

Hildesheim, 05.05.2020

Stellungnahme des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung einer Zuführung an das Sondervermögen zur Nachholung von Investitionen bei den Hochschulen in staatlicher Verantwortung und zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie mit Mitteln des Jahresüberschusses 2019 – Drs. 18/06350

Der LRH dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf. Die nachstehenden Ausführungen stellen eine erste Einschätzung dar. Der LRH behält sich vor, zu gegebener Zeit die Umsetzung und den Vollzug von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zu prüfen.

- I. Aus Sicht des LRH führt der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie zu einer unangemessenen Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments:**

Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments

Die Bildung von Sondervermögen schränkt das Budgetrecht des Landtages ein. Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen und Ablieferungen zu veranschlagen. Die im Sondervermögen bereitgestellten Mittel werden entsprechend der Zweckbestimmung im Errichtungsgesetz je nach Laufzeit unter Umständen über mehrere Jahre ohne erneute parlamentarische Legitimation bewirtschaftet.

Die Beteiligung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen erschöpft sich gemäß dem Gesetzentwurf in einer Kenntnisnahme der Unterrichtungen über die Mittelverwendung bzw. des von der Landesregierung vorzulegenden Finanzierungsplans. Offen ist, zu welchem Zeitpunkt ein solcher Finanzierungsplan von der Landesregierung vorgelegt wird.

Auch die von der Errichtung eines Sondervermögens grundsätzlich tangierten Haushaltsgrundsätze der Einheit, Vollständigkeit, Jährlichkeit und Klarheit des Haushaltsplans (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV) dienen letztlich der Sicherstellung des Budgetrechts des Parlaments. Die Einschränkung dieser Haushaltsgrundsätze ist nicht von vornherein unzulässig, es sollte ihr aber ein entsprechender Rechtfertigungsgrund gegenüberstehen. Dies ist hier allerdings nicht der Fall, da aus Sicht des LRH ein besonderer sachlicher Grund für die Errichtung des Sondervermögens nicht ausreichend belegt ist.

Besonderer Grund für Errichtung des Sondervermögens nicht ausreichend belegt

Die Errichtung eines Sondervermögens stellt eine Ausnahme des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 NV) dar. Hierdurch soll eine Aufteilung des Haushalts durch Ausweitung einer aufgabenbezogenen Fondswirtschaft ausgeschlossen werden. Aus Sicht der Finanzkontrolle ist die Errichtung eines Sondervermögens verfassungsrechtlich somit nur zulässig, soweit ein besonderer sachlicher Grund vorliegt. Im Gesetzentwurf heißt es hierzu, dass mit dem Gesetz das Ziel verfolgt werde, die für den Umgang mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie zweckgebundenen Mittel in einem haushalterisch abgegrenzten Bereich transparent darzustellen und überjährig zu sichern.

Weitere Erläuterungen, insbesondere zu der Frage, warum eine Bewirtschaftung der Mittel aus dem Kernhaushalt weniger effizient ist, finden sich im Gesetzentwurf nicht.

Für den LRH bleibt die Frage offen, warum die Landesregierung jetzt das Erfordernis sieht, von der im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020 eingerichteten Mittelbewirtschaftung aus dem Kernhaushalt Abstand zu nehmen. Die Mittelansätze in der für alle Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie auf Basis des Nachtrags 2020 eingerichteten Titelgruppe sind nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 LHO gegenseitig deckungsfähig, sodass größtmögliche Flexibilität in der Bewirtschaftung besteht.

Aus Sicht des LRH ist nicht nachgewiesen, dass die Bewirtschaftung dieser Mittel im Sondervermögen effizienter ist als im Kernhaushalt. Vielmehr sieht der LRH die Gefahr größerer Intransparenz. Die Corona-Pandemie hat in vielfältiger Weise Auswirkungen auf das Land und betrifft damit auch die verschiedensten Bereiche des Landeshaushalts. Eine Abgrenzung zu ähnlichen nicht ursächlich und unmittelbar Corona-bedingten Aufgaben des Landes dürfte schwieriger werden, je weiter sich das Land von einer „außergewöhnlichen Notsituation“ im Sinne einer akuten Notlage entfernt. Es dürfte zahlreiche Überschneidungen und Grenzfälle geben.

Unklar ist auch, warum die Landesregierung die Notwendigkeit sieht, die Mittel in einem Sondervermögen überjährig zu sichern. Der LRH geht zunächst von einem relativ raschen Abfluss der bereitgestellten Mittel aus. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, könnte die Landesregierung im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten Mittel in das Folgejahr übertragen.

Die Landesregierung hat angekündigt, dass Ende Juni voraussichtlich ein 2. Nachtragshaushalt vorgelegt wird. In diesem Kontext ist aus Sicht des LRH die Frage offen, ob die Landesregierung anstelle des vorgelegten Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens nicht einen 2. Nachtragshaushalt hätte vorlegen können. Der bereits zur „Bewältigung der gesundheitlichen Großlage Corona-Virus“ eingerichteten Titelgruppe hätten hierdurch zusätzliche Mittel aus dem Überschuss 2019 zugeführt werden können.

Der Landesregierung stünden demnach – auch ohne Errichtung eines Sondervermögens – die nötigen Instrumente und Alternativen zur finanziellen Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie zur Verfügung.

Sollte an der Errichtung eines Sondervermögens festgehalten werden, hält der LRH mindestens die nachfolgenden Korrekturen für erforderlich.

- II. Für den Fall, dass an der Errichtung eines Sondervermögens festgehalten wird, sollte der Gesetzentwurf zur Kompensation der Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments aus Sicht des LRH mindestens in folgender Hinsicht angepasst werden:**

Zweckbestimmung des Sondervermögens konkretisieren

Aus dem Bestimmtheitsgebot ist zu fordern, dass das Errichtungsgesetz den Zweck des Sondervermögens entsprechend den allgemeinen rechtsstaatlichen Vorgaben hinreichend bestimmt festlegt. Aus Sicht des LRH ist dies nicht der Fall. Der LRH sieht es als erforderlich an, dass die Landesregierung sich jetzt zu der Frage äußert, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht unmittelbar der Notlagenbewältigung zuzurechnen sind und welche etwaigen weiteren Folgewirkungen der Corona-Pandemie ebenfalls als notlagenbedingt angesehen werden. Die Landesregierung sollte die Konkretisierung vorzugsweise im Gesetz selbst, mindestens aber in der Gesetzesbegründung hinsichtlich des Zwecks des Sondervermögens vornehmen.

Nur so ist auch die parlamentarische Kontrolle hinsichtlich der ordnungsmäßigen Mittelverwendung - insbesondere der aufgenommenen Kredite - möglich. Allein die Unterrichtungspflichten durch die Landesregierung und die Vorlage eines Finanzierungsplans zur Kenntnis des Ausschusses für Haushalt und Finanzen gewährleisten keine ausreichende parlamentarische Kontrolle.

Finanzierungsplan zeitnah vorlegen

Gerade in Anbetracht der dynamischen Entwicklung der Corona-Pandemie sollte sich der Landtag nicht der Möglichkeit berauben, hinsichtlich der für die Bewältigung der Corona-Pandemie zu ergreifenden Maßnahmen steuernd eingreifen zu können. Unabhängig von der Tatsache, dass der Landtag als Gesetzgeber das Sondervermögensgesetz ändern oder aufheben kann, verbleibt dem Landtag nach Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs lediglich noch die Entscheidung über die Zuführung weiterer Mittel zum Sondervermögen. Mindestens sollte dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen daher zeitnah ein ausreichend aussagekräftiger Finanzierungsplan vorgelegt werden.

Regelung einer zeitlichen Befristung

Das Sondervermögen soll zur Bewältigung einer krisenbedingten Notlage errichtet werden. Es sollte daher befristet werden. Aus Sicht des LRH wäre eine Befristung bis zum 31.12.2021 sachgerecht. Sollte sich herausstellen, dass das Sondervermögen länger benötigt wird, könnte das Gesetz entsprechend geändert werden.

III. Der LRH hält die Zuführung von 169,5 Mio. € zum Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen (Wirtschaftsförderfonds) aus dem Überschuss 2019 zum jetzigen Zeitpunkt mit Blick auf die Schuldenbremse für bedenklich.

Der Überschuss des Jahres 2019 in Höhe von rd. 1,4 Mrd. € soll zum einen dafür verwendet werden 400 Mio. € in das für die Neubauvorhaben der Universitätskliniken errichtete Sondervermögen zurückzuführen, die im Rahmen des Nachtragshaushalts 2020 vorübergehend entnommen wurden. Weitere 480 Mio. € sollen dem mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplanten Sondervermögen zur Bewältigung der Corona-Pandemie verwendet werden. Bezogen auf den restlichen Teil des Überschusses in Höhe von 550 Mio. € hält es die Landesregierung zum jetzigen Zeitpunkt nicht für erforderlich, die Mittel für die Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie einzusetzen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist geplant, 169,5 Mio. € dem Wirtschaftsförderfonds zuzuführen. Gemäß Kabinettsbeschluss vom 28.04.2020 sollen die restlichen Mittel von 380 Mio. € - vorbehaltlich einer entsprechenden Veranschlagung im Haushalt - für Maßnahmen des Klimaschutzes, Artenschutzes und der Wald- und Forstwirtschaft eingesetzt werden.

Der LRH hält es im Sinne der Schuldenbremse für erforderlich, den derzeit nicht im Rahmen der Errichtung des Sondervermögens vorgesehenen Teilbetrag des Überschusses 2019 in Höhe von 550 Mio. € als Vorsorge für den Fall zu reservieren, dass im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts erneut die Notwendigkeit einer Kreditaufnahme zur Bewältigung der Corona-Pandemie gesehen wird. Der LRH sieht die Gefahr, dass hierin andernfalls eine Umgehung der Schuldenbremse gesehen werden könnte.

Der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots muss sich auch in der Inanspruchnahme der geregelten Ausnahmetatbestände widerspiegeln und erfordert,

dass die Höhe der Kreditaufnahme auf das Mindestmaß beschränkt wird. Die zurzeit vorhandene notlagenbedingte Kreditermächtigung gem. Art. 71 Abs. 4 NV darf aus Sicht des LRH nur in der Höhe ausgeschöpft werden als sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich ist. Es stehen jetzt aber zusätzlich 550 Mio. € aus dem Überschuss 2019 zur Verfügung, die offenbar nicht für die Bewältigung der Corona-Pandemie eingesetzt werden sollen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass das Land gem. Art. 71 Abs. 3 Satz 3 NV Vorsorge treffen muss, um eine Kreditaufnahme gem. Art. 71 Abs. 3 NV so weit wie möglich zu begrenzen. Auch wenn das tatsächliche Ausmaß der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Konjunktur noch nicht sicher vorhergesagt werden kann, ist schon jetzt absehbar, dass sie sich deutlich negativ auf die Konjunktur auswirken wird.

Eine Zuführung von Mitteln aus dem Überschuss 2019 in den Wirtschaftsförderfonds zum jetzigen Zeitpunkt ist damit mit Blick auf die Schuldenbremse aus Sicht des LRH als bedenklich anzusehen.

Dr. von Kl a e d e n

S e n f t l e b e n

P a l m

V o l l m e r

M a r k m a n n

Dr. L a n t z