Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung

zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie

Hauptband

Düsseldorf, 28.03.2022

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis…..……..……I - II

I. Vorbemerkungen.....1

II. Hintergrund der drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie.....5

1. Rechtslage 5
2. Bisherige Bewertung des Landesrechnungshofs zur Systematik des NRW-Rettungsschirms.....9
3. Umsetzung der Finanzierungen über den NRW-Rettungsschirm.....10
4. Bundesmittel für Corona-Maßnahmen 11

III. Prüfung des Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise.....13

1. Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm....14
2. Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm.....20
3. Fazit und Empfehlungen 36

IV. Prüfung der Fördermaßnahmen unter den Corona-Sofortmaßnahmen 39

1. Wesentliche Prüfungsergebnisse.....43
2. Fehlender Corona-Bezug.....49
3. Nicht nachvollziehbares Finanzvolumen 54
4. Abweichungen von den Beschlüssen des Haushalts- und Finanzausschusses.....59
5. Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen 68
6. Defizite bei Monitoring und / oder Erfolgskontrolle 74
7. Fazit und Empfehlungen 78

V. Prüfung der Maßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie – Prüfung der NRW-Soforthilfe 2020.....83

1. Ausgangslage Nordrhein-Westfalen.....84

2. Rechtsgrundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens 88
3. Risiken des Auszahlungskonzeptes 90
4. Fiktiver Unternehmerlohn als faktische Mindestförderung 91
5. Unzureichende organisatorische Begleitmaßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie 94
6. Antrags-, Bewilligungs- und Rückmeldeverfahren – unzulängliche Angaben und Kontrollen 99
7. Notwendigkeit von Ex-post-Prüfungen 103

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
Drs.	Drucksache
etc.	et cetera
FAQ	frequently asked questions
ff.	folgend(e)
FM	Ministerium der Finanzen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
HHG 2020	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) in der Fassung durch das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 und das Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020
HHG 2021	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)
HHG 2022	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022)
i. d. R.	in der Regel
i. H. v.	in Höhe von
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

i. V. m.	in Verbindung mit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MWIDE	Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NHHG 2020	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020)
Nr(n).	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW-Rettungs-schirmgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise
o. g.	oben genannt(e/r)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
rd.	rund
Rdn(rn).	Randnummer(n)
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
u. a.	unter anderem
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschriften
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

I. Vorbemerkungen

Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 ging eine gravierende Beeinträchtigung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland einher. Neben vielfältigen vorbeugenden und gesundheitserhaltenden Maßnahmen waren weitreichende Beschränkungen des öffentlichen Lebens wie auch in der Wirtschaft erforderlich. Für die betroffenen Bereiche beschlossen die Regierungen des Bundes und der Länder umfassende Unterstützungsmaßnahmen.

Zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise initiierte die nordrhein-westfälische Landesregierung ein umfassendes Maßnahmenpaket.[1] Zum einen beschloss der Landtag daraufhin das „Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHHG 2020)“[2]. Zum anderen wurde mit dem „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz)“[3] ein Sondervermögen des Landes errichtet.[4] Die beiden Gesetze verabschiedete der Landtag am 24.03.2020; sie traten am gleichen Tag (NRW-Rettungsschirmgesetz) bzw. mit Wirkung vom 01.01.2020 (NHHG 2020) in Kraft.

Nach dem politischen Willen sollte „ein Rettungsschirm mit umfassenden Maßnahmen zum Schutz von Unternehmen und Arbeitsplätzen gespannt“ werden.[5] Zweck des Sondervermögens sei es, „dem Landeshaushalt ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen,

---

1 Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz), Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache (Drs.) 17/8882 vom 23.03.2020, S. 5.

2 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NHHG 2020, Drs. 17/8881 vom 23.03.2020. Das Gesetz wurde verkündet im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2020 Nr. 8 vom 24.03.2020, Seiten 189 bis 192.

3 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NRW-Rettungsschirmgesetz, Drs. 17/8882. Das Gesetz wurde verkündet im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2020 Nr. 8 vom 24.03.2020, Seiten 186 bis 188.

4 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NHHG 2020, Drs. 17/8881, S. 12 und zum NRW-Rettungsschirmgesetz, Drs. 17/8882, S. 5.

5 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NRW-Rettungsschirmgesetz, Drs. 17/8882, S. 1.

um die Folgen der Corona-Krise in Nordrhein-Westfalen abzufedern“.[6] Damit solle „entsprechend der aktuellen Situation unbürokratisch und schnell gehandelt werden können“.[7]

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den Umgang der Landesregierung und die Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (HFA) mit der Corona-Pandemie zum Gegenstand von drei Prüfungen gemacht. Bei der Bewertung seiner Feststellungen hat er die Besonderheiten der Corona-Pandemie nicht außer Acht gelassen. Als Besonderheit hat der LRH zum einen den Umstand berücksichtigt, dass es sich insoweit um eine Ausnahmesituation handelte, in der herkömmliche Entscheidungskriterien und -verfahren oftmals nicht herangezogen werden konnten. Zum anderen hat er auch in den Blick genommen, dass eine Vielzahl von Maßnahmen in einer Situation zu treffen waren, die von einer großen Unsicherheit hinsichtlich der weiteren Entwicklung und einem hohen Zeitdruck geprägt war. Der LRH erkennt insbesondere ausdrücklich an, dass die handelnden Personen in ganz erheblichem Umfang einen überobligatorischen Einsatz gezeigt haben.

So war der Landtag gefordert, in sehr kurzer Zeit die gesetzlichen Grundlagen in Gestalt des NHHG 2020 und des NRW-Rettungsschirmgesetzes zu schaffen. Zudem musste für einen nunmehr bereits zwei Jahre währenden Zeitraum ein Verfahren zur Bewilligung der finanziellen Mittel gelebt werden, das bei aller gebotenen Eile zur Finanzierung der jeweiligen Maßnahmen die Rechte des Haushaltsgesetzgebers hinreichend absicherte. Insoweit hat der HFA anstelle des Parlaments die jeweiligen Bewilligungen vom Maßnahmen beschlossen.

Die zuständigen Stellen der Exekutive waren dieser Ausnahmesituation im Besonderen ausgesetzt. Das hat der LRH insbesondere bei der Bewertung der von den Ressorts in der damaligen Situation zu treffenden Prognoseentscheidungen berücksichtigt. Er weist allerdings schon an dieser Stelle darauf hin, dass die genannten Umstände und der hohe Zeitdruck nicht bei allen Maßnahmen in gleichem Umfang festzustellen waren.

---

6 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NHHG 2020, Drs. 17/8881, S. 12.

7 Gesetzentwurf der Landesregierung zum NRW-Rettungsschirmgesetz, Drs. 17/8882, S. 5.

Zudem ist festzustellen, dass der durch den Gesetzgeber und den HFA gesetzte Rahmen der Exekutive keine darüber hinausgehenden Befugnisse einräumt. Vielmehr ist diese selbst in einer Ausnahmesituation, wie bspw. der Corona-Pandemie, an die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden.

Mit Blick auf die große finanzielle Belastung des Landeshaushalts, die sich aus der Corona-Pandemie für sehr lange Zeit ergeben wird, hält es der LRH für geboten, dem Landtag über seine Feststellungen bei den drei Prüfungen zu berichten sowie zugleich Handlungsempfehlungen für die aktuelle Situation und vergleichbare Herausforderungen in der Zukunft zu geben.

In der ersten Prüfung hat der LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung des NRW-Rettungsschirms einschließlich seiner Verwaltung in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 geprüft. Seine Feststellungen zur Höhe und der Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sowie die auf das (in **Abschnitt II** dargestellte) Verfahren bezogenen Empfehlungen finden sich in dem nachstehenden **Abschnitt III**.

Die zweite Prüfung hat der LRH in insgesamt acht Ressorts durchgeführt. Sie befasste sich jeweils mit Maßnahmen, mit denen Dritte[8] Finanz- oder Sachmittel des Landes erhielten.[9] In der ressortübergreifenden Querschnittsbetrachtung wurden die Maßnahmen untersucht, bei denen die Vorlage an den HFA ein Volumen von 10 Mio. € oder mehr hatte und bei denen der HFA seine Zustimmung bis zum 31.08.2020 erteilt hat. Konkret bezog sich die Prüfung vorrangig auf die Herbeiführung der Beschlüsse des HFA und deren Umsetzung auf der Ebene der Ressorts. Einzelne Förderfälle wurden grundsätzlich nicht untersucht. Die wesentlichen Feststellungen und die auf dieser Grundlage ausgesprochenen Empfehlungen sind unter **Abschnitt IV** aufgeführt. Zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen bei den Ressorts ist zudem ein **Ergänzungsband** zu diesem Bericht beigefügt.

---

8 Dritte in diesem Sinne sind außerhalb des Landes stehende natürliche oder juristische Personen mit Ausnahme der Körperschaften und Anstalten, die in der Trägerschaft des Landes stehen.

9 Beschaffungsmaßnahmen, bei denen das Land Mittel zum Erwerb von Waren (z. B. Schutzausrüstungen) oder Dienstleistungen für sich oder für zugeordnete Anstalten oder Körperschaften (z. B. Hochschulen, Universitätsklinika) aufgewendet hat, waren nicht Prüfungsgegenstand.

Die dritte Prüfung des LRH hat im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) stattgefunden. Sie bezog sich auf das Verfahren „NRW-Soforthilfe 2020“. In der Prüfung wurde im Wesentlichen der Frage nachgegangen, ob das Antrags- und Bewilligungsverfahren eine nicht nur schnelle, sondern auch fehlerfreie Auszahlung der Mittel an die Betroffenen gewährleistete. Die in dieser Prüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen und darauf bezogenen Empfehlungen des LRH finden sich unter **Abschnitt V**.

Bevor die Prüfungen vorgestellt werden, wird im folgenden **Abschnitt II** zunächst die durch das NHHG 2020 und das NRW-Rettungsschirmgesetz geschaffene Systematik und die damit verfolgte Konzeption vorgestellt. Auch die hierzu bereits in der Vergangenheit ergangene Einschätzung des LRH wird skizziert.

II. Hintergrund der drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie

1. Rechtslage

Durch Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) wurde die Schuldenbremse für die Haushalte von Bund und Ländern eingeführt. Die Haushalte sind gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können allerdings nach Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG u. a. eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, treffen. Für die Ausnahmeregelung ist nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG sieht vor, dass die Länder die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen regeln und dass Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG nur entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.

Mit der Einführung der Schuldenbremse sollten – angesichts der in der Vergangenheit stark angestiegenen Schuldenlast von Bund und Ländern – die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, um die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern.[10] Die vorgesehene Ausnahmeregelung sollte die Handlungsfähigkeit des Staates im Fall von Naturkatastrophen oder den o. g. außergewöhnlichen Notsituationen gewährleisten.[11]

Zum 01.01.2020 sind auf der Grundlage von Art. 109 Abs. 3 Satz 1, Satz 2, 2. Alt. und Satz 5 GG folgende landesrechtliche Regelungen zur Schuldenbremse in Kraft getreten:

---

[10] BT-Drs. 16/12410, A. Problem und Ziel, S. 1.

[11] BT-Drs. 16/12410, B. Lösung, S. 1 f.

- § 18a Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO)[12], wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.
- § 18a Abs. 2 LHO, wonach von diesem Grundsatz in Ausnahmesituationen i. S. v. § 18b LHO abgewichen werden kann.
- § 18b Satz 1 LHO, wonach im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, mit Zustimmung des Landtages ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zulässig ist.
- § 18b Satz 2 LHO, wonach die Kreditaufnahme mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist und die Kreditverbindlichkeiten innerhalb eines angemessenen Zeitraumes zurückzuführen sind.

Das NHHG 2020 und das NRW-Rettungsschirmgesetz sowie entsprechende Regelungen im Haushaltsgesetz 2021 (HHG 2021)[13] und im Haushaltsgesetz 2022 (HHG 2022)[14] schafften im Frühjahr 2020 die Grundlage für eine (Kredit-)Finanzierung von Maßnahmen, die bis heute der Bewältigung von direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie dienen.

Im Gesetzentwurf zum NHHG 2020 vom 23.03.2020 ist zur Begründung für die Einführung dieser Regelungen ausgeführt, dass die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen der §§ 18a Abs. 2, 18b LHO gegeben seien, da die krisenhafte Entwicklung der Infektionen mit dem Corona-Virus im Land sowohl eine Notsituation als auch eine Naturkatastrophe ausgelöst habe.[15] Nachdem bereits im September 2020 in der Begründung des Gesetzentwurfs zum HHG 2021 dargelegt worden war, dass die Ausnahmesituation im Land in den Jahren 2021 und 2022 weiter andauern werde[16], wurde diese Festlegung in der Begründung zum Gesetzentwurf zum HHG 2022 für das Jahr 2022 aufrechterhalten.[17]

---

12 GV. NRW. 1999 S. 158, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1030).

13 GV. NRW. 2020 S. 1262.

14 GV. NRW. 2021 S. 1477.

15 Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13.

16 Drs. 17/11100, S. 35.

17 Drs. 17/14700, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 34 f.

Im Zentrum der mit den genannten Haushaltsgesetzen und dem NRW-Rettungsschirmgesetz geschaffenen Regelungen stehen

- das errichtete nichtrechtsfähige „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm) sowie
- eine in den Haushaltsgesetzen enthaltene Ermächtigung des Ministeriums der Finanzen (FM) zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm bis zum Höchstbetrag von 25 Mrd. €.[18]

Der NRW-Rettungsschirm wird durch das FM verwaltet und hat die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln.[19] Er ist von dem übrigen Vermögen des Landes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten[20] und seine Mittel dürfen ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise verwendet werden.[21]

Zur Erfüllung dieses Zwecks stellt das Land dem NRW-Rettungsschirm Mittel bis zur Höhe von 25 Mrd. € bereit.[22] Diese werden über die im Landeshaushalt aufgenommenen Kredite generiert und anschließend dem NRW-Rettungsschirm zugewiesen.[23] Die Kreditaufnahme soll in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen.[24]

---

18 Auf diesen Höchstbetrag ist nach den HHG 2021 und dem HHG 2022 die Summe der Kreditmittel anzurechnen, die aufgrund dieser Ermächtigungen in den Haushaltsjahren 2020 bzw. 2020 und 2021 insgesamt bereits aufgenommen worden sind.

19 § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz.

20 § 3 NRW-Rettungsschirmgesetz.

21 § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz.

22 § 2 Abs. 2 NRW-Rettungsschirmgesetz.

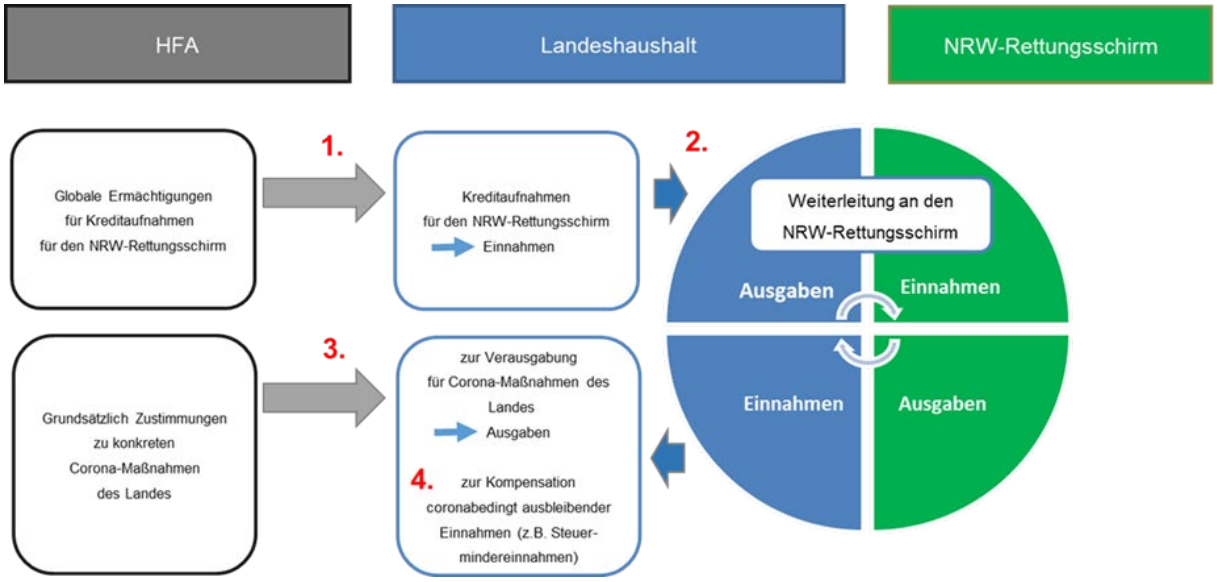
23 § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2020 sowie des HHG 2021 und HHG 2022 i. V. m. § 2 Abs. 3 NRW-Rettungsschirmgesetz.

24 Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

Für die Kreditaufnahmen sind Zustimmungen des HFA erforderlich, die im Wege von globalen Ermächtigungen erteilt werden.[25] Auch für die Leistung von Ausgaben zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie (Corona-Maßnahmen des Landes) ist grundsätzlich die vorherige Zustimmung des HFA einzuholen.[26]

Das Verfahren für die haushaltsmäßige Abwicklung ist in der nachstehenden Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 1: Systematik des NRW-Rettungsschirms



1. Nach Erteilung entsprechender globaler Ermächtigungen durch den HFA erfolgen Kreditaufnahmen im Landeshaushalt, die dort zu Einnahmen führen.
2. Die Kredite fließen sodann aus dem Landeshaushalt an den NRW-Rettungsschirm ab (Ausgaben im Landeshaushalt - Einnahmen im NRW-Rettungsschirm).
3. Nach Zustimmung des HFA werden in den Ressorts Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes geleistet. Diese werden durch Einnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm im Landeshaushalt finanziert.

---

25 § 31 Abs. 2 Satz 4 des HHG 2020 sowie HHG 2021 und HHG 2022.

26 § 31 Abs. 2 Satz 1 des HHG 2020 sowie HHG 2021 und HHG 2022. Soweit die Zustimmung des HFA nicht rechtzeitig erreicht werden kann, ist seine zeitnahe Unterrichtung durch die Landesregierung vorgeschrieben (§ 31 Abs. 2 Satz 3 des HHG 2020 sowie HHG 2021 und HHG 2022).

4. Aus den Mitteln des NRW-Rettungsschirms werden außerdem bestimmte, infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie ausbleibende Einnahmen des Landes (z. B. Steuermindereinnahmen) ausgeglichen.

Die Haushaltsgesetze 2020 bis 2022 sehen vor, dass die Tilgung der Kredite konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren erfolgt und dieser Tilgungszeitraum im Kalenderjahr 2020 beginnt.[27] Wann mit der konkreten Tilgung begonnen wird, ist gesetzlich nicht festgeschrieben.

2. Bisherige Bewertung des Landesrechnungshofs zur Systematik des NRW-Rettungsschirms

Zu der in der Abbildung 1 dargestellten Systematik und den entsprechenden rechtlichen Regelungen hat sich der LRH mehrfach in grundsätzlicher Hinsicht geäußert und im Wesentlichen folgende Hinweise und Empfehlungen ausgesprochen:

In seiner Stellungnahme vom 23.03.2020 zu den o. g. Entwürfen des NHHG 2020 und des NRW-Rettungsschirmgesetzes hatte der LRH für das Jahr 2020 eine Ausnahmesituation nach § 18b LHO als gegeben angesehen. Außerdem hat er in seinem Jahresbericht 2021[28] gefordert, dass das Fortbestehen der Ausnahmesituation wegen des strengen Ausnahmecharakters des § 18b LHO regelmäßig, zumindest jährlich, zu überprüfen ist. Die in dem Gesetzentwurf von September 2020 vorgenommene Festlegung, dass die Ausnahmesituation im Land in den Jahren 2021 und 2022 weiter andauern werde[29], sollte mit der Aufstellung des Haushalts 2022 überprüft werden.[30]
In seiner Stellungnahme vom 23.03.2020 hatte der LRH außerdem auf die sehr weit gefassten und unbestimmten Verwendungsmöglichkeiten für die Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm verwiesen und deutlich gemacht, dass eine besonders weite Verwen-

---

27 § 2 Abs. 1 Satz 4 HHG 2020 sowie des HHG 2021 und HHG 2022.

28 Jahresbericht 2021, Teil A, Beitrag 5, S. 72.

29 Drs. 17/11100, S. 35.

30 Diese Überprüfung ist ausweislich der Begründung zum Entwurf des HHG 2022 vorgenommen worden: Drs. 17/14700, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 34 f.

dungsmöglichkeit die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung mit sich bringt. Daher hatte er angeregt, dass in den HFA-Vorlagen auch dargelegt sein sollte, warum die Ausgaben zur Abwehr der Notsituation erforderlich sind. Außerdem sollten die von den Ressorts veranlassten Maßnahmen zur Abfederung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie spätestens nach einem Jahr evaluiert werden.[31] In seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2021 und im Jahresbericht 2021 hat der LRH ergänzend weitere Anregungen für eine verstärkte parlamentarische Kontrolle der tatsächlichen Verausgabung der Mittel des NRW-Rettungsschirms ausgesprochen.[32]

Schließlich hatte der LRH den in den Haushaltsgesetzen 2020 bis 2022 vorgesehenen Tilgungszeitraum von 50 Jahren als zeitlich zu weitgehend angesehen und einen deutlich kürzeren Zeitraum von z. B. 25 Jahren für angemessen gehalten.[33] Er hat außerdem kritisiert, dass keine hinreichende Tilgungsregelung i. S. d. § 18b Satz 2 LHO getroffen wurde, da der konkrete Tilgungsbeginn nicht eindeutig festgeschrieben wurde.[34]

3. Umsetzung der Finanzierungen über den NRW-Rettungsschirm

In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hat der HFA dem FM insgesamt vier globale Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten i. H. v. jeweils 5 Mrd. € erteilt. Auf dieser Grundlage hat das FM Kredite für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 15,82 Mrd. € aufgenommen und diese dem NRW-Rettungsschirm zugeführt.

Ferner hat das FM den HFA in einer Vielzahl von Fällen um seine Zustimmung zur Leistung von Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes gebeten. Seine entsprechenden Vorlagen betreffen Maßnahmen aus allen Ressorts. Insgesamt hat der HFA in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 in Ausgaben für Maßnahmen mit einem Gesamtvolu-

---

31 Stellungnahme 17/2402, S. 2.

32 Stellungnahme 17/3148, S, 10f; Jahresbericht 2021, Allgemeiner Teil, Beitrag 3, S. 52 und Beitrag 7, S. 89.

33 Stellungnahme 17/2402, S. 3; Stellungnahme 17/3148, S. 7.

34 Stellungnahme 17/3148, S. 8.

men von rd. 13,02 Mrd. € eingewilligt.[35] Für Corona-Maßnahmen des Landes wurden in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 rd. 8,7 Mrd. € verausgabt.[36]

4. Bundesmittel für Corona-Maßnahmen

Neben den Landesmitteln, die über die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm im Landeshaushalt vereinnahmt werden, erhält das Land auch Bundesmittel für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen. Sowohl die Vereinnahmung wie auch die Verausgabung dieser Mittel finden im Landeshaushalt statt.

---

35 Vorlage 17/6319, S. 3; Vorlage 17/6431, Anlage 1, letzte Seite.

36 Vorlage 17/6319, S. 3.

III. Prüfung des Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise

Der Landesrechnungshof hat für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des NRW-Rettungsschirms einschließlich seiner Verwaltung und die entsprechenden Auswirkungen auf den Landeshaushalt untersucht. Er hat dabei geprüft, ob das Verwaltungshandeln des Ministeriums der Finanzen der gesetzlichen Konzeption und den Vorgaben zur Bewirtschaftung des Sondervermögens entsprach und ob die Haushaltsgesetze und die Haushaltspläne eingehalten wurden. Im Hinblick auf die strengen verfassungsrechtlichen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse wurde dabei insbesondere in den Blick genommen, ob die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm dem Grunde und der Höhe nach notwendig waren (§ 6 Landeshaushaltsordnung) und ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Landeshaushaltsordnung) entsprach.

Durch die Haushaltsgesetze 2020 und 2021 wurde das FM ermächtigt, Kredite für den NRW-Rettungsschirm bis zum Höchstbetrag von 25 Mrd. € aufzunehmen. Nach der Systematik des NRW-Rettungsschirms (Abbildung 1) ist die Aufnahme von Krediten von der vorherigen Zustimmung des HFA abhängig. Diese Zustimmungen werden auf der Basis von Vorlagen des FM im Wege globaler Ermächtigungen erteilt. Die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sollten nach der Konzeption der Haushaltsgesetze und des NRW-Rettungsschirmgesetzes in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen.

In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wurde das FM auf der Basis von vier Vorlagen im Wege globaler Ermächtigungen durch den HFA zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm in Höhe von insgesamt 20 Mrd. € ermächtigt. Es nahm in diesem Zeitraum Kredite für den NRW-Rettungsschirm in Höhe von 15,82 Mrd. € auf.

Der LRH hat geprüft, ob die durch die Haushaltsgesetze und das NRW-Rettungsschirmgesetz etablierte Systematik in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 eingehalten wurde. Dabei wurde zum einen die Informationsbasis untersucht, die dem HFA für die Erteilung der globalen Ermächtigungen zur Verfügung stand. Im Hinblick auf die strengen verfassungsrechtlichen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse wurde zum anderen insbesondere geprüft, ob die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm dem Grunde und der Höhe nach notwendig waren (§ 6 LHO) und ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) entsprach.

Die Prüfungsergebnisse hat der LRH mit seinen Prüfungsmitteilungen vom 25.01.2022 an das FM herangetragen. Das FM hat hierzu mit Schreiben vom 01.03.2022 vorläufig Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 22.03.2022 geantwortet. Das Beantwortungsverfahren dauert an.

1. Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm

Die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm unterliegen den strengen verfassungsrechtlichen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz in Verbindung mit § 18b Landeshaushaltsordnung. Das aus diesen Vorschriften folgende notlagenspezifische Konnexitätsprinzip hätte es erfordert, vor der Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm zunächst die im Landeshaushalt gebildete allgemeine Rücklage in Höhe von 2,04 Milliarden € unmittelbar in 2020 vollständig aufzulösen, um in dieser Höhe die Neuverschuldung zu reduzieren. Dem steht nicht entgegen, dass die in Höhe des Bestandes der allgemeinen Rücklage nicht notwendigen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm – etwa wegen günstiger Zinskonditionen – unter Umständen wirtschaftlich sein könnten.

Unter Zugrundelegung der Aussagen des Ministeriums der Finanzen belief sich der Bestand der allgemeinen Rücklage am Ende des Haushaltsjahres 2021 noch auf rund 1,26 Milliarden €. Er sollte unverzüglich zur Verringe-

rung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm eingesetzt werden. Diese Verringerung kann auch über eine Reduzierung der bereits aufgenommenen Schulden erfolgen. Dies könnte beispielsweise den Effekt haben, dass der – vom Landesrechnungshof als deutlich zu lang angesehene – Tilgungszeitraum entsprechend verkürzt werden kann.

Die Regelungen zur Schuldenbremse sehen vor, dass die Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts ausnahmsweise zulässig ist, wenn eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. GG und § 18b Satz 1 LHO). Dadurch soll die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleistet werden. Das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage bezieht sich daher auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen.[37] Damit wird ein Zurechnungszusammenhang oder Konnex zwischen der Notlage und der irregulären Nettoneuverschuldung begründet und gefordert (notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip).[38] Daraus folgt, dass die Nettoneuverschuldung nicht weiter gehen darf, als notwendig ist, um die Krise bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen.[39] Zu prüfen ist daher, ob Spielräume im „allgemeinen“ Haushalt – wie etwa durch die Auflösung gebildeter Rücklagen – bestehen, um eine Neuverschuldung zumindest zu reduzieren.

Bestehen solche Spielräume, sind sie nach dem Verbot der Neuverschuldung zu nutzen, bevor von dem Verbot abgewichen werden kann.[40]

---

37 BT-Drs. 16/12410, S. 11.

38 Gröpl, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie und des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 mit haushaltsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, St. Ingbert, 01.02.2021, S. 21 f. m. w. N. auf weiteres Schrifttum sowie die „Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie“ der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21.09.2020, https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Gemeinsame_Erklaerung_PK_Hildesheim_20200921.pdf.

39 Becker, Corona-Pandemie und Schuldenbremse in Schleswig-Holstein, Dänischenhagen, 17.06.2021, S. 15.

40 Vgl. Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27.10.2021 (Az. P.St. 2783 und P.St. 2827), Rdn. 288;„Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie“ der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 21.09.2020, a.a.O.; Korioth, Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz angesichts der COVID-19-Pandemie, München, September 2020, S. 21.

Der LRH ist daher der Frage nachgegangen, ob dieses notlagenspezifische Konnexitätsprinzip bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hinreichend beachtet wurde. Dabei hat er die Bestände der vom Land gebildeten allgemeinen Rücklage in diesen Haushaltsjahren in den Blick genommen und hierzu Folgendes festgestellt:

Die allgemeine Rücklage hatte am Ende des Jahres 2019[41] bzw. zu Beginn des Jahres 2020 einen Bestand von rd. 2,04 Mrd. €. Der LRH hatte schon in seinem Jahresbericht 2020 gefordert, die Mittel der allgemeinen Rücklage zur Verringerung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm einzusetzen.[42]

Im Haushaltsjahr 2020 sind der allgemeinen Rücklage nur rd. 611,9 Mio. € für den Haushaltsausgleich entnommen worden.[43] Sie hatte damit am Ende des Haushaltsjahres 2020 noch einen Restbestand von rd. 1,42 Mrd. €. Der LRH hatte daher in seinem Jahresbericht 2021 darauf hingewiesen, dass der Abbau der allgemeinen Rücklage zu zögerlich erfolgt. Er hatte gefordert, die noch nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage sofort aufzulösen, um in dieser Höhe eine weitere Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm zu vermeiden. Schon in diesem Zusammenhang hatte der LRH darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf die kreditreduzierende Auflösung der allgemeinen Rücklage den Eindruck erweckt, als sollte diese zum Teil erst später genutzt werden, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen.[44]

Im Haushaltsjahr 2021 wurden der allgemeinen Rücklage rd. 160 Mio. € für eine Kapitalerhöhung bei der Portigon AG entnommen. Ihre Höhe wurde zudem wegen Fehlbuchungen im Haushaltsjahr 2019[45] um insgesamt rd. 7,7 Mio. € nach unten korrigiert.[46] Auf die zunächst geplante weitere Auflösung der allgemeinen Rücklage

---

41 Drs. 17/12208: HHR 2019, Band I, Anlage II, S. 145.

42 Jahresbericht 2020, Allgemeiner Teil, Beitrag 4.3.5, S. 72.

43 Vorlage 17/5314, Anlage 2; Drs. 17/16089, HHR 2020, Band I, Anlage II, S. 143.

44 Jahresbericht 2021, Allgemeiner Teil, Beitrag 3, S. 35.

45 Jahresbericht 2021, Allgemeiner Teil, Beitrag 2.5, S. 18.

46 Vgl. insgesamt Vorlage 17/6331.

i. H. v. rd. 526,5 Mio. €[47] hat das FM nach eigenen Angaben wegen der im Haushaltsjahr 2021 im „allgemeinen“ Haushalt eingetretenen Haushaltsverbesserung von rd. 7,16 Mrd. € verzichtet.[48]

Der LRH hat das FM daher darauf hingewiesen, dass damit die allgemeine Rücklage auch am Ende des Haushaltsjahres 2021 nicht vollständig zur Vermeidung von Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen eingesetzt worden ist. Unter Zugrundelegung der Aussagen des FM belief sich ihr Bestand am Ende des Haushaltsjahres 2021 auf noch rd. 1,26 Mrd. €. Ausgehend von diesem Bestand der allgemeinen Rücklage hat der LRH außerdem die Planungen des FM für die Haushaltsjahre 2022 und 2023[49] berücksichtigt. Danach wird die allgemeine Rücklage am Ende des Jahres 2023 – zu einem Zeitpunkt, in dem die Ausnahmesituation nach der bisherigen Einschätzung der Landesregierung nicht mehr bestehen dürfte[50] – noch einen Bestand von rd. 718,5 Mio. € haben.[51] Aus diesem Zahlenwerk hat der LRH den Schluss gezogen, dass die Mittel der allgemeinen Rücklage nicht vollumfänglich zur Reduzierung der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm beitragen werden. Er hat betont, dass deswegen nach wie vor der Eindruck besteht, als solle diese Rücklage finanzielle Spielräume für spätere Haushaltsjahre schaffen, in denen der Grundsatz der Schuldenbremse wieder eingreift. Dies hat der LRH unter Berücksichtigung der klaren verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen kreditfinanzierten Haushaltsausgleich in Ausnahmesituationen für äußerst bedenklich gehalten und erneut gefordert, sämtliche Mittel der allgemeinen Rücklage zur Verringerung der Kreditaufnahme einzusetzen.

An dieser Einschätzung ändert auch die Argumentation des FM in seiner Vorlage an den HFA vom 07.12.2021 zu den wesentlichen Gründen des Urteils des Staatsgerichtshofes

---

47 Drs. 17/14701, S. 15 und S. 110.

48 Vorlage 17/6318, S. 1 f. und S. 6.

49 Drs. 17/14701, S. 15, 64, 110: Entnahmen i. H. v. 200 Mio. € im Haushaltsjahr 2022 und i. H. v. 338,6 Mio. € im Haushaltsjahr 2023.

50 Drs. 17/11100, S. 35.

51 Vorlage 17/6331, S. 2: Ein Betrag von rd. 192 Mio. € wird für eine eventuelle Inanspruchnahme aus der gegenüber der Portigon AG eingeräumten Rahmenkreditlinie vorgehalten.

des Landes Hessen vom 27.10.2021[52] und der Vergleichbarkeit mit Nordrhein-Westfalen[53] nichts.
Nach diesem Urteil sind im Haushalt bestehende Spielräume – wie etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder aber auch die Auflösung gebildeter Rücklagen – zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden kann. Ausnahmen hiervon sind denkbar. Jedoch ist dann substantiell zu begründen, weshalb die zur Verfügung stehenden Spielräume nicht oder nicht in vollem Umfang ausgenutzt werden. Je näherliegend solche Möglichkeiten sind, desto substantieller muss begründet werden, weshalb von ihnen kein Gebrauch gemacht wird.[54] Insoweit ist bei einer unterbliebenen Auflösung der allgemeinen Rücklage aufzuführen, welche negativen Auswirkungen die Auflösung einer gebildeten Rücklage hätte, ob und in welcher Form der Haushalt bei Auflösung der Rücklage zu konsolidieren wäre, wofür die Rücklage vorgesehen war und welche geplanten Leistungen bei einer Auflösung unterbleiben müssten.[55]

Das FM hat in seiner o. g. Vorlage an den HFA mitgeteilt: „In Nordrhein-Westfalen kommt dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 7 der Landeshaushaltsordnung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Verfassungsrang zu. Daher besteht keine Notwendigkeit, bestehende Rücklagen vollständig aufzulösen, bevor Kredite aufgenommen werden, solange dies wirtschaftlich ist.“[56] Diese Argumentation hat das FM in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen wiederholt.

Der LRH hat das FM darauf hingewiesen, dass diese Argumentation unberücksichtigt lässt, dass beide Grundsätze, nämlich die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit, nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) gleichrangig nebeneinanderstehen und somit beide erfüllt sein müssen.[57] Danach strebt die Begrenzung der Kreditaufnahme eine gerechte Lastenverteilung zwischen der heutigen Generation und künftigen Generationen an und zielt auf die

---

52 Urteil vom 27.10.2021 (Az. P.St. 2783 und P.St. 2827).

53 Vorlage 17/6171.

54 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Rdn. 288.

55 Staatsgerichtshof des Landes Hessen, a. a. O., Rdn. 288.

56 Vorlage 17/6171, S. 3.

57 VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, Rn. 56 (juris).

Erhaltung des wirtschaftlichen Gestaltungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers ab. Das Wirtschaftlichkeitsgebot gewährleistet einen rationellen Einsatz staatlicher Finanzmittel. Beide Maßstäbe sind zu beachten, ohne dass der eine durch den anderen relativiert wird.[58] Der LRH hat daher betont, dass, selbst wenn man die erfolgten Kreditaufnahmen (etwa wegen der dabei genutzten günstigen Zinskonditionen) als wirtschaftlich i. S. d. § 7 LHO ansehen wollte, gleichzeitig auch das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip zu wahren ist. Sollten dessen Voraussetzungen nicht erfüllt sein, sind vermeintlich „wirtschaftliche“ Kreditaufnahmen wegen der kreditbegrenzenden Regelungen der Schuldenbremse (§§ 18a ff. LHO) und der eng begrenzten Ausnahmeregelung nicht zulässig.

Ergänzend hat der LRH schließlich zum Ausdruck gebracht, dass eine Wirtschaftlichkeit der bisher erfolgten Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm anhand der Kreditlaufzeiten und mit Blick auf die Tilgungsverpflichtungen jedenfalls nicht offenkundig ist. Die jeweiligen (möglicherweise sehr günstigen) Zinskonditionen gelten nur für die Laufzeit des konkreten Kreditvertrages. Elf der zwölf bisher aufgenommenen Kredite, mit denen rd. 58 % des Volumens des NRW-Rettungsschirms ausgeschöpft wurden, haben Laufzeiten von maximal zehn Jahren.[59] Unter Berücksichtigung des beabsichtigten Tilgungszeitraums von maximal 50 Jahren sind also (ggf. mehrere) Umschuldungen erforderlich, bei denen die dann gültigen Zinskonditionen nicht absehbar sind. Der LRH hat daher darauf verwiesen, dass eine Betrachtung der Wirtschaftlichkeit den gesamten Zeitraum der eingegangenen Kreditverpflichtung einschließen muss. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass der Haushalt des Landes über viele Jahre nicht nur durch Zinsen, sondern insbesondere durch die Tilgungen der Kredite für den NRW-Rettungsschirm belastet sein wird. Insoweit unterscheidet sich die Sachlage erheblich von derjenigen der sogenannten Altschulden des Landes[60], die bei günstigen Voraussetzungen umgeschuldet werden können und für die eine Tilgung gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

---

58 Gröpl, a. a. O. unter Verweis auf VerfGH NRW, Urt. v. 2.9.2003, a. a. O.

59 Vorlage 17/6319, S. 6.

60 Unter „Altschulden“ werden in diesem Zusammenhang die Schulden des Landes verstanden, die bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse am 01.01.2020 aufgenommen worden waren. Der Schuldenstand des Landes belief sich zum Ende des Haushaltsjahres 2019 auf rd. 143,87 Mrd. €: Jahresbericht 2020, Allgemeiner Teil, Beitrag 3.5.5, S. 52.

Der LRH fordert daher weiterhin die sofortige vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage zur Verringerung der Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen. Eine solche Verringerung kann auch in einer Reduzierung der bereits aufgenommenen Schulden bestehen und könnte bspw. den Effekt haben, dass der – vom LRH als deutlich zu lang angesehene – geplante Tilgungszeitraum (s. Abschnitt II) entsprechend verkürzt werden kann.

2. Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm

Auch die Zulässigkeit der konkreten Höhe der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm richtet sich nach den strengen verfassungsrechtlichen Regelungen der Schuldenbremse und dem daraus folgenden notlagenspezifischen Konnexitätsprinzip. Dementsprechend sah die Konzeption der Haushaltsgesetze 2020 und 2021 und des NRW-Rettungsschirmgesetzes vor, dass die Kreditaufnahmen in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen sollten.

Diese Vorgaben hat das Ministerium der Finanzen bei der Beantragung (weiterer) globaler Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten nicht hinreichend berücksichtigt. Es hat auch bei den einzelnen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm keine auf den konkreten Kreditfinanzierungsbedarf bezogenen Überlegungen angestellt.

Der Landesrechnungshof hat daher in einem gestuften Verfahren anhand der Parameter „Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes“, „Kompensation von Steuermindereinnahmen und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs“ sowie „Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen“ den in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 jeweils erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf ermittelt. Dieser unterschritt die Höhe der tatsächlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm durchgängig und zum Teil sehr deutlich.

Das nicht mit einem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf hinterlegte Delta belief sich am Ende des Haushaltsjahres 2020 auf rd. 26,7 % und am Ende des Haushaltsjahres 2021 auf rd. 27,5 % der aufgenommenen Kredite.

Wie bereits dargestellt, ist die Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts ausnahmsweise zulässig, wenn eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation vorliegt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt (Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. GG und § 18b Satz 1 LHO). Sie ist daher nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach begrenzt auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation resultierenden Schäden und für etwaige vorbeugende Maßnahmen.[61] Auch hinsichtlich der konkreten Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm gilt daher das aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben folgende notlagenspezifische Konnexitätsprinzip. Dieser Gedanke findet sich auch in den Begründungen zu den Entwürfen des NRW-Rettungsschirmgesetzes und des NHHG 2020, wonach die Kreditaufnahme in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen sollte.[62]

Im Rahmen seiner Prüfung ist der LRH somit im Weiteren der Frage nachgegangen, ob das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip auch bei der Höhe der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hinreichend beachtet wurde.

2.1 Nachweis des Kreditfinanzierungsbedarfs bei Beantragung der globalen Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten

Nach § 31 Abs. 2 Satz 4 des HHG 2020 sowie des HHG 2021 ist eine Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm von einer Zustimmung des HFA abhängig, die dieser im Wege einer globalen Ermächtigung erteilt.

---

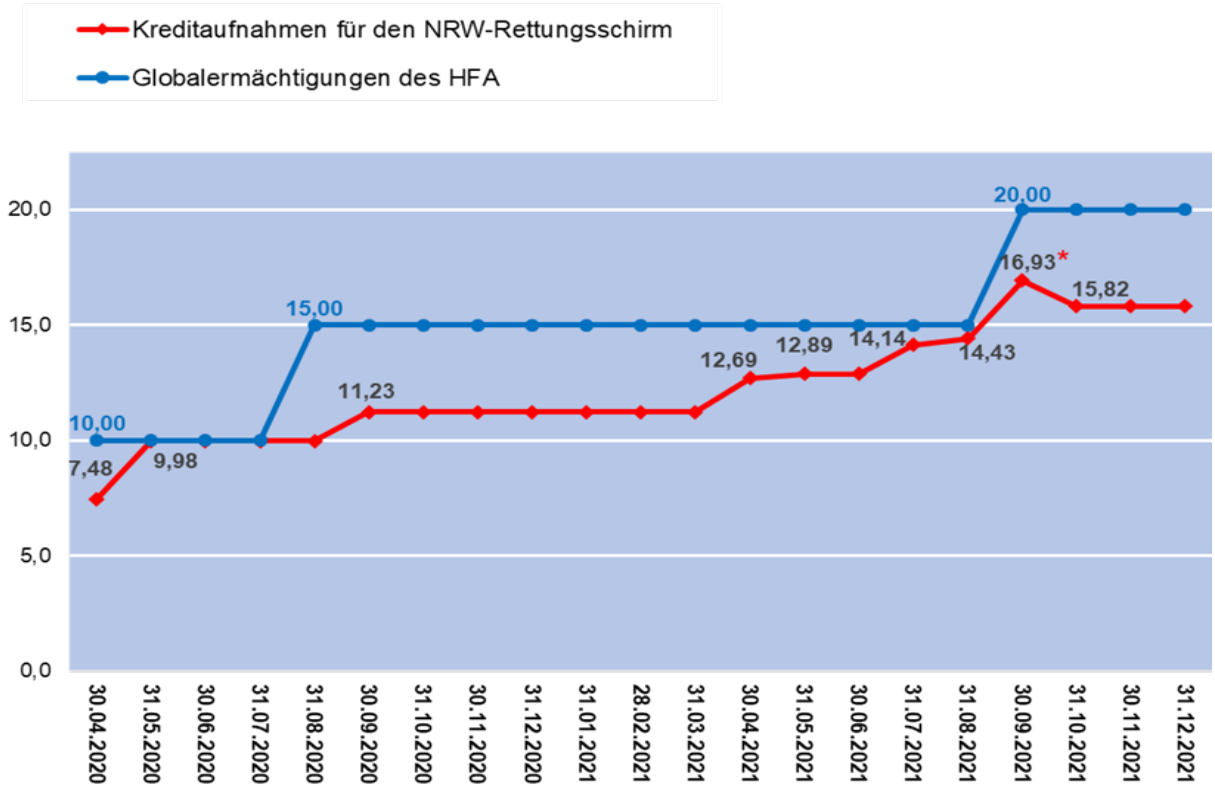
61 BT-Drs. 16/12410, S. 11; Korioth, a. a. O., S. 19 f.

62 Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

Im Zeitraum vom 26.03.2020 bis zuletzt am 02.09.2021 erteilte der HFA dem FM insgesamt vier Mal im Wege globaler Ermächtigungen seine Zustimmung zu Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. jeweils 5 Mrd. €[63] erteilt. Das FM nahm bis zum 31.12.2021 Kredite für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. insgesamt rd. 15,82 Mrd. € auf.

Diese Entwicklungen sind in der nachstehenden Grafik verdeutlicht:

Abbildung 2: Globale Ermächtigungen des HFA zur Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm und entsprechende Kreditaufnahmen[64] (in Mrd. €, gerundet)



* Bei der in den Monaten September/Oktober 2021 durchgeführten Umschuldung erfolgten die Kreditaufnahme und die Tilgung nicht zum gleichen Zeitpunkt.

In seinen Vorlagen an den HFA zur Beantragung (weiterer) globaler Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm hatte das FM jeweils ausgeführt, die Summen der bereits erteilten globalen Ermächtigungen seien mit 4,75 Mrd. €[65],

---

63 Vorlagen 17/3180, 17/3218, 17/3677 und 17/5626.

64 Valutazeitpunkte..

65 Erteilte globale Ermächtigung in Höhe von 5 Mrd. €: Vorlage 17/3218.

9,98 Mrd. €[66] und 14,14 Mrd. €[67] ausgeschöpft, sodass weitere Geschäfte in der für das Land üblichen Größenordnung nicht mehr abgedeckt seien. Zur Erzielung bestmöglicher Finanzierungsbedingungen sei es notwendig, flexibel auf die Nachfrage am Kreditmarkt zu reagieren und Opportunitäten wahrnehmen zu können. Dafür sei die Aufnahme weiterer Kredite in Höhe von jeweils 5 Mrd. € erforderlich. Weitere Angaben zur Notwendigkeit der jeweiligen Kreditermächtigung hatte das FM nicht gemacht. Insbesondere hatte es keinen Bezug zu dem für eine Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm erforderlichen tatsächlichen Finanzierungsbedarf hergestellt.

Der LRH hat hierzu festgestellt, dass allein die vom FM jeweils genannte Ausschöpfung der jeweils zuvor erteilten globalen Ermächtigungen nicht den Rückschluss auf einen Bedarf für weitere Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm zulässt. Ein solcher Bedarf kann vielmehr anhand zahlreicher Parameter bemessen werden, anhand derer gleichzeitig auch der Informationsstand des HFA vor Erteilung einer globalen Ermächtigung verbessert werden kann. Der LRH hat insofern neben erwarteten Haushaltsverbesserungen und anderen Konsolidierungsmöglichkeiten folgende Parameter identifiziert:

- Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes,
- Kompensation für Steuermindereinnahmen im Landeshaushalt und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs,
- Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen und
- Rückflüsse von Landesmitteln.

Er hat empfohlen, dass der HFA künftig vor seinen Entscheidungen über (weitere) globale Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm deutlich detaillierter über den tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf und ggf. vorhandene alternative Verfahrensweisen inklusive der Vor- und Nachteile informiert werden sollte.

---

66 Erteilte globale Ermächtigungen in Höhe von 10 Mrd. €: Vorlage 17/3677.

67 Erteilte globale Ermächtigungen in Höhe von 15 Mrd. €: Vorlage 17/5626.

Das FM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass der HFA über die zur Bewältigung der Pandemie dem Grunde und der Höhe nach erforderlichen Kredite innerhalb des hierfür vorgesehenen gesetzlichen Rahmens entscheide. Aufgabe des FM sei es, entsprechende Entscheidungen des HFA unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Haushaltsvollzug umzusetzen. Über die zeitliche Verteilung und konkrete Ausgestaltung der zur Deckung des Bedarfs erforderlichen Geschäfte sei dabei unter Berücksichtigung der Marktentwicklung und der sich daraus ergebenden Opportunitäten zu entscheiden. Dies sei geschehen.

Der LRH sieht durchaus die parlamentarischen Rechte des HFA. Daher hält er daran fest, dass das FM in seinen Vorlagen an den HFA über den Bezug auf die o. g. Parameter eine verbesserte Informationsbasis hätte schaffen können und sollen. Die Vorlagen des FM sind die Grundlage für die Entscheidung des HFA über (weitere) globale Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm.[68] Die Aufnahme weiterer Kredite für den NRW-Rettungsschirm setzt aber voraus, dass die bis dahin aufgenommenen Kredite absehbar nicht ausreichen, um den Kreditfinanzierungsbedarf zu decken. Insoweit hätten die sich auf den tatsächlichen (weiteren) Kreditfinanzierungsbedarf beziehenden o. g. Parameter zur Beurteilung der Erforderlichkeit (weiterer) globaler Ermächtigungen berücksichtigt werden sollen und, wie sich im Weiteren zeigt, auch berücksichtigt werden können.

2.2 Nachweis des Kreditfinanzierungsbedarfs bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm

Der LRH hat geprüft, inwieweit der Kreditfinanzierungsbedarf im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm ermittelt wurde. Er hat dabei in seine Betrachtung einbezogen, dass der Kreditfinanzierungsbedarf nicht exakt kalkulierbar, sondern vielmehr im Wege von Prognosen abzuschätzen war. In diesem Zusammenhang war das FM jedoch verpflichtet, den aus Art. 81 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerf) i. V. m. § 11 Abs. 2 LHO abzuleitenden Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit zu beachten. Hieraus folgt „die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit

---

[68] § 31 Abs. 2 Satz 4 des HHG 2020 sowie HHG 2021 und HHG 2022.

dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit – zu gewährleisten."[69] Wie andere Prognosen sind auch Einnahmen- und Ausgabenschätzungen nicht schon dann als Verstoß gegen das Wahrheitsgebot zu bewerten, wenn sie sich im Nachhinein als falsch erweisen. Sie müssen aber aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen.[70] Dazu gehört etwa, dass die zugrunde liegenden Annahmen zutreffend sind oder zumindest ihrerseits auf sachgerechten Prognosen beruhen. Diese allgemeinen haushaltsrechtlichen Anforderungen werden durch die strengen verfassungsrechtlichen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse verstärkt.

Ebenso wie im Zusammenhang mit den Vorlagen zur Beantragung der globalen Ermächtigungen sind dem LRH auch im Zusammenhang mit den konkreten Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm keine Unterlagen zur Ermittlung des jeweiligen Finanzierungsbedarfs vorgelegt worden.

Um eine Aussage zur Frage der Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm treffen zu können, hat der LRH daher die unter Ziffer 2.1 genannten Parameter herangezogen und in einem gestuften Verfahren den anhand dieser Parameter erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ermittelt:

In einem ersten Schritt hat der LRH den erfolgten Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm die Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes gegenübergestellt (Ziffer 2.2.1). In einem zweiten Schritt hat der LRH berücksichtigt, dass die Kreditaufnahmen außerdem zur Kompensation der pandemiebedingten Steuermindereinnahmen und zur Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs dienen sollten, und auch diese Parameter in seine Betrachtung einbezogen (Ziffer 2.2.2). Aus Vollständigkeitsgesichtspunkten hat der LRH in einem dritten Schritt auch von ihm ermittelte Vorfinanzierungen von Bundesmitteln, die aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms geleistet wurden, mitberücksichtigt (Ziffer 2.2.3). Eine Gesamtbetrachtung des LRH, die auch die Stellungnahme des FM berücksichtigt, findet sich unter Ziffer 2.3.

---

69 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, juris, Leitsatz 2 und Rdn. 104.

70 Bundesverfassungsgericht, a.a.O., unter Verweis auf den Beschluss vom 09.03.1971 – 2 BvR 326/69 u. a., juris, Rdn. 36 zur Prognose bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Zusammenhänge, und den Beschluss vom 18.07.2005 – 2 BvF 2/01 -, juris, Rdn. 175 zur Prognose der Geeignetheit einer Maßnahme.

Nur der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass der LRH für die Ermittlung des erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarfs die vom HFA auf der Grundlage von Vorlagen des FM bewilligten Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes nicht berücksichtigt hat.

Sie stellten zwar eine obere Grenze für die Kreditaufnahmen für Corona-Maßnahmen des Landes dar, die der Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie dienten. Für sich genommen ist die Höhe der bewilligten Ausgaben jedoch nicht zur realistischen Einschätzung des tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarfs geeignet. Denn die Zustimmungen des HFA zur Leistung von Ausgaben geben keinen Hinweis darauf, wann die Ausgaben tatsächlich anfallen werden. Diese Angabe ist auch nicht durchgängig aus den Vorlagen des FM an den HFA ersichtlich. Aus mehreren Vorlagen wird zudem deutlich, dass die Mittel teilweise mit erheblichem zeitlichen Versatz zur Zustimmung des HFA, z. T. erst im folgenden Haushaltsjahr, abfließen sollten.[71] Der LRH hat bemerkt, dass durch die HFA-Zustimmung zu einer umfassenden und zeitlich gestreckten Maßnahme noch kein unmittelbarer Kreditfinanzierungsbedarf in der vollen geplanten Höhe der gesamten Maßnahme ausgelöst wird. Dieser Bedarf entsteht vielmehr erst sukzessive durch die tatsächlich anstehenden Ausgaben im Laufe der jeweiligen Maßnahme.[72]

2.2.1 Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes

Im Unterschied zu dem mit den HFA-Zustimmungen freigegebenen Ausgabevolumen erzeugen die Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes einen tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf. Der LRH hat daher festgestellt, dass sie einer der Parameter waren, an denen sich die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm hätten orien-

---

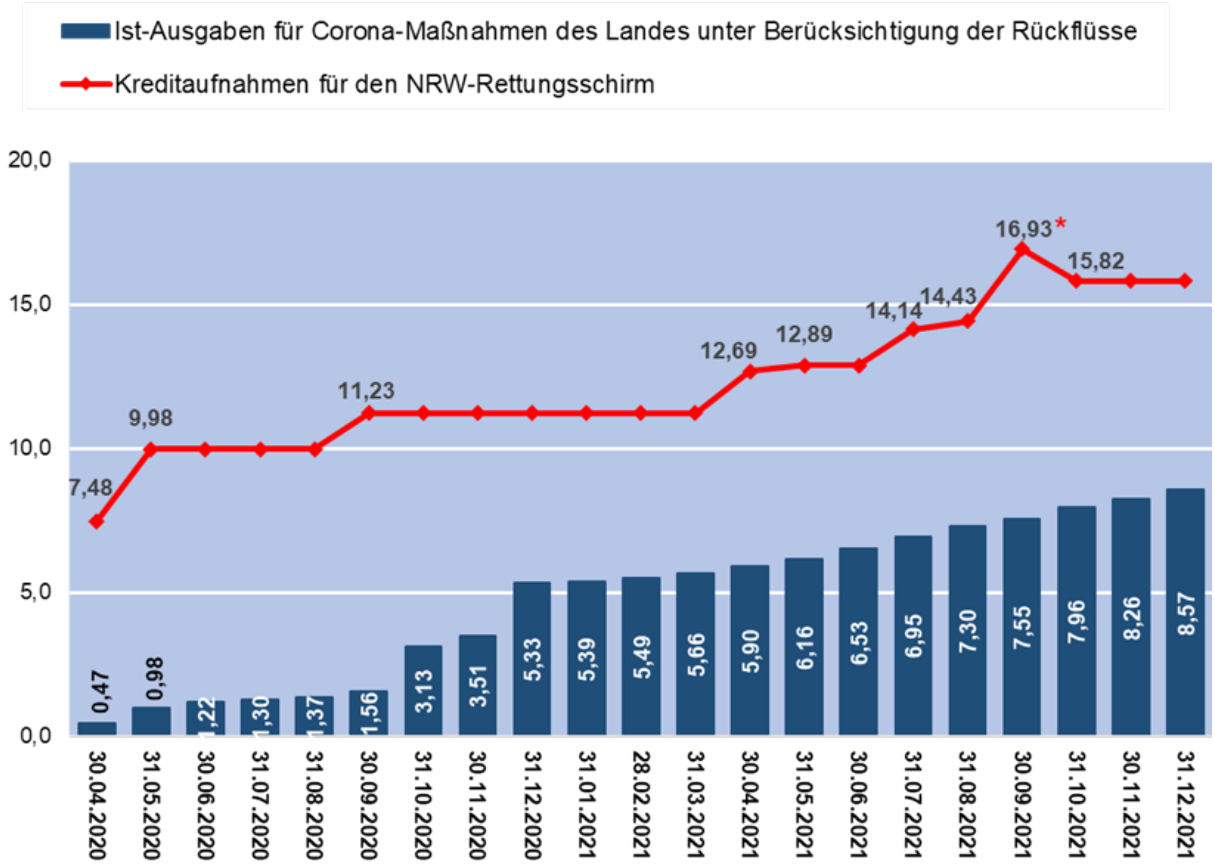
[71] Zumindest in den Vorlagen 17/3582, 17/3593, 17/3595, 17/3597, 17/4038, 17/4097, 17/4098, 17/4099, 17/4101, 17/4351, 17/4352, 17/4353, 17/4354, 17/4355, 17/4356, 17/4357, 17/5379 und 17/5380 finden sich Hinweise auf einen deutlich verzögerten Mittelabfluss.

[72] Zur Frage einer überjährigen Fortgeltung der Beschlüsse des HFA siehe Abschnitt IV, Ziffer 4.

tieren können. Mindernd hat er dabei die im Haushaltsjahr 2021 vereinnahmten Rückflüsse aufgrund von Erstattungen berücksichtigt.[73]

Insoweit ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 3: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm[74] und Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes[75] unter Berücksichtigung der Rückflüsse (in Mrd. €, gerundet)



* Bei der in den Monaten September/Oktober 2021 durchgeführten Umschuldung erfolgten die Kreditaufnahme und die Tilgung nicht zum gleichen Zeitpunkt.

---

73 Im Haushaltsjahr 2021 erfolgten Rückflüsse i. H. v. insgesamt rd. 140,9 Mio. €. Sie wurden zunächst im Landeshaushalt vereinnahmt und dann dem NRW-Rettungsschirm zugeführt. Im Haushaltsjahr 2020 erfolgte die Vereinnahmung der Rückflüsse ausgabemindernd unmittelbar bei den Ausgabetiteln und ist daher bereits in dem Betrag der Ist-Ausgaben berücksichtigt.

74 Valutazeitpunkte.

75 Ist-Ausgaben der Titelgruppe 88 in den 010er Kapiteln der Einzelpläne (Kapitel 01 100 im Einzelplan 01 und Kapitel 20 020 im Einzelplan 20) sowie anteilig Titelgruppe 84 im 010er Kapitel der Einzelpläne 05 und 07 im Landeshaushalt. Kumuliert und haushaltsjahrübergreifend.

Der LRH hat anerkannt, dass die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in Höhe der Ist-Ausgaben für solche Maßnahmen notwendig waren, die der Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie dienten.

Mit Blick darauf, dass die Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes durchgängig deutlich unter den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm lagen, hat er zugunsten des FM berücksichtigt, dass diese – auch wegen der nicht durchgängig erfolgten Detailangaben zu den Abflusszeitpunkten in den HFA-Vorlagen – vorab sicherlich nicht exakt geschätzt werden konnten. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass sich dieses Problem nicht nur im Zusammenhang mit den Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes, sondern auch im Rahmen der sonstigen Bewirtschaftung des Landeshaushalts stellt. Nach seiner Ansicht liegt es in der Natur der Sache, dass es zur rechtzeitigen Mittelbereitstellung einer vorherigen – notgedrungen ungenauen – Schätzung der erforderlichen Mittel bedarf.

2.2.2 Kompensation von Steuermindereinnahmen und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs

Nach dem Gesetzentwurf zum NRW-Rettungsschirmgesetz sollen durch die (kreditfinanzierten) Mittel des NRW-Rettungsschirms nicht nur die zur Bewältigung der Krise erforderlichen Mehrausgaben finanziert, sondern auch Steuermindereinnahmen kompensiert werden.[76]

Zur Berechnung der entsprechenden Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm hat das FM im Jahr 2020 den bereits vor Beginn der Corona-Pandemie verabschiedeten Haushaltsansätzen für Einnahmen aus Steuern die nunmehr tatsächlich erwarteten Steuereinnahmen gegenübergestellt.[77] Die Entnahme des Kompensationsbetrages aus dem NRW-Rettungsschirm ist erst am Ende des Haushaltsjahres 2020 erfolgt. Dabei wurde die Differenz zwischen veranschlagten und tatsächlichen Steuereinnahmen

---

[76] Drs. 17/8882, S. 5.

[77] Bereinigt um die Effekte gesetzlicher Änderungen.

i. H. v. rd. 4,1 Mrd. € noch um die eingetretenen Haushaltsverbesserungen aus Mehreinnahmen und Minderausgaben verringert.[78] Letztlich entnommen wurden laut Kassenabschluss 2020 rd. 2,9 Mrd. €.[79]

In der Haushaltsplanung 2021 hat das FM den vorgesehenen Steuereinnahmen der – vor der Corona-Pandemie erstellten – Mittelfristigen Finanzplanung die nunmehr tatsächlich erwarteten Steuereinnahmen gegenüber gestellt und zur Kompensation der entsprechenden Steuermindereinnahmen zunächst eine Entnahme aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 4,62 Mrd. € veranschlagt.[80] Zur Jahresmitte 2021 haben sich die erwarteten Steuermindereinnahmen auf der Grundlage der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2021 auf rd. 3,54 Mrd. € verringert.[81] Auf dieser Basis sind dem NRW-Rettungsschirm im Haushaltsjahr 2021 bis zum 31.07.2021 kumuliert rd. 1,77 Mrd. € entnommen worden.

Zudem war im Haushaltsplan 2021 eine Entnahme aus dem NRW-Rettungsschirm für die Aufstockung der sogenannten Finanzausgleichsmasse nach dem jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz[82] i. H. v. rd. 943 Mio. € veranschlagt. Insoweit wurden dem NRW-Rettungsschirm im Haushaltsvollzug Ende März, Juli und November 2021 jeweils 236 Mio. € als ratierlicher Betrag entnommen.

Der LRH hat diese dem NRW-Rettungsschirm entnommenen Einzelbeträge in seine Betrachtung der Notwendigkeit der Kreditaufnahmen einbezogen. Dabei hat er festgestellt, dass das FM – im Gegensatz zu der ratierlichen Entnahme von Beträgen im Haushaltsjahr 2021 – die Steuermindereinnahmen 2020 erst zum Ende des Haushaltsjahres 2020 ausgeglichen hat. Es hat keine Berechnungen dazu vorgelegt, wie die bis dahin im laufenden Jahr fehlende Liquidität ausgeglichen wurde. Der LRH hat eine monatliche Kalkulation der Steuermindereinnahmen vorgenommen. Die Systematik dieser

---

78 Siehe Drs. 17/11101, S. 38, und Vorlage 17/4024, S. 16.

79 Siehe Vorlage 17/5314, S. 4.

80 Kapitel 20 020, Titel 234 10.

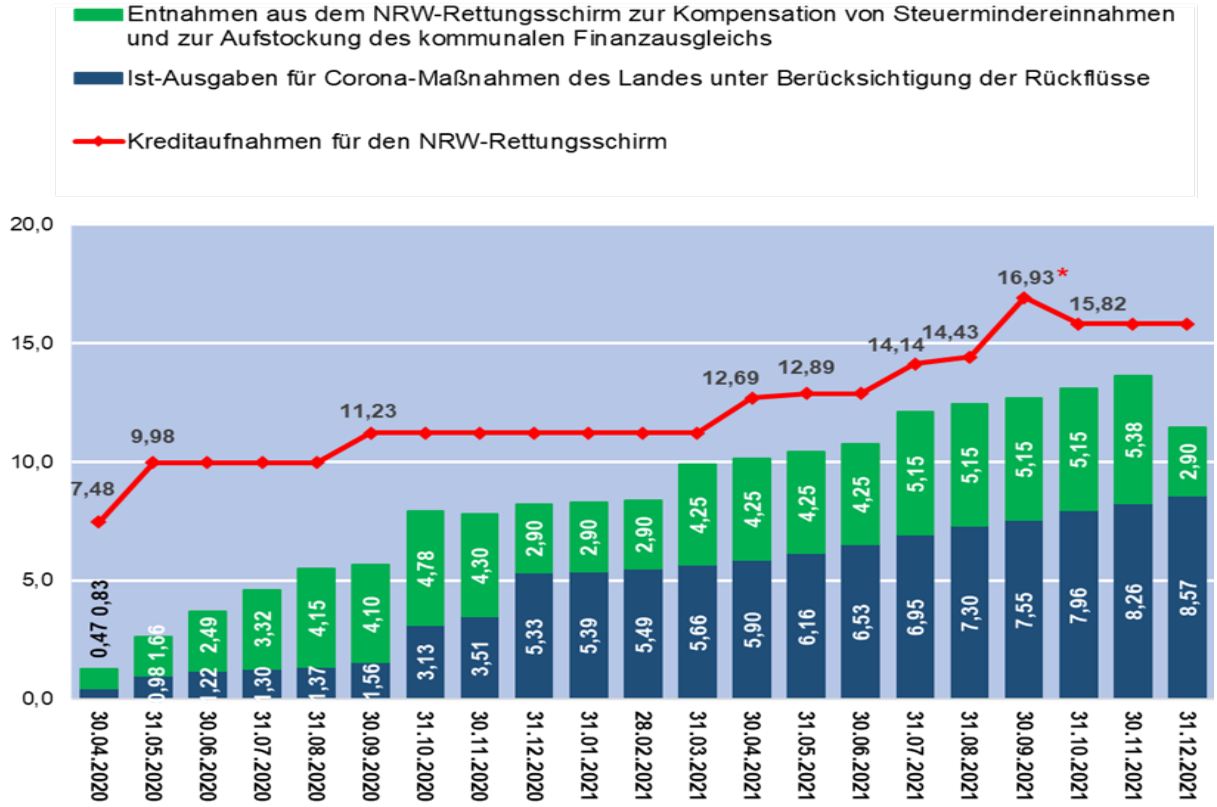
81 Vorlage 17/5255, S. 1.

82 Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten vom Land einen Anteil an seinem Steueraufkommen aus den Gemeinschaftssteuern. Die Grundlagen für die Verteilung, u. a. die sogenannte Finanzausgleichsmasse, sind im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt.

Berechnung ähnelt dem Vorgehen des FM zur unterjährigen Kompensation von Steuermindereinnahmen in 2021. Die im April 2020 beginnende Berechnung berücksichtigt die im Laufe des Jahres veränderten Steuerschätzungen und endet letztlich mit dem zur Kompensation von Steuermindereinnahmen dem NRW-Rettungsschirm entnommenen Betrag von rd. 2,9 Mrd. €.

Der LRH hat die Abbildung 3 um diese erkennbaren Parameter der Notwendigkeit von Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm fortgeschrieben:

Abbildung 4: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm[83], Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes[84] unter Berücksichtigung der Rückflüsse und Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Kompensation von Steuermindereinnahmen und zur Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs (in Mrd. €, gerundet)



* Bei der in den Monaten September/Oktober 2021 durchgeführten Umschuldung erfolgten die Kreditaufnahme und die Tilgung nicht zum gleichen Zeitpunkt.

---

83 Valutazeitpunkte.

84 Ist-Ausgaben der Titelgruppe 88 in den 010er Kapiteln der Einzelpläne (Kapitel 01 100 im Einzelplan 01 und Kapitel 20 020 im Einzelplan 20) sowie anteilig Titelgruppe 84 im 010er Kapitel der Einzelpläne 05 und 07 im Landeshaushalt. Kumuliert und haushaltsjahrübergreifend.

Die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Kompensation von Steuermindereinnahmen und zur Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs begründen in ihrer Höhe grundsätzlich eine Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm. Allerdings zeigt die vorstehende Abbildung, dass die Summen auch unter weiterer Einbeziehung der Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes bei weitem nicht die Höhe der tatsächlich aufgenommenen Kredite erreichen.

2.2.3 Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen

Das Land erhielt Bundesmittel, um Maßnahmen des Bundes zur Bewältigung aller direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie auf Landesebene umzusetzen. Grundsätzlich sollte es aus Sicht der Landesregierung möglich sein, Ausgaben bereits vor Eingang der Einnahmen des Bundes zu leisten, soweit eine verbindliche Zusage des Bundes vorliegt.[85]

Das FM hat trotz Aufforderung keine Unterlagen vorgelegt, aus denen hervorgeht, in welchem Umfang es tatsächlich zu einer Vorfinanzierung von Bundesmitteln gekommen ist. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH daher die Daten aus einem Auskunftsprogramm des FM ausgewertet und festgestellt, dass Vorfinanzierungen nur Ende Februar, Mai, Juni und September 2021 in einem relativ geringen Umfang (maximal rd. 216 Mio. €) erfolgten. Aus Vollständigkeitsgesichtspunkten hat der LRH diese Vorfinanzierungen ebenfalls bei seiner Betrachtung der Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm berücksichtigt (vgl. Abbildung 5).

2.3 Gesamtbetrachtung

Auf der Grundlage der vorangegangenen Überlegungen hat der LRH eine Gesamtbetrachtung vorgenommen. In der nachfolgenden Tabelle sind die sich für die einzelnen

---

[85] Der Haushaltsplan 2021 enthält bei den Titeln zur Verausgabung der Bundesmittel einen Vermerk, wonach Ausgaben bereits vor Eingang der Einnahmen des Bundes geleistet werden dürfen, soweit eine verbindliche Zusage vorliegt, dass die Zahlung des Bundes noch bis zum Ende des Haushaltsjahres erfolgt.

Parameter in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ergebenden Werte kumuliert dargestellt.

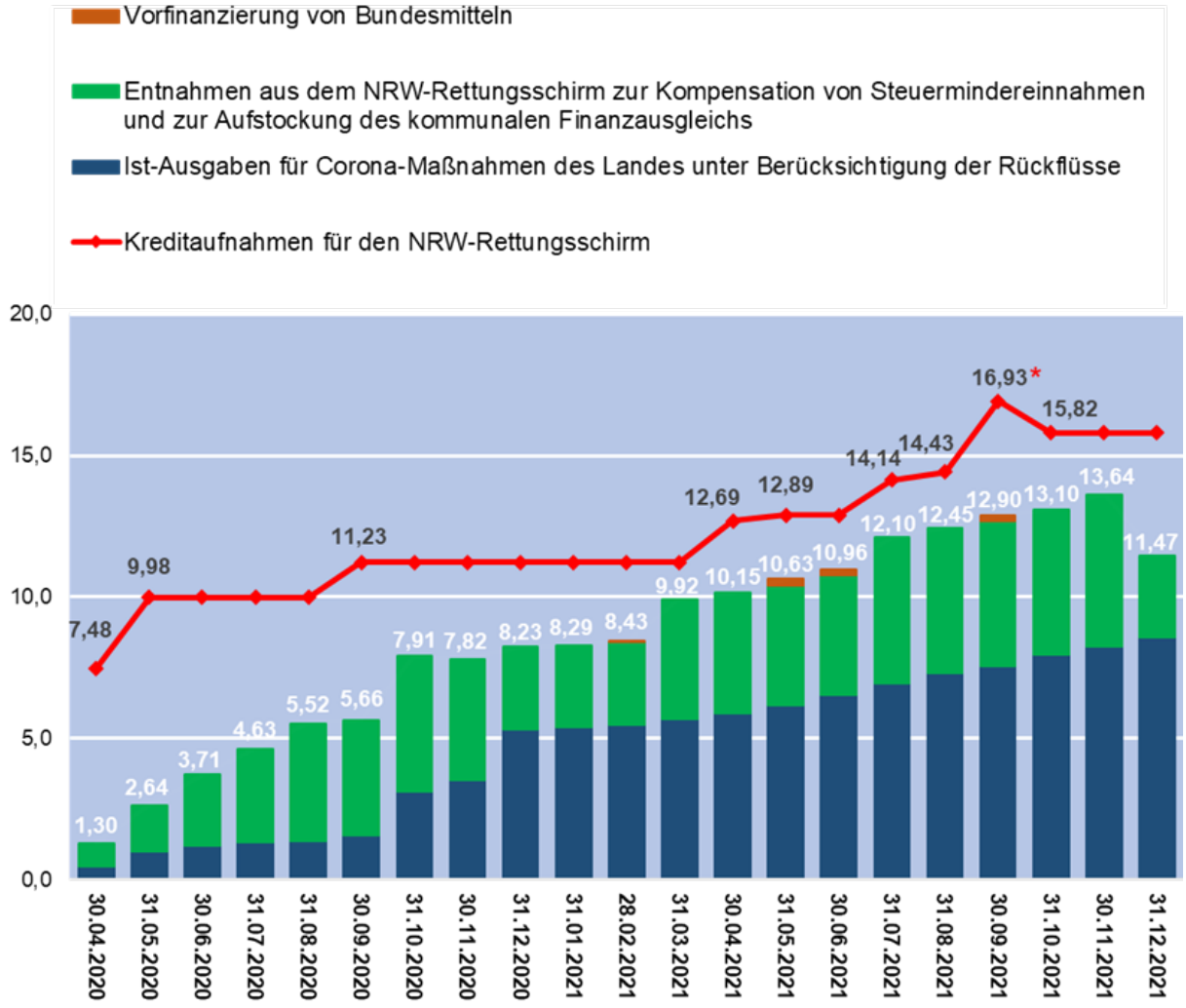
Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5	Spalte 6	Spalte 7
Monat	**Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes unter Berücksichtigung der Rückflüsse** (siehe 2.2.1)	**Kompensation von Steuerminder-einnahmen und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs** (siehe 2.2.2)	**Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen** (siehe 2.2.3)	**Kredit-finanzierungs-bedarf** (Summe Spalten 2-4)	**Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm** (siehe 2.1)	**Differenz** (Spalte 6 -5)
30.04.2020	0,47	0,83		1,30	7,48	6,17
31.05.2020	0,98	1,66		2,64	9,98	7,34
30.06.2020	1,22	2,49		3,71	9,98	6,27
31.07.2020	1,30	3,32		4,63	9,98	5,35
31.08.2020	1,37	4,15		5,52	9,98	4,45
30.09.2020	1,56	4,10		5,66	11,23	5,57
31.10.2020	3,13	4,78		7,91	11,23	3,31
30.11.2020	3,51	4,30		7,82	11,23	3,41
31.12.2020	5,33	2,90		8,23	11,23	3,00
31.01.2021	5,39	2,90		8,29	11,23	2,94
28.02.2021	5,49	2,90	0,03	8,43	11,23	2,80
31.03.2021	5,66	4,25		9,92	11,23	1,31
30.04.2021	5,90	4,25		10,15	12,69	2,54
31.05.2021	6,16	4,25	0,22	10,63	12,89	2,26
30.06.2021	6,53	4,25	0,18	10,96	12,89	1,93
31.07.2021	6,95	5,15		12,10	14,14	2,04
31.08.2021	7,30	5,15		12,45	14,43	1,98
30.09.2021	7,55	5,15	0,20	12,90	16,93	4,02
31.10.2021	7,96	5,15		13,10	15,82	2,71
30.11.2021	8,26	5,38		13,64	15,82	2,18
31.12.2021	8,57	2,90		11,47	15,82	4,35

Wie aus der vorstehenden Tabelle ersichtlich, beliefen sich die kreditfinanzierten Bestände im NRW-Rettungsschirm am Ende der Jahre 2020 und 2021 auf rd. 26,7 % (rd. 3,0 Mrd. €: 2020) bzw. rd. 27,5 % (rd. 4,35 Mrd. €: 2021)[86] der bis dahin aufgenommenen Kredite.

Auch die folgende Abbildung zeigt den deutlichen Unterschied zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und dem Kreditfinanzierungsbedarf:

[86] Siehe zu diesen Beständen auch Vorlage 17/6319.

Abbildung 5: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm[87] und Kreditfinanzierungsbedarf



* Bei der in den Monaten September/Oktober 2021 durchgeführten Umschuldung erfolgten die Kreditaufnahme und die Tilgung nicht zum gleichen Zeitpunkt.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm durchgängig und z. T. deutlich die Höhe der für die Bewältigung der Corona-Pandemie erkennbar erforderlichen Mittel überstiegen. Er hat dabei nicht verkannt, dass der exakte Umfang des Kreditfinanzierungsbedarfs erst im Nachhinein, also etwa nach Tätigung der jeweiligen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes, feststeht. Insoweit hat er dem FM durchaus gewisse Schätzungenauigkeiten und entsprechende Abweichungen der Kreditaufnahme von dem tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf zugestanden.

---

87 Valutazeitpunkte.

Allerdings hat der LRH kritisiert, dass das FM nach den Ergebnissen der Prüfung überhaupt keine auf den konkreten Kreditfinanzierungsbedarf bezogene Überlegungen und Berechnungen angestellt hat, um die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm möglichst gering zu halten. Er hat darauf hingewiesen, dass bei jeder einzelnen Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen darzulegen ist, ob eine rechtliche Grundlage hierfür besteht und ob sie dem Grunde und der Höhe nach zur Bewältigung der in Rede stehenden Ausnahmesituation notwendig ist. Dies zu dokumentieren ist nicht nur bei der Kreditermächtigung, sondern – zumindest summarisch – auch bei den anschließenden Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen erforderlich. Nur hierdurch kann belegt werden, dass jede einzelne Kreditaufnahme den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Erfordernissen der Regelungen zur Schuldenbremse gerecht wird. Dass dies unterblieben ist, hat der LRH insbesondere angesichts der strengen Anforderungen im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen kritisch gesehen. Er hat zudem deutlich gemacht, dass über das Heranziehen der von ihm identifizierten Parameter eine größere Annäherung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm an den jeweils notwendigen Kreditfinanzierungsbedarf durchaus möglich gewesen wäre, und hat insoweit das durchgängige Delta zwischen den tatsächlichen Kreditaufnahmen und dem jeweils erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf beanstandet.

In seiner Stellungnahme hat das FM auf die Feststellungen des LRH wie folgt reagiert:

Zur Frage der Ermittlung des Kreditfinanzierungsbedarfs bei den Kreditaufnahmen hat das FM darauf hingewiesen, dass § 18b LHO systematisch zum Teil II der LHO gehöre, der die „Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans“ regele. Die Vorschrift beinhalte die gesetzliche Ermächtigung zur Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen. Sie enthalte daher keine Vorgaben für die Kreditaufnahme, sondern solche für die Kreditermächtigung. Sämtliche für den NRW-Rettungsschirm im Haushaltsvollzug aufgenommenen Kredite seien von der Kreditermächtigung gedeckt und zur unmittelbaren Bekämpfung der Notsituation erforderlich gewesen. Hierfür könne eine Ex-post-Betrachtung nicht maßgeblich sein. In der Ex-ante-Sicht habe sich der Kapitalmarkt Anfang des Jahres 2020 aufgrund der Corona-Pandemie sehr volatil verhalten. Es sei nicht erkennbar gewesen, wie sich die Situation entwickeln und wann die Finanzmärkte den Krisenmodus wieder verlassen würden. Zur Erzielung bestmöglicher Finanzierungsbedingungen seien daher bei den Kreditaufnahmen für das Sondervermögen ausschließ-

lich großvolumige Emissionen mit Kreditlaufzeiten von bis zu zehn Jahren zum Einsatz gekommen. Der Zeitpunkt der einzelnen Geschäfte habe sich dabei nach den Marktgegebenheiten, insbesondere dem Interesse der Investoren an Anleihen mit den entsprechenden Laufzeiten und Emissionswährungen gerichtet. Sämtliche für das Sondervermögen durchgeführten Kreditaufnahmen finanzierten sämtliche Bedarfe des Sondervermögens. Eine exakte Zuordnung der Einnahmen zu den Ausgaben – nach Art einer Projektfinanzierung – sei dabei weder möglich noch sinnvoll. Da die Aufnahme von Kassenkrediten durch das Sondervermögen nicht vorgesehen sei, entstehe zwangsläufig in gewissen Umfang überschüssige Liquidität.

Der LRH hält an seinen Auffassungen auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des FM fest. Er ist weiterhin der Ansicht, dass bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm der tatsächliche (weitere) Kreditfinanzierungsbedarf zu ermitteln ist. Die Grundregel des Art. 109 Abs. 3 GG – dieser Regelung sind die §§ 18a, 18b LHO nachgebildet – gilt nicht nur für die Haushaltsaufstellung, sondern auch für den Haushaltsvollzug; sie bindet damit auch die Exekutive unmittelbar.[88] Das ergibt sich schon aus dem Wortlaut, der sich nicht nur auf den „Haushaltsplan“ bezieht, sowie aus dem mit der Einführung des Art. 109 Abs. 3 GG verfolgten Zweck, gerade die Vollzugsdefizite der alten Schuldenregel zu beseitigen.[89]

Dass die Vorgaben des § 18b LHO auch im Haushaltsvollzug zu beachten sind, ist zudem auch aus der Konzeption der Haushaltsgesetze 2020 und 2021 sowie des NRW-Rettungsschirmgesetzes ersichtlich: Die Landesregierung hat – wie schon mehrfach ausgeführt – in der Begründung der von ihr vorgelegten Gesetzentwürfe selbst ausgeführt, dass die Kreditaufnahme „in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben“ erfolge.[90] Gegenstand der gesetzlichen Konzeption war damit ein Verfahren, über das sichergestellt werden sollte, dass der Höchstbetrag der Kreditermächtigung von 25 Mrd. € stufenweise und in strikter Abhängigkeit von den für den Zweck des Sondervermögens erforderlichen Ausgaben zunächst freigegeben und so-

---

88 Waldhoff, Rechtsfragen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Berlin 19.02.2015, Information 16/249, S. 33 und 68.

89 Waldhoff, a. a. O., S. 68 mit Verweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 5: Der Gesetzgeber bemängelt eine fehlende „Verknüpfung zwischen der Regeleinhaltung bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug“.

90 Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

dann im Haushaltsvollzug genutzt werden kann. Der Hinweis auf die „benötigten Ausgaben“ bezieht sich in diesem Zusammenhang ersichtlich auf die Notwendigkeit zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Insofern hat die Landesregierung selbst den gegebenen Sachbezug zwischen der Kreditermächtigung in Ausnahmesituationen und der konkreten Kreditaufnahme hergestellt.

Der LRH hat – wie oben ausgeführt – nicht verkannt, dass der exakte Kreditfinanzierungsbedarf erst im Nachhinein feststeht. Insoweit hat er dem FM durchaus gewisse Schätzungenauigkeiten und entsprechende Abweichungen der Kreditaufnahme von dem tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf zugestanden. Der LRH ist jedoch der Auffassung, dass die von ihm in der tabellarischen Aufstellung sowie in Abbildung 5 dargestellten Abweichungen zwischen Kreditaufnahmen und Kreditfinanzierungsbedarfen sowie die kreditfinanzierten Bestände im NRW-Rettungsschirm am Ende der Jahre 2020 und 2021 mit rd. 26,7 % (rd. 3,0 Mrd. €: 2020) bzw. rd. 27,5 % (rd. 4,35 Mrd. €: 2021)[91] der bis dahin aufgenommenen Kredite deutlich über den vom FM genannten „gewissen Umfang“ hinausgehen.

3. Fazit und Empfehlungen

Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sind nur bei Einhaltung der grundgesetzlichen und landesgesetzlichen Vorgaben für Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen (Art. 109 Abs. 3 GG, § 18b LHO) zulässig. Das aus diesen Vorgaben folgende notlagenspezifische Konnexitätsprinzip besagt, dass die Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung gewährleisten sollen und daher nur zur Deckung des entsprechenden Finanzbedarfs zulässig sind. Die Nettoneuverschuldung darf damit nicht weiter gehen, als notwendig ist, um die Krise bei Anspannung aller weiteren Konsolidierungskräfte zu überstehen.

Die Prüfung des NRW-Rettungsschirms hat gezeigt, dass dieser Rahmen nicht hinreichend beachtet wurde:

---

91 Siehe zu diesen Beständen auch Vorlage 17/6319.

Zunächst hätte vor der Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm die im Landeshaushalt gebildete allgemeine Rücklage in Höhe von 2,04 Mrd. € unmittelbar in 2020 vollständig aufgelöst werden müssen, um in dieser Höhe die Neuverschuldung zu reduzieren. Dem steht nicht entgegen, dass die in Höhe des Bestandes der allgemeinen Rücklage nicht notwendigen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm – etwa wegen günstiger Zinskonditionen – u. U. wirtschaftlich sein könnten.

Jedenfalls macht es das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip erforderlich, dass der Bestand der allgemeinen Rücklage – unter Zugrundlegung der Aussagen des FM Ende 2021 noch rd. 1,26 Mrd. € – nunmehr unverzüglich zur Verringerung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm eingesetzt werden sollte. Diese Verringerung kann auch über eine Reduzierung der bereits aufgenommenen Schulden erfolgen und könnte so den – vom LRH als deutlich zu lang angesehenen – Tilgungszeitraum entsprechend verkürzen.

Nach der Konzeption der Haushaltsgesetze 2020 und 2021 und des NRW-Rettungsschirmgesetzes sollten die Kreditaufnahmen in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen.

An diesen Vorgaben waren aber schon die Informationen in den HFA-Vorlagen des FM zur Beantragung (weiterer) globaler Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten nicht hinreichend ausgerichtet.

Außerdem hat das FM auch bei den einzelnen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm keine auf den konkreten Kreditfinanzierungsbedarf bezogenen Überlegungen angestellt.

Der LRH hat anhand der Parameter „Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes unter Berücksichtigung der Rückflüsse“, „Kompensation von Steuermindereinnahmen und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs“ sowie „Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen“ einen erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf ermittelt. Dieser unterschritt die tatsächlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm durchgängig und z. T. sehr deutlich.

Das nicht mit einem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf hinterlegte Delta belief sich am Ende des Haushaltsjahres 2020 auf rd. 3 Mrd. € und am Ende des Haushaltsjahres 2021 auf rd. 4,35 Mrd. €. Das sind Ende 2020 rd. 26,7 % und Ende 2021 rd. 27,5 % der aufgenommenen Kredite.

Die im Rahmen der Prüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen veranlassen den LRH insgesamt zu folgenden grundsätzlichen Empfehlungen:

Vor Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen ist eingehend abzuschätzen und darzulegen, ob und ggf. in welcher Höhe ein Kreditfinanzierungsbedarf des Landes besteht. Dazu gehört Folgendes:

- Vorhandene Haushaltsmittel wie die allgemeine Rücklage sind vorrangig zur Finanzierung der durch die Ausnahmesituation entstehenden Ausgaben einzusetzen. Gegen einen solchen kreditaufnahmereduzierenden Einsatz spricht nicht, dass die Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen (etwa wegen günstiger Zinskonditionen) wirtschaftlich sein könnten.

- Das FM sollte dem HFA bei Beantragung (weiterer) globaler Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten in Ausnahmesituationen Informationen zur Verfügung stellen, die insbesondere den tatsächlichen (weiteren) Kreditfinanzierungsbedarf stärker in den Blick nehmen. Mögliche hierfür heranzuziehende Parameter sind z. B. die Ist-Ausgaben für Maßnahmen zur Bewältigung der Ausnahmesituation, erforderliche Kompensationen von Steuermindereinnahmen aufgrund der Ausnahmesituation sowie entsprechende landesseitig erforderliche Aufstockungsbeträge im kommunalen Finanzausgleich und erforderliche Vorfinanzierungen von Bundesmitteln.

- Auch die konkreten (weiteren) Kreditaufnahmen des FM in Ausnahmesituationen können und sollten sich deutlich stärker an dem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf orientieren.

IV. Prüfung der Fördermaßnahmen unter den Corona-Sofortmaßnahmen

Der Landesrechnungshof hat ressortübergreifend insgesamt 44 Fördermaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie geprüft, für die der Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 31.08.2020 Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm bewilligt hatte. Er hat dabei zum einen untersucht, ob die Maßnahmen dem Grunde nach der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie dienten und ob die Bemessung ihres jeweiligen Finanzvolumens nachvollziehbar war. Zum anderen hat der Landesrechnungshof die Umsetzung der Zustimmungsbeschlüsse durch das jeweilige Ressort betrachtet. Hierbei hat er vornehmlich untersucht, welche Regelungen die Ressorts zur Umsetzung der Maßnahmen bis zum Ende des Jahres 2020 erlassen hatten.

Mit der Prüfung hat der LRH ressortübergreifend Maßnahmen zur Abfederung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie untersucht, für die der HFA nach § 31 Abs. 2 HHG 2020 Ausgaben bewilligt hat und die aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert wurden. Betrachtet wurden die Maßnahmen, bei denen die Vorlage an den HFA ein Finanzvolumen von 10 Mio. € oder mehr hatte und bei denen der HFA seine Zustimmung bis zum 31.08.2020 erteilt hatte.

Der LRH hat seine Prüfung dabei auf Maßnahmen beschränkt, mit denen Dritte Finanz- oder Sachmittel des Landes erhielten („Corona-Fördermaßnahmen“). Dritte in diesem Sinne sind außerhalb des Landes und auch nicht in seiner Trägerschaft stehende natürliche oder juristische Personen. Beschaffungen des Landes für eigene Zwecke, wie z. B. die Beschaffung von Masken für Bedienstete des Landes, hat der LRH in diesem Rahmen nicht geprüft.

Nach den o. g. Maßstäben wurden insgesamt 36 Vorlagen an den HFA mit 44 Fördermaßnahmen und einem bewilligten Finanzvolumen von insgesamt rd. 3,7 Mrd. € identifiziert. Im Einzelnen waren danach folgende Vorlagen Gegenstand der Prüfung:

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Datum	bewilligtes Finanzvolumen in €
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales			
Maßnahmen in Krankenhäusern	17/3186	26.03.20	150.000.000
Beschaffung von Schutzausrüstung in Krankenhäusern und Beschaffung weiterer Schutzausrüstung für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	17/3219 17/3293	07.04.20 28.04.20	300.000.000 95.000.000
Leistungsausgaben nach § 56 Abs. 1a Infektionsschutzgesetz	17/3246	16.04.20	50.000.000
Aufstockung der Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege gemäß § 150a Abs. 9 SGB XI	17/3434	26.05.20	106.000.000
Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzepte im Bereich der Eingliederungshilfe	17/3569	23.06.20	17.600.000
Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	17/3572	23.06.20	10.230.000
Ausbildungsbetriebe / Überbetriebliche Ausbildungsstätten	17/3579	24.06.20	34.000.000
Investitionsprogramm Krankenhäuser und Pflegeschulen (NRW-Sonderprogramm Krankenhäuser und Landesanteil am „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ des Bundes)	17/3590	24.06.20	1.270.000.000
Freiwillige Corona-Tests für die Beschäftigten in Schulen sowie in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen	17/3679	13.08.20	64.000.000
Staatskanzlei			
Sportvereine	17/3199	31.03.20	10.000.000
Ministerium für Kultur und Wissenschaft			
Studierendenwerke NRW	17/3200 17/3576	31.03.20 23.06.20	5.200.000 16.000.000
Unterstützung für soloselbständige Künstlerinnen und Künstler für März und April 2020	17/3374	12.05.20	26.800.000
Erhalt der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Einrichtungen	17/3565	23.06.20	35.000.000
NRW Stärkungspaket „Kunst und Kultur“ (Stipendienprogramm für Künstlerinnen und Künstler und Kulturstärkungsfonds Kultur NRW)	17/3588	24.06.20	165.000.000
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration			
Sicherung sozialer Einrichtungen in freier Trägerschaft	17/3222	07.04.20	103.000.000
Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung	17/3224 17/3299	07.04.20 29.04.20	42.000.000 42.250.000
Assistenzkräfte in Kitas sowie Erstattung von Aufwendungen für Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen in Kitas	17/3564	23.06.20	105.000.000
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz			
Unterstützung von Zoos	17/3278	21.04.20	11.825.000

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Datum	bewilligtes Finanzvolumen in €
Altlastensanierung von Grundstücken, Klimaanpassung, Grüne Infrastruktur	17/3592	24.06.20	27.000.000
Kreislaufwirtschaft, Waldwirtschaft, Umweltwirtschaft und Tierwohl	17/3593	24.06.20	48.000.000
Ministerium für Schule und Bildung			
Erstattung der Elternbeiträge für die Betreuung im Bereich der Offenen Ganztagsschulen und weiterer Betreuungsformen	17/3299 17/3586	29.04.20 24.06.20	72.370.000 72.400.000
Ferienangebote für Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen	17/3540	16.06.20	40.000.000
Ergänzende Betreuungsangebote in den Sommerferien für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung, insbesondere in den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und motorische Entwicklung	17/3541	16.06.20	35.000.000
Erstattung der Stornierungskosten für Klassenfahrten, Studienfahrten und Schüleraustausche der öffentlichen Schulen, Ersatzschulen und Ergänzungsschulen	17/3566	23.06.20	16.340.000
Digitalisierungsvorhaben im Ministerium für Schule und Bildung (Digitale Endgeräte von Schülerinnen und Schülern)	17/3577	23.06.20	55.000.000
Digitalisierungsvorhaben im Ministerium für Schule und Bildung, davon Ausstattung Lehrkräfte	17/3585	24.06.20	103.000.000
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung			
Soforthilfeprogramm Heimat, Tradition und Brauchtum	17/3575	23.06.20	50.000.000
Investitionspaket Kommunen – Städtebauförderung, Stärkung Zentren, Sonderstädtebauförderung	17/3589	24.06.20	213.700.000
Ministerium für Verkehr			
Investitionspaket Kommunen – Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen kommunale Verkehrsinfrastruktur Straße und Radwege	17/3595	24.06.20	50.000.000
Investitionspaket Kommunen – Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	17/3596	24.06.20	200.000.000
Investitionspaket Kommunen – Sonderprogramm kommunale Verkehrsinfrastruktur ÖPNV	17/3597	24.06.20	50.000.000
Erweiterung der Fahrtangebote im freigestellten Schülerverkehr	17/3678 17/3944	13.08.20	13.500.000

Die Prüfung betraf danach Fördermaßnahmen aus acht Ressorts. Dabei orientiert sich die Darstellung hinsichtlich der Reihenfolge der Ressorts an der jeweils ersten Befassung des HFA. Innerhalb des jeweiligen Ressorts werden die einzelnen Vorlagen in chronologischer Reihenfolge dargestellt.

Die vom MWIDE durchgeführte Fördermaßnahme „NRW-Soforthilfe 2020“ war Gegenstand einer gesonderten Prüfung (vgl. Abschnitt V).

Ein erheblicher Teil der Fördermaßnahmen war Gegenstand des am 23.06.2020 von der Landesregierung beschlossenen „Nordrhein-Westfalen-Programm I zur Bewältigung der Folgen der Corona Pandemie und zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes“ (NRW-Konjunkturpaket I).[92] Mit diesem Programm sollten Mittel zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie und zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes eingesetzt werden. In der entsprechenden Presseerklärung der Landesregierung hieß es, die Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket des Bundes wirkten sich unmittelbar mit 3,2 Mrd. € für NRW aus. Das Land ergänze die Hilfe um weitere 3,6 Mrd. € aus dem Landeshaushalt und setze damit eigene Schwerpunkte. Zusätzlich stelle die Landesregierung 1,7 Mrd. € aus Landesmitteln zur Kofinanzierung für Maßnahmen des Bundes bereit. Schwerpunkte des Nordrhein-Westfalen-Programms seien die Entlastung und Stärkung der Investitionsfähigkeit der Kommunen, die Digitalisierung im Bereich Bildung, Investitionen in die Krankenhäuser, Unterstützung für Soloselbstständige und Kultureinrichtungen sowie der Klimaschutz. Auf den Schwerpunktbereich „Krankenhäuser, Pflegeschulen und Universitätskliniken“ sollten 2,9 Mrd. € entfallen, auf den Schwerpunktbereich „Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes“ 1,3 Mrd. €, auf den Schwerpunktbereich „Investitionspaket Kommunen“ 3,9 Mrd. € und auf den Schwerpunktbereich „Digitalisierungsvorhaben mit dem Schwerpunkt Bildung“ rd. 400 Mio. €.

Bei den geprüften Fördermaßnahmen hat der LRH im Hinblick auf den ressortübergreifenden Ansatz der Prüfung im Wesentlichen eine Querschnittsbetrachtung auf der Ebene des jeweiligen Ressorts vorgenommen. Organisations- oder Verfahrensdetails bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen oder gar einzelner Förderfälle wurden nicht untersucht. Bereits bestehende Förderprogramme, die im Zuge der Corona-Pandemie lediglich ausgeweitet oder finanziell aufgestockt wurden, wurden dabei nur insoweit einbezogen, als spezifisch mit der Corona-Pandemie zusammenhängende Fragen untersucht wurden.

---

[92] Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 24.06.2020: „8,9 Milliarden Euro für Schulen, Kommunen, Krankenhäuser und Solo-Selbständige“.

Inhaltlich wurden die geprüften Maßnahmen zum einen im Hinblick auf die Herbeiführung der Zustimmung des HFA untersucht. Gefragt wurde insoweit insbesondere, ob die in Rede stehende Maßnahme dem Grunde nach der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie diente und ob und inwieweit die Bemessung des Finanzvolumens der Maßnahme nachvollziehbar war. Zum anderen wurde die Umsetzung des Zustimmungsbeschlusses durch das jeweilige Ressort betrachtet. Hierbei wurde vornehmlich untersucht, welche Regelungen das zuständige Ressort im Rahmen dieser Umsetzung bis zum Ende des Jahres 2020 erlassen hatte, welche Vorgaben es für andere mit der Umsetzung betraute Stellen erlassen hatte sowie ob und ggf. inwieweit Regelungen für ein Monitoring und/oder eine Erfolgskontrolle zu der Maßnahme getroffen worden waren.

Die Erhebungen begannen bei den ersten Ressorts Ende August 2020 und wurden bei den letzten Ressorts im Juli 2021 beendet. Die Prüfungsmitteilungen ergingen zwischen dem 21.12.2021 und dem 21.01.2022. Die Ressorts haben sich hierzu mit Stellungnahmen zwischen dem 09. und 24.02.2022 geäußert. Die Beantwortungsverfahren dauern an.

1. Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung festgestellt, dass nicht bei allen Fördermaßnahmen der erforderliche Bezug zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie bestand (siehe Ziffer 2). Ferner war bei einer Reihe von Fördermaßnahmen das jeweilige Finanzvolumen nicht in nachvollziehbarer Weise ermittelt worden (siehe Ziffer 3); z. T. war der Finanzbedarf ganz erheblich überzeichnet worden. Bei der Umsetzung der Beschlüsse des HFA hat der LRH verschiedentlich Abweichungen in zeitlicher und/oder inhaltlicher Hinsicht festgestellt (siehe Ziffer 4). Des Weiteren hat der LRH festgestellt, dass die Ressorts bei der Gewährung von Billigkeitsleistungen zuweilen die maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht hinreichend beachtet hatten (siehe Ziffer 5). Defizite ergaben sich ferner bei der haushaltsrechtlich gebotenen laufenden Beobachtung der Fördermaßnahmen durch die Ressorts (Monitoring) und vor allem aber bei der gebotenen Erfolgskontrolle (siehe Ziffer 6).

Die in dem Bericht dargestellten Beanstandungen verteilen sich – entsprechend dem Prüfungsablauf – auf die verschiedenen Fördermaßnahmen wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Wegen der Einzelfeststellungen zu den Fördermaßnahmen und den diesbezüglichen Stellungnahmen der Ressorts wird auf die Darstellung im Ergänzungsband verwiesen. Die dort unter Ziffer 1. aufgeführte Tabelle entspricht der nachfolgenden Tabelle. Ergänzend sind dort jeweils die Fundstellen für die im Ergänzungsband dargestellten Einzelfeststellungen des LRH und die entsprechenden Stellungnahmen der Ressorts ausgewiesen. Die Bewertung dieser Stellungnahmen im Einzelnen steht noch aus, da die diesbezüglichen Folgeentscheidungen noch nicht ergangen sind.

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Bewilligtes Finanz-volumen	Fehlender Corona-Bezug	Nicht nachvoll-ziehbares Finanzvolumen	Abweichungen von den HFA-Beschlüssen	Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeits-leistungen	Defizite bei Monitoring / Erfolgs-kontrolle
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales							
Maßnahmen in Krankenhäusern	17/3186	150.000.000		X	X		X
Beschaffung von Schutzausrüstung in Krankenhäusern und Beschaffung weiterer Schutzausrüstung für Kran-kenhäuser und Pflegeeinrichtungen	17/3219 17/3293	300.000.000 95.000.000		X	X		
Leistungsausgaben nach § 56 Abs. 1a Infektionsschutzgesetz	17/3246	50.000.000					
Aufstockung der Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege gemäß § 150a Abs. 9 SGB XI	17/3434	106.000.000			X		
Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekon-zepte im Bereich der Eingliederungs-hilfe	17/3569	17.600.000		X	X	X	X
Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	17/3572	10.230.000		X	X		X
Ausbildungsbetriebe / Überbetriebliche Ausbildungsstätten	17/3579	34.000.000		X	X	X	X
Investitionsprogramm Krankenhäuser und Pflegeschulen	17/3590	1.270.000.000					
davon Zukunftsprogramm Kranken-häuser			X	X			X
davon NRW-Sonderprogramm Kran-kenhäuser			X	X	X	X	X
Freiwillige Corona-Tests für die Be-schäftigten in Schulen sowie in Kinder-tageseinrichtungen und Kindertages-pflegepersonen	17/3679	64.000.000			X		

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Bewilligtes Finanz-volumen	Fehlender Corona-Bezug	Nicht nachvoll-ziehbares Finanzvolumen	Abweichungen von den HFA-Beschlüssen	Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeits-leistungen	Defizite bei Monitoring / Erfolgs-kontrolle
Staatskanzlei							
Sportvereine	17/3199	10.000.000		X	X	X	
Ministerium für Kultur und Wissenschaft							
Studierendenwerke NRW	17/3200 17/3576	5.200.000 16.000.000		X			
Unterstützung für soloselbständige Künstlerinnen und Künstler für März und April 2020	17/3374	26.800.000		X	X	X	X
Erhalt der nach dem Weiterbildungs-gesetz geförderten Einrichtungen	17/3565	35.000.000		X		X	X
NRW Stärkungspaket „Kunst und Kul-tur“	17/3588	165.000.000					
davon Stipendienprogramm für Künst-lerinnen und Künstler				X		X	X
davon Kulturstärkungsfonds Kultur NRW				X	X	X	X
Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration							
Sicherung sozialer Einrichtungen in freier Trägerschaft	17/3222	103.000.000		X	X	X	X
Erstattung der Elternbeiträge der Kin-dertagesbetreuung	17/3224 17/3299	42.000.000 42.250.000		X	X	X	X
Assistenzkräfte in Kitas sowie Erstat-tung von Aufwendungen für Arbeits-schutz- und Hygienemaßnahmen in Kitas	17/3564	105.000.000				X	
Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz							
Unterstützung von Zoos	17/3278	11.825.000		X	X		X

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Bewilligtes Finanz-volumen	Fehlender Corona-Bezug	Nicht nachvoll-ziehbares Finanzvolumen	Abweichungen von den HFA-Beschlüssen	Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeits-leistungen	Defizite bei Monitoring / Erfolgs-kontrolle
Altlastensanierung von Grundstücken, Klimaanpassung, Grüne Infrastruktur	17/3592	27.000.000	X	X	X		X
davon Klimaanpassung			X	X	X		
Kreislaufwirtschaft, Waldwirtschaft, Umweltwirtschaft und Tierwohl	17/3593	48.000.000	X	X	X		
davon Waldwirtschaft			X	X	X		X
Ministerium für Schule und Bildung							
Erstattung der Elternbeiträge für die Betreuung im Bereich der Offenen Ganztagsschulen und weiterer Be-treuungsformen	17/3299 17/3586	72.370.000 72.400.000		X	X	X	
Ferienangebote für Kinder und Ju-gendliche aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen	17/3540	40.000.000		X	X		
Ergänzende Betreuungsangebote in den Sommerferien für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpä-dagogischer Unterstützung, insbeson-dere in den Förderschwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperli-che und motorische Entwicklung	17/3541	35.000.000		X	X		
Erstattung der Stornierungskosten für Klassenfahrten, Studienfahrten und Schüleraustausche der öffentlichen Schulen, Ersatzschulen und Ergän-zungsschulen	17/3566	16.340.000		X	X		
Digitalisierungsvorhaben im Ministeri-um für Schule und Bildung (Digitale Endgeräte von Schülerinnen und Schülern)	17/3577	55.000.000			X		X

Fördermaßnahme(n)	Vorlage(n)	Bewilligtes Finanz-volumen	Fehlender Corona-Bezug	Nicht nachvoll-ziehbares Finanzvolumen	Abweichungen von den HFA-Beschlüssen	Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeits-leistungen	Defizite bei Monitoring / Erfolgs-kontrolle
Digitalisierungsvorhaben im Ministerium für Schule und Bildung, davon Ausstattung Lehrkräfte	17/3585	103.000.000		X	X		X
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung							
Soforthilfeprogramm Heimat, Tradition und Brauchtum	17/3575	50.000.000		X			X
Investitionspaket Kommunen – Städtebauförderung, Stärkung Zentren, Sonderstädtebauförderung	17/3589	213.700.000	X	X	X		X
Ministerium für Verkehr							
Investitionspaket Kommunen – Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen kommunale Verkehrsinfrastruktur Straße und Radwege	17/3595	50.000.000	X	X			X
Investitionspaket Kommunen – Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	17/3596	200.000.000					
Investitionspaket Kommunen – Sonderprogramm kommunale Verkehrsinfrastruktur ÖPNV	17/3597	50.000.000	X	X			X
Erweiterung der Fahrtangebote im freigestellten Schülerverkehr	17/3678 17/3944	13.500.000		X	X		X

2. Fehlender Corona-Bezug

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierte Fördermaßnahmen in einer Reihe von Fällen nicht der Bewältigung der direkten oder indirekten Folgen der Corona-Pandemie dienten. Zum Teil sollten die Fördermaßnahmen den Folgen längerfristiger allgemeiner Entwicklungen entgegenwirken. Zum Teil sollten die Maßnahmen bestimmten Wirtschaftsbereichen zugutekommen, obwohl nur unzureichende Erkenntnisse zu deren Betroffenheit durch die Corona-Pandemie vorlagen. Auch die verschiedentlich angestrebte finanzielle Unterstützung der Kommunen beruhte nicht auf einer belastbaren Ermittlung von deren Finanzbedarfen.

Die Ressorts haben demgegenüber vor allem geltend gemacht, dass konjunkturstützende Maßnahmen zulässig gewesen seien. Ihre Bewertung könne nur aus der damaligen Perspektive erfolgen. Auch ein indirekter Zusammenhang mit der Corona-Pandemie habe ausgereicht. Letztlich sei es nicht nur darum gegangen, die Mittel ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie einzusetzen, sondern gleichzeitig auch zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes.

2.1 Bewertungsrahmen

Wie bereits ausgeführt, unterwarf § 31 Abs. 2 HHG 2020 die Verausgabung von Mitteln zur Abfederung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie aus den vom FM nach § 31 Abs. 1 HHG 2020 zu schaffenden Haushaltstiteln der Zustimmung des HFA. Soweit die entsprechenden Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm bereitgestellt werden sollten, waren darüber hinaus die Vorgaben des NRW-Rettungsschirmgesetzes zu beachten: Nach § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz dürfen die Mittel des Sondervermögens ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen für die in § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz genannten Zwecke verwendet werden. Nach § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz hat das Sondervermögen die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bün-

deln. Die Verausgabung erfolgt durch den Landeshaushalt; die Mittel fließen dem Landeshaushalt mithin aus dem Sondervermögen zu.

Mit dieser Zweckbestimmung des Sondervermögens soll gewährleistet werden, dass Ausgaben für Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und deren Bewältigung stehen, aus dem Sondervermögen finanziert werden können. Angesichts der vollständigen Kreditfinanzierung des NRW-Rettungsschirms muss aber zugleich bei allen daraus zu finanzierenden Maßnahmen ein unmittelbarer Bezug zur Corona-Pandemie bestehen.[93]

Diese schon aus §§ 2, 5 NRW-Rettungsschirmgesetz abzuleitenden Begrenzungen sind zugleich Ausformung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 109 Abs. 3 GG. Als Ausnahmeregelung zu dem grundgesetzlichen Verschuldungsverbot bedürfen die Regelungen des NRW-Rettungsschirmgesetzes so einer engen Auslegung. Erforderlich ist ein Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der „irregulären Nettoneuverschuldung“ (notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip) und damit auch ein Zusammenhang zwischen der Notlage und der konkreten kreditfinanzierten Maßnahme. „Unzulässig ist es mithin vor allem, dass die Notlage und die durch sie ermöglichte Nettokreditaufnahme als Begründung dafür verwendet werden, um politische Programme umzusetzen, zu beschleunigen oder sonst zu fördern, die bereits vor Beginn der Notlage Teil der politischen Agenda der Regierung waren und nicht unmittelbar zur Überwindung der Notlage beitragen.“[94]

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben binden nicht nur die Landesregierung, sondern auch den Landtag und damit auch den HFA im Rahmen seiner Entscheidungen nach § 31 Abs. 2 HHG 2020. Damit muss auch bei diesen Entscheidungen ein Bezug der kreditfinanzierten Einzelausgaben zur Corona-Pandemie gegeben sein.

---

93 LRH, Jahresbericht 2021 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020, S. 51.

94 Gröpl, a. a. O., S. 30.

2.2 Wesentliche Feststellungen

Der LRH hat in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierte Fördermaßnahmen entgegen diesen Vorgaben nicht der Bewältigung der Corona-Pandemie dienten.
Zum Teil war schon den Begründungen der Ressorts für die Fördermaßnahmen zu entnehmen, dass mit diesen Maßnahmen weniger Folgen der Corona-Pandemie entgegengewirkt, als vielmehr Folgen längerfristiger allgemeiner Entwicklungen begegnet werden sollte. Auch führten Fördermaßnahmen schon vor der Corona-Pandemie bestehende Förderprogramme fort oder weiteten sie inhaltlich und / oder zeitlich aus, ohne dass insoweit ein spezifischer Bezug zur Corona-Pandemie erkennbar war.

Einige Fördermaßnahmen sollten dazu dienen, (schnelle) konjunkturelle Impulse zu setzen bzw. (angenommenen) konjunkturellen Einbußen von Unternehmen – möglichst noch im Jahr 2020 – zu begegnen. Unterstützt werden sollten insbesondere Unternehmen des Hoch- und Tiefbaus, des Garten- und Landschaftsbaus, der Umwelttechnologie, der Digitalwirtschaft und / oder land- oder forstwirtschaftliche Betriebe.

Hierzu hat der LRH festgestellt, dass bei der Entscheidung über diese Fördermaßnahmen und deren Finanzierung aus dem NRW-Rettungsschirm oftmals keine oder nur oberflächliche Erwägungen zu den (tatsächlichen) Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die (mittelbar) begünstigten Unternehmen angestellt worden waren. Im Ergebnis war deshalb fraglich, ob die gewünschten Konjunkturimpulse mit den Fördermaßnahmen überhaupt hätten ausgelöst werden können. Im Bereich des Gesundheitswesens wurden darüber hinaus unter Berufung auf die Corona-Pandemie auch Maßnahmen finanziert, die dem Gesundheitswesen insgesamt zugutekommen sollten, ohne dass der konkret geförderte Bereich und / oder die betroffenen Unternehmen spezifisch von der Corona-Pandemie betroffen gewesen wären. Schließlich hat der LRH angemerkt, dass gerade bei Fördermaßnahmen zu Gunsten des Baugewerbes dessen Kapazitätsauslastung, der Planungs- und Genehmigungsvorlauf von Bauvorhaben sowie der bestehende Fachkräftemangel Faktoren sind, die den angestrebten zügigen konjunkturellen Effekten entgegenstehen. Einen weiteren kritischen Aspekt sah der LRH in den möglicherweise nicht ausreichenden Kapazitäten der Maßnahmenträger.

Bei Förderprogrammen zugunsten der Kommunen wurde unter Berufung auf die Corona-Pandemie der kommunale Anteil an diesen Förderungen mehrfach ganz oder zumindest in erheblichen Umfang vom Land übernommen.

Der LRH hat nicht feststellen können, dass die mit diesen Fördermaßnahmen angestrebte finanzielle Unterstützung der Kommunen auf einer belastbaren Ermittlung von deren Finanzbedarfen beruhte. In diesem Zusammenhang war zum einen zu beachten, dass den Gemeinden durch § 1 Gewerbesteuerausgleichsgesetz NRW[95] Ausgleichszahlungen für krisenbedingt entgangene Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020 in einem Gesamtvolumen von 2,72 Mrd. € zur Verfügung gestellt wurden. Da die Gewerbesteuerausfälle im Jahr 2020 insgesamt geringer ausgefallen waren als der vorgesehene Kompensationsbetrag[96], war die Dimension der tatsächlich verbliebenen finanziellen Nachteile der Kommunen unklar. Zum anderen erfolgte bei den Fördermaßnahmen keine (angemessene) Berücksichtigung der individuellen, finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die Anhebung der Fördersätze erfolgte – anders als etwa in der Vergangenheit im Bereich der Städtebauförderung – durchweg einheitlich und ohne Differenzierung im Hinblick auf die finanzielle Situation der Kommunen.

Kritisch zu bewerten war in diesem Zusammenhang vor allem die verschiedentlich angestrebte Vollfinanzierung von Maßnahmen der Kommunen durch das Land. Auch wenn diese nach § 28 Abs. 3 HHG 2020 grundsätzlich möglich war, ist eine Förderquote von 100 % unabhängig von der jeweiligen Leistungsfähigkeit der Empfängerin bzw. des Empfängers nur dann zulässig, wenn es durch die Besonderheiten der jeweiligen Fördermaßnahme gerechtfertigt ist. Hierbei wäre auch zu berücksichtigen gewesen, dass die Entwicklung bei den Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden im Jahr 2020 durchaus uneinheitlich war und einzelne Städte und Gemeinden sogar Zuwächse bei den Gewerbesteuereinnahmen, z. T. sogar im deutlich zweistelligen Prozentbereich, verzeichnen konnten.[97]

---

95 Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder vom 01.12.2020, GV. NRW. S. 1111.

96 Gemäß Pressemitteilung von IT.NRW vom 23.03.2021 lagen die Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinde im Jahr 2020 gut 2,5 Mrd. € niedriger als im Jahr 2019.

97 Vgl. Pressemitteilung von IT.NRW vom 23.03.2021 und die dort in Bezug genommene Übersicht „Gewerbesteuerhebesätze und Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen“.

2.3 Stellungnahmen der Ressorts

Im Hinblick auf die Beanstandung des fehlenden Corona-Bezugs haben die Ressorts mehrheitlich darauf verwiesen, dass nach der Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG unter den Tatbestand der außergewöhnlichen Notsituation auch „eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks, wie bspw. der aktuellen Finanzkrise“ falle, „die aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe gebietet“. Mithin könnten auch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie eine Notsituation darstellen, deren Bekämpfung durch die Ausnahmeregelung des Art. 109 GG gerechtfertigt sei. Bund und Länder hätten daher weitreichende Konjunkturpakete umgesetzt. Da die Vorschrift des § 18b LHO der Vorschrift des Art. 109 GG nachgebildet sei, gelte das zu Art. 109 GG Ausgeführte auch für NRW. Entsprechend der Begründung des NRW-Rettungsschirmgesetzes würden die zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Mehrausgaben aus dem Sondervermögen finanziert. Ziel sei es hiernach auch, die Nachfrage des Landes stabil zu halten. Andernfalls müsste auf der Ausgabenseite eingespart werden. Einsparungen auf der Ausgabenseite würden die Nachfrage des Landes reduzieren und die Wirtschaft zusätzlich schwächen. Das solle ausweislich der Gesetzesbegründung vermieden werden. Konjunkturstützende Maßnahmen seien daher ausdrücklich zulässig.

Zum Teil haben die Ressorts weiter darauf hingewiesen, dass die Pandemie Teil einer Gesamtentwicklung sei. Sie habe Negativentwicklungen deutlich beschleunigt, bestehende Herausforderungen verschärft und verdeutlicht, dass grundsätzlich neue Wege beschritten werden müssten. Eine Bewältigung der Pandemie und ihrer Folgen sei nur als Gesamtansatz denkbar.

Ferner haben einige Ressorts darauf verwiesen, dass die Bewertung der Maßnahmen nur aus der Ex-ante-Perspektive erfolgen könne. Zum Zeitpunkt der Bereitstellung der Mittel habe die berechtigte Befürchtung um eine deutliche Verschlechterung der Wirtschaftsleistung in Deutschland und in NRW bestanden. Eine positive Entwicklung, namentlich der Bauwirtschaft, des Garten- und Landschaftsbaus und / oder der Unternehmen in der Digitalwirtschaft, sei zum maßgeblichen Zeitpunkt überhaupt nicht abzuse-

hen gewesen. Einige Maßnahmen hätten zudem ausdrücklich nicht nur die vermeintlich besonders von der Krise betroffenen Unternehmen adressiert, sondern alle Unternehmen, um eine umfassende Bewältigung der Krise zu ermöglichen.

Für die Fördermaßnahmen sei kein direkter Corona-Bezug erforderlich gewesen, es habe auch ein indirekter Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ausgereicht. Letztlich sei es nicht nur darum gegangen, die Mittel ausschließlich zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie einzusetzen, sondern gleichzeitig auch zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Landes. Zudem hätten verschiedene Fördermaßnahmen an das Corona-Konjunkturpaket des Bundes angeknüpft. Sowohl das Konjunkturpaket des Bundes als auch das Programm des Landes hätten vorgesehen, gesamtwirtschaftliche Impulse zu setzen.

Verschiedene Fördermaßnahmen hätten sich auch aus der Notwendigkeit ergeben, die Kommunen des Landes zu unterstützen, um trotz Corona-bedingt weggebrochener Einnahmen anderweitig initiierte Maßnahmen umsetzen zu können. Diese wären nicht zügig möglich gewesen, wenn die Kommunen kurzfristig entsprechende Eigenanteile hätten erbringen müssen. Ausgabebegrenzungen seien in allen Kommunen angesichts der Pandemie erwartbar gewesen. Eine hohe Kofinanzierung für eine Förderung sei daher als potenzielle Hürde erkannt worden.

Vereinzelt ist schließlich auf die Corona-bedingte außergewöhnlich hohe Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ressorts zum Zeitpunkt der Auflegung der jeweiligen Fördermaßnahme verwiesen worden. Vordergründige Beweggründe des damaligen Handels seien schnelle und unbürokratische Regelungen gewesen. Zeit für detaillierte Abwägungen sämtlicher möglicher Einflussfaktoren sei nicht gegeben gewesen.

3. Nicht nachvollziehbares Finanzvolumen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Überlegungen der Ressorts zum Finanzvolumen für die verschiedenen Fördermaßnahmen oftmals nicht nachvollziehbar waren. In der Folge waren zahlreiche Maßnahmen deutlich überfinanziert. Oftmals waren über 50 % der Mittel bis zum Ende des Jahres 2020 nicht ver-

ausgabt worden, in einigen Fällen waren sogar mehr als 90 % der Mittel nicht verausgabt worden.
Die Ressorts haben demgegenüber auf die damaligen Unsicherheiten auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung und auf die Eilbedürftigkeit der Maßnahmen hingewiesen. Zudem komme der Landesregierung ein Prognosespielraum zu. Der Ausgaberahmen des NRW-Rettungsschirms sei auch nicht ausgeschöpft worden.

3.1 Bewertungsrahmen

Die von der Landesregierung vorgesehenen und vom HFA nach § 31 Abs. 2 HHG 2020 zu bewilligenden Ausgaben zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie waren regelmäßig nicht exakt kalkulierbar, sondern bedurften einer prognostischen Einschätzung des erwarteten Bedarfs. Gleichwohl war die Landesregierung bei den insoweit angemeldeten Mitteln nicht völlig frei. Vielmehr war sie verpflichtet, auch hierbei den aus Art. 81 Abs. 2 LVerf i. V. m. § 11 Abs. 2 LHO abzuleitenden Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit zu beachten. Aus diesem Haushaltsgrundsatz folgt „die Pflicht zur Schätzgenauigkeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit – zu gewährleisten.“[98] Wie andere Prognosen sind auch Einnahmen- und Ausgabenschätzungen nicht schon dann als Verstoß gegen das Wahrheitsgebot zu bewerten, wenn sie sich im Nachhinein als falsch erweisen. Sie müssen aber aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen.[99] Dazu gehört etwa, dass die zugrunde liegenden Annahmen zutreffend sind oder zumindest ihrerseits auf sachgerechten Prognosen beruhen.

Im vorliegenden Zusammenhang werden die allgemeinen haushaltsrechtlichen Anforderungen verfassungsrechtlich verstärkt. Wie bereits in Abschnitt IV Ziffer 2.1 ausgeführt, bedürfen die Regelungen im NRW-Rettungsschirmgesetz und dem NHHG 2020 als

---

98 Bundesverfassungsgericht, a.a.O., Leitsatz 2 und Rdn. 104.

99 Bundesverfassungsgericht, a.a.O., unter Verweis auf den Beschluss vom 09.03.1971 – 2 BvR 326/69 u. a., juris, Rdn. 36 zur Prognose bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Zusammenhänge, und den Beschluss vom 18.07.2005 – 2 BvF 2/01 -, juris, Rdn. 175 zur Prognose der Geeignetheit einer Maßnahme.

Ausnahmeregelungen zu dem grundgesetzlichen Verschuldungsverbot einer engen Auslegung. Kreditaufnahmen sind daher auch in diesen Fällen nur zulässig, wenn und soweit sie der Bewältigung der genannten Notsituationen dienen. Für die vom HFA zu bewilligenden, kreditfinanzierten Ausgaben bedeutet dies, dass sie auch aus dieser verfassungsrechtlichen Perspektive nur in Ansatz gebracht werden dürfen, wenn sie auf einer hinreichend verlässlichen, sachgerechten und vertretbaren Prognose des entsprechenden Finanzbedarfs beruhen. Jedenfalls in den Fällen, in denen ein tatsächlich zu niedriger Ansatz durch die Bewilligung weiterer Mittel auch zeitnah ausgeglichen werden kann, bedarf es keiner umfassenden Ermächtigung der Exekutive.

3.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Diesen Anforderungen waren die Ressorts – auch unter Berücksichtigung der Bedingungen der Pandemie – vielfach nicht nachgekommen.

Zum Teil lagen überhaupt keine Unterlagen dazu vor, wie die gegenüber dem HFA angemeldeten Beträge für die jeweilige Fördermaßnahme berechnet worden waren. Soweit sich angemeldete Beträge als Summen verschiedener Einzelansätze darstellten, war oftmals jedenfalls bei diesen nicht erkennbar, wie sie ermittelt worden waren. Insofern war nicht ansatzweise nachvollziehbar, auf welchen Erwägungen die jeweils in Ansatz gebrachten Beträge beruhten.

In anderen Fällen beruhten die vorgenommenen Schätzungen auf Annahmen, bei denen Angaben der späteren Begünstigten ungeprüft übernommen wurden. Verschiedentlich flossen nur Teilaspekte der jeweiligen Gesamtproblematik in die Ermittlung des Finanzvolumens ein. Zudem wurde die Zahl der potenziellen Empfängerinnen und Empfänger der Leistungen auch aus der damaligen Sicht des Öfteren erheblich zu umfangreich geschätzt. In einigen Fällen sollte die Förderung mittels Pauschalen erfolgen, deren Höhe jedoch nicht nachvollziehbar bestimmt worden war.

In verschiedenen Fällen war die Fördermaßnahme mit einem Pandemie-bedingten finanziellen Unterstützungsbedarf der Empfängerinnen und Empfänger begründet worden. Dabei wurde mehrfach darauf abgestellt, dass diesen infolge der Corona-Pandemie

Zahlungsschwierigkeiten oder gar eine Insolvenz drohten. Erkenntnisse darüber, wie verbreitet diese Gefahr tatsächlich war, waren den vorgelegten Unterlagen allerdings oftmals nicht zu entnehmen. Zudem wurde der angenommene Förderbedarf verschiedentlich allein auf der Grundlage entgangener Einnahmen geschätzt. Die finanzielle Gesamtsituation der Empfängerinnen und Empfänger wurde nicht in den Blick genommen. Ihr hätte etwa durch pauschale Abschläge von den Beträgen, die sich allein aus den geschätzten Einnahmeverlusten ergaben, Rechnung getragen werden können.

Dass die Schätzung der Fördervolumina oftmals nicht den Anforderungen an die Schätzgenauigkeit in dem oben dargelegten Sinne entsprach, wird durch die Entwicklung der Ist-Ausgaben bestätigt: In zahlreichen Fällen ergab der Abgleich der tatsächlich ausgegebenen Mittel mit den vom HFA bewilligten Mitteln eine gravierende Überfinanzierung. Oftmals waren über 50 % der Mittel nicht verausgabt worden, in einigen Fällen waren sogar mehr als 90 % der Mittel nicht verausgabt worden.

Der LRH weist in diesem Zusammenhang vorsorglich darauf hin, dass nicht verausgabte Mittel in einer Reihe von Fällen auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse des HFA zur Finanzierung anderer Fördermaßnahmen oder zur Fortführung der ursprünglichen Fördermaßnahme über die ursprüngliche Geltungsdauer hinaus verwandt wurden. Allerdings ändert auch dies nichts daran, dass diese Mittel zunächst in ungerechtfertigter Weise gebunden wurden und anderen Fördermaßnahmen so zunächst nicht zur Verfügung standen. Ob überhöhte Mittelanmeldungen auch zu einer überhöhten Kreditaufnahme und damit zu einer überhöhten und unnötig verlängerten Zinsbelastung geführt haben, konnte der LRH im Rahmen dieser Prüfung mangels einer eindeutigen Zuordnung einzelner Fördermaßnahmen zu bestimmten Kreditaufnahmen nicht feststellen.

Soweit die Ressorts demgegenüber vereinzelt mit ihren Schätzungen hinter dem tatsächlichen Bedarf zurückgeblieben waren, hat der LRH dies nicht beanstandet. Wie oben ausgeführt, konnte ein tatsächlich zu niedriger Ansatz durch die Bewilligung weiterer Mittel ausgeglichen werden, sodass es keiner umfassenden Ermächtigung der Exekutive bedurfte.

3.3 Stellungnahmen der Ressorts

Zu der Frage der Bemessung des Finanzvolumens für die verschiedenen Fördermaßnahmen haben mehrere Ressorts darauf hingewiesen, dass die Corona-Pandemie besonders im ersten Halbjahr 2020 von großen Wissenslücken hinsichtlich der medizinisch-naturwissenschaftlichen Hintergründe der Krise und von großen Unsicherheiten mit Blick auf die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen geprägt gewesen sei. Auch die Dauer des Lockdowns und das Ausmaß ggf. folgender weiterer Einschränkungen seien zu Beginn der getroffenen Maßnahmen nicht absehbar gewesen. Angesichts der Eilbedürftigkeit der zu beschließenden Maßnahmen habe vielfach auf Prognosen und Annahmen zurückgegriffen werden müssen, zumal keinerlei Erfahrungen im Umgang mit einer derartigen Pandemie vorgelegen hätten. Konkretisierte Bedarfsermittlungen seien weder quantitativ noch qualitativ in so kurzer Zeit leistbar gewesen, dass die Hilfen noch rechtzeitig zur Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie hätten zur Verfügung gestellt werden können. Bei der Beurteilung der Maßnahmen habe es daher eine Einschätzungsprärogative und einen weiten Prognosespielraum der Landesregierung gegeben. Zum Teil ist darauf verwiesen worden, dass eine monetäre Vorsorge habe getroffen werden müssen, die eine Worst-Case-Betrachtung erforderlich gemacht habe.

Ferner haben verschiedene Ressorts darauf hingewiesen, dass es auch für die Frage der Schätzgenauigkeit auf die Ex-ante-Sicht ankomme. Dies schließe die zeitlichen Umstände und Rahmenbedingungen der Corona-Pandemie mit ein. Die Bedarfsschätzung sei im Rahmen der Krisenbewältigung unter zeitlich sehr ambitionierten Rahmenbedingungen erfolgt. Zudem seien parallel zu den Maßnahmen bezüglich der Abmilderung der Corona-Pandemie im Rahmen der bestehenden personellen Ressourcen u. a. das reguläre Haushaltsaufstellungsverfahren, der Vollzug des laufenden Haushalts und weitere zusätzliche Aufgaben (wie z. B. die Sicherstellung der mobilen Arbeit unter Corona-Bedingungen) zu organisieren gewesen.

Auch habe die Regierung kein Schätzmonopol. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung könne bzw. müsse auch das Parlament (in Zweifelsfällen) selbständig Schätzungen vornehmen. Der HFA habe in keinem der hier geprüften Fälle aufgrund eines Zwei-

fels eine eigene, von der Bedarfsanzeige der Landesregierung abweichende Schätzung vorgenommen.

Schließlich beruhe das vom LRH herangezogene Fälligkeitsprinzip eher auf dem Gedanken der vorausschauenden Planung als auf der rückschauenden Bilanz. Eine bedarfsgerechte Veranschlagung solle die Bereitstellung überflüssiger Kassenmittel und die Entstehung zu hoher Ausgabereste vermeiden. Das Fälligkeitsprinzip ziele auf einen realistischen Haushaltsausgleich ab, der bei zu hohen Einnahmeerwartungen oder bewusst niedriger Ausgabenschätzung nicht erreichbar sei. Da es vorliegend jedoch nicht um die Aufstellung bzw. die Bewirtschaftung des jährlich in Einnahmen und Ausgaben auszugleichenden Landeshaushalts, sondern um die Bewirtschaftung eines davon abgetrennten Sondervermögens gehe, sei dessen Entwicklung für die weitere Beurteilung zu betrachten. Weder der Kreditrahmen noch der Ausgabenrahmen des Sondervermögens seien ausgeschöpft. Eine Situation, dass es durch eine möglicherweise zu hohe Ausgabenermächtigung in einem Fall zu einem Unterbleiben einer notwendigen Ausgabenermächtigung in einem anderen Fall gekommen wäre, sei bis dato nicht eingetreten.

4. Abweichungen von den Beschlüssen des Haushalts- und Finanzausschusses

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass die Ressorts die Fördermaßnahmen verschiedentlich abweichend von den Beschlüssen des Haushalts- und Finanzausschusses ausgeführt hatten. Im Jahr 2020 beschlossene Fördermaßnahmen wurden auf das Jahr 2021 und unter Umständen sogar auf Folgejahre erstreckt, obwohl die Beschlüsse dies nicht abdeckten. In manchen Fällen war dem Haushalts- und Finanzausschuss eine besondere zeitliche Dringlichkeit kommuniziert worden, die bei der Umsetzung dann aber keine weitere Beachtung fand. Verschiedentlich wichen die Ressorts bei der Umsetzung inhaltlich von den Beschlüssen ab, etwa im Hinblick auf die konkreten Fördertatbestände oder den Adressatenkreis.

Die Ressorts haben demgegenüber geltend gemacht, dass die bewilligten Mittel generell für die Dauer des NRW-Rettungsschirms, also bis zum 31.12.2022, zur

Verfügung gestanden hätten. Zum Teil sei erst bei der Umsetzung deutlich geworden, dass Abweichungen notwendig seien. Die Vorlagen an den Haushalts- und Finanzausschuss hätten nicht in Details gehen können und könnten nicht als abschließend betrachtet werden.

4.1 Bewertungsrahmen

Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 HHG 2020 bedurften die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Zustimmung des HFA, sofern die Zustimmung im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben rechtzeitig erreicht werden konnte. Erteilte der HFA hiernach seine Zustimmung zu bestimmten Ausgaben, waren die für die Umsetzung der Fördermaßnahmen zuständigen Ressorts an die Beschlüsse des HFA gebunden. Dabei bestimmte sich der Gehalt der Beschlüsse regelmäßig nach den diesen zugrunde liegenden Vorlagen des FM.

Diese Bindungswirkung der Beschlüsse des HFA bestand insbesondere auch für den Zeitraum, der für die jeweilige Fördermaßnahme und damit für die Verfügbarkeit der entsprechenden Mittel nach der Vorlage vorgesehen war. War in der Vorlage keine über den 31.12.2020 hinausgehende Dauer der Fördermaßnahmen vorgesehen bzw. angekündigt, galt der Beschluss des HFA nur für das Jahr 2020. Eine dennoch auf das Jahr 2021 oder gar auf mehrere Jahre zielende Umsetzung der entsprechenden Fördermaßnahme stellte folglich eine Abweichung zum Beschluss des HFA in zeitlicher Hinsicht dar. Entgegen den Vorgaben des FM gegenüber den Ressorts ergibt sich diese Begrenzung aus den folgenden Erwägungen:

Grundsätzlich gilt für die Bereitstellung von Haushaltsmitteln der Grundsatz der Jährlichkeit bzw. Jährigkeit (§ 11 LHO); der Zeitraum für die Verausgabung der Mittel ist auf das Haushaltsjahr begrenzt.[100] Haushaltsjahr ist nach § 4 LHO das Kalenderjahr. Eine haushaltsrechtlich wirksame Erweiterung dieses Zeitraums musste also in der HFA-

---

[100] Mießen, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 11 Rdn. 1; Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl., § 11 Rdn. 9 ff., dort auch zur Begrifflichkeit.

Vorlage – etwa durch eine Verpflichtungsermächtigung – kenntlich gemacht oder aber durch den HFA beschlossen werden. Hieran ändert auch nichts, wenn in einer HFA-Vorlage über etwaige mehrjährige Wirkungen einer Fördermaßnahme gesprochen wurde.

Eine Übertragbarkeit der Mittel ergibt sich auch nicht aus dem Gesetz. Nach § 31 Abs. 2 HHG 2020 bedurften die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben (zur Abfederung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie) der Zustimmung des HFA, sofern die Zustimmung im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben rechtzeitig erreicht werden kann. War die Zustimmung erteilt, wurden die Ressorts gemäß § 31 Abs. 3 HHG 2020 ermächtigt, die entsprechenden Ausgaben zu leisten. § 31 HHG 2020 enthielt damit keine Regelung, die eine Geltungsdauer der Vorschrift selbst oder der Zustimmung der HFA-Beschlüsse über § 34 HHG 2020 hinaus (Weitergeltung des HHG 2020 bis zur Verkündung des HHG 2021) vorsähe. Insbesondere sah § 31 HHG 2020, anders als nunmehr § 31 HHG 2021, nicht vor, dass die Zustimmung des HFA auch für die Einrichtung von Verpflichtungsermächtigungen erteilt werden könnte.

Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht aus den E-Mails des FM an die Ressorts vom 13.08.2020 und 27.11.2020. Das FM hatte darin festgelegt, dass die Mittel, die vom HFA maßnahmenbezogen bewilligt würden, auch in den Haushaltsjahren 2021 und 2022 jeweils für die bewilligte Maßnahme weiterhin zur Verfügung stünden, sofern sie im Haushaltsjahr 2020 bzw. 2021 für diese Maßnahme nicht in der bewilligten Höhe verausgabt werden könnten. Diese Auffassung findet im Gesetz keine Stütze:

Gegenstand der Zustimmung des HFA waren nach dem Gesetzeswortlaut von der Landesregierung vorgesehene Ausgaben. Auch wenn diese naturgemäß für einen bestimmten Zweck getätigt werden sollten, war nicht der Zweck und damit nicht die Maßnahme Gegenstand der Zustimmung. Zugestimmt hatte der HFA nur bestimmten Ausgaben, die mithin wie grundsätzlich alle im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgaben dem Jährigkeitsgrundsatz unterliegen. Auch das HHG 2021 enthielt keine Regelung, die den im Jahr 2020 vom HFA gefassten Beschlüssen eine Fortgeltung in 2021 zusprach.

Etwas anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus § 19 Abs. 1 Satz 1 LHO. Nach dieser Vorschrift sind Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen übertragbar. § 45 Abs. 2 Satz 1 LHO regelt hierzu weiter, dass bei übertragbaren Ausgaben Ausgabereste gebildet werden können, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweiten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. § 17 Abs. 3 LHO sieht hierzu vor, dass zweckgebundene Einnahmen und die dazugehörigen Ausgaben kenntlich zu machen sind.

Die Zweckbindung von Einnahmen wird in § 8 Satz 2 LHO näher geregelt. Danach dürfen Einnahmen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke beschränkt werden, sofern dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

Diese Voraussetzungen waren bei den vorliegenden Fördermaßnahmen, bei denen der LRH eine Abweichung zum Beschluss des HFA in zeitlicher Hinsicht feststellen konnte, nicht erfüllt. Die in Rede stehenden Mittel stammten aus dem Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“, wurden also nicht von anderer Seite zur Verfügung gestellt. Ferner wurde im Haushaltsplan 2020 in der Fassung durch das NHHG 2020 keine Beschränkung der Einnahmen aus dem Sondervermögen auf die Verwendung für bestimmte Zwecke i. S. v. § 8 Satz 2 LHO zugelassen. Im Kapitel 20 020 wies bei den Einnahmen der (neue) Titel 234 00 (Zuweisungen vom „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben) zwei Haushaltsvermerke aus: Vermerk Nr. 1 lautete: „Siehe Vermerk Nr. 2 zu Titel 634 00“. Vermerk Nr. 2 lautete: „Die Einnahmen verstärken die Ausgaben in allen Einzelplänen.“ Der in Bezug genommene Vermerk Nr. 2 zu Titel 634 00 (Zuweisungen an das „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“) lautete: „Einnahmen bei Titel 234 00, soweit sie nicht zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden, verstärken den Ansatz.“ Damit enthielt keiner der beiden Haushaltsvermerke zu Titel 234 00 eine Aussage zur Zweckbindung der entsprechenden Einnahmen. Ein Verstärkungsvermerk, wie der

in Nr. 2 ausgewiesene, zwingt gerade nicht dazu, bestimmte Einnahmen für bestimmte Zwecke zu verwenden.[101]

Schließlich wurde die Verwendung der Einnahmen für bestimmte Zwecke auch nicht durch Gesetz festgeschrieben. Insbesondere enthielt § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz keine solche Zweckbindungsregelung. Nach dieser Norm dürfen die Mittel des Sondervermögens ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen für die in § 2 Abs. 1 genannten Zwecke verwendet werden. Nach § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz hat das Sondervermögen die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln. Die Verausgabung erfolgt durch den Landeshaushalt.

Danach regelt § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz zwar die Verwendung von Mitteln des NRW-Rettungsschirms zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise. Diese Zweckbestimmung beinhaltet aber keine Zweckbindung i. S. v. §§ 8 Satz 2, 19 Abs. 1 Satz 1 LHO. Dies ergibt sich zum Ersten daraus, dass das NRW-Rettungsschirmgesetz keine Regelung über die Verwendung der entsprechenden Einnahmen im Landeshaushalt enthält, sondern insoweit ausdrücklich auf die Verausgabung durch den Landeshaushalt und damit auf die dort getroffenen Regelungen verweist. Zum Zweiten verknüpft § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz die entsprechenden Einnahmen im Sinne einer Zweckbindung nicht mit bestimmten Ausgaben. Die Finanzierung der direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Pandemie i. S. d. § 2 NRW-Rettungsschirmgesetz stellt nämlich nicht nur auf Ausgaben ab. Vielmehr gehören zu dieser Finanzierung auch der Ausgleich von Steuermindereinnahmen des Landes aufgrund der Corona-Pandemie und die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs. § 5 NRW-Rettungsschirmgesetz enthält auch keine Bestimmung, dass die entsprechenden Einnahmen zumindest anteilig für bestimmte Ausgaben zu verwenden

---

[101] Mayer, in: Heuer/Scheller, BHO, § 19, Rdn. 19: „unechter Zweckbindungsvermerk“.

wären[102], sondern trifft hierzu überhaupt keine Festlegung. Damit enthält die Norm auch inhaltlich keine Aussage zur Zweckbindung bestimmter Einnahmen für konkrete Ausgaben. Folglich kann auch hieraus keine Zweckbindung der entsprechenden Einnahmen abgeleitet werden, die im Rahmen des § 45 Abs. 2 LHO eine überjährige Verwendung der Mittel rechtfertigen würde.

Darüber hinaus bestand eine Bindungswirkung der Beschlüsse des HFA auch in inhaltlicher Hinsicht. Dies betrifft insbesondere die Verwendung der bewilligten Ausgaben. Soweit der HFA seinem Beschluss – durch die Zustimmung zu einer bestimmten Vorlage – der Bewilligung der Mittel einen bestimmten Verwendungszweck zugrunde gelegt hatte, waren die Ressorts hieran bei der Umsetzung gebunden. Dies galt sowohl für über die Ermächtigung für das Jahr 2020 hinausgehende zeitliche Vorgaben als auch für inhaltliche Vorgaben, etwa zum Adressatenkreis, zur Einbindung in oder zur Abgrenzung zu bereits bestehenden Förderprogrammen oder zu weiteren Details der Mittelvergabe, wenn diese in der Vorlage konkretisiert worden waren. Wollten die Ressorts hiervon in der Folge abweichen, war eine erneute Entscheidung des HFA herbeizuführen. In mehreren Vorlagen zur Verlängerung bestimmter Maßnahmen hatten die betroffenen Ressorts dies auch entsprechend gehandhabt.

4.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

In verschiedenen Fällen wurden die Fördermaßnahmen von den Ressorts anders umgesetzt als in den Vorlagen an den HFA ausgeführt und damit auch anders als von diesem beschlossen.

Deutliche Abweichungen gab es vor allem in zeitlicher Hinsicht. In einer Reihe von Fällen wurden im Jahr 2020 beschlossene Fördermaßnahmen auch noch auf das Jahr

---

[102] Vgl. demgegenüber als Beispiele für gesetzliche Zweckbindungsregelungen Art. 1 Satz 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz („Das Aufkommen an Mineralölsteuer, ausgenommen das Aufkommen aus der Besteuerung der Schweröle und Reinigungsextrakte nach § 8 Abs. 2 des Mineralölsteuergesetzes, ist im Rechnungsjahr 1964 in Höhe von 46 vom Hundert, im Rechnungsjahr 1965 in Höhe von 48 vom Hundert und in den folgenden Rechnungsjahren in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden.“) oder § 213 Abs. 4 SGB VI („Der zusätzliche Bundeszuschuss nach Absatz 3 wird um die Einnahmen des Bundes aus dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform abzüglich eines Betrages von 2,5 Milliarden Deutsche Mark im Jahr 2000 sowie eines Betrages von 1,9 Milliarden Deutsche Mark ab dem Jahr 2001 erhöht (Erhöhungsbetrag).“).

2021 und unter Umständen sogar auf Folgejahre erstreckt, obwohl diese zeitliche Ausdehnung in der Beschlussvorlage nicht mitgeteilt worden war und der Beschluss des HFA sie demzufolge nicht abdeckte. Verpflichtungsermächtigungen hatte der HFA in keinem dieser Fälle erteilt. Es lagen somit Verstöße gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit bzw. Jährigkeit vor.

In manchen Fällen war dem HFA in den Vorlagen auch eine besondere zeitliche Dringlichkeit der Fördermaßnahme kommuniziert worden, die bei der Umsetzung dann aber keine weitere Beachtung fand. Hierzu gehörten insbesondere auch die Fälle, in denen noch im Jahr 2020 ein (starker) konjunktureller Impuls gesetzt werden sollte, in denen tatsächlich aber das Gros der Mittel erst im Jahr 2021 oder gar später verausgabt werden sollte und wurde.

In Einzelfällen wurden vom HFA beschlossene Maßnahmen nachfolgend überhaupt nicht umgesetzt. Hinzu kamen Fälle, in denen die Ressorts bei der Umsetzung inhaltlich von den Vorlagen und damit den Beschlüssen des HFA abwichen. Zum Teil erfolgte die Förderung letztlich auf der Grundlage anderer Förderbestimmungen als gegenüber dem HFA angegeben. In manchen Fällen wurden Fördertatbestände geschaffen, die über die vom HFA beschlossenen Tatbestände hinausgingen. Andererseits wurden bei einzelnen Fördermaßnahmen auch vom HFA beschlossene Tatbestände bei der Förderung nicht beachtet bzw. umgesetzt. Auch beim Kreis der Adressaten der Fördermaßnahmen gab es in einzelnen Fällen Abweichungen von den Beschlüssen des HFA.

In einigen wenigen Fällen informierte die Landesregierung die Öffentlichkeit bereits über Fördermaßnahmen oder begann schon mit deren Umsetzung, obwohl der HFA diesen noch gar nicht zugestimmt hatte. Bei der vorzeitigen Umsetzung einer Fördermaßnahme wird das Budgetrecht des Parlaments aus Art. 81 Abs. 1 LVerf nicht hinreichend beachtet. Durch das Budgetrecht als elementares parlamentarisches Entscheidungs- und Kontrollrecht wird die Ausgabenwirtschaft der Exekutive der parlamentarischen Bestimmung unterworfen.[103] Allein das Parlament ist demnach befugt, über die Verwendung von eingenommenen Steuergeldern zu befinden.

---

[103] Badura in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, 4. Teil, § 25 Die parlamentarische Demokratie, Teil A Rdnrn. 3 u. 8.

Im Anwendungsbereich des NRW-Rettungsschirms gilt dies entsprechend für den HFA. Etwas anderes hätte nur dann gelten können, wenn vor der Umsetzung bzw. der öffentlichen Bekanntgabe der Fördermaßnahme die Zustimmung nicht rechtzeitig hätte erreicht werden können. Allerdings wäre der HFA hierzu gemäß § 31 Abs. 2 Satz 2 HHG 2020 zu konsultieren gewesen. In beiden Konstellationen wurde die Entscheidung des HFA daher in unzulässiger Weise präjudiziert.

4.3 Stellungnahmen der Ressorts

Zu der Frage der Geltungsdauer der Beschlüsse des HFA haben alle geprüften Ressorts in grundsätzlicher Hinsicht übereinstimmend Folgendes ausgeführt:

Die Landesregierung könne einen Verstoß gegen das Jährlichkeitsprinzip gemäß § 11 LHO nicht erkennen. Der jeweils maßgebliche Beschluss des HFA beziehe sich auf Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm. Deshalb müssten die Bedingungen des NRW-Rettungsschirmgesetzes gelten. Bei dem NRW-Rettungsschirm handele es sich um ein Sondervermögen, dessen Mittel überjährig verfügbar und von den sonstigen Haushaltsmitteln separiert seien. Der Gesetzesbegründung sei zu entnehmen, dass das Sondervermögen (auch) dazu diene, unbürokratisch und schnell handeln zu können. Diese Regelungen dienten mithin dazu, der Corona-Pandemie möglichst wirksam begegnen zu können. Gerade auch durch die überjährig zur Verfügung stehenden Mittel werde die Landesregierung in die Lage versetzt, unverzüglich und zielgerichtet auf die Pandemiesituation zu reagieren. Zum Teil seien die Mittel auch zur Ergänzung von Bundesprogrammen bereitgestellt worden, die ihrerseits eine Laufzeit über mehrere Jahre gehabt hätten.

Die Verausgabung der Mittel für die vom HFA bewilligten Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie erfolge in den Ausgabentitelgruppen 88 in den jeweiligen Einzelplänen. Hierzu würden die Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm maßnahmenbezogen dem Landeshaushalt (Einzelplan 20) zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden dortigen Einnahmen verstärkten die Ausgaben in den Ausgabentitelgruppen 88. Da die Mittel vom HFA in der Regel maßnahmenbezogen bewilligt würden, stünden sie auch in den

folgenden Haushaltsjahren für die Dauer des NRW-Rettungsschirms bis zum 31.12.2022 weiterhin zur Verfügung, sofern die Vorlage für den Beschluss des HFA keine zeitliche Begrenzung enthalte. Daher umfassten die Beschlüsse des HFA, sofern nichts Besonderes geregelt sei, auch die Überjährigkeit der Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm.

Andernfalls hätte sich die Zahl der insgesamt über 200 Vorlagen an den HFA um ein Vielfaches erhöht. Die Vorlagen hätten dann häufig noch im selben Haushaltsjahr für eine Verlängerung erneut beschlossen werden müssen. Die zusammengefasste Beschlussfassung in einer Vorlage trage auch verwaltungsökonomischen und parlamentarischen Abläufen Rechnung und daher auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Durch die regelmäßigen Berichte zu den Ist- Ausgaben der beschlossenen Maßnahmen sei der HFA kontinuierlich über die Entwicklung und den Mittelabfluss der Maßnahmen informiert gewesen.

Zu verschiedenen Fördermaßnahmen haben die betroffenen Ressorts inhaltliche Abweichungen zwischen den Vorlagen an den HFA und nachfolgende Umsetzungsmaßnamen eingeräumt. Zur Erläuterung haben sie u. a. darauf verwiesen, dass erst im weiteren Verlauf deutlich geworden sei, dass bestimmte, in der Vorlage nicht genannte Bereiche gleichwohl aus sachlichen Gründen in die Förderung hätten einbezogen werden müssen. Eine derartige Erweiterung der Förderung habe dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG und den Zielsetzungen der Corona-Soforthilfe entsprochen. Ferner haben die Ressorts z. T. darauf verwiesen, dass die nachträglich einbezogenen Bereiche jedenfalls bei der Kalkulation des Finanzvolumens berücksichtigt worden seien.

Weiter haben die Ressorts eingeräumt, dass einige Fördermaßnahmen auf einer anderen Rechtsgrundlage abgewickelt worden seien als in der Vorlage an den HFA angegeben. Zum Teil habe es sich bei den Angaben in der Vorlage um erste Vorüberlegungen gehandelt. Teilweise sei erst nach dem Beschluss des HFA bekannt geworden, dass ein Förderprogramm im Rahmen des Konjunkturpakets nicht zwingend über eine bereits existierende Richtlinie habe laufen müssen. Auch habe sich in einigen Fällen herausgestellt, dass die in der Vorlage benannten Ziele mit den bestehenden Richtlinien nur schwer oder gar nicht erreichbar gewesen wären. Da die zur Umsetzung der Maßnahmen zur Verfügung stehende Zeit knapp bemessen gewesen sei, seien Richtlinienände-

rungen ebenfalls nicht infrage gekommen. Im Endeffekt seien die Inhalte aus der Vorlage umgesetzt worden, nur im Rahmen eines einfacheren Verfahrens. Die Vorlage an den HFA könne nicht in Details gehen und als abschließend betrachtet werden.

Im Hinblick auf die vorzeitige Information der Öffentlichkeit haben die betroffenen Ressorts darauf verwiesen, dass es, nachdem die Landesregierung Einigkeit über die jeweilige Maßnahme erzielt habe, darum gegangen sei, die Öffentlichkeit so rasch wie möglich über die Förderabsicht zu informieren, damit möglichst viele Empfängerinnen und Empfänger die Angebote hätten annehmen können. Dies sei in Anerkennung des Budgetrechts des Parlaments aus Art. 81 Abs. 1 LVerf entschieden worden. Auch die Entscheidung des HFA habe nicht präjudiziert werden sollen.

5. Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass Billigkeitsleistungen in einigen Fällen weitergeleitet werden sollten, ohne dass die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten hinreichend klar geregelt waren. Ferner hatten die Ressorts verschiedentlich Billigkeitsleistungen gewährt, obwohl es sich wegen der mit den Leistungen verfolgten Zwecke um Zuwendungen handelte. Die besonderen für Zuwendungen geltenden Regelungen wurden so nicht hinreichend beachtet.

Die Ressorts haben darauf verwiesen, dass weitgehend keine Erfahrungen zur Anwendung und Umsetzung von Billigkeitsleistungen vorgelegen hätten. In der damaligen Ausnahmesituation sei, insbesondere zur Vermeidung von Fehlern, auch auf das zuwendungsrechtliche Regelwerk zurückgegriffen worden, um die notwendige Steuerung und Kontrolle über den Mitteleinsatz zu gewährleisten.

5.1 Bewertungsrahmen

Die Gewährung von Billigkeitsleistungen ist landesgesetzlich in § 53 LHO geregelt. Danach dürfen Leistungen aus Gründen der Billigkeit nur gewährt werden, wenn dafür

Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Unter welchen Voraussetzungen und in welche Verfahren derartige Leistungen gewährt werden dürfen, ist damit nicht gesetzlich vorgegeben.

Für die in Rede stehenden Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie enthielt der Runderlass des FM vom 01.04.2020 „Anwendungshinweise insbesondere zu den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 und 53 LHO im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise und weitere Hinweise“ nähere Vorgaben zur Handhabung von § 53 LHO. Die in diesem Erlass enthaltenen Erleichterungen waren anzuwenden für Maßnahmen im Förder- und Zuwendungsverfahren, die unmittelbar der Abwehr oder der Abmilderung der Folgen der Corona-Pandemie dienten. Den nachfolgend mit Runderlass des FM vom 10.06.2020 erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) zur LHO, die erstmals auch Regelungen zu § 53 LHO enthielten, ging der Erlass vom 01.04.2020 hinsichtlich der abweichenden Regelungen als speziellere, weil spezifisch für Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie geltende Regelung vor.

Nach Abschnitt A Teil II (VV zu § 53 LHO) Nr. 1 des Runderlasses vom 01.04.2020 sind Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO finanzielle Leistungen des Landes, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt werden können. Billigkeitsleistungen sollen danach in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist.

Der Sinn und Zweck von Billigkeitsleistungen besteht nach diesen Vorgaben in der Erfüllung der staatlichen Fürsorgepflicht.[104] Diese ergibt sich aus dem in Art. 20 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Sozialstaatsprinzip, wonach die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal, namentlich durch Eingriffe von außen, entstanden sind und mehr oder weniger zufällig

---

[104] Ebenso nunmehr Nr. 1 VV zu § 53 LHO; Meyer, in: Scheller/Heuer, BHO, § 53 BHO Rdn. 9, Gröpl, BHO, 2. Aufl., § 53 Rdn. 13.

nur einige Bürgerinnen oder Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben.[105] Folgend aus dem Sozialstaatsprinzip soll daher in besonders gelagerten, unvorhersehbaren Ausnahmefällen, in der Regel wirtschaftlichen Notlagen[106], ein Härteausgleich mittels einer Billigkeitsleistung gemäß § 53 LHO erfolgen können. Es handelt sich um einen Auffangtatbestand für vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene und entsprechend spezialgesetzlich nicht geregelte Konstellationen. Aus diesen Gründen kann eine Billigkeitsleistung nur in den Fällen in Betracht gezogen werden, in denen es keinen Ersatzanspruch gegenüber Dritten gibt und die Betroffenen andernfalls einer unzumutbaren, d. h. mit Recht und Gerechtigkeit nicht zu vereinbarenden Härte ausgesetzt wären. Kennzeichnend für eine Billigkeitsleistung nach § 53 LHO ist nach alledem, dass sie einen Ausgleich für einen bereits eingetretenen Schaden herbeiführen soll. Ihr Zweck beschränkt sich auf diesen Ausgleich; eine weitere von der Leistungsempfängerin bzw. dem Leistungsempfänger vorzunehmende Handlung ist nicht Ziel der Leistungsgewährung.[107] In diesem Sinne ist die Billigkeitsleistung vergangenheitsbezogen.[108]

Demgegenüber sind Zuwendungen gemäß §§ 23, 44 LHO Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke: Der Staat unterstützt damit öffentliche Zwecke, die von den Zuwendungsempfängerinnen und -empfängern verfolgt werden. Gemäß § 23 LHO dürfen Ausgaben hierfür nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Demzufolge werden Zuwendungen zweckgebunden gewährt, sind also auf einen zusätzlichen, über die Vermögensverschiebung hinausgehenden Zweck gerichtet. Die Leistungsgewährung ist folglich an eine gesonderte und in der Regel nachgelagerte Handlung der Empfängerin / des Empfängers gekoppelt. [109] In diesem Sinne sind Zuwendungen grundsätzlich zukunftsbezogen. Nach § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO ist ein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen (Verwendungs-

---

105 Burghart, in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 83. Lieferung 04.2021, II. Der Bund und die Länder, Art. 20 GG, I. Demokratischer und sozialer Bundesstaat, C. Sozialstaatsprinzip, Rdn. 291 f.

106 Gröpl, BHO, 2. Aufl. § 53 Rdn. 14, 16.

107 Ähnlich Meyer, in: Scheller/Heuer, BHO, § 53 BHO, Rdn. 13: „Der entscheidende Unterschied zu einer Zuwendung liegt darin, dass Billigkeitsleistungen keiner Zweckbindung unterliegen."

108 Dittrich, BHO, § 53, Rdn. 2: Billigkeitsleistungen sind Hilfen bei eingetretenen Schäden (Vergangenheit).

109 Meyer, in: Scheller/Heuer, BHO, § 53 BHO, Rdn. 13.

nachweis) vorgeschrieben. Außerdem ist gemäß § 44 Abs. 1 Satz 3 LHO ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Weitere detaillierte Vorgaben über das Verfahren bei der Gewährung von Zuwendungen enthalten die VV zu § 44 LHO.

Angesichts dieser Regelungen gibt es zwischen Billigkeitsleistungen und Zuwendungen grundsätzlich keine Überschneidungen. Billigkeitsleistungen kommen nicht in Betracht, wenn mit der finanziellen Leistung ein Zweck verfolgt wird, der über den Schadensausgleich hinausgeht; in diesem Fall ist die Gewährung einer Zuwendung die speziellere Handlungsform.[110] Entsprechend bestimmt im Übrigen auch Nr. 3 VV zu § 53 LHO, dass Billigkeitsleistungen nicht in Betracht kommen, wenn die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke mit Zuwendungen erreicht werden können.

5.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen haben die Ressorts vielfach Mittel als Billigkeitsleistungen gewährt. Diese Förderungen waren in mehrerlei Hinsicht zu beanstanden:

In einigen Fällen waren in finanziell durchaus bedeutsamen Maßnahmen Billigkeitsleistungen gewährt worden, obwohl es nicht um Leistungen ging, die aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder der Milderung von Schäden und Nachteilen gewährt werden sollten. Tatsächlich sollten mit diesen Leistungen keine in der Vergangenheit bereits eingetretenen Schäden ausgeglichen, sondern bestimmte, in der Zukunft liegende Zwecke verfolgt werden. Dementsprechend hätten diese Leistungen als Zuwendungen in dem insoweit gebotenen Verfahren vergeben werden müssen. Die Gewährung von Billigkeitsleistungen widersprach dem Grundsatz des Vorrangs der Zuwendung.

---

[110] Ebenso Meyer, in: Scheller/Heuer, BHO, § 53 BHO, Rdn. 13: „Billigkeitsleistungen sind gegenüber Zuwendungen subsidiär."

In anderen Fällen wurden Billigkeitsleistungen Empfängerinnen bzw. Empfängern gewährt, die die Leistungen an betroffene Dritte weiterleiten sollten. Die verschiedenen in diesem Zusammenhang maßgeblichen Rechtsbeziehungen, zum einen zwischen dem Land und der Empfängerin / dem Empfänger und zum anderen zwischen der Empfängerin / dem Empfänger und den letztbegünstigten Dritten, waren z. T. nicht rechtssicher ausgestaltet worden. Sie trugen den unterschiedlichen Rechten und Pflichten so nicht ausreichend Rechnung.

Darüber hinaus wurden Billigkeitsleistungen verschiedentlich mit der Maßgabe gewährt, nach einer gewissen Zeit einen „Verwendungsnachweis“ vorzulegen. Bei einer Billigkeitsleistung müssen die leistungsbegründenden Voraussetzungen, die den Zweck der Leistung bilden, aber regelmäßig bereits vor der Entscheidung über die staatliche Hilfe gegeben sein und im Antragsverfahren nach Maßgabe der jeweiligen Billigkeitsrichtlinien nachgewiesen werden. Es ist mit dem Wesen einer Billigkeitsleistung demzufolge nicht vereinbar, den Empfängerinnen und Empfängern Auflagen für die zukünftige Verwendung der Mittel zu erteilen. Sofern mit dem „Verwendungsnachweis“ tatsächlich nur eine nachgelagerte Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen bewirkt werden sollte, wäre insoweit eine entsprechende vorläufige Leistungsgewährung mit einer nachträglichen endgültigen Festsetzung der Billigkeitsleistung die rechtlich zutreffende Vorgehensweise gewesen.

5.3 Stellungnahmen der Ressorts

Einige Ressorts haben zu den Feststellungen darauf verwiesen, dass weitgehend keine Erfahrungen zur Anwendung und Umsetzung von Billigkeitsleistungen vorgelegen hätten. Nach dem Auftreten der Pandemie sei oftmals sehr zeitnah eine Implementierung eines Verwaltungsverfahrens notwendig gewesen, für das es keinerlei Blaupause gegeben habe.

In der Ausnahmesituation der Pandemie sei, insbesondere zur Vermeidung von Fehlern, auch auf das zuwendungsrechtliche Regelwerk zurückgegriffen worden, um die notwendige Steuerung und Kontrolle über den Mitteleinsatz zu gewährleisten. Unter dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sei es angezeigt gewesen, auch für

diese Mittel Regularien vorzugeben. Auch deshalb seien möglichst verwaltungsunaufwendige (und bewährte) Sicherungsmechanismen gesucht worden, die auch im Fall der Gewährung von Billigkeitsleistungen Überkompensierungen hätten verhindern und Rückforderungsverpflichtungen hätten begründen sollen. Eine unzulässige Verknüpfung mit einer Verwendungsnachweisprüfung aus dem Zuwendungsrecht werde hierin nicht gesehen. In Umsetzung der Verpflichtung des Landes zu einem sorgsamen Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln hätten die Verwendungsnachweise der Überprüfung des sparsamen und wirtschaftlichen Mitteleinsatzes gemäß der Zweckbestimmung der gewährten Billigkeitsleistungen gedient.

Ferner sei nicht nachvollziehbar, dass der LRH die Billigkeitsleistungen abschließend auf bereits eingetretene Schädigungen beschränkt habe. Gerade die Corona-Pandemie zeige exemplarisch, dass Schädigungen bereits eingetreten sein könnten, gleichzeitig aber die Fortdauer nicht nur absehbar, sondern gesichert vorausgesagt werden könne.

Mit der Einführung von § 32 HHG 2020 und den weiteren dortigen Vorschriften sei geregelt worden, dass „Ausgabemittel … aus Gründen der Billigkeit i. S. v. § 53 der Landeshaushaltsordnung zur Verfügung gestellt werden.“ Der Gesetzgeber habe hier die Formulierung „im Sinne“ und nicht z. B. „gemäß“ gewählt. Damit werde die Nachrangigkeit der Leistungen aus Gründen der Billigkeit gegenüber der Zuwendung für die Corona-Bekämpfung aufgehoben. Vielmehr seien mit § 32 HHG 2020 die Leistungen aus Gründen der Billigkeit als Instrument der Pandemiebekämpfung besonders herausgestellt worden. Um das Verfahren einer Soforthilfe klarzustellen, seien Mittel des NRW-Rettungsschirms grundsätzlich als Billigkeitsleistungen gewährt worden. Damit sollte dokumentiert werden, dass es sich um eine akute Ausnahmesituation handelte und eine Überführung in eine Dauerförderung mittels Zuwendungsverfahren ausgeschlossen sei.

Die Ressorts haben schließlich eingeräumt, dass § 53 LHO im Gegensatz zu § 44 LHO die Weiterleitung von Billigkeitsleistungen nicht explizit regelt. Zum Teil haben sie daraus geschlussfolgert, dass es möglich sei, Billigkeitsleistungen zu bescheiden, die dann an die Letztempfangenden weitergeleitet würden. Aus Gründen der Effizienz und einer klaren Regelungskette für die Empfangenden werde das Verfahren für sinnvoll und anwendbar gehalten. Andere Ressorts haben die Auffassung vertreten, dass die Gewäh-

rung von Billigkeitsleistungen eine analoge Anwendung von § 44 Abs. 2 LHO rechtfertige.

6. Defizite bei Monitoring und / oder Erfolgskontrolle

Der Landesrechnungshof hat beanstandet, dass es bei vielen Fördermaßnahmen keine Regelungen für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle gab. Damit fehlten oftmals wesentliche Elemente für eine Steuerung der Maßnahmen und zugleich die Grundlagen für Entscheidungen über deren Verlängerung und / oder Ausweitung.

Die Ressorts haben demgegenüber darauf verwiesen, dass Maß und Intensität der Überprüfung an die Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls und die Gesamtsituation anzupassen seien. Zum Teil seien Berichtspflichten erst nach den Erhebungen des Landesrechnungshofs geregelt worden. Weiter sei auch die besondere Situation im Jahr 2020 in den Blick zu nehmen; insgesamt werde eine Bilanz erst nach dem Ende der Pandemie möglich sein.

6.1 Bewertungsrahmen

Zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO sind gemäß Nr. 2 VV zu § 7 LHO bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind nicht nur bei der Planung neuer Maßnahmen, sondern auch während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen. Die Erfolgskontrolle ist nach Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO ein systematisches Prüfungsverfahren und dient dazu, während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme, ausgehend von der Planung, festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war. Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung (Monitoring) zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch

angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie gemäß Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.

Für Zuwendungen ist die Notwendigkeit einer Erfolgskontrolle darüber hinaus in Nr. 11a VV zu § 44 LHO vorgeschrieben. Insbesondere bestimmt Nr. 11a.2 VV zu § 44 LHO dass für übergeordnete Ziele, insbesondere Förderprogramme, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle nach Maßgabe der VV zu § 7 durchzuführen ist. Bei institutioneller Förderung gilt dies nach Nr. 11a.3 VV zu § 44 LHO entsprechend. Gleiches gilt bei Zuwendungen an Gemeinden (Nr. 11a VVG zu § 44 LHO).

6.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der LRH hat festgestellt, dass ein Monitoring nicht bei allen Fördermaßnahmen vorgesehen war. Er hat anerkannt, dass in einigen Fällen angesichts der Durchführung der Maßnahme unmittelbar durch das jeweilige Ressort selbst spezifische Regelungen zu einem Monitoring entbehrlich waren. In anderen Fällen fehlten dagegen entsprechende Regelungen.

Bei vielen Fördermaßnahmen war den Unterlagen nicht zu entnehmen, dass es Regelungen für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle gab. Damit fehlten oftmals wesentliche Elemente für eine Steuerung der jeweiligen Fördermaßnahme, obwohl diese sich zumindest z. T. über Zeiträume erstreckten, bei denen eine Steuerung geboten gewesen wäre. Dies galt insbesondere im Hinblick auf die überjährig konzipierten Maßnahmen. Zudem fehlte eine Erfolgskontrolle aber auch in den Fällen, in denen vom HFA eine Verlängerung, ggf. auch eine Ausweitung, der bisherigen Förderung erbeten wurde. Damit nahm das Ressort nicht nur sich selbst, sondern zugleich auch dem HFA die Möglichkeit, vor einer entsprechenden Entscheidung steuerungsrelevante Erkenntnisse aus der bisherigen Förderung abzuleiten.

Eine Erfolgskontrolle war auch in den Fällen, in denen es sich gegenüber den einzelnen Letztempfängerinnen und -empfängern um Billigkeitsleistungen handelte, nicht grundsätzlich entbehrlich. Da die Leistungsgewährung gegenüber den Empfängerinnen und Empfängern von bestimmten, bei Antragstellung nachzuweisenden Umständen abhing und mit ihr kein weitergehendes Ziel als der Ausgleich der in der Vergangenheit eingetretenen Schäden verfolgt wurde, kam eine Evaluierung des „Erfolgs“ der einzelnen Billigkeitsleistungen zwar nicht in Betracht. Geboten war aber eine Gesamtbetrachtung der Fördermaßnahme, um festzustellen, ob mit dieser das jeweils gewünschte Ziel erreicht worden ist.

Aus Sicht des LRH waren eigenständige Regelungen zum Monitoring und zur Erfolgskontrolle schließlich auch in den Fällen erforderlich, in denen die Fördermaßnahme in bereits bestehende Förderprogramme integriert wurde. Insoweit ist zu beachten, dass das Sondervermögen gemäß § 3 NRW-Rettungsschirmgesetz von dem übrigen Vermögen getrennt zu halten ist und die Corona-bedingten Ausgaben gemäß den Ausführungen des Finanzministers bei der Einbringung des Haushaltsgesetzes 2021 in den Landtag transparent abgebildet werden sollten. Eine Vermischung der Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm mit den regulären Haushaltsmitteln war somit zu vermeiden. Entsprechend musste schon das Monitoring derartiger Maßnahmen die Verausgabung der aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierten Mittel gesondert in den Blick nehmen. Zugleich war insoweit aber auch eine spezifische, auf die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie abzielende Erfolgskontrolle geboten.

6.3 Stellungnahmen der Ressorts

Im Hinblick auf die Beanstandung fehlender Regelungen zum Monitoring und / oder zur Erfolgskontrolle haben verschiedene Ressorts darauf verwiesen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO als Handlungsmaxime darauf abziele, ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Nutzen zu erreichen. Dabei sei der Grundsatz nicht als Rechtsregel verfasst, die nur absolut erfüllt werden könne, sondern als formales Prinzip verkörpert. Prinzipien seien Optimierungsgebote, die in unterschiedlichen Graden erfüllt werden könnten. Vor diesem Hintergrund zeige sich, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit keine starre, regelhafte Geltung beanspruche. Sein

normativer Gehalt verlange vielmehr, das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Nutzen stetig und in allen Bereichen zu verbessern. Er lasse sich nicht „ganz oder gar nicht" verwirklichen, sondern eher graduell in Abhängigkeit von den dahinterstehenden Parametern. Wirtschaftlichkeitskriterien seien auf Optimierung im Einzelfall hin angelegt; den Maßstab bilde dabei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Maß und Intensität der Überprüfung seien jedoch an die Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls bzw. einer gleichartigen Menge von Einzelfällen und die Gesamtsituation anzupassen.

Weiter haben die Ressorts zu verschiedenen Einzelmaßnahmen vorgetragen, es seien detaillierte Berichtspflichten der Bewilligungsbehörden und / oder Nachweisanforderungen gegenüber den Empfängerinnen und Empfängern geregelt worden. In Ansehung des Verfahrensstandes der jeweiligen Fördermaßnahme seien diese Regelungen z. T. erst nach dem Abschluss der Erhebungen des LRH erlassen worden bzw. würden erst jetzt erlassen. Billigkeitsleistungen sähen keine Nachweiskontrolle vor. Soweit die Programme solche des Bundes ergänzten, haben die Ressorts z. T. auf die in den Bundesprogrammen enthaltenen Regelungen zur Erfolgskontrolle und zum Monitoring verwiesen. Die Länder seien sich einig, dass durch die entsprechenden vom Bund getroffenen Maßnahmen eigene Kontrollen zur Wirksamkeit der Förderung, die über die des Bundes hinausgingen, nicht erforderlich seien.

Ferner haben einzelne Ressorts darauf verwiesen, dass eine enge und lückenlose Begleitung von finanziellen Maßnahmen selbstverständlich wünschenswert sei. Allerdings habe 2020 unter einer völlig anders gelagerten Prioritätensetzung gestanden. Oberstes Ziel sei der Erhalt der Strukturen über die Pandemie hinaus gewesen. Es habe kaum Bereiche gegeben, die von der Pandemie nicht nachteilig betroffen gewesen seien. Diese weitgehende Betroffenheit habe zu einer enormen Belastung geführt. So könnten bestimmte Begleitmaßnahmen unterblieben sein; allerdings erschienen diese Fehler vor dem Hintergrund der Gesamtsituation als hinnehmbar. Insgesamt werde eine Bilanz erst nach dem Ende der Pandemie möglich sein. Zum Teil ist auch angemerkt worden, dass den bewilligenden Stellen keine detaillierten Berichtspflichten auferlegt worden seien, weil mit der äußerst kurzfristigen Umsetzung der jeweiligen Förderprogramme noch einmal eine deutliche Steigerung der Arbeitsbelastung bei den bewilligenden Stellen verbunden gewesen sei. Vor diesem Hintergrund sei das Handeln darauf gerichtet gewesen, dass die Beschäftigten der bewilligenden Stellen sich vorrangig auf die unmittel-

bare Umsetzung der Förderprogramme hätten fokussieren können und sich nicht mit der Erstellung regelmäßiger Berichte hätten befassen müssen. Aus diesem Grund habe es mit den vom FM initiierten kurzfristigen Abfragen zu den gebundenen Mitteln und den Prognosen für den Mittelabfluss sein Bewenden haben sollen.

Einige Ressorts haben schließlich darauf verwiesen, dass der Erfolg der jeweiligen Fördermaßnahme sich daraus ergebe, dass keine der zu fördernden Einrichtungen Pandemie-bedingt hätte schließen müssen und kein landesweites „Vereinssterben“ und / oder die befürchtete Aufhebung oder Verschiebung von Maßnahmen durch die Kommunen eingetreten sei.

7. Fazit und Empfehlungen

Der Landesrechnungshof hält auch in Ansehung der Stellungnahmen der Ressorts an seinen grundsätzlichen Beanstandungen fest. Er weist die Landesregierung nochmals auf die – auch verfassungsrechtlichen – Rahmenbedingungen bei der Verausgabung von Mitteln aus dem NRW-Rettungsschirm hin. Er empfiehlt dem Landtag, bei seinen weiteren Entscheidungen die Einhaltung dieser Rahmenbedingungen einzufordern, ergänzende Regelungen zum Umgang mit Billigkeitsleistungen zu erlassen und die in der Vergangenheit zu Unrecht aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierten Maßnahmen bei der Aufstellung der künftigen Haushalte in seine Überlegungen einzubeziehen.

Der LRH hat die Stellungnahmen der Ressorts zu seinen Beanstandungen zur Kenntnis genommen. Diese werden im Einzelnen Gegenstand des noch anstehenden Beantwortungsverfahrens sein. Unabhängig davon, ob die jetzigen Erläuterungen und / oder die nachgereichten Unterlagen im Einzelfall zu Modifikationen in der Bewertung führen werden, sieht der LRH allerdings schon jetzt Veranlassung, auf Folgendes hinzuweisen:

Die verfassungsrechtlichen Regelungen zum grundsätzlichen Verbot einer Neuverschuldung prägen auch die Anwendung der diesbezüglichen Ausnahmeregelungen: Nicht nur die Kreditaufnahme als solche ist beschränkt auf einen Zusammenhang mit

der Ausnahmesituation. Gleiches gilt für die einzelnen kreditfinanzierten Ausgaben. Auch diese sind nur dann zulässig, wenn sie der Bewältigung der Ausnahmesituation dienen. Zudem sind sie nur in dem Umfang zulässig, wie sie der Bewältigung der Ausnahmesituation dienen. Auch wenn den beteiligten Stellen – vornehmlich dem Landtag als Inhaber des Budgetrechts, aber auch der Landesregierung in der Vorbereitung entsprechender Entscheidungen – insoweit ein Beurteilungsspielraum bei der Einschätzung der Lage und ein Prognosespielraum bei der Beurteilung der Wirkungen bestimmter Maßnahmen und des hierzu erforderlichen Aufwands zusteht, sind die genannten Beschränkungen sowohl für die Legislative als auch für die Exekutive bindend. Letztere ist zudem durch die Vorgaben des Landtags im Rahmen seines Budgetrechts, hier mittels der Zustimmungsentscheidungen nach § 31 Abs. 2 HHG 2020 und entsprechender Bestimmungen, gebunden.

Die im Rahmen der Prüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen veranlassen den LRH vor diesem Hintergrund zu den folgenden Hinweisen und Empfehlungen:

Der LRH weist darauf hin, dass die Zweckbestimmung des NRW-Rettungsschirms auch bei der Entscheidung über die Finanzierung von Einzelmaßnahmen zu beachten ist. Dies bedingt, dass solche Maßnahmen nur dann aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms finanziert werden dürfen, wenn sie der Bewältigung der direkten oder der indirekten Folgen der Corona-Pandemie dienen. Zum einen muss also überhaupt eine Beeinträchtigung (Folge) vorliegen. Zum anderen muss diese Beeinträchtigung direkt oder indirekt auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein; es muss also ein zumindest mittelbarer Kausalzusammenhang bestehen. Die Einbeziehung auch der indirekten Folgen löst diese Kausalitätsanforderung nicht auf. Die Corona-Pandemie muss – wenn auch mittelbar – wesentlicher Grund für die Beeinträchtigung sein und darf nicht nur ein Einflussfaktor unter vielen gewesen sein.

Begehrt die Landesregierung vom Landtag eine entsprechende Zustimmungsentscheidung, hat sie darzulegen, dass die o. g. Voraussetzungen erfüllt sind. Hierzu gehört es insbesondere, den Anlass und die beabsichtigte Maßnahme hinreichend bestimmt darzustellen. Dies gilt namentlich dann, wenn Maßnahmen der Konjunkturbelebung dienen sollen. Konjunkturunterstützende Maßnahmen dienen nicht per se der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie.

Darüber hinaus ist die Landesregierung – auch aus dem Gebot der Haushaltswahrheit heraus – verpflichtet, Schätzungen der erforderlichen Finanzmittel sachgerecht vorzunehmen. Maßgeblich ist hier die Sicht im Zeitpunkt der Beantragung der Mittel (ex ante). Insoweit hat aber die Landesregierung die ihr zumutbar zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auszuschöpfen. Angesichts des Ausnahmecharakters der Kreditfinanzierung ist zudem bei der Schätzung der benötigten kreditfinanzierten Mittel ein restriktiver Ansatz geboten. Für eine vorsorgliche Kalkulation anhand von Worst-Case-Annahmen besteht in der Regel kein Bedarf. Dies gilt jedenfalls dann, wenn – wie hier mit dem Verfahren nach § 31 Abs. 2 HHG 2020 und dessen Nachfolgeregelungen – eine inhaltlich und zeitlich flexible Möglichkeit besteht, auf etwaige weitere Finanzbedarfe zu reagieren.

Bei der Umsetzung der vom HFA erteilten Einwilligungen ist die Landesregierung an die entsprechenden Beschlüsse des HFA gebunden. Ein Entscheidungsspielraum steht ihr nur zu, wenn und soweit dieser in dem jeweiligen Beschluss eröffnet ist. Angesichts der Tatsache, dass die Beschlüsse des HFA in aller Regel aufgrund entsprechender Vorlagen ergehen, bestimmen diese den Umfang der Bindung der Landesregierung. Dies gilt sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Eine stillschweigende Erstreckung der Geltungsdauer der Beschlüsse auf jene des NRW-Rettungsschirms ist nicht anzunehmen. Hat der HFA sich zu der zeitlichen Geltung der Maßnahme nicht verhalten, gilt angesichts der Verausgabung der Mittel aus dem regulären Haushalt der Grundsatz der Jährlichkeit bzw. Jährigkeit.

Soweit Leistungen des Landes zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie als Billigkeitsleistungen gewährt werden sollen, ist zum einen darauf zu achten, dass hiermit nicht die besonderen für Zuwendungen geltenden Bestimmungen umgangen werden. Zentrale Frage ist insoweit, welcher Zweck mit den Leistungen verfolgt wird. Zum anderen ist die Exekutive aufgerufen, die entsprechenden Leistungen rechtskonform auszugestalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn entsprechende Mittel einem Dritten zur Weitergabe an andere Empfängerinnen und Empfänger überlassen werden sollen.

Im Hinblick auf das weitere Verfahren zur Bewilligung von Ausgaben, die aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert werden, empfiehlt der LRH dem Landtag,

- weitere Einwilligungen nach § 31 Abs. 2 HHG 2022 nur zu erteilen, wenn in der Vorlage die zu bewältigende Situation, die Kausalität der Corona-Pandemie für diese Lage und die Eignung der Maßnahme, den entsprechenden Folgen entgegenzuwirken, hinreichend bestimmt dargelegt sind,
- auf die Einhaltung dieser Anforderungen insbesondere dann zu achten, wenn die Maßnahme konjunkturelle Impulse auslösen soll,
- im Hinblick auf die Höhe der aus dem NRW-Rettungsschirm zu finanzierenden Mittel seine Einwilligung nur zu erteilen, wenn der Umfang der notwendigen Mittel in der Vorlage nachvollziehbar dargelegt ist,
- bei relevanten Prognoseungewissheiten auch eine gestufte Bewilligung oder eine Zurückstellung der Entscheidung in Erwägung zu ziehen,
- in seiner Beschlussfassung die zeitliche Geltungsdauer der jeweiligen Entscheidung festzulegen und
- über eine etwaige Verlängerung oder Ausweitung von bereits bewilligten Ausgaben nur zu entscheiden, wenn eine hinreichende Bewertung des bisherigen Maßnahmenerfolgs vorliegt.

Im Hinblick auf die künftige Gewährung von Billigkeitsleistungen empfiehlt der LRH dem Landtag in grundsätzlicher Hinsicht,

- die Abgrenzung von Billigkeitsleistungen zu Zuwendungen durch eine entsprechende gesetzliche Regelung festzuschreiben und
- eine gesetzliche Regelung zu erlassen, um Dritten die Befugnis zur Gewährung derartiger Leistungen übertragen zu können (Beleihung).

Schließlich empfiehlt der LRH dem Landtag im Hinblick auf die in der Vergangenheit zu Unrecht aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierten Maßnahmen, eine Kürzung entsprechender Titel in den betroffenen Einzelplänen und damit im „allgemeinen“ Haushalt in den nächsten Haushaltsjahren zu prüfen.

V. Prüfung der Maßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie – Prüfung der NRW-Soforthilfe 2020

Der Landesrechnungshof hat das Verfahren der NRW-Soforthilfe 2020 geprüft. Mit dem Verfahren setzte Nordrhein-Westfalen zum einen die Corona-Soforthilfe des Bundes um. Diese sah Hilfen von bis zu 9.000 € bzw. bis zu 15.000 € für Unternehmen mit maximal fünf bzw. zehn Beschäftigten vor. Zur Umsetzung hatte der Bund mit dem Land eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen. Zum anderen beinhaltete die NRW-Soforthilfe 2020 eine die Corona-Soforthilfe des Bundes ergänzende Landeskomponente. Diese sah Hilfen von bis zu 25.000 € für Unternehmen mit maximal 50 Beschäftigten vor.

Der Landesrechnungshof ist bei seiner Prüfung im Wesentlichen der Frage nachgegangen, ob das Antrags- und Bewilligungsverfahren eine nicht nur schnelle, sondern auch fehlerfreie Auszahlung der Mittel an die Betroffenen gewährleistete.

Zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie brachte der Bund im Frühjahr 2020 die „Corona-Soforthilfe für Kleinstunternehmen und Soloselbständige“[111] auf den Weg. Diese sah gestaffelte Hilfen von bis zu 9.000 € für Unternehmen mit maximal fünf Beschäftigten und bis zu 15.000 € für Unternehmen mit maximal zehn Beschäftigten vor. Die Umsetzung dieser Maßnahme sollte in den Bundesländern auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land erfolgen. Über die in Anspruch genommenen Mittel müssen die Länder gegenüber dem Bund Rechnung legen.

Für NRW war ein mögliches Finanzvolumen von 8 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt vorgesehen. Diese Corona-Soforthilfe ergänzte NRW um eine sog. Landeskomponente, die

---

[111] Eckpunkte „Corona-Soforthilfe für Kleinstunternehmen und Soloselbständige“ https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunkte-corona-soforthilfe.pdf?__blob=publicationFile&v=4 .

zusätzlich Hilfen von bis zu 25.000 € für Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten beinhaltete. Für die Finanzierung der Landeskomponente stellte das Land eigene Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm (s. **Abschnitt III**) i. H. v. 1,5 Mrd. € bereit.

Das Land fasste die Soforthilfe des Bundes und die Landeskomponente in einem einheitlichen Verfahren (NRW-Soforthilfe 2020) zusammen. Zuständig für die Umsetzung des Verfahrens war das MWIDE. Bewilligungsbehörden waren die fünf Bezirksregierungen. Anträge auf Zahlung einer Soforthilfe konnten vom 27.03.2020 bis 31.05.2020 (ausschließlich) online gestellt werden. Insgesamt bewilligten die fünf Bezirksregierungen – nach Angaben des MWIDE – rd. 430.000 Anträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,45 Mrd. € (davon rd. 3,85 Mrd. € Bundesmittel). Mit Runderlass vom 31.05.2020 erließ das MWIDE eine Richtlinie zur NRW-Soforthilfe 2020.

Der LRH hat die NRW-Soforthilfe 2020 vor allem im Hinblick auf die finanzielle Dimension insbesondere unter dem Gesichtspunkt geprüft, ob das Antrags- und Bewilligungsverfahren eine nicht nur schnelle, sondern auch fehlerfreie Auszahlung der Mittel an die Betroffenen gewährleistete. Er hat seine Prüfung im Wesentlichen in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 durchgeführt und dem MWIDE seine Prüfungsmitteilungen am 29.04.2021 übermittelt. Das MWIDE hat zu den Feststellungen des LRH am 25.10.2021 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH datiert vom 06.01.2022. Das Beantwortungsverfahren dauert an.

1. Ausgangslage Nordrhein-Westfalen

Zur Umsetzung der Corona-Soforthilfe schlossen der Bund und das Land eine Verwaltungsvereinbarung ab. Vor Abschluss dieser Vereinbarung startete das Land bereits das Antrags- und Bewilligungsverfahren. Zunächst gewährte das Land die NRW-Soforthilfe 2020 in Form einer Höchstbetragspauschale. Der jeweils individuelle Förderbedarf sollte in einem nachgelagerten Rückmeldeverfahren ermittelt werden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium der Finanzen stellten am 23.03.2020 Eckpunkte für die „Corona-Soforthilfe für Kleinstun-

ternehmen und Selbständige“ zusammen. Als Voraussetzung waren „wirtschaftliche Schwierigkeiten in Folgen von Corona“ genannt und dass Unternehmen nicht vor März 2020 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten gewesen sein durften. Die Antragstellung sollte möglichst elektronisch erfolgen, eine „Existenzbedrohung bzw. ein Liquiditätsengpass bedingt durch Corona“ war zu versichern.

In der Folgezeit verhandelten der Bund und die Länder Verwaltungsvereinbarungen, die Grundlage für die Umsetzung des Verfahrens in den Ländern sein sollten.

Am 27.03.2020, noch vor Abschluss der Verhandlungen, startete das MWIDE das Antrags- und Bewilligungsverfahren zur NRW-Soforthilfe 2020.

Erst mit E-Mail vom 01.04.2020 übersandte das MWIDE dem BMWi eine von ihm unterzeichnete Fassung der „Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land NRW über die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für „Corona-Soforthilfen insbesondere für kleine Unternehmen und Soloselbständige““ (Verwaltungsvereinbarung). Bestandteile dieser Verwaltungsvereinbarung waren sogenannte Vollzugshinweise[112] sowie ein vom MWIDE entwickeltes Musterantragsformular und ein ebenfalls vom MWIDE entwickelter Musterbescheid.

Mit E-Mail vom 03.04.2020 übersandte das BMWi dem MWIDE die gegengezeichnete Verwaltungsvereinbarung.

In Artikel 2 Absatz 3 der Verwaltungsvereinbarung ist Folgendes bestimmt:

„Die Einzelheiten der Soforthilfe ergeben sich aus der Anlage Vollzugshinweise, deren Regelungsgehalt beim Vollzug des Soforthilfeprogramms des Bundes durch das Land zu beachten ist und einem ebenfalls als Anlage beigefügten Musterantragsformular. Das Musterantragsformular soll die Anforderungen des Bundes im Wesentlichen enthalten. Das Land kann seine bereits geleisteten Soforthilfen durch Bundesmittel ersetzen, soweit die Voraussetzungen des Bundes vorliegen.“

---

112 „Vollzugshinweise für die Soforthilfen des Bundes für die Gewährung von Überbrückungshilfen als Billigkeitsleistungen für von der Corona-Krise in ihrer Existenz bedrohte kleine Unternehmen und Soloselbständige“.

Nach Ziffer I. 1 Satz 2 der Vollzugshinweise war die Soforthilfe – in Form einer Billigkeitsleistung (§ 53 LHO) als freiwillige Zahlung – zu gewähren, wenn Unternehmen aufgrund von Liquiditätsengpässen infolge der Corona-Krise in ihrer Existenz bedroht waren. Die Antragstellenden mussten versichern, durch die Corona-Pandemie in existenzbedrohende wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten zu sein, – und zwar, weil die fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichten, um die Verbindlichkeiten aus dem fortlaufenden Sach- und Finanzaufwand zu zahlen (Liquiditätsengpass).[113]

Die Vollzugshinweise sahen weiter vor, dass sich die Einmalzahlung an einem glaubhaft versicherten Liquiditätsengpass für drei aufeinanderfolgende Monate orientieren sollte.[114] Die Berechnung der Soforthilfe sollte auf Basis des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands der Antragstellenden für die betroffenen Monate erfolgen.

Die im Rahmen des NRW-Soforthilfeverfahrens 2020 verwendeten elektronischen Antragsformulare, die insoweit identisch mit dem der E-Mail vom 01.04.2020 beigefügten Musterantrag waren, sahen nur eine Antragsberechtigung dem Grunde nach vor. Statt einer Abfrage der Höhe des individuellen Förderbedarfs war vielmehr die Vollauszahlung des Höchstbetrags der jeweiligen Förderkategorie (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €) vorgesehen. Um die einschlägige Förderkategorie zu bestimmen, mussten die Unternehmen im Antrag lediglich die Anzahl der Beschäftigten angeben. Im Antrag war insoweit nur zu versichern, dass eine wesentliche wirtschaftliche Beeinträchtigung durch die Corona-Pandemie vorgelegen habe. Dem Antragsformular zufolge war eine solche Beeinträchtigung anzunehmen, wenn

- entweder mehr als die Hälfte der Aufträge aus der Zeit vor dem 01.03.2020 weggefallen waren oder
- sich die Umsätze gegenüber dem Vorjahresmonat mehr als halbiert hatten oder

---

113 Vgl. Art. 2 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung sowie Ziffer I.2 (2) der Vollzugshinweise.

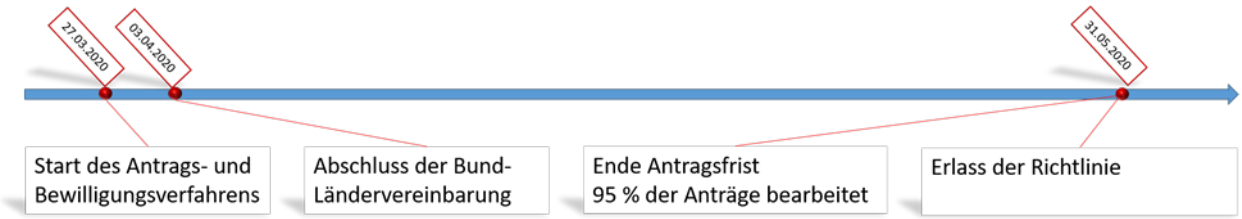
114 Ziffer I 3. (1) der Vollzugshinweise.

- die Umsatzerzielungsmöglichkeit durch eine behördliche Auflage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie massiv eingeschränkt war oder
- die vorhandenen Mittel nicht ausreichten, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen des Unternehmens zu erfüllen.

Eine Antragsberechtigung lag somit bereits vor, wenn nur eine der vier Annahmen gegeben war.

Mit den Bewilligungsbescheiden, die dem der E-Mail vom 01.04.2020 beigefügten Musterbescheid entsprachen, wurden jeweils die – als Pauschale bezeichneten – Höchstbeträge der (entsprechend der angegebenen Beschäftigtenzahl einschlägigen) Förderkategorie (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €) bewilligt. In den Bewilligungsbescheiden nahm das Land eine als Zweckbindung bezeichnete Regelung auf. Danach sollte die Soforthilfe ausschließlich zur Milderung der finanziellen Notlage des betroffenen Unternehmens im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erfolgen. Die Soforthilfe sollte „insbesondere“ zur Überbrückung von seit dem 01.03.2020 im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie entstandenen Liquiditätsengpässen dienen. Eine verpflichtende Verwendung ausschließlich zur Abwendung eines existenzbedrohenden Liquiditätsengpasses fand sich im Bewilligungsbescheid nicht.

Am 31.05.2020, dem letzten Tag der Antragsfrist, erließ das Land eine Richtlinie zur NRW-Soforthilfe 2020. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits mehr als 99,9 % der Anträge gestellt und bereits mindestens 95 % der Anträge bearbeitet.



Die Antragsberechtigung dem Grunde nach war in der Richtlinie ähnlich, aber nicht wortgleich, wie im Antragsvordruck formuliert. Hinsichtlich der Ermittlung der konkreten Förderhöhe war in Ziffer 5.3 der Richtlinie („Nachweis, Rückzahlung“) vorgesehen, dass die Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfänger am Ende des dreimonatigen Bewilligungszeitraums eine Abrechnung über die Soforthilfe anzufertigen und ihr Ergeb-

nis (etwaiger Liquiditätsengpass) bei der Bewilligungsbehörde digital einzureichen hatten. Hinsichtlich der Ermittlung der Förderhöhe war zudem in Ziffer 5.3 der Richtlinie folgende Regelung vorgesehen:

„Die Soforthilfe wird maximal in Höhe des Liquiditätsengpasses gewährt. Der Liquiditätsengpass ergibt sich aus der Differenz zwischen den tatsächlichen fortlaufenden Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb und den tatsächlichen laufenden, erwerbsmäßigen Sach- und Finanzausgaben (ohne Personalaufwand) unter Berücksichtigung eingesparter Kosten im Erfassungszeitraum. Der Erfassungszeitraum beginnt mit dem Tag der Antragstellung und entspricht dem Bewilligungszeitraum. Wahlweise kann der Beginn des dreimonatigen Erfassungszeitraums auf den ersten Tag des Monats der Antragstellung vorgezogen oder auf den ersten Tag des Folgemonats verschoben werden."

Das für die in der Richtlinie geregelte Abrechnung vorgesehene Verfahren (im Folgenden Rückmeldeverfahren) konnte freiwillig bereits Ende 2020 und sollte verpflichtend bis zum 31.10.2021 durchgeführt werden. Sich aus der Rückmeldung ergebende Rückzahlungen müssen bis zum 30.06.2023 erfolgen.

2. Rechtsgrundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens

Die endgültigen Förderbeträge sollten in Nordrhein-Westfalen nicht bereits im Antrags- und Bewilligungsverfahren, sondern erst in einem nachgelagerten Rückmeldeverfahren ermittelt werden. Die Formulierungen im Antragsvordruck und den Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheides bildeten aus Sicht des Landesrechnungshofs keine sichere rechtliche Grundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens und etwaige sich daraus ergebende Rückzahlungsverpflichtungen.

Der LRH hat Zweifel an der rechtlichen Grundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens und der sich hieraus ergebenden Rückzahlungen. Eine Verpflichtung der Empfängerinnen bzw. Empfänger der Soforthilfe war hierzu weder in den Antragsvordrucken noch in den Bewilligungsbescheiden explizit enthalten. Sie enthielten noch nicht einmal einen dahingehenden Hinweis. Die unter Ziffer 2 dargestellte Regelung der

Richtlinie war zwar einschlägig, sie entfaltete indes als nur die Verwaltung bindende VV keine Bindungswirkung gegenüber den Empfängerinnen bzw. Empfängern der Soforthilfe. Für diese konnte sie aufgrund des Zeitablaufs nicht einmal mehr eine Informationswirkung entfalten.

Hinsichtlich der angeführten Verpflichtung der Empfängerinnen bzw. Empfänger der Soforthilfe, das Rückmeldeverfahren durchzuführen, hat sich das MWIDE darauf berufen, dass die Soforthilfe gemäß Bewilligungsbescheid zweckgebunden gewesen sei und zur Überbrückung von im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie entstandenen Liquiditätsengpässen habe dienen sollen. Sie sei zudem dort eindeutig als „Pauschale“ bezeichnet. Die Notwendigkeit einer Rückmeldung ergebe sich daher „aus dem Verfahren selbst“. Des Weiteren seien die Bewilligungsbescheide „vorläufig“. Erst der „Schlussbescheid“ am Ende des Rückmeldeverfahrens setze die tatsächliche Förderhöhe abschließend fest. Hierfür sei das Mitwirken der Leistungsempfänger bzw. Leistungsempfängerinnen erforderlich.

Der LRH hat sich in seiner Folgeentscheidung dahingehend geäußert, dass offenbleiben kann, ob sich die Notwendigkeit einer Rückmeldung aus dem Verfahren ergibt. Maßgebend für eine rechtliche Verpflichtung zur Rückmeldung und zu etwaigen darauf basierende Rückzahlungen zu Lasten der Betroffenen ist, dass diese rechtswirksam – z. B. durch eine Erklärung im Antrag oder einer Nebenbestimmung im Bescheid – begründet wurde. Eine solche eindeutige Verpflichtung ist für den LRH weder im Antrag noch im Bewilligungsbescheid ersichtlich. Dies gilt sowohl für die bei Letzterem enthaltene Zweckbindung als auch für die Bezeichnung als „Pauschale“, die begrifflich allgemein gerade keine Abrechnungsverpflichtung impliziert. Auch der Hinweis des MWIDE, dass die Bescheide vorläufig seien, führt zu keiner anderen Einschätzung. Nach Auffassung des LRH bedarf es für eine rechtlich relevante Vorläufigkeit einer entsprechenden ausdrücklichen Erklärung im Bescheid. Hieran fehlt es aber.

Der LRH kritisiert weiterhin, dass es das MWIDE versäumt hat, hinsichtlich des Rückmeldeverfahrens für klare und rechtlich eindeutige und verbindliche Regelungen zu sorgen.

3. Risiken des Auszahlungskonzeptes

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich der zeitlichen Verschiebung der Ermittlung des konkreten Förderbedarfs in das Rückmeldeverfahren Risiken aufgezeigt. Aus seiner Sicht hätten diese durch eine geringe Verfahrensanpassung reduziert werden können.

Der LRH hat es als problematisch erachtet, dass die Ermittlung des konkreten Förderbedarfs vom Antrags- und Bewilligungsverfahren abgetrennt und in das Rückmeldeverfahren verlagert wurde. Nach den Antragsvoraussetzungen waren auch Unternehmen antragsberechtigt, bei denen die Ermittlung einer konkreten Förderhöhe unter Umständen keinen Förderbedarf ergeben hätte.

Die zunächst vorgenommene Bewilligung und Auszahlung der Höchstbeträge der jeweiligen Förderkategorie mag eine schnellere Hilfeleistung sowie eine vereinfachte Antragstellung und Erstbearbeitung ermöglicht haben. Allerdings ist dann der erhebliche Aufwand des nachgelagerten Rückmeldeverfahrens zu beachten. Zudem führte dies zu dem – weiterhin bestehenden – Risiko, dass Rückzahlungsbeträge aufwendig beigetrieben werden müssen oder überhaupt nicht mehr beigetrieben werden können.

Der LRH hat ebenfalls bemängelt, dass der Antragsvordruck nicht einmal eine Eingabemöglichkeit vorsah, eine Soforthilfe unterhalb der Höchstbeträge zu beantragen. Dies wiegt umso schwerer bei den Fällen, bei denen der konkrete Unterstützungsbedarf offensichtlich deutlich unter den Höchstbeträgen lag. Die Einrichtung nur eines zusätzlichen Eingabefeldes hätte den Antragstellenden ermöglicht, eine unter dem Höchstbetrag liegende Zahlung – im Sinne eines Abschlags – zu beantragen, selbst wenn man – so wie in NRW vorgesehen – mit dem Antrag zunächst keinen prognostizierten Liquiditätsengpass und damit keinen individuellen Förderbedarf abfragen wollte. Eine solche Eingabeoption hätte den Bearbeitungsaufwand der Bewilligungsbehörden nicht nennenswert erhöht, die öffentlichen Haushalte aber entlastet und etwaige hohe Rückzahlungen von Empfängerinnen bzw. Empfängern der Soforthilfe vermieden.

Das MWIDE hat sich in seiner Stellungnahme zu diesen Feststellungen nicht geäußert.

4. Fiktiver Unternehmerlohn als faktische Mindestförderung

Unter bestimmten Voraussetzungen konnten Antragstellende in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Rückmeldeverfahrens für die Monate März und April 2020 einen aus Landesmitteln finanzierten „fiktiven Unternehmerlohn“ geltend machen. Der Landesrechnungshof hat die für die Berücksichtigung des „fiktiven Unternehmerlohns“ verwendete Berechnungssystematik kritisiert. Diese führt zu nicht erforderlichen Belastungen des Landeshaushalts.

Der Verwaltungsvereinbarung zufolge war die Soforthilfe nur zur Finanzierung des (fortlaufenden erwerbsmäßigen) Sach- und Finanzaufwands – und damit nicht von Lebenshaltungskosten – der Antragstellenden vorgesehen. Nach der Vorstellung des Bundes sollten Unternehmerinnen bzw. Unternehmer, die Probleme bei der Finanzierung ihrer Lebenshaltungskosten hatten, vielmehr durch einen erleichterten Zugang zur Grundsicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) unterstützt werden.

Demgegenüber schloss die Formulierung der Antragsvoraussetzungen in NRW eine Finanzierung von Lebenshaltungskosten nicht aus. Nach den Ausführungen des MWIDE war dieses zu Beginn des Verfahrens davon ausgegangen, dass eine Berücksichtigung von Lebenshaltungskosten nicht ausgeschlossen sei. Der Bund erteilte dieser Auffassung des Landes dann jedoch eine Absage. Erst daraufhin, am 01.04.2020 und damit im bereits laufenden Verfahren, nahm das MWIDE mit der 7. Version der zur NRW-Soforthilfe 2020 auf seiner Homepage veröffentlichten FAQ („frequently asked questions“) eine entsprechende Klarstellung vor. Seither wiesen die FAQ darauf hin, dass die Soforthilfe die wirtschaftliche Existenz sichern solle, daher nicht auf die Grundsicherungsleistungen nach SGB II anzurechnen sei und dass die Leistung nach SGB II demgegenüber den Lebensunterhalt sichere. Nach Äußerungen des MWIDE hatte die zunächst fehlende Klarstellung dazu geführt, dass viele Antragstellende im Vertrauen darauf, mit der Soforthilfe auch Lebenshaltungskosten bestreiten zu können, keinen Antrag auf Grundsicherung in den Monaten März und April 2020 gestellt hatten.

Um Nachteile für Soloselbständige, Freiberuflerinnen und Freiberufler und im Unternehmen tätige Inhaberinnen und Inhaber von Einzelunternehmen und Personengesellschaften zu vermeiden, entschloss sich die Landesregierung zur Schaffung einer sog.

Vertrauensschutzlösung. Danach sollten Betroffene für die Monate März und April 2020 einmalig einen fiktiven Unternehmerlohn i. H. v. 2.000 € ansetzen und bei der Ermittlung des Liquiditätsengpasses bis zu den jeweiligen Höchstbeträgen (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €) als Ausgabe berücksichtigen können, sofern ihnen für diesen Zeitraum weder Grundsicherung nach dem SGB II noch Unterstützungsleistungen nach dem Sonderprogramm für Künstlerinnen und Künstler des Ministeriums für Kunst und Wissenschaft bewilligt worden waren. Diese „Vertrauensschutzlösung“ wurde in die Richtlinie[115] übernommen. Die Finanzierung sollte aus dem Landeshaushalt erfolgen.

Der LRH hat festgestellt, dass abweichend von der Regelung in der Richtlinie die Umsetzung der „Vertrauensschutzlösung“ im Rückmeldeverfahren einer anderen Berechnungssystematik folgte:

In einem ersten Schritt sollte ein sog. betrieblicher Liquiditätsengpass ermittelt werden. Der so ermittelte Liquiditätsengpass sollte in einem zweiten Schritt durch den Ansatz des fiktiven Unternehmerlohns bis zum Erreichen des jeweiligen Höchstbetrages erhöht werden.

Die Berechnungssystematik sah allerdings vor, dass, sofern sich bei dem ermittelten „betrieblichen Liquiditätsengpass“ (erster Schritt, s. o.) ein positiver Wert ergab, also mehr Einnahmen als Ausgaben (Liquiditätsüberschuss) erzielt wurden, dieser Überschuss programmtechnisch in einem Zwischenschritt auf den Wert null gesetzt wurde. Im Anschluss an diese programmtechnische Korrektur sollte dann der fiktive Unternehmerlohn i. H. v. 2.000 € berücksichtigt werden (zweiter Schritt, s. o.), wodurch künstlich ein Liquiditätsengpass erzeugt wurde. In diesen Fällen – nachfolgend als Fall 3 dargestellt – verblieb bei den Empfängerinnen bzw. Empfängern der Soforthilfe, unabhängig davon, wie hoch der Liquiditätsüberschuss ausfiel, also eine Soforthilfe von jedenfalls 2.000 €. Dieser Betrag kam mithin für die Betroffenen faktisch einer Mindestförderung gleich.

---

[115] Ziffer 5.3 3. Absatz der Richtlinie.

Die folgenden drei Fallbeispiele stellen die entstehenden Auswirkungen an einem Fall der Förderkategorie Höchstbetrag 9.000 € vereinfacht exemplarisch dar:

- Fall 1: Der betriebliche Liquiditätsengpass beträgt mindestens 9.000 €. Der anschließende Ansatz des fiktiven Unternehmerlohns läuft hier ins Leere, da der höchstmögliche Soforthilfebetrag (9.000 €) bereits erreicht ist. Kein Einsatz von Landesmitteln.

- Fall 2: Der betriebliche Liquiditätsengpass beträgt nur 5.000 €. Der anschließende Ansatz des Unternehmerlohns führt zu einer Erhöhung der Soforthilfe um 2.000 € auf 7.000 €, da der Höchstbetrag (9.000 €) noch nicht ausgeschöpft ist. Von den 7.000 € werden 5.000 € aus Bundes- und 2.000 €, da der Bund keinen fiktiven Unternehmerlohn vorsieht, aus Landesmitteln finanziert.

- Fall 3: Es liegt kein betrieblicher Liquiditätsengpass, sondern ein Überschuss von 5.000 € (z. B. Einnahmen 9.000 € abzgl. tatsächliche Ausgaben 4.000 €) vor. Durch die programmtechnische Korrektur wird dieser Wert (5.000 €) im o. g. Zwischenschritt auf null gesetzt und im Anschluss daran der fiktive Unternehmerlohn i. H. v. 2.000 € berücksichtigt. Hierdurch kommt es dann zu einem fiktiven Liquiditätsengpass und der Festsetzung einer Soforthilfe i. H. v. 2.000 €. Diese 2.000 € sind in voller Höhe aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Eine Berechnung des Soforthilfe-Anspruchs gemäß der Richtlinie hätte in diesem Fall zu einem verbleibenden Überschuss i. H. v. 3.000 € (Einnahmen 9.000 € abzgl. tatsächliche Ausgaben 4.000 € sowie abzgl. fiktiver Unternehmerlohn 2.000 €) geführt. Da hier kein Liquiditätsengpass ausgewiesen worden wäre, hätte es in diesem Fall eine Soforthilfe von 0 € und damit keine Belastung des Landeshaushalts gegeben.

Der LRH hat die Berechnungssystematik für Sachverhaltskonstellationen, bei denen ein betrieblicher Liquiditätsüberschuss vorliegt (Fall 3), kritisiert. Sie weicht entscheidend von der Richtlinie ab, da hierdurch der fiktive Unternehmerlohn nicht nur – wie in der Richtlinie vorgesehen – als Ausgabe berücksichtigt wird, sondern zu einem Mindest-Soforthilfebetrag wird. Die Regelung in der Richtlinie hätte aus Sicht des LRH ausgereicht, um den beabsichtigten Vertrauensschutz zu gewähren. Danach sollte explizit nur ermöglicht werden, den Unternehmerlohn als Ausgabe zu berücksichtigen. Der LRH hat

kritisiert, dass es aufgrund der von der Richtlinie abweichenden Berechnung zu einer nicht erforderlichen Belastung des Landeshaushalts kommt.

In seiner Stellungnahme hat das MWIDE ausführlich die Notwendigkeit dargestellt, eine „Vertrauensschutzlösung“ zu schaffen. Es habe sich in der Tat um eine individuelle Lösung des Landes gehandelt, nachdem der Bund der Verwendungsmöglichkeit der Soforthilfe für die Lebenshaltungskosten eine Absage erteilt habe. Das MWIDE hat zudem bestätigt, dass die Berechnungssystematik im Rückmeldeverfahren von den Bestimmungen der Richtlinie abweiche.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH angemerkt, dass er sich in seinen Prüfungsmitteilungen zu der grundsätzlichen Entscheidung, eine „Vertrauensschutzlösung“ zu schaffen und einen fiktiven Unternehmerlohn zu berücksichtigen, nicht geäußert hat. Er hält aber an seiner Kritik in Bezug auf die von der Richtlinie abweichenden Berechnungssystematik im Rückmeldeverfahren fest. Diese führte in vielen Fällen zu einer Erweiterung der Förderung innerhalb der jeweiligen Förderkategorie (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €) und damit zu einer nicht erforderlichen Belastung des Landeshaushalts.

5. Unzureichende organisatorische Begleitmaßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie

Der Landesrechnungshof hat die organisatorischen Begleitmaßnahmen für nicht ausreichend erachtet. Zwar wurde letztlich eine Richtlinie erlassen, aber dies erst zu einem Zeitpunkt, als praktisch alle Anträge gestellt und nahezu alle bewilligt worden waren. Zudem hat der Landesrechnungshof moniert, dass das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie den für die Bewilligung zuständigen Bezirksregierungen keine Arbeitsunterlagen, wie Leitfäden oder Handbücher, an die Hand gegeben hatte. Die dezentrale Erstellung von Bearbeitungsgrundlagen durch jede einzelne Bezirksregierung war weder wirtschaftlich noch effizient und sicherte auch keine einheitliche Rechtsanwendung. Der Landesrechnungshof hat ferner bemängelt, dass das Vieraugenprinzip im Bewilligungsverfahren nicht hinreichend beachtet wurde.

5.1 Fehlende Arbeitsunterlagen

Der LRH ist bei seiner Prüfung auch der Frage nachgegangen, ob den bewilligenden Stellen die zur Verfahrensabwicklung notwendigen Vorgaben, Informationen und Arbeitsunterlagen zur Verfügung gestanden haben.

Verbindliche zentrale Vorgaben für die Antragsbearbeitung in Form einer Richtlinie hatte das MWIDE, wie bereits dargestellt, den Bezirksregierungen erst am 31.05.2020, dem letzten Tag der Antragsfrist, gemacht. Zu diesem Zeitpunkt waren über 95 % der Anträge bereits bearbeitet. Andere Arbeitsunterlagen, wie Leitfäden oder Handbücher, hatte das MWIDE den Bezirksregierungen nicht an die Hand gegeben. Den Bezirksregierungen standen bis zum Erlass der Richtlinie von Seiten des MWIDE ausschließlich die auf seiner Homepage zur NRW-Soforthilfe 2020 veröffentlichten FAQ zur Verfügung. Diese richteten sich aber primär an die Antragstellenden und waren demgemäß eher allgemein gehalten. Den Mitarbeitenden wurden zwar zumindest im Laufe des Bewilligungsverfahrens Arbeitsunterlagen bereitgestellt. Diese hatten jedoch die einzelnen Bezirksregierungen selbst erstellt. Sie divergierten in Ausgestaltung und Umfang teils erheblich.

Der LRH hat kritisiert, dass das MWIDE den Bezirksregierungen keine Arbeitsunterlagen, wie Benutzerleitfäden oder Handbücher, zentral und einheitlich zur Verfügung gestellt hatte. Die dezentrale Erstellung von solchen Unterlagen durch die einzelnen Bezirksregierungen war weder wirtschaftlich noch effizient und sicherte auch keine einheitliche Rechtsanwendung. Dies wiegt umso schwerer, als insbesondere in der Anfangsphase viele nicht fachkundige Mitarbeitende eingesetzt waren.

Das MWIDE hat dazu ausgeführt, dass es ihm als Richtliniengeber im Behördenaufbau nicht zustehe, den Bezirksregierungen als erfahrenen Bewilligungsbehörden Vorgaben für deren Arbeits- und Ablauforganisation zu machen. Die Bezirksregierungen hätten sich bei Fragen zunächst untereinander abgestimmt. Die Fachebene des MWIDE sei nur bei Sachverhalten, die die Bezirksregierungen nicht eigenverantwortlich hätten entscheiden können, einbezogen worden. Ein solches Vorgehen sei effizient und sachgerecht gewesen, da es die Geschwindigkeit erhöht und die subsidiäre Verantwortung gestärkt habe. Zudem würden Leitfäden für Bewilligungsbehörden typischerweise erst auf der Grundlage gültiger Richtlinien erstellt, die hier noch nicht vorgelegen hätten. Die seit

dem 25.03.2020 abrufbaren FAQ hätten Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen, sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis, gegeben. In den FAQ seien für jedermann zugänglich Auslegungsfragen in der Anwendung der Richtlinie geklärt worden. Auf diesem Wege habe das MWIDE sichergestellt, dass die bewilligenden Stellen und die Antragstellenden jederzeit über eine einheitliche Informationsgrundlage verfügt hätten.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH ausgeführt, dass sich die Notwendigkeit ergänzender Hinweise für den behördeninternen Gebrauch bereits dadurch zeigte, dass die Bezirksregierungen eben solche schließlich jeweils in Eigenregie erstellt hatten. Zudem verwunderte, dass die am 25.03.2020 veröffentlichten FAQ dem MWIDE zufolge Auslegungsfragen für die Anwendung der Richtlinie geklärt haben sollen. Dies war schon angesichts dessen, dass diese erst am 31.05.2020, dem letzten Tag der Antragsfrist und damit über zwei Monate nach der ersten Version der FAQ, veröffentlicht wurde, faktisch unmöglich.

Das MWIDE hat in seiner Stellungnahme zu dem Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie darauf hingewiesen, dass sich die Verzögerung aufgrund des umfangreichen Abstimmungsbedarfs mit anderen Ressorts in Bezug auf NRW-spezifische Besonderheiten ergeben habe. Eine frühere Veröffentlichung sei aber auch nicht erforderlich gewesen, da die Bewilligungsbehörden ohnehin in den Abstimmungsprozess eng eingebunden und informiert gewesen seien. Die Eckpunkte der Richtlinie seien rechtzeitig intern abgestimmt und auch gegenüber den Bewilligungsbehörden kommuniziert worden. Auf diese Weise sei über den gesamten Zeitraum eine Gleichbehandlung aller Antragstellenden gewährleistet gewesen.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH noch einmal darauf hingewiesen, dass eine Richtlinie zu Beginn des Verfahrens und nicht erst zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits 95 % der Bewilligungen ausgesprochen waren, vorliegen sollte. Er hat zudem angemerkt, dass die Ausführungen des MWIDE, wonach eine frühere Veröffentlichung der Richtlinie angesichts der Abstimmungen der Eckpunkte und deren Kommunikation nicht erforderlich gewesen sei, deshalb nicht überzeugen, weil die Nebenbestimmungen der Bewilligungsbescheide zu einer Rückzahlungsverpflichtung nicht mit den Regelungen der Richtlinie korrespondierten.

Der LRH hat das MWIDE erneut darauf aufmerksam gemacht, dass aus seiner Sicht zentrale Bearbeitungsunterlagen wichtig für eine zeitnahe Information aller Beteiligten und die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung sind.

5.2 Kein Vieraugenprinzip

Das Vieraugenprinzip findet sich in § 20 i. V. m. § 19 Abs. 2 Satz 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW. Danach sollen Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln von mehr als 500 € von mindestens zwei Personen der öffentlichen Stelle getroffen werden.

Der LRH hat festgestellt, dass bei der Bewilligung der NRW-Soforthilfe 2020 kein verpflichtendes Vieraugenprinzip gewährleistet und weitgehend auch keine sonstigen Maßnahmen im Sinne eines internen Kontrollsystems ergriffen worden waren. Die bis zu 700 eingesetzten Mitarbeitenden der Bewilligungsstellen konnten über Anträge aller drei Förderkategorien (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €) grundsätzlich alleine entscheiden. Besonders in der Anfangsphase hatten einzelne Mitarbeitende Bewilligungen von insgesamt mehr als 5 Mio. € an einem Arbeitstag ausgesprochen. An den ersten beiden Bearbeitungstagen wurden von 700 Mitarbeitenden rd. 125.000 Fälle und von einzelnen Mitarbeitenden bis zu 1.000 Fälle entschieden. Die Vielzahl der Entscheidungen in einem solch kurzen Zeitraum zeigt aus Sicht des LRH, dass ein Vieraugenprinzip oder ein Vorgesetztenvorbehalt schon allein zeitlich nicht umgesetzt worden sein konnte.

Die Bezirksregierungen hatten während der Erhebungen des LRH angeführt, dass sich eine gewisse Kontrolle dadurch ergeben habe, dass jede Bearbeiterin bzw. jeder Bearbeiter auch nach der Bewilligung auf jeden Fall habe zugreifen können. So habe sich keine Bearbeiterin bzw. keine Bearbeiter sicher sein können, dass ein Missbrauch nicht nachträglich erkannt werde.

Aus Sicht des LRH waren die ergriffenen Maßnahmen unzureichend. Auch unter Berücksichtigung der besonderen Ausgangssituation und der Notwendigkeit schneller Be-

willigungen und Auszahlungen wären den Umständen angepasste interne Kontrollregelungen erforderlich gewesen.

Das MWIDE hat ausgeführt, dass ein Vieraugenprinzip und eine Vorgesetztenkontrolle bestanden habe sowie einzelne Mitarbeitende nicht vollkommen autonom und ohne weitere Kontrolle zahlreiche Anträge bewilligt hätten. So habe die Möglichkeit bestanden, die Bearbeitung einzelner Fälle bei Unklarheiten zunächst zurückzustellen. Bei einer Bezirksregierung seien diese Fälle, sofern eine Klärung kurzfristig nicht möglich gewesen sei, durch fördererfahrene Mitarbeitende übernommen worden. Bei der gleichen Bezirksregierung sei ein „Prüfteam“ eingerichtet worden, das bereits am 01.04.2020 Handlungsanweisungen und Prüfschemata erstellt habe. Das MWIDE hat auf eine seiner Stellungnahme beigefügte „Kurzanleitung Bearbeitung Anträge Corona“ verwiesen, die auch Vorgaben enthalte, wann Vorgesetzte einzuschalten seien. Bei einer anderen Bezirksregierung sei eine Gruppenleitungsebene implementiert worden, die u. a durch eine Stichprobenziehung ein gleichgelagertes Entscheidungsniveau und damit auch eine interne Korruptionskontrolle habe etablieren sollen. Zudem habe diese Bezirksregierung in 2.000 Fällen durch zeitweise beschäftigungslose eigene Kraftfahrer vor Ort kontrollieren lassen, ob unter der im Antrag angegebenen Anschrift das Unternehmen tatsächlich betrieben werde. Auch bei dieser Bezirksregierung habe ein „Prüfteam“ zur Klärung zurückgestellte Fälle geprüft.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH darauf hingewiesen, dass die übersandte Kurzanleitung keine Vorgabe dazu enthält, wann Vorgesetzte einzuschalten waren. Eine erkennbar auf die Sicherstellung eines einheitlichen Entscheidungsniveaus und eine auf eine interne Korruptionskontrolle ausgerichtete Stichprobenziehung hatte der LRH nicht feststellen können. Das MWIDE wurde diesbezüglich um weitergehende Informationen gebeten.

Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass ein angemessenes internes Kontrollsystem nicht vorgelegen hat.

6. Antrags-, Bewilligungs- und Rückmeldeverfahren – unzulängliche Angaben und Kontrollen

Der Landesrechnungshof hat das Antrags-, Bewilligungs- und Rückmeldeverfahren insgesamt als zu niederschwellig und vertrauensbasiert beurteilt. Dies betrifft sowohl die geforderten Angaben und Nachweise, insbesondere zur Identität, als auch den Prüfungsumfang und die Prüfungstiefe.

6.1 Antragsverfahren

Für die online durchzuführende Antragstellung mussten die Interessierten eine Internetseite aufrufen und dort Angaben zu ihrer Person und zu ihrem Unternehmen eingeben. Zusätzlich mussten sie durch das „Anklicken“ von Ankreuzfeldern verschiedene Erklärungen abgeben; unter anderem war zu versichern, dass die im Vordruck genannten Antragsvoraussetzungen vorliegen. Ferner musste der Erhebung und Verarbeitung der für die Zuschussgewährung erforderlichen Daten und einer Überprüfung durch die Bewilligungsbehörden, das zuständige Finanzamt, den LRH sowie weitere Stellen zugestimmt werden. Durch „Anklicken“ des Feldes „Daten Übermitteln“ wurde der Antrag übermittelt. Eine elektronische Signatur war ebenso wenig vorgesehen wie die Übermittlung eines unterschriebenen Antrags.

Hinsichtlich ihrer Identität hatten die Antragstellenden im Online-Antrag im Wesentlichen nur Grundangaben sowie ihre Steuernummer oder Steuer-ID anzugeben. Nachweise in diesem Zusammenhang waren nicht gefordert. Auch weitere Verfahren zu einer gesicherten Identitätsfeststellung – wie zum Beispiel das Post-Ident-Verfahren – waren nicht vorgesehen.

Kurz nach dem Start der NRW-Soforthilfe 2020 wurden Betrugsfälle und -versuche festgestellt. Die Täter hatten sich mit Hilfe sogenannter Phishing-Seiten die Daten anderer Personen verschafft und mit den so erlangten Antragsdaten Anträge auf Soforthilfe gestellt. Um diesen Delikten entgegenzuwirken, verfügte das MWIDE einen mehrtägigen Antragsstopp. Erst nach Durchführung einer Informationskampagne und einem partiellen Datenabgleich mit der Finanzverwaltung wurde das Antragsverfahren fortgeführt.

Der LRH hat die getroffenen Maßnahmen zur Identifikation der Antragstellenden für unzureichend gehalten. Der Identität der Antragstellenden kam und kommt, auch aus Gründen der Missbrauchsprävention, eine zentrale Bedeutung zu. Dass der LRH bei Unterstützungsleistungen eine gesicherte Identitätsfeststellung für zwingend erforderlich hält, hatte er bereits mit einer Entscheidung des Großen Kollegiums vom 31.03.2020 zu dem Entwurf des Runderlasses des FM zu den Anwendungshinweisen insbesondere zu VV zu §§ 23, 44 und 53 LHO – Bewältigung Corona-Krise vom 30.03.2020,[116] an das FM herangetragen.[117]

In seiner Stellungnahme hat das MWIDE ausgeführt, dass aus Zeitgründen auf ein Post-Ident-Verfahren oder weitere Zusatzabfragen verzichtet worden sei. Vor diesem Hintergrund seien individuelle Parameter der Antragstellenden, wie Steuernummer oder Steuer-ID, erhoben worden. Zudem seien die bekannten Betrugsansätze nicht über fehlende Identitätsnachweise erfolgt, sondern über die Angabe einer falschen IBAN und damit eine Umleitung von Zahlungsströmen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung darauf hingewiesen, dass die Bezirksregierungen die Steuernummer und die Steuer-ID nicht überprüfen konnten. Es bestand lediglich die Möglichkeit einer eingeschränkten Plausibilisierung (z. B. Aufbau einer Steuernummer). Der Datenabgleich mit der Finanzverwaltung begann erst im Laufe des Verfahrens und erfolgte nur für einen Teil der Anträge. Der LRH hat zudem angemerkt, dass auch die Verwendung von durch Phishing erworbenen, fremden Identitätsdaten ein Problem der zutreffenden Identitätsfeststellung war. Aus seiner Sicht ist die Anforderung von Identitätsnachweisen (z. B. Post-Ident-Verfahren) durchaus ein geeignetes Mittel, um insbesondere auch der Betrugsform des Phishings präventiv zu begegnen.

---

116 Aktenzeichen des Finanzministeriums I C 2 - 0044-1.1.7.

117 Beteiligung nach den §§ 5 Abs. 2, 102 Abs. 1, 103 Abs. 1 LHO.

6.2 Bewilligungsverfahren

Der LRH hat untersucht, inwieweit das Bewilligungsverfahren geeignet war, neben einer zeitnahen Gewährleistung schneller Hilfe auch eine möglichst fehlerfreie Entscheidung sicherzustellen.

Hinsichtlich der Anforderungen an Überprüfungen im Bewilligungsverfahren hat das MWIDE auf ein Prüf- und Controllingkonzept verwiesen, erstellt von einer Bezirksregierung und datiert auf den 07.04.2020. Das MWIDE hat sich dahingehend geäußert, dass die Grundzüge dieses Konzeptes jedoch schon vorher telefonisch abgestimmt worden seien und im Wesentlichen von Beginn an gegolten hätten. Danach sollten die Sachbearbeitenden jeweils mindestens sechs Anträge pro Stunde intensiver prüfen und die Anträge bei Auffälligkeiten zur Klärung an ein anderes Team weitergeben.

Nach den Ausführungen der Bezirksregierungen haben diese in einer Reihe von Fällen Prüfungen zur Identität der Antragstellenden vorgenommen. Eine systematische Prüfung der Anträge anhand des Prüf- und Controllingkonzeptes hat der LRH aber nicht feststellen können. Gegen eine systematische Prüfung der Anträge sprach auch, dass allein an dem ersten Wochenende des Antragsverfahrens von rd. 700 Mitarbeitenden rd. 125.000 Fälle entschieden worden waren. Einzelne Mitarbeitende hatten an diesen beiden Tagen bis zu 1.000 Fälle entschieden.

Angesichts dieser Situation ist, trotz der Bemühungen der Bezirksregierungen, aus Sicht des LRH davon auszugehen, dass eine erhebliche Zahl der Anträge nahezu ungeprüft bewilligt worden sein muss. Das sehr niederschwellig und sehr vertrauensbasiert angelegte Bewilligungsverfahren war nicht geeignet, eine sachgerechte Fehler- und Missbrauchsprävention sicherzustellen.

In seiner Stellungnahme hat das MWIDE eingeräumt, dass die Vorgabe hinsichtlich der Prüffälle pro Stunde aufgrund der erheblichen Anzahl an Anträgen allein am ersten Wochenende der Antragsphase nicht im erforderlichen Umfang habe eingehalten werden können. Um die Menge der Anträge handhabbar zu machen, seien die Bewilligungsbehörden gehalten gewesen, primär die Plausibilität der Angaben zu prüfen. Erkennbar nicht plausible Anträge seien zu einem späteren Zeitpunkt tiefergehend geprüft worden.

Zudem habe das Antragsformular größtenteils auf Versicherungen und Erklärungen der Antragstellenden beruht. Eine vollständige Überprüfung der Angaben hätte einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand nach sich gezogen, der aufgrund der hohen Anzahl an Anträgen nicht vertretbar gewesen wäre.

Der LRH sieht seine Feststellung, dass insbesondere beim Start des Verfahrens eine Vielzahl von Fällen inhaltlich nahezu ungeprüft bewilligt wurde, durch das MWIDE bestätigt. Er hat das MWIDE darauf hingewiesen, dass es ihm eine Anweisung oder Mitteilung an die Bezirksregierungen, wonach primär die Plausibilität der Anträge zu prüfen sei, während der örtlichen Erhebungen nicht vorgelegt hat. Eine solche Anweisung oder Mitteilung würde zudem im Widerspruch zu der eigenen Aussage des MWIDE stehen, wonach das Prüf- und Controllingkonzept von Beginn an bindend gewesen sei.

6.3 Rückmeldeverfahren

In NRW sollte – nach Darstellung des MWIDE von Beginn an – die Ermittlung der „endgültigen“ Förderhöhe und damit auch die einer eventuell von den Empfängerinnen bzw. Empfängern von Soforthilfe zu erbringende Rückzahlung in einem nachgelagerten Rückmeldeverfahren erfolgen.

Die Rückmeldung konnte freiwillig bereits Ende 2020 und sollte verpflichtend bis zum 31.10.2021 durchgeführt werden. Sich aus der Rückmeldung ergebende Rückzahlungen müssen bis zum 30.06.2023 erfolgen. Für das in weiten Teilen auch hier automatisierte elektronische Verfahren war im Wesentlichen nur die Übermittlung der Höhe des von den Empfängerinnen bzw. Empfängern von Soforthilfe selbst berechneten Liquiditätsengpasses sowie Angaben für einen in Anspruch genommenen fiktiven Unternehmerlohn vorgesehen. Die Unternehmen sollten weder Nachweise noch Berechnungsgrundlagen der Bewilligungsbehörde übermitteln. Ein Schlussbescheid sollte ausschließlich auf den Angaben der Empfängerinnen bzw. Empfängern von Soforthilfe basierend automatisch erstellt werden. Ergänzende Bearbeitungen oder Prüfungen der Bewilligungsbehörde bezüglich der übermittelten Angaben waren grundsätzlich nicht vorgesehen.

Der LRH hat beanstandet, dass im Rückmeldeverfahren weder Belege oder Nachweise noch Erläuterungen oder zumindest eine Übermittlung der Berechnungsgrundlagen oder Auflistung der Einzelpositionen verlangt wurden. Unabhängig von dem Umstand, dass im Rückmeldeverfahren Überprüfungen nicht vorgesehen waren, bestand und besteht allein schon aufgrund nur sehr eingeschränkt erhobener Daten für die Bewilligungsbehörden selbst in Einzelfällen auch faktisch nicht die Möglichkeit, die Angaben der Empfängerinnen bzw. Empfänger von Soforthilfe zu überprüfen. Der LRH hält daher auch hinsichtlich des Rückmeldeverfahrens die Maßnahmen des MWIDE zu einer Fehler- und Missbrauchsreduzierung für nicht ausreichend.

Darüber hinaus hat der LRH – wie unter Ziffer 3 dargestellt – erhebliche Zweifel, ob überhaupt eine hinreichende Rechtsgrundlage für eine Verpflichtung zur Durchführung des Rückmeldeverfahrens sowie zu einer etwaigen Rückzahlung für die Empfängerinnen bzw. Empfänger von Soforthilfe begründet wurde.

Das MWIDE hat ausgeführt, dass bewusst eine volldigitale Lösung eingesetzt worden sei. Es hat vorgebracht, die vom LRH geforderte bessere Erkenntnislage könne nicht allein durch die Übermittlung von zusätzlichen Nachweisen erreicht werden, und dabei auf den hohen Aufwand der Prüfung der Nachweise verwiesen. Ferner hat das MWIDE ein IT-Sicherheitsrisiko bei der Übermittlung größerer Mengen an Unternehmensdaten gesehen. Die Leistungsempfängerinnen bzw. Leistungsempfänger seien zudem verpflichtet, die Unterlagen zehn Jahre für eventuelle Stichproben vorzuhalten. Darüber hinaus eigne sich die dem Verfahren zugrundeliegende Datenbank zur Analyse auffälliger Eingaben im Rückmeldeverfahren, sodass zielgerichtete Stichproben möglich seien.

Für den LRH haben die Ausführungen des MWIDE seine Feststellungen bestätigt, dass im Rückmeldeverfahren weder vorgesehen noch auf der Grundlage der erhobenen Daten möglich war, die Angaben zu überprüfen.

7. Notwendigkeit von Ex-post-Prüfungen

Der Landesrechnungshof hält insbesondere aufgrund der vertrauensbasierten Verfahrensausrichtung die – auch vom Bund geforderten – nachgelagerten Stichprobenprüfungen und verdachtsabhängigen Prüfungen für unerlässlich. Darüber

hinaus sollte auf der Grundlage der Ergebnisse die Entscheidung getroffen werden, die Prüfungen ggf. erheblich auszuweiten.

Nach der Verwaltungsvereinbarung ist das Land für die stichprobenartige und verdachtsabhängige Kontrolle der bestimmungsgemäßen Verwendung der Soforthilfe verantwortlich (Ex-post-Prüfungen).[118] In seiner Richtlinie vom 31.05.2020 hat das MWIDE eine entsprechende Regelung aufgenommen.

Das BMWi hat in einem Schreiben vom 01.12.2020 gegenüber dem MWIDE erklärt, dass ein Stichprobenumfang von 1 % der Bewilligungen als realistisch und notwendig angesehen werde, um repräsentative Ergebnisse über die bestimmungsgemäße Verwendung der Corona-Soforthilfe des Bundes zu erhalten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH hatte das MWIDE, insbesondere auch, weil das Rückmeldeverfahren noch nicht durchgeführt worden war, noch keine konkrete Entscheidung zu den Ex-post-Prüfungen getroffen.

Das Verfahren der NRW-Soforthilfe 2020 war ausgesprochen vertrauensorientiert und niederschwellig konzipiert. Dies machte es nach Auffassung des LRH in sämtlichen Verfahrensschritten für Fehler und missbräuchliche Inanspruchnahmen anfällig. Diese Einschätzung wird auch dadurch bestätigt, dass bereits während der Erhebungen des LRH bis November 2020 rund 4.500 strafrechtliche Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit der Corona-Soforthilfe eingeleitet wurden, ohne dass eine systematische Überprüfung der Bewilligungsfälle stattgefunden hatte.

Aus Sicht des LRH ist der in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Ex-post-Prüfung der NRW-Soforthilfe 2020 somit eine besondere Bedeutung zugekommen. Die Stichprobenprüfungen und verdachtsabhängigen Prüfungen sollten nach Auffassung des LRH vertieft durchgeführt werden und auch Auffälligkeiten aus dem Rückmeldeverfahren berücksichtigen. Eine Nachweisprüfung erscheint dabei unerlässlich. Bei der außerordentlichen finanziellen Dimension des Programms führt bereits eine geringe Fehler- und / oder Missbrauchsquote zu erheblichen Auswirkungen auf die Haushalte. Auf

---

[118] Vgl. Art. 5 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung.

der Grundlage der ersten Ergebnisse der Ex-post-Prüfungen sollte die Entscheidung getroffen werden, diese ggf. erheblich auszuweiten.

Das MWIDE hat in seiner Stellungnahme hierzu ausgeführt, dass in einem geordneten Rückmeldeverfahren mit rd. 430.000 Eingaben keine umfassenden, anlasslosen Überprüfungen erfolgen könnten. Diese sollten auf die in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Ex-post-Prüfungen verlagert werden, denen auch aus Sicht des MWIDE eine besondere Bedeutung zukommt. Die Einzelheiten hierzu befänden sich derzeit noch mit den Bezirksregierungen in der Abstimmung. Nach Ansicht des MWIDE sollten 1 % der Fälle nach den folgenden Kriterien ausgewählt werden:

- Bereits bekannte Verdachtsfälle,
- Rückmelder mit voller Inanspruchnahme der ausgezahlten Pauschale oder
- Soforthilfe-Empfänger, die keine Rückmeldung abgegeben haben.

Die Aussage des MWIDE, dass der Ex-post-Prüfung eine besondere Bedeutung zukomme, hat der LRH in seiner Folgeentscheidung begrüßt. Der LRH hält es für erforderlich, dass bei den Ex-post-Prüfungen durch eine in Bezug auf den Gesamtfallbestand geeignete Fallauswahl eine Einschätzung möglich wird, ob und in welchem Maße die Soforthilfe nur an Berechtigte und nur im erforderlichen Umfang ausgezahlt worden ist.

Die von dem MWIDE angeführten Kriterien hat der LRH allerdings kritisch gesehen. Er hat dem MWIDE mitgeteilt, dass er bezüglich der Fallkategorie „bereits bekannte Verdachtsfälle“ bisher davon ausgegangen ist, dass das MWIDE in Zusammenarbeit mit den Bezirksregierungen „bereits bekannten Verdachtsfällen“ ohnehin im laufenden Verfahren, also sobald der Verdacht auftrat, nachgegangen ist. Zu der Fallkategorie „Soforthilfe-Empfänger, die keine Rückmeldung abgegeben haben“ hat der LRH angemerkt, dass nach der vom MWIDE vertretenen Rechtsauffassung, wonach alle Empfängerinnen bzw. Empfänger von Soforthilfe zur Rückmeldung verpflichtet seien, diese Kategorie nach Abschluss des Rückmeldeverfahrens eigentlich nicht mehr existieren dürfte. Das MWIDE weist auf seiner Internetseite selbst darauf hin, dass bei einer nicht erfolgten Rückmeldung die Voraussetzungen für eine Rücknahme des Bewilligungsbescheides gegeben sind. Mit der Rücknahme des Bewilligungsbescheides und der daraus resultie-

renden Vollrückzahlung der Soforthilfe würden mithin diese Fälle für eine Ex-post-Prüfung obsolet.

Der LRH hat deshalb das MWIDE zu den Auswahlkriterien für die Ex-post-Prüfungen um ergänzende Informationen gebeten. Darüber hinaus hat er seine Auffassung wiederholt, dass auf der Grundlage der Ergebnisse der durchzuführenden Ex-post-Prüfungen die Entscheidung getroffen werden sollte, die Prüfungen unter Umständen deutlich auszuweiten.

8. Wesentliche Empfehlungen

Aus den im Rahmen der Prüfung getroffenen wesentlichen Feststellungen haben sich folgende Empfehlungen des LRH ergeben, die er dem MWIDE mit seinen Prüfungsmitteilungen an die Hand gegeben hat:

Für die Schaffung eines neuen Förderverfahrens bedarf es rechtlicher Grundlagen. Der Erlass verbindlicher Richtlinien trägt erheblich zur Rechtssicherheit für die Antragstellenden und die bewilligenden Stellen bei. Der LRH empfiehlt daher, bei zukünftigen Verfahren solche verbindlichen Richtlinien zeitnah zu erarbeiten. Idealerweise sollte die Veröffentlichung der Richtlinien vor dem Start des Förderverfahrens erfolgen.

Der LRH hat empfohlen, die Abwicklung solcher Förderverfahren durch – für die Fallbearbeitung – geeignete organisatorische Maßnahmen zu begleiten. Nur so kann eine einheitliche Aufgabenerledigung und Rechtsanwendung sichergestellt werden.

Der LRH hat empfohlen, den bewilligenden Stellen rechtzeitig einheitliche Leitfäden oder Bearbeitungshinweise zur Verfügung zu stellen. Diese sind – insbesondere in dynamischen Verfahren – regelmäßig zu aktualisieren. So könnten z. B. durch eine reine Online-Version alle bewilligenden Stellen schnell und einheitlich informiert, eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt und unwirtschaftliche Parallelentwicklungen vermieden werden.

Auch bei zeitkritischen Förderverfahren sollte auf ein internes Kontrollsystem, insbesondere ein Vieraugenprinzip, nicht verzichtet werden. Hier sollten an die konkrete Ausgangslage angepasste Wege, wie z. B. die Anwendung im Rahmen einer Zufallsauswahl, erwogen werden.

Die Antragsformulare und Bewilligungsbescheide sind so auszugestalten, dass den Bearbeiterinnen bzw. Bearbeitern auf Basis der im Antrag erhobenen Informationen eine sachgerechte Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen ermöglicht sowie eine rechtssichere Bewilligung gewährleistet wird. Darüber hinaus müssen in den Bewilligungsbescheiden die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, nachträgliche Überprüfungen vornehmen zu können. Dies ist insbesondere in den Fällen erforderlich, in denen die Umstände eine schnelle Hilfeleistung und damit eine zeitnahe Bewilligung erfordern.

Bei allen Förderverfahren, auch solchen unter besonderen Rahmenbedingungen, ist eine eindeutige Identitätsfeststellung der Antragstellenden zu gewährleisten.

Der LRH hat es für erforderlich gehalten, geeignete Überprüfungen vorzusehen. Dies betrifft sowohl das Bewilligungsverfahren als auch spätere Prüfungen. Insbesondere die nachgelagerten Prüfungen bieten aus Sicht des LRH die Möglichkeit, bei Verfahren, die unter zeitlichem Druck entstanden sind, etwaige Fehler und Missbrauchstatbestände nachträglich aufzuarbeiten und zu korrigieren.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Dr. Hähnlein
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

gez.
Zelljahn
Direktor b. LRH