



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
17/876

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: **Herr Behrens**
Durchwahl 3896-359
AktENZEICHEN G.K. - 172/0010 - 2018/02046

Datum 12.10.2018

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

Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 15.10.2018

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 15.10.2018 eine ergänzende Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



**Ergänzende 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 eine Sondersitzung
des Haushalts- und Finanzausschusses**

Die Fraktion der SPD hat in ihrem Antrag auf Durchführung einer Sondersitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) vom 10.10.2018 unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) in seiner Stellungnahme vom 02.10.2018 zu den vorbezeichneten Gesetzentwürfen für die Anhörung des HFA am 04.10.2018 zur Bildung einer allgemeinen Rücklage im Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2018¹ drei Fragen gestellt, die der LRH wie folgt beantwortet:

1) Gibt es Erkenntnisse, ob in anderen Bundesländern vergleichbare Fälle wie im Nachtragshaushalt 2018 vorgesehen, geplant sind und wenn ja, wie wurden diese dort rechtlich gewertet?

Nein. Eine Umfrage bei den anderen Rechnungshöfen war in der Kürze der Zeit nicht durchführbar.

2) Ist der Landesrechnungshof der Meinung, dass die Landesregierung diesen Entwurf zurückziehen bzw. anderes gestalten muss?

Zunächst ist die Landesregierung gefordert. Sie hat den Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018 mit dem Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 2018 nach § 33 i. V. m. § 29 Abs. 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO)² beschlossen. Sie muss die Entscheidung treffen, ob sie an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder zurückziehen will.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei der vom LRH wegen des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots als bedenklich angesehenen Rücklagenbildung nur um einen Aspekt im Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2018 handelt. So sollen mit dem Entwurf auch andere Änderungen des Haushalts 2018 umgesetzt werden (Erhöhung von Steuereinnahmenansätzen³, Reduzierung von

¹ Stellungnahme 17/852, S. 6 ff.

² Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 26.04.1999 (GV. NRW. S. 158), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 94).

³ Durch höhere Festbeträge an der Umsatzsteuer wegen der Abrechnung von Kosten mit dem Bund für Asylbewerber/innen und für nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannte Antragsteller/innen (Drucksache < Drs. > 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 6).

Globalen Mehreinnahmen⁴ und Personalausgabenansätzen⁵ sowie Ausbringung von Haushaltsvermerken⁶), zu denen sich der LRH nicht in jedem Fall kritisch geäußert hat.⁷

Nach Einschätzung des LRH sollte allerdings auf die Rücklagenbildung verzichtet werden, da die Verfassungsmäßigkeit der Bildung einer allgemeinen Rücklage nicht dargelegt wurde. Die für die Zuführung vorgesehenen Mittel sind dann zur Vermeidung der Nettokreditaufnahme und zur Schuldentilgung einzusetzen. Seine Einschätzung sieht der LRH gestützt durch die Auffassung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), wonach kreditfinanzierte allgemeine Rücklagen mit der Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Spielräume zur Verschuldungsbegrenzung bzw. -rückführung zu nutzen, grundsätzlich unvereinbar sind.⁸

3) Wären die verfassungsrechtlichen Bedenken ebenfalls gegeben, wenn man unterstellt, dass im Haushaltsvollzug die vorgesehene Kreditaufnahme aller Voraussicht nach nicht in Anspruch genommen wird?

Gemäß Art. 83 Satz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen dürfen Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – i. d. R. nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen – in den Haushaltsplan eingestellt werden. Diese Vorgabe gilt ebenfalls für einen Nachtrag zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan (§ 33 Satz 1 LHO).

Im Haushaltsplan 2018 sind bei Kapitel 20 650 Titel 325 00 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen auf dem Kreditmarkt i. H. v. 151,2 Mio. € eingestellt. Dieser Betrag entspricht zugleich der Nettokreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 des Haushaltsge-

⁴ Durch einen Wegfall der im Haushaltsplan 2018 etatisierten Globalen Mehreinnahmen aus einer erwarteten erhöhten Beteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Ausgaben (Drs. 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 7).

⁵ Durch eine Erhöhung der Globalen Minderausgaben für Personalausgaben zentral im Einzelplan 20 aufgrund der Entwicklung im Haushaltsvollzug 2018 (Drs. 17/3400, S. 1 und 9 sowie Anlage 1, S. 7).

⁶ 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“ (Drs. 17/3400, S. 1 und 10 sowie Anlage 1, S. 2 f).

⁷ Stellungnahme 17/852, S. 5 f.

⁸ Stellungnahme 17/852, S. 9.

setzes 2018⁹, der durch den Nachtragshaushaltsgesetzentwurf 2018 nicht geändert werden soll. Ob die für das Haushaltsjahr 2018 vorgesehene Kreditaufnahme den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entspricht, ist aufgrund der im Haushaltsplan eingestellten Einnahmen aus Krediten zu beurteilen und nicht nach voraussichtlichen Ergebnissen des Haushaltsvollzugs.

Wie in der Stellungnahme des LRH ausgeführt, hat der VerfGH NRW erklärt, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot ein Verfassungsgrundsatz ist, der nicht nur den Verwaltungsvollzug leitet, sondern auch den Haushaltsgesetzgeber bindet.¹⁰ Aus diesem Verfassungsgrundsatz folgen besondere Anforderungen für die kreditfinanzierte Bildung einer allgemeinen Rücklage, deren Zuführung nicht auf einer gesetzlichen Verpflichtung beruht und deren Mittel nicht einem bestimmten Zweck dienen, der das Zurücklegen von finanziellen Mitteln bei gleichzeitiger Kreditaufnahme rechtfertigen könnte (z. B. um über mehrere Haushaltsjahre eine gleichmäßige Belastung für die Versorgungsausgaben zu erreichen). Dementsprechend darf schon das Haushaltsgesetz grundsätzlich keine Mittel aus Kreditaufnahmen ausweisen, denen kein aktueller Bedarf zur Deckung von Ausgaben gegenübersteht.

Das Land plant für das Haushaltsjahr 2018 aber nicht nur mit einer Nettokreditaufnahme von 151,2 Mio. €, sondern mit weiteren Kreditaufnahmen von 16.590,3 Mio. €, die für die planmäßige Tilgung der Kreditmarktschulden verwendet werden sollen (sog. Umschuldungen). Zusammen beträgt die geplante Bruttokreditaufnahme also 16.741,5 Mio. €. ¹¹ Es ist höchst unwahrscheinlich, dass das Land von dieser Bruttokreditermächtigung im weiteren Haushaltsvollzug 2018 keinen Gebrauch machen wird. Wie Kreditfinanzierungskosten für Nettokreditaufnahmen anfallen, entstehen sie auch für Umschuldungen. Jedenfalls in Höhe der Zuführung an eine allgemeine Rücklage wären neue Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2018 und damit in Zusammenhang stehende Kreditfinanzierungskosten vermeidbar.

⁹ 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).

¹⁰ Stellungnahme 17/852, S. 7 f.

¹¹ Drs. 17/3400, S. 7.

Sollte zum jetzigen Zeitpunkt bereits erwartet werden, dass die geplante Nettokreditaufnahme nicht in Anspruch genommen werden muss, wäre der Einnahmeansatz bei Kapitel 20 650 Titel 325 00 unter Beachtung des Fälligkeitsprinzips und des Haushaltsgrundsatzes der Haushaltswahrheit entsprechend in Abgang zu stellen.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Zelljahn
LMR

gez.
Welzel
LMR

gez.
Jahnz
Dir. b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Dir. b. LRH