

Die Präsidentin

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Mitglieder des
Haushalts- und Finanzausschusses
des Thüringer Landtags
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Zweites Gesetz zur Änderung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefondsgesetz
Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
Äußerung nach § 111 GO-LT

Rudolstadt
6. Oktober 2022

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zu den beiden o.g. Gesetzentwürfe gibt der Rechnungshof nach § 111 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags die folgenden Hinweise.

I. Grundsätzliche Anmerkungen zu beiden Gesetzentwürfen

Derzeit werden sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene Beratungen zu Hilfspaketen im Zuge der Energiekrise beraten. Der Rechnungshof empfiehlt – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen aus dem Management der Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise – dringend, dass vor einer Entscheidung des Thüringer Landtags die endgültigen Beschlüsse auf Bundesebene abgewartet werden. Insbesondere muss Klarheit darüber bestehen, welche konkreten Maßnahmen der Bund gewährt und mit welchem Anteil der Freistaat Thüringen diese mitfinanziert. Erst danach sollte das Land über erforderliche Ergänzungsmaßnahmen entscheiden.

Vorzeitige Beschlüsse des Landes bergen das Risiko, dass es zu unerwünschten Doppelförderungen kommt. Auch ist denkbar, dass in den geplanten Bundesprogrammen eventuell nicht berücksichtigte Sachverhalte dann nicht auf Landesebene einbezogen werden könnten.

Bislang liegt seitens des Landes offensichtlich noch keine ausreichende Bedarfsermittlung für das Volumen des geplanten Sondervermögens vor.

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

Die diskutierten Beträge der „notwendigen“ Volumina für Hilfsmaßnahmen variieren zwischen 10 und 400 Mio. EUR.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Landesmittel (695 Mio. EUR) im Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds 2020 unter Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestands nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO kreditfinanziert wurden. Die Kreditaufnahme war seinerzeit zulässig zum „Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigt [hat]“ (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 ThürLHO).

Nach diesem Wortlaut war die notlagenbedingte Kreditaufnahme u. a. an zwei elementare Voraussetzungen geknüpft. Es musste ein konkreter Veranlassungszusammenhang zwischen der Neuverschuldung und der Notsituation bestehen („infolge“). Sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen müssen final auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation gerichtet sein.¹

Daraus leitet sich ab, dass eine Umwidmung der im Zuge der Corona-Pandemie kreditfinanzierten Mittel für andere Zwecke zumindest nicht ohne ausreichende Begründung erfolgen kann. Grundsätzlich sind diese Mittel, sofern sie für den ursprünglichen Zweck der Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie nicht mehr benötigt werden, in den Kernhaushalt zurückzuführen und für die Schuldentilgung zu verwenden. Darauf hatte der Rechnungshof schon in der Vergangenheit mehrfach hingewiesen. Sollte nun eine Umwidmung – so wie mit beiden Gesetzentwürfen beabsichtigt – von ursprünglich kreditfinanzierten Mitteln erfolgen, so würde dies eine Begründung erfordern, die den Ansprüchen der ursprünglichen Kreditaufnahme nach § 18 Abs. Nr. 2 ThürLHO genügen müsste („Feststellung der Notlage“). Dass es zu einer solchen Umwidmung von kreditfinanzierten Mitteln kommt, scheint derzeit nach Vorlage der Gesetzentwürfe nicht ausgeschlossen. Zwar hat der Haushaltsgesetzgeber 2022 nochmals 82 Mio. EUR nicht kreditfinanzierte Mittel in das Sondervermögen zugeführt, je nach Stand der „freien Mittel“ – zuletzt wurden 90 bis 100 Mio. EUR genannt – würde die Umwidmung diese Summe jedoch übersteigen.

Hinsichtlich der Feststellung der Notlage ist zudem auf die zweite Voraussetzung – die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage – hinzuweisen. Der Rechnungshof hatte schon in der Corona-Krise stets die Auffassung vertreten, dass die vorhandene Haushaltsausgleichsrücklage vorrangig gegenüber einer Neuverschuldung in Anspruch genommen werden sollte. Die jüngsten Urteile der Verfassungsgerichte der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz bestätigen diese Auffassung.² Sofern der Gesetzgeber von einer Ausschöpfung der finanziellen Möglichkeiten (Einsparungen/Umschichtungen im Haushalt, Rücklagenentnahmen) absieht, muss er dies in jedem Fall sorgfältig begründen.

¹ Vgl. Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021, P.St. 2783, P.St. 2827, Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, VGH N 7/21.

² Ebenda.

In Anbetracht der bislang öffentlich diskutierten Finanzvolumina für etwaige Hilfspakete des Landes zur Abmilderung der Energiekrise kommt der Rechnungshof zu der Auffassung, dass die Finanzlage des Landes derzeit nicht erheblich beeinträchtigt ist. Die Haushaltsausgleichsrücklage beläuft sich zum Ende des Jahres 2022 planmäßig noch auf 1,04 Mrd. EUR. Zudem ist eine Inanspruchnahme der Rücklage im laufenden Jahr in der veranschlagten Höhe von 512 Mio. EUR wahrscheinlich nicht erforderlich.

Eine Haushaltsausgleichsrücklage wird originär zum Ausgleich von externen Schocks geführt und soll gerade nicht zur Finanzierung von neuen Ausgabewünschen in künftigen Haushaltsjahren eingesetzt werden. Im Ergebnis sieht der Rechnungshof derzeit genügend finanzielle Spielräume für den Haushaltsgesetzgeber und die Landesregierung, um auf die aktuelle Krise auch innerhalb des Kernhaushalts reagieren zu können. Sobald Klarheit über das erforderliche Finanzvolumen der Hilfsmaßnahmen herrschen sollte, könnte ein entsprechender Nachtragshaushalt mit einem neuen Kapitel für die Hilfsmaßnahmen verabschiedet werden. Zur Deckung könnte auf die Haushaltsausgleichsrücklage sowie auf etwaige Steuermehreinnahmen zurückgegriffen werden. Sollten in der Zwischenzeit tatsächlich unvorhersehbare und unabweisbare Ausgaben nötig werden, könnte die Landesregierung diese gemäß § 37 ThürLHO jederzeit auch aus dem Vollzug des Haushalts leisten, wobei die Voraussetzungen der Unabweisbarkeit und Unvorhersehbarkeit im Zweifel eng auszulegen sind. Gerade die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie haben gezeigt, dass der Staat auch im Rahmen des Kernhaushalts im Zweifel äußerst zügig reagieren kann. Die Lösung über ein Sondervermögen mit dem Zeitdruck („schnell und unkompliziert reagieren“) zu begründen, verfängt deshalb aus Sicht des Rechnungshofs nicht.

II. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Der Gesetzentwurf konkretisiert in § 2 Abs. 2 sowohl die Zwecke als auch die Anspruchsberechtigten für Hilfen im Zuge der Energiekrise näher. Dies ist im Sinne der Bestimmtheit des Gesetzentwurfs grundsätzlich zu begrüßen. Nichtsdestotrotz scheint es hinsichtlich der konkreten Auslegung der aufgelisteten Tatbestände bzw. Anspruchsberechtigten in der Umsetzung erhebliche Auslegungsspielräume zu geben. Dem von der Regierung einzubringenden Wirtschaftsplan sowie den in der Verwaltung zu erstellenden Richtlinien käme in der Umsetzung eine hohe Bedeutung hinsichtlich der zielgenauen Ausgestaltung der Hilfeleistungen zu.

Die Festlegung der Quote für die Verwendung der Mittel aus dem Fonds in § 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfs ist aus Sicht des Rechnungshofs problematisch. Es bleibt unklar, worauf sich die Quote tatsächlich bezieht. In der derzeitigen Fassung würde sich die Quote auf die gesamten Mittel des Fonds beziehen und nicht nur auf die noch „freien Mittel“. Im Ergebnis dürfte das Einhalten der Quote wohl schon bei Verabschiedung des Gesetzes nicht mehr umsetzbar sein, da im Laufe des Jahres schon mehr als 15 % der etatisierten Mittel für Corona-Maßnahmen abgefließen sein dürften.

Die Formulierung ist hinsichtlich des Gewollten zu überarbeiten. Es ist dann ein neuer Wirtschaftsplan zu erstellen, der den neuen Aufgabenbereichen die Mittel entsprechend den genannten Quoten zuweist. Diese Mittelzuweisung ginge zulasten der bereits vorhandenen Titel.

Die Unbestimmtheit der Formulierung in § 5 des Gesetzentwurfs ist unüblich. Aus Sicht des Rechnungshofs muss hier ein konkreter Betrag festgeschrieben werden.

Die Verlängerung der Laufzeit bis 2024 erscheint sachgerecht.

III. Gesetzentwurf der Fraktionen DIE Linke, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Der Entwurf der Regierungsfractionen sieht eine Erweiterung der Zwecke des Sondervermögens hinsichtlich der Energiekrise vor und die Verlängerung der Laufzeit bis 2023.

Die oben gemachten Ausführungen hinsichtlich der Bedeutung des Wirtschaftsplans und der Umsetzung mittels Richtlinien gilt für diesen Gesetzentwurf somit umso mehr. Die Mittel für Hilfsmaßnahmen als Reaktion auf die Energiekrise könnten nach diesem Gesetzentwurf nur durch Mittelumschichtungen im vorhandenen Wirtschaftsplan bereitgestellt werden. Eine erneute Zuführung ist nicht vorgesehen.

IV. Fazit

Abschließend appelliert der Rechnungshof an den Haushaltsgesetzgeber, die Verhandlungen auf Bundesebene abzuwarten. Ein vorschneller Alleingang Thüringens sollte – auch aus den Erfahrungen der Corona-Krise heraus – vermieden werden.

Die Umwidmung und Vermengung der Mittel und Maßnahmen zur Überwindung der Corona-Krise mit den nun beabsichtigten Maßnahmen in Folge der Energiekrise sieht der Rechnungshof kritisch. Aus Sicht des Rechnungshofs ist eine Reaktion im Rahmen des Kernhaushalts möglich und deshalb im Sinne des Grundsatzes der Jährlichkeit des Haushalts zu bevorzugen. Eine Entkopplung vom Haushaltsplan und vom Haushaltsgesetz sollte unterbleiben.

Vorsorglich weist der Rechnungshof darauf hin, dass eine weitere Zuführung über eine notlagenbedingte Neuverschuldung aus Sicht des Rechnungshofs derzeit nicht zu Disposition steht. Ggf. notwendig werdende Hilfsmaßnahmen sind zunächst aus der Haushaltsausgleichsrücklage zu finanzieren. Diese räumt dem Haushaltsgesetzgeber aktuell noch erhebliche Handlungsspielräume ein. In diesem Zusammenhang sei auch auf die grundgesetzlich festgeschriebene symmetrische Rückführung der Notlagenkredite hingewiesen. § 18 Abs. 3 ThürLHO sieht eine Tilgung innerhalb von acht Jahren vor. Es ist daher auch im Interesse des Haushaltsgesetzgebers, auf eine Neuverschuldung zu verzichten, um nicht in zukünftigen Jahren gänzlich finanzpolitische Spielräume zu verlieren. Schon heute belaufen sich die Tilgungsverpflichtungen aus den Corona-Krediten und dem Thüringer Nachhaltigkeitsmodell auf über 200 Mio. EUR

pro Jahr (Tendenz steigend). Zudem dürfte die Zinsbelastung für den Haushalt aufgrund der aktuellen Leitzinserhöhungen schon bald wieder spürbar ansteigen.

Mit freundlichen Grüßen