



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/144

Alle Abgeordneten

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 Siebers**

Durchwahl: 3896-376

Geschäftszeichen:

KuP-01.07.02-000010-2022-0003114

Datum: **09.12.2022**

Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Landtag zu dem

Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022

(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - 2. NHHG 2022)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1950

und

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Krisenbewältigung (NRW-Krisenbewältigungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/1951

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 13.12.2022, Geschäftszeichen A.2 / A07

Zugleich beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie eine Stellungnahme des Landesrechnungshofs anlässlich der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 13.12.2022 zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen der Landesregierung.

Sie ist zugleich eine beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung.

Diese ist gleichzeitig dem Ministerpräsidenten sowie dem Minister der Finanzen zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr
The image shows a handwritten signature in blue ink that reads "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style. Above the signature, the word "Ihr" is written in a smaller, simpler cursive script.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

KuP-01.07.02-000010-2022-0003114



Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**Gesetz über die Feststellung eines
Zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022
(Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2022 – 2. NHHG 2022),**

Drucksache 18/1950,

und

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**Gesetz zur Errichtung eines
Sondervermögens zur Krisenbewältigung
(NRW-Krisenbewältigungsgesetz),**

Drucksache 18/1951

Düsseldorf, 09.12.2022

Mit dem NRW-Krisenbewältigungsgesetz soll mit Blick auf den russischen Angriffskrieg in der Ukraine noch 2022 ein Sondervermögen „Krisenbewältigung“ errichtet werden. Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2022 soll dessen Finanzierung mit Krediten von bis zu 5 Milliarden € regeln.

Hierzu stellt der Landesrechnungshof fest:

- **Die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage ist eine verfassungsrechtliche Voraussetzung für eine Ausnahme von der Schuldenbremse. Diese erhebliche Beeinträchtigung ist nicht hinreichend begründet:
Der Finanzbedarf ist nicht konkretisiert.
Zudem sind die Möglichkeiten zur Verringerung der Kreditaufnahme nicht hinreichend dargelegt.**
- **Die gesetzliche Zweckbestimmung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ ist nicht hinreichend bestimmt und deshalb zu präzisieren.**
- **Es ist vorgesehen, die Kredite innerhalb von 25 Jahren zu tilgen. Der Beginn dieses Tilgungszeitraums ist festzulegen. Zudem ist festzuschreiben, dass ein Tilgungsplan aufgestellt wird.**

Der Landesrechnungshof empfiehlt mit Blick auf den erforderlichen Veranlassungszusammenhang außerdem, die gesetzliche Regelung zu den Vorlagen an den Haushalts- und Finanzausschuss wie folgt zu ergänzen:

- **In den Vorlagen für die Ermächtigung zur Kreditaufnahme ist der konkrete Kreditfinanzierungsbedarf darzulegen.**
- **In den Vorlagen zur Bewilligung von Ausgaben müssen Ausführungen zum Veranlassungszusammenhang zwischen den beabsichtigten Maßnahmen und der außergewöhnlichen Notsituation enthalten sein.**

Ein Wort vorweg:

Die Landesregierung hat am 07.12.2022 den Entwurf eines Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2022 (2. NHHG 2022)¹ und den Entwurf eines NRW-Krisenbewältigungsgesetzes² in den Landtag eingebracht. Nur hierauf bezieht sich die Stellungnahme des Landesrechnungshofs (LRH). Sie ist zugleich eine beratende Äußerung (§ 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung – LHO). Dabei beruht sie insbesondere auf Prüfungserfahrungen mit dem Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“. Darüber hinaus wurde verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu kreditfinanzierten Sondervermögen in der Corona-Pandemie aus 2021 und 2022 berücksichtigt.

Außergewöhnliche Notsituation

Die Entwürfe zum NRW-Krisenbewältigungsgesetz und zum 2. NHHG 2022 gehen davon aus, dass eine außergewöhnliche Notsituation nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. Grundgesetz (GG) i. V. m. § 18b Satz 1 LHO vorliegt. Sie wird in den Gesetzentwürfen mit den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine auf die Energieversorgung und die wirtschaftliche Lage in Nordrhein-Westfalen sowie mit der durch den Angriffskrieg ausgelösten Fluchtbewegung begründet.

Die außergewöhnliche Notsituation wird sich nach der Begründung des Entwurfs des 2. NHHG 2022 bis in das Jahr 2023 erstrecken.³

Am 07.12.2022 hat der Landtag beschlossen, dass eine entsprechende außergewöhnliche Notsituation vorliegt.⁴

¹ Drucksache (Drs.) 18/1950.

² Drs. 18/1951.

³ Drs. 18/1950, Anlage 2, Begründung, Ausführungen zu I. 1. a).

⁴ Der Antrag Drs. 18/1973 zu TOP 1 der 16. Plenarsitzung wurde mit den Stimmen der antragstellenden Fraktionen angenommen.

Einrichtung eines Sondervermögens „Krisenbewältigung“

Zur Bewältigung dieser außergewöhnlichen Notsituation soll nach dem Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes noch im Haushaltsjahr 2022 ein Sondervermögen errichtet werden (im Folgenden Sondervermögen „Krisenbewältigung“).

Im Entwurf des 2. NHHG 2022 ist eine Kreditermächtigung von bis zu 5 Mrd. € vorgesehen, um das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ zu finanzieren.

Damit kann die Landesregierung in dieser Höhe neue Schulden aufnehmen.

Ist die Kreditaufnahme gerechtfertigt?

Ein Haushaltsausgleich unter Einbeziehung von Einnahmen aus Krediten darf nach den Regelungen der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG i. V. m. § 18b LHO nur in Ausnahmesituationen erfolgen. Eine Ausnahmesituation liegt vor

- bei einer außergewöhnlichen Notsituation,
- die sich der Kontrolle des Landes entzieht und
- die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt.

Die vorliegenden Gesetzentwürfe legen die **„erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes“** nicht hinreichend dar:

Zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage“ verfügt der Haushaltsgesetzgeber grundsätzlich über ein weites Ermessen, welche haushaltsrechtlichen Möglichkeiten er zur Krisenbewältigung einsetzt. Der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist allerdings nicht grenzenlos. Ihm korrespondiert eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Dazu gehört, dass die Landesregierung zumindest überschlägig den zur Überwindung der Notsituation erforderlichen Finanzbedarf ermittelt. Zudem ist darzulegen, welche Möglichkeiten im Haushalt bestehen, die

Kreditaufnahme zu verringern. Die Finanzlage ist nämlich nur dann erheblich beeinträchtigt, wenn der durch die Notsituation hervorgerufene Finanzbedarf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seines regulären Haushalts überfordert.⁵

1. Finanzbedarf nicht konkretisiert

In den Gesetzentwürfen ist nicht konkretisiert, wie hoch der Finanzbedarf eingeschätzt wird.

In den Begründungen zum Entwurf des 2. NHHG 2022 und zum Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes ist ausgeführt, dass es notwendig sei, seitens der Landesregierung aktiv in die Stabilisierung der nordrhein-westfälischen Volkswirtschaft einzugreifen und entsprechende Hilfsprogramme zeitnah aufzulegen.⁶

In Ergänzung hierzu wird in der Begründung zum Entwurf des 2. NHHG 2022 ausgeführt: Diese Hilfsprogramme müssten einerseits bestehende Lücken der Bundeshilfsprogramme der Strom- und Gaspreisbremse sowie der zusätzlichen Härtefallfonds schließen. Andererseits sei es erforderlich, Hilfen für Unternehmen zu leisten, damit diese die schwierige Situation im Winter bewältigen. Es gelte, drohende Produktionsverlagerungen in Länder mit niedrigeren Energiekosten zu verhindern. Dazu müssten kurzfristige Unternehmenshilfen umgesetzt werden. Zudem sei es erforderlich, durch Maßnahmen die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für öffentliche Stellen und Institutionen der Daseinsvorsorge abzufedern und gegen noch zu erwartende Auswirkungen dieser Krisensituation zu wappnen. Die vom Bund den Ländern und Kommunen bereitgestellten Mittel für die Flüchtlinge reichten bei weitem nicht aus, um den Bedarf zu decken. Mit dem (ersten) Nachtragshaushaltsgesetz 2022 habe das Land rd. 3,26 Mrd. € für flüchtlingsbedingte Ausgaben zur Verfügung gestellt, von denen

⁵ Vgl. insoweit Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 01.04.2022 - VGH N 7/21, Rdnr. 105 f. m. w. N. und Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27.10.2021 - P.St. 2783, P.St. 2827, Rdnr. 287 f.

⁶ Drs. 18/1950, Anlage 2, Ausführungen zu I. 1. c); Drs. 18/1951, S. 6.

der Bund jedoch nur rd. 506 Mio. € refinanzieren und rd. 323 Mio. € für das Jahr 2022 in Aussicht gestellt habe.⁷

Nach diesen Ausführungen ist nicht hinreichend erkennbar, in welcher – wenn auch überschlägig geschätzter – Höhe ein Finanzbedarf besteht.

Zur Schließung bestehender Lücken bei den Bundeshilfsprogrammen, zu den Hilfen für Unternehmen und zu den Maßnahmen zugunsten öffentlicher Stellen und Institutionen der Daseinsvorsorge finden sich keine Angaben zur Größenordnung der benötigten finanziellen Mittel. Der für flüchtlingsbedingte Ausgaben ausdrücklich genannte Betrag von 3,26 Mrd. € ist nach der Begründung des Gesetzentwurfs bereits im Haushalt 2022 eingestellt und begründet damit keinen Mehrbedarf. Weitere Beträge werden nicht genannt.

Ohne solche konkretisierenden Angaben fehlt aber schon die Grundlage für die Beurteilung der Frage, ob der durch die außergewöhnliche Notsituation hervorgerufene Finanzbedarf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes im Rahmen seines regulären Haushalts überfordert.

2. Möglichkeiten zur Verringerung der Kreditaufnahme nicht hinreichend dargelegt

Darüber hinaus ist auch nicht hinreichend dargelegt, welche Maßnahmen zur Verringerung der Kreditaufnahme ergriffen werden sollen.

Der Gesetzgeber hat bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen, ob er über Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – verfügt, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Derartige Spielräume sind grundsätzlich zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann. Davon sind zwar Ausnahmen denkbar. Der Gesetzgeber hat aber dann im Gesetzgebungsverfahren substantiell zu begründen, weshalb er die ihm zur Verfügung stehenden Spielräume

⁷ Drs. 18/1950, Anlage 2, Ausführungen zu I. 1. c).

nicht oder nicht in vollem Umfang ausnutzt. Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird.⁸

In der Begründung zum Entwurf des 2. NHHG 2022⁹ ist insoweit ausgeführt, dass die „dargestellten massiven Einbrüche“ nicht im laufenden Haushalt aufgefangen werden können. Eine zyklische Ausgabenanpassung würde zudem dazu führen, dass der Staatskonsum sinkt, der Staat als Konsument wegbricht und somit das Ausmaß des wirtschaftlichen Abschwungs noch größer wird. Eine „Umpriorisierung“ von bestehenden Ausgaben im Landeshaushalt sei angesichts der weiterhin notwendigen Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des russischen Angriffskriegs, der gesetzlich erforderlichen Leistungen und der hohen, kurzfristig nicht variierbaren Personalausgaben nicht möglich. Auch eine kurzfristige Erhöhung der staatlichen Einnahmen wäre kontraproduktiv, da sie die nordrhein-westfälische Volkswirtschaft zusätzlich belasten und die Krise verschärfen würde.

Mit diesen sehr allgemein gehaltenen Ausführungen werden folgende Fragen nicht beantwortet:

- **Warum werden zur Reduzierung der Belastung des Landes keine Mittel aus der allgemeinen Rücklage genutzt?**

Bei der allgemeinen Rücklage handelt es sich um Mittel, für die keine vorgesehene Zweckbindung besteht. Es handelt sich um „freie“ Mittel.

Mit der Ergänzung zum Haushalt 2023 wird vorgesehen, die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage auf 1,257 Mrd. € zu erhöhen, sodass nur noch ein Restbestand von rd. 50.000 € besteht.¹⁰ Eine Aussage, ob diese Entnahme (teilweise) auf das Jahr 2022 vorgezogen werden kann, fehlt.

⁸ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Rdnr. 288. So auch schon: Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie“ der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21.09.2020. Auf beides bezugnehmend: Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 15.

⁹ Drs. 18/1950, Anlage 2, Ausführungen zu I. 1. c).

¹⁰ Drs. 18/1500, Schreiben des Ministers der Finanzen vom 08.11.2022, S. 11.

- **In welcher Höhe bestehen Spielräume aufgrund von Haushaltsverbesserungen?**

Die im Haushaltsjahr 2023 geplante Zuweisung an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ von 220 Mio. € sollte nach der Ergänzung zum Haushalt 2023 in das Haushaltsjahr 2022 vorgezogen werden.¹¹ In diesem Zusammenhang hat der Minister der Finanzen ausgeführt, dass die Steuerschätzung, die Ende Oktober 2022 vorlag, gezeigt habe, dass „wir für 2022 einen Spielraum haben, den wir in 2023 nicht haben“.¹²

Zwar wird in dem Entwurf des 2. NHHG 2022 darauf verwiesen, dass bereits jetzt ersichtlich sei, dass das Steuerergebnis des Monats November 2022 negativ im Vergleich zum Vorjahr sei.¹³ Ob 2022 jedoch weiterhin ein Spielraum besteht, wird hierin nicht beantwortet.

Nach alledem stellt der LRH fest:

Die erhebliche Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage als Voraussetzung der Ausnahmeregelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. GG i. V. m. § 18b Satz 1 LHO ist nicht hinreichend dargelegt.

Gesetzliche Anpassungen erforderlich!

1. Zweckbestimmung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ nicht hinreichend bestimmt

Um sicherzustellen, dass der Haushaltsvollzug ausschließlich der Krisenbewältigung dient, hat der Gesetzgeber die Zwecke, für die kreditfinanzierte Mittel vergeben werden, hinreichend bestimmt festzulegen. Je höher die kreditfinanzierten Mittel für die einzelnen Maßnahmen¹⁴ sind, desto strengere Vorgaben gelten für das Maß ihrer

¹¹ Drs. 18/1500, a. a. O.

¹² Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 10.11.2022, Ausschussprotokoll 18/60, S. 16.

¹³ Drs. 18/1950, Anlage 2, Ausführungen zu I. 1. c).

¹⁴ Unter diesem Begriff werden auch Vorhaben, Projekte und Maßnahmenpakete verstanden.

parlamentarischen Bestimmtheit. Eine Darlegung der Zweckbestimmung im Gesetzgebungsverfahren genügt nicht. Sie hat im Haushaltsplan oder in Gesetzen zu erfolgen.¹⁵ Damit soll eine wirksame Wahrnehmung des Haushaltsbewilligungsrechts gewährleistet werden. Dies gilt umso mehr, wenn das Finanzvolumen ausschließlich aus Kreditaufnahmen resultiert.¹⁶

In § 2 Abs. 1 Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes sind als Zwecke des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ ausgewiesen: Die „Abfederung der Folgen der Energiekrise, insbesondere von Preissteigerungen, sowie der Folgen der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung, insbesondere die Hilfen für Geflüchtete aus der Ukraine.“ Einzelne Maßnahmen, die über das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ finanziert werden sollen, werden im Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes nicht genannt.

Gemessen an o. g. Anforderungen ist diese Zweckbestimmung nicht hinreichend bestimmt:

Der Gesetzentwurf enthält keine Beschreibung der einzelnen Maßnahmen, für die kreditfinanzierte Mittel des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ eingesetzt werden sollen. Damit sichert die bislang vorgesehene Zweckbestimmung das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments nicht hinreichend ab. Die Zweckbestimmung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ ist daher zu präzisieren. Eine präzisere Zweckbestimmung ist dabei trotz aller in einer Krisensituation unstreitig bestehenden Unwägbarkeiten grundsätzlich möglich. Dies zeigen beispielsweise die Regelungen im Bund¹⁷ sowie in Thüringen¹⁸. Dort wird durch Maßnahmenkataloge der gesetzlich festgelegte Zweck des jeweiligen Sondervermögens konkretisiert.

¹⁵ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Leitsatz 12.

¹⁶ Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Rdnr. 183.

¹⁷ § 16 Abs. 4 i. V. m. § 26a Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds – Stabilisierungsfondsgesetz.

¹⁸ § 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 und 2 Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Hilfen zur Bewältigung der Energiekrise und zur Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie“ – Thüringer Energiekrise- und Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetz.

2. Abweichungen bei der Zweckbestimmung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“

Das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ dient nach § 2 Abs. 1 Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes „der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen. Dies umfasst die Abfederung der Folgen der Energiekrise, insbesondere von Preissteigerungen, sowie der Folgen der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung, insbesondere die Hilfen für Geflüchtete aus der Ukraine.“

Über den Gesetzeswortlaut hinausgehend heißt es im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung: „Kernstück der Krisenbewältigung ist daher die Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von bis zu 5 Milliarden Euro für die Bewältigung der durch den russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Energie- und Wirtschaftskrise¹⁹ ebenso wie die Abfederung der Folgen der mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgelösten Fluchtbewegung. Damit soll entsprechend der aktuellen Situation unverzüglich, zielgerichtet und wirkungsvoll gehandelt werden können.“²⁰

Durch die Abweichung zwischen dem in der Regelung des § 2 Abs. 1 Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes ausgewiesenen Zweck (Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise) und dem in der Gesetzesbegründung dargestellten Zweck (Bewältigung der Energie- und Wirtschaftskrise) ist die Zweckbestimmung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ nicht eindeutig.

3. Regelungen zur Tilgung sind anzupassen

Im Entwurf des 2. NHHG 2022 wird festgelegt, dass die Tilgung der für das neue Sondervermögen „Krisenbewältigung“ aufgenommenen Kreditmittel konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren erfolgt.²¹ Wann dieser Tilgungszeitraum beginnt, ist aktuell nicht geregelt.

¹⁹ Unterstreichung zum Zwecke der Verdeutlichung nur hier.

²⁰ Drs. 18/1951, S. 7.

²¹ § 2 Abs. 1 Satz 4 HHG 2022 i. d. F. des Entwurfs des 2. NHHG 2022.

Um die Tilgungsregelungen zu konkretisieren, ist erstens festzulegen, wann der 25-jährige Tilgungszeitraum beginnt. Zweitens sind für eine Tilgungsregelung im Sinne des § 18b Satz 2 LHO der geplante Tilgungsbeginn festzulegen und ein darauf bezogener Tilgungsplan aufzustellen.

4. Veranlassungszusammenhang ist sicherzustellen

Wie eingangs erwähnt, ist die Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. GG i. V. m. § 18b Satz 1 LHO nur zulässig, wenn eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt.

Zwischen dem auslösenden Ereignis und der erhöhten Kreditaufnahme muss folglich ein Veranlassungszusammenhang bestehen.²² Eine Notlagenkreditaufnahme ist nur für solche Maßnahmen zulässig, die gezielt und zweckgerichtet auf die Überwindung der Notlage gerichtet sind (finaler Veranlassungszusammenhang).²³

Die aktuellen Regelungen des Entwurfs des 2. NHHG 2022 stellen nicht sicher, dass dieser finale Veranlassungszusammenhang gewahrt wird:

4.1 Globale Ermächtigung zur Kreditaufnahme

Nach dem Entwurf des 2. NHHG 2022 bedarf die Kreditaufnahme für das neue Sondervermögen „Krisenbewältigung“ einer Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses. Diese Zustimmung wird auf Basis einer Vorlage des Ministers der Finanzen im Wege der globalen Ermächtigung erteilt.²⁴

²² Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 15; Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Rdnr. 268.

²³ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, a. a. O., Rdnr. 108, hinsichtlich des Finalitätserfordernisses mit Verweis auf Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 15.03.2011 - 20/10 - Rdnr. 79.

²⁴ § 34 Abs. 2 Satz 4 HHG 2022 i. d. F. des Entwurfs des 2. NHHG 2022.

Eine entsprechende Regelung wurde auch für die Kreditaufnahmen des „NRW-Rettungsschirms“ zur Bewältigung der Corona-Pandemie getroffen.²⁵ In den Begründungen der seinerzeitigen Gesetzentwürfe war – dem Erfordernis des finalen Veranlassungszusammenhangs entsprechend – vorgesehen, dass die Kreditaufnahme in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen sollte.²⁶

In den vorliegenden Gesetzentwürfen sind solche Ausführungen nicht enthalten.

Bei der Prüfung des „NRW-Rettungsschirms“²⁷ hatte der LRH festgestellt, dass das Ministerium der Finanzen (FM) weder bei Beantragung der globalen Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den „NRW-Rettungsschirm“ noch bei den einzelnen Kreditaufnahmen ermittelt hatte, welcher konkrete Kreditfinanzierungsbedarf bestand. Am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 waren im „NRW-Rettungsschirm“ jeweils mehr als 26 % der zu diesen Zeitpunkten aufgenommenen Mittel vorhanden. Der LRH hatte empfohlen, vor weiteren Kreditaufnahmen abzuschätzen und darzulegen, ob und ggf. in welcher Höhe ein Kreditfinanzierungsbedarf des Landes besteht. Hierzu sollte u. a. das FM dem Haushalts- und Finanzausschuss bei Beantragung (weiterer) globaler Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten Informationen zur Verfügung stellen, die insbesondere den tatsächlichen (weiteren) Kreditfinanzierungsbedarf stärker in den Blick nehmen (u. a. den Stand der Ist-Ausgaben für Maßnahmen zur Bewältigung der Ausnahmesituation).²⁸

Diese Empfehlung wird im vorliegenden Zusammenhang wiederholt. Nach dem Wortlaut der beabsichtigten Regelung im 2. NHHG 2022 und den Ausführungen des

²⁵ § 31 Abs. 2 Satz 4 HHG 2020 i. d. F. des NHHG 2020, HHG 2021 und HHG 2022.

²⁶ Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

²⁷ Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 20 ff.

²⁸ Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 23 f.

Ministers der Finanzen zu diesem Gesetzentwurf²⁹ soll offenbar nur eine einmalige globale Ermächtigung für die Kreditaufnahme erteilt werden. Um dem Haushalts- und Finanzausschuss die Möglichkeit einer sachgerechten Beurteilung der beantragten Ermächtigung zu ermöglichen, sollte die genannte Regelung dahingehend ergänzt werden, dass der Minister der Finanzen in seinen Vorlagen den konkreten Kreditfinanzierungsbedarf darzulegen hat. Damit wäre der finale Veranlassungszusammenhang zwischen den Kreditaufnahmen und der Notsituation nachweisbar.

4.2 Kreditfinanzierte Maßnahmen

Im Entwurf des 2. NHHG 2022 ist vorgesehen, dass die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses bedürfen.³⁰

Bei der Errichtung des Sondervermögens „NRW-Rettungsschirm“ hatte der LRH empfohlen, Aussagen zu dem Veranlassungszusammenhang zwischen den einzelnen Maßnahmen und der Notsituation als Pflichtbestandteil der Vorlagen an den Haushalts- und Finanzausschuss festschreiben zu lassen.³¹ Diese Empfehlung wurde nicht aufgegriffen.

Eine ressortübergreifende Prüfung des LRH von Fördermaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass der Veranlassungszusammenhang (Corona-Bezug) in einer Reihe von Fällen nicht gegeben war.³²

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH: Die beabsichtigte Regelung im Entwurf des 2. NHHG 2022 ist dahingehend zu ergänzen, dass die Vorlagen an den

²⁹ Drs. 18/1950, Schreiben des Ministers der Finanzen vom 02.12.2022, S. 6: „Es ist ein unverzügliches Handeln erforderlich, sodass ein Zuwarten bis zum Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes 2023 nicht verantwortet werden kann. Durch die sofortige Verfügbarmachung der Mittel sollen die extrem hohe Unsicherheit der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Unternehmen sowie die bereits damit einhergehenden negativen Rückwirkungen auf die nordrhein-westfälische Wirtschaft deutlich reduziert werden.“

³⁰ § 34 Abs. 2 Satz 1 HHG 2022 i. d. F. des Entwurfs des 2. NHHG 2022.

³¹ Stellungnahme 17/2402 vom 23.03.2020 zu den Entwürfen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 und des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz), S. 2.

³² Siehe hierzu Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 45 bis 48 und Ausführung S. 49 ff.

Haushalts- und Finanzausschuss Ausführungen zum Veranlassungszusammenhang zwischen den beabsichtigten Maßnahmen und der Notsituation enthalten müssen.

gez.

Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.

Kisseler
Vizepräsident

gez.

Taube
Leitender Ministerialrat

gez.

Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.

Zelljahn
Direktor beim LRH