



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40225 Düsseldorf

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1977

A07

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 - 2019/02214

Datum *31*.10.2019

„Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung“ Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/7318

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 07.11.2019

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 07.11.2019 eine Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

zu dem Gesetzentwurf
der Landesregierung

„Fünftes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung“,
Drucksache 17/7318 vom 05.09.2019,

**für die
öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses**

am 07.11.2019

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf Äußerungen zu aus Sicht der Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen (NRW) grundsätzlichen Aspekten der mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Ausgestaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die landesrechtliche Schuldenbremse in der Landeshaushaltsordnung ausgestaltet werden. Der Landesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, die elementaren Bestandteile der Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern (II.).

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Ministerium der Finanzen auch zur Tilgung fällig werdender Kredite beim öffentlichen Bereich Kredite aufnehmen darf. Das erschwert aus Sicht des Landesrechnungshofs die nachhaltige Konsolidierung des Haushalts (III.).

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll angesichts einer ihm vor dem 31.12.2010 eingeräumten Kreditermächtigung dem Kreditaufnahmeverbot für Sondervermögen nicht unterliegen. Dies sieht der Landesrechnungshof kritisch, da hierdurch der Schuldenstand des Landes erhöht werden kann. Das widerspricht dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse (IV.).

Der Gesetzentwurf trifft Regelungen für den Landeshaushalt und für Sondervermögen. Eine Umgehung der Schuldenbremse durch die Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten sollte vermieden werden (V.).

Es sollte klargestellt werden, dass eine am Ende des Jahres 2019 noch bestehende Restkreditermächtigung nicht weiter genutzt werden darf (VII.).

Die für die Berechnung der Konjunkturkomponenten notwendigen Daten sollten den Mitgliedern des Landtags und dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt werden (VIII.).

Der Landesrechnungshof begrüßt die beabsichtigte Reduzierung des Schwellenwertes für das Kontrollkonto. Allerdings sollten die Modalitäten der Rückführungspflicht konkretisiert werden (IX.).

Einzelne Begriffe und Regelungen des Gesetzentwurfs enthalten Interpretationsspielräume, die auch durch Hinzunahme der Gesetzesbegründung nicht abschließend zu klären sind. Der Landesrechnungshof hält hierzu Präzisierungen für zweckmäßig (X.).

I. Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich in den letzten Jahren immer wieder dafür ausgesprochen, nicht allein die Grundzüge der Schuldenbremse zu implementieren, sondern sie, damit sie funktionsfähig ist, vollständig im nordrhein-westfälischen Landesrecht auszugestalten.¹ Er befürwortet insoweit den jetzigen Gesetzentwurf zur Ausgestaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse zwecks Sicherung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit sowie der Rechtssicherheit bei Haushaltsgesetzgebung und Haushaltsvollzug.²

Insbesondere begrüßt er, dass wichtige Bestandteile der Schuldenbremse, wie z. B. die Ausgestaltung des Konjunkturbereinigungsverfahrens, nicht mehr wie bislang nach § 18 Abs. 1 Satz 6 der Landeshaushaltsordnung (LHO)³ in einer Rechtsverordnung des Ministeriums der Finanzen (FM) geregelt werden sollen, sondern die Entscheidung darüber dem Landtag obliegt.

Auf einzelne Aspekte zur Schuldenbremse hat der LRH bereits in seiner Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020 hingewiesen. Aus Gründen des Sachzusammenhangs wird an dieser Stelle nochmals darauf eingegangen.

¹ Jahresbericht 2013, Beitrag 24 „Schuldenbremse und kontinuierliche Rückführung der Neuverschuldung“, S. 184 ff.; Jahresbericht 2017, Beitrag 5 „Schulden“, S. 83 f. und Beitrag 7 „Übersicht über den Haushalt und Haushaltsrisiken“, S. 99; Jahresbericht 2018, Beitrag 5 „Schulden“, S. 87 und 93 f.; Jahresbericht 2019, Beitrag 5 „Schulden“, S. 96.

² Drucksache (Drs.) 17/7318, S. 2.

³ LHO vom 26.04.1999 (GV. NRW. S. 158), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 803).

II. Verankerung der Grundzüge der Schuldenbremse in der Landesverfassung

Eine vom Landtag eingesetzte Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) hat sich unter anderem mit der Frage befasst, ob Regelungen zu einer Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) verankert werden können. In der Verfassungskommission bestand „grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene eingeführt werden solle.“⁴ Die Verfassungskommission konnte sich aber nicht auf einen dahingehenden Vorschlag verständigen, „da diese Fragen mit den politischen Punkten Quoren, Wahlrecht, direkte Demokratie und Individualverfassungsbeschwerde verknüpft waren und insoweit keine Gesamtlösung gefunden werden konnte“.⁵

Der LRH hatte in seiner Stellungnahme zum 4. Gesetz zur Änderung der LHO vom 19.01.2017 empfohlen, dass elementare Bestandteile der Schuldenbremse in der LV verankert werden sollten.⁶ Die dazu angeführten Argumente haben weiter Gültigkeit:

Eine - wie im vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigte - einfachgesetzliche Regelung der Schuldenbremse kann den Haushaltsgesetzgeber nicht binden und deren Überprüfung nicht gewährleisten. Ein gegen die Schuldenbremse potenziell verstößendes Haushaltsgesetz wäre gleichrangig mit der LHO. Im Verhältnis von einfachen Landesgesetzen untereinander geht das spätere und das speziellere Gesetz vor.⁷ Die LHO ist kein Maßstab für die gerichtliche Überprüfung eines nachfolgenden Haushaltsgesetzes.

Erst mit der Aufnahme in der LV bestünde die Möglichkeit einer Überprüfung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Prüfungsmaßstab für diesen ist grundsätzlich das Landesver-

⁴ Drs. 16/12400, Abschlussbericht der Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission) vom 27.06.2016, III. „Schuldenbremse“, S. 83 ff. (87).

⁵ Drs. 17/7318, S. 1; Drs. 16/12400, S. 86 und S. 88.

⁶ Stellungnahme 16/4581, S. 3 f.

⁷ Vgl. Tappe, Stellungnahme 16/4577, S. 7.

fassungsrecht und nicht das einfache Landesrecht.⁸ Die Verankerung in der LV würde zu einer effektiven Durchsetzung und Kontrolle der Schuldenbremse beitragen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass mangels einer Antragsbefugnis weder dem Landtag als Ganzes noch Teilen oder Mitgliedern des Landtags eine verfassungsrechtliche Klärung durch das Bundesverfassungsgericht anhand von Art. 109 Grundgesetz (GG) möglich ist.⁹

Inzwischen haben zehn Länder¹⁰ und der Bund Verfassungsregelungen zur Schuldenbremse verabschiedet oder es liegt ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung vor.

Angesichts der zuvor dargestellten Erwägungen hält der LRH weiterhin eine Verankerung der elementaren Bestandteile der Schuldenbremse, nämlich die vom Haushaltsgesetzgeber zu beachtenden Vorgaben, in der LV für geboten.

Darüber hinaus erscheint es dem LRH sinnvoll, Art. 83 Satz 2 LV zu streichen. Hiernach dürfen die Einnahmen aus Krediten in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden, wobei das Nähere durch Gesetz geregelt wird. Somit würde die LV weiterhin die Begrenzung der geplanten Kreditaufnahme auf die Höhe der geplanten Investitionsausgaben vorgeben. Nach der Begründung zum Entwurf des 5. Gesetzes zur Änderung der LHO (im Folgenden LHOÄndG-E) ist die Orientierung an den Ausgaben für Investitionen jedoch ab dem Haushaltsjahr 2020 nicht mehr grundgesetzkonform.¹¹ Der Grundsatz der Rechtsklarheit verlangt, dass dem GG entgegenstehende Regeln des Landesrechts zu beseitigen sind.¹²

Durch den Wegfall von § 18 Abs. 2 LHO mit der in § 18 LHOÄndG-E angedachten Änderung ginge zudem der Gesetzesverweis des Art. 83 Satz 2 LV ins Leere. Vor

⁸ So auch: Waldhoff, Christian: Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Rechtsgutachten für den Landtag Nordrhein-Westfalen vom 19.02.2015 (Landtagsinformation 16/249), S. 25 ff.

⁹ Vgl. Waldhoff, a. a. O., S. 25.

¹⁰ Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein.

¹¹ Drs. 17/7318, S. 15.

¹² Vgl. Waldhoff/Roßbach, Stellungnahme 16/4580, S. 2 f.

diesem Hintergrund sollte erwogen werden, Art. 83 Satz 2 LV zu streichen, um Fehlinterpretationen vorzubeugen.

III. Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich

Mit der in § 18a Abs. 1 LHOÄndG-E getroffenen Regelung, wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, wird die Nettoneuverschuldung grundsätzlich ausgeschlossen. Darunter sind Kreditaufnahmen sowohl am Kreditmarkt als auch beim öffentlichen Bereich zu verstehen, die über die Kreditaufnahmen zur Umschuldung hinausgehen.¹³

Zur Tilgung von Schulden beim öffentlichen Bereich lässt § 18 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b) LHOÄndG-E die Ausbringung einer Kreditermächtigung zu. Diese zählt nicht zur Nettoneuverschuldung und fällt nicht unter die Schuldenbremse.¹⁴ Damit könnten Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich grundsätzlich durch eine Inanspruchnahme der Kreditermächtigung für Umschuldungen gedeckt werden.

Wie bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2020¹⁵ merkt der LRH 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.

¹³ Drs. 17/7318, Begründung B Besonderer Teil, Zu Artikel 1, Zu Nummer 2, S. 16.

¹⁴ In Drs. 17/7318, Begründung B Besonderer Teil, Zu Artikel 1, Zu Nummer 1, S. 16, ist ausgeführt, dass nur für die zur Deckung von Ausgaben aufgenommenen Haushaltskredite die Schuldenbremse gilt.

¹⁵ Stellungnahme 17/1940, II.1.

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.¹⁶ Anders als bisher fände insoweit kein Abbau der Gesamtverschuldung statt.

IV. Kreditermächtigung für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Nach § 18a Abs. 4 Satz 1 LHOÄndG-E sind Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes ausgeschlossen. Am 31.12.2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben gemäß § 18a Abs. 4 Satz 2 LHOÄndG-E hiervon unberührt. Von dieser Ausnahmeregelung soll für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) Gebrauch gemacht werden.

Mit der vorgeschlagenen Regelung macht das FM eine Kehrtwende zu seiner in der Vorlage 16/3412 geäußerten Ansicht, wonach der BLB NRW als Sondervermögen des Landes unter die ab 2020 geltende Schuldenbremse falle.¹⁷ Eine Nettokreditaufnahme, z. B. zur Finanzierung von Investitionsausgaben (Baumaßnahmen), scheidet ab diesem Zeitpunkt aus. Entsprechend hat der BLB NRW in seinem Lagebericht 2018¹⁸ 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 Reduzie-

¹⁶ 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. €.

¹⁷ Vorlage 16/3412, S.10.

¹⁸ Vorlage 17/2324, Anlage „Lagebericht 2018“, S. 39.

rung des Schuldenstandes nicht erreicht, sondern letzterer noch erhöht wird, widerspricht dies dem Sinn und Zweck der Schuldenbremse. Sollte das Zinsniveau steigen, verstärkt sich das langfristige Haushaltsrisiko.

Mit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung für den BLB NRW wird diesem letztlich eine fortwährende und zunächst zeitlich nicht eingeschränkte Kreditermächtigung zugebilligt, die nur der Begrenzung durch die Investitionsausgaben unterliegt (ohne Gegenrechnung der Abschreibungen). Es handelt sich insoweit um eine Fortführung des bisher geltenden Rechts. Dies sieht der LRH kritisch, da damit der Grundgedanke der neuen Schuldenbremse konterkariert wird.

V. Umgehung der Schuldenbremse

Der Gesetzentwurf trifft, wie im vorstehenden Abschnitt ausgeführt, Regelungen für den Haushalt des Landes und für Sondervermögen. Andere Einheiten des Landes (z. B. selbstständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts) werden von den schuldenbegrenzenden Regelungen des Gesetzentwurfs nicht erfasst.¹⁹ In diesem Zusammenhang verweist der LRH auf seine früheren Äußerungen zu dieser Frage. So empfahl er, Regelungen über das allgemeine Umgehungsverbot hinaus zu treffen, um u. a. eine Umgehung der Schuldenbremse durch Verlagerung von Kreditaufnahmen auf rechtlich selbstständige Einheiten zu unterbinden. Insbesondere sei zu vermeiden, dass der Landeshaushalt durch Kreditaufnahmen solcher Einheiten in Anspruch genommen werde.²⁰ Diese wiederholt dargestellte Gefahr einer möglichen Aushöhlung der Schuldenbremse sieht der LRH weiterhin gegeben.

VI. Fortgeltung von Kreditermächtigungen

Der bisherige § 18 Abs. 4 Satz 2 LHO beschreibt die Fortgeltung der Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskreditermächtigungen). § 18 Abs. 2 LHOÄndG-E enthält hierzu keine Regelungen mehr. Die Fortgeltung der Kassenverstärkungskre-

¹⁹ Vgl. Waldhoff, a. a. O., S. 48.

²⁰ Stellungnahme 15/236, S. 3 f.; Stellungnahme 15/1122, S. 3; Stellungnahme 16/4581, S. 11.

ditermächtigung bis zum Erlass des Haushaltsgesetzes 2021 ergibt sich nur noch aus § 31 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2020. § 18 Abs. 2 LHOÄndG-E stimmt insoweit nicht mehr mit dem Wortlaut des § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)²¹ überein. Der LRH weist darauf hin, dass durch die Nichtübernahme der Regelung von § 13 Abs. 2 Haushaltsgrundsätze-gesetz in die LHO eine entsprechende Regelung ggf. jährlich in das Haushaltsgesetz aufzunehmen wäre.

VII. Umgang mit einer Restkreditermächtigung am Ende des Jahres 2019

In seinem Jahresbericht 2019 hat sich der LRH zur am Ende des Haushaltsjahres 2019 verbleibenden Kreditermächtigung geäußert. Diese darf grundsätzlich nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, da die Regeln der Schuldenbremse auch für den Haushaltsvollzug gelten.²² Die künftige Inanspruchnahme der unter den alten Modalitäten (an den geplanten Investitionsausgaben ausgerichtete Regelverschuldungsgrenze) zustande gekommenen Kreditermächtigung ist nach Auffassung des LRH nicht mit der Schuldenbremse vereinbar.²³

Der LRH spricht sich daher erneut für eine Klarstellung aus, dass eine am Ende des Jahres 2019 noch bestehende Restkreditermächtigung nicht weiter genutzt wird.

VIII. Daten für die Berechnung der Konjunkturkomponenten

Die §§ 18d und 18e LHOÄndG-E regeln die Ermittlung der Konjunkturkomponenten. Zu deren vollständiger Berechnung sind verschiedene Daten erforderlich. Einige dieser Daten wurden bislang allenfalls vereinzelt auf Nachfrage von Abgeordneten im

²¹ Haushaltsgrundsätze-gesetz vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122). § 13 regelt die Kreditermächtigungen zur Deckung von Ausgaben und für Kassenverstärkungskredite: „(1) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das für die Finanzen zuständige Ministerium Kredite aufnehmen darf 1. zur Deckung von Ausgaben, 2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.“

(2) Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 1 gelten bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das zweitnächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes. Die Ermächtigungen nach Absatz 1 Nr. 2 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

²² Jahresbericht 2019, Beitrag 5 „Schulden“, S. 92.

²³ Stellungnahme 16/4581, S. 11 f.

Rahmen von Haushaltsberatungen bekannt gegeben. Dies betraf insbesondere die regionalisierten Ergebnisse der Steuerschätzung und die Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen. So führte das FM in der Finanzplanung 2019 bis 2023 u. a. aus:

„Zur Ermittlung der zukünftigen Steuereinnahmen eines Landes muss die Summe der Steuereinnahmen der Ländergesamtheit regionalisiert, d. h. auf die einzelnen Länder aufgeteilt werden. Ein erster Schritt zu dieser Aufteilung ist die sogenannte Schematische Regionalisierung durch den Länderausschuss ‚Regionalisierung‘. Alle vom Grundsatz her nach dem örtlichen Aufkommen verteilten Steuereinnahmen werden dort anhand der Ist-Eingänge des letzten aktuell verfügbaren 12-Monats-Zeitraums unter Berücksichtigung bekannter von Ländern gemeldeter Sondereffekte auf die Länder verteilt.

Diese Ergebnisse sind die Basis für eine schematische Verteilung des Umsatzsteueranteils der Länder, die Vorabkalkulation der Zahlungsströme im Länderfinanzausgleich sowie eines Teils der Bundesergänzungszuweisungen.

Die Schematische Regionalisierung wird einheitlich von allen Ländern als eine interne Arbeitsunterlage angesehen. Sie ist die Basis für die Ableitung der jeweiligen Haushaltsansätze.“²⁴

In der Gesetzesbegründung wird auf die Überprüfung der Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremse eingegangen.²⁵ Diese Überprüfung obliegt den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und Gerichten. Das entspricht auch der Auffassung des Stabilitätsrats.²⁶

Der LRH merkt insoweit an: Um diese Überprüfung vornehmen zu können, müssen die Mitglieder des Landtags und der LRH alle Informationen erhalten, die hierfür erforderlich sind. Hierzu gehören insbesondere die für die Berechnung der Konjunkturkomponenten notwendigen Daten.

²⁴ Drs. 17/7201, S. 36, und bereits früher in Drs. 16/13350, S. 2 f., Hervorhebung durch d. Verf.

²⁵ Drs. 17/7318, S. 14.

²⁶ Vorlage 17/1626, Anlage „TOP 5 der 18. Sitzung des Stabilitätsrates am 6. Dezember 2018, Beschluss des Stabilitätsrates im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse für die Zeit ab dem Jahr 2020“, Anlage „Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz“, S. 2.

IX. Kontrollkonto

§ 18h LHOÄndG-E enthält die Regelungen zum Kontrollkonto. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme oder die Tilgung von der nach Haushaltsabschluss zulässigen Kreditaufnahme oder der erforderlichen Tilgung ab, wird diese Abweichung nach § 18h Abs. 1 Satz 1 LHOÄndG-E bis zum 30.04. des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres auf einem Kontrollkonto erfasst. Nicht erfasst werden sollen gemäß § 18h Abs. 1 Sätze 2 und 3 LHOÄndG-E Kreditaufnahmen und -tilgungen im Zusammenhang mit Ausnahmesituationen nach § 18b LHOÄndG-E. Nach der Gesetzesbegründung soll eine positive Buchung auf dem Kontrollkonto vorgenommen werden, wenn die zulässige Kreditaufnahme unterschritten oder die erforderliche Tilgung überschritten wird. Eine negative Buchung soll dagegen erfolgen, wenn die zulässige Kreditaufnahme überschritten oder die erforderliche Tilgung unterschritten wird.²⁷

Nach § 18h Abs. 2 LHOÄndG-E ist bei einem negativen Saldo auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Ein negativer Saldo des Kontrollkontos, der den Schwellenwert von 5 % der Steuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres überschreitet, ist nach dieser Vorschrift konjunkturgerecht zurückzuführen. In der Gesetzesbegründung wird hierzu erläutert, dass ein negativer Saldo mit Sanktionen unterschiedlicher Intensität belegt würde (Sanktionsfunktion). Bis zum Erreichen des Schwellenwertes verlange das Gesetz lediglich ein Hinwirken auf einen Ausgleich, während ab Erreichen des Schwellenwertes eine Rückführungspflicht bestehe, die allerdings nur in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwunges zum Tragen komme.²⁸

Der LRH begrüßt die beabsichtigte Änderung des Schwellenwerts, da damit früher die Grenze einer Rückführungspflicht erreicht wird. Nach dem aktuellen § 18 Abs. 1 Satz 5 LHO beträgt der Schwellenwert 1 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes. Für 2018 entsprach dies einem Wert von rd. 7,1 Mrd. €. ²⁹ Der neue Schwellenwert von 5 % der Steuereinnahmen hätte dagegen für das Jahr 2018 nur rd. 3,0 Mrd. € betragen. ³⁰ Demzufolge würde die Rückfüh-

²⁷ Drs. 17/7318, S. 23.

²⁸ Drs. 17/7318, S. 23.

²⁹ Das Bruttoinlandsprodukt von NRW betrug 2018 nach Angaben des Arbeitskreises „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ 705.066 Mio. € (Berechnungsstand: August 2018/Februar 2019).

³⁰ Die Steuereinnahme des Landes (ohne Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen) betragen im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2018 rd. 59.238,4 Mio. €.

rungspflicht im Falle der Neuregelung früher greifen. Dadurch würden die Wirkungen der Schuldenbremse gestärkt.

Aus Sicht des LRH sollten allerdings die Modalitäten der Rückführungspflicht konkretisiert werden. Es fehlen u. a. Angaben, in welcher Höhe und in welchem Zeitraum die Überschreitung abzubauen ist. Zudem bleibt offen, welche Sanktionen bei unterbliebenen Maßnahmen zur Rückführung einer Überschreitung drohen.

Zur Stärkung der in der Gesetzesbegründung angesprochenen Kontrollfunktion des Kontrollkontos³¹ sollte ergänzend geregelt werden, dass das FM nach Abschluss des Haushaltsjahres die Berechnung, die Buchung und der Stand des Kontrollkontos darzulegen hat. Hierfür bietet sich nach Auffassung des LRH die Haushaltsrechnung an.

X. Konkretisierung einzelner Begriffe und Regelungen

Aus Sicht des LRH enthalten einige Regelungen des Gesetzentwurfs Interpretationsspielräume, die auch durch Hinzunahme der Gesetzesbegründung nicht abschließend zu klären sind.

- Nach § 18b LHOÄndG-E ist die Kreditaufnahme im Falle von Ausnahmesituationen mit einer Tilgungsregelung zu verbinden und die Kreditverbindlichkeiten sind innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

Aus Sicht des LRH müsste die Regelung präzisiert werden, damit sie in der Praxis effektiv anzuwenden ist. So fehlen aktuell Angaben dazu, in welchem Zeitraum entsprechende Kredite getilgt werden müssten. Es sollte zumindest eine maximale Frist für die vollständige Rückführung von notfallbedingten Kreditaufnahmen gesetzlich normiert werden.³²

³¹ Drs. 17/7318, S. 23.

³² Beispielhaft die Regelungen der Länder Hessen (§ 2 Satz 4 Gesetz zur Ausführung von Art. 141 der Verfassung des Landes Hessen), Sachsen (§ 18 Abs. 6 Satz 2 Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen) und Thüringen (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung).

- Der LRH begrüßt die Regelung in § 18c Abs. 3 LHOÄndG-E, wonach das Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln ist.

Zur Sicherstellung einer regelmäßigen Überprüfung hält er eine Konkretisierung des § 18c Abs. 3 LHOÄndG-E für sinnvoll. Es wäre zu erwägen, konkrete Überprüfungsintervalle festzulegen und die Mitglieder des Landtags sowie den LRH zeitnah über die Ergebnisse zu unterrichten.

- Bei der Ermittlung der Konjunkturkomponente bei der Haushaltsaufstellung (Ex-ante-Konjunkturkomponente) werden die erwarteten Steuereinnahmen grundsätzlich auf der Grundlage der Frühjahrssteuerschätzung des Jahres ermittelt, das dem Jahr des aufzustellenden Haushalts vorangeht (§ 18d Abs. 2 Satz 1 LHOÄndG-E). Die Steuereinnahmen können auch auf der Grundlage der Herbststeuerschätzung des Jahres ermittelt werden, das dem Jahr des aufzustellenden Haushalts vorangeht, wenn sich wesentliche Abweichungen zur Frühjahrssteuerschätzung ergeben (§ 18d Abs. 2 Satz 2 LHOÄndG-E).

Weder in der Gesetzesnorm noch in der Gesetzesbegründung³³ werden die wesentlichen Abweichungen erläutert oder näher beschrieben. Der LRH hält dies aber für zweckmäßig, um divergierende Interpretationen dieses Begriffs auszuschließen.

- Nach der Gesetzesbegründung zu § 18d LHOÄndG-E würden die erwarteten Steuereinnahmen auf der Grundlage der regionalisierten Steuerschätzung ermittelt. Die regionalisierte Frühjahrssteuersteuerschätzung des Vorjahres stelle die Obergrenze für die Ermittlung der erwarteten Steuereinnahmen dar. Von diesem Wert seien Abschläge zulässig.³⁴

Es wird nicht erläutert, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe Abschläge vorgenommen werden können. Abschläge bei den erwarteten

³³ Drs. 17/7318, S. 20.

³⁴ Drs. 17/7318, S. 20.

Steuereinnahmen können nach der der Berechnung der Konjunkturkomponente zugrunde liegenden Verfahrensweise³⁵ zwei Auswirkungen haben: Bei einer negativen Produktionslücke (konjunkturell schlechtere Zeiten) führen sie zu einer Verringerung der Kreditaufnahmemöglichkeit nach § 18a Abs. 3 LHOÄndG-E. Bei einer positiven Produktionslücke reduziert sich die Pflicht zur Tilgung von Krediten.

Damit besteht die Möglichkeit, durch vom Gesetz nicht begrenzte oder beschriebene Abschläge auf den Anteil an den Steuereinnahmen eine Verringerung der Tilgungsverpflichtung herbeiführen zu können. Eine Begrenzung ist aus Sicht des LRH daher angebracht, um die Regelungen zur Schuldenbremse nicht auszuhöhlen.

XI. Schlussbemerkung

Der LRH begrüßt ausdrücklich die mit der Schuldenbremse verbundenen Wirkungen und erwartet bei konsequenter Anwendung eine nachhaltige Verringerung der Nettoneuverschuldung des Landes. Hierzu ist allerdings auch erforderlich, dass die Schuldenbremse so eingeführt und umgesetzt wird, dass sie ihren Sinn und Zweck erfüllen kann. Alle Regelungen und Ausnahmen sollten immer mit Blick auf eine generationengerechte Belastung ausgestaltet werden.

Dem LRH ist bewusst, dass sich aus der Schuldenbremse eventuell ergebende Tilgungsverpflichtungen gemäß § 18f Satz 4 LHOÄndG-E nur auf seit 2020 aufgenommene Kredite beziehen. Er weist aber mit Nachdruck darauf hin, dass dadurch der bestehende hohe Schuldenstand von rd. 144,0 Mrd. € am Ende des Haushaltsjahres 2018 (ohne Sondervermögen) zunächst unberührt bleibt.

³⁵ § 18d Abs. 1 LHOÄndG-E; Drs. 17/7318, S. 20 f.

Hiernach errechnet sich die Konjunkturkomponente aus Produktionslücke x Budgetsemielastizität x Anteil des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Die Produktionslücke ist die Differenz aus Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Produktionspotenzial. Je nach wirtschaftlicher Lage kann das BIP über (gute Konjunkturlage) oder unter (schlechte Konjunkturlage) dem Produktionspotenzial liegen. Dadurch ergibt sich für die Produktionslücke ein positives oder ein negatives Vorzeichen. Die Produktionslücke wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht. Die Budgetsemielastizität gibt an, wie die Einnahmen auf eine Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität reagieren. Sie wird durch das Bundesministerium der Finanzen ermittelt und beträgt für NRW zurzeit 0,134. Das sich hieraus ergebende Produkt wird mit dem Anteil des Landes NRW an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit multipliziert.

Der LRH bleibt bei seiner in den letzten Jahren immer wieder dargelegten Auffassung, dass vorhandene Spielräume genutzt werden sollten, um Schulden zu tilgen. Der Abbau des hohen Schuldenstandes sollte nachhaltiger Bestandteil der Haushaltspolitik des Landes sein.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Kampschulte
LMR'in

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Altes
LMR'in

gez.
Stadtmann
LMR