenken müssen auch für den Haushalt 2005 gelten. Denn es fehlt ein Haushaltsvermerk, der die Erwirtschaftung der Globalen Minderausgaben bei den Investitionsausgaben maximal auf die Höhe des Differenzbetrages zur Kreditobergrenze, die einschließlich des Nachtragsentwurfes bei 40 Millionen Euro liegt, beschränkt. Bei diesem Differenzbetrag liegen die Globalen Minderausgaben in Höhe von 260 Millionen Euro (einschließlich Nachtrag) erheblich darüber. Insofern bestehen hier verfassungsrechtliche Bedenken auch für das Haushaltsjahr 2005.

#### **5. ... statt einer notwendigen Sparoffensive...**

Die Kreditfinanzierungsgrenze der Landesverfassung wird ohne die dargelegte verfassungsrechtlich bedenkliche Praxis überhöhter Steueransätze, globaler Minderausgaben und Kommunalkreditierungen regelmäßig überschritten. Auf diese Weise setzt die Landesregierung eine unverantwortliche Schuldenpolitik fort und unterlässt weitere notwendige Einschnitte bei den Personal-, Sach- und Transferausgaben.

## 6. ... bei den Personalausgaben

Die Personalausgaben sind und bleiben eines des großen Problemfelder im Landeshaushalt was Niveau und Wachstum angeht. In 2004 stiegen die Personalausgaben auf 19,9 Milliarden Euro und in 2005 auf 20,3 Milliarden Euro an (Schaubild 5). Die Personal-Last-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben) liegt in 2004 und 2005 bei jeweils rund 41 Prozent. Die Personal-Steuer-Quote (Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen) steigt sogar – auf 58,8 Prozent in 2004 und 59,2 Prozent in 2005. Beide Quoten sollten nach früheren Erklärungen der Landesregierung im Jahresdurchschnitt auf maximal 40 Prozent (Personal-Last-Quote) bzw. 50 Prozent (Personal-Steuer-Quote) begrenzt werden. Im Übrigen wären beide Anteile noch höher, wenn es nicht im Jahre 2001 im Umfang von 220 Millionen Euro Ausgliederungen von Behörden aus dem Landeshaushalt im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung gegeben hätte.



Bemerkenswert ist, dass die verschiedenen Maßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben die dargelegte Entwicklung nicht entscheidend beeinflussen konnten bzw. können.

Immerhin wurden seit 1993 rund 21.000 Stellen mit kw-Vermerken (kw = künftig wegfallend) versehen, wovon inzwischen rund 2/3 auch tatsächlich abgebaut (realisiert) wurden (auf der Grundlage von über 70 Organisationsgutachten mit den daraus resultierenden Vorschlägen.)

Zudem schlagen durch die vom Landtag beschlossene Absenkung des Weihnachtsgeldes für Beamte und Pensionäre, die Abschaffung des Urlaubsgeldes sowie die Verlängerung der

Arbeitszeit Einsparungen von 464 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2004 und rd. 600 Millionen Euro in 2005 zu Buche.

Offensichtlich werden die positiven Effekte aber durch umfangreiche Neueinstellungen von Beamten und Angestellten im Schul- und Polizeibereich sowie durch steigende Zahlen bei den Versorgungsempfängern und die damit einhergehenden Pensionskosten, für die im Landeshaushalt nur marginale Vorsorge getroffen ist, überkompensiert.

So ist der den „Fonds für die Versorgungsausgaben des Landes NRW“ ergänzende Kapitalstock, in den pro Jahr und Beamten 6.000 Euro eingezahlt werden sollten, bislang nicht eingerichtet worden. Erstmalig und einmalig erfolgt die Einzahlung von 36 Millionen Euro mit dem zweiten Nachtrag 2004 in den bereits bestehenden Versorgungsfonds, wodurch sich die Nettokreditaufnahme für 2004 entsprechend erhöht. Nach den Ergebnissen der Fortschreibung der Modellrechnung „Alterslast“ werden die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und damit die Versorgungsausgaben bis zum Jahr 2030 progressiv ansteigen. Belief sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger im Jahr 2001 noch auf rd. 130.000 Personen, für die rd. 3,8 Milliarden Euro an Versorgungsausgaben aufzubringen waren, so werden im Jahr 2040 rd. 233.000 versorgungsberechtigte Personen den Haushalt mit Versorgungsausgaben i.H. v. 6,8 Milliarden Euro belasten.

Um die Personalausgaben dauerhaft zu senken sind nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler die folgenden Maßnahmen zu ergreifen:

Das Sparpotenzial (aus den über 70 Organisationsgutachten) muss zeitlich zügiger und nachhaltiger ausgeschöpft werden. Selbst nach zehn Jahren sind immer noch 1/3 der kw-Vermerke nicht realisiert.

Entsprechend der von 38,5 auf 41 Stunden erhöhten Arbeitszeit für Beamte ist auch die Arbeitszeit der Angestellten und Arbeiter im Rahmen neuer tarifvertraglicher Vereinbarungen zu erhöhen. Die Erhöhung der Arbeitszeit muss zu weiteren Stelleneinsparungen führen, wie dies bereits durch entsprechende kw-Vermerke bei den Beamten geschieht. Mit dem Ausstieg der Länder aus der Tarifgemeinschaft der Länder müssen die entsprechenden Beschlüsse zum Weihnachts- und Urlaubsgeld für die Beamten auch auf den Angestelltenbereich übertragen werden.

Das Zulagensystem für den öffentlichen Dienst muss kritisch überprüft und insbesondere die Ministerialzulage ganz abgeschafft werden.

Das trotz aller Reformansätze noch zu hohe Versorgungsniveau der Beamten ist durch Abschaffung der 13. Monatspension und Änderung der Bemessungsgrundlage für die Altersversorgung (Koppelung der Beamtenpension an die Besoldung über die gesamte Dienstzeit) einzudämmen.

Durch Vermeidung von Unterrichtsausfällen, die nicht krankheitsbedingt sind (Konferenzen, unterrichtsfreie Tage, Fortbildungen), ist eine bessere Unterrichtsversorgung mit vorhandenen Kapazitäten zu gewährleisten

Es ist zu überprüfen – insbesondere mit Hilfe des Projekts „Aufgabenerhebung NRW“ – , inwieweit staatliche Stellen eine Leistung noch selber erbringen müssen. Die Frage nach dem Wie führt dann zu einer Vielfalt unterschiedlicher Organisationsformen („Public-Private-Partnership“ / „Outsourcing“).

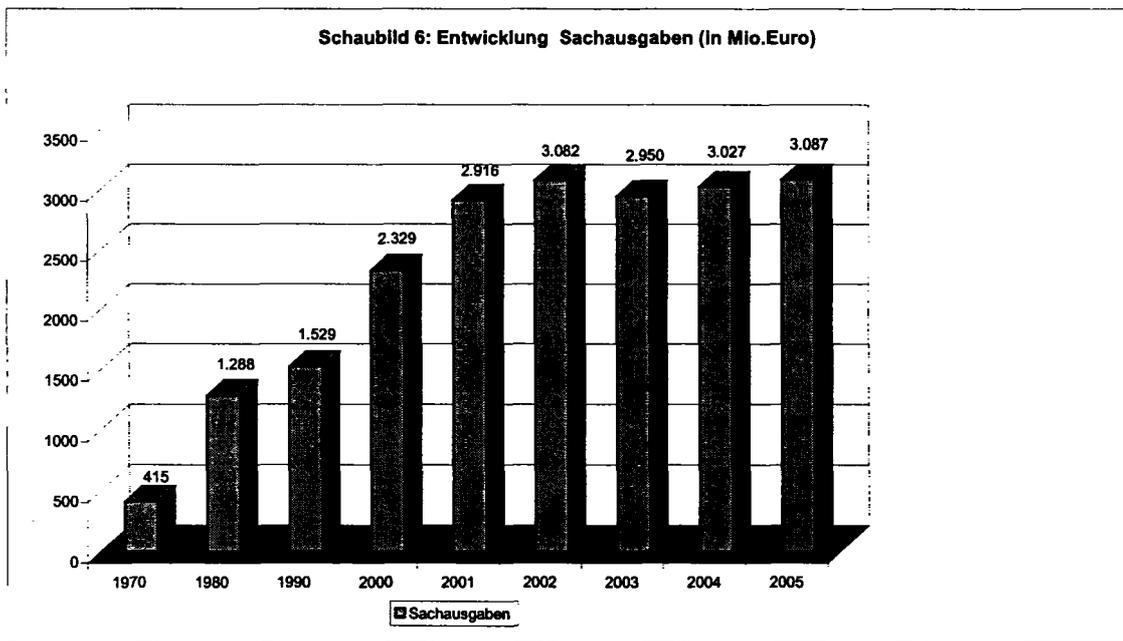
Personalkosteneinsparungen können insbesondere auch durch verstärkte Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in die Kameralistik erreicht werden. Dazu zählen die flächendeckende Einführung einer dezentralen Budgetverantwortung sowie einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Weitergehende Überlegungen zur Begrenzung der Personalausgaben sind auch hinsichtlich zusätzlicher Einschnitte bei der Beihilfe für Beamte und des bisherigen Ausschlusses von betriebsbedingten Kündigungen anzustellen.

## 7. ... bei den Sachausgaben

Auf relativ konstantem Niveau bewegen sich in den letzten Jahren die Sachausgaben. Sie sollen in 2004 auf 3,0 Milliarden Euro und in 2005 auf 3,1 Milliarden Euro belaufen (Schaubild 6). In diesen Summen sind Ausgaben für zu zahlende Mieten in Höhe von rund einer Milliarde Euro, Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes einschließlich verschiedenartigster Beschaffungen, Aufwendungen für durch Dritte erbrachte Reinigungsleistungen sowie für Gutachtenvergabe und Öffentlichkeitsarbeit enthalten. Hier sieht die Landesregierung mit Blick auf negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte die Kürzungsmöglichkeiten ausgeschöpft.

Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler liegen im Regelfall den einzelnen, zum laufenden Sachaufwand zählenden Ausgabearten keine (zumindest längerfristigen) rechtlichen bzw. vertraglichen Bindungen zu Grunde, so dass bei diesen Ausgaben kurzfristige Einsparungen durchaus möglich sind.



Eine Begrenzung des laufenden Sachaufwandes ist beispielsweise durch Überprüfung der Mietzahlungen, Beschaffungen, Gutachtertätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit denkbar.

Mit einer zentralen Bewirtschaftung von Gebäuden und Flächen lassen sich nach Expertenansagen in erheblichem Umfang Einsparungen erzielen. Dazu liegen im kommunalen Bereich inzwischen auch positive Erfahrungen vor. Vor diesem Hintergrund hat das Land

richtige Weichenstellungen vorgenommen, als es mit der Errichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebes (zum 1.1.2001) eine Professionalisierung der Bewirtschaftung der 1.500 Grundstücke und 4.781 Gebäude im Landesbesitz vorgenommen hat. Ähnliche Überlegungen sollten für die vom Land gemieteten und gepachteten Flächen und Gebäude angestellt werden, um letztlich eine Verringerung der Miet- und Pachtausgaben erreichen zu können.

Weitere Sparpotenziale sehen Organisationsberater bei öffentlichen Beschaffungen. Auch hierbei haben einige Kommunen bereits eine Vorreiterrolle gespielt, indem sie Einkaufskooperationen gebildet und durch Sammelbestellungen Aufträge gebündelt haben. Neben den so erzielten Preisvorteilen können sich durch die elektronische Abwicklung des Beschaffungsprozesses im Internet (E-Procurement) weitere Einspareffekte ergeben. Erstmals wickelte die Landeshauptstadt Düsseldorf Anfang 2002 eine Ausschreibung – die Beschaffung des gesamten städtischen Büromaterialbedarfs – komplett über das Internet ab. Eine im Jahre 2002 durchgeführte Machbarkeitsstudie zur Identifizierung von Möglichkeiten zu Wirtschaftlichkeitsverbesserungen im Bereich des Beschaffungswesens des Landes ist zu dem Ergebnis gelangt, dass dort erhebliche Potenziale vorhanden sind, die nun zügig ausgeschöpft werden sollten.

Auf konstant hohem Niveau befinden sich auch in den Doppelhaushaltsjahren die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung mit jeweils rd. 11 Millionen Euro. Sie sollten sich auf wirklich wichtige Projekte beschränken.

Aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1789 zur „Berater- und Gutachtertätigkeiten für die Landesregierung im weiteren Sinne“ geht hervor, dass sich das Volumen aller Auftragsvergaben in dieser Legislaturperiode auf rund 82 Millionen Euro in mehr als 1.000 Fällen summiert und die überwiegende Anzahl der Vergaben freihändig erfolgte. Der Bund der Steuerzahler vertritt die Ansicht, dass nicht zuletzt aus Wirtschaftlichkeitsgründen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben ist und sich eine Reihe von Gutachten erübrigten, wenn auf den Sachverstand der einzelnen Ministerien zurückgegriffen würde.

Eine Kürzung des Haushaltsvolumens für Sachausgaben um 10 Prozent würde nach Auffassung des BdSt nicht zu negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen.

## 8. ... bei den Transferausgaben

Wichtigster Ausgabenblock neben den Personalausgaben sind die Transferausgaben. Dies sind Leistungen des Staates an Dritte, denen unmittelbar keine Gegenleistungen zuzurechnen sind. Dazu zählen nicht nur freiwillige Leistungen, sondern auch Ausgaben, die durch Gesetz gebunden sind. Diese Finanzhilfen, Zuwendungen und Subventionen erhalten öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen oder Unternehmen als laufende Zuweisungen und Zuschüsse oder als Investitionsfördermaßnahmen.

Inzwischen wurden vom Finanzministerium zwei „Förderberichte“ erstellt, die im Einzelnen die Förderaktivitäten des Landes wiedergeben und damit weitgehend die Transferausgaben darstellen. Das Volumen beträgt in den Doppelhaushaltsjahren beinahe konstant 6,8 Milliarden Euro. Dies zeigt, dass die Reduzierung der Transferausgaben durch Kürzungen bei Leistungsgesetzen und Förderprogrammen in Höhe von rund 380 Millionen Euro im Haushaltsplan 2004 und von rund 440 Millionen Euro im Haushaltsplan 2005 nur als ein erster Einstieg in den Subventionsabbau im weiteren Sinne verstanden werden kann. Weitere Reduzierungen müssen unbedingt fortgesetzt und beschleunigt werden. Ansatzserhöhungen dürfen nur Ausnahmen sein. Als Ansatzpunkte zum Subventionsabbau seien beispielhaft genannt:

Die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle an die Kraftwerke und an die Stahlindustrie stellen mit einem geplanten Volumen von jeweils 494 Millionen Euro in 2004/2005 einen der größten Einzelposten unter den Transferausgaben dar. Durch die Einstellung der Steinkohleförderung in Deutschland würde die Sicherheit der Energieversorgung, so der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, nicht gefährdet. Seiner Empfehlung im Herbstgutachten 2003 für den Bund, die Zuschüsse zügig zurückzuführen, sollte sich das Land Nordrhein-Westfalen uneingeschränkt anschließen. Dies scheint um so mehr angebracht zu sein, als die Verschiebung von Auszahlungsbeträgen aus den Jahren bis 2005 auf die Jahre 2011 bis 2020 in einem Volumen von 572 Millionen Euro (Stundung der Kohlebeihilfen) die Frage aufwirft, ob die Deutsche Steinkohle AG (DSK) ohnehin mehr Subventionen erhält als notwendig.

Viele Subventionsbereiche sind mischfinanziert. Beim Zusammenwirken von Bund und Ländern oder Ländern und Kommunen beispielsweise sind hohe Effizienzverluste zu befürchten und Anreize zu übermäßig hohen Ausgaben gegeben. Die Ausgabenanreize sind bedingt durch bloße Teilzuständigkeiten bei der Finanzierung oder durch Doppel- und Mehrfacharbeiten in speziellen Abstimmungs- und Koordinierungsgremien. Die Versu

chung ist groß, Projekte zu realisieren bzw. Ausgaben zu tätigen, die bei alleiniger Finanzierungsverantwortung nicht getätigt oder zumindest in bescheidenerem Umfang durchgeführt worden wären. Dies ist auch das Ergebnis einer unveröffentlichten Untersuchung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit über Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes. Sie sollten demnach „grundsätzlich aufgegeben, zumindest aber entwirrt“ werden.

Mischfinanziert von Bund und Land sind vor allem die Forschungsförderung, die Förderung von regionalen Wirtschaftsstrukturen sowie die Förderung der Agrar- und Forstwirtschaft. Zwecks Neuorientierung könnte beispielsweise erwogen werden, dem Bund die volle Verantwortung für die Förderung der Institute der Max-Planck-Gesellschaft und der so genannten Großforschungseinrichtungen zuzuweisen; dagegen könnte die Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft und weiterer Einrichtungen der „Blauen Liste“ in Länderkompetenz übergehen. Immerhin kommt es durch organisatorische Veränderung bei der Gemeinschaftsaufgabe Wirtschaftsförderung bereits im Nachtragshaushalt 2005 zu einer Absenkung der Ausgaben in Höhe von 2,8 Millionen Euro. Auf jeden Fall aber sollte die Landesregierung die Reformüberlegungen des Bundesbeauftragten aufgreifen und in den Themenkatalog der Föderalismuskommission einbringen.

Ausgesprochen umfangreich sind die von Land und Kommunen mischfinanzierten Projekte zur Verbesserung der sozialen, kulturellen, sportlichen und technischen Infrastruktur in den Städten und Gemeinden. Deshalb begrüßt es der Bund der Steuerzahler, dass die SPD-Landtagsfraktion eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung dieser gemeinsam von Land und Kommunen getragenen Aufgaben eingesetzt hat. Allerdings muss es hierbei auch um die Verminderung von finanziellen Leistungen und nicht alleine um eine Konzentration der Förderschwerpunkte gehen.

Auf den Prüfstand gehören die Einrichtungen, Gesellschaften und Landesbetriebe. Bereits in seinem Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform aus dem Jahre 1999 hat Professor Hesse einen erheblichen Reformbedarf bei den Einrichtungen des Landes wegen der über Jahrzehnte hinweg feststellbaren zunehmenden Spezialisierung und Differenzierung festgestellt. So falle auf, dass die Anzahl ähnlich gelagerter oder doch zumindest verwandter Einrichtungen ungewöhnlich groß ist. Allein in den Geschäftsbereichen des Innen- und Justizministeriums finden sich neun Einrichtungen, die mit Aus- und Fortbildung befasst sind. Der Landesrechnungshof seinerseits hat in einem Sonderbericht und dem Jahresbericht 2003 erhebliche Wirtschaftlichkeitsdefizite bei den von ihm untersuchten Gesellschaften, an denen das Land beteiligt ist, (Gesellschaft für Wirtschaftsförderung/GfW; Projekt Ruhr GmbH; Bildungszentrum für die Entsorgungs- und Wasserwirtschaft GmbH/BEW), konstatiert. Es ist zu vermuten, dass das für weitere vom Land bezuschusste Gesellschaften zutrifft. Außerdem werden die älteren Landesbetriebe (Landes

amt für Datenverarbeitung und Statistik NRW; Landesvermessungsamt NRW; Geologischer Dienst NRW; Landesbetrieb Straßenbau NRW; Landesbetrieb Mess- und Eichwesen NRW) und der zum 1.1.2005 neu zu gründende Landesbetrieb Forst (gemäß Nachtragshaushalt 2005) noch in erheblichem Umfang aus Landesmitteln bezuschusst, obwohl es erklärte Absicht der Landesregierung ist, dass sie ihre Leistungen gegen Entgelt anbieten und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden mit dem Ziel, mindestens kostendeckend zu arbeiten.

Vorstellbar ist, dass

- die Förderung von Gesellschaften (wie der GW, BEW, Medien GmbH) oder der neuen Landesbetriebe auf Null zurückgeführt wird,
- Schulungseinrichtungen der einzelnen Ressorts zusammengefasst werden (z.B. die diversen Fortbildungseinrichtungen im Bereich des Innenministeriums),
- Einrichtungen verstärkt integriert werden (z.B. die zentralen polizeitechnischen Dienste
- in einer zentralen Landespolizeiverwaltung oder die Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in die allgemeinen Fachhochschulen),
- wissenschaftliche und gutachterliche Tätigkeiten der landeseigenen Forschungseinrichtungen von Universitäten/Externen erbracht werden (z.B. im Falle des Landesinstituts für das Bauwesen oder des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung).

Notwendig ist, dass die mit den Förderberichten nunmehr geschaffene Transparenz bei den Transferausgaben dazu genutzt wird, die Subventionen vorbehaltlos auf den Prüfstand zu stellen. Dies kann sicherlich nicht dadurch annähernd als erledigt angesehen werden, dass sich ausschließlich der Haushalts- und Finanzausschuss auf einer seiner Sitzungen einmalig damit befasst. Dies muss eine permanente Aufgabe aller Abgeordneter werden.

**Übersicht über die Entwicklung der Haushaltseckdaten zwischen 1970 und 2005**

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	<b>Rechnungsergebnisse</b>							<b>Haushaltsansätze</b>	
<b>I AUSGABEN</b>									
Personalausgaben	3.423	9.922	13.287	18.978	19.194	19.907	19.574	19.927	20.329
Personal-Last-Quote	37,0%	37,7%	38,6%	41,1%	40,5%	41,7%	41,3%	40,9%	41,1%
Personal-Steuer-Quote	45,7%	54,8%	49,0%	50,2%	57,1%	55,4%	58,6%	58,8%	59,2%
Sachausgaben	415	1.288	1.529	2.329	2.916	3.082	2.950	3.027	3.087
Zinsausgaben	91	1.013	3.508	4.322	4.439	4.593	4.670	4.699	4.717
Zins-Last-Quote	1,0%	3,8%	10,2%	9,4%	9,4%	9,6%	9,8%	9,6%	9,5%
Zins-Steuer-Quote	1,2%	5,6%	12,9%	11,4%	13,2%	12,8%	14,0%	13,9%	13,7%
Tilgungsausgaben	93	315	121	156	92	250	128	165	144
Lfd. Zuweisg./Zusch.	2.907	8.375	10.946	15.700	16.450	15.658	15.412	16.028	15.139
Investitionsausgaben	2.359	5.893	5.106	4.695	4.346	4.237	4.684	4.916	6.422
Investitionsquote	25,5%	22,4%	14,8%	10,2%	9,2%	8,9%	9,9%	10,1%	13,0%
Bes.Finanzausg.	177	33	103	1.350	659	154	7	-47	-402
<b>II EINNAHMEN</b>									
Steuereinnahmen	7.485	18.103	27.109	37.797	33.639	35.924	33.399	33.900	34.340
Sonstige Einnahmen	1.907	4.194	5.129	6.051	9.001	7.615	7.330	7.738	9.780
Schuldenaufnahme	73	4.543	2.362	3.681	5.456	4.339	6.695	7.078	5.316
<b>III GESAMTHAUSHALT</b>									
Haushaltsvolumen	9.465	26.839	34.600	47.529	48.096	47.878	47.424	48.716	49.436
bereinigt	9.254	26.319	34.459	46.179	47.437	47.763	47.417	48.712	49.432
Kreditmarktschulden	1.252	15.373	49.544	76.700	83.136	88.500	96.184	102.300	107.600
Nettokreditaufnahme	-54	4.126	2.219	3.623	5.407	4.164	6.666	7.059	5.304
Gesamtschulden	4.353	19.275	54.090	80.405	86.869	92.100	99.725	105.717	110.889

Düsseldorf, den 17. Januar 2005