

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

KuP-01.07.02-000010-2022-0002494



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023
(Haushaltsgesetz 2023)**

Drucksache 18/1200

einschließlich der

**Ergänzung der Landesregierung
zu diesem Gesetzentwurf**

Drucksache 18/1500

Düsseldorf, 25.11.2022

Mit dem Haushaltsgesetz 2023 soll eine Krisenbewältigungs-Rücklage von 5 Milliarden € eingerichtet werden. Diese Mittel stammen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm. Davon wurden allein rund 4,15 Milliarden € im letzten Quartal 2022 aufgenommen.

Der Landesrechnungshof sieht sowohl die Kreditaufnahmen 2022 als auch deren vorgesehene Verwendung für die Krisenbewältigungs-Rücklage als verfassungswidrig an.

Worum geht es?

Das Land plant für 2023 eine Krisenbewältigungs-Rücklage von 5 Mrd. €.

Hieraus sollen finanziert werden:

- Ein „3-Säulenprogramm“¹ über 3,5 Mrd. €² mit den Bestandteilen:
 1. „Krisenhilfe“: Hiermit soll nach den Aussagen des Ministeriums der Finanzen (FM) eine Ergänzung von in Aussicht gestellten Härtefallregelungen des Bundes ermöglicht werden.³
 2. „Krisenresilienz“: Hiermit soll nach den Aussagen des FM die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen verbessert werden.⁴
 3. „Krisenvorsorge“: Hiermit soll nach den Aussagen des FM der Strukturwandel beschleunigt werden, um die Energieabhängigkeit zu reduzieren.⁵

- 2023 neu erforderliche „Corona-bedingte Krisenbewältigungsmaßnahmen“ über rd. 1,26 Mrd. €.⁶ Zudem ist vorgesehen, auch Corona-Maßnahmen, denen der

¹ In der Drs. 18/1500 werden alternativ auch die Begriffe „3-Säulen-Plan“ und „3-Säulen-Programm“ verwendet.

² Drs. 18/1500, Schreiben des FM, S. 3.

³ Pressemitteilung vom 08.11.2022 (Finanzierung des Krisenbewältigungsprogramms der Landesregierung steht - Kabinett beschließt Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplanentwurf 2023 | Finanzverwaltung NRW).

⁴ Pressemitteilung vom 08.11.2022, a. a. O.

⁵ Pressemitteilung vom 08.11.2022, a. a. O.

Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) 2022 zugestimmt hat, aus der Krisenbewältigungs-Rücklage zu finanzieren, wenn die Mittel erst 2023 abfließen.

- Eine Sondertilgung von NRW-Rettungsschirm-Krediten über 0,2 Mrd. €. ⁷

Die Mittel für die Krisenbewältigungs-Rücklage sollen aus dem kreditfinanzierten Restbestand des NRW-Rettungsschirms stammen, der zum 31.12.2022 aufgelöst werden soll. Nach Aussage der Landesregierung soll der Haushalt 2023 „ohne neue Schulden“ auskommen.

Warum halten wir die kreditfinanzierte Krisenbewältigungs-Rücklage für verfassungswidrig?

Am 02.11.2022 brachte die Landesregierung den Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 (HHG 2023)⁸ in den Landtag ein. Das Volumen des Haushalts betrug rd. 93,4 Mrd. €. Vorgesehen war ein Haushaltsausgleich ohne „Netto-Neuverschuldung“.⁹ Das FM bezeichnete diesen Entwurf als „Basishaushalt“.¹⁰ Darin seien alle rechtlich gebotenen und fachlich zwingenden Ausgabepositionen sowie die Folgewirkungen des Nachtragshaushalts 2022 enthalten.¹¹

Am 08.11.2022 ergänzte die Landesregierung diesen „Basishaushalt“.¹² Das geplante Haushaltsvolumen 2023 erhöht sich auf rd. 104,7 Mrd. €. Der Haushalt soll weiterhin „ohne Netto-Neuverschuldung“ auskommen.¹³

⁶ Drs. 18/1500, Schreiben des FM, S. 7.

⁷ Drs. 18/1500, Schreiben des FM, S. 9.

⁸ Drs. 18/1200.

⁹ Drs. 18/1200, S. 31: Die geplante Aufnahme von Krediten in Höhe von rd. 13,28 Mrd. € dient ausschließlich der Umschuldung bestehender Kredite und der Tilgung von Krediten beim öffentlichen Bereich.

¹⁰ Pressemitteilung vom 26.10.2022 (Kabinett beschließt Haushaltsplanentwurf 2023: Verlässlichkeit und Stabilität in unsicheren Zeiten | Finanzverwaltung NRW).

¹¹ Drs. 18/1200, S. 34.

¹² Drs. 18/1500.

¹³ Drs. 18/1500, Haushaltsplan, S. 2 f.

Diese Ergänzung sieht die Krisenbewältigungs-Rücklage von 5 Mrd. € vor. Ihr soll der kreditfinanzierte Restbestand des NRW-Rettungsschirms zugeführt werden. Davon wurden rd. 4,15 Mrd. € wie folgt aufgenommen:¹⁴

12.10.2022: 0,5 Mrd. €,

20.10.2022: 2,5 Mrd. €,

08.11.2022: 1,0 Mrd. €,

09.11.2022: 0,145 Mrd. €.

Der Landesrechnungshof sieht sowohl die Kreditaufnahmen 2022 als auch die vorgesehene Verwendung für die Krisenbewältigungs-Rücklage als verfassungswidrig an.

1. Verschiebung von Mitteln verfassungswidrig

Die Verschiebung von Kreditmitteln aus dem NRW-Rettungsschirm in den Haushalt 2023 verstößt gegen das aus Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) und § 18b Landeshaushaltsordnung (LHO) folgende notlagenspezifische Konnexitätsprinzip. Danach sollen notlagenbedingte Kreditaufnahmen die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten. Sie sind daher nur zur Deckung des entsprechenden Finanzbedarfs zulässig. Mit anderen Worten: Die Nettoneuverschuldung darf nicht weiter gehen, als notwendig ist, um die Ausnahmesituation bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen.¹⁵

Diese notlagenspezifische Konnexität fehlt bei der Veranschlagung und Verwendung der Kreditmittel für die Krisenbewältigungs-Rücklage im Haushaltsjahr 2023.

¹⁴ Ausführungen des FM in der 7. Sitzung des HFA am 10.11.2022.

¹⁵ Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des HFA mit der Corona- Pandemie, Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 15, 21, 36.

Für das Haushaltsjahr 2023 wird keine außergewöhnliche Notsituation oder eine Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG i. V. m. §18b LHO angenommen.¹⁶ Damit entfällt die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts.

Unzulässig ist es dann aber auch, 2023 auf Mittel zurückzugreifen, die aus den notlagenbedingten Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm stammen. Derartige Mittel dürfen nach Auslaufen der festgestellten Ausnahmesituation nur noch zur Schuldentilgung eingesetzt werden.¹⁷

2. Verwendung verfassungswidrig aufgenommener Kredite

Darüber hinaus stammt der Restbestand des NRW-Rettungsschirms zum 31.12.2022 zu einem erheblichen Teil aus verfassungswidrigen Kreditaufnahmen.

Der HFA hat dem FM in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 globale Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm von 20 Mrd. € erteilt.

In den Monaten Oktober und November 2022 wurden Kredite von rd. 4,15 Mrd. € aufgenommen. Die Aufnahmeermächtigungen wurden komplett ausgeschöpft. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, als der NRW-Rettungsschirm noch einen Bestand von rd. 3 Mrd. €¹⁸ aufwies. Der vom FM erwartete weitere Mittelabfluss bis Ende 2022 von rd. 2,45 Mrd. €¹⁹ wäre damit zu finanzieren gewesen.

Eine Notwendigkeit zur weiteren Befüllung des NRW-Rettungsschirms war daher nicht gegeben. Die Kreditaufnahmen verstießen mithin gegen das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip und waren damit verfassungswidrig.

¹⁶ Drs. 18/1500, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags vom 08.11.2022, S. 2.

¹⁷ Ebenso Heintzen, Die Schuldenbremse (Art. 109 III und 115 II GG) in der Abfolge der außergewöhnlichen Notsituationen der Jahre 2020 bis 2022, NVwZ 2022, 1505 (1510).

¹⁸ In der Vorlage 18/401, S. 11 f. vom 09.11.2022 wird vom FM ausgeführt, dass das Land inzwischen Kredite von 20 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen habe und der NRW-Rettungsschirm über einen Liquiditätsbestand von 7,1 Mrd. € verfüge. 7,1 Mrd. € abzüglich 4,15 Mrd. € Kreditaufnahmen.

¹⁹ Vorlage 18/401, S. 11.

3. Kreditfinanzierte Rücklage verfassungswidrig

Schließlich ist die Verwendung der kreditfinanzierten Mittel für die Finanzierung der Krisenbewältigungs-Rücklage nach Einschätzung des LRH verfassungswidrig. Dies leitet der LRH aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur Kreditfinanzierung von Rücklagen her. Danach sind kreditfinanzierte Rücklagen grundsätzlich verfassungswidrig.²⁰

Hiernach ließe sich eine Krisenbewältigungs-Rücklage 2023 durch Kreditaufnahmen im gleichen Jahr nicht verfassungskonform bilden.

Nichts Anderes gilt in der hier vorliegenden Konstellation: Die im letzten Quartal 2022 aufgenommenen Kredite von 4,15 Mrd. € wurden „auf Vorrat“ aufgenommen. Sie dienen aus Sicht des LRH damit nur dem Zweck, die finanzielle Ausstattung der 2023 geplanten Krisenbewältigungs-Rücklage zu ermöglichen. Die Rücklage wird damit mittelbar kreditfinanziert. Dies ist verfassungswidrig.

Zu weiteren Aspekten zum **Entwurf des HHG 2023** sieht der LRH von einer Stellungnahme ab. Er verweist auf seine Äußerungen zu den vorangegangenen Entwürfen zu Haushaltsgesetzen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Entwicklung von Personalausgaben sowie der Weiterführung von § 28 Abs. 4 HHG.

Herr Vizepräsident Kisseler
ist an der Unterschriftsleistung
gehindert.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

Herr Direktor beim LRH Dr. Hähnlein
ist an der Unterschriftsleistung
gehindert.

Herr Direktor beim LRH Dr. Lascho
ist an der Unterschriftsleistung
gehindert.

Herr Direktor beim LRH Zelljahn
ist an der Unterschriftsleistung
gehindert.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

²⁰ Urteil des VerfGH NRW vom 02.09.2003 (VerfGH 6/02), fortgeführt mit Urteil des VerfGH NRW vom 15.03.2011 (VerfGH 10/20).