

Hildesheim, 02.07.2020

Stellungnahme des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz) – Drs. 18/6800 und zum Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – Drs. 18/6810

Der LRH dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen. Die nachstehenden Ausführungen stellen eine erste Einschätzung zu ausgewählten, aus Sicht des LRH besonders bedeutsamen Punkten dar. Der LRH behält sich vor, zu gegebener Zeit die Umsetzung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie zu prüfen.

Auch nach Auffassung des LRH steht das Land derzeit vor großen Herausforderungen, die den Landeshaushalt in hohem Maße beeinträchtigen und fordern. Die Sicherstellung der Finanzierung der zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erforderlichen Maßnahmen und der Handlungsfähigkeit des Landes sind daher auch aus Sicht des LRH von hoher Priorität.

Gleichzeitig darf das Land in Anbetracht der Krise das grundsätzliche Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht aus dem Auge verlieren. Nur mit Hilfe einer nachhaltigen Finanzpolitik wird künftig sichergestellt sein, dass das Land dauerhaft und auch in Krisensituationen handlungs- und leistungsfähig bleibt.

Um dies sicherzustellen, hält es der LRH für erforderlich, die Kreditaufnahme durch Ausschöpfung weiterer Finanzierungsalternativen deutlich zu begrenzen. Darüber hinaus hat der LRH bezogen auf einzelne Positionen des Zweiten Nachtragshaushalts Zweifel, dass diese vor dem Hintergrund ihrer Kreditfinanzierung ausreichend begründet sind.

I. Der LRH hält die durch den Zweiten Nachtragshaushalt vorgesehene Kreditaufnahme gem. Art. 71 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung (NV) in Höhe von rd. 6,4 Mrd. € nicht in voller Höhe für erforderlich:

Die Ausnahmegesetzgebung des Art. 71 Abs. 4 NV dient der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates in Krisen- bzw. Ausnahmesituationen. Die Regelung ermöglicht der öffentlichen Hand einen finanziellen Handlungsspielraum, damit diese auf die besondere Situation angemessen reagieren kann. Der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots muss sich jedoch in der Inanspruchnahme der geregelten Ausnahmetatbestände widerspiegeln und erfordert, dass die Höhe der Kreditaufnahme auf das Mindestmaß beschränkt wird.

Das Land muss insbesondere alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um die Kreditaufnahme zu begrenzen. Je höher die Kreditaufnahme, umso höhere Anforderungen sind an die Zumutbarkeit der Anstrengungen zu stellen. Die Prinzipien der Erforderlichkeit und Angemessenheit sind bei der Abwägung zwischen Kreditaufnahme und dem Einsatz vorhandener Ressourcen zur Bewältigung der Krise einzubeziehen.

Finanzierungsalternativen nicht ausgeschöpft

Im Rahmen seiner Entscheidung über eine Kreditaufnahme hat das Land mögliche Finanzierungsalternativen in die Abwägung einzubeziehen. Es liegt auf der Hand, dass die Ermessensspielräume für ein Land ohne finanzielle Reserven deutlich eingeschränkter sind als für ein Land mit finanziellen Reserven.

Erforderlich ist somit zunächst, entsprechende Finanzierungsalternativen zu benennen und anschließend den Einsatz dieser Mittel für die Bewältigung der Krise anstelle einer Kreditaufnahme unter Einbeziehung des ursprünglichen Verwendungszwecks der Mittel abzuwägen. Für den LRH ist aus dem Gesetzentwurf nicht erkennbar, dass die Landesregierung entsprechende Abwägungen im erforderlichen Umfang vorgenommen hat.

Aus Sicht des LRH sind in diese Abwägung insbesondere weitere Mittel aus bestehenden Sondervermögen und Rücklagen einzubeziehen:

Allgemeine Rücklage

Die Allgemeine Rücklage weist nach Berechnung des LRH zum jetzigen Zeitpunkt einen ungebundenen Bestand von rd. 1,2 Mrd. € auf. Sie dient gem. § 62 Satz 5 LHO dem Haushaltsausgleich und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen.

Aus Sicht des LRH sollte die Allgemeine Rücklage ganz oder zumindest überwiegend zur Bewältigung der Notsituation eingesetzt werden, um die Kreditaufnahme zu verringern.

Sondervermögen Digitalisierung

Für investive Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung hat das Land ein Sondervermögen errichtet und mit insgesamt 1 Mrd. € ausgestattet. Auch einige mit dem Zweiten Nachtragshaushalt vorgesehene Maßnahmen haben ihren Schwerpunkt im Bereich der Digitalisierung. Beispielsweise sind 150 Mio. € für den Breitbandausbau und 30 Mio. € für das Vorziehen von Digitalisierungsmaßnahmen in verschiedenen Geschäftsbereichen vorgesehen. Der LRH regt daher an zu prüfen, in welchem Umfang diese Maßnahmen entsprechend der Zweckbestimmung aus dem Sondervermögen Digitalisierung finanziert werden können. Auch hierdurch ließe sich die Kreditaufnahme verringern.

Wirtschaftsförderfonds

Auch zum Sondervermögen Wirtschaftsförderfonds bestehen Ziel-Überschneidungen. Beispielsweise sieht der Zweite Nachtragshaushalt Niedrigschwellige Investitions- und Innovationshilfen für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) in Höhe von 410 Mio. € und Startup-Förderungen in Höhe von 100 Mio. € vor.

Aus Sicht des LRH wäre auch hier zu prüfen, inwieweit für Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung im Rahmen des dort vorhandenen Bestands eine Finanzierung aus dem Wirtschaftsförderfonds in Betracht kommt.

Niedersächsische Landesversorgungsrücklage

Die Niedersächsische Landesversorgungsrücklage weist zum 31.12.2019 einen Bestand von rd. 700 Mio. € aus. In der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung des Landes ist weder eine Entnahme noch eine Zuführung von Mitteln zu dieser Rücklage vorgesehen.

Die Frage der künftigen Bewältigung der stetig steigenden Versorgungslasten ist für den LRH von hoher Bedeutung. Ein aktuelles Konzept der Landesregierung zur Bewältigung der künftigen Versorgungslasten, das die Landesversorgungsrücklage einbezieht, ist jedoch für den LRH nicht erkennbar.

In Anbetracht des hohen Kreditbedarfs in der jetzigen Notsituation ist daher aus Sicht des LRH zu prüfen, ob diese nicht mit einer konkreten Zielplanung hinterlegten Mittel als Deckungsmittel für die Versorgungsausgaben des Haushaltsjahres 2020 eingesetzt werden sollten. Die hierdurch erzielten Einsparungen im laufenden Haushalt stünden zur Bewältigung der Krise und gleichzeitig zur Reduzierung der Kreditaufnahme zur Verfügung. Dies wäre gleichermaßen nachhaltig, weil der Landeshaushalt künftig durch eine geringere Tilgungsverpflichtung entlastet würde.

Ausgabeansätze teilweise zweifelhaft

Der Zweite Nachtragshaushalt 2020 soll nach dem Willen der Landesregierung mit Ausnahme einer Globalen Minderausgabe in Höhe von 120 Mio. € ausschließlich kreditfinanziert werden. Die im Rahmen des Nachtragshaushalts gemeldeten Bedarfe sind daher in diesem besonderen Fall nicht allein unter dem Aspekt politischer Zielsetzungen zu betrachten. Vielmehr treten das Erfordernis der Zweckbindung an die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation und der Grundgedanke des verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbots hinzu. Nur wenn auch diese Kriterien erfüllt sind, ist aus Sicht des LRH eine Finanzierung der Maßnahmen durch Aufnahme neuer Kredite gerechtfertigt.

Veranschlagung von Vorsorgemitteln

Die Veranschlagung von Vorsorgemitteln in Höhe von 500 Mio. € für Maßnahmen, die ggf. im weiteren Verlauf der Pandemie erforderlich werden und für etwaige weitere Kofinanzierungen ergänzender Bundesmittel ist aus Sicht des LRH mit Blick auf deren Kreditfinanzierung als unzulässig abzulehnen.

Der dringende Bedarf für 2020 ist nicht nachgewiesen und in Anbetracht des aktuellen Mittelabflusses und der hohen Flexibilität in der Bewirtschaftung, die das Sondervermögen der Landesregierung bietet, auch nicht wahrscheinlich. Zuführungen zum Sondervermögen bei einem konkreten Mittelbedarf sind auch später noch möglich.

Konjunkturstabilisierende Maßnahmen des Landes

Verschiedene Ausgabeansätze sollen dazu dienen, die Konjunktur im Land zu stabilisieren. Dies betrifft insbesondere die von der Landesregierung benannte „Säule Wirtschaft“ und die „Säule sonstige Corona-Hilfen“. Bei einzelnen dieser Maßnahmen hat der LRH bezüglich des Veranlassungszusammenhangs zur Bewältigung der Pandemie Zweifel. Für die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands des Art. 71 Abs. 4 NV ist jedoch eine klare Kausalität zwischen Notsituation und dem in Anspruch genommenen Kreditfinanzierungsbedarf erforderlich. Zweifel hat der LRH z. B. bezogen auf die Maßnahmen zu Förderungen im Bereich Wald, aber auch bei der Innovationsförderung im Bereich Wasserstoff, der Erneuerbare Energien-Offensive und dem Themenfeld Elektromobilität sowie Ladesäulen.

Hinzu kommt, dass verschiedene beabsichtigte Maßnahmen in Wirtschaftsbereichen greifen sollen, die weniger deutlich vom Wirtschaftseinbruch betroffen sind und die offensichtlich auch keine Unterauslastung aufweisen. Dies trifft insbesondere auf die Baumaßnahmen zu, wie z. B. die Maßnahmen zur energetischen Sanierung und das Rad- und Radwegesonderprogramm, die im Baugewerbe wirken werden. Zur Sicherstellung der Wirksamkeit von konjunkturstabilisierenden Maßnahmen ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Maßnahmen tatsächlich negative konjunkturelle Entwicklungen dämpfen und nicht tendenziell prozyklisch wirken.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, im Einzelfall zu prüfen, ob die Empfänger tatsächlich bedürftig sind. Beispielhaft soll hier auf die energetischen Sanierungsmaßnahmen an der Leibniz Universität Hannover, Technischen Universität Braunschweig und Georg-August-Universität Göttingen verwiesen werden. Das Land will hierfür Mittel in Höhe von 120 Mio. € zur Verfügung stellen, obwohl diese Hochschulen über hohe Rücklagen verfügen, die sie für diese Zwecke einsetzen könnten.

Der LRH hält es daher für erforderlich, bei den vorgesehenen konjunkturstabilisierenden Maßnahmen des Landes, die der „Säule Wirtschaft“, aber auch der „Säule sonstige Corona-Hilfen“ zugeordnet sind, den Veranlassungszusammenhang zur Krisenbewältigung deutlicher erkennbar und ausführlicher zu begründen. Hierfür ist aus Sicht des LRH eine umfassende Konkretisierung der Maßnahmen im Finanzierungsplan vorzunehmen. Sollte die Konkretisierung jetzt noch nicht möglich sein, ist zu hinterfragen, ob einzelne Maßnahmen bereits veranschlagungsreif sind. Alternativ käme dann eine Berücksichtigung im Haushalt 2021 in Betracht.

II. Der LRH sieht durch den Zweiten Nachtragshaushalt und das Covid-19-Sondervermögen wesentliche Haushaltsgrundsätze beeinträchtigt:

Zur Errichtung des Covid-19-Sondervermögens nahm der LRH am 06.05.2020 bereits im Ausschuss für Haushalt und Finanzen Stellung. Aus Sicht des LRH ist ein besonderer Grund für die Errichtung des Sondervermögens nach wie vor nicht ausreichend belegt. Zudem zeigt sich erneut, dass das Sondervermögen wesentliche Haushaltsgrundsätze und die Transparenz des Gesamthaushalts beeinträchtigt.

Änderung des Covid-19-Sondervermögensgesetzes

Der LRH begrüßt, dass das Land mit der Änderung des Covid-19-Sondervermögensgesetzes plant, die Zweckbestimmung des Sondervermögens durch einen abschließenden Katalog weiter zu konkretisieren. Gleichwohl gilt auch hier, dass der Finanzierungsplan deutlich aussagekräftiger als vorliegend ausgestaltet werden sollte. Insbesondere müssen die Bezeichnungen oder Erläuterungen der Maßnahmen den Covid-19-Bezug deutlich erkennen lassen. Hilfreich wäre auch eine Kategorisierung der verschiedenen Maßnahmen (Sofort- und Überbrückungshilfe, Entschädigungsleistung usw.), um deren Einordnung zu erleichtern.

Das Covid-19-Sondervermögensgesetz soll auch dahingehend geändert werden, dass Ausgaben nur noch aus dem Sondervermögen geleistet werden dürfen, wenn bis 31.12.2022 eine entsprechende rechtliche Verpflichtung begründet wurde. Aus Sicht des LRH ist erfreulich, dass das Gesetz künftig zumindest einen engeren zeitlichen Zusammenhang der Ausgaben zur jetzigen Notsituation vorsehen soll. Insbesondere wegen der überwiegenden Kreditfinanzierung des Sondervermögens hält der LRH es dennoch nach wie vor für geboten, eine Befristung des Sondervermögens auf den 31.12.2021 vorzusehen und die Entscheidung einer Aufrechterhaltung des Sondervermögens von der weiteren Entwicklung der Pandemie abhängig zu machen.

Schein-Transparenz des Sondervermögens

Die Landesregierung hebt hervor, dass die Mittel zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie im Sondervermögen klar getrennt werden und damit für mehr Transparenz sorgen. Hier handelt es sich nach Auffassung des LRH allerdings nur um eine Schein-Transparenz. Das Sondervermögen bündelt zwar die Mittel, die das Land zur Covid-19-Bewältigung einsetzen will. Bezogen auf den Gesamthaushalt ist jedoch keine erhöhte Transparenz gegeben:

Es bestehen vielfältige Überschneidungen zu anderen aus dem Kernhaushalt bereits finanzierten Maßnahmen. Hierzu gehören beispielsweise die Niedrigschwellige Investitions- und Innovationsförderung für KMU, Elektromobilität, Startup-Förderungen und der Breitbandausbau. Insoweit bestehen auch Abgrenzungsproblematiken zu anderen Sondervermögen und zu Ausgaben, die mit anderer Schwerpunktsetzung eine gleiche Zielrichtung verfolgen. Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen der energetischen Sanierung, Klimaschutzmaßnahmen und Digitalisierungsmaßnahmen. Die Transparenz des Gesamthaushalts wird damit durch das Sondervermögen deutlich verringert. Mehrfachförderungen und damit der unwirtschaftliche Einsatz von Haushaltsmitteln können nicht ausgeschlossen werden.

Darüber hinaus bleibt es bei der Kritik, dass das Sondervermögen als Extrahaushalt wesentliche Haushaltsgrundsätze beeinträchtigt, ohne dass ein sachlicher Grund für dessen Errichtung vorliegt. Die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit, Jährlichkeit und Klarheit des Haushaltsplans, die durch Extrahaushalte grundsätzlich eingeschränkt sind, dienen ebenso der Transparenz des Gesamthaushalts.

Entscheidung über Kreditermächtigung für jedes Haushaltsjahr gesondert treffen

Das Sondervermögen führt zu einer Durchbrechung der Jährlichkeit des Haushaltsplans. Die für die Bewältigung der Notsituation zur Verfügung gestellten Mittel werden überjährig im Sondervermögen gesichert.

Das Sondervermögen führt zu einer Vermischung von Ausgabebedarfen der Haushaltsjahre 2020 bis 2022. Eine klare Herleitung des Zusammenhangs zwischen Krisenbewältigung und hierfür erforderlicher Kreditaufnahme ist erschwert. Die Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit werden hierdurch beeinträchtigt.

Aus Sicht des LRH sollte die entsprechende Entscheidung über eine Kreditaufnahme daher für jedes Haushaltsjahr gesondert, und zwar auf Basis der jeweiligen Bedarfe für das entsprechende Haushaltsjahr getroffen werden. Auf diese Art und Weise kann der dynamischen Entwicklung der Pandemie besser Rechnung getragen werden.

Zudem ist die Frage der Erforderlichkeit der Kreditaufnahme im Haushaltsaufstellungsverfahren 2021 unter anderen Aspekten zu betrachten als im laufenden Haushaltsjahr. Hier wären in die Abwägung, ob Finanzierungsalternativen zur Verfügung stehen, in höherem Maße auch Umschichtungs- und Konsolidierungspotenziale einzubeziehen.

Ausschöpfung der Kreditermächtigungen in voller Höhe unter Vorbehalt stellen

Die Zuführung der Mittel in das Sondervermögen hat zur Folge, dass die Kredite in Höhe von rd. 6,4 Mrd. € in voller Höhe aufgenommen werden müssen. Es ist somit nicht sichergestellt, dass die notlagenbedingt eingeräumten Kreditermächtigungen nur in der Höhe ausgeschöpft werden, in der sie für die Bewältigung der Notsituation erforderlich sind. Dies ist aus Sicht des LRH problematisch, da in einigen Fällen Zweifel bestehen, dass die Mittel tatsächlich noch im Haushaltsjahr 2020 benötigt werden. Der Bezug zum Haushaltsjahr 2020 muss aber für den Nachtragshaushalt 2020 eindeutig gegeben sein.

Nicht verausgabte Mittel im Sondervermögen unterliegen am Ende des Haushaltsjahres auch nicht dem Grundsatz der Gesamtdeckung, sondern verbleiben im Sondervermögen. Da aus dem Sondervermögen auch die Tilgung der aufgenommenen Kredite finanziert werden darf, könnte dies sogar dazu führen, dass die nicht verausgabten, kreditfinanzierten Mittel zur Tilgung eben dieser Kredite verwendet werden.

Der LRH regt daher an, die Zuführung der Mittel zum Sondervermögen im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushalts zumindest teilweise unter den Vorbehalt der Einwilligung des Landtages zu stellen, also einen Sperrvermerk gem. § 22 Satz 3 LHO auszubringen.

III. Der LRH erwartet erste deutliche Einspar- und Konsolidierungsbeiträge für den Haushalt 2021:

In den vergangenen Monaten standen die Krisenbewältigung und die Umsetzung verschiedener Maßnahmen einschließlich der Sicherstellung der Finanzierung dieser Maßnahmen im Vordergrund. Zugleich wird das Land sich weiterhin auf ähnliche oder neue Herausforderungen einstellen müssen. Trotz der Krise sollte nach Auffassung des LRH an dem Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik festgehalten werden.

Die Einsparungen der Landesregierungen für den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 beschränken sich auf eine Globale Minderausgabe von lediglich 120 Mio. €, der eine geplante Kreditaufnahme von rd. 6,4 Mrd. € gegenübersteht. Der LRH hat daher die Erwartung, dass das Land ab dem Haushalt 2021 zu deutlichen Einspar- und Konsolidierungsmaßnahmen kommt. Auch Umschichtungen aufgrund erforderlicher Prioritätensetzungen sind aus Sicht des LRH dringend erforderlich.

Der LRH bedauert, dass die Landesregierung sich zu diesen Fragen im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 noch nicht äußert. Auch für den Zweiten Nachtragshaushalt ist die Frage der künftigen Prioritäten und der Entwicklung des Gesamthaushalts von hoher Bedeutung. Die Einbeziehung eines Ausblicks auf den Haushalt 2021 wäre daher für die hier durchzuführenden Beratungen sinnvoll.

Dr. v o n K l 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