



# Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/149**

Alle Abg

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-367

E-Mail: [poststelle@lrh.nrw.de](mailto:poststelle@lrh.nrw.de)  
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie  
verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Herr Behrens**

Durchwahl 3896-359

Aktenzeichen G. K. - 172 E 7 - 222

Datum *24*.11.2017

**„Gesetz über die Feststellung des 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

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 27.11.2017

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 27.11.2017 eine Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

**Anlage**





**Stellungnahme  
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**zum**

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

**und zum**

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

Gesetzentwürfe der Landesregierung vom 07.11.2017,  
Drucksachen 17/800 und 17/1111

**für die**

**Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses**

**am 27.11.2017**

**Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 wird eine „schwarze Null“ – eine Nettoneuverschuldung von 0 € – ausgewiesen. Diese wird durch Sondereffekte und Verlagerung von Belastungen in andere Haushaltsjahre oder auf andere Einheiten erreicht. Zu nennen sind hier insbesondere:**

- **Rückabwicklung der Sondertilgungen des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ im Haushaltsjahr 2017 (hierdurch ergeben sich Mehreinnahmen von rund 69 Millionen € für 2018, rund 537 Millionen € für 2019 und rund 393 Millionen € für 2020),**
- **Einnahmen von 100 Millionen € aus der finanziellen Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der durch den Nachtragshaushalt 2017 um 250 Millionen € aufgestockten Krankenhausinvestitionsförderung, die nicht in dieser Form und Höhe fortgesetzt wird,**
- **Globale Mehreinnahmen von 75 Millionen € aus einer erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben, die im Haushaltsplanentwurf 2018 nicht näher erläutert werden,**
- **gesetzmäßiger Wegfall der aus den Personalausgabentiteln zu leistenden Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ (für 2017 betragen die Ansätze noch 510 Millionen €),**
- **Finanzierung des Programms „Gute Schule 2020“ über Kredite der NRW.BANK anstelle einer direkten Finanzierung aus dem Landeshaushalt, wodurch im Haushaltsplanentwurf 2018 die Etatisierung zusätzlicher Ausgaben von mindestens 500 Millionen € entfällt,**
- **Ausgestaltung des Trägerrettungsprogramms für Kindertageseinrichtungen (die gesamten Ausgaben für dieses Programm von 500 Millionen € wurden im Nachtragshaushalt 2017 etatisiert, obwohl die Leistungen von den Trägern bis 2018/2019 in Anspruch genommen werden können),**

- **Reduzierung der Zuführungen an den „Pensionsfonds“ auf nur 80 Millionen €, weil 120 Millionen € als Vorauszahlung im Haushaltsjahr 2017 geleistet werden sowie unterbliebene Rückkehr zu der einst geplanten Pensionsvorsorge (für 2018 waren Zuführungen von 900 Millionen € an das vorherige Sondervermögen „Versorgungsfonds“ vorgesehen) und**
- **Erteilung einer Kreditermächtigung von 2.276 Millionen € an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (in Höhe ihrer Inanspruchnahme kann im Landeshaushalt eine eigene Kreditaufnahme unterbleiben).**

**Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen mit hohen Steuereinnahmen und vergleichsweise niedrigen Zinsausgaben muss es das Ziel sein, einen materiell ausgeglichenen Haushalt ohne Sondereffekte und Belastungsverlagerungen zu erreichen oder gar – wie von der Landesregierung angekündigt – Überschüsse zu erzielen. Mit Letzteren sollten primär die Verschuldung abgebaut bzw. der impliziten Verschuldung begegnet und notwendige Investitionen in die Infrastruktur finanziert werden. Um dies zu erreichen, ist eine weitere Konsolidierung des Haushalts auf der Ausgabenseite erforderlich.**

## **0. Vorbemerkung**

Ausführliche Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen hat der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) in den sieben Beiträgen des Teils A des diesjährigen Jahresberichts 2017 getroffen.<sup>1</sup> Die Sachstandsdarstellungen zu diesen Beiträgen wurden mit Schreiben vom 23.10.2017 aktualisiert.<sup>2</sup> Diese Unterlagen waren Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 14.11.2017.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Drucksache (Drs.) 17/600 (Jahresbericht 2017, S. 23 bis 99). Die Jahresberichte können auf der Internetseite des LRH abgerufen werden: [www.lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/jahresberichte](http://www.lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/jahresberichte).

<sup>2</sup> Vorlage 17/210, Anlage „Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Teil A des Jahresberichts 2017, S. 23 ff.“.

<sup>3</sup> Einladung 17/82.

Darüber hinaus hat der LRH zu den wesentlichen Inhalten der Gesetzentwürfe „Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2017 (Nachtragshaushaltsgesetz 2017)“ und „Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2017)“<sup>4</sup> im Rahmen der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 28.09.2017 schriftlich Stellung genommen und darin auch in einer abschließenden Bemerkung die Haushaltssituation bewertet.<sup>5</sup> Zudem ergänzte er auf die Frage eines Landtagsabgeordneten in der Anhörung seine Ausführungen zu der Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ in einer weiteren schriftlichen Stellungnahme.<sup>6</sup>

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diese aktuellen Äußerungen des LRH verwiesen und nachfolgend vornehmlich auf Neuerungen durch die Entwürfe des Haushaltsgesetzes 2018 und des Haushaltsbegleitgesetzes 2018 einschließlich des Haushaltsplanentwurfs 2018<sup>7</sup> eingegangen. Angesichts der kurzen Frist zur Abgabe dieser Stellungnahme und des Umfangs der Beratungsgegenstände sowie der erst sehr spät veröffentlichten Erläuterungsbände zu den Einzelplänen des Haushaltsplanentwurfs 2018<sup>8</sup> kann der LRH aufgrund der allein leistbaren cursorischen Prüfung der Unterlagen nur auf einzelne Aspekte eingehen, deren Behandlung ihm besonders wichtig erscheint:

## 1. Steuereinnahmen

Die im Haushaltsplanentwurf 2018 etatisierten Steuereinnahmen von insgesamt 58.009 Mio. € übersteigen die entsprechenden Ansätze für das Haushaltsjahr 2017 unter Berücksichtigung der Erhöhung durch den Nachtragshaushalt von 56.222 Mio. € – im ursprünglichen Haushalt 2017 waren noch Steuereinnahmen von 54.957 Mio. € veranschlagt<sup>9</sup> – um 1.787 Mio. € bzw. rd. 3,2 v. H.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Drs. 17/538 und 17/539.

<sup>5</sup> Stellungnahme 17/28.

<sup>6</sup> Stellungnahme 17/30.

<sup>7</sup> Durch einen Internetlink wurde auf die pdf-Datei des 3.231 Seiten umfassenden Entwurfs des Haushaltsplans 2018 hingewiesen.

<sup>8</sup> Insbesondere wurde der Einführungsbericht zum Einzelplan 20 erst am 22.11.2017 auf den Internetseiten des Landtags veröffentlicht.

<sup>9</sup> Haushaltsplan 2017, Kapitel 20 010, Gesamteinnahmen Kapitel 20 010.

<sup>10</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 010, Gesamteinnahmen Kapitel 20 010.

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplanentwurf basieren die einzelnen Steueransätze für das Haushaltsjahr 2018 auf den Ergebnissen der 151. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2017. Des Weiteren seien Erkenntnisse über die Entwicklung der Steuereinnahmen bis zum dritten Quartal des Jahres 2017 berücksichtigt und bei der Schätzung der Veränderungsraten für die einzelnen Steuerarten die voraussehbare wirtschaftliche Entwicklung des Landes, wie sie sich aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Datenmaterials im Zeitpunkt der Schätzung darstellte, in die Überlegungen einbezogen worden.<sup>11</sup>

Es ist festzustellen, dass erneut mit Zuwächsen bei den Steuereinnahmen gerechnet wird, auch wenn die Gesamtsteigerungsrate von rd. 3,2 v. H. geringer ausfällt, als die beiden im Vollzug der Haushaltsjahre 2015 und 2016 verzeichneten Veränderungsraten von rd. 7,4 v. H. und rd. 7,8 v. H.<sup>12</sup>

Die Ergebnisse der 152. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, die nur zwei Tage nach der Beschlussfassung des Haushaltsplanentwurfs 2018 durch das Landeskabinett<sup>13</sup>, also am 09.11.2017 bekanntgegeben wurden, flossen nach den Ausführungen in den Erläuterungen nicht in die Bemessung der Steueransätze des Haushaltsplanentwurfs 2018 ein.<sup>14</sup> Ob sich durch die neue Steuerschätzung Änderungen – möglicherweise auch Erhöhungen – für die Steuereinnahmen des Landes ergeben, kann der LRH mangels Kenntnis der Ergebnisse der Regionalisierung der geschätzten Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder nicht beurteilen.<sup>15</sup> Um die Planung dieser wichtigen Haushaltsansätze – die Steuerfinanzierungsquote beträgt für 2018 rd. 78,0 v. H., d. h. die bereinigten Ausgaben des Gesamthaushalts<sup>16</sup> wer-

---

<sup>11</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 010, Erläuterungen zu Kapitel 20 010.

<sup>12</sup> Jahresbericht 2017 des LRH, S. 35. Die Steigerungsraten berücksichtigen die Festbeträge an der Umsatzsteuer, die der Bund zur Mitfinanzierung von Flüchtlings(folge)kosten und Kinderbetreuung zur Verfügung stellte.

<sup>13</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07.11.2017 „Landeshaushalt 2018 ohne neue Schulden“ ([www.finanzverwaltung.nrw.de/de/pressemitteilung/landeshaushalt-2018-ohne-neue-schulden](http://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/pressemitteilung/landeshaushalt-2018-ohne-neue-schulden)).

<sup>14</sup> Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 09.11.2017 „Ergebnisse der 152. Sitzung des Arbeitskreises ‚Steuerschätzungen‘ vom 7. bis 9. November 2017 in Braunschweig“ ([www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/11/2017-11-09-pm-steuerschaetzung.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/11/2017-11-09-pm-steuerschaetzung.html)).

<sup>15</sup> Das FM hat mit Schreiben vom 22.11.2017 zur Regionalisierung der November-Steuerschätzung 2017 ausgeführt, dass diese durch eine eigene Hochrechnung verifiziert und im Ergebnis die Steueransätze des Haushaltsplanentwurfs 2018 und der Mittelfristigen Finanzplanung bestätigt worden seien (Vorlage 17/308, S. 14).

<sup>16</sup> Die bereinigten Ausgaben betragen für 2018 rd. 74.370 Mio. € (Drs. 17/800, S. 29, dort bezeichnet als „Ausgaben (ohne Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und für Fehlbeträge aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen)“).

den zu mehr als drei Vierteln durch Steuereinnahmen finanziert – auf eine breitere Grundlage zu stellen, wäre es aus Sicht des LRH vorteilhaft gewesen, die Ergebnisse der aktuellen Herbst-Steuerschätzung in diese Planung und die neue Mittelfristige Finanzplanung einzubeziehen.<sup>17</sup>

Inwieweit sich auch weitere aktuelle Ereignisse insgesamt positiv oder negativ, z. B. durch eine bessere Entwicklung des deutschen Wirtschaftswachstums<sup>18</sup>, durch mögliche Entlastungen bei den für das Land finanziell bedeutsamen Gemeinschaftsteuern und durch eine mögliche Einführung von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer, auf die für 2018 geplanten Steuereinnahmen des Landes auswirken könnten, kann derzeit nicht verlässlich eingeschätzt werden.

## **2. Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen**

Bei den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) und den Bundesergänzungszuweisungen rechnet das Land mit weiteren Steigerungen. So sind im Haushaltsplanentwurf 2018 allgemeine Zuweisungen vom Bund i. H. v. 660 Mio. € und Zuweisungen von anderen Ländern nach Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes i. H. v. 1.240 Mio. € (zusammen 1.900 Mio. €) etatisiert. Für 2017 betragen diese Ansätze noch 592 Mio. € und 1.111 Mio. € (zusammen 1.703 Mio. €).<sup>19</sup> Möglicherweise ist die Erhöhung der Ansätze um insgesamt 197 Mio. € das Ergebnis einer weiteren, zumindest einkalkulierten Finanzkraftverschlechterung des Landes im Vergleich zum Länderdurchschnitt.<sup>20</sup> Es könnte sich aber auch lediglich das angenommene Ausgleichsvolumen erhöht oder die Erhöhung ihren Grund in der Abrechnung des Finanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen haben (z. B. wegen der vorläufigen Abrechnungen und Abschlagszahlungen).<sup>21</sup> Da die Ansätze in den Erläuterungen des Haushaltsplanentwurfs 2018 nicht begründet sind<sup>22</sup>, ist eine Beurteilung der Ansatz erhöhungen nicht möglich.

<sup>17</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.2.1 Steuereinnahmen (Drs. 17/801, S. 7 ff.).

<sup>18</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 14.11.2017 „Bruttoinlandsprodukt im 3. Quartal 2017 um 0,8 % gestiegen“ ([www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17\\_404\\_811.html](http://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_404_811.html)).

<sup>19</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 020, Titel 211 60 und 212 60.

<sup>20</sup> Jahresbericht 2017 des LRH, S. 39 f.

<sup>21</sup> Vorlage 17/167, S. 4 ff.

<sup>22</sup> Zur Titelgruppe 60 „Allgemeine Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich“ im Kapitel 20 020 sind keine Erläuterungen im Haushaltsplanentwurf 2018 enthalten.

### **3. Annuitätendarlehen mit dem Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“**

Im Kapitel 12 020 des Haushaltsplanentwurfs 2018 sind in der Titelgruppe 82 die Einnahmen des Landes aufgrund der Abwicklung des mit dem Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ (BLB) bestehenden Annuitätendarlehens veranschlagt. Die Ansätze für die Zinseinnahmen betragen rd. 49 Mio. € und für die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen rd. 488 Mio. €, also insgesamt rd. 537 Mio. €.<sup>23</sup>

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass aus dem Landeshaushalt an den BLB am 29.12.2017 noch ein Betrag von 885 Mio. € aus dem Titel 546 82 „Rückerstattung von Darlehensrückzahlungen des BLB“ zulasten des Haushaltsjahres 2017 geleistet werden soll.<sup>24</sup> Der LRH hat in seiner Stellungnahme vom 27.09.2017 zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 darauf hingewiesen, dass damit eine Rückabwicklung der in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 vorgenommenen Sondertilgungen und zwar in Höhe der geleisteten Nominalbeträge verbunden ist.<sup>25</sup> Auch wenn inzwischen aufgrund der zusätzlichen Ausführungen des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) bekannt ist, dass die Rückerstattungen der Darlehenszahlungen zu dem seinerzeit vereinbarten und über dem Marktniveau liegenden Satz von 4,1 v. H. pro Jahr verzinst werden sollen<sup>26</sup>, spricht einiges dafür, dass der BLB gegenüber der Ausgangssituation vor Leistung der Sondertilgungen zumindest für die Jahre 2016 und 2017 Zinsvorteile verzeichnet, die den Landeshaushalt finanziell benachteiligen.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 12 020 Titel 161 82 und 182 82.

<sup>24</sup> Ausschussprotokoll 17/52, S. 31.

<sup>25</sup> Stellungnahme 17/28, S. 2 und S. 7 f.

<sup>26</sup> Vorlage 17/146, S. 2 und Drs. 17/877, S. 2.

<sup>27</sup> Ein Anhaltspunkt, wie hoch die Zinszahlungen ohne die Sondertilgungen ausgefallen wären, liefert die Vorlage des FM an den Haushalts- und Finanzausschuss vom 19.09.2014 (Vorlage 16/2229, S. 14). Dort sind die zum damaligen Zeitpunkt – also (noch) ohne Einbeziehung der Sondertilgungen – bis 2020 geplanten Annuitäten differenziert nach jährlichen Zinsen und jährlichen Tilgungen dargestellt. Danach sollten die Zinsen für 2016 rd. 87 Mio. € und für 2017 rd. 69 Mio. € betragen. Tatsächlich vereinnahmte das Land im Haushaltsjahr 2016 nur rd. 79 Mio. € an Zinsen. Für 2017 sind Zinseinnahmen von nur rd. 38 Mio. € geplant (siehe hierzu auch Jahresbericht 2017 des LRH, S. 42 f.). Für 2018 stimmen die geplanten Zinseinnahmen von rd. 49 Mio. € fast exakt mit dem vorgenannten Annuitätenplan überein.

Der LRH wies ebenfalls darauf hin, dass Kosten und Nutzen einer Rückabwicklung in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen.<sup>28</sup> Dies gilt insbesondere, um auch bei einer zusammenfassenden Betrachtung des Landeshaushalts und der Haushaltswirtschaft des BLB einen finanziellen Nachteil auszuschließen. In diesem Kontext stellen sich etwa Fragen, wie das Land die Rückerstattungen von insgesamt 885 Mio. € am 29.12.2017 finanzieren wird und ob der BLB dieses Geld überhaupt (zeitnah) wirtschaftlich einsetzen kann.

Nach Mitteilung des FM wird der BLB die Liquiditätszuflüsse nutzen, um auf die Neuaufnahme von Krediten zu verzichten.<sup>29</sup> Der am Ende des Jahres 2017 geplante relativ hohe Finanzmittelbestand von rd. 518 Mio. €<sup>30</sup> legt allerdings den Schluss nahe, dass der BLB die Rückerstattungen nicht sofort vollständig (z. B. für Bauprojekte oder Umschuldungen) verwenden kann.

Die Rückabwicklung der Sondertilgungen im Haushaltsjahr 2017 entlastet zudem den Landeshaushalt ab 2018. So wurden in der vorherigen Mittelfristigen Finanzplanung Zinseinnahmen und Einnahmen aus Darlehensrückflüssen von insgesamt rd. 468 Mio. € für 2018 und ab 2019 keine Einnahmen mehr zur Tilgung des Darlehens eingeplant.<sup>31</sup> Im Haushaltsplanentwurf 2018 fallen diese Einnahmen mit rd. 537 Mio. € um rd. 69 Mio. € höher aus. Für 2019 plant das FM nunmehr mit Einnahmen von rd. 537 Mio. € und für 2020 mit rd. 393 Mio. €.<sup>32</sup>

#### **4. Aufstockung der Krankenhausinvestitionsförderung im Haushaltsjahr 2017**

Im Haushaltsplanentwurf 2018 ist im Kapitel 11 070 Titel 333 12 die finanzielle Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den förderfähigen Investitionsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes<sup>33</sup> im Zuge der

---

<sup>28</sup> Stellungnahme 17/28, S. 9.

<sup>29</sup> Vorlage 17/188, S. 2.

<sup>30</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Beilage 2 zu Einzelplan 12 „Wirtschaftsplan des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“, Finanzplan. Zum Vergleich der Finanzmittelbestände: In dem vorgenannten Finanzplan werden für Ende des Jahres 2018 ein Plan-Finanzmittelbestand von rd. 75 Mio. € und für Ende 2016 ein Ist-Finanzmittelbestand von rd. 36 Mio. € ausgewiesen.

<sup>31</sup> Vorlage 16/4349, Anlage 5, S. 51, Kapitel 12 020 Titel 161 82 und 182 82; Vorlage 16/4351, Anlage, S. 2.

<sup>32</sup> Vorlage 17/146, S. 2.

<sup>33</sup> Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2581).

Sofortaufstockung der Krankenhausinvestitionsförderung 2017 etatisiert. Diese beträgt mit 100 Mio. € exakt 40 v. H. des im Nachtragshaushalt 2017 aufgestockten Betrags von 250 Mio. €. Im Haushaltsplanentwurf 2018 ist diese Aufstockung der Krankenhausinvestitionsförderung nicht mehr vorgesehen, wodurch es zu Ansatzreduzierungen bei den Ausgaben kommt.<sup>34</sup>

Bei einem Vergleich der beiden Haushaltsjahre 2017 und 2018 stellt sich der Haushalt 2018 nicht nur deshalb günstiger dar, weil die Forderung aus der erhöhten Krankenhausinvestitionsförderung 2017 kraft Gesetzes<sup>35</sup> erst im Jahr 2018 entsteht, sondern auch, weil die erhöhte Krankenhausinvestitionsförderung in diesem Jahr nicht fortgesetzt wird.

## **5. Globale Mehreinnahmen aus erhöhter Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben**

Im Kapitel 20 020 sind bei dem Titel 371 30 Globale Mehreinnahmen i. H. v. 75 Mio. € aus einer erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben veranschlagt (Vorjahresansatz 0 €). Eine Begründung hierfür findet sich nicht in den Erläuterungen zu dieser Haushaltsstelle im Haushaltsplanentwurf 2018.<sup>36</sup> Zwar sind in demselben Kapitel bei den Titeln 371 10 und 371 20 weitere Globale Mehreinnahmen von insgesamt rd. 301 Mio. € etatisiert, die ebenfalls nicht erläutert werden. Allerdings sind diese nicht durch eine bestimmte Einnahmeerwartung gekennzeichnet und fallen im Vergleich zum Vorjahr insgesamt sogar geringer aus (Ansätze für 2017 rd. 400 Mio. €).

---

<sup>34</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 11 070, Erläuterungen zu Titel 333 12 und zur Titelgruppe 61 bei den Ausgaben. In der Vorlage 17/308, S. 7 f. und 18 f., weist das FM zu den Krankenhausinvestitionen darauf hin, dass im Haushaltsplanentwurf 2018 durch eine neue Titelgruppe für die „Einzelförderung von Investitionen“ rd. 33 Mio. € erstmals veranschlagt werden (Kapitel 11 070 Titelgruppe 60). Für die Krankenhausinvestitionen stehen im Haushaltsplanentwurf 2018 insgesamt rd. 581 Mio. € bereit. Im Nachtragshaushalt 2017 wurden entsprechende Ausgaben von rd. 782 Mio. € etatisiert.

<sup>35</sup> § 17 Satz 6 des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11.12.2007 (GV. NRW. S. 702, berichtigt 2008 S. 157), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 825).

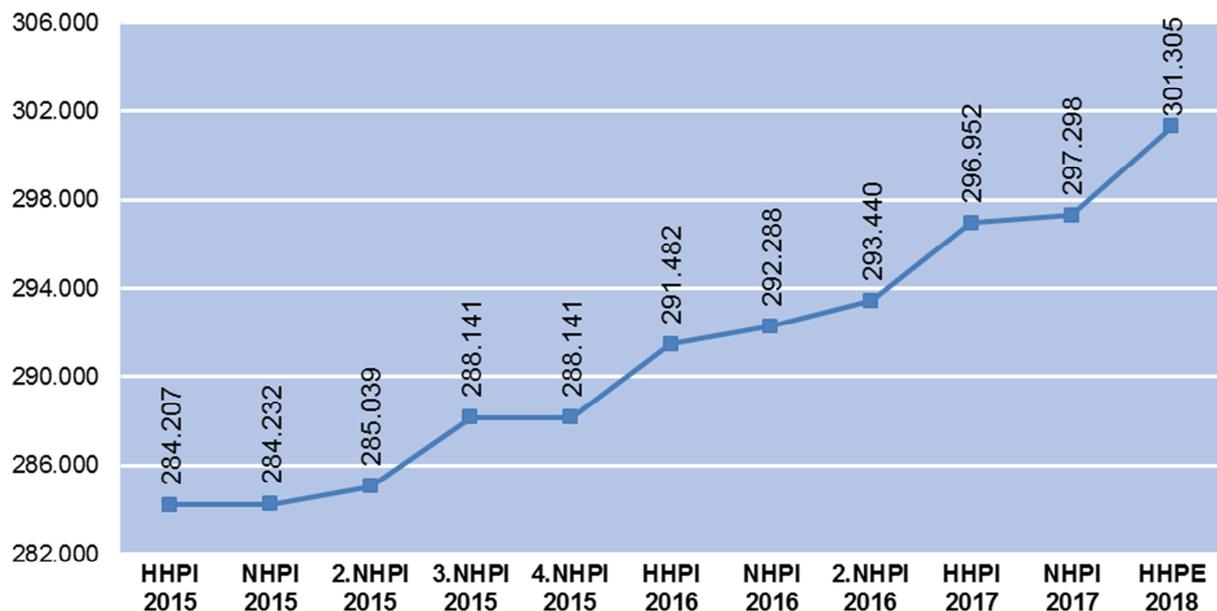
<sup>36</sup> Aus dem Einführungsbericht zum Einzelplan 20 ergibt sich lediglich, dass sich das Land gemeinsam mit den anderen Ländern weiterhin für eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Ausgaben der Länder einsetzen werde und der Haushaltsplanentwurf keine Einnahmen aus Abschlagszahlungen des Bundes für das Jahr 2018 vorsehe (Vorlage 17/304, S. 11). In der Mittelfristigen Finanzplanung sind stetige Rückgänge bei den flüchtlingsbedingten Ausgaben berücksichtigt. Sie sollen für 2017 rd. 4.169 Mio. €, für 2018 rd. 3.060 Mio. €, für 2019 rd. 2.736 Mio. €, für 2020 rd. 2.476 Mio. € und für 2021 rd. 2.424 Mio. € betragen (Vorlage 17/308, S. 11).

## 6. Stellensoll und Personalausgaben

### Stellensoll

Im Haushaltsplanentwurf 2018 sind insgesamt 4.007 zusätzliche Planstellen und Stellen vorgesehen. Damit steigt das Stellensoll von 297.298 Stellen (nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2017) auf 301.305 Stellen.<sup>37</sup> Nach Ausführungen des FM ergibt sich der Stellenzuwachs aus der Differenz von 5.381 neuen Stellen und 1.374 Stellenabsetzungen.<sup>38</sup> Die bereits in den vergangenen Jahren festzustellende kontinuierliche Erhöhung des Stellensolls – in den Haushaltsjahren 2015 und 2016 insbesondere vor dem Hintergrund gestiegener Flüchtlingszahlen – setzt sich fort. Nachstehend ist die Entwicklung der Stellenanzahl von 2015 nach Verabschiedung der jeweiligen Haushalte und der Nachträge bis zum Haushaltsplanentwurf 2018 dargestellt:

### Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt \*



\* Verwendete Abkürzungen: HHPI = Haushaltsplan, NHPI = Nachtragshaushaltsplan, HHPE = Haushaltsplanentwurf.

Mit über 300.000 Stellen ist im Haushaltsplanentwurf 2018 ein neuer Höchststand seit der Ausgliederung der Stellen der Hochschulen aus dem Landeshaushalt mit

<sup>37</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Anlage 6.2 Kapitelweise Aufteilung des Personalsolls im Haushaltsjahr 2018, Gesamtsumme (Einzelpläne 01 bis 20).

<sup>38</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/801, S. 12).

dem Haushaltsgesetz 2007 erreicht.<sup>39</sup> Die steigende Entwicklung des Stellensolls ist vor allem das Ergebnis politischer Entscheidungen, die der LRH grundsätzlich nicht kommentiert. Allerdings ist der Stellenzuwachs die Grundlage für weiter zunehmende Personalausgaben.<sup>40</sup> Neben der Ausweisung neuer Stellen kann aber auch die Revidierung vergangener Entscheidungen – z. B. die Streichung von kw-Vermerken – zu künftigen Haushaltsbelastungen führen. Auch der Haushaltsplanentwurf 2018 enthält solche Revidierungen. Insgesamt sollen 3.831 kw-Vermerke<sup>41</sup> gestrichen werden, davon alleine 3.299 kw-Vermerke im Lehrerbereich.<sup>42</sup>

Nach Auffassung des LRH sind vor einer Stellenbestandsausweitung oder einem Absehen von beschlossenen Stellenbestandsminderungen Möglichkeiten einer Stellenumschichtung eingehend zu prüfen. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass viele Stellen unbesetzt sind.<sup>43</sup> Nicht besetzte Personalstellen führen dazu, dass zur Verfügung gestellte Mittel für Leistungen an aktive Bedienstete nicht vollständig in Anspruch genommen werden müssen. Dadurch sind in der Vergangenheit im Haushaltsvollzug immer wieder Minderausgaben bei den Personalausgaben entstanden. Das FM hat wegen der Abweichungen der Soll- und Ist-Werte in den Vorjahren angekündigt, die Haushaltsansätze mit dem Ziel einer Korrektur nach unten zu überprüfen. Die Überprüfung sollte insbesondere im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2018 erfolgen und das Ergebnis u. a. Eingang in den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 finden.<sup>44</sup>

## **Personalausgaben**

Noch mit dem jüngst beschlossenen Nachtragshaushalt wurden die bei Kapitel 20 020 Titel 462 20 etatisierten Globalen Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen um 400 Mio. € erhöht, weil sich Minderausgaben bei den Personalausgaben im Haushaltsvollzug 2017 abzeichneten. Allerdings fanden sich bei einer cursorischen Sichtung des Haushaltsplanentwurfs 2018 keine Anhaltspunkte da-

---

<sup>39</sup> Jahresbericht 2014 des LRH, S. 41. Mit dem Haushaltsgesetz 2007 wurden allein 37.166 Stellen der Hochschulen aus dem Landeshaushalt ausgegliedert (Vorlage 14/1586, S. 2).

<sup>40</sup> Zur Entwicklung der Personalausgaben siehe Jahresbericht 2017 des LRH, S. 51 ff.

<sup>41</sup> In der Vorlage 17/308, Anlage 2, wird die Anzahl der im Haushaltsplanentwurf 2018 insgesamt gestrichenen/weggefallenen kw-Vermerke mit 4.401 angegeben.

<sup>42</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/801, S. 12 f.).

<sup>43</sup> Siehe Stellungnahme 17/28, S. 10 f., mit Ausführungen zu der seit 2010 zu verzeichnenden Stellenbesetzungsquote von unter 100 v. H.

<sup>44</sup> Drs. 16/14195, S. 8; Vorlage 16/4922, S. 2; Drs. 16/14976, S. 2.

für, dass Personalausgabenansätze aufgrund einer Überprüfung herabgesetzt worden wären. Stattdessen wurden die Globalen Minderausgaben für Personalausgaben in allen Einzelplänen um 200 Mio. € verringert.<sup>45</sup> Auch für diese Ansatzveränderung finden sich bei der entsprechenden Haushaltsstelle keine Erläuterungen im Haushaltsplanentwurf 2018. Es wäre naheliegend gewesen, die Globalen Minderausgaben für die Personalausgaben in dem Umfang zu reduzieren, wie eine Verringerung bei den übrigen Personalausgabenansätzen aufgrund einer individuellen Überprüfung Platz gegriffen hätte. Im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit sind auch Personalausgaben realitätsnah zu veranschlagen. Mittel für Personalausgaben sollten nicht etatisiert werden, wenn die Erfahrungen zeigen, dass diese nicht bzw. nicht in diesem Umfang benötigt werden.

Schließlich wäre die Zunahme der gesamten Ansätze für die Personalausgaben von rd. 26.151 Mio. € (nach dem Nachtragshaushalt 2017) auf rd. 27.008 Mio. € (nach dem Haushaltsplanentwurf 2018)<sup>46</sup>, d. h. um rd. 857 Mio. € bzw. rd. 3,3 v. H. noch deutlich höher ausgefallen, wenn die aus den Personalausgabentiteln<sup>47</sup> zu leistenden Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ – wie sie bis einschließlich 2016 für das ehemalige Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ vorgesehen waren – nicht gesetzmäßig weggefallen wären.<sup>48</sup> Die Ansätze für diese Zuführungen betragen für das Haushaltsjahr 2017 insgesamt 510 Mio. € und für 2018 insgesamt 0 €. Diese Ansatzminderungen müssen bei einer Beurteilung der Personalausgaben im Vergleich zu den Vorjahreswerten berücksichtigt werden.

## 7. Zinsausgaben

Die Ansätze für die Zinsausgaben an den Kreditmarkt wurden mit dem Haushaltsplanentwurf 2018 erneut reduziert. Für diesen Zweck sind für das Haushaltsjahr 2017 noch 2.653 Mio. €<sup>49</sup> und für das Haushaltsjahr 2018 nunmehr 2.538 Mio. €, also

---

<sup>45</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 020 Titel 462 20.

<sup>46</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Gruppierungsübersicht, Hauptgruppe 4 „Personalausgaben“.

<sup>47</sup> Kapitel 20 020 Titel 424 00, 434 00 und 434 10.

<sup>48</sup> § 5 des Gesetzes zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen) vom 02.02.2016 (GV. NRW. S. 92), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 07.04.2017 (GV. NRW. S. 420). Weitere Ausführungen zu den Vorgaben für die Zuführungen – insbesondere auch über die Historie – können dem Entwurf des Haushaltsplans 2018, Kapitel 20 020, Erläuterungen zu den Titeln 424 00, 434 00 und 434 10, entnommen werden.

<sup>49</sup> Ursprünglich waren im Haushaltsplan 2017 Zinsausgaben an den Kreditmarkt von 2.663 Mio. € vorgesehen.

115 Mio. € weniger etatisiert. Der Landeshaushalt wird seit 2008 kontinuierlich durch rückläufige Zinsausgaben entlastet. So betragen die im Haushaltsjahr 2008 an den Kreditmarkt geleisteten Zinsausgaben rd. 4.815 Mio. €. Im Vergleich zu den Ansätzen im Haushaltsplanentwurf 2018 entspricht dies einer Entlastung von rd. 2.277 Mio. €. Grund für diese Entwicklung ist das weiterhin niedrige Zinsniveau und die daraus vom FM abgeleiteten Annahmen für die Zinsentwicklung.

Die gesamte Kreditmarktverschuldung – sie betrug am Ende des Haushaltsjahres 2016 rd. 141.871 Mio. €<sup>50</sup> – muss jedoch wegen der z. T. langen Laufzeiten der Kreditverträge nicht in einem Jahr umgeschuldet werden. In der Mittelfristigen Finanzplanung<sup>51</sup> geht das FM je nach Entwicklung der Laufzeitstruktur von jährlichen Refinanzierungen in einer Größenordnung von 16 bis 18 Mrd. € aus. Die durchschnittliche Restlaufzeit betrage zum 31.12.2016 etwa 6,8 Jahre. Ein Anteil von rd. 40 v. H. des Schuldenportfolios müsse erst nach dem Jahr 2026 refinanziert werden. Dieser Anteil wäre insoweit von einem Anstieg des Zinsniveaus in den kommenden zehn Jahren nicht betroffen.

Trotz der z. T. langfristigen Laufzeiten und Zinsbindungen sowie der Annahme einer von rd. 0,75 v. H. im Jahr 2017 bis auf 3,75 v. H. im Jahr 2021 steigenden Durchschnittsverzinsung für neu aufgenommene Haushaltskredite in der Mittelfristigen Finanzplanung<sup>52</sup> stellt die Entwicklung der Zinsausgaben bis auf 2.870 Mio. € in 2021<sup>53</sup> angesichts des hohen Schuldenstandes ein gravierendes langfristiges Haushaltsrisiko dar.

## **8. Finanzierung des Programms „Gute Schule 2020“**

Der LRH hat sich im aktuellen Jahresbericht zu dem für die nordrhein-westfälischen Kommunen aufgelegten Programm „Gute Schule 2020“ zur Stärkung der Schulinfrastruktur in einer Gesamthöhe von bis zu 2,0 Mrd. € geäußert und ist kritisch auf die

---

<sup>50</sup> Jahresbericht 2017 des LRH, S. 85.

<sup>51</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.3 Zinsausgaben (Drs. 17/801, S. 15).

<sup>52</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.3 Zinsausgaben (Drs. 17/801, S. 14).

<sup>53</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), Tabellenanhang, Nr. 1 Gruppierung der Ausgaben und Einnahmen nach Arten.

Finanzierung über langfristige Kredite der NRW.BANK eingegangen, für die das Land bis 2041 den Schuldendienst übernimmt.<sup>54</sup>

Durch das Finanzierungsmodell werden Ausgaben in die Zukunft verschoben. Bei einer direkten Finanzierung aus dem Landeshaushalt hätten das für 2018 vorgesehene Kreditkontingent von 500 Mio. €<sup>55</sup> und die evtl. in 2017 nicht abgerufenen Mittel<sup>56</sup> als Ausgaben in den Haushaltsplanentwurf 2018 eingestellt werden müssen. Aufgrund der Umwegfinanzierung über Kredite der NRW.BANK sind diese Ausgaben im Entwurf des Haushaltplans 2018 nicht etatisiert.

Im Haushaltsplanentwurf 2018 sind erstmals Schuldendiensthilfen für die von den Kommunen im Rahmen des Programms aufgenommenen Kredite veranschlagt. Der Ansatz beträgt für 2018 rd. 26 Mio. €.<sup>57</sup> Bei entsprechender Aufnahme von Krediten durch die Kommunen bei der NRW.BANK dürften die Schuldendiensthilfen bis 2021 weiter steigen. Da die Mittelfristige Finanzplanung nur global gehaltene Informationen zu dem Programm „Gute Schule 2020“ enthält<sup>58</sup>, kann vom LRH nur vermutet werden, dass die jährliche Steigerung bei den Ausgaben für die Schuldendiensthilfen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppe 623) von 0 € in 2017 bis auf 105 Mio. € in 2021<sup>59</sup> auf dieses Programm zurückzuführen ist.

## 9. Trägerrettungsprogramm für Kindertageseinrichtungen

Bereits in der Stellungnahme zum Nachtragshaushaltsentwurf 2017 hat der LRH darauf hingewiesen, dass die finanzielle Unterstützung für den Bereich der Kindertageseinrichtungen (Kita) durch ein Trägerrettungsprogramm von 500 Mio. € eine landespolitische Entscheidung zur Ausweitung von Landesleistungen ist.<sup>60</sup> Am 16.11.2017 hat der Landtag das entsprechende Gesetz zur Rettung der Trägervielfalt

---

<sup>54</sup> Jahresbericht 2017 des LRH, S. 50 f., S. 95 und S. 98 f.

<sup>55</sup> § 2 Abs. 1 und Anlage zum Gesetz über die Leistung von Schuldendiensthilfen für Kredite zur Sanierung, Modernisierung und zum Ausbau der kommunalen Schulinfrastruktur in Nordrhein-Westfalen (Schuldendiensthilfegesetz Nordrhein-Westfalen) vom 15.12.2016 (GV. NRW. S. 1154, berichtigt S. 1206).

<sup>56</sup> Das FM teilte mit Vorlage 17/143 vom 27.09.2017 dem Haushalts- und Finanzausschuss mit, dass bis zum 15.09.2017 Mittel in Höhe von 123,9 Mio. € abgerufen worden seien und das Programm fortgesetzt werde.

<sup>57</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 030, Titel 623 10.

<sup>58</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 4.8 Kreditprogramm „Gute Schule 2020“ der NRW.BANK (Drs. 17/801, S. 23).

<sup>59</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021 (Drs. 17/801), Tabellenanhang, Nr. 6 Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten.

<sup>60</sup> Stellungnahme 17/28, S. 18.

von Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen verabschiedet.<sup>61</sup> Obwohl die Leistungen von den Kita-Trägern (aufgrund geänderter Regelungen zu den Höchstgrenzen für die Rücklagenbildung<sup>62</sup>) in den Kindergartenjahren 2017/2018 und 2018/2019 in Anspruch genommen werden können<sup>63</sup>, wurden die gesamten Mittel von 500 Mio. € im Nachtragshaushalt 2017 etatisiert.<sup>64</sup> Der Entwurf des Haushaltsplans sieht folglich für diesen Zweck keine Ausgabenansätze mehr für 2018 vor.<sup>65</sup> Hierdurch wird der Haushalt 2018 entlastet.

## 10. Unterhaltsvorschuss

Nicht allein aufgrund der am 01.07.2017 in Kraft getretenen Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes<sup>66</sup>, sondern auch wegen der Absenkung des kommunalen Kostenanteils beim Unterhaltsvorschuss zulasten des Landes<sup>67</sup> ergeben sich für den Landeshaushalt trotz höherer Erstattungen vom Bund für 2018 steigende Kosten.<sup>68</sup> Im Vergleich zu den durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2017 bereits erhöhten Ansätzen betragen die geplanten Mehrausgaben des Landes bei den Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz rd. 109 Mio. €, wobei die entsprechenden Erstattungen des Bundes nur um rd. 53 Mio. € zunehmen.<sup>69</sup> Durch die in 2017 vorgenommenen Änderungen der Regelungen zum Unterhaltsvorschuss wird der Landeshaushalt auch über das Haushaltsjahr 2018 hinaus belastet.

## 11. Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen

In einem Prüfungsverfahren<sup>70</sup> hatte der LRH festgestellt, dass das Land dem Landesbetrieb Straßenbau NRW in den vergangenen Jahren nicht die für die Straßener-

---

<sup>61</sup> Plenarbeschlussprotokoll 17/12, S. 2.

<sup>62</sup> Drs. 17/751, S. 2.

<sup>63</sup> Drs. 17/751, S. 1.

<sup>64</sup> Nachtragshaushaltsplan 2017, Kapitel 07 040 Titel 633 21.

<sup>65</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 07 040 Titel 633 21.

<sup>66</sup> Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1446), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).

<sup>67</sup> Drs. 17/539, S. 2 ff.

<sup>68</sup> Auf Mehrausgaben hat der LRH bereits hingewiesen: Stellungnahme 17/28, S. 18.

<sup>69</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 07 030 Titel 231 10 und 633 10. Berücksichtigt sind nicht die Einnahmen aus dem Übergang von Ansprüchen des Berechtigten auf das Land nach dem Unterhaltsvorschussgesetz bzw. deren (teilweisen) Abführung an den Bund (Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 07 030 Titel 233 10 und 631 10).

<sup>70</sup> Jahresbericht 2016 des LRH, S. 142 ff.

haltung notwendigen Mittel zur Verfügung stellte, wodurch sich der Straßenzustand zusehends verschlechterte. Um den Zustand der Landesstraßen zumindest auf dem Niveau von 2011 zu erhalten, müssten ausweislich eines vom Landesbetrieb Straßenbau NRW veranlassten Expertengutachtens im Zeitraum von 2014 bis 2028 etwa 3 Mrd. € investiert werden. Dies entspräche etwa 195 Mio. € im Jahr.<sup>71</sup>

Für das Haushaltsjahr 2018 sollen für die Erhaltung der Landesstraßen rd. 161 Mio. € zur Verfügung gestellt werden.<sup>72</sup> Trotz der Erhöhung um rd. 33 Mio. € gegenüber dem Vorjahresansatz reicht dieser Betrag daher nicht aus, die notwendigen Straßenerhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

## 12. Stärkungspakt Stadtfinanzen

Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2018 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2018) und zur Änderung des Stärkungspaktgesetzes soll zur Stärkung der kommunalen Finanzmittel deren Mitfinanzierung des Stärkungspaktes deutlich verringert werden.<sup>73</sup> Zum einen soll die Solidaritätsumlage, die für 2018 rd. 91 Mio. € betragen hätte, gestrichen werden. Zum anderen soll der Vorwegabzug im Steuerverbund schrittweise reduziert werden (2018 um 31 Mio. €, 2019 um 61 Mio. €, 2020 um 91 Mio. €).<sup>74</sup> Im Haushaltsplanentwurf 2018 sind diese Maßnahmen bereits berücksichtigt.<sup>75</sup>

In Höhe der vorgenannten Verringerungen bei den von den Kommunen zu erbringenden Komplementärmitteln sollen auch die Zuweisungen des Landes an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ reduziert werden.<sup>76</sup> Im Gesetzentwurf wird damit gerechnet, dass durch die Änderungen der Bestand der nach Beendigung des Stärkungspaktes im „Stärkungspaktfonds“ vorhandenen finanziellen Mittel entsprechend

---

<sup>71</sup> Stellungnahme 16/4251, S. 7 f.

<sup>72</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 09 150 Titel 777 11.

<sup>73</sup> Drs. 17/802, S. 2.

<sup>74</sup> Drs. 17/802, S. 3.

<sup>75</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 030 Titel 233 10 und Erläuterungen im Kapitel 20 030 zu der Berechnung des Steuerverbundes (dort werden von der originären Finanzausgleichsmasse anstelle von 185 Mio. € lediglich 154 Mio. € als von den Kommunen gem. § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz zu erbringende Komplementärmittel für Konsolidierungshilfen abgezogen).

<sup>76</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 030 Titel 634 20 (die Ansatzreduzierung für 2018 beträgt insgesamt rd. 122 Mio. €).

geringer ausfallen werde. Die Höhe der Restmittel hänge von der künftigen Entwicklung der Konsolidierungshilfeauszahlungen der am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen ab und ließe sich daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht quantifizieren.<sup>77</sup>

Es ist also nicht beabsichtigt, dass das Land die durch die wegfallende Solidaritätsumlage und die Verringerung des Abzugsbetrages im Steuerverbund reduzierten Finanzierungsbeträge der Kommunen übernehmen wird. Das Land verringert aber auch nicht seine Finanzierungsbeträge. Auf diese Weise wird sich der Finanzierungsanteil des Landes bezogen auf die insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel im Stärkungspakt erhöhen und sich der Finanzierungsanteil der Kommunen verringern. Es handelt sich um eine landespolitische Entscheidung, auf eine mögliche Entlastung des Landeshaushalts – auch über das Haushaltsjahr 2018 hinaus – zugunsten der Kommunen zu verzichten.

### **13. Zuführungen an das Sondervermögen „Pensionsfonds“**

Nicht allein der Wegfall der aus den Personalausgabentiteln finanzierten Zuführungen<sup>78</sup>, sondern auch die Verringerung der aus den besonderen Finanzierungsausgaben finanzierten Zuführungen führt zu geringen Mittelansparungen im Sondervermögen „Pensionsfonds“. Der LRH hat sich bereits mehrfach zu der gesetzlichen Minderung der Zuführungen ab 2018 auf nur noch 200 Mio. € pro Jahr geäußert. Die letzte Finanzplanung, die nicht den „Pensionsfonds“, sondern den vormaligen „Versorgungsfonds“ berücksichtigte, sah für 2018 noch eine Zuführung von 900 Mio. € vor. Der Zuführungsbetrag hätte sich in den Folgejahren noch weiter erhöht.<sup>79</sup>

Im Haushaltsplanentwurf 2018 ist lediglich ein Betrag von 80 Mio. € für Zuführungen an den „Pensionsfonds“ veranschlagt worden.<sup>80</sup> Begründet wird dies mit einer im Vollzug des Haushalts 2017 erfolgten Sonderzuführung i .H. v. 120 Mio. €, die gem.

---

<sup>77</sup> Drs. 17/802, S. 3.

<sup>78</sup> Siehe vorstehende Ausführungen zu Nr. 6 Stellensoll und Personalausgaben.

<sup>79</sup> Z. B. Jahresbericht 2017 des LRH, S. 67 und Stellungnahme 16/3258, S. 2 ff.

<sup>80</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 020 Titel 919 10.

§ 5 Abs. 4 Satz 2 des Pensionsfondsgesetzes Nordrhein-Westfalen<sup>81</sup> auf den Zuführungsbetrag des Haushaltsjahres 2018 angerechnet wird.<sup>82</sup>

Ob zumindest mittelfristig eine Erhöhung der Zuführungen an den „Pensionsfonds“ mit dem Ziel geplant ist, eine Deckung von 70 v. H. der laufenden Versorgungsbezüge für die ab 2006 eingestellten Besoldungsberechtigten durch Entnahmen aus dem Sondervermögen – wie es einst für den „Versorgungsfonds“ vorgesehen war<sup>83</sup> – zu erreichen, kann nicht beurteilt werden, da die Mittelfristige Finanzplanung keine Aussagen mehr zu den Zuführungen an das Sondervermögen für die Pensionsvorsorge enthält.<sup>84</sup>

#### **14. Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“**

Mit der Verabschiedung des Haushaltsbegleitgesetzes 2017 wurde das FM durch die Änderungen des Risikofondsgesetzes<sup>85</sup> in Art. 1 ermächtigt, im Namen und für Rechnung des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. „Risikofonds“) zur Deckung seiner Ausgaben Kredite bis zu einer Höhe von 2.276 Mio. € aufzunehmen. Diese Kreditermächtigung wurde bis zum 31.12.2019 befristet; das Land Nordrhein-Westfalen haftet unmittelbar für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens.<sup>86</sup>

Als Anlass und Problemlage dieser Maßnahmen wurde im entsprechenden Gesetzentwurf u. a. genannt, dass bereits für das Haushaltsjahr 2017 mit erhöhten Inanspruchnahmen aus der „Phoenix-Garantie“<sup>87</sup> zu rechnen sei. Die Höhe der Inanspruchnahmen werde basierend auf aktuell vorliegenden Prognosen über die verfügbaren Mittel des Risikofonds hinausgehen. Für das Haushaltsjahr 2018 sei derzeit nicht auszuschließen, dass es zu einer vorzeitigen Auflösung der so genannten

---

<sup>81</sup> Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen) vom 02.02.2016 (GV. NRW. S. 92), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 07.04.2017 (GV. NRW. S. 420).

<sup>82</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Erläuterungen zu Kapitel 20 020 Titel 919 10.

<sup>83</sup> Jahresbericht 2015 des LRH, S. 49.

<sup>84</sup> Finanzplanung 2017 bis 2021, Nr. 2.3.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/801, S. 13 f.).

<sup>85</sup> Gesetz zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Risikofondsgesetz – RiFoG) vom 28.10.2008 (GV. NRW. S. 636), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 825).

<sup>86</sup> § 3 Abs. 2 und § 3a RiFoG.

<sup>87</sup> Zur „Phoenix-Garantie“ siehe Jahresbericht 2016 des LRH, S. 72.

Phoenix-Struktur mit der Folge erheblicher Zahlungsverpflichtungen des Landes komme. Die Inanspruchnahme des Landes hieraus würde bis zu 3,2 Mrd. € ausmachen. Da sich der aktuelle Bestand der im „Risikofonds“ angesammelten Mittel auf rd. 918 Mio. € belaufe, drohe dem Landeshaushalt angesichts der absoluten Höhe der potentiellen Inanspruchnahme für 2018 oder 2019 eine Zahlungsbelastung, die ohne entsprechende Vorsorge im oder durch das Sondervermögen faktisch nur durch eine Kreditaufnahme im Haushaltsplan zu bewältigen sei.<sup>88</sup>

In zwei Stellungnahmen hat der LRH zum Ausdruck gebracht, dass sich ihm die im Gesetzentwurf niedergelegten Argumente für eine zwingende Notwendigkeit zur Erteilung einer Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ nicht erschließen, weil u. a. das Land nach derzeitiger Lage die Finanzierung der im Gesetzentwurf bezifferten Verpflichtungen aus dem eigenen Haushalt bis Ende 2019 sicherstellen könnte.<sup>89</sup>

Obgleich in dem Gesetzentwurf erhebliche Zahlungsverpflichtungen für den Landeshaushalt – insbesondere für das Haushaltsjahr 2018 – skizziert wurden, sind im Haushaltsplanentwurf 2018 weder Ausgaben für diese Inanspruchnahmen<sup>90</sup> noch Einnahmen aus Zuweisungen vom „Risikofonds“<sup>91</sup> (zur Finanzierung dieser Inanspruchnahmen) etatisiert. Dass das FM auch ohne diese Ansätze entsprechende Zahlungen im Haushaltsvollzug vornehmen kann, ist durch Haushaltsvermerke sichergestellt. Denn bis zur Höhe der Ist-Einnahmen durch Zuweisungen vom „Risikofonds“ dürfen Ausgaben für Inanspruchnahmen geleistet werden.<sup>92</sup>

Wegen der Kreditermächtigung für den „Risikofonds“ bedarf es aktuell keiner Kreditermächtigung für den Landeshaushalt, selbst wenn im Haushaltsjahr 2018 der Mittelbestand des „Risikofonds“ aufgebraucht werden sollte. Das Land haftet allerdings für diese Verbindlichkeiten und ist zur Leistung des Kapitaldienstes aus seinem Haushalt verpflichtet. Kreditaufnahmen des „Risikofonds“ würden also die gleiche Wirkung entfalten wie eine Kreditaufnahme für den Landeshaushalt selbst.

---

<sup>88</sup> Drs. 17/539, S. 1 f.

<sup>89</sup> Stellungnahme 17/28, S. 16 f. und Stellungnahme 17/30, S. 3 f.

<sup>90</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 610 Titel 871 30 und 871 31.

<sup>91</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 610 Titel 234 00.

<sup>92</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Kapitel 20 610 Haushaltsvermerke zu den Titeln 871 30 und 871 31.

Neben einer geringeren Ausweisung von Ausgaben und Einnahmen (einschließlich Einnahmen aus Kreditaufnahmen) im Haushaltsplanentwurf 2018 führt das Konstrukt zu einem Transparenzverlust. Denn es ist nicht ersichtlich, wann der „Risikofonds“ die ihm erteilte Kreditermächtigung in welcher Höhe nutzen wird. Zwar sprechen die Ausführungen im Gesetzentwurf dafür, dass es bereits 2018 zu entsprechenden Kreditaufnahmen kommt. Jedoch ist ungewiss, wie hoch z. B. eine Kreditaufnahme für 2019 sein soll. Aufschluss gibt auch nicht der im Haushaltsplanentwurf 2018 enthaltene Wirtschaftsplan für den „Risikofonds“. Denn nach diesem sind weder für 2017 noch für 2018 Einnahmen und Ausgaben geplant. Es werden noch nicht einmal Einnahmen aus Kreditaufnahmen als Position aufgeführt.<sup>93</sup> Es ist also unklar, wie hoch die geplante Kreditaufnahme des „Risikofonds“ für 2018 sein soll.

Ähnliche Transparenzprobleme ergeben sich auch bei der Kreditermächtigung für das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“, da dieses die ihm erteilte Kreditermächtigung von 150 Mio. € ebenfalls über mehrere Haushaltsjahre (bis zum 31.12.2019) in Anspruch nehmen darf.<sup>94</sup>

## **15. Erlass von § 17b der Landeshaushaltsordnung**

Mit dem Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2018 sollen Regelungen zur Einführung der Integrierten Verbundrechnung in die Landeshaushaltsordnung (LHO) aufgenommen werden. Mit der Integrierten Verbundrechnung wird die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in der Landesverwaltung im Rahmen des Programms Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW) umgesetzt.<sup>95</sup>

Der neue § 17b LHO ermächtigt die Landesregierung, den Zuschnitt der Budgeteinheiten festzulegen. Die Vorschrift soll den Umfang der Budgeteinheiten in der kameratealen Darstellung regeln, die Anwendung der Standards staatlicher Doppik vorschrei-

---

<sup>93</sup> Entwurf Haushaltsplan 2018, Erläuterungen zu Kapitel 20 610 Titel 634 00.

<sup>94</sup> § 3a des Gesetzes zur Errichtung eines Fonds des Landes Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktfondsgesetz) vom 28.11.2012 (GV. NRW. S. 577), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.11.2016 (GV. NRW. S. 973).

<sup>95</sup> Drs. 17/1111, S. 1.

ben und das FM zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ermächtigen. Bislang waren diese Regelungen in § 25 des jährlichen Haushaltsgesetzes<sup>96</sup> enthalten. Im Gesetzentwurf wurde § 25 des Haushaltsgesetzes 2018<sup>97</sup> entsprechend angepasst. Angesichts des fortgeschrittenen Rollouts des Verfahrens EPOS.NRW hält es die Landesregierung für geboten, die grundlegenden gesetzlichen Normen in die LHO als Dauergesetz zu überführen.<sup>98</sup>

Die dargelegten Regelungen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens werden um Ermächtigungsnormen für Zwecke der Verarbeitung von Geschäftspartnerdaten sowie von Daten der Besoldung und Versorgung ergänzt. Die Landesregierung wird ermächtigt, Näheres durch Rechtsverordnung zu regeln. Die bisherige Regelung in § 25 Absatz 6 des Haushaltsgesetzes 2017 soll inhaltlich in der Neuregelung mit aufgehen.<sup>99</sup>

Der LRH begrüßt, dass mit dem neu geschaffenen § 17b LHO grundlegende Regelungen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens mit den Ermächtigungsgrundlagen für untergesetzliche Regelungen nunmehr dauerhaft erlassen werden sollen. Im Wesentlichen wurden Vorschriften des § 25 des Haushaltsgesetzes 2017 in die LHO überführt. Ergänzend wird die automatisierte Verarbeitung von Geschäftspartnerdaten sowie von Daten der Besoldung und Versorgung im Rahmen des Programms EPOS.NRW mit entsprechenden Verordnungsermächtigungen ausdrücklich zugelassen. Dies erscheint allgemein für einen rechtssicheren Betrieb des Programms sowie auch mit Blick auf noch zu realisierende Anforderungen bei der Programmumsetzung (beispielsweise Rückstellungsbildung) sachgerecht.

## **16. Zusammenfassende Betrachtung**

Die im Haushaltsplanentwurf 2018 etatisierten Einnahmen und Ausgaben betragen in der Summe jeweils rd. 74.459 Mio. € (Haushaltsvolumen).<sup>100</sup> Sie überschreiten das

---

<sup>96</sup> Zuletzt Haushaltsgesetz 2017 vom 15.12.2016 (GV. NRW. S. 1116).

<sup>97</sup> Drs. 17/800, S. 20 f.

<sup>98</sup> Drs. 17/1111, S. 11.

<sup>99</sup> Drs. 17/1111, S. 11.

<sup>100</sup> § 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2018 (Drs. 17/800, S. 4).

Volumen des Nachtragshaushalts 2017 von rd. 73.932 Mio. €<sup>101</sup> um rd. 527 Mio. € bzw. 0,7 v. H. Die Nettoneuverschuldung verringert sich von rd. 1.525 Mio. € auf 0 €. <sup>102</sup>

Das Landeskabinett hat anlässlich der Verabschiedung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes und der neuen Mittelfristigen Finanzplanung betont, dass der Landeshaushalt 2018 erstmals seit 1973 ohne neue Kredite auskomme. Bereits zwei Jahre früher, als durch die Schuldenbremse gefordert, solle der Landeshaushalt für die gesamte Legislaturperiode auf neue Kredite verzichten. Der eingeleitete Konsolidierungskurs führe dazu, dass im Jahr 2019 ein Überschuss von 30 Mio. € und ab 2020 Haushaltsüberschüsse von über einer Milliarde € ausgewiesen werden können. Ohne eigene Sparanstrengung sei das Gesamtergebnis nicht möglich gewesen. Schon im Jahr 2018 könnten insgesamt 131 Mio. € in den verschiedenen Landesressorts eingespart werden. <sup>103</sup>

Der LRH begrüßt die vorgenannte Zielsetzung, ab 2018 auf neue Kreditaufnahmen zu verzichten und bereits ab 2019 Haushaltsüberschüsse zu erwirtschaften. Allerdings macht die für 2018 dargestellte Einsparsumme von 131 Mio. € lediglich einen Anteil von weniger als 0,2 v. H. am gesamten Haushaltsvolumen aus. <sup>104</sup>

Auch muss festgestellt werden, dass die „schwarze Null“<sup>105</sup> im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2018 erst durch einige der vorgenannten Aspekte (siehe oben Nrn. 1 bis 9, 11, 13 und 14) überhaupt erreicht wird. Angesichts der günstigen Rahmenbedingungen sollte es das Ziel sein, einen materiell ausgeglichenen Haushalt oder gar – wie angekündigt – Überschüsse zu erzielen ohne Verlagerung von Belastungen in andere Haushaltsjahre oder auf andere Einheiten. Mit Überschüssen sollten primär

---

<sup>101</sup> Art. 1 Nr. 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 827).

<sup>102</sup> Anlage Kreditfinanzierungsplan zu den Gesetzen, die in den beiden vorstehenden Fußnoten genannt sind (Drs. 17/800, S. 29; Nachtragshaushaltsgesetz 2017, Anlage 3).

<sup>103</sup> Siehe Fußnote 13.

<sup>104</sup> Das FM hat mit Schreiben vom 22.11.2017 die Einsparungen von 131 Mio. € näher erläutert. Darin enthalten sind Absetzungen von Restedekungsmitteln von 55 Mio. € und Einsparungen bei Landesförderprogrammen von 20 Mio. €. Zudem entstehen Einnahmen durch die Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln aufgrund § 9 Abs. 2 der Haushaltsgesetze der Jahre 2010 bis 2012 i. H. v. rd. 56 Mio. € (Vorlage 17/308, S. 3).

<sup>105</sup> Zwar soll mit § 2 Abs. 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2018 eine Kreditermächtigung für den Landeshaushalt zur Deckung der Ausgaben des Haushaltsplans 2018 von rd. 151 Mio. € ausgesprochen werden. Unter Anrechnung der Tilgungsausgaben bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen usw. in gleicher Höhe ergibt sich eine Nettoneuverschuldung von insgesamt 0 €. Bei dieser Betrachtung unberücksichtigt bleiben die weiteren Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt i. H. v. rd. 16.590 Mio. €, die für Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt eingesetzt werden sollen. Die insgesamt für 2018 geplanten Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt betragen (brutto) rd. 16.742 Mio. € (Drs. 17/800, S. 4 und S. 29).

die Verschuldung abgebaut bzw. der impliziten Verschuldung begegnet und notwendige Investitionen in die Infrastruktur finanziert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist weiterhin auch eine Konsolidierung des Haushalts auf der Ausgabenseite erforderlich. Insbesondere sind Entscheidungen, mit denen der Landeshaushalt belastet bzw. auf eine Entlastung des Landeshaushalts verzichtet wird (siehe oben Nrn. 6, 8 bis 10 und 12), sorgsam abzuwägen und dürfen keinesfalls die Einhaltung der Schuldenbremse gefährden.

gez.  
**Prof. Dr. Mandt**  
Präsidentin

gez.  
**Clouth**  
Vizepräsident

gez.  
**Dr. Hähnlein**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Jahnz**  
Dir. b. LRH

gez.  
**Pfeifer**  
LMR