

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen
Großes Kollegium

KuP-01.07.02-000010-2024-0002146

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



**Stellungnahme
des Landesrechnungshofs
Nordrhein-Westfalen**

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung
**„Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der
gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen
und zur Sechsten Änderung der Landeshaushaltsordnung“**

Drucksache 18/11434

Düsseldorf, 05.12.2024

Über den Dokumentenserver des Landtags wurde am 14.11.2024 mit der Drucksache (Drs.) 18/11434 der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen und zur Sechsten Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO-E) verfügbar gemacht.

Zu Art. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs nimmt der Landesrechnungshof (LRH) wie folgt Stellung:

1 Worum geht es?

Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen nach § 15 Abs. 2 Satz 2 LHO überjährig zur Verfügung und gelten mit der Zuweisung an die beteiligten Stellen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 LHO im Landeshaushalt als verausgabt – unabhängig davon, ob tatsächlich eine Zahlung erfolgt ist.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dem § 15 LHO einen dritten und vierten Absatz hinzuzufügen.

Um den Aufwuchs des Bestands von nicht oder nicht zeitnah genutzten Ausgabemitteln zur Selbstbewirtschaftung wirksam zu begrenzen und wieder der parlamentarischen Entscheidung über die Verwendung der Ausgabemittel zuzuführen, soll mit § 15 Abs. 3 LHO-E die zeitliche Verfügbarkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln gesetzlich befristet und eine Rückführung dieser Mittel in den Haushalt vorgesehen werden. Näheres, insbesondere Ausnahmen für Baumaßnahmen und Komplementärfinanzierungen von Fördermitteln der Europäischen Union und des Bundes, sollen im Haushaltsgesetz geregelt werden.

§ 15 Abs. 4 LHO-E sieht eine Ausnahme von der zeitlichen Befristung nach § 15 Abs. 3 LHO-E für die in der Anlage¹ zum Haushaltsgesetz aufgeführten Sonderabgaben im Verantwortungsbereich des Landesgesetzgebers vor.²

2 Wie schätzt der Landesrechnungshof das Institut der Selbstbewirtschaftungsmittel ein?

Der LRH hat sich insbesondere vor dem Hintergrund seiner dem Beitrag 8 seines Jahresberichts 2018 zugrundeliegenden Prüfungserkenntnisse bereits mehrfach zur Selbstbewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 LHO geäußert:

Das Institut der Selbstbewirtschaftung nach § 15 Abs. 2 LHO beinhaltet **Durchbrechungen wesentlicher Haushaltsgrundsätze**³ und diese Durchbrechungen beeinträchtigen das **parlamentarische Budget- und Kontrollrecht**.⁴

Selbstbewirtschaftungsmittel haben folglich einen **Ausnahmecharakter**.⁵ Schon lange empfiehlt der LRH daher, dass die Selbstbewirtschaftung in der Veranschlagung sehr restriktiv gehandhabt werden sollte.⁶ Selbstbewirtschaftungsvermerke sollten daher in Anzahl und Umfang auf das unbedingt Notwendige begrenzt werden. Zudem sollte wegen des Ausnahmecharakters der Selbstbewirtschaftungsmittel stets auf nachvollziehbare Begründungen für deren Ansatz geachtet werden.

¹ Anlage 8 des Haushaltsgesetzentwurfs 2025 (Drs. 18/10300), S. 144: Übersicht über die Sonderabgaben des Landes. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck entwickelt. Diese Voraussetzungen stellen die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicher und gelten für den Bund wie für die Länder. Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Eine zeitliche Begrenzung der Mittelverwendung – wie in dem neuen Absatz 3 für Selbstbewirtschaftungsmittel vorgesehen – müsse daher für diese Art zweckgebundener Mittel ausgeschlossen werden. Vgl. Drs. 18/11434, S. 3.

² Drs. 18/11434, S. 2 f., 17.

³ Jahresbericht 2018, Beitrag 8, S. 115, 119: Grundsatz der Jährlichkeit, Bruttoprinzip sowie Grundsatz der Gesamtdeckung im Haushalt.

⁴ Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 119; Stellungnahme 18/1399, S. 3.

⁵ Stellungnahme 18/13, S. 9; Stellungnahme 18/1399, S. 3.

⁶ Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 119 f.; Stellungnahme 18/1399, S. 3, 5.

Selbstbewirtschaftungsmittel gelten nämlich als für den Haushalt verausgabt und stehen den mittelbewirtschaftenden Stellen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung.⁷ Zudem fließen den Selbstbewirtschaftungsmitteln nach § 15 Abs. 2 Satz 3 LHO die bei ihrer Bewirtschaftung aufkommenden Einnahmen zu. Deswegen sieht der LRH schon sehr lange das Risiko, dass Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände den **Charakter von Dauerfonds** neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen können. Dieses Risiko hatte sich durch den Aufwuchs von Selbstbewirtschaftungsmittel-Beständen bis 2024 realisiert.⁸

3 Was ist zu dem Gesetzentwurf vor diesem Hintergrund zu sagen?

Die in § 15 Abs. 3 LHO-E vorgesehene Befristung der Selbstbewirtschaftungsmittel und eine damit einhergehende Rückführung an den Haushalt nach Zeitablauf können dem Risiko entgegenwirken, dass sich erneut erhebliche Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände in den Ressorts aufbauen. Damit wirkt die geplante Regelung dem Risiko einer erneuten Entstehung von Dauerfonds durch Selbstbewirtschaftungsmittel entgegen. Die nicht verbrauchten und zurückgeführten Selbstbewirtschaftungsmittel unterliegen dann wieder dem regulären parlamentarischen Budget- und Kontrollrecht des Haushaltsgesetzgebers über die Einnahmenverwendung.

Diese Regelung ist daher zu begrüßen. Die Landesregierung wirkt damit dem vom LRH schon lange gesehenen Risiko der Entstehung von Dauerfonds endlich durch entsprechende gesetzliche Regelungen entgegen.

Klarstellend weist der LRH noch auf Folgendes hin:

- Die in § 15 Abs. 3 LHO-E vorgesehene gesetzliche Befristung der zeitlichen Verfügbarkeit von Selbstbewirtschaftungsmitteln zielt darauf ab, den Aufwuchs des Bestands von nicht oder nicht zeitnah genutzten Ausgabemitteln zur Selbstbewirt-

⁷ Jahresbericht 2018, a. a. O., S. 121 m. w. N.; Stellungnahme 18/13, S. 9; Stellungnahme. 18/1399, S. 4.

⁸ Siehe Stellungnahme 18/1399, S. 5: Insbesondere vor dem Hintergrund der dem Jahresberichtsbeitrag 2018 zugrundeliegenden Prüfungserkenntnisse des LRH und der bis 2024 erreichten Größenordnung von Selbstbewirtschaftungsmittel-Beständen (damals mit Verweis auf Vorlage 18/2265. Bestand Selbstbewirtschaftungsmittel von rd. 7,9 Mrd. € zum 01.01.2024) hat sich gezeigt, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände mittlerweile den Charakter von Dauerfonds angenommen haben.

schaftung wirksam zu begrenzen und wieder der parlamentarischen Entscheidung über die Verwendung der Ausgabemittel zuzuführen.⁹

Um die Erreichung dieses Ziels nicht zu konterkarieren, ist das Institut der Selbstbewirtschaftung nach wie vor schon bei der Veranschlagung nur sehr restriktiv zu nutzen. Denn anderenfalls bestünde die Möglichkeit, dass trotz eingeführter zeitlicher Begrenzung von Selbstbewirtschaftungsmitteln ein Aufwuchs in der Höhe der Bestände dadurch erfolgt, dass das Institut der Selbstbewirtschaftung bei der Veranschlagung verstärkt genutzt wird.

- Im Übrigen muss die Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln nicht zwingend erst zum Ende der in § 15 Abs. 3 LHO-E vorgesehenen Frist (Ende des auf die Bildung folgenden drittnächsten Haushaltsjahres) erfolgen. Auch wenn die Selbstbewirtschaftungsmittel bis zu diesem Zeitpunkt verfügbar sind, sollte auch vor Ablauf der Frist bei den Ressorts abgefragt werden, inwieweit Selbstbewirtschaftungsmittel noch benötigt werden. Sollte dies nicht der Fall sein, käme auch vor Ablauf der in der in § 15 Abs. 3 LHO-E vorgesehenen Frist eine Rückführung in Betracht.

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

⁹ Drs. 18/11434, S. 2.