



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
17/1940

Alle Abg

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Meyer**
Durchwahl: 3896-387
Aktenzeichen: **KuP - 172/0010 - 2019/02159**

Datum *25*.10.2019

„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020)“
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7200

und

„Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2020)“
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7203

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 31.10.2019

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 31.10.2019 eine Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Jhm

Brigitte Mandt
Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

zu dem

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020
(Haushaltsgesetz 2020)“,**
Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 17/7200,

und dem

**„Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze
(Haushaltsbegleitgesetz 2020)“,**
Gesetzentwurf der Landesregierung,
Drucksache 17/7203,

**für die Anhörung
des Haushalts- und Finanzausschusses
am 31.10.2019**

Die im Haushaltsjahr 2020 geplanten Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich von rund 145,5 Millionen € sollen nunmehr durch die Kreditermächtigung für Umschuldungen gedeckt werden. Durch die geänderte Verfahrensweise besteht für die Zukunft ein Potenzial für eine weitere Verschuldung am Kreditmarkt in Höhe der Schulden bei öffentlichen Haushalten (II.1).

Die beabsichtigte Kreditermächtigung für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen sieht der Landesrechnungshof kritisch. Die hierdurch ermöglichte Erhöhung des Schuldenstandes widerspricht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse (II.2).

Der Haushaltsausgleich wird nur mit Hilfe von in der Vergangenheit unterlassener Schuldentilgung erreicht (II.3).

Gegen die Befugnis des Ministeriums der Finanzen, Zuführungen an die allgemeine Rücklage in Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen zu leisten, hat der Landesrechnungshof weiterhin Bedenken (II.4).

Die veranschlagten Globalen Minderausgaben von rund 1.369,9 Millionen € sieht der Landesrechnungshof kritisch. Das Ministerium der Finanzen ist insofern seiner eigenen Ankündigung, Globalpositionen möglichst zu reduzieren, nicht nachgekommen (II.5).

Es sollte überprüft werden, ob über den Haushaltsansatz von 20,0 Millionen € hinaus weitere Rückübertragungen von Selbstbewirtschaftungsmitteln in Betracht kommen (II.6).

I. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) hat in den sieben Beiträgen des Teils A im Jahresbericht 2019 ausführliche Feststellungen zum Haushalt des Landes getroffen.¹

Unter Hinweis auf diese Äußerungen des LRH wird nachfolgend vornehmlich auf neue Aspekte im Haushaltsgesetzentwurf 2020 (HHGE 2020) einschließlich des Haushaltsplanentwurfs 2020 (HHPE 2020) eingegangen.

II. Haushaltsgesetzentwurf 2020 einschließlich Entwurf des Haushaltsplans

II.1 Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich

In § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b) HHGE 2020 ist vorgesehen, dass zur Tilgung von rd. 145,5 Mio. € fällig werdenden Krediten beim öffentlichen Bereich Schuldenaufnahmen am privaten Kreditmarkt erfolgen dürfen. Demgegenüber war im Haushaltsgesetz 2019 keine Kreditermächtigung zur Tilgung derartiger Kredite beim öffentlichen Bereich enthalten.

Der LRH merkt hierzu kritisch an: Bisher hat das Land Kredite beim öffentlichen Bereich regelmäßig getilgt. In den Jahren 2010 bis 2019 wendete es dafür jährlich zwischen 114,8 und 161,4 Mio. € auf. Die Schuldentilgungen wurden jedoch aus dem jeweils laufenden Haushalt erbracht und nicht durch Kreditaufnahmen finanziert.

Mit der nunmehr ermöglichten Finanzierung würden durch die Tilgungen die Schulden beim öffentlichen Bereich sinken. Damit würden die Kreditmarktschulden entsprechend ansteigen. Mit dieser Vorgehensweise würden in Höhe von rd. 145,5 Mio. € zusätzliche Ausgaben im Haushalt 2020 ermöglicht. Bei einer Fortführung der Praxis der Vorjahre – Schuldentilgung aus den laufenden Einnahmen – hätten in dieser Höhe keine Finanzmittel zur Verfügung gestanden.

¹ Jahresbericht 2019, S. 27 bis 113. Die Jahresberichte können auf der Internetseite des LRH abgerufen werden: www.lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/jahresberichte.

Sollte die nunmehr ermöglichte Vorgehensweise in den nächsten Jahren fortgeführt werden, stellen die Schulden bei öffentlichen Haushalten von voraussichtlich ca. 1 Mrd. € zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 weiteres Potenzial für eine Verschuldung am Kreditmarkt dar.² Anders als bisher fände insoweit kein Abbau der Gesamtverschuldung statt.

II.2 Kreditermächtigung für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Mit § 26 Abs. 1 HHGE 2020 soll dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) die Ermächtigung erteilt werden, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 300,0 Mio. € aufzunehmen. Darüber hinaus soll das Ministerium der Finanzen (FM) ermächtigt werden, dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € zu gestatten.

Mit der vorgeschlagenen Regelung macht das FM eine Kehrtwende zu seiner in der Vorlage 16/3412 wiedergegebenen Ansicht, wonach der BLB NRW als Sondervermögen des Landes unter die ab 2020 geltende Schuldenbremse falle. Eine Nettokreditaufnahme z. B. zur Finanzierung von Investitionsausgaben (Baumaßnahmen) scheide ab diesem Zeitpunkt aus. Entsprechend hat der BLB NRW in seinem Lagebericht 2018³ geäußert, dass im Hinblick auf die in 2020 vorgesehene Schuldenbremse alle Investitionen aus dem Cashflow der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zu finanzieren seien.

Der LRH weist nachdrücklich auf die mit der beabsichtigten Neuregelung verbundenen Gefahren hin: Durch eine solche Kreditaufnahme würde sich der Gesamtschuldenstand des BLB NRW – und damit auch des Landes, dem die Schulden des BLB NRW als Sondervermögen zuzurechnen sind – auch in Zeiten der Schuldenbremse weiter erhöhen. Solange die vom LRH mehrfach angemahnte signifikante Reduzierung des Schuldenstandes nicht erreicht, sondern letzterer noch erhöht wird, wider-

² Am Ende des Haushaltsjahres 2018 hatte das Land Schulden bei öffentlichen Haushalten in Höhe von rd. 1.269,3 Mio. € (Vorlage 17/2113, Anlage 3). Für 2019 sind nach dem Haushaltsplan Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich von 151,0 Mio. € vorgesehen. Im Falle der geplanten Tilgung bestünde am Ende des Haushaltsjahres 2019 bzw. am Anfang des Haushaltsjahres 2020 somit noch ein Schuldenstand bei öffentlichen Haushalten von rd. 1.118,3 Mio. €. Die geplante Tilgung für das Jahr 2020 beträgt 145,5 Mio. €.

³ Vorlage 17/2324, Anlage „Lagebericht 2018“, S. 39.

spricht dies dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse. Sollte das Zinsniveau steigen, verstärkt sich das langfristige Haushaltsrisiko.⁴

II.3 Haushaltsausgleich durch vergangenheitsbelastende Sondereffekte

Der im HHPE 2020 erreichte Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung wird insbesondere durch die nachstehenden Sondereffekte erleichtert. Diese hatten ihren Ursprung in zurückliegenden Haushaltsjahren und belasteten seinerzeit den Landeshaushalt:

a) Allgemeine Rücklage

Im HHPE 2020 sind Einnahmen aus der Entnahme aus der allgemeinen Rücklage von 216,0 Mio. € etatisiert.⁵ Die Befüllung der allgemeinen Rücklage erfolgte im Haushaltsjahr 2018 in Höhe von rd. 582,5 Mio. €. ⁶ Im Haushaltsansatz waren dafür 365,0 Mio. € vorgesehen.

b) Risikofonds

Ebenfalls im Vollzug des Haushaltsjahres 2018 wurde dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. Risikofonds) ein Betrag von rd. 1.297,4 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt, der damit deutlich über den Haushaltsansatz von 400,0 Mio. € hinausging.⁷ Durch diese Maßnahme sollte erreicht werden, dass im Zusammenhang mit der früheren WestLB AG anfallende Garantieinanspruchnahmen aus den Mitteln des Risikofonds finanziert werden können und insoweit der Landeshaushalt nicht (mehr) belastet werden muss. In diesem Zusammenhang erklärte der Finanzminister bei der Einbringung des HHGE 2020, dass das Risiko für die gesamte Legislaturperiode eliminiert wurde.⁸

c) Annuitätendarlehen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Bei Kapitel 12 010 Titel 161 11 und 182 11 des HHPE 2020 sind Einnahmen im Landeshaushalt aufgrund der Abwicklung des dem BLB NRW gewährten

⁴ Siehe auch Jahresbericht 2018, Beitrag 7, S. 106.

⁵ HHPE 2020, Kapitel 20 020 Titel 359 00.

⁶ Jahresbericht 2019, Abschnitt 3 „Ausgaben“, S. 78.

⁷ Jahresbericht 2019, Abschnitt 3 „Ausgaben“, S. 61.

⁸ Plenarprotokoll 17/65, S. 10.

Annuitätendarlehens veranschlagt. Die Ansätze betragen für die Zinseinnahmen rd. 7,8 Mio. € und für die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen rd. 384,8 Mio. €, insgesamt rd. 392,6 Mio. €. Mit der Rate in 2020 soll das Darlehen vollständig getilgt werden, sodass in künftigen Haushaltsjahren keine Einnahmen daraus zu erwarten sind.⁹

Dass die Einnahmen im HHPE 2020 überhaupt etatisiert werden konnten, ist auf die Rückabwicklung der Sondertilgungen im Haushaltsjahr 2017 i. H. v. 885,0 Mio. € zurückzuführen.¹⁰ Ohne diese Ausgaben wäre das Annuitätendarlehen bereits im Laufe des Haushaltsjahres 2018 zurückgezahlt worden.¹¹

Hierzu ist im Ergebnis festzustellen: Der Haushalt 2020 zehrt von finanziellen Reserven, die nur gebildet werden konnten, weil Schulden in der Vergangenheit nicht weiter abgebaut wurden. Dies wäre aber ohne Einschränkung der Aufgabenerledigung möglich gewesen. Wären im Haushaltsjahr 2018 die in die Rücklagenbildung geflossenen Mittel für die Schuldentilgung verwendet worden, wäre das Land mit einem geringeren Schuldenstand in die Zeit gestartet, in der die Schuldenbremse gilt.

Der LRH hatte zu den vorgenannten Sachverhalten bereits in der Vergangenheit kritisch angemerkt, dass die dafür verwendeten Finanzmittel zur direkten Schuldentilgung einsetzbar gewesen wären.¹²

II.4 Zuführungsmöglichkeit an die allgemeine Rücklage in Höhe nicht ausgeschöpfter Ausgabeermächtigungen

Der LRH äußerte in seiner Stellungnahme zum Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2018 gegen die Bildung der allgemeinen Rücklage angesichts einer geplanten Netto- und Bruttokreditermächtigung und des erheblichen Schuldenstands Bedenken wegen des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots. Ferner kritisierte er die Ausbringung des Haushaltsvermerks bei der entsprechenden Haushaltsstelle (Kapitel 20 020 Titel 919 30), da hiermit Vorkehrungen für weitere Zuführungen an die all-

⁹ Vorlage 17/2359, S. 19.

¹⁰ Jahresbericht 2018, Abschnitt 2 „Einnahmen“, S. 49.

¹¹ Vorlage 16/4351, S. 2.

¹² Stellungnahme 17/852, S. 5, zu c.), sowie zuletzt Jahresbericht 2019, Abschnitt 7, S. 112.

gemeine Rücklage bis zur Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen getroffen wurden, die über den seinerzeitigen Haushaltsansatz von 365,0 Mio. € hinausgingen.¹³

Wie vorstehend unter II.3 Buchstabe a) ausgeführt, wurden der allgemeinen Rücklage im Laufe des Haushaltsjahres 2018 rd. 582,5 Mio. € zugeführt. Die Zuführung lag dementsprechend um rd. 217,5 Mio. € höher, als es der Haushaltsansatz vorsah.

Der HHPE 2020 enthält weiterhin die vorgenannte Haushaltsstelle. Zwar enthält diese für 2020 keinen Ansatz für eine Zuführung an die allgemeine Rücklage. Jedoch ist bei der Haushaltsstelle weiterhin unter Nr. 1 der Haushaltsvermerk ausgebracht. Demzufolge wäre das FM als Exekutive nach wie vor berechtigt, bis zur Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen Zuführungen an die allgemeine Rücklage zu leisten.

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags hat ein Rechtsgutachten zur Bildung von Rücklagen im Haushalt erstellen lassen. Das Gutachten vom 05.08.2019 führt zu der Frage der Möglichkeit, inwieweit die Exekutive im Haushaltsvollzug mögliche Überschüsse einer allgemeinen Rücklage zuführen darf, aus:

„Hier stellt sich verfassungsrechtlich das gleiche Problem wie bei der Reichweite einer zulässigen globalen Minderausgabe im Haushaltsplan: Würde man der Exekutive die Möglichkeit zugestehen, in beliebiger Höhe Mittel einer allgemeinen Rücklage zuzuführen, so könnten für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes entscheidende Rechtsfragen von der Exekutive beantwortet werden, d. h. der parlamentarische Gesetzgeber würde faktisch entmachtet. Aus diesem Grund darf eine Zuführung von Haushaltsüberschüssen durch die Exekutive an eine allgemeine Rücklage nur in sehr engen Grenzen vorgenommen werden.“¹⁴

...

Überschüsse, die im Haushaltsvollzug entstehen, können alternativ zur Schuldentilgung eingesetzt werden oder einer allgemeinen Rücklage zugeführt werden. Dies darf aber nur in der Höhe erfolgen, in der dies im Haushaltsplan einschließlich seiner Begründung vorgesehen ist und nur in Höhe von 2 % des Haushaltsgesamtvolumens, bei dem die Globalen Minderausgabe mitgezählt ist.“¹⁵

¹³ Stellungnahme 17/852, S. 10 f.

¹⁴ Information 17/196, S. 45.

¹⁵ Information 17/196, S. 46.

Mit dem angesprochenen Haushaltsvermerk wird der Exekutive die Möglichkeit eingeräumt, in beliebiger Höhe Mittel der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Der LRH sieht durch das Gutachten seine im Zusammenhang mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2018 vorgebrachten Bedenken bestätigt und hält sie in vollem Umfang aufrecht.

II.5 Globale Minderausgaben

Die im HHPE 2020 veranschlagten Globalen Minderausgaben betragen nach Angaben des FM 1.369,9 Mio. €. ¹⁶ Bei einem Haushaltsvolumen von 79.865,5 Mio. € belaufen sich die Globalen Minderausgaben damit auf 1,72 %. Der LRH hat die Globalen Minderausgaben der Jahre 2011 bis 2016 geprüft. ¹⁷ Nach seinen Feststellungen betragen die Globalen Minderausgaben in den in die Prüfung einbezogenen Jahren zwischen 1,1 % und 1,5 % des veranschlagten Haushaltsvolumens. Für die Folgejahre lagen die Anteile bei 1,89 % (2017), 1,87 % (2018) und 1,48 % (2019). Damit wurde auch in 2020 ein Stand erreicht, der der in der Literatur angenommenen Höchstgrenze für die Veranschlagung von 2 % sehr nahe kommt. ¹⁸

Mit Blick auf die Höhe der ausgebrachten Globalen Minderausgaben sieht der LRH die damit verbundene Kompetenzverlagerung von der Legislative auf die Exekutive kritisch. Das FM hat seine Ankündigung im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2020, dass die hohen Globalpositionen möglichst reduziert werden sollen, ¹⁹ nicht umgesetzt.

II.6 Selbstbewirtschaftungsmittel

Im HHPE 2020 sind Einnahmen in Höhe von 20,0 Mio. € aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel enthalten. ²⁰

¹⁶ Vorlage 17/2460, S. 3 f.

¹⁷ Jahresbericht 2019, Beitrag 24, S. 291 ff.

¹⁸ Für viele wird auf das unter II.4 angesprochene Gutachten verwiesen, z. B. S. 45 f.

¹⁹ Siehe Erlass des FM über die Aufstellung des Entwurfs des Haushalts für das Haushaltsjahr 2020 vom 04.02.2019 (I B 1 – 1520 – 1/20 / I C 2 – P – 1 – 3 – 1), Abschnitt II.

²⁰ HHPE 2020, Kapitel 20 020 Titel 119 20.

Der LRH prüfte die Zuweisung von Mitteln zur Selbstbewirtschaftung. Er stellte u. a. fest, dass sich der Betrag der Haushaltsmittel, die zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden konnten, in der Zeit von 2010 bis 2017 kontinuierlich erhöhte. Im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht empfahl er, jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln zu berichten.²¹ Nach der vom FM daraufhin erstellten titelbezogenen Übersicht über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel betrug der Endbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel 2018 insgesamt rd. 1.449,7 Mio. €.²²

Insoweit ist für den LRH fraglich, ob die über die rückzuübertragenden 20,0 Mio. € hinaus verbleibenden Selbstbewirtschaftungsmittel tatsächlich noch für die (ursprüngliche) Zweckerreichung benötigt werden oder stattdessen ein höherer Betrag an Selbstbewirtschaftungsmitteln rückübertragen werden kann. Eventuell wäre es auch möglich, bei noch vorhandenen Selbstbewirtschaftungsmitteln Ansatzkürzungen bei den entsprechenden Haushaltsstellen im HHPE 2020 vorzunehmen.

II.7 Fazit

Der Haushalt für 2020 steht erstmals unter dem neuen Regime der Schuldenbremse. Dieser ist zwar in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen und weist eine Nettoneuverschuldung von 0 € aus. Insbesondere mit Blick auf die Schuldenbremse und das Erreichen eines strukturell ausgeglichenen Haushalts ergeben sich für den LRH aber die dargestellten Bedenken.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Kampschulte
LMR'in

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

²¹ Jahresbericht 2018, Abschnitt 8 „Selbstbewirtschaftungsmittel im Landeshaushalt“, S. 115 ff.

²² Ohne die Selbstbewirtschaftungsmittel, die den Hochschulen gem. § 5 Abs. 3 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) vom 16.09.2014 (GV. NRW. S. 547), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.07.2019 (GV. NRW. S. 425, ber. S. 593), im Rahmen des Liquiditätsverbundes und den Universitätsklinika bei Kapitel 06 102 bis 06 108 Titel 891 10, 891 20, 891 25 und 891 30 zur Verfügung gestellt wurden (Vorlage 17/2243, Anlage 1, Seite 2, *-Fußnote).