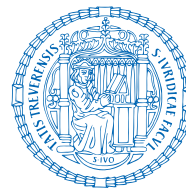


per E-Mail

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Martin Börschel, MdL
Vorsitzender des Haushalts- und Finanzausschusses

BueroBoerschel@landtag.nrw.de
cc: Frank.Schlichting@landtag.nrw.de

Fachbereich V – Rechtswissenschaft



Prof. Dr. Henning Tappe

**Öffentliches Recht, deutsches und
internationales Finanz- und Steuerrecht**

Telefon +49(0)651/201-2576 oder -2577
Telefax +49(0)651/201-3816
E-Mail: tappe@uni-trier.de
<http://www.steuerecht.uni-trier.de>

Trier, den 23. März 2020

LT-Drs. 17/8881 – Nachtragshaushaltsgesetz 2020
LT-Drs. 17/8882 – NRW-Rettungsschirmgesetz

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2403

Alle Abg

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Börschel,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

mit Schreiben (E-Mail) vom 22. März 2020 bin ich gebeten worden, kurzfristig meine Einschätzung zum geplanten Maßnahmenpaket NRW-Rettungsschirmgesetz (LT-Drs. 17/8882) und Nachtragshaushalt 2020 (LT-Drs. 17/8881) abzugeben. Beide Gesetze sollen zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise für das Land Nordrhein-Westfalen dienen und am 24. März 2020 verabschiedet werden.

Ich bedanke für mich die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Gleichzeitig bitte ich um Verständnis, dass ich wegen der Dynamik der aktuellen Situation und der kurzen Frist eine – jedenfalls zum Teil – nur vorläufige und vergleichsweise knappe Einschätzung geben kann.

I. Volkswirtschaftliche Wirkung / Zielgenaue Förderung

1. Die Bitte im Anschreiben bezieht sich auf den „rechtlichen Rahmen, die volkswirtschaftliche Wirkung“ und eine „möglichst zielgenaue Förderung“. Speziell zu einer der wichtigsten Fragen, „ob die Zielgruppe für den angedachten Rettungsschirm passgenau erreicht und vollständig ist und ob die Hilfen möglichst ohne Mitnahmeeffekte effizient eingesetzt werden, um Existenzen und Arbeitsplätze abzusichern“, kann ich fachlich wenig beitragen: Für volkswirtschaftliche Fragen fehlt mir als Rechtswissenschaftler die Expertise; zur Zielgenauigkeit findet sich wiederum in den vorliegenden Vorschlägen (noch) nichts.

2. Der Zweck der jetzt geplanten Maßnahmen und insbesondere des geplanten Sondervermögens ist in § 2 Abs. 1 S. 1 RettSchirmG (LT-Drs. 17/8882) festgelegt auf die „Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln“. Diese **Zweckbestimmung** ist mit der Bezugnahme auf die aktuelle Corona-Krise einerseits hinreichend klar, andererseits mit Blick auf die in Zukunft zu finanzierenden konkreten Maßnahmen – auf Grund der Sachlage zurzeit wohl zwangsläufig – noch recht unbestimmt.

Weil die Verausgabung der Mittel erst später durch den Landeshaushalt erfolgt (§ 2 Abs. 1 S. 2 RettSchirmG), liegt es sodann in der Verantwortung des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber, die Zweckbestimmungen für konkrete Ausgaben so zu fassen, dass die angestrebte „Passgenauigkeit“ erreicht wird. Man wird allerdings wohl annehmen können, dass bereits die Bereitstellung der Mittel ein wichtiges Signal aussendet, das in der gegenwärtigen Lage – auch ohne konkrete Ausgabe – hilfreich sein kann.

3. Volkswirtschaftliche Schätzungen gehen im Moment von **Kosten der Krise** aus, die von 255 bis 729 Mrd. € reichen¹. Damit werden die Kosten „voraussichtlich alles übersteigen, was aus Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen der letzten Jahrzehnte in Deutschland bekannt ist“².

Welche Kosten davon auf Nordrhein-Westfalen entfallen und welche Ausgaben konkret auf den Landeshaushalt zukommen, lässt sich angesichts der unberechenbaren Lage kaum vorher sagen. Vor dem Hintergrund dieser Unsicherheiten erscheint es angemessen, dem Gesetzgeber hier zunächst einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum bei der Dotierung des Sondervermögens, insbesondere mit Blick auf die Höhe der bereitgestellten Mittel, einzuräumen.

Über die Frage, welche Maßnahmen dann konkret wann zu finanzieren sind, müssen Parlament im Haushaltsgesetz bzw. Finanzminister und HFA in den Fällen des § 37 LHO NRW (über- und außerplanmäßige Ausgaben) zu gegebener Zeit entscheiden. Gleiches gilt für die Zuweisungen vom Sondervermögen an den Landeshaushalt zur Finanzierung dieser Ausgaben.

Die in §§ 31, 32 HHG geplanten Ermächtigungen des FM (ggf. mit Beteiligung des HFA) schränken die Budgethoheit des Parlaments zwar ein. Gewisse Flexibilisierungen zur Soforthilfe sind in der gegebenen Situation aber wohl hinnehmbar und entsprechen auch dem Grundgedanken aus Art. 85 LV und § 37 LHO.

¹ Dorn/Fuest et.al., Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für Deutschland, ifo Schnelldienst 4/2020.

² Fuest, Pressemitteilung v. 23.3.2020, <https://www.ifo.de/node/53961>.

II. Einrichtung des Sondervermögens / Staatsschuldenrechtliche Aspekte

1. Mit dem RettSchirmG (LT-Drs. 17/8882) soll ein **Sondervermögen** zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise errichtet werden. Diesem Sondervermögen will das Land Mittel bis zur Höhe von 25 Mrd. € bereitstellen, § 2 Abs. 2 RettSchirmG. Die Mittel des Sondervermögens, das getrennt von dem übrigen Vermögen des Landes durch das Finanzministerium verwaltet wird, dürfen sodann ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen für die Bewältigung der Corona-Krise verwendet werden, § 5 RettSchirmG.

Vor dem Hintergrund der Regelung in Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 LV NRW („Alle Einnahmen und Ausgaben des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen“) sind solche Nebenhaushalte – obwohl in Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 LV genannt – nicht unproblematisch. Sie treten zumindest in eine gewisse Konkurrenz zum Grundsatz der Haushaltseinheit, der v.a. der Transparenz dienen und das parlamentarische Budgetrecht absichern soll³. Vorliegend soll das „Corona-Sondervermögen“ aber gerade nicht der Haushaltsflucht dienen, sondern Transparenz schaffen, vor allem um die im Wege der Sonderkreditermächtigung des § 18b LHO aufgenommenen Mittel zweckgebunden zur Bewältigung der Krise einzusetzen. Sowohl die Zuführungen (ermöglicht durch die Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen nach § 18b LHO) als auch die späteren Ablieferungen (vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 RettSchirmG: „Die Verausgabung erfolgt durch den Landeshaushalt.“) werden über den zentralen Landeshaushalt abgewickelt. Insbesondere der Vorgabe in Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 LV („[...] bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden.“) kann damit genügt werden.

2. Auch im Zusammenspiel des RettSchirmG (LT-Drs. 17/8882) mit dem Nachtragshaushalt (LT-Drs. 17/8881) ist im Moment indes nicht klar, mit welchen Mitteln das Sondervermögen konkret ausgestattet wird. In § 2 Abs. 2 RettSchirmG ist vorgesehen, dass das Land dem Sondervermögen Mittel **bis zur Höhe** von 25 Milliarden Euro bereitstellt. Im Nachtragshaushalt ist insoweit zwar eine Kreditermächtigung „bis zum Höchstbetrag von 25.000.000.000 Euro“ vorgesehen (Art. 1 Nr. 1 lit. b) NHHG bzw. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HHG n.F.), im Haushaltsplan selbst finden sich die entsprechenden Einnahmen bzw. Ausgaben jedoch noch nicht: das Haushaltsvolumen des § 1 HHG bleibt unverändert, auch sieht der Haushaltsplan unverändert keine Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben vor. Begründet wird dies damit, dass die Kreditaufnahme „in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben“ erfolgen soll⁴ bzw. „die Höhe der Einnahmen aus Krediten zur Finanzierung der Maßnahmen des Rettungsschirms NRW noch nicht feststeht“⁵. Es sei „jedoch zu erwarten, dass sich im Haushaltsvollzug 2020 eine Nettoneuverschuldung aufgrund der gesonderten Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Aufgaben des NRW-Rettungsschirms bis zum Höchstbetrag von 25 Mrd. EUR ergeben wird“⁶. Diese Vorgehensweise mag situations-

³ Vgl. *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 17.

⁴ LT-Drs. 17/8881, S. 13.

⁵ LT-Drs. 17/8881, S. 6.

⁶ LT-Drs. 17/8881, S. 6.

angemessen sein, die technische Umsetzung entspricht jedoch nach meiner Auffassung nicht vollständig den haushaltsrechtlichen Vorgaben.

a) Das Haushaltsrecht unterscheidet einerseits zwischen der „**Aufnahme von**“ (Art. 83 S. 1 LV, § 18 Abs. 1 LHO) und den „**Einnahmen aus**“ **Krediten** (Art. 83 S. 2 LV, §§ 18a LHO ff.). Mit Blick speziell auf die Aufnahme von Krediten ist zudem zwischen der Ermächtigung im Haushaltsgesetz bzw. der entsprechenden Einnahme im Haushaltsplan und der tatsächlichen kassenmäßigen Aufnahme der Kredite (Schuldenmanagement) zu unterscheiden. Die *tatsächliche* Kreditaufnahme erfolgt, wenn Mittel tatsächlich benötigt (d.h. ausgezahlt) werden; die Ermächtigung zu dieser Kreditaufnahme erfolgt aber zuvor im jährlichen Haushaltsgesetz (bzw. im Nachtrag). Die voraussichtlichen Einnahmen aus dieser Kreditaufnahme (Nettokreditaufnahme) werden im Haushalt wiederum als „Einnahmen aus Krediten“ verbucht – *diese* unterfallen dann den Vorgaben der Schuldenbremse. Für Nachtragshaushalte gelten insoweit die gleichen Regeln wie für das ursprüngliche Haushaltsgesetz, §§ 33 S. 1, 18g LHO.

b) Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes sind gem. § 18a Abs. 4 LHO grundsätzlich ausgeschlossen. Auch aus diesem Grund soll das Sondervermögen „Corona-Krise“ nicht direkt Kredite aufnehmen. Es soll vielmehr Zuführungen aus dem Landeshaushalt erhalten⁷, die ihrerseits im Landeshaushalt auf Grundlage des § 18b LHO (Ausnahmeregel für Notsituationen) kreditfinanziert werden.

aa) Die **Aufnahme von Krediten** auf Grundlage des § 18b LHO ist dabei zulässig und auch verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Regelung für **Ausnahmesituationen** (Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen) in § 18b S. 1 LHO hält sich innerhalb der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG und hat letztlich genau solche Krisen im Blick, wie wir sie gerade mit der Corona-Krise erleben. Ein gewisser Konflikt ergibt sich zum Landesverfassungsrecht, weil Art. 83 S. 2 LV eine Ausnahme für solche Notsituationen nicht ausdrücklich vorsieht. Allerdings hat der VerfGH mit Urteil v. 24. April 2007 für Art. 83 S. 2 LV eine ungeschriebene Ausnahme „zur Bewältigung [...] exzeptioneller Sondersituationen“ angenommen⁸. Unter Berücksichtigung des Schutzzwecks von Art. 83 S. 2 Hs. 1 LV komme „eine derartige Sondersituation etwa in Betracht im Falle einer schweren Naturkatastrophe oder eines sonstigen Unglücksfalles mit sehr weitreichenden und kurzfristig regelungsbedürftigen Schadensfolgen“⁹. Dies dürfte vorliegend der Fall sein¹⁰.

bb) Zu beachten ist allerdings, dass § 18b LHO streng genommen nicht die Aufnahme von Krediten erfasst, sondern sich auf Einnahmen aus Krediten (s.o.) bezieht. Problematisch erscheint vor diesem Hintergrund, dass der Nachtragshaushalt mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HHG zwar eine deutlich erhöhte Kreditermächtigung für die „**Befüllung des Sondervermögens**“ bis zum Höchstbetrag von 25 Mrd. € vorsieht, die für das Jahr 2020 erforderlichen Mittel aber nicht

⁷ LT-Drs. 17/8882, S. 4: „Die Befüllung des Sondervermögens erfolgt durch eine Kreditaufnahme im Landeshaushalt“.

⁸ VerfGH, Urteil v. 24.4.2007, VerfGH 9/06, OVG 51, 262 (266), juris Rn. 49.

⁹ VerfGH, Urteil v. 24.4.2007, VerfGH 9/06, OVG 51, 262 (268), juris Rn. 58.

¹⁰ Vgl. insoweit auch die Begründung, LT-Drs. 17/8881, S. 12.

im Haushaltsplan bereitstellt und somit haushaltsmäßig nicht nachvollzieht. Dies soll vermutlich – jedenfalls zum Teil – über die in § 31 HHG vorgesehenen Ermächtigungen erfolgen. Bislang schlagen sich die im Nachtrag geplanten Maßnahmen aber weder in der Finanzierungsübersicht noch im Kapitel 20 020 nieder¹¹. Dies ist wohl damit zu erklären, dass die Kreditermächtigung *vorsorglich* erteilt werden soll, weil die konkreten Ausgaben und damit die erforderlichen Einnahmen noch nicht mit der erforderlichen Schätzgenauigkeit¹² veranschlagt werden können. Indes passt dieses Vorgehen nicht zur gewählten haushaltstechnischen Konstruktion eines Sondervermögens, das gerade nicht selbst die Kredite aufnehmen und konkrete Ausgaben finanzieren darf, sondern letztlich über den Landeshaushalt abgewickelt wird.

Soll das Sondervermögen mehr sein als ein bloßer „Merkposten“ und soll die mit § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HHG vorgesehene Kreditermächtigung tatsächlich im Jahr 2020 genutzt werden, so ist es nach meiner Auffassung erforderlich, entsprechende „Einnahmen aus Krediten“ im Nachtragshaushalt zu veranschlagen, die dann durch entsprechende Ausgaben (Zuführung an das Sondervermögen) wieder ausgeglichen werden (Bruttoprinzip, § 15 Abs. 1 S. 1 LHO). Damit sind dann die Mittel über den Landeshaushalt an das Sondervermögen zugeführt und können in der Folge – wiederum über den Landeshaushalt – zur Deckung von konkreten Ausgaben abgerufen werden.

cc) Von dieser Erfassung der Zuführungen von – gem. § 18b LHO zulässigen – Einnahmen aus Krediten (Umbuchung) zu unterscheiden sind die tatsächlichen kassenmäßigen Vorgänge. Solange keine aus dem Sondervermögen finanzierten Ausgaben des Landes tatsächlich abfließen, muss das Sondervermögen auch nicht sofort aus „realen“ Mitteln gespeist werden. Einer konkreten tatsächlichen Kreditaufnahme bedarf es im Rahmen des Schuldenmanagements erst, wenn auch tatsächlich Mittel benötigt werden.

Die „Nutzung“ der jetzt im NHHG zu erteilenden Kreditermächtigung i.H.v. 25 Mrd. € muss dennoch – jedenfalls buchungsmäßig – in *diesem* Jahr erfolgen (durch die Dotierung des Sondervermögens). In Folgejahren wäre eine Nutzung dieser Ermächtigung nämlich nur unter den Einschränkungen des § 18 Abs. 2 LHO (fortgeltende Kreditermächtigungen) zulässig. Im Übrigen müsste eine Kreditermächtigung, die in folgenden Jahren genutzt werden soll, im Haushaltsgesetz erneut erteilt werden, insoweit wären wiederum die Vorgaben des § 18b LHO zu beachten. Das erscheint durchaus möglich, auch Ausgaben in künftigen Jahren lassen sich der jetzigen „Ausnahmesituation“ zuordnen und daher unter § 18b LHO fassen. Sinn des Sondervermögens ist aber doch vermutlich, genau dieses Vorgehen zu vermeiden und *jetzt* diese Mittel für die Zukunft bereit zu stellen. Dies sollte durch die entsprechende Verbuchung von „Einnahmen aus Krediten“ (Titel 325 10) und „Zuweisungen an das Sondervermögen“ (Titel 634 00) geschehen.

¹¹ Dies ist z.B. auf Bundesebene im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 (G. v. 20.11.2015, BGBl. I S. 2056) bei der sog. „Asylrücklage“ mit dem Hinweis auf „nicht kassenwirksame, NKA-relevante Zuführungen zur Rücklage“ transparenter gelöst worden.

¹² Dazu *Tappe*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 11 Rn. 26.

3. Entsprechend der Vorgabe in § 18b S. 2 LHO, die auf Art. 109 Abs. 3 S. 3 GG, zurückgeht, ist die Erhöhung der Kreditaufnahme mit einer **Tilgungsregelung** zu verbinden. Diese ist hier in § 2 Abs. 1 S. 4 HHG vorgesehen: „Die Tilgung der nach S. 1 Nr. 3 aufgenommenen Kreditmittel erfolgt konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren“. Mit dem Verweis auf eine konjunkturgerechte Rückführung nimmt der Entwurf den Grundsatz aus Art. 109 Abs. 2 GG („Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“) und die Vorgabe aus § 18a Abs. 3 LHO auf. Allerdings führt der Verweis auf die „Konjunkturgerechtigkeit“ – vor allem auch im Zusammenspiel mit der vorgesehenen sehr langen Tilgungsfrist (50 Jahre) – im Ergebnis zu einer recht unbestimmten Tilgungsregelung. Werden 25 Mrd. € über 50 Jahre getilgt, ergeben sich rein rechnerisch Tilgungsbeträge von 500 Mio. € pro Jahr, die aus dem laufenden Haushalt finanziert werden müssen (bei einem Haushaltsvolumen von rd. 80 Mrd. €). Ob mit zunehmendem Abstand zur derzeitigen Krise noch höhere Tilgungsbeträge möglich sind, lässt sich nur schwer abschätzen. Für die Frage, ob der Zeitraum von 50 Jahren noch „angemessen“ i.S.d. § 18b S. 2 LHO ist, könnte insoweit die statistische Häufigkeit der Ausnahmesituationen als zumindest grober Anhaltspunkt dienen: Es erscheint grundsätzlich sinnvoll, dass die Kredite aus Notsituationen jedenfalls vor der nächsten Notsituation getilgt sind. Folgt man den Schätzungen, dass die Kosten „voraussichtlich alles übersteigen, was aus Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen der letzten Jahrzehnte in Deutschland bekannt ist“¹³, hält sich die Tilgungsregelung damit wohl im Rahmen der gesetzgeberischen Spielräume.

Zeigt sich im weiteren Verlauf, dass weniger Kredite zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise benötigt werden oder höhere Tilgungsbeträge möglich sind, sollte der Gesetzgeber aber nachsteuern und den Tilgungsplan entsprechend aktualisieren.

Trier, den 23. März 2020

Prof. Dr. Henning Tappe

¹³ *Fuest*, Pressemitteilung v. 23.3.2020, <https://www.ifo.de/node/53961>.