



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/13**

Alle Abgeordneten

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Funk**
Durchwahl: 3896-427
Geschäftszeichen:
KuP-01.07.02-000010-2022-0002490
Datum: *17*.10.2022

„Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - NHHG 2022)“

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/900

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 20.10.2022

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

mit diesem Schreiben erhalten Sie im Hinblick auf die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 20.10.2022 eine Stellungnahme des Landesrechnungshofs zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage



Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung

**„Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan
des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022
(Nachtragshaushaltsgesetz 2022 - NHHG 2022)“,**

Drucksache 18/900

KuP-01.07.02-000010-2022-0002490

Düsseldorf, 17.10.2022

Die Landesregierung hat den vorbezeichneten Gesetzentwurf (NHHG-E 2022) in den Landtag eingebracht. Das Plenum hat den NHHG-E 2022 in seiner 8. Sitzung am 28.09.2022 an den Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) – federführend, an den Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie, an den Ausschuss für Familie, Kinder und Jugend, an den Innenausschuss sowie an den Ausschuss für Schule und Bildung überwiesen.

Der Landesrechnungshof (LRH) äußert sich zu dem Gesetzentwurf nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung¹.

Im NHHG-E 2022 werden Steuermehreinnahmen i. H. v. 1.740 Mio. € etatisiert. Weitere erwartete Steuermehreinnahmen i. H. v. 490 Mio. € werden mit Hinweis auf bestehende Risiken als Globale Mehreinnahmen etatisiert. Insgesamt geht der NHHG-E 2022 damit von Steuermehreinnahmen i. H. v. 2.230 Mio. € aus.²

Die hohen Steuereinnahmeverbesserungen führen dazu, dass auf die bislang veranschlagten Einnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm für die Kompensation der Steuermindereinnahmen (rd. 492,3 Mio. €) und für die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbunds (rd. 548,7 Mio. €) verzichtet wird. Zudem wird Abstand genommen von der ursprünglich vorgesehenen (Teil-)Auflösung der allgemeinen Rücklage i. H. v. 200 Mio. €.³

Außerdem sollen die Personalausgaben nicht in dem erwarteten Umfang anfallen. Der Ansatz zur Verstärkung der Personalausgaben wird mit dieser Begründung um insgesamt 280 Mio. € gesenkt.⁴ Gleichzeitig werden mit dem NHHG-E 2022 insgesamt 1.521

¹ Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999 (GV. NRW. S. 158), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030).

² Drs. 18/900, Schreiben des Ministeriums der Finanzen (FM) an den Präsidenten des Landtags, S. 4.

³ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 4.

⁴ Kapitel 20 020 Titel 461 11.

neue Personalstellen geschaffen, davon mindestens 54 Stellen im Ministerialbereich⁵ aufgrund der Regierungsneubildung.

Ferner werden mit dem NHHG-E 2022 einige Haushaltsvermerke bei Ausgabetiteln und Titelgruppen ausgebracht (auch bei bestehenden Titeln, die ansonsten unverändert geblieben sind), nach denen die Mittel zur Selbstbewirtschaftung bestimmt sind.⁶ Die Summe der darin zur Selbstbewirtschaftung vorgesehenen Mittel beläuft sich auf rd. 567,15 Mio. €.

Im Einzelnen wird auf Folgendes hingewiesen:

1. Veranschlagung von Globalen Mehreinnahmen für erwartete Steuermehreinnahmen

Schon die Höhe der Ansätze für Steuermehreinnahmen i. H. v. 1,74 Mrd. € ist mit den allen Ansätzen einer Haushaltsplanung innewohnenden Prognoseunsicherheiten und dem insoweit geltenden Grundsatz der Schätzgenauigkeit behaftet. Der darüber hinausgehende Ansatz für Steuermehreinnahmen i. H. v. 490 Mio. €, die als Globale Mehreinnahmen veranschlagt sind, ist nach den Ausführungen des FM wegen „bestehender Risiken“ dort erfolgt.

Insgesamt betrachtet ist die Einnahmeseite des Haushalts daher mit erheblichen Unsicherheiten belastet.

Da die Einnahmeansätze zur Gegenfinanzierung der Ausgabeansätze dienen (Haushaltsausgleich gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 3 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen) und Letztere Ermächtigungen für die Exekutive enthalten, jeweils entsprechende Verpflichtungen einzugehen und Ausgaben zu leisten, sollte von der Etatisierung erwarteter Steuermehreinnahmen als Globale Mehreinnahmen restriktiv Gebrauch gemacht werden.

⁵ Ausweislich der Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 9 f. handelt es sich um 54 Stellen, ausweislich der Aufstellung in Anlage 2 zu diesem Schreiben werden 56 Stellen geschaffen.

⁶ Kapitel 08 010 Titelgruppe 95, Kapitel 08 800 Titel 712 19, Kapitel 10 110 Titelgruppe 65, Kapitel 11 032 Titelgruppe 81, Kapitel 14 300 Titelgruppe 78, Kapitel 14 731 Titelgruppe 66 sowie Kapitel 20 020 Titel 682 10 und Titel 891 10.

Diese Erwägungen werden im Zusammenhang mit der Ausweisung von Selbstbewirtschaftungsmitteln (Nr. 4) nochmals aufgegriffen.

2. Unterbliebene Schuldentilgung

Um die verfügbare Risikovorsorge im Landeshaushalt aufzustocken, verzichtet die Landesregierung mit Hinweis auf Verbesserungen auf der Einnahmenseite auf die bislang veranschlagten Einnahmen aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 200 Mio. €.⁷

Der LRH hat mehrfach empfohlen, die Mittel der allgemeinen Rücklage vollständig oder zumindest, soweit sie nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, kreditreduzierend einzusetzen.⁸ Nunmehr wird auf die geplante Entnahme von 200 Mio. € verzichtet, um die Mittel noch länger als Risikovorsorge zurückzuhalten. Damit wird der vom LRH mehrfach geäußerte Eindruck bestätigt, dass die allgemeine Rücklage z. T. erst später genutzt werden soll, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen.⁹ Der LRH hält an seiner Empfehlung zur Auflösung der allgemeinen Rücklage fest. Diese Mittel sollten zur Schuldentilgung eingesetzt werden.

3. Personal

3.1 Höhe der Personalausgabenansätze

Die Ansätze für Personalausgaben werden von insgesamt rd. 31,0 Mrd. € im Haushaltsplan 2022 auf rd. 30,7 Mrd. € im NHHG-E 2022 gesenkt.¹⁰ Gleichzeitig sollen insgesamt 1.521 neue Personalstellen einrichtet werden.¹¹

Der LRH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2022 darauf hingewiesen, dass die in den Haushaltsplanungen seit 2018 vorgesehenen Personalausgabenansätze nach Abschluss der Haushaltsjahre deutlich unterschritten wurden. Während sich die Soll-Ist-

⁷ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 2

⁸ Stellungnahme 17/3148, IV., S. 5 f., und VIII. S. 14; Jahresbericht 2021, Teil A, Beitrag 3.2.4, S. 34 f., Beitrag 3.3.2, S. 52, Beitrag 7, S. 88 f.; Stellungnahme 17/4337, Nr. 7, S. 10 f.; Vorlage 17/6705, Kurzfassung, S. 13 f. bzw. Hauptband, S. 14 ff.; Jahresbericht 2022, Beitrag 3.2.2, S. 48 ff., Beitrag 3.4.4, S. 71, Beitrag 4, S. 83.

⁹ Siehe z. B. Jahresbericht 2022, Beitrag 3.2.2, S. 49.

¹⁰ Siehe Presseerklärung zum NHHG-E 2022, Eckdaten.

<https://www.land.nrw/pressemitteilung/kabinett-beschliesst-nachtragshaushalt-2022-mehr-geld-fuer-bildung-innere>

¹¹ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 8 ff. und Anlage 2.

Abweichungen in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020 auf jeweils mehrere hundert Millionen € beliefen, unterschritt im zurückliegenden Haushaltsjahr 2021 das Ist der Personalausgaben (rd. 29,00 Mrd. €) dessen Soll (rd. 29,94 Mrd. €) um nahezu eine Milliarde €. ¹² Als Hintergrund hierfür hat der LRH insbesondere auf die kontinuierliche Ausweitung der in den jährlichen Haushaltsplanungen vorgesehenen Personalstellen und demgegenüber tatsächlich unbesetzte Personalstellen hingewiesen.

Mit dem NHHG-E 2022 sollen – trotz der Schaffung von rd. 1.521 neuer Stellen nebst Veranschlagung von in diesem Zusammenhang jahresanteiligen Personalmehrausgaben – die im (Ursprungs-)Haushaltsplan 2022 vorgesehenen Ansätze für Personalausgaben i. H. v. rd. 31,0 Mrd. € nicht erhöht, sondern sogar noch um rd. 300 Mio. € verringert werden.

Das zeigt aus Sicht des LRH, dass sich die in seinem Jahresbericht 2022 für die bis zum 01.01.2022 dargestellte Entwicklung auch im Haushaltsjahr 2022 zunächst weiter fortgesetzt hat: Denn durch die Schaffung der 1.521 neuen Stellen hätte sich der Ansatz für Personalausgaben des Landes eigentlich erhöhen müssen. Dies wird durch die mit dem NHHG-E 2022 beabsichtigte Reduzierung der Personalausgaben um rd. 300 Mio. € vermieden. Als Begründung für die Absenkung des Ansatzes wird auf die „aktuelle Entwicklung der Personalausgaben im bisherigen Jahresverlauf“ ¹³ verwiesen. Ohne diese im NHHG-E 2022 vorgenommene Reduzierung wäre damit zu erwarten gewesen, dass die Ist-Ansätze die Soll-Ansätze am Jahresende noch deutlicher unterschreiten, weil erfahrungsgemäß nicht alle Stellen besetzt werden können.

Insoweit ist die Verringerung der Sollansätze für Personalausgaben zu begrüßen. Hier von unabhängig erneuert der LRH an dieser Stelle jedoch seine grundsätzliche Forderung aus dem Jahresbericht 2022, dass die Erfahrungswerte aus den Stellenbesetzungsquoten der zurückliegenden Jahre auch weiterhin im Rahmen der Veranschlagung aufgegriffen werden und dass dennoch eintretende Haushaltsverbesserungen, die auf

¹² Jahresbericht 2022, Beitrag 3.3.2, S. 59.

¹³ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 7.

eintretende Ansatzunterschreitungen zurückzuführen sind, zum Schuldenabbau eingesetzt werden.¹⁴

3.2 Ausweitung der Personalstellen

Es sollen 1.521 neue Personalstellen eingerichtet werden, davon mindestens 54 Personalstellen aufgrund der Neubildung der Landesregierung in den Ministerialkapiteln im unmittelbaren Umfeld der Ministerin bzw. des Ministers.¹⁵ Letztere sind nicht sämtlich mit kw-Vermerken versehen.¹⁶ Außerdem wurden zwei kw-Vermerke gestrichen.¹⁷ Des Weiteren wurde im Kapitel 03 010 bei den Titeln 422 01 und 428 01 im Bereich Corona-Wirtschaftshilfen die Fälligkeit von insgesamt 76 kw-Vermerken vom 31.12.2022 auf den 31.12.2026 verlängert.¹⁸

Bei den im direkten Zusammenhang mit den neuen Personalstellen veranschlagten Personalmehrausgaben kann es sich – auch angesichts der Wertigkeiten der Stellen – mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht um die tatsächlichen Kosten für ein ganzes Haushaltsjahr handeln.¹⁹

Die kontinuierliche Ausweitung des Stellensolls in den letzten Jahren hat der LRH in seinem Jahresbericht 2022 der tatsächlichen Stellenbesetzung gegenübergestellt.²⁰ Die Darstellung wurde fortgeschrieben:

¹⁴ Jahresbericht 2022, Beitrag 3.3.2, S. 60.

¹⁵ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, S. 9 f. In der Anlage 2 des vorgenannten Schreibens sind allerdings insgesamt 56 Personalstellen für die Regierungsneubildung ausgewiesen.

¹⁶ Siehe z. B. neue Personalstellen im Zusammenhang mit der Neubildung der Landesregierung bei Kapitel 02 010 Titel 422 01 und Titel 428 01.

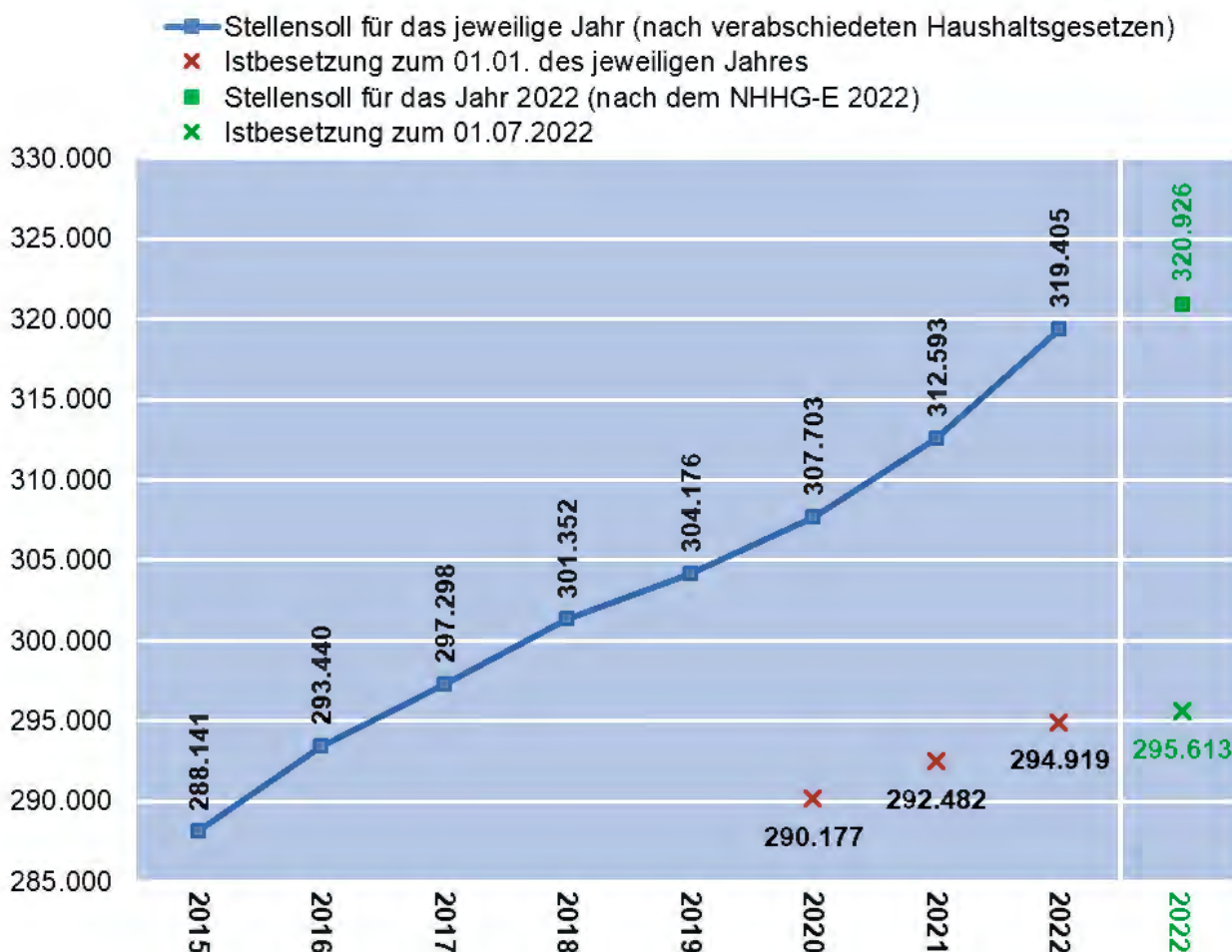
¹⁷ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, Anlage 1, Ziffer 124, bei Kapitel 08 010 Titel 422 01.

¹⁸ Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, Anlage 1, Ziffer 46 und Ziffer 53 (bei Kapitel 03 310 Titel 422 01 und Titel 428 01).

¹⁹ Siehe z. B. Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, Anlage 1, Ziffer 10. Für 5 neue Personalstellen aufgrund der Regierungsneubildung (1 x B7, 2 x A15, 1 x EG 15, 1 x EG 9a) wurden bei Kapitel 02 010 Titel 422 01 und Titel 428 01 insgesamt nur 97.700 € Personalmehrausgaben angesetzt.

²⁰ Jahresbericht 2022, Beitrag 3.3.2, S. 59.

Entwicklung des Stellensolls von 2015 bis 2022 (einschließlich NHHG-E 2022) sowie Ist-Besetzung zum 01.01.2020, 01.01.2021, 01.01.2022 und 01.07.2022²¹



Der LRH kommentiert die Stellenentwicklung grundsätzlich nicht, weil diese vor allem das Ergebnis politischer Entscheidungen ist. Allerdings stellt der Stellenaufwuchs die Grundlage für weiter steigende Personalausgaben dar. Die neu geschaffenen 1.521 Personalstellen werden in künftigen Haushaltsplänen zu deutlich höheren Ausgabeansätzen führen als die Personalmehrausgaben, die im NHHG-E 2022 im direkten Zusammenhang mit den neuen Personalstellen dargestellt sind.²²

²¹ Die Abbildung berücksichtigt die geplante Ausweitung des Stellensolls um 1.521 Personalstellen mit dem NHHG-E 2022 und die in der Vorlage 18/200 des FM ausgewiesene Stellenbesetzung zum 01.07.2022.

²² Siehe z. B. Drs. 18/900, Schreiben des FM an den Präsidenten des Landtags, Anlage 1, Ziffer 10. Für 5 neue Personalstellen aufgrund der Regierungsneubildung (1 x B7, 2 x A15, 1 x EG 15, 1 x EG 9a) wurden bei Kapitel 02 010 Titel 422 01 und Titel 428 01 insgesamt nur 97.700 € Personalmehrausgaben angesetzt.

Nach Auffassung des LRH sind vor einer Stellenbestandsausweitung oder einer unterbleibenden Stellenbestandsminderung Möglichkeiten einer Stellenumschichtung eingehend zu prüfen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass viele Stellen unbesetzt sind. Bei einem Vergleich des Stellensolls des Haushaltsplans 2022 (ohne Nachtrag) mit der Stellenbesetzung zum 01.07.2022 ergibt sich eine Stellenbesetzungsquote von nur 92,6 %.

Kritisch sieht der LRH, dass die im NHHG-E 2022 vorgesehenen neuen Stellen aufgrund der Regierungsneubildung nicht vollumfänglich mit kw-Vermerken versehen wurden. Dass diese Personalstellen auf Dauer eingerichtet werden sollen, erschließt sich dem LRH nicht. Aus seiner Sicht sollte versucht werden, diejenigen Beschäftigten, die vor dem Regierungswechsel im Vertrauens- und Leitungsbereich der bisherigen Landesregierung tätig waren, mittelfristig auf andere Stellen umzusetzen und auf diese Weise freie Stellen zu schaffen, die für eine Realisierung der kw-Vermerke herangezogen werden könnten. Die aufgrund der Regierungsneubildung neu geschaffenen Personalstellen sollten grundsätzlich mit kw-Vermerken versehen werden. Beim Regierungswechsel im Jahr 2017 hatte sich der LRH bereits entsprechend geäußert.²³

4. Selbstbewirtschaftungsmittel

Mit dem NHHG-E 2022 werden einige Haushaltsvermerke bei Ausgabetiteln und Titelgruppen ausgebracht (auch bei bestehenden Titeln, die ansonsten unverändert geblieben sind), nach denen die Mittel zur Selbstbewirtschaftung bestimmt sind.²⁴ Die Summe der darin zur Selbstbewirtschaftung vorgesehenen Mittel beläuft sich auf rd. 567,15 Mio. €.

Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 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 sind

²³ Vergleiche Stellungnahme 17/28 des LRH zum Gesetzentwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2017 und Haushaltsbegleitgesetzes 2017, S. 13.

²⁴ Kapitel 08 010 Titelgruppe 95, Kapitel 08 800 Titel 712 19, Kapitel 10 110 Titelgruppe 65, Kapitel 11 032 Titelgruppe 81, Kapitel 14 300 Titelgruppe 78, Kapitel 14 731 Titelgruppe 66 sowie Kapitel 20 020 Titel 682 10 und Titel 891 10.

mit der Zuweisung an die beteiligten Stellen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 LHO im Landeshaushalt verausgabt.

Eine nachvollziehbare Begründung für den Ansatz als Selbstbewirtschaftungsmittel ist dem NHHG-E 2022 nicht zu entnehmen. Es wird lediglich ausgeführt, dass sich Maßnahmen über mehrere Jahre erstrecken.²⁵ Dies kann aber im Hinblick auf den Ausnahmecharakter der Selbstbewirtschaftungsmittel zu der sich aus § 11 LHO ergebenden Jährlichkeit des Haushalts allenfalls als Beschreibung, aber nicht als ausreichende Begründung für die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmittel angesehen werden. Insbesondere wird aus den Begründungen nicht deutlich, worin die Förderung der sparsamen Bewirtschaftung der Mittel besteht.

Darüber hinaus werden das Bruttoprinzip sowie der Grundsatz der Gesamtdeckung im Haushalt durchbrochen. Bereits im Jahresbericht 2018²⁶ hatte der LRH die Entwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel hinsichtlich der Durchbrechung wesentlicher Haushaltsgrundsätze kritisch gesehen. Diese Durchbrechungen beeinträchtigen das parlamentarische Budget- und Kontrollrecht. Daher sollte die Zulassung der Selbstbewirtschaftung sehr restriktiv gehandhabt werden.

Im Hinblick darauf, dass die zusätzlich zur Selbstbewirtschaftung vorgesehenen Mittel im NHHG-E 2022 nach einer Auszahlung in 2022 bei den jeweiligen Empfängern überjährig zur Verfügung stehen, sieht der LRH die Höhe der hierzu vorgesehenen Mittel von mehr als 567 Mio. € sehr kritisch. Es drängt sich, auch angesichts der wenig aussagekräftigen Begründungen, der Eindruck auf, dass möglichst hohe in den nächsten Jahren benötigte Mittel noch im Jahr 2022 verausgabt werden sollen. Selbstbewirtschaftungsmittel können so den Charakter von Dauerfonds neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen²⁷. Auf diese Weise werden auch Haushaltsspielräume in kommenden Jahren geschaffen.

²⁵ Zum Beispiel wird zu Kapitel 20 020 Titel 891 10 ausgeführt: Die administrative Umsetzung der Maßnahmen zur Entlastung bei der Grunderwerbsteuer von Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere von jungen Familien bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum wird sich voraussichtlich über die Jahre 2022 und 2023 erstrecken. Die Mittel werden daher zur Selbstbewirtschaftung übertragen.

²⁶ Beitrag 8, S. 115 ff.

²⁷ Jahresbericht 2018, Beitrag 8.4, S. 121, unter Verweis auf Tappe in Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung, München 2011, § 15 Rn. 42.

Besonders kritisch merkt der LRH hierzu an, dass zur Deckung von Ausgaben im NHHG-E 2022 Steuermehreinnahmen i. H. v. 490 Mio. € wegen der „bestehenden Risiken“ als Globale Mehreinnahmen veranschlagt wurden. Im Endeffekt werden planerisch also sichere Ausgaben mit in Teilen sehr unsicheren Einnahmen gegenfinanziert.

Frau Leitende Ministerialrätin Dr. Altes ist an der Unterschriftsleistung gehindert.

gez.

Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.

Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

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

gez.

Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.

Pfeifer
Leitender Ministerialrat

gez.

Dinglinger
Leitender Ministerialrat