

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

KuP-01.07.02-000010-2023-0001473

**Entscheidung
des Großen Kollegiums
gemäß § 8 Abs. 3 Buchst. a) LRHG**



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**„Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2024
(Haushaltsgesetz 2024)“**

Drucksache 18/5000

Düsseldorf, 11.10.2023

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Haushaltsgesetzentwurf 2024¹ und den dazugehörigen Haushaltsplanentwurf 2024 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2027². Wegen des engen Sachzusammenhangs werden nachstehend unter I.2 auch Ausführungen zu den haushalterischen Auswirkungen des Gesetzentwurfs zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes Nordrhein-Westfalen³ gemacht.

Seinen konkreten Analyseergebnissen schickt der Landesrechnungshof (LRH) folgende Erwägungen vorweg:

Die von der Landesregierung ab dem Haushaltsjahr 2024 geplante „Rückkehr zu einer haushaltspolitischen Normalität, in der der Landeshaushalt ohne die Aufnahme neuer Krisenschulden auskommt“⁴, ist zu begrüßen. Denn dies bedeutet, dass 2024 erstmals das Kreditfinanzierungsverbot nach dem Grundsatz der Schuldenbremse (gemäß § 18 a Abs. 1 Landeshaushaltsordnung [LHO] in Verbindung mit Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz [GG]) greift. Vor allem wegen des Rekordschuldenstandes des Landes von über 160 Mrd. € und der durch den Schuldenstand hervorgerufenen Zinsbelastung ist die strikte Beachtung des Regel-Ausnahmeprinzips der Schuldenbremse unumgänglich. Insoweit erkennt der LRH an, dass die 2023 begonnene Rückführung der für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite (insgesamt rd. 20 Mrd. €) 2024 mit Tilgungen von 3 Mrd. € fortgesetzt wird. Und auch die im Haushaltsplanentwurf 2024 erfolgte Bildung von Ausgabenschwerpunkten und die Tatsache, dass aus dem Entwurf einzelne Prioritätensetzungen ersichtlich sind, erkennt der LRH als im Grundsatz begrüßenswerte Schritte an.

Dennoch bezweifelt der LRH, ob die Aufstellung eines soliden, nachhaltigen und generationengerechten Haushalts in der erforderlichen Stringenz gelungen ist.

Hierzu im Einzelnen:

¹ Drucksache (Drs.) 18/5000.

² Vorlage 18/1417.

³ Drs. 18/5467.

⁴ Vorlage 18/1417, Finanzplanung 2023 bis 2027, S. 5.

- **Der Haushaltsausgleich im Haushaltsplanentwurf 2024 wird u. a. dadurch erreicht, dass Sondereffekte bei den Einnahmen von rd. 1,7 Mrd. € geplant sind. Hierdurch wird die Einnahmesituation des Landes jedenfalls nicht nachhaltig und verlässlich verbessert.**

(vgl. hierzu I.1)

- **Mit den Änderungen des Pensionsfondsgesetzes soll der zum 31.12.2022 erreichte Bestand des Pensionsfonds faktisch eingefroren werden. Denn es soll ab 2024 auf die Zuführung an den Pensionsfonds verzichtet werden. Gleichzeitig sollen erstmalig die Erträge aus dem Pensionsfonds abgeschöpft werden. Hierdurch werden zu Lasten einer generationengerechten Vorsorge finanzielle Spielräume im Haushalt geschaffen. Dies ist besonders kritisch, weil das vom LRH seit 2018 geforderte Konzept zur Finanzierung der Versorgungslasten nach wie vor nicht vorliegt.**

(vgl. hierzu I.2)

- **Aus dem Haushaltsplanentwurf 2024 sind für den LRH zwar einzelne Ausgabenschwerpunkte ersichtlich. Zudem lassen sich an dem Haushaltsplanentwurf einzelne Priorisierungen erkennen. Deren Finanzierung ist aber nicht durchgängig durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle belegt. Eine substantielle Reduzierung von Aufgaben und damit einhergehenden dauerhaften Ausgabenreduzierungen ist aus dem Haushaltsplanentwurf nicht ersichtlich. Wegen absehbar weiter steigender Ausgaben – vor allem für Zinsen und Personal – verengen sich die finanziellen Spielräume des Landes weiter. Die überfällige Aufgaben- und Ausgabenkritik wird daher immer dringlicher.**

(vgl. hierzu I.3)

- **Die für 2024 vorgesehene weitere Finanzierung von Corona-Maßnahmen aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms ist unzulässig. Für eine solche Finanzierung müsste der zeitliche und sachliche Zusammenhang zu der Not-situation vorliegen. Dieser dürfte im zweiten Jahr nach ihrem Auslaufen nicht mehr gegeben sein und müsste eingehend dargelegt werden.**

(vgl. hierzu II.1)

- **Der Ende 2024 erwartete Restbestand des NRW-Rettungsschirms von rd. 2 Mrd. € ist bereits 2025 vollständig zur Tilgung von dann fälligen NRW-Rettungsschirm-Krediten einzusetzen. Durch die abweichende Planung des Ministeriums der Finanzen (FM) wird die Belastung des Haushalts durch Zins- und Tilgungsausgaben weiter in die Zukunft verschoben.**

(vgl. hierzu III)

- **Für die im Haushaltsplanentwurf vorgesehene neue „Rücklage zur Abdeckung insbesondere von krisenbedingten Haushaltsrisiken“ ist angesichts ihrer sehr weiten Ausgestaltung ein Bedarf neben der allgemeinen Rücklage nicht erkennbar. Zudem ist bei ihrer Umsetzung das in der Landesverfassung verankerte Instrument der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu beachten.**

(vgl. hierzu IV)

I. Geplanter Haushaltsausgleich 2024

Worum geht es?

Der Haushaltsgesetzentwurf 2024 weist keine Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten aus. Entsprechend ist 2024 ein Haushaltsausgleich ohne Einnahmen aus Krediten geplant.⁵ Damit greift nach krisenbedingten Ausnahmen erstmalig der Grundsatz der Schuldenbremse.

Der Haushaltsplanentwurf 2024 ist in Einnahmen und Ausgaben von jeweils rd. 101,9 Mrd. € ausgeglichen. Das Haushaltsvolumen steigt damit um rd. 7,2 Mrd. € gegenüber 2023.

Allein 3,2 Mrd. € des 2024 geplanten Ausgabenanstiegs um rd. 7,2 Mrd. € sind durch die Zins- und Tilgungsausgaben für Kredite des NRW-Rettungsschirms begründet.

⁵ Auch weist der Kreditfinanzierungsplan zum Haushaltsgesetzentwurf 2024 keine Nettoneuverschuldung aus, sondern sieht aufgrund der beabsichtigten Tilgungen von Notlagenkrediten, die aber fast vollständig aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms finanziert werden sollen, eine Nettotilgung von insgesamt rd. 3,0 Mrd. € vor.

Ein weiterer Anteil des Anstiegs ist nach Angaben des FM beeinflusst durch

- den Anstieg der Zinsausgaben am Kreditmarkt um rd. 870,0 Mio. €⁶, der im Wesentlichen mit höheren Zinssätzen begründet wurde⁷, sowie
- die Erhöhung der Ansätze des Personalhaushalts um rd. 2,4 Mrd. €, die vor allem der Vorsorge für die Umsetzung des Tarifergebnisses und die Besoldungserhöhungen dienen sollen.⁸

Dem für 2024 erwarteten Anstieg des Ausgabevolumens stehen neben den geplanten Steuereinnahmen vor allem folgende Einnahmeerwartungen gegenüber:

- erhebliche Sondereffekte von rd. 1,7 Mrd. € (vgl. hierzu I.1),
- Entnahmen aus dem Pensionsfonds (vgl. hierzu I.2) sowie
- Zuführungen aus dem NRW-Rettungsschirm von rd. 3,2 Mrd. € für Zinsen und Tilgungen von NRW-Rettungsschirm-Krediten (vgl. hierzu III).

I.1 Sind die Sondereffekte bei den Einnahmen nachhaltig?

Bei den Sondereffekten handelt sich um Einnahmen, die dem Landeshaushalt zwar 2024, jedoch nicht dauerhaft in der entsprechenden Höhe zur Verfügung stehen.

Hierzu zählen insbesondere die veranschlagten

- Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln⁹ (rd. 667,7 Mio. €),
- Globalen Mehreinnahmen (rd. 610 Mio. €),
- Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (250 Mio. €) sowie

⁶ Ausgaben der Obergruppe 57, die ausweislich der Gruppierungsübersicht zum Haushaltsplanentwurf 2024 von rd. 2,82 Mrd. € auf rd. 3,69 Mrd. € gestiegen sind.

⁷ Vorlage 18/1417, S. 16.

⁸ Ausschussprotokoll 18/308, S. 20.

⁹ Ausgaben können im Landeshaushalt zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel gelten mit deren Zuweisung als verausgabt und stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung (§ 15 Abs. 2 LHO). In seiner Stellungnahme zum Nachtragshaushalt 2022 hatte der LRH kritisiert, dass eine nachvollziehbare Begründung für den Ansatz von Selbstbewirtschaftungsmitteln (rd. 567 Mio. €) fehlte (Stellungnahme 18/13, S. 9).

- Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage (200 Mio. €).

In der Gesamtschau handelt es sich dabei um Einnahmeeffekte, die nicht dazu geeignet sind, zu einem nachhaltigen Haushaltsausgleich beizutragen: Bei den Selbstbewirtschaftungsmitteln ist beispielsweise nicht erkennbar, ob und ggf. in welcher Höhe solche Einnahmen in künftigen Jahren zur Verfügung stehen. Andere Effekte, wie die Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, sind selbst nach Angaben des FM¹⁰ einmalig. Auch die Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sind endlich.

Hierdurch wird die Einnahmesituation des Landes jedenfalls nicht nachhaltig verbessert.

Schließlich stellen auch die geplanten Globalen Mehreinnahmen von rd. 610 Mio. € keine Einnahmen dar, mit denen fest gerechnet werden kann. Sie sind mit noch größeren Prognoseunsicherheiten behaftet als die hinter allen Ansätzen einer Haushaltsplanung stehenden Unsicherheiten.¹¹

I.2 Sollen durch Einfrieren des Pensionsfonds dauerhaft Spielräume im Haushalt geschaffen werden?

Der Gesetzentwurf zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes (ÄndGE PFoG)¹² zielt darauf ab, auf die jährliche Zuführung von 200 Mio. € zum Pensionsfonds ab 2024 zu verzichten und diesem die durchschnittlich erwirtschafteten Erträge jährlich zu entnehmen.¹³ Die Entnahmen sollen sich nach § 5 Abs. 3 ÄndGE PFoG ausschließlich an den langfristigen Erträgen orientieren.

Zur Begründung wird insbesondere Folgendes ausgeführt:

Ab 2024 sollen die durchschnittlich erwirtschafteten Erträge aus dem Pensionsfonds entnommen werden und zur teilweisen Finanzierung der Pensionsausgaben des Landes

¹⁰ 42. Plenarsitzung am 20.09.2023, TOP 9, Plenarprotokoll 18/42, S. 81 ff.

¹¹ Zu erheblichen Globalen Mehreinnahmen siehe Stellungnahme des LRH zum Nachtragshaushaltsgesetz 2022, Stellungnahme 18/13, S. 3.

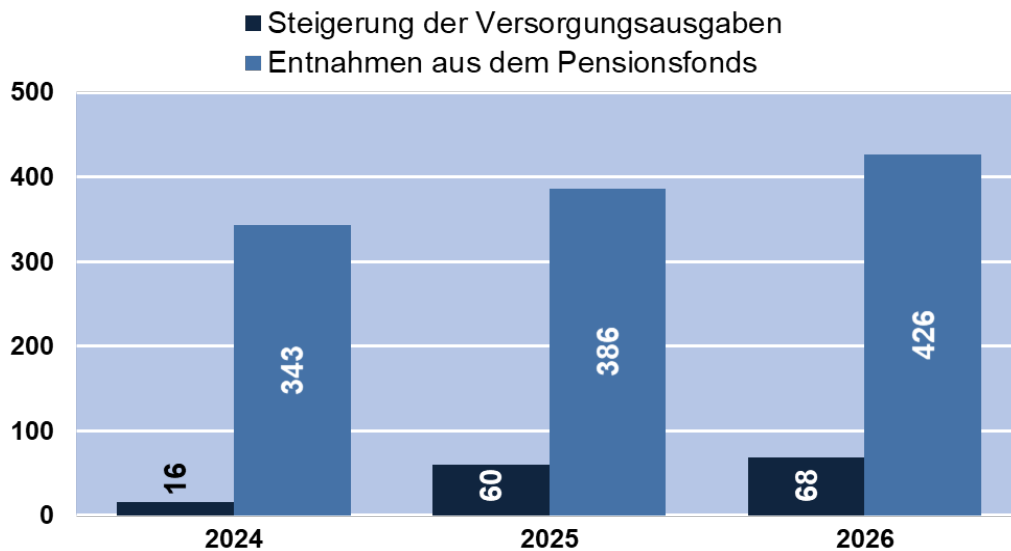
¹² Drs. 18/5467.

¹³ Dementsprechend sind im Haushaltsplanentwurf 2024 keine Ausgaben für Zuführungen an den Pensionsfonds etatisiert, sondern Einnahmen aus seinen Entnahmen in Höhe der vorgesehenen Erträge von 343 Mio. €.

eingesetzt werden. Hierdurch soll den stetig steigenden Haushaltsausgaben entgegen-
gewirkt werden.¹⁴ Zukünftig müsse ein immer größerer Teil des Budgets für die Alters-
versorgung von Beamten und Beamtinnen aufgewendet werden. Um diese Mehrausga-
ben abzufedern, sollen dem Pensionsfonds ab 2024 im begrenzten Umfang Mittel unter
Erhaltung der am 31.12.2022 erreichten Vermögenssubstanz entnommen werden kön-
nen.¹⁵ Der Bestand des Pensionsfonds zu diesem Stichtag beläuft sich auf
rd. 13,1 Mrd. €. ¹⁶

Gegenüber 2023 steigen die Versorgungsausgaben nach den Angaben des FM in den
nächsten drei Jahren um insgesamt 144 Mio. €. Für den gleichen Zeitraum sind Ent-
nahmen aus dem Pensionsfonds von insgesamt rd. 1,16 Mrd. € vorgesehen:¹⁷

**Gegenüberstellung der Steigerung der Versorgungsausgaben im Vergleich zum
Vorjahr und der Entnahmen aus dem Pensionsfonds (in Mio. €, gerundet)¹⁸**



Der LRH bemerkt hierzu:

Mit den im ÄndGE PFoG vorgesehenen Regelungen soll der zum 31.12.2022 erreichte
Bestand des Pensionsfonds faktisch eingefroren werden. Denn es soll ab 2024 auf die

¹⁴ Drs. 18/5467, S. 1.

¹⁵ Drs. 18/5467, S. 25.

¹⁶ Drs.18/5467, S. 25.

¹⁷ Versorgungsausgaben nach Vorlage 18/1635, Anlage 4; Entnahmen aus dem Pensionsfonds nach Vorlage 18/1640, S. 10.

¹⁸ Steigerung der Versorgungsausgaben berechnet nach Daten aus der Vorlage 18/1635, Anlage 4; Entnahmen aus dem Pensi-
onsfonds nach Vorlage 18/1640, S. 10.

Zuführung an den Pensionsfonds verzichtet werden. Gleichzeitig sollen erstmalig die Erträge aus dem Pensionsfonds abgeschöpft werden.

Dies sieht der LRH mit Blick auf den Zweck des Pensionsfonds, die Vorsorge für die Versorgungsausgaben,¹⁹ sehr kritisch.

Diese Änderungen sind überdies zu einem Zeitpunkt geplant, zu dem die abschließende Beantwortung der Frage einer generationengerechten Finanzierung der künftigen Versorgungsausgaben nach wie vor offen ist.

Die Antwort auf diese Frage dürfte nur auf der Grundlage eines vom LRH schon mehrfach angemahnten Konzepts zur Bewältigung und Finanzierung der Versorgungslasten²⁰ möglich sein. Ein Konzept, das aus einem festgeschriebenen Ziel die dafür erforderlichen Zuführungen zum Pensionsfonds ableitet, steht jedoch nach wie vor aus.

Ein solches Konzept ist auch mit Blick auf die in den zurückliegenden Jahren eingetretenen Stellenaufwüchse dringend erforderlich. Denn auch diese werden zukünftig die Versorgungsausgaben erhöhen.

Der LRH fordert erneut, dass dieses Konzept nun endlich vorgelegt wird.

Hinzu kommt, dass eine Entkopplung der Entnahmen von der Entwicklung der Versorgungslasten stattfinden soll. Denn es werden gerade nicht nur die Mehrausgaben im Bereich der Versorgungsleistungen abgedeckt. Wie oben gezeigt, sollen dem Pensionsfonds 2024 bis 2026 insgesamt rd. 1,16 Mrd. € entnommen werden. Die Mehrausgaben im Bereich Versorgung belaufen sich in diesem Zeitraum hingegen nur auf rd. 144 Mio. €. Im Ergebnis werden hier zu Lasten einer generationengerechten Vorsorge zusätzliche finanzielle Spielräume im Haushalt geschaffen.

¹⁹ § 3 Abs. 1 PFG.

²⁰ Jahresbericht 2018, S. 66; Jahresbericht 2019, S. 69; Jahresbericht 2021, Teil A, S. 60; Jahresbericht 2023, S. 48.

I.3 Einzelne Ausgabenschwerpunkte und Priorisierungen statt Aufgaben- und Ausgabenkritik?

Zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2024 hat das FM in der Finanzplanung 2023 bis 2027 erklärt, dass es gegolten habe, die „Ausgabenplanung strikt an die verschlechterte Einnahmenentwicklung anzupassen, Aufgaben zu priorisieren und auf die Umsetzung von wichtigen Zukunftsinvestitionen zu fokussieren.“²¹ Es hob folgende Ausgabenschwerpunkte hervor:²²

- „Schule und Bildung“,
- „Klimaschutz, Umwelt und Energiewende“,
- „Innere Sicherheit“,
- „Familie und Kinder“ sowie unter
- „weitere Maßnahmen“ die Bereiche „Gesundheit“, „Justiz“, „Hochschulen“ und „Universitätskliniken“.

Aus dem Haushaltsplanentwurf 2024 sind für den LRH zwar einzelne Ausgabenschwerpunkte ersichtlich.²³ Zudem lassen sich an dem Haushaltsplanentwurf einzelne Priorisierungen erkennen. Deren Finanzierung ist teilweise²⁴, aber nicht durchgängig durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle belegt. Eine substantielle Reduzierung von Aufgaben ist aus dem Haushaltsplanentwurf nicht ersichtlich.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung hatte das FM von allen Ressorts Einsparungen von insgesamt 300 Mio. € gefordert und aus dieser Forderung eine Einsparvorgabe für die entsprechenden Einzelpläne abgeleitet.

²¹ Vorlage 18/1417, S. 32.

²² Vorlage 18/1417, S. 33.

²³ Z. B. wurden die Ausgabenansätze des Kapitels 07 040 „Kinder- und Jugendhilfe“ um rd. 271,0 Mio. € und des Kapitels 14 300 „Klimaschutz und Energiewende“ um rd. 52,7 Mio. € erhöht.

²⁴ So wurden beispielsweise bei einigen Haushaltsstellen im Einzelplan 14 die Ausgabenansätze um rd. 102 Mio. € mit dem Hinweis reduziert, dass diese aufgrund der knappen Haushaltsmittel und Umschichtung zur Fortführung und Stärkung von Programmen insbesondere zur Erreichung der Klimaziele vorgenommen wurde (siehe z. B. Kapitel 14 300 Titelgruppen 66 und 67, Kapitel 14 400 Titelgruppe 61 und Kapitel 14 500 Titelgruppe 72). Bei einigen Haushaltsstellen im Einzelplan 07 sind Mittelreduzierungen mit der Erläuterung „Weniger in Anpassung an die verfügbaren Haushaltsmittel und zur Absicherung von Prioritäten an anderer Stelle im Einzelplan 07“ versehen (siehe z. B. Kapitel 07 040 Titel 633 13 und Titelgruppe 80 und Kapitel 07 090 Titel 685 40). Aus diesen Haushaltstellen errechnet sich eine Gesamtreduzierung aufgrund von Priorisierungen i. H. v. etwa 16 Mio. €.

Für die vom LRH mehrfach geforderte konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik genügt dies nicht. Hierzu sollten alle Aufgaben im Wege eines flächendeckenden Aufgabenscreenings auf den Prüfstand gestellt und hieraus Konsequenzen abgeleitet werden. Das heißt, dass entschieden werden muss, welche der nicht zwingend notwendigen und nachrangigen Aufgaben noch weiterfinanziert werden sollen.²⁵

Eine solche Aufgaben- und Ausgabenkritik ist überfällig und wird immer dringlicher. Es wird nämlich absehbar zu weiteren Ausgabensteigerungen in den Bereichen Zinsen und Personal kommen:

Während die geplanten Zinsausgaben 2024 (schon) bei rd. 3,7 Mrd. € liegen, weist die Finanzplanung einen weiteren Anstieg der Zinsausgaben auf bis zu rd. 4,4 Mrd. € in 2027 aus.²⁶ In 2022 wurden Zinsausgaben von rd. 1,4 Mrd. € geleistet.²⁷

Auch die geplanten Personalausgaben 2024 (rd. 34,5 Mrd. €) haben sich gegenüber den Ansätzen in den Vorjahren (2022: rd. 30,7 Mrd. € und 2023: rd. 32,1 Mrd. €) weiter erhöht. In 2024 erhöht sich das Stellensoll um 1.428 Planstellen und Stellen.²⁸ Daher ist auch in den kommenden Jahren mit einer (weiteren) Erhöhung der Personalausgaben zu rechnen. Ferner ist nicht auszuschließen, dass die Grundbesoldung der Beamtinnen und Beamten aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 05.05.2015 (2 BvL 17/09) sowie dessen Beschluss vom 04.05.2020 (2 BvL 4/18) zur verfassungsgemäßen Alimentation ggf. nochmals nachzubessern ist, was sich auch auf die künftige Höhe der Besoldungs- und Versorgungsleistungen auswirken könnte.

Nicht absehbar ist, dass diese Ausgabensteigerungen allein durch Steuermehreinnahmen kompensierbar sein werden. Das geplante Vorgehen, den Landeshaushalt primär über die zur Verfügung stehenden Einnahmen zu steuern²⁹, stößt deswegen ohne eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik an seine Grenzen. Zumal die oben genann-

²⁵ Eingehend hierzu zuletzt Jahresbericht 2023, Beitrag 5, S. 44; Beitrag 9, S.78.

²⁶ Vorlage 18/1417, S. 16.

²⁷ Jahresbericht 2023, S. 48.

²⁸ Vorlage 18/1417, S. 14.

²⁹ Vorlage 18/1417, a. a. O.

ten erheblichen Sondereffekte in den kommenden Jahren vermutlich nicht bzw. nicht in gleicher finanzieller Größenordnung zur Verfügung stehen werden.

II. Notlagenkreditmittel 2024 zur Finanzierung von Maßnahmen

Worum geht es?

Von 2020 bis 2022 bestand für das Land eine außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe im Sinne der Regelungen zur Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 GG i. V. m. § 18b LHO), die in den Haushaltsgesetzen 2020 bis 2022 mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie begründet wurde. Auf der Grundlage von Kreditermächtigungen in den Haushaltsgesetzen 2020 bis 2022 und den Einwilligungen des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) wurden Kredite von insgesamt rd. 20,0 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen.

Für 2023 stellte der Landtag wegen der Auswirkungen der infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ausgelösten Energie- und Konjunkturkrise für die Gesellschaft und die Wirtschaft des Landes eine außergewöhnliche Notsituation fest. Mit einer im Haushaltsgesetz 2023 festgeschriebenen Kreditermächtigung wurde die Möglichkeit geschaffen, die Maßnahmen zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation durch die Aufnahme von Krediten von bis zu 5 Mrd. € finanzieren zu können. Sowohl die Aufnahme der Kredite als auch die Leistung der Krisenbewältigungsausgaben sind von einer Einwilligung des Landtags abhängig. Bisher hat der Landtag in Kreditaufnahmen von rd. 2,3 Mrd. € und in die Leistung von Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen in gleicher Höhe eingewilligt.

Für 2024 liegt nach der Konzeption des Haushaltsgesetzentwurfs eine Notsituation, die eine Kreditfinanzierung von Ausgaben ausnahmsweise ermöglicht, nicht mehr vor. Dennoch schafft der Haushaltsplanentwurf 2024 die Möglichkeit, Ausgaben für Maßnahmen aus Notlagenkreditmitteln zu finanzieren.

II.1 Warum ist die vorgesehene weitere Finanzierung von Corona-Maßnahmen aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms unzulässig?

2024 soll noch die Möglichkeit bestehen, Ausgaben für Corona-Maßnahmen, denen der HFA in den Jahren 2020 bis 2022 zugestimmt hat, aus Notlagenkreditmitteln zu finanzieren. Technisch wird diese Möglichkeit über die unveränderte Titelstruktur im Haushaltsplanentwurf 2024 zugelassen.³⁰ Das Vorhaben wird ausdrücklich in den Erläuterungen zum Wirtschaftsplan des Corona-Sondervermögens und im Einführungsbericht zum Einzelplan 20 erklärt.³¹

Das maximal mögliche Finanzierungsvolumen beläuft sich nach den Angaben des FM auf rd. 755,2 Mio. €, von denen im zweiten Halbjahr 2023 nach den Angaben der Ressorts noch rd. 132,8 Mio. € benötigt werden.³² Hiernach blieben für 2024 noch rd. 622,4 Mio. €.

In seiner Ergänzungsvorlage zum Haushaltsplanentwurf 2023 hatte das FM erklärt, dass Ausgaben, deren Entstehungszeitpunkt noch im Jahr 2022 liegt, mit Mitteln des NRW-Rettungsschirm finanziert werden können, sofern der kassenmäßige Abfluss erst im Jahr 2023 liegt. Eine vollständige Abrechnung solcher Maßnahmen sollte allerdings bis zum 30.06.2023 erfolgen.³³

Im Hinblick auf diesen vom FM genannten „Auslaufzeitraum“ von sechs Monaten hatte der LRH in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2023 und in seinem diesjährigen Jahresbericht davon abgesehen, sich zu der Frage zu äußern, inwiefern Corona-Maßnahmen auch nach dem Auslaufen der außergewöhnlichen Notsituation weiterhin durch Notlagenkreditmittel finanziert werden können.³⁴

Nunmehr sollen – ohne jegliche Begründung zum Fortbestand eines sachlichen und zeitlichen Veranlassungszusammenhangs zur Notsituation – nicht nur nach dem Aus-

³⁰ So ist eine identische Ausgestaltung der Titel und Haushaltsvermerke wie im Haushaltsplan 2023 erkennbar: Die Ausgabetitel der Titelgruppe 88 (Maßnahmen zur Bewältigung aller direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise - Hilfen aus dem Sonderprogramm Rettungsschirm des Landes (Landesprogramm)) in den Einzelplänen werden mit Mitteln des Einnahmetitels (Kapitel 20 020 Titel 234 00) verstärkt und damit Ausgaben ermöglicht.

³¹ Haushaltsplanentwurf 2024, Beilage 4 zu Einzelplan 20, Erläuterungen zu Beilage 4; Vorlage 18/1416, S. 13.

³² Vorlage 18/1640, S. 12.

³³ Drs. 18/1500, Schreiben des FM vom 08.11.2022, S. 2.

³⁴ Jahresbericht 2023, S. 68.

laufzeitraum bis zum 30.06.2023, sondern sogar noch 2024, also mehr als ein Jahr nach Auslaufen der Notsituation im Sinne von § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 S. 2, 2. Alt. GG, Corona-Maßnahmen durch Notlagenkreditmittel finanziert werden.

Dies ist unzulässig:

Die Grundregel des Art. 109 Abs. 3 GG – und damit auch die restriktiv auszulegenden Ausnahmetatbestände – gelten nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Sie binden damit ebenfalls die Exekutive unmittelbar.³⁵ Daraus folgt, dass nicht nur bei der Kreditaufnahme ein zeitlicher und sachlicher Zusammenhang zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und den Maßnahmen vorliegen muss, sondern auch zum Zeitpunkt der tatsächlichen Mittelverwendung. Dieser zeitliche und sachliche Zusammenhang ist außerhalb einer außergewöhnlichen Notsituation eingehend darzulegen und dürfte im zweiten Jahr nach ihrem Auslaufen nicht mehr gegeben sein.

Der Haushaltsplanentwurf 2024 sollte daher entsprechend angepasst werden.

II.2 Was ist bei der weiteren Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen zu beachten?

Der Landtag hat bisher in Kreditaufnahmen zur Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen und entsprechende Ausgaben von rd. 2,3 Mrd. € eingewilligt.

Die im Vergleich zum Verfahren beim NRW-Rettungsschirm geänderte Vorgehensweise des FM, die Beantragung von Einwilligungen in die Leistung von Ausgaben und in die Aufnahme von Krediten miteinander zu verknüpfen, hatte der LRH schon in seinem Jahresbericht 2023³⁶ begrüßt.

Bis zum 31.08.2023 wurden nach Angaben des FM Ausgaben von rd. 1,2 Mrd. € geleistet, aber noch keine Kredite aufgenommen. Die Ausgaben würden derzeit aus der Liqui-

³⁵ Vorlage 17/6705, Kurzbericht, S. 21.

³⁶ Beitrag 8.2, S. 74.

dität des Landeshaushalts vorfinanziert. Eine Kompensation über entsprechende Kreditaufnahmen und Kompensationsbuchungen solle im IV. Quartal 2023 erfolgen.³⁷

Mit Blick auf die Ende 2023 auslaufende Notsituation weist der LRH darauf hin, dass seiner Ansicht nach Kredite nur in der Höhe aufgenommen werden dürfen, wie diese zur Finanzierung von Krisenbewältigungsausgaben in 2023 notwendig sind: Daher ist bei der geplanten Kreditaufnahme 2023 für Krisenbewältigungsausgaben zum einen eingehend zu prüfen, inwieweit die bereits geleisteten Ausgaben noch aus verbleibenden Haushaltsverbesserungen finanziert werden können. Zum anderen weist der LRH darauf hin, dass für die bislang lediglich bewilligten Ausgaben Kredite erst aufgenommen werden dürfen, wenn diese Ausgaben auch getätigt werden.

Abschließend weist der LRH darauf hin, dass in etwaigen weiteren Vorlagen zur Beantragung von Ausgaben und Kreditaufnahmen der weitere tatsächliche Kreditfinanzierungsbedarf innerhalb der nur bis Ende 2023 laufenden Notsituation dargestellt werden müsste.³⁸

Sollten Ende 2023 Notlagenkreditmittel im Sondervermögen Krisenbewältigung verbleiben, können diese wegen der Notwendigkeit des Bestehens eines zeitlichen und sachlichen Zusammenhangs zu der außergewöhnlichen Notsituation zum Zeitpunkt der Mittelverwendung grundsätzlich nicht ohne weitere eingehende Begründung zur Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen in 2024 verwendet werden (vgl. hierzu II.1).

Denn grundsätzlich müssen nach dem Auslaufen der Notsituation solche Mittel unverzüglich zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

³⁷ Vorlage 18/1635, S. 8.

³⁸ Vgl. zu unzulässigen „Kreditaufnahmen auf Vorrat“ Stellungnahme 18/128, S. 5 mit weiteren Hinweisen.

III. Verwendung des Restbestandes des NRW-Rettungsschirms zur Tilgung seiner Kredite

Worum geht es?

Von 2020 bis 2022 wurden Kredite für den NRW-Rettungsschirm von insgesamt rd. 20,0 Mrd. € aufgenommen. Zum 31.12.2023 soll der NRW-Rettungsschirm einen geschätzten Bestand von rd. 5,2 Mrd. € aufweisen.³⁹

Im Haushaltsplanentwurf 2024 sind Tilgungsausgaben von 3 Mrd. € und Zinsausgaben von 230 Mio. € für NRW-Rettungsschirm-Kredite veranschlagt, die durch Mittelentnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert werden sollen.⁴⁰ Unter Berücksichtigung dieser Entnahmen verbliebe Ende 2024 noch ein Restbestand von rd. 2 Mrd. € im NRW-Rettungsschirm.⁴¹

Nach den Angaben des FM werden 2025 Kredite für den NRW-Rettungsschirm von 4,0 Mrd. € fällig.⁴² Für die Planjahre 2025 bis 2027 sind nach der Finanzplanung 2023 bis 2027 konstante Tilgungen von jährlich 350 Mio. € geplant. Ebenfalls geplant ist, aus dem Restvolumen des NRW-Rettungsschirms den Kapitaldienst zu erbringen.⁴³

Wie ist der Restbestand zu verwenden?

Der Restbestand des NRW-Rettungsschirms von rd. 2 Mrd. € besteht zum überwiegenden Teil aus nicht benötigten Notlagenkreditmitteln, die schnellstmöglich zurückzuführen sind, um die durch die NRW-Rettungsschirm-Kredite erzeugte Schuldenlast des Landes weiter zu reduzieren. Auf diese Weise könnten noch zu tilgende NRW-Rettungsschirm-Kredite bereits 2025 auf bis zu rd. 13,4 Mrd. €⁴⁴ reduziert werden. Ab dann wären Tilgungsausgaben und Kapitaldienst aus Mitteln des Kernhaushalts zu leisten.⁴⁵

³⁹ Vorlage 18/1635, S. 8.

⁴⁰ Kapitel 20 650 Titel 595 00 und 575 30; die entsprechenden Einnahmen aus den Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm sind veranschlagt bei Kapitel 20 020 Titel 234 25 und 234 20.

⁴¹ Hierbei wird davon ausgegangen, dass 2024 keine Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen erfolgen (vgl. hierzu eingehend II.1).

⁴² Vorlage 18/1640, S. 14.

⁴³ Vorlage 18/1417, S. 6; Vorlage 18/1635, S. 9.

⁴⁴ Berechnung: Aufgenommene NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 20 Mrd. € abzüglich Tilgungen von rd. 1,6 Mrd. € (2023), rd. 3 Mrd. € (2024) und rd. 2 Mrd. € (2025) = Restschuld von rd. 13,4 Mrd. €.

⁴⁵ Unter Zugrundelegung des bis 2069 laufenden haushaltsgesetzlich geregelten Tilgungszeitraums (50 Jahre ab 2020) fielen bei einer linearen Verteilung der Restschuld von rd. 13,4 Mrd. € von 2026 bis 2069 jährlich rd. 305 Mio. € an.

Durch den fehlenden vollständigen Einsatz des Restbestandes 2024 für die Tilgung von Krediten in 2025 wird die Belastung des Haushalts hingegen weiter in die Zukunft verschoben: Nach einer Modellrechnung des LRH könnten aus dem Restbestand des NRW-Rettungsschirms von rd. 2 Mrd. € nämlich noch die Tilgungsausgaben bis 2028 finanziert werden.⁴⁶ Erst ab 2029 müssten Tilgungsausgaben und Kapitaldienst dann vollständig aus dem Kernhaushalt finanziert werden.

IV. „Rücklage zur Abdeckung insbesondere von krisenbedingten Haushaltsrisiken“

Worum geht es?

Der Haushaltsplanentwurf 2024 enthält einen Entnahme⁴⁷- und einen Zuführungstitel⁴⁸ für eine neue „Rücklage zur Abdeckung insbesondere von krisenbedingten Haushaltsrisiken“. Ihr Zweck soll darin liegen, im Haushaltsvollzug entstandene Haushaltsüberschüsse mittel- bis langfristig anzusparen, um eventuell aus Haushaltsrisiken resultierenden Belastungen künftig besser begegnen zu können.⁴⁹

Die verbindlichen Erläuterungen zum Entnahmetitel lauten:

„Die Entnahmen aus der Rücklage dienen zur Abdeckung von Haushaltsbelastungen, bei denen zwar nicht absehbar ist, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang diese eintreten werden, das grundsätzliche Risiko des Eintritts von Haushaltsbelastungen allerdings besteht. Um in jeder Situation handlungsfähig zu sein und etwaige negative Implikationen auf das Land zu vermeiden, wird mit der Rücklage eine entsprechende Vorsorge getroffen. Die Rücklage dient insbesondere der Vorsorge für folgende Haushaltsbelastungen:

1. Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Haushaltsvollzug.

⁴⁶ Berechnung: 2 Mrd. € geschätzter Restbestand Ende 2024 / 350 Mio. € jährliche Tilgung + angenommener Kapitaldienst 200 Mio. € = 3 volle Jahre (2025 bis 2027). Ende 2027 verbliebe ein Restbestand von 350 Mio. €. Dieser Restbestand könnte noch zur Finanzierung der Tilgung von 350 Mio. € für 2028 verwendet werden.

⁴⁷ Kapitel 20 020 Titel 359 20.

⁴⁸ Kapitel 20 020 Titel 919 20.

⁴⁹ Vorlage 18/1416, S. 17 und 27.

2. Ausgaben zur Deckung von in Einzelplänen gebildeten und übertragenen Ausgaberesten im Zusammenhang mit zweckgebundenen Einnahmen.
3. Ausgaben im Zusammenhang mit Inanspruchnahmen aus Bürgschaftsverträgen, Gewährleistungsverpflichtungen und Haftungsfreistellungen.
4. Leistungen aus Inanspruchnahmen im Zusammenhang mit der Abwicklung der früheren WestLB AG.
5. Erstattungen an den Bund im Zusammenhang mit der Abwicklung des Finanzmarktstabilisierungsfonds.
6. Ausgaben aufgrund von notwendigen staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung von Epidemien und Pandemien sowie für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen von Epidemien und Pandemien.“

Zu dem Entnahmetitel sind unter anderem folgende Regelungen in den dort ausgebrachten Haushaltsvermerken enthalten:

- „1. Die Entnahmen aus der Rücklage können ausschließlich zur Abdeckung der in der verbindlichen Erläuterung zu dem Titel festgelegten Haushaltsrisiken erfolgen.
2. Mit Einwilligung des Ministeriums der Finanzen können über die Planansätze hinaus Ausgaben in betroffenen und in eventuell außerplanmäßig einzurichtenden Titeln geleistet bzw. Verpflichtungen eingegangen und erforderliche Planstellen und Stellen sowie Haushaltsvermerke geschaffen werden.
3. Die insoweit geschaffenen Planstellen und Stellen sind jeweils mit einem kw-Vermerk zu versehen. Eventuell außerplanmäßig einzurichtende Titel, Planstellen und Stellen sowie Haushaltsvermerke gelten als planmäßig.“

Bedarf es einer zusätzlichen Rücklage?

Dem LRH erschließt sich nicht, warum es neben der allgemeinen Rücklage dieser neuen Rücklage bedarf. Ebenso wie die Mittel in der allgemeinen Rücklage können nach der Formulierung „insbesondere“ in den verbindlichen Erläuterungen zum Entnahmetitel

auch die Mittel der neuen Rücklage weitreichend verwendet werden. Damit wird eine „Deckungsfähigkeit über alles“ geschaffen.

Auch wenn die Aufzählung möglicher Haushaltsbelastungen in den verbindlichen Erläuterungen abschließend wäre, würde nichts anderes gelten. Allein der in Nr. 1 der Aufzählung vorgesehene Ausgleich von Steuermindereinnahmen lässt bereits nicht erkennen, warum es hierzu einer besonderen Rücklage bedarf.

Unabhängig davon zielt die Rücklage ihrem Wortlaut nach auf die „Abdeckung insbesondere von krisenbedingten Haushaltsrisiken“⁵⁰. Aber es ist nicht ersichtlich, inwieweit Haushaltsrisiken in Verbindung mit dem Ausgleich von Steuermindereinnahmen, Inanspruchnahmen im Zusammenhang mit der früheren WestLB oder Erstattungen an den Bund im Zusammenhang mit der Abwicklung des Finanzmarktstabilisierungsfonds krisenbedingt sind. Dagegen ist die in Nr. 6 der Aufzählung angesprochene Krisensituation beschränkt auf Epidemien und Pandemien. Damit deckt sie nicht alle in den Regelungen zur Schuldenbremse angesprochenen Ausnahmen (außergewöhnliche Notsituation / Naturkatastrophe) ab.

Schließlich weist der LRH auf Folgendes hin:

Zu überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben hat der Minister der Finanzen die Genehmigung des Landtags einzuholen (Art. 85 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen). Diese verfassungsrechtliche Vorgabe kann durch die in Nr. 2 und Nr. 3 der Haushaltsvermerke zum Entnahmetitel enthaltenen Regelungen nicht abgedungen werden.

V. „Erweitertes Rechnungswesen“

Worum geht es?

§ 25 Haushaltsgesetzentwurf 2024 ist überschrieben mit „Erweitertes Rechnungswesen“ und sieht in Absatz 1 vor, dass in den Budgeteinheiten der Landesverwaltung die Kom-

⁵⁰ Kapitel 20 020 Titel 359 20; Kapitel 20 020 Titel 919 20.

ponenten Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung sowie Kosten- und Leistungsrechnung eingesetzt werden. Budgeteinheiten umfassen ein oder mehrere Kapitel in der kameralen Darstellung mit einzelnen Ausnahmen wie Globalen Minderausgaben.

Zuletzt in 2023 war § 25 Haushaltsgesetz überschrieben mit „Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens“ und regelte, dass als Basis einer produktorientierten Haushaltssteuerung die o. g. Komponenten ergänzt um eine zahlungsorientierte Finanzrechnung eingeführt wurden. Hinter diesen Regelungen stand das Programm EPOS.NRW: Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen. Hiermit sollte die Grundlage für einen produktorientierten Landeshaushalt geschaffen werden. Daneben war das Programm EPOS.NRW konzeptionell auf einen konsolidierten Gesamtabchluss ausgelegt.⁵¹

Seit der Einführung von EPOS.NRW befinden sich der Haushalt und das Rechnungswesen in der Landesverwaltung in einem hybriden Zustand: Die Haushaltsaufstellung und die Rechnungslegung folgen kameralen Grundsätzen, während die Haushaltsbewirtschaftung mittels EPOS.NRW nach doppischen Grundsätzen durchgeführt wird.

Dieser hybride Zustand soll nach der Begründung zu § 25 Haushaltsgesetzesentwurf 2024 nun dauerhaft beibehalten werden.⁵²

V.1 Transparenz ohne geeignete Steuerungsinstrumente?

§ 25 Abs. 1 Haushaltsgesetzesentwurf 2024 führt nach der Gesetzesbegründung⁵³ zu einem Verbleib in der tradierten Einnahmen- und Ausgaben-Sichtweise bei der Haushaltsaufstellung und der Haushaltsrechnung.

So bleiben mögliche Instrumente der Haushaltssteuerung durch Doppik und Produktorientierung ungenutzt. Mit dem Wegfall eines produktorientierten Haushaltsverfahrens mit Zielen, zugeordneten Kennzahlen und entsprechenden Zielwerten wird zudem die vom

⁵¹ Vorlage 17/2675, S. 2.

⁵² Drs. 18/5000, S. 32 f.

⁵³ Drs. 18/5000, S. 33.

parlamentarischen Raum selbst angenommene Chance vertan, das Budgetrecht des Parlaments nachhaltig zu stärken bzw. zu revitalisieren.⁵⁴

Auch bleibt mit diesem Verzicht unklar, inwieweit doppische Daten in eine künftige generationengerechte Haushaltspolitik einfließen sollen. Denn die Doppik stellt – anders als die Kameralistik – periodengerecht den Ressourcenverbrauch dem Aufkommen gegenüber. Durch die Abkehr von der bislang geplanten Nutzung doppischer bzw. produktorientierter Daten in der Haushaltsrechnung wird darauf verzichtet, den tatsächlichen Ressourcenverbrauch eines Jahres darzustellen. Auch hier bleibt es bei einer Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben.

V.2 Wie soll der Haushalt im Vollzug mit doppischen Daten gesteuert werden?

Die ausweislich der Gesetzesbegründung „erweiterte Bewirtschaftung“⁵⁵ sieht eine Verbindung von kameralen und kaufmännischen Daten vor, um im Haushaltsvollzug eine effektive und effiziente Haushaltssteuerung zu erreichen.

Mit dem Programm EPOS.NRW sollte die Basis für eine produktorientierte Haushaltssteuerung gelegt werden. 2013 beschloss die damalige Landesregierung ein Steuerungskonzept. Das Konzept benannte konkrete Ansätze für eine Haushaltssteuerung.⁵⁶

Offen bleibt, wie die in der Begründung zu § 25 Haushaltsgesetzentwurf 2024 vorgesehene Steuerung des doppischen Haushaltsvollzugs ohne die kumulierenden Elemente am Anfang und am Ende, also eine doppische Planung und einen doppischen Gesamtabschluss, ausgestaltet werden soll.

Für besonders bedeutsam sieht der LRH mit Blick auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nach § 7 Abs. 3 LHO das Festhalten an der Kosten- und Leistungsrechnung an. Er hat jedoch die Sorge, dass mit dem Verzicht auf doppische bzw. produktorientierte Daten in

⁵⁴ Vorlage 17/6629, Abschlussbericht des Unterausschusses Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling zum Produkthaushalt in der 17. Wahlperiode, S. 1.

⁵⁵ Drs. 18/5000, S. 32 f.

⁵⁶ Fortentwicklung des Steuerungskonzepts EPOS.NRW für Phase II, Transparenz, Relevanz und Akzeptanz, Stand 07.05.2013, S. 1 (https://www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/1_steuerungskonzept_epos.pdf).

der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung diese Daten auch im Haushaltsvollzug nicht vollumfänglich genutzt werden.

Der LRH empfiehlt, deutlich zu machen, welche Ziele mit Blick auf die Doppik sowie die Kosten- und Leistungsrechnung verfolgt und wie diese strategisch durch definierte Berichts- und Vorlagepflichten erreicht werden sollen.

VI. § 28 Abs. 4 Haushaltsgesetzentwurf 2024 ist zu streichen

Seit dem Haushaltsgesetz 2020 ist in § 28 Abs. 4 die Regelung enthalten, dass es abweichend von § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO des Einvernehmens des LRH für Regelungen des Verwendungsnachweises nicht bedarf, wenn das FM Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren erlässt.

Der LRH hat gegen diese Regelung weiterhin Bedenken. Sie sollte seiner Ansicht nach aus den bereits mitgeteilten Gründen wegfallen.⁵⁷ Im Übrigen wird zur Beteiligung des LRH bei Förderprogrammen auf den Beitrag 22 des Jahresberichts 2023 verwiesen.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Hähnlein
Direktor beim LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor beim LRH

gez.
Zelljahn
Direktor beim LRH

⁵⁷ Die Angelegenheit war im Landtag u. a. Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 18.03.2021. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird an dieser Stelle auf die schriftlichen und mündlichen Äußerungen verwiesen: Vorlage 17/2837, Vorlage 17/2941, Vorlage 17/3017 und Ausschussprotokoll 17/1353. Im Übrigen siehe Stellungnahme 17/3148, S. 12; Stellungnahme 17/4337, S. 13 f.