



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
17/852

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: **Herr Behrens**
Durchwahl 3896-359
Aktenzeichen G. K. - 172 E 7 - 234

Datum *02*.10.2018

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3300

und

Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2019)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3303

sowie

Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3400

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 04.10.2018

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 04.10.2018 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 2019
(Haushaltsgesetz 2019)“**

und zum

**„Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze
(Haushaltsbegleitgesetz 2019)“**

sowie zum

**„Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018
(Nachtragshaushaltsgesetz 2018)“**

Gesetzentwürfe der Landesregierung,
Drucksachen 17/3300, 17/3303 und 17/3400

für die

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses

am 04.10.2018

Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2018

Die Ausweitung der Globalen Minderausgaben für Personalausgaben und die Ausbringung von Haushaltsvermerken stehen im Konflikt zu Haushaltsgrundsätzen.

Gegen die Bildung einer allgemeinen Rücklage bestehen angesichts der geplanten Netto- und Bruttokreditemächtigung und des Schuldenstands von rund 144,8 Milliarden € wegen des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots Bedenken.

Haushaltsgesetzentwurf 2019

Trotz des Überschusses von 30 Millionen € sind für das Haushaltsjahr 2019 Kreditaufnahmen vorgesehen. Die Nettokreditemächtigung beträgt 121 Millionen €. Tilgungsausgaben bei öffentlichen Haushalten sind in Höhe von 151 Millionen € veranschlagt.

Der im Vergleich zum Haushaltsvolumen und Schuldenstand sehr geringe Überschuss ist das Ergebnis von günstigen Umständen (zum Beispiel höhere Steuereinnahmen und niedrige Zinsausgaben) und Sonderfaktoren (zum Beispiel Rücklagenentnahmen und Zins- und Tilgungseinnahmen vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen).

Gegenüber den Vorjahresansätzen werden die Investitionsausgaben zwar um rund 804 Millionen € auf etwa 7.970 Millionen € gesteigert, doch 314 Millionen € des Anstiegs entfallen auf einen Ausgabeansatz für Inanspruchnahmen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der früheren WestLB AG übernommenen Garantie.

Um die Einhaltung der Schuldenbremse zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof, die unter den Bedingungen der bislang geltenden Regelverschuldungsgrenze entstandene Restkreditemächtigung zum 01.01.2020 auf 0 € oder das Maß zu reduzieren, das unter den Bedingungen der Schuldenbremse zulässig wäre.

Zur Schuldentilgung müssen größere Anstrengungen unternommen werden. Die in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Überschüsse sollten konsequent zum Schuldenabbau verwendet werden.

Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2019

Der Landesrechnungshof hält die mit dem Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2019 beabsichtigte Änderung der Landeshaushaltsordnung hinsichtlich der Förderbeteiligungen der NRW.BANK für systematisch verfehlt und bedenklich.

Vorbemerkung

Ausführliche Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen hat der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (LRH) in den sieben Beiträgen des Teils A des diesjährigen Jahresberichts getroffen.¹ Darüber hinaus hat der LRH zu den wesentlichen Inhalten der Gesetzentwürfe „Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018)“ und „Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze und zur Überleitung der vorhandenen Konrektorinnen und Konrektoren von Grundschulen und Hauptschulen (Haushaltsbegleitgesetz 2018)“² im Rahmen der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27.11.2017 schriftlich Stellung genommen.³

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diese Äußerungen des LRH verwiesen und nachfolgend vornehmlich auf Neuerungen durch die Entwürfe des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018, des Haushaltsgesetzes 2019 einschließlich des Haushaltsplanentwurfs 2019 und des Haushaltsbegleitgesetzes 2019 eingegangen. Angesichts der kurzen Frist zur Abgabe dieser Stellungnahme und des Umfangs der Beratungsgegenstände kann der LRH aufgrund der allein leistbaren kursorischen Prüfung der

¹ Jahresbericht 2018, S. 25 bis 109. Die Jahresberichte können auf der Internetseite des LRH abgerufen werden: www.lrh.nrw.de/index.php/veroeffentlichungen/jahresberichte.

² Drucksachen (Drs.) 17/800 und 17/1111.

³ Stellungnahme 17/149.

Unterlagen nur auf einzelne Aspekte eingehen, deren Behandlung ihm besonders wichtig erscheint:

I. Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2018 (NHGE 2018)

I.1 Inhalte

Mit dem NHGE 2018 sollen folgende Änderungen im Haushaltsplan (HHPI) 2018 vorgenommen werden:

- a) Erhöhung der Steuereinnahmen durch Festbeträge an der Umsatzsteuer um 312 Mio. € wegen der Abrechnung von Kosten mit dem Bund für Asylbewerber/innen und für nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannte Antragsteller/innen, wodurch die im HHPI 2018 etatisierten Globalen Mehreinnahmen (GME) aus einer erwarteten erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben i. H. v. 75 Mio. € entfallen können.⁴
- b) Verringerung der Personalausgabenansätze um 128 Mio. € durch eine entsprechende Erhöhung der Globalen Minderausgaben (GMA) für Personalausgaben zentral im Einzelplan 20 aufgrund der Entwicklung im Haushaltsvollzug 2018.⁵
- c) Bildung einer allgemeinen Rücklage, der aufgrund der vorgenannten Situationsveränderungen 365 Mio. € zugeführt werden sollen, um sie im Haushaltsjahr 2019 wieder zu entnehmen.⁶
- d) Ausbringung von Haushaltsvermerken zur Deckung der veranschlagten Ausgaben für die Kostenerstattung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise durch die veranschlagten Ausgaben in dem sachverwandten Kapitel 07 095 „Zuweisungen und Zuschüsse für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge“, weil nach den bisherigen Er-

⁴ Drs. 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 6 f.

⁵ Drs. 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 7.

⁶ Drs. 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 7.

kenntnissen aus dem Haushaltsvollzug nicht ausgeschlossen werden kann, dass die bisher dafür veranschlagten Mittel nicht auskömmlich sein könnten.⁷

I.2 Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Zu den einzelnen Änderungen ist aus Sicht des LRH folgendes zu bemerken:

- zu a) Positiv zu bewerten ist, dass aufgrund der neuen Erkenntnisse zur Bundesbeteiligung an den flüchtlingsbedingten Kosten nicht nur der entsprechende Einnahmeansatz bei der Umsatzsteuer erhöht werden soll, sondern zugleich die GME aus der erwarteten erhöhten Beteiligung des Bundes für solche Ausgaben entfallen können. Dies kommt der Einhaltung der Grundsätze von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit zugute.
- zu b) Allerdings hat die Ausweitung der GMA für Personalausgaben den gegenteiligen Effekt. Im Hinblick auf die Einhaltung der vorgenannten Haushaltsgrundsätze wäre es zu begrüßen, die jeweiligen Personalausgabenansätze zu reduzieren und dadurch kenntlich zu machen, in welchen Bereichen geringere Personalausgaben anfallen sollen, anstatt die GMA zu erhöhen.
- zu c) Statt eine allgemeine Rücklage von insgesamt 365 Mio. €⁸ im Haushaltsjahr 2018 zu bilden, um sie im Haushaltsjahr 2019 zur Finanzierung von Ausgaben des Landeshaushalts zu verwenden, sollten im Haushaltsjahr 2018 Altschulden getilgt und im Haushaltsjahr 2019 eine zusätzliche Haushaltskonsolidierung in Höhe der dann fehlenden 365 Mio. € vorgenommen werden. Möglichkeiten zur Einsparung von Ausgaben und zur Erhöhung von Einnahmen hat der LRH in seinen Jahresberichten immer wieder aufgezeigt.
- zu d) Die beabsichtigten Haushaltsvermerke stehen im Konflikt zu einigen Grundsätzen des Haushaltsrechts, wie Haushaltswahrheit, Haushaltsklarheit und Fälligkeit. Nach den Begründungen im Gesetzentwurf sollen sie lediglich als

⁷ Drs. 17/3400, S. 1 und 10 sowie Anlage 1, S. 2 f.

⁸ Die Haushaltsverbesserungen von 365 Mio. € setzen sich zusammen aus den Steuermehreinnahmen vom Bund von 312 Mio. € abzgl. der Reduzierung der GME von 75 Mio. € zzgl. der Ausweitung der GMA für Personalausgaben von 128 Mio. €.

Vorsorge für den nicht auszuschließenden Fall ausgebracht werden, dass die etatisierten Mittel für die Kostenerstattung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge nicht auskömmlich sein könnten. Sofern dieser Eventualfall eintritt, könnten die erforderlichen Mehrausgaben durch die mit den Haushaltsvermerken sichergestellte Deckungsfähigkeit bis zur Höhe der Einsparungen bei den Ausgaben des Kapitels 07 095 „Zuweisungen und Zuschüsse für Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge“ geleistet werden. Aus den Begründungen ergeben sich also Anhaltspunkte, dass einerseits die Ausgaben für die Kostenerstattung für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge höher als bislang geplant ausfallen und andererseits bei den Ausgaben des Kapitels 07 095 Einsparungen möglich sein könnten. Sollten aus dem bisherigen Haushaltsvollzug 2018 belastbare Erkenntnisse für eine solche Entwicklung vorliegen – was sich allein durch die Auswertung des NHGE 2018 nicht abschließend beurteilen lässt –, wäre es zur Einhaltung der vorgenannten Haushaltsgrundsätze geboten, die Ausgabenansätze entsprechend zu verändern und damit die Veränderungen transparent zu machen. Sofern allerdings keine belastbaren Erkenntnisse für diese Entwicklungen vorliegen sollten, würde sich die Frage nach der Notwendigkeit für die Ausbringung der Haushaltsvermerke in einem Nachtragshaushalt stellen, da Haushaltsvermerke grundsätzlich auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken sind.⁹

I.3 Bildung einer allgemeinen Rücklage

Der mit dem NHGE 2018 beabsichtigten Bildung einer allgemeinen Rücklage begegnen aus folgenden Gesichtspunkten Bedenken:

§ 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2018¹⁰ enthält nach wie vor eine Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des HHPI 2018 (Nettokreditermächtigung) i. H. v. 151,2 Mio. €. Die Nettoneuverschuldung von 0 € im HHPI 2018 kommt lediglich deshalb zustande, weil in Höhe der Nettokreditermächtigung Schulden bei öffent-

⁹ Nr. 5 „Haushaltsvermerke“ der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen, MBI. NRW. 2001 S. 1158.

¹⁰ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018 – HHG 2018) vom 18.01.2018 (GV. NRW. S. 51).

lichen Haushalten, wie die Schulden beim Bund aus Förderdarlehen, getilgt werden. Dies bedeutet, dass der Haushalt auch weiterhin zu einem Teil kreditfinanziert ist, also zur Finanzierung seiner Ausgaben Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt erforderlich sind.

Zudem beträgt die Bruttokreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2018, die neben der Nettokreditermächtigung auch noch die Ermächtigung für Kreditaufnahmen zur planmäßigen Tilgung der Schulden am Kreditmarkt (16.590,3 Mio. €) beinhaltet, 16.741,5 Mio. €. Dieser Betrag erhöht sich noch um die Kreditaufnahmen zur Anschlussfinanzierung vorzeitig getilgter Darlehen und zur Anschlussfinanzierung von im Haushaltsjahr 2017 aufgenommenen kurzfristigen Krediten, die im Haushaltsjahr 2018 fällig werden, soweit diese nicht in den 16.741,5 Mio. € enthalten sind (§ 2 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2018).

Des Weiteren hat das Land einen Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2017 von rd. 144,8 Mrd. €, darunter rd. 143,1 Mrd. € Kreditmarktschulden.¹¹ Dies ist nominal betrachtet der höchste Schuldenstand, den das Land jemals verzeichnete.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es aus Sicht des LRH nicht nur unverständlich, Einnahmeüberschüsse im Gesamthaushalt einer allgemeinen Rücklage zuführen zu wollen, um sie in einem späteren Haushaltsjahr zur Haushaltsfinanzierung zu verwenden, sondern eine solche Vorgehensweise dürfte grundsätzlich auch mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) nur schwer zu vereinbaren sein.¹²

Denn nach dessen Urteil vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02, Leitsatz Nr. 4) widerspricht die Bildung kreditfinanzierter Rücklagen zur Deckung eines Finanzbedarfs in künftigen Haushaltsjahren im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot in Verbindung mit Art. 81 Abs. 3, Art. 83 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW). In dem Urteil vom 15.03.2011 (VerfGH 20/10, Leitsatz Nr. 4) hat der VerfGH NRW nochmals bestätigt, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot ein Verfas-

¹¹ Drs. 17/3301, S. 95.

¹² Nach Auffassung des LRH sollte eine Zuführung an eine allgemeine Rücklage grundsätzlich erst dann erfolgen, wenn zur Finanzierung des Haushalts keine Kreditaufnahmen mehr erforderlich sind und auch keine Altschulden mehr existieren, die durch neue Kredite umgeschuldet werden müssten. Eine Ausnahme hiervon könnte allenfalls dann gelten, wenn die Wirtschaftlichkeit der Bildung einer allgemeinen Rücklage nachgewiesen ist.

sungsgrundsatz sei, der den Haushaltsgesetzgeber binde. Diesem Gebot unterliege auch die kreditfinanzierte Bildung von Rücklagen. Dies gelte ebenfalls für Sonderrücklagen und Sondervermögen, deren Bildung auf anderweitigen gesetzlichen Verpflichtungen beruhe und erst recht für die Bildung von Rücklagen ohne zu Grunde liegende gesetzliche Zahlungsverpflichtungen, wie es vorliegend bei der Bildung einer allgemeinen Rücklage der Fall ist.¹³

Zum Wirtschaftlichkeitsgebot hat der VerfGH NRW u. a. ausgeführt:

„Es verlangt, in jedem Haushaltsjahr bei allen Maßnahmen die günstigste Relation zwischen dem gesteckten Ziel und den eingesetzten Mitteln anzustreben. Welche Anforderungen sich daraus ergeben, braucht hier nicht abschließend geklärt zu werden. Jedenfalls ist dem Wirtschaftlichkeitsgebot das Erfordernis zu entnehmen, ein bestimmtes Ziel mit dem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen (vgl. RhPf VerfGH, NVwZ-RR 1998, 145, 149; Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rdnr. 141; von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, S. 19 f.). Dieses Erfordernis enthält Maßgaben auch für die Kreditermächtigung und Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sowie die Verwendung von Kreditmitteln. Danach widerspricht eine Kreditaufnahme im Regelfall dem Wirtschaftlichkeitsgebot, wenn ihr in dem Haushaltsjahr, auf das sie sich bezieht, kein entsprechender Ausgabenbedarf gegenübersteht. Gleiches gilt für die haushaltsplanerische Bildung von Rücklagen aus Haushaltsüberschüssen bei gleichzeitiger Ermächtigung zur Kreditaufnahme. Denn die zur Rücklagenbildung vorgesehenen Mittel könnten alternativ dazu eingesetzt werden, den aktuellen Kreditbedarf zu drosseln. Das Wirtschaftlichkeitsgebot bildet in dieser Hinsicht eine Grenze für die Verschuldung des Landes.“¹⁴

Des Weiteren dürfen nach Art. 83 Satz 2 LV NRW die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen – in den Haushaltsplan eingestellt werden. Dazu hat der VerfGH NRW u. a. folgende Ausführungen gemacht:

„In der gesamtwirtschaftlichen Normallage ist die Ermächtigung zur Kreditaufnahme in doppelter Weise beschränkt: Sie darf zum einen das Maß dessen nicht überschreiten, was in Wahrung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts geboten erscheint. Zum anderen bildet die Investitionssumme in der Normallage die Obergrenze, die im jeweiligen Haushaltsjahr weder aus Gründen der Bedarfsdeckung noch aus

¹³ Die Entscheidungen des VerfGH NRW können auf folgender Internetseite abgerufen werden: www.vgh.nrw.de/entscheidungen/index.php.

¹⁴ Urteil des VerfGH NRW vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02), S. 18 f. (Fundstelle siehe Fußnote 13).

wirtschaftspolitischen oder sonstigen Erwägungen überschritten werden darf. [...] Die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verlangen, die Kreditaufnahme zu dosieren. Sie erfüllen damit eine Regulierungsfunktion für die staatliche Kreditaufnahme. Insbesondere muss verhindert werden, dass sich unterhalb der investitionsabhängigen Obergrenze ein stetig wachsender Schuldensockel herausbildet, der die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit des Haushaltsgesetzgebers in Frage stellt (vgl. BVerfGE 79, 311, 355 f.). Daraus folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung oder gar -rückführung zu nutzen, die sich in einem Haushaltsjahr entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eröffnen. Mit dieser Verpflichtung sind kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen grundsätzlich unvereinbar (vgl. VerfGH NRW, OVG 49, 279, 284 f.).“¹⁵

Demzufolge ist jedenfalls die Zuführung an die allgemeine Rücklage verfassungsrechtlich in der Höhe bedenklich, wie Kredite zur Finanzierung des Haushalts aufgenommen werden sollen, d. h. in Höhe der Nettokreditermächtigung von 151,2 Mio. €. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, welche gute konjunkturelle Entwicklung die mittelfristige Finanzplanung dem Land attestiert.¹⁶

Berücksichtigt man zudem die nachfolgenden Ausführungen des VerfGH NRW aus dem Jahr 2011, dürften auch die weiteren Zuführungen in Höhe von 213,8 Mio. € (365 Mio. € abzgl. 151,2 Mio. €) grundsätzlich nicht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot stehen:

„Eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot kreditfinanzierter Rücklagenbildung ergibt sich jedenfalls nicht schon aus dem derzeit günstigen Kreditniveau, zumal die Landesregierung bestrebt ist, die Kreditaufnahme möglichst spät vorzunehmen und eine Wirtschaftlichkeit im Gesetzgebungsverfahren auch nicht anhand konkreter fachlich abgesicherter Prognosen für deutlich steigende Zinsen erkennbar geworden ist. [...] Diesem [scil. dem Gebot der Wirtschaftlichkeit] ist nicht schon dann genügt, wenn Mittel zweckgebunden für bestimmte Ausgaben in Folgejahren angesammelt werden sollen. Auch hierbei stellt sich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die Frage, weshalb Kredite vor dem Zeitpunkt des eigentlichen Zahlungsbedarfs aufgenommen werden, die vermeidbare Kreditfinanzierungskosten verursachen.“¹⁷

Auch die Umschuldung von bestehenden Kreditmarktschulden kann neue Kreditfinanzierungskosten verursachen. Eine Umschuldung in Höhe der weiteren Zuführung

¹⁵ Urteil des VerfGH NRW vom 15.03.2011 (VerfGH 20/10), S. 32 f. (Fundstelle siehe Fußnote 13).

¹⁶ Siehe hierzu Finanzplanung 2018 bis 2022, Nr. 1.2 Wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen (Drs. 17/3301, S. 4 ff.).

¹⁷ Urteil des VerfGH NRW vom 15.03.2011 (VerfGH 20/10), S. 46 (Fundstelle siehe Fußnote 13).

an die allgemeine Rücklage und damit ggf. in Zusammenhang stehende Kreditfinanzierungskosten sind jedoch vermeidbar. Zumindest sollte dargelegt werden, warum es wirtschaftlich ist, Mittel einer allgemeinen Rücklage zuzuführen und sie im nächsten Haushaltsjahr zur Haushaltsfinanzierung einzusetzen, anstatt sie im Haushaltsjahr 2018 zur Verringerung der Verschuldung¹⁸ zu verwenden. Eine solche Begründung zur Wirtschaftlichkeit lässt sich dem NHGE 2018 nicht entnehmen.¹⁹

In diesem Zusammenhang ist es nach Auffassung des LRH zu kurz gegriffen, die Zuführungen an die allgemeine Rücklage nur mit den im Nachtragshaushalt aufgeführten Haushaltsverbesserungen zu begründen. Denn die Änderungen des Nachtragshaushalts wirken sich auf den Gesamthaushalt aus. Der VerfGH NRW hat entschieden²⁰, dass mit Rücksicht auf die Schutzzwecke des Wirtschaftlichkeitsgebots und der Art. 81 Abs. 3, 83 Satz 2 LV NRW es nicht entscheidend sei, ob sächliche Identität zwischen den eingenommenen und den der Rücklage zugeführten Mitteln bestehe. Maßgeblich sei vielmehr, dass Kredite im Umfang der Rücklagendotierungen zur Haushaltsfinanzierung beigetragen haben. Demzufolge reicht es aus, dass die Rücklagenbildung, wie es vorliegend der Fall ist, zur Kreditfinanzierung beiträgt, also kreditbedingt ist.

Hinzu kommt, dass es bei einer Zuführung von insgesamt „nur“ 365 Mio. € nicht bleiben muss. Durch die Ausbringung des Haushaltsvermerks zu Kapitel 20 020 Titel 919 30 im NHGE 2018 wurden Vorkehrungen für weitere Zuführungen getroffen. Mit dem Haushaltsvermerk soll zugelassen werden, dass weitere Zuführungen an die allgemeine Rücklage bis zur Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen erfolgen dürfen. Einen ähnlichen Haushaltsvermerk enthielt der Titel für die Zuführung an das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Kapitel 20 020 Titel 919 10) bereits im letzten Haushaltsjahr. Dem „Pensionsfonds“ wurden im Haushaltsjahr 2017 rd. 800 Mio. € zusätzlich zugeführt.²¹

¹⁸ Also zu einer Vermeidung einer Nettokreditkreditaufnahme und einer darüber hinausgehenden Verringerung der Bruttokreditaufnahme zu nutzen.

¹⁹ Hierbei müssten auch evtl. anfallende Negativzinsen für eine ggf. kurzfristige Geldanlage berücksichtigt werden.

²⁰ Urteil des VerfGH NRW vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02), S. 23 (Fundstelle siehe Fußnote 13).

²¹ Vorlage 17/498, S. 12; Drs. 17/1953, S. 2; Vorlage 17/560, S. 1.

Gemäß den Haushaltsrechnungen für die beiden davorliegenden Rechnungsjahre verblieben sogar nach Erwirtschaftung der veranschlagten Globalen Minderausgaben zusätzliche rechnungsmäßige Minderausgaben im Gesamthaushalt von mehreren Hundert Mio. € (2016: rd. 755,5 Mio. €²², 2015: rd. 848,0 Mio. €²³). Bei einer ähnlichen Entwicklung wie in den Vorjahren wäre es also möglich, dass der allgemeinen Rücklage ein weitaus höherer Betrag zugeführt wird, als er im Ansatz des Nachtragshaushalts kenntlich gemacht wurde.

Durch die Ausgestaltung des Haushaltsvermerks ist die Einnahmeentwicklung zur Leistung weiterer Zuführungen unbeachtlich. Selbst wenn im Haushaltsvollzug 2018 die veranschlagten (nicht kreditären) Einnahmen nicht in voller Höhe aufkämen, dürften aus dem Landeshaushalt dennoch zusätzliche Zuführungen an die allgemeine Rücklage in Höhe der im Gesamthaushalt nicht ausgeschöpften Ausgabeermächtigungen geleistet werden. Die hierfür erforderlichen Mittel könnten sogar durch zusätzliche Kredite aus der aus dem Haushaltsjahr 2017 in das Haushaltsjahr 2018 fortgeltenden Kreditermächtigung von 7.851,5 Mio. €²⁴ finanziert werden, was aus den vorgenannten Gründen ebenfalls verfassungsrechtlich äußerst bedenklich wäre.

II. Haushaltsgesetzentwurf 2019 (HHGE 2019) mit Haushaltsplanentwurf 2019 (HHPE 2019)

II.1 Haushaltsüberschuss (Nettotilgung)

Die im HHPE 2019 etatisierten Einnahmen und Ausgaben betragen in der Summe jeweils rd. 77.143,5 Mio. € (Haushaltsvolumen nach § 1 HHGE 2019).²⁵ Sie überschreiten das Volumen des Haushalts 2018 nach dem NHGE 2018 von rd. 74.695,5 Mio. €²⁶ um rd. 2.448,0 Mio. € bzw. rd. 3,3 v. H. Die Nettoneuverschul-

²² Haushaltsrechnung 2016, Band I, Abschlussbericht, V. Ausgabenentwicklung, Nr. 8.2 Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben / Einsparungen, S. 17.

²³ Haushaltsrechnung 2015, Band I, Abschlussbericht, V. Ausgabenentwicklung, Nr. 8.2 Erwirtschaftung der veranschlagten Minderausgaben / Einsparungen, S. 16.

²⁴ Vorlage 17/894, S. 6.

²⁵ Drs. 17/3300, S. 1 und 4.

²⁶ Drs. 17/3400, S. 2 f.

derung verringert sich von 0 €²⁷ auf -30,0 Mio. €²⁸. Dieser für 2019 geplante Haushaltsüberschuss in Form einer negativen Nettoneuverschuldung (Nettotilgung) resultiert aus veranschlagten Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt von 121,0 Mio. € (Kapitel 20 650 Titel 325 00) und veranschlagten Ausgaben für die Tilgung von Schulden bei öffentlichen Haushalten von insgesamt 151,0 Mio. € (Kapitel 08 400 Titel 581 71 und Kapitel 20 650 Titel 581 72).²⁹ Damit ist auch der Haushalt 2019 trotz des ausgewiesenen Überschusses von 30,0 Mio. € zu einem Teil kreditfinanziert. § 2 Abs. 1 HHGE 2019 enthält dementsprechend eine Nettokreditermächtigung i. H. v. 121,0 Mio. €.³⁰

Darüber hinaus sind für das Haushaltsjahr 2019 weitere Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt i. H. v. 15.844,4 Mio. € geplant, die aufgrund ihrer Nettoveranschlagung nicht im HHPE 2019 etatisiert, sondern unter Nr. 4.2 der Finanzierungsübersicht ausgewiesen sind.³¹ Die Bruttokreditermächtigung (ohne die möglichen Erhöhungen durch nicht eingeplante Anschlussfinanzierungen) beträgt damit 15.965,4 Mio. €.

Der Überschuss ist angesichts des Haushaltsvolumens von rd. 77.143,5 Mio. € und des Schuldenstands von rd. 144,8 Mrd. €³² sehr gering. Sein Anteil am Haushaltsvolumen beträgt gerade einmal rd. 0,04 v. H. und am Schuldenstand rd. 0,02 v. H. Bereits in der Finanzplanung 2017 bis 2021 war für 2019 ein Überschuss von 30 Mio. € vorgesehen, obwohl sie die Einnahmen aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage von 365 Mio. € nicht enthielt.³³ Neben den eingeplanten Rücklagenentnahmen³⁴ tragen insbesondere folgende günstige Umstände und Sonderfaktoren dazu bei, dass sich der Überschuss im HHPE 2019 überhaupt ergibt:

²⁷ Drs. 17/3400, S. 7.

²⁸ Drs. 17/3300, S. 27.

²⁹ Vorlage 17/1046, S. 45.

³⁰ Drs. 17/3300, S. 4.

³¹ Drs. 17/3300, S. 27.

³² Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2017 (Vorlage 17/894, Anlage 3).

³³ Drs. 17/801, S. 18 f. und Tabellenanhang, Nr. 6 „Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben nach Arten“ (die Entnahmen aus Rücklagen, Gruppierungsnummer 35, betragen für die Jahre von 2017 bis 2021 jeweils 0 €).

³⁴ HHPE 2019, Kapitel 20 020 Titel 359 00.

a) Höhere Einnahmen aus Steuern sowie aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen

Im Haushaltsplanentwurf 2019 sind Steuereinnahmen von insgesamt 60.146,0 Mio. € etatisiert.³⁵ Sie liegen damit erstmals über 60 Mrd. €. Im Vergleich zu den Ansätzen des Nachtragshaushaltsplanentwurfs 2018 von 58.321,0 Mio. € sind die Steuereinnahmen um 1.825,0 Mio. € bzw. um rd. 3,1 v. H. gestiegen.³⁶ Damit fällt die Steigerungsrate zwar geringer aus als in den fünf davorliegenden Jahren.³⁷ Jedoch sollte bei den Steuereinnahmen für 2019 berücksichtigt werden, dass deutlich geringere Einnahmen aus Festbeträgen an der Umsatzsteuer aus den finanziellen Beteiligungen des Bundes z. B. für Integration eingeplant sind. Diese Einnahmen verringern sich in der Summe von 1.229,2 Mio. € auf 397,6 Mio. €, also um insgesamt 831,6 Mio. €.³⁸ Ohne diese Einnahmerückgänge beim Landesanteil an der Umsatzsteuer, die auf Vereinbarungen mit dem Bund, nicht jedoch auf veränderte Unternehmensumsätze zurückzuführen sind, würde die Steigerungsrate bei den Steuereinnahmen insgesamt rd. 4,6 v. H. betragen. Insoweit sind die Steueransätze für 2019 von einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung getragen, wie sie auch in den Ergebnissen der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 2018 ihren Niederschlag gefunden hat.³⁹

Auch bei den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) und aus Bundesergänzungszuweisungen wird mit einer Steigerung gerechnet. So sind im HHPE 2019 allgemeine Zuweisungen vom Bund i. H. v. 714,0 Mio. € und Zuweisungen von anderen Ländern nach Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes i. H. v. 1.327 Mio. € (zusammen 2.041 Mio. €) etatisiert. Für 2018 betragen diese Ansätze noch 660 Mio. € und 1.240 Mio. € (zusammen 1.900 Mb. €).⁴⁰ Zuletzt war das Land

³⁵ HHPE 2019, Kapitel 20 010, Gesamteinnahmen Kapitel 20 010.

³⁶ Drs. 17/3400, Anlage 1, S. 6, Kapitel 20 010, Gesamteinnahmen Kapitel 20 010.

³⁷ Jahresbericht 2018, S. 38.

³⁸ HHPE 2019, Kapitel 20 010 Titel 015 21, 015 30, 015 31, 015 40, 015 45 und 015 50. Das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) hat erklärt, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Landesregierung über den HHPE 2019 die Gespräche über die Höhe der Bundesbeteiligung an den flüchtlingsbedingten Ausgaben sowie über den Transferweg für das Jahr 2019 noch nicht so weit vorangeschritten waren, dass bereits eine Berücksichtigung im HHPE 2019 in Betracht gekommen wäre. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018 enthalte diesbezüglich folgende Ausführungen: „Wir stellen die weitere Finanzierung der laufenden Maßnahmen zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei den Flüchtlingskosten (Integrationspauschale, Kosten der Unterkunft, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) in den Jahren bis 2021 mit insgesamt weiteren acht Milliarden Euro sicher und gestalten sie gemeinsam – wo erforderlich – effizienter neu aus.“ (Vorlage 17/1128, S. 7 f.). Demzufolge sind weitere Einnahmen aus der Beteiligung des Bundes an Flüchtlingskosten möglich.

³⁹ Vorlage 17/1046, S. 3; Jahresbericht 2018, S. 40.

⁴⁰ HHPE 2019, Kapitel 20 020, Titel 211 60 und 212 60.

im Jahr 2007 (Netto-) Zahler im Rahmen des Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. Im aktuellen Jahresbericht hat der LRH die Entwicklung seit 2003 aufgezeigt und auf die abnehmende Finanzkraft Nordrhein-Westfalens vor dem Länderfinanzausgleich hingewiesen.⁴¹

b) Geringe Zinsausgaben

Die Zinsausgaben (Obergruppen 56 und 57) betragen nach dem HHPE 2019 insgesamt rd. 2.470,2 Mio. €. Für das Haushaltsjahr 2018 sind mit 2.466,1 Mio. € etwas geringere Zinsausgaben etatisiert. Die für Kreditmarktschulden zu leistenden Zinsen sind im HHPE 2019 mit 2.435,0 Mio. € veranschlagt; das sind rd. 7,9 Mio. € weniger im Vergleich zum Vorjahresansatz.⁴² Die weiterhin geringen Zinsausgaben sind – neben den hohen Steuereinnahmen – ein Hauptgrund für den Überschuss. Nach Vollzug des Haushaltsjahres 2008 betragen sie mit rd. 4.816,1 Mio. € fast das Doppelte gegenüber der aktuellen Planung bei einem Schuldenstand von damals „nur“ rd. 119,3 Mrd. €. ⁴³ Grund für diese Entwicklung ist das anhaltend niedrige Zinsniveau.⁴⁴ Es ist nach Auffassung des LRH unwahrscheinlich, dass das derzeitige Zinsniveau⁴⁵ noch weiter fallen könnte. Mit nennenswerten zusätzlichen Haushaltsverbesserungen durch sinkende Zinsausgaben, wie sie in den letzten zehn Jahren zu verzeichnen waren, dürfte kaum zu rechnen sein. Sollte das Zinsniveau dagegen zunehmen, könnten auf den Landeshaushalt angesichts des erreichten hohen Schuldenstands für längere Zeit steigende Belastungen zukommen. Dem kann nur durch eine nachhaltige Verringerung des Schuldenstands wirksam begegnet werden. Schuldentilgung sollte daher prioritär sein.

⁴¹ Jahresbericht 2018, S. 44 f.

⁴² HHPE 2019, Kapitel 20 650 Titel 575 10.

⁴³ Jahresbericht 2018, S. 96.

⁴⁴ Jahresbericht 2018, S. 71 f. und S. 96 f.

⁴⁵ Die gewichteten Zinssätze im Jahr 2018 lagen nach Angaben des FM bis August 2018 für Kassenkredite zwischen -0,4 und -0,5 v. H. und für Haushaltskredite (Schuldscheine und Anleihen) zwischen 1,0 und 1,7 v. H. bei Laufzeiten von 12 bis 43 Jahren (Vorlage 17/1128, S. 9).

**c) Einnahmen aus dem Annuitätendarlehen des Bau- und Liegenschafts-
betriebs Nordrhein-Westfalen (BLB)**

Im Kapitel 12 020 des HHPE 2019 sind in der Titelgruppe 82 die Einnahmen des Landes aufgrund der Abwicklung des mit dem BLB bestehenden Annuitätendarlehens veranschlagt. Die Ansätze für die Zinseinnahmen betragen rd. 28,9 Mio. € und für die Einnahmen aus Darlehensrückflüssen rd. 508,4 Mio. €, also insgesamt rd. 537,3 Mio. €. ⁴⁶ Dass diese Einnahmen im HHPE 2019 überhaupt etatisiert werden konnten, ist auf die Rückabwicklung der Sondertilgungen im Haushaltsjahr 2017 i. H. v. 885 Mio. € zurückzuführen. ⁴⁷ Ohne diese Rückabwicklung wäre das Annuitätendarlehen aufgrund der geleisteten Sondertilgungen in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 bereits im Laufe des Haushaltsjahres 2018 zurückgezahlt worden. ⁴⁸

**d) Veranschlagung von Globalen Mehreinnahmen (GME) und Globalen Min-
derausgaben (GMA)**

Der Haushaltsüberschuss ist auch dadurch bedingt, dass im HHPE 2019 beachtliche GME und GMA etatisiert sind. Die zentral bei Kapitel 20 020 Titel 371 10 und 371 20 veranschlagten GME werden von insgesamt rd. 300,5 Mio. € auf rd. 400,6 Mio. € erhöht. Für die Ansatzserhöhung bei den in allen Einzelplänen zu erwirtschaftenden GME von 100,0 Mio. € (Titel 371 20) enthält weder der HHPE 2019 noch der Einführungsbericht zum Einzelplan 20 ⁴⁹ eine Erläuterung. Die GMA der Gruppe 972 werden von rd. -879,9 Mio. € für das Haushaltsjahr 2018 auf rd. -930,4 Mio. € für das Haushaltsjahr 2019 – also um rd. -50,5 Mio. € – erhöht. ⁵⁰ Es

⁴⁶ HHPE 2019, Kapitel 12 020 Titel 161 82 und 182 82.

⁴⁷ Jahresbericht 2018, S. 49.

⁴⁸ Vorlage 16/4351, S. 2.

⁴⁹ Vorlage 17/1046, S. 4.

⁵⁰ Darüber hinaus sind im HHPE 2019 weitere GMA für Personalausgaben (Gruppe 462) und für sächliche Verwaltungsausgaben (Gruppe 549) veranschlagt. Die Ansätze der GMA für sächliche Verwaltungsausgaben erhöhen sich von rd. -17,9 Mio. € auf rd. -19,8 Mio. €. Die Ansätze der GMA für Personalausgaben reduzieren sich von rd. -435,1 Mio. € auf rd. -202,1 Mio. €. Grund hierfür ist die Verringerung des Ansatzes der zentral veranschlagten GMA für Personalausgaben in allen Einzelplänen von -433,0 Mio. € auf -200,0 Mio. € (HHPE 2019, Kapitel 20 020 Titel 462 20), wodurch die für 2019 geplanten Personalausgaben höher ausfallen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Globalen Mehrausgaben für Personalausgaben (Gruppe 461) von rd. 1.372,0 Mio. € auf rd. 851,0 Mio. € verringert werden. Diese Änderung, die hauptsächlich auf der Reduzierung des Ansatzes der zentral veranschlagten Verstärkungsmittel bei Kapitel 20 020 Titel 461 11 von 1.281,0 Mio. € auf 760,0 Mio. € beruht (mit diesen Ausgabemitteln wird u. a. zentrale Vorsorge für eine Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sowie der Entgelte im Tarifbereich getroffen; Vorlage 17/1046, S. 14), hat den gegenteiligen Effekt und führt zu niedrigeren Personalausgaben. Die Summe der für das Haushaltsjahr 2019 geplanten GMA (Gruppen 462, 549 und 972) beträgt insgesamt rd. -1.152,4 Mio. € (Vorlage 17/1128, S. 4 f. und Anlage 5).

ist unklar, in welchen Bereichen die zur Erwirtschaftung der etatisierten GME und GMA erforderlichen Mehreinnahmen und Minderausgaben anfallen sollen.

II.2 Einsparungen

Die Landesregierung erklärte, dass sie die Konsolidierungsbemühungen weiter vorantreibe. Im Haushalt 2018 seien bereits Einsparpotenziale im Umfang von 131,0 Mio. € gehoben worden. Im Aufstellungsverfahren zum Haushalt 2019 seien weitere Konsolidierungsbeiträge von insgesamt 185,0 Mio. € identifiziert worden. Diese Einsparungen seien u. a. durch die Fortführung von bereits in 2018 begonnenen Einsparungen der Ressorts und ein effizienteres Miet- und Pachtmanagement des Landes erzielt worden.⁵¹

Nach einer ergänzenden Mitteilung des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) setzen sich die Einsparungen für 2019 im Wesentlichen aus einer allgemeinen Einsparvorgabe für die Ressorts in Form von GMA i. H. v. insgesamt 53,1 Mio. € und der dauerhaften Fortführung von Einsparungen des Haushaltes 2018 i. H. v. 70,8 Mio. € zusammen.⁵²

Der zuerst genannte Posten beruht auf der Ausbringung von GMA, d. h. hierfür wurden keine konkreten Einsparungsmaßnahmen beschlossen. Zum zweitgenannten Posten ist anzumerken, dass es sich bei diesen Einsparungen für 2018 nach Auffassung des LRH um keine echten Einsparungen handelte, da im Wesentlichen nur seit Jahren nicht genutzte Selbstbewirtschaftungsmittel als Einnahmen in den Haushaltsplan 2018 eingestellt (rückübertragen) wurden,⁵³ Restedekungsmittel „abgesetzt“ wurden, die im Haushaltsplan 2017 gar nicht vorgesehen waren, und Förderprogramme teilweise durch die Ausbringung von GMA gekürzt wurden.⁵⁴

Im Übrigen sind die Einsparungen bei einem Vergleich mit den Haushaltsvolumina für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 sehr gering (jeweils rd. 0,2 v. H.).

⁵¹ Drs. 17/3301, S. 17.

⁵² Vorlage 17/1128, S. 3 f.

⁵³ Hierbei handelt es sich um einen Einmaleffekt, der sich im Haushaltsjahr 2019 nicht wiederholen dürfte. Dementsprechend wurden im HHPE 2019 bei Kapitel 20 020 Titel 119 20 keine Einnahmen für 2019 eingestellt.

⁵⁴ Jahresbericht 2018, S. 109.

II.3 Investitionen

Gegenüber den Ansätzen für 2018 erhöhen sich die Investitionsausgaben nach dem HHPE 2019 von rd. 7.165,7 Mio. € auf rd. 7.969,8 Mio. €. ⁵⁵ Dies entspricht einer Erhöhung um rd. 804,1 Mio. € bzw. rd. 11,2 v. H. Die Zunahme der Investitionsausgaben ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings entfällt ein nicht unbedeutender Anteil der Erhöhung auf Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen, mit denen keine Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden. So nehmen die Ausgaben für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (Obergruppe 87) von rd. 99,2 Mio. € auf rd. 413,2 Mio. € zu. Ursächlich für diesen Anstieg ist der Ausgabenansatz von 314,0 Mio. € für die Inanspruchnahme aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der früheren WestLB AG übernommenen Garantie. ⁵⁶ Dieser soll erst dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die Mittel des Sondervermögens „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. „Risikofonds“) ⁵⁷ vollständig dem Landeshaushalt zur Erfüllung von Verpflichtungen nach Maßgabe des Risikofondsgesetzes ⁵⁸ zur Verfügung gestellt worden sind. ⁵⁹ Es wird allerdings nicht erwähnt, ob vor einer Inanspruchnahme dieser Ausgabeermächtigung zunächst die Kreditermächtigung des „Risikofonds“ i. H. v. bis zu 2.276,0 Mio. € in Anspruch genommen werden soll, die bis zum 31.12.2019 befristet ist. ⁶⁰

II.4 Personalausgaben

Bereits in der Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2018, aber auch im aktuellen Jahresbericht wurde darauf hingewiesen, dass in den vergangenen Jahren die Personalausgabenansätze stets über den geleisteten Personalausgaben lagen, weil

⁵⁵ Es findet der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff Anwendung. Dieser umfasst die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO aufgeführten Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8. Hierzu zählen insbesondere keine Ausgaben für Personalstellen in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung und Sicherheit.

⁵⁶ HHPE 2019, Kapitel 20 610 Titel 871 29.

⁵⁷ Der Mittelbestand des „Risikofonds“ belief sich zum 31.12.2017 auf rd. 792,9 Mio. € (HHPE 2019, Kapitel 20 610 Erläuterungen zu Titel 634 00).

⁵⁸ 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, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.10.2017 (GV. NRW. S. 825).

⁵⁹ HHPE 2019, Kapitel 20 610 Titel 871 29, Haushaltsvermerk Nr. 1.

⁶⁰ § 3a RiFoG.

u. a. viele Planstellen und Stellen unbesetzt⁶¹ gewesen sind. Insoweit hat sich der LRH dafür ausgesprochen, dass überprüft wird, inwieweit bei künftigen Haushaltsaufstellungen die Ansätze für die Personalausgaben nach unten korrigiert werden können, damit sie den tatsächlich zu erwartenden Ausgaben näher kommen.⁶² Ob bei der Aufstellung des HHPE 2019 lediglich die Personalausgabenansätze des Vorjahres ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse fortgeschrieben wurden, ließ sich anhand der kursorischen Sichtung des HHPE 2019 nicht feststellen. Die Erhöhung der Ansätze für alle Personalausgaben (Hauptgruppe 4) von rd. 26.886,5 Mio. € auf rd. 27.800,5 Mio. €, mithin um rd. 914,0 Mio. € bzw. rd. 3,4 v. H., spricht – trotz der beabsichtigten erneuten Erhöhung des Stellensolls von 301.352 auf 304.023 Personalstellen⁶³ – eher dafür, dass die wünschenswerte Korrektur nicht stattgefunden hat. 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.

II.5 Schuldendiensthilfen für Kommunen im Rahmen des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“

Die NRW.BANK hat ein Kredit-Förderprogramm aufgelegt, bei dem Kommunen für die Jahre 2017 bis 2020 je 500,0 Mio. € (Kreditkontingente) für die Sanierung, Modernisierung und den Ausbau der baulichen und digitalen kommunalen Schulinfrastruktur abrufen können. Das Land übernimmt die Tilgung der Kredite in einer Gesamthöhe von bis zu 2,0 Mrd. € und die Zinszahlungen der Kommunen über einen Zeitraum von 20 Jahren.⁶⁴ Der Ansatz für diese Schuldendiensthilfen wird von 18,1 Mio. € für das Haushaltsjahr 2018 auf rd. 52,7 Mio. € für das Haushaltsjahr 2019 erhöht.⁶⁵ Die Steigerung des Ansatzes steht unter der Erwartung, dass die Kreditkon-

⁶¹ Nach einer neuen Mitteilung des FM waren auch zum 01.07.2018 zahlreiche Planstellen und Stellen nicht besetzt (Vorlage 17/1135, Anlagen 1 und 2). Für die Einzelpläne der Landesregierung liegen der Anteil der unbesetzten Planstellen bei rd. 5,3 v. H. (Soll 2018 von 260.035,00 Planstellen und Ist-Besetzung zum 01.07.2018 von 246.337,08) und der Anteil der unbesetzten Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei rd. 7,1 v. H. (Soll 2018 von 40.510,00 Stellen und Ist-Besetzung zum 01.07.2018 von 37.642,97).

⁶² Stellungnahme 17/149, S. 11 f.; Jahresbericht 2018, S. 63 f.

⁶³ Drs. 17/3301, S. 43.

⁶⁴ Vorlage 17/1046, S. 30; Jahresbericht 2018, S. 53, 58 und 108.

⁶⁵ HHPE 2019, Kapitel 20 030 Titel 623 10.

tingente des Jahres 2017 bis zum Ende des Jahres 2018 vollständig abgerufen werden.⁶⁶ Die Kreditkontingente für 2018 können die Kommunen noch bis Ende 2019 in Anspruch nehmen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 des Schuldendiensthilfegesetzes Nordrhein-Westfalen⁶⁷). Zudem besteht im Haushaltsjahr 2019 die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Kreditkontingente für 2019. Wären die möglichen Inanspruchnahmen der Kreditkontingente ohne die dazwischen geschaltete NRW.BANK als investive Zuweisungen an die Kommunen im HHPE 2019 veranschlagt worden, wäre für 2019 schon durch diese zusätzlichen Ausgaben kein Überschuss erreicht worden.

II.6 Umgang mit einer am Ende des Haushaltsjahres 2019 noch bestehenden Kreditermächtigung

Der LRH ist der Auffassung, dass die Schuldenbremse auch für den Haushaltsvollzug gilt.⁶⁸ Damit dürften ab dem 01.01.2020 keine Kredite mehr aufgenommen werden, die nicht auf Ausnahmetatbeständen der neuen Schuldenbremse beruhen.⁶⁹ Es wäre daher nach Auffassung des LRH unzulässig, eine nicht in Anspruch genommene Nettokreditermächtigung, die noch unter den Bedingungen der „alten“ Regelverschuldungsgrenze⁷⁰ ausgesprochen wurde, ab dem 01.01.2020 zu nutzen. Es dürften nur solche Kreditermächtigungen genutzt werden, die der neuen Regelungslage entsprechen.

Zwar sieht der HHGE 2019 eine Nettokreditermächtigung von „nur“ 121,0 Mio. € vor, jedoch wurde für das laufende Haushaltsjahr aufgrund der vom FM vorgenommenen Berechnung (Ermittlung einer Gesamtkreditermächtigung unter Berücksichtigung der Nettokreditermächtigung, der Kreditermächtigungen für die Umschuldungen und der aus dem Vorjahr fortgeltenden Kreditermächtigung⁷¹) eine nicht ausgeschöpfte Restkreditermächtigung i. H. v. rd. 7.851,5 Mio. € vorgetragen.⁷² Bei unveränderter Vor-

⁶⁶ Vorlage 17/1063, S. 2.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Jahresbericht 2018, S. 90.

⁶⁹ Jahresbericht 2018, S. 93.

⁷⁰ Jahresbericht 2018, S. 92.

⁷¹ Jahresbericht 2018, S. 32 f.

⁷² Jahresbericht 2018, S. 89.

gehensweise wäre es möglich, dass am Ende des Haushaltsjahres 2019 eine Restkreditermächtigung von knapp 8 Mrd. € verbleibt, die in das Haushaltsjahr 2020 übertragen würde (bisherige Anwendung des einfachgesetzlichen § 18 Abs. 4 Satz 1 LHO). Der LRH empfiehlt daher zur Sicherung der Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Haushaltsvollzug, eine zum 01.01.2020 bestehende Restkreditermächtigung auf 0 € oder zumindest auf das Maß zu reduzieren, das unter den neuen Bedingungen zulässig wäre. Eine solche Klarstellung könnte z. B. in § 2 oder § 31 des HHGE 2019 aufgenommen werden. Erfolgte keine Reduzierung der unter dem „alten Recht“ entstandenen Restkreditermächtigung, bestünde ein erhebliches Potential zur Umgehung der Schuldenbremse.

II.7 Fazit

Die Gründe für die Haushaltsentwicklung sind im Wesentlichen unverändert. Der Rückgang der Nettoneuverschuldung seit 2009 und die Ausweisung des Überschusses für das Haushaltsjahr 2019 sind insbesondere auf die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen und Zinsausgaben zurückzuführen. Zwar wurden die Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2019 erhöht. Jedoch beruht ein Teil dieser Erhöhung auf Ausgabeermächtigungen für Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen. Der hohe Schuldenstand birgt das Risiko zunehmender Zinsausgaben bei einer Erhöhung des Zinsniveaus. Zur Schuldentilgung müssen größere Anstrengungen unternommen werden. Die in der Mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesenen Überschüsse sollten konsequent zum Schuldenabbau verwendet werden.⁷³

III. Haushaltsbegleitgesetzentwurf 2019

Zu der mit Art. 1 Nr. 10 des Haushaltsbegleitgesetzentwurfs 2019 beabsichtigten Änderung der LHO ist folgendes anzumerken:

⁷³ Das FM hat erklärt, dass über die Verwendung der Überschüsse, die nach der Mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 bei über einer Milliarde € liegen (Drs. 17/3301, S. 90f.), im Rahmen des jeweiligen Haushaltsaufstellungsverfahrens entschieden werde (Vorlage 17/1128, S. 6). Demzufolge steht es noch nicht fest, dass die mittelfristig eingeplanten Überschüsse zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

Der LRH hält die Änderung des § 112 Abs. 2 LHO für systematisch verfehlt. Die Vorschrift bezieht sich auf das Verhältnis des Landes zu Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts.

Es bestehen zudem Bedenken, da nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz⁷⁴ die Haushaltswirtschaft des Bundes und der Länder generell nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen soll, zumal andere Förderbanken ihr Förderbeteiligungsgeschäft innerhalb der bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen erfolgreich betreiben.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Zelljahn
LMR

gez.
Welzel
LMR

gez.
Jahnz
Dir. b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Dir. b. LRH

⁷⁴ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122).