

16.01.2024

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

A Problem

Nach § 15 Absatz 2 Satz 4 Landeshaushaltsordnung ist in Bezug auf Selbstbewirtschaftungsmittel bei der Rechnungslegung nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Die Selbstbewirtschaftungsmittel gelten somit für den Haushalt als verausgabt, unabhängig davon, ob eine Zahlung tatsächlich erfolgt ist. Ab dem Jahr der Zuweisung werden die Selbstbewirtschaftungsmittel in den auf ihre Zuweisung zur Selbstbewirtschaftung folgenden Haushaltsrechnungen nicht mehr aufgeführt, sodass es dem Parlament nicht möglich ist, die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände nachzuverfolgen. Da die Selbstbewirtschaftungsmittel nach ihrer Zuweisung zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen und darüber hinaus die bei der Bewirtschaftung aufkommenden Einnahmen diesen Selbstbewirtschaftungsmitteln zufließen, können sie den Charakter von Dauerfonds neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Bereits in seinem Jahresbericht 2018 empfahl der Landesrechnungshof im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht, dass jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln berichtet werden solle. Um eine hohe Transparenz bei den zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zu erreichen, sei – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – anzuraten, in dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung die Bestände titelscharf auszuweisen.

B Lösung

Die Landeshaushaltsordnung wird zur Umsetzung der Empfehlungen des Landesrechnungshofs dahingehend ergänzt, dass zukünftig dem Haushaltsplan als Anlage eine Übersicht über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel beizufügen ist, in den Erläuterungen die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel bei den jeweiligen Haushaltsstellen auszuweisen sind und der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel beizufügen ist.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine. Die zum Vollzug der Neuregelungen erforderlichen Daten liegen dem Ministerium der Finanzen vor.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung

Artikel 1 Änderung der Landeshaushaltsordnung

Die Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NW. S. 158), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Juni 2023 (GV. NRW. S. 431) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 14 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.

b) Folgende Nummer 4 wird angefügt:

„4. eine Übersicht über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel.“

§ 14 Übersichten zum Haushaltsplan, Funktionenplan

(1) Der Haushaltsplan hat folgende Anlagen:

1. Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben

a) in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht),

b) in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht),

c) in einer Zusammenfassung nach Buchstabe a und Buchstabe b (Haushaltsquerschnitt),

2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten;

3. eine Übersicht über die Planstellen der Beamtinnen und der Beamten und die Stellen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die Anlagen sind dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

(2) Die Funktionenübersicht richtet sich nach Verwaltungsvorschriften über die Gliederung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Aufgabengebieten (Funktionenplan).

§ 17

Einzelveranschlagung, Erläuterungen, Planstellen

2. Nach § 17 Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„In den Erläuterungen sind die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel bei den jeweiligen Haushaltsstellen auszuweisen.“

(1) Die Einnahmen sind nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Erläuterungen können für verbindlich erklärt werden.

(2) Bei Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende Maßnahme sind bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen Gesamtkosten und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzulegen.

(3) Zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben sind kenntlich zu machen.

(4) Für denselben Zweck sollen weder Ausgaben noch Verpflichtungsermächtigungen bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

(5) Planstellen sind nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan auszubringen. Sie dürfen nur für Aufgaben eingerichtet werden, zu deren Wahrnehmung die Begründung eines Beamtenverhältnisses zulässig ist und die in der Regel Daueraufgaben sind. Jede Planstelle kann mit mehreren teilzeitbeschäftigten Beamtinnen oder Beamten und Richterinnen oder Richtern entsprechend dem Umfang ihrer Teilzeitbeschäftigung besetzt werden. Mit Ausnahme der in Satz 3 genannten

Regelung darf auf einer unbesetzten Planstelle jeweils nur eine Bedienstete oder ein Bediensteter geführt werden.

(6) Andere Stellen als Planstellen sind in den Erläuterungen auszuweisen. Im Haushaltsgesetz oder im Haushaltsplan kann bestimmt werden, dass die in den Erläuterungen bei den einzelnen Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen ausgewiesenen Stellen nach Satz 1 verbindlich sind und die Einrichtung von weiteren Stellen der Einwilligung des Landtags bedarf.

(7) Stellen für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst sind nach Besoldungsgruppe und Amtsbezeichnung im Haushaltsplan auszubringen. Die in den Erläuterungen zum Haushaltsplan vorgesehenen Zahlen für die Einstellung von Beamtinnen und Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst sind verbindlich.

§ 85

Übersichten zur Haushaltsrechnung

3. § 85 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

(1) Der Haushaltsrechnung sind Übersichten beizufügen über

1. die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung,
 2. die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Sondervermögen und Rücklagen,
 3. den Jahresabschluss bei Landesbetrieben,
 4. die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen,
 5. die vom Finanzministerium im abgelaufenen Jahr erteilten Verpflichtungsermächtigungen.
- a) In Nummer 5 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
 - b) Folgende Nummer 6 wird eingefügt:

„6. die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel.“

(2) Das Finanzministerium kann im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof von der Vorlage der Übersichten nach den Nummern 3 bis 5 absehen.

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

In seinem Jahresbericht 2018 empfahl der Landesrechnungshof im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht, dass jährlich über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln berichtet werden soll (Vorlage 17/1940, Seite 9). Um eine hohe Transparenz bei den zur Selbstbewirtschaftung zugewiesenen Mitteln zu erreichen, sei – insbesondere im Hinblick auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht – anzuraten, in dem Haushaltsplan und der Haushaltsrechnung die Bestände titelscharf auszuweisen (Drs. 17/3600, Seiten 115 ff.).

Nach § 15 Absatz 2 Satz 4 Landeshaushaltsordnung ist bei der Rechnungslegung nur die Zuweisung der Mittel an die beteiligten Stellen als Ausgabe nachzuweisen. Die Selbstbewirtschaftungsmittel gelten somit für den Haushalt als verausgabt, unabhängig davon, ob eine Zahlung tatsächlich erfolgt ist. Ab dem Jahr der Zuweisung werden die Selbstbewirtschaftungsmittel in den auf ihre Zuweisung zur Selbstbewirtschaftung folgenden Haushaltsrechnungen nicht mehr aufgeführt, sodass es dem Parlament nicht möglich ist, die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände nachzuverfolgen. Da die Selbstbewirtschaftungsmittel nach ihrer Zuweisung zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehen und darüber hinaus die bei der Bewirtschaftung aufkommenden Einnahmen diesen Selbstbewirtschaftungsmitteln zufließen, können sie den Charakter von Dauerfonds neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen (Drs. 17/3600, Seite 121).

Die Kenntnis über den Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel ist nach Ansicht des Landesrechnungshofs für die Steuerung des Landeshaushalts, insbesondere im Hinblick auf die Schuldenbremse, von großer Bedeutung. Durch das Erfordernis, den Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten ausgleichen zu müssen, seien Einsparungen bei Haushaltsansätzen notwendig. Die Kenntnis über die Höhe noch bestehender Ausgabeermächtigungen in Form von Selbstbeschaffungsmitteln würde ein gezieltes Kürzen der Haushaltsansätze erleichtern (Drs. 17/3600, Seite 121).

Auch für den Landtag sind die Kenntnisse über noch ausstehende Selbstbewirtschaftungsmittel von Bedeutung, damit er seine Budget- und Kontrollrechte fundiert wahrnehmen kann. Daher sollten nach Auffassung des Landesrechnungshofs sowohl im Haushaltsplan (mit Ist-Zahlen des Vorjahres bei der jeweiligen Haushaltsstelle) als auch in der Haushaltsrechnung (mit einer Übersicht zur Gesamtrechnung) die vorhandenen Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände öffentlich gemacht werden (Drs. 17/3600, Seite 122).

Der Landesrechnungshof hat daher unter anderem angeregt (vgl. Drs. 17/3600, Seite 122),

- die Selbstbewirtschaftungsmittel führenden Stellen zu verpflichten, jährlich über den Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel zu berichten,
- den Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel im Haushaltsplan bei den jeweiligen Haushaltsstellen auszuweisen und
- der Haushaltsrechnung eine Übersicht über die noch ausstehenden Selbstbewirtschaftungsmittel beizufügen.

Mit Vorlage an den Ausschuss für Haushaltskontrolle vom 1. Juli 2019 hat das Ministerium der Finanzen den Vorschlag des Landesrechnungshofs begrüßt, durch regelmäßige Berichte an den Landtag eine höhere Transparenz über Bestand und Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel zu schaffen, gerade auch im Hinblick auf die Vorgaben der Schuldenbremse.

Angedacht sei, die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel künftig auch als Grundlage für die parlamentarischen Beratungen in den Haushaltsplanentwurf und später dann auch in die Haushaltsrechnung zu übernehmen. Hier seien allerdings noch technische Voraussetzungen und Regelungen der konkreten Darstellung zu klären (Vorlage 17/2243, Seite 1).

Der Landesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass das Fehlen einheitlicher Bewirtschaftungsregeln für Selbstbewirtschaftungsmittel, etwa nach Vorbild der restriktiven Vorgaben in den Bewirtschaftungshinweisen des Bundes, zu einem uneinheitlichen Umgang mit Selbstbewirtschaftungsmitteln führt und das Anwachsen der Bestände begünstigt (Drs. 17/3600, Seiten 120 f.).

Der Minister der Finanzen gab die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel zum Ende des Haushaltsjahres 2018 mit rund 1,5 Mrd. Euro an (Vorlage 17/2243 Anlage 1). Für die Klausur-sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 27. und 28. September 2023 teilte der Minister der Finanzen einen Anfangsbestand 2023 an Selbstbewirtschaftungsmitteln von insgesamt rund 8,5 Mrd. Euro mit (Vorlage 18/1669 Anlage 1). Innerhalb von vier Jahren ist der Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel somit um rund 7 Mrd. Euro bzw. 485 Prozent gestiegen.

Bereits in seinem Jahresbericht 2018 sah der Landesrechnungshof die in dem stetigen Anstieg der Selbstbewirtschaftungsmittel in Verbindung mit der steigenden Anzahl der Ressorts, in deren Einzelplänen Haushaltsstellen mit Selbstbewirtschaftungsvermerk ausgebracht wurden, zum Ausdruck kommende Tendenz kritisch, die Inanspruchnahme des Instruments der Selbstbewirtschaftung auszuweiten, da die Selbstbewirtschaftung eine Durchbrechung wesentlicher Haushaltsgrundsätze beinhaltet wie des Grundsatzes der Jährlichkeit, des Bruttoprinzips sowie des Grundsatzes der Gesamtdeckung im Haushalt. Diese Durchbrechungen beeinträchtigten das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht. Daher solle die Zulassung der Selbstbewirtschaftung sehr restriktiv gehandhabt werden (Drs. 17/3600, Seite 119).

Im Haushalt 2024 sind in Kapitel 20 020 Titel 119 20 Einnahmen in Höhe von rund 860 Mio. Euro aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel veranschlagt. Trotz erheblichen aus der Mitte des Landtags betriebenen Aufwands war innerhalb des Beratungsverfahrens zum Haushalt 2024 mit den unterschiedlichen Instrumenten des Interpellationsrechts keine hinreichende Transparenz zu erreichen, aus welchen konkreten Beständen der Selbstbewirtschaftungsmittel diese Einnahmen erzielt werden können, geschweige denn, inwieweit darüber hinaus Selbstbewirtschaftungsmittel in den Haushalt zurückgeführt werden könnten (vgl. Drs. 18/7284).

In Anbetracht des beträchtlichen Zeitablaufs von mehr als fünf Jahren seit den Empfehlungen des Landesrechnungshofs, den zwischenzeitlich eingetretenen Rechtswirkungen der Schuldenbremse und der seitdem durch den erheblichen Anstieg der Bestände wesentlich gestiegenen Bedeutung der Selbstbewirtschaftungsmittel in Bezug auf das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht sind in einem ersten Schritt zumindest die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Herstellung von Transparenz über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel, mit denen das Ministerium der Finanzen „grundsätzlich insgesamt übereinstimmt“ (APr 17/534, Seite 16; vgl. auch Vorlage 17/2243, Seite 1), nunmehr durch deren Übernahme in die Landeshaushaltsordnung verbindlich zu normieren.

Besonderer Teil**Zu Artikel 1:****Zu Nummer 1:**

Dem Entwurf des Haushaltsplans ist zukünftig als Anlage eine Übersicht über die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel beizufügen. Dabei handelt es sich um eine geordnete Zusammenstellung der Haushaltsstellen i.S.d. § 17 Absatz 1 Satz 2 neu, der zudem der Gesamtbetrag der Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel sowie die Beträge der jeweiligen Einzelpläne entnommen werden können.

Zu Nummer 2:

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofs (Drs. 17/3600, Seite 122) werden zukünftig die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel bei den jeweiligen Haushaltsstellen ausgewiesen. Vorbild könnte Ziffer 5.7 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (RdSchr. des BMF vom 11. April 2023 - II A 1 - H 1105/21/10003 :002 (2023/0069386)) sein, wonach bei allen Titeln mit Selbstbewirtschaftungsvermerken eine Standarderläuterung auszubringen ist, aus der sich der Umfang der nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmittel zum Jahresabschluss des vorletzten Jahres ergibt, entweder direkt beim Titel:

„Bis zum 31.12.20.. nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel: ... T€.“

beziehungsweise im Wirtschaftsplan.

Zu Nummer 3:

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofs (Drs. 17/3600, Seite 122) wird der Haushaltsrechnung zukünftig eine Übersicht über die noch ausstehenden Selbstbewirtschaftungsmittel beigelegt. Vorbild könnte die seit dem Jahr 2009 in die Haushaltsrechnung des Bundes aufgenommene Gesamtübersicht des Bundesministeriums der Finanzen über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf den SB-Konten der Ressorts sein (vgl. Dittrich, Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht, 59. AL Juli 2020, § 15 BHO, Erl. 5.13).

Zu Artikel 2:

Durch die Regelung zum Inkrafttreten des Gesetzes wird sichergestellt, dass die Neuregelungen durch die Landesregierung bei der Aufstellung des Entwurfs des Haushalts 2025 sowie der Haushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 2023 anzuwenden sind. Im Hinblick darauf, dass das Ministerium der Finanzen seit 2019 lediglich noch Detailfragen zu klären hat (vgl. APr 17/534, Seite 16; Vorlage 17/2243, Seite 1), ist der sich daraus ergebende Vorlauf trotz seiner Kurzfristigkeit hinreichend.

Henning Höne
Marcel Hafke
Ralf Witzel
Dirk Wedel

und Fraktion