



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

An den
Präsidenten des Landtages
Nordrhein-Westfalen

40221 Düsseldorf

für den Haushalts- und Finanzausschuss



40190 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
(02 11) 49 72-
Telefax
(02 11) 49 72-27 50
E-Mail
poststelle@fm.nrw.de
Datum
.12.01

- 120 fach -

13

Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

I 1 - 0025 - 1

Verwendung der Überschüsse der NRW-Haushalte 1999 und 2000 in 2001 (Gutachten von Prof. Dr. Birk)

hier: Stellungnahme des Finanzministeriums zu den wesentlichen Thesen des Gutachtens

TOP 1 der 27. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 06. Dezember 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich meine Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom heutigen Tage mit der Bitte, sie an die Mitglieder dieses Ausschusses weiterzuleiten.

120 Mehrabdrucke sind beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Peer Steinbrück



Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

40190 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
(02 11) 49 72-
Telefax
(02 11) 49 72-27 50
E-Mail
poststelle@fm.nrw.de

13 Datum
.12.01

Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

I 1 - 0025 - 1

Vorlage

an den

Haushalts- und Finanzausschuss

des Landtags

Verwendung der Überschüsse der NRW-Haushalte 1999 und 2000 in 2001 (Gutachten von Prof. Dr. Birk)

hier: Stellungnahme des Finanzministeriums zu den wesentlichen Thesen des Gutachtens

Sachverhalt:

Prof. Dr. Birk stellt im wesentlichen in seinem Gutachten folgende drei Thesen auf:

1. Der Überschuss des Jahres 1999 sei aus Krediten gebildet worden, zu deren Aufnahme keine gesetzliche Ermächtigung vorgelegen habe. Von daher verstoße der Haushaltsvollzug 1999 gegen § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) und § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1999
2. Die Bildung einer allgemeinen Rücklage in Höhe von rund 2,3 Mrd. DM im Haushalt 2000 verstoße gegen das zeitliche Bepackungsverbot, weil die Bildung der Rücklage im

Jahre 2000 einzig dem Ziel gedient habe, die Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 Landesverfassung (LV) für das Jahr 2001 zu umgehen.

3. Im Haushalt 2001 sei die Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 LV überschritten worden, da die Einnahmen aus der Auflösung der Rücklage in Höhe von rund 2,3 Mrd. DM rechtlich als Einnahmen aus Krediten zu qualifizieren seien.

Stellungnahme:

Zu 1.:

Prof. Dr. Birk ist der Auffassung, die im Auslaufzeitraum aufgenommenen Kredite hätten nicht nur zur Deckung von Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres 1999 gedient, sondern auch zur Bildung des Überschusses in Höhe von 792 Mio. DM. Von daher verstoße die Buchung der im Auslaufzeitraum aufgenommenen Kredite auf das abzuschließende Haushaltsjahr gegen § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LHO und § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1999, die eine Kreditaufnahme nur zur Deckung von Ausgaben - nicht aber für andere Zwecke - zulassen.

Entgegen der These von Prof. Dr. Birk liegt kein Verstoß gegen die vorgenannten Vorschriften vor:

- a) Die in Rede stehende Verbuchung der im Auslaufzeitraum aufgenommenen Kredite erfolgte auf der Grundlage des Haushaltsvermerks Nr. 2 bei Titel 325 00 im Kapitel 20 650. Nach Satz 2 dieses Haushaltsvermerks „dürfen am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden“.
- b) Der Behauptung, die im Auslaufzeitraum aufgenommenen Kredite hätten nicht nur zur Deckung von Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres 1999, sondern auch zur Bildung des Überschusses gedient, steht das Gesamtdeckungsprinzip (§ 8 LHO) entgegen. Nach diesem Prinzip dienen alle Einnahmen – also auch die Einnahmen aus Krediten – als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Die aufgenommenen Kredite lassen sich daher nicht bestimmten Ausgaben zuordnen. Da die Gesamtausgaben des Jahres 1999 die tatsächliche Kreditaufnahme überschritten haben, lässt sich daher nicht feststellen, dass die Krediteinnahmen zur Bildung des Überschusses gedient haben. Somit lässt sich weder feststellen:
 - der Überschuss sei aus Krediten gebildet worden,
 - noch die daraus resultierende Folgerung treffen, die aufgenommenen Kredite hätten – entgegen § 18 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LHO und § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1999 - nicht nur zur Deckung von Ausgaben gedient.

Zu 2.:

Prof. Dr. Birk unterstellt in seinem Gutachten, dass die Rücklage im Haushaltsjahr 2000 allein gebildet worden sei, um die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 LV im Haushaltsjahr 2001 zu umgehen. Aufgrund dieses rechtsmissbräuchlichen Vorgehens verstoße die Bildung der Rücklage im Jahre 2000 gegen das zeitliche Bepackungsverbot, welches auch dem nordrhein-westfälischen Haushaltsverfassungsrecht (Artikel 81 Abs. 3 LV) immanent sei.

Das zeitliche Bepackungsverbot untersagt die Aufnahme von Vorschriften in das Haushaltsgesetz, die über den Zeitraum hinauswirken, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird. Unzulässig sind daher Vorschriften, die länger als die vom Haushaltsgesetz erfasste Zeit gelten sollen, sowie Vorschriften mit rückwirkender Kraft.

Zweifelhaft ist schon, ob das zeitliche Bepackungsverbot in Nordrhein-Westfalen überhaupt Verfassungsrang zukommt.

Die Landesverfassung NRW enthält keine dem Artikel 110 Abs. 4 Grundgesetz entsprechende Vorschrift, wonach in das Haushaltsgesetz keine Vorschriften aufgenommen werden dürfen, die sich nicht auf Einnahmen und Ausgaben und auf den Zeitraum beziehen, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wird (sog. Bepackungsverbot). Ob dem Bepackungsverbot gleichwohl als ungeschriebener Grundsatz des Haushaltsrechts Verfassungsrang zukommt, wurde von dem Verfassungsgerichtshof NRW ausdrücklich offengelassen (Urteil vom 14. Mai 1996).

Einerseits knüpft die Regelung des Artikels 110 Abs. 4 Grundgesetz an eine alte haushaltsrechtliche Tradition an, die auch dem nordrhein-westfälischen Haushaltsverfassungsrecht als ungeschriebene Regel immanent sein könnte. Andererseits hat sich der nordrhein-westfälische Verfassungsgeber im Bereich des Haushaltsverfassungsrechts überwiegend nahezu wörtlich an die Artikel 63 bis 69 der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920 angelehnt, aber das Bepackungsverbot (Artikel 63 Abs. 3 Satz 2) als einzige Vorschrift nicht in die Landesverfassung aufgenommen. Das Verfassungsrecht der Länder kennt auch keine vergleichbare einheitliche Tradition des haushaltsrechtlichen Bepackungsverbots. Von den Ländern der Weimarer Republik enthielten lediglich Preußen und Sachsen (Artikel 42 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen vom 1. November 1920) diesen Haushaltsgrundsatz, während das Bepackungsverbot z.B. in den Verfassungen von Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, Thüringen und Braunschweig fehlte. Auch nach 1945 hat lediglich

ein Teil der alten Länder der Bundesrepublik Deutschland das Bepackungsverbot ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen. Gleiches gilt für die Verfassungen der neuen Länder (vgl. Artikel 61 Abs. 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Artikel 93 Abs. 3 der Verfassung des Freistaates Sachsen; Artikel 93 Abs. 4 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt; Artikel 99 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen). Gegen eine ungebrochene Verfassungstradition spricht auch, dass das Bepackungsverbot in der parlamentarischen Demokratie einen Bedeutungswandel erfahren hat. War sein Zweck früher, der monarchischen Regierung keine „Bedingungen“ aufzuerlegen, die mit der Bewilligung von Ausgaben verbunden waren, so soll heute das Haushaltsgesetzgebungsverfahren von allen Bestimmungen freigehalten werden, die nicht unmittelbar die zur Entscheidung anstehende Haushaltswirtschaft betreffen.

Letztlich kann diese Frage auch offen bleiben, da jedenfalls das Haushaltsgesetz 2000 dem zeitlichen Bepackungsverbot nicht widerspricht, da in das Haushaltsgesetz 2000 keine Vorschrift aufgenommen wurde, die über den Zeitraum hinauswirkt, für den das Haushaltsgesetz beschlossen wurde. Die Bildung der Rücklage in Höhe von rund 2,3 Mrd. DM betraf ausschließlich das Haushaltsjahr 2000. Die beabsichtigte Auflösung der Rücklage in einem späterem Haushaltsjahr führt auch zu keinem Verstoß gegen das zeitliche Bepackungsverbot. Die Ausschöpfung der Rücklage in einem späterem Haushaltsjahr ist ein dem Wesen der Rücklage immanenter Vorgang und von daher lediglich Konsequenz ihrer zulässigen Bildung. Würde dies gegen das zeitliche Bepackungsverbot verstoßen, wäre im Ergebnis jede Rücklagenbildung ausgeschlossen.

Zu 3.:

Entgegen der Behauptung von Prof. Dr. Birk wurde die Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 LV im Jahr 2001 nicht überschritten. Vielmehr überschritt die Summe der anrechenbaren Investitionen die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme um 520 Mio. DM. Prof. Dr. Birk sieht diese Grenze dennoch verletzt, da nach seiner Auffassung die Einnahmen aus der Auflösung der Rücklage in Höhe von rund 2,3 Mrd. DM den Einnahmen aus Krediten hinzugerechnet werden müssten, weil die Zuführung zur Rücklage kreditfinanziert worden sei, was im Ergebnis zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze führe.

- a) Gemäß Artikel 83 Satz 2 LV dürfen - wie auch nach Artikel 115 Abs.1 Satz 2 Grundgesetz - die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veran-

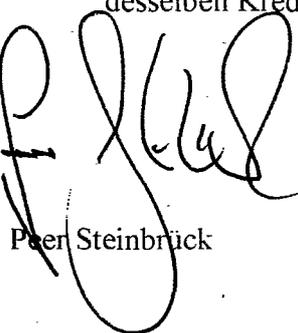
schlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Dies ist die einzige verfassungsrechtliche Regelung, die sich mit der Ausgestaltung der Kreditaufnahme befasst. Maßgeblich für die Einhaltung der Kreditobergrenze des Artikels 83 Satz 2 LV ist nach dem Wortlaut der Regelung allein der Vergleich zwischen den im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen aus Krediten mit der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen. Korrekturbeträge gleich welcher Art sind nach dem eindeutigen Wortlaut der Regelung nicht vorgesehen.

Korrekturen an den veranschlagten Einnahmen aus Krediten zur Ermittlung der zulässigen Höchstgrenze für die Kreditaufnahme finden damit in der Verfassung keine Stütze.

- b) Die Behauptung, die Zuführung zur Rücklage im Jahr 2000 sei kreditfinanziert worden, ist wegen des Gesamtdeckungsprinzips (s.o. unter 1.) rechtlich nicht haltbar.
- c) Prof. Dr. Birk vermennt in unzulässiger Weise die Kreditaufnahmen der Jahre 2000 und 2001, in dem er die Entnahmen aus der - nach seiner Auffassung kreditfinanzierten - Rücklage im Haushaltsjahr 2000 der Kreditaufnahme des Jahres 2001 zuschlägt.

Eine überjährige Betrachtungsweise ist jedoch in Artikel 83 Satz 2 LV nicht vorgesehen. Maßgeblich für die Ermittlung der Kreditverfassungsgrenze ist allein der Vergleich der veranschlagten Einnahmen aus Krediten mit der Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen für das jeweilige Haushaltsjahr. Allein diese Betrachtungsweise wird dem Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 81 Abs. 3 LV) gerecht.

Außerdem würde die Argumentation von Prof. Dr. Birk dazu führen, dass ein im Jahre 2000 zur Bildung der Rücklage aufgenommener Kredit sowohl im Haushaltsjahr 2000 als auch im Haushaltsjahr 2001 bei der Ermittlung der Kreditverfassungsgrenze berücksichtigt würde. Im Ergebnis würde dies zu einer **doppelten** Anrechnung ein und desselben Kredits auf die Kreditobergrenze führen.



Peer Steinbrück