



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

Kurzfassung

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.....	12
1.	Gegenstand der Prüfung.....	12
2.	Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm....	12
3.	Notwendigkeit der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm.....	15
4.	Fazit und Empfehlungen	21
IV.	Prüfung der Fördermaßnahmen unter den Corona-Sofortmaßnahmen	25
1.	Gegenstand der Prüfung.....	25
2.	Fehlender Corona-Bezug	26
3.	Nicht nachvollziehbares Finanzvolumen	28
4.	Abweichungen von den Beschlüssen des Haushalts- und Finanzausschusses.....	29
5.	Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen	31
6.	Defizite bei Monitoring und / oder Erfolgskontrolle	32
7.	Fazit und Empfehlungen	33
V.	Prüfung der Maßnahmen des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie – Prüfung der NRW-Soforthilfe 2020	37
1.	Gegenstand der Prüfung.....	37

2.	Ausgangslage Nordrhein-Westfalen.....	38
3.	Rechtsgrundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens.....	40
4.	Risiken des Auszahlungskonzeptes.....	41
5.	Fiktiver Unternehmerlohn als faktische Mindestförderung	41
6.	Unzureichende organisatorische Begleitmaßnahmen des Ministeriums	42
7.	Antrags-, Bewilligungs- und Rückmeldeverfahren – unzulängliche Angaben und Kontrollen.....	44
8.	Notwendigkeit von Ex-post-Prüfungen	46
9.	Wesentliche Empfehlungen	47

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
Drs.	Drucksache
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 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. S. d.	im Sinne des
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MWIDE	Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NHHG 2020	Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHHG 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)
rd.	rund
Rdn(rn).	Randnummer(n)
S.	Seite
u. a.	unter anderem
VerfGH NRW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

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, um die Folgen der Corona-Krise in Nordrhein-Westfalen abzufedern“.⁶ Damit solle „ent-

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 für das Land Nordrhein-Westfalen (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 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.

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

sprechend 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.

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 Dritte⁸ 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** beigelegt.

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 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹², wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.
- § 18a Abs. 2 LHO, wonach von diesem Grundsatz in Ausnahmesituationen im Sinne von § 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 werde¹⁶, 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 19.12.2019 (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

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-

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.

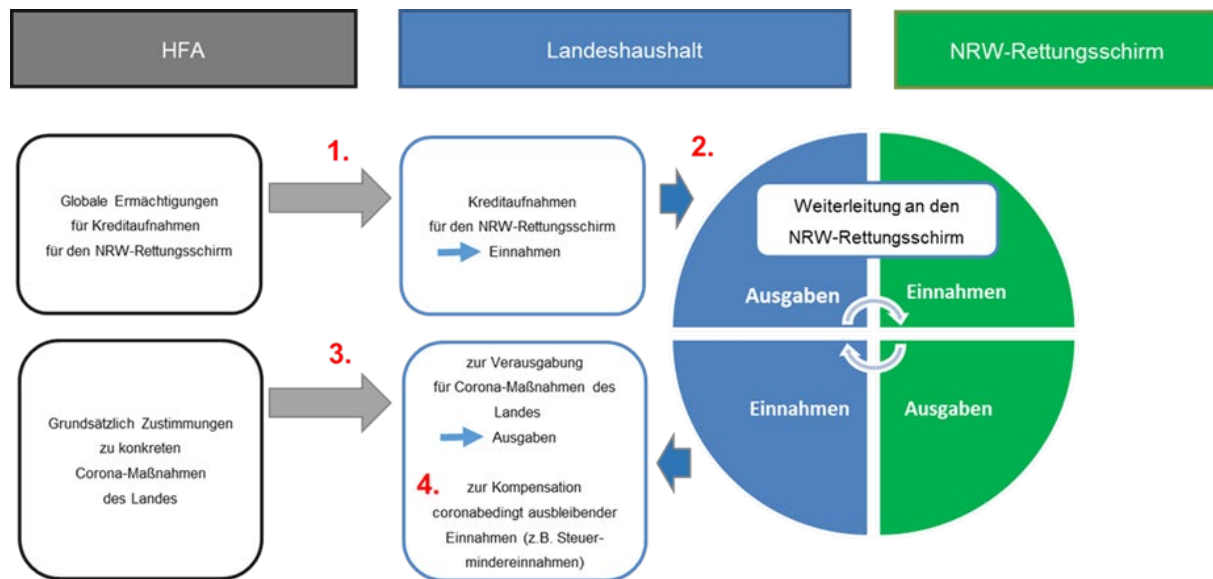
²⁴ Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

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

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

²⁶

§ 31 Abs. 2 Satz 1 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 HHG 2020 sowie HHG 2021 und HHG 2022).

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 2021²⁸ 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 werde²⁹, 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 Verwendungsmöglichkeit 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

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.

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 im Sinne des § 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 Gesamtvolumen 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

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.

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

³⁶ Vorlage 17/6319, S. 3.

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.

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

1. Gegenstand der Prüfung

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.

Zusammengefasst hat die Prüfung zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

2. Nachrangigkeit von Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm

Nach den Regelungen zur Schuldenbremse 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). 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 Zusammenhang oder Konnex zwischen der Notlage und der irregulären Nettoneuverschuldung begründet und gefordert (notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip).³⁸ Die Nettoneuverschuldung darf damit nicht weiter gehen, 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

Der LRH ist der Frage nachgegangen, ob diese Vorgaben bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hinreichend beachtet wurden. Dabei hat er die Bestände der vom Land gebildeten allgemeinen Rücklage in diesen Haushaltsjahren in den Blick genommen. Er hat bemerkt, dass 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 hätte aufgelöst werden müssen, um in dieser Höhe die Neuverschuldung zu reduzieren. Jedenfalls macht es das notlagenspezifische Konnexitätsprinzip erforderlich, dass der Bestand der allgemeinen Rücklage – unter Zugrundlegung der Aussagen des FM sind das am Ende des Haushaltsjahres 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 er-

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.; Koriath, 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.

folgen und könnte so auch den – vom LRH als deutlich zu lang angesehenen – Tilgungszeitraum entsprechend verkürzen.

Das FM ist dem entgegengetreten. Es vertrat schon in seiner Vorlage an den HFA vom 07.12.2021 zu den wesentlichen Gründen des Urteils des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen vom 27.10.2021⁴¹ und der Vergleichbarkeit mit Nordrhein-Westfalen⁴² die Auffassung: „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.“⁴³ Diese Argumentation hat das FM in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsmitteilungen wiederholt.

Der LRH hat das FM darauf hingewiesen, 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.⁴⁴ Sie sind beide zu beachten, ohne dass der eine durch den anderen relativiert wird.⁴⁵ 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 notlagen-spezifische 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. 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 (siehe Abschnitt II) entsprechend verkürzt werden kann.

⁴¹ Urteil vom 27.10.2021 (Az. P.St. 2783 und P.St. 2827).

⁴² Vorlage 17/6171.

⁴³ Vorlage 17/6171, S. 3.

⁴⁴ VerfGH NRW, Ur. v. 2.9.2003, VerfGH 6/02, Rn. 56 (juris).

⁴⁵ Gröpl, a. a. O. unter Verweis auf VerfGH NRW, Ur. v. 2.9.2003, a. a. O.

3. 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 gesetzliche 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.

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

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

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. €⁴⁶. Das FM nahm bis zum 31.12.2021 Kredite für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. insgesamt rd. 15,82 Mrd. € auf.

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. €⁴⁷, 9,98 Mrd. €⁴⁸ und 14,14 Mrd. €⁴⁹ 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

⁴⁶ Vorlagen 17/3180, 17/3218, 17/3677 und 17/5626.

⁴⁷ Erteilte globale Ermächtigung in Höhe von 5 Mrd. €: Vorlage 17/3218.

⁴⁸ Erteilte globale Ermächtigungen in Höhe von 10 Mrd. €: Vorlage 17/3677.

⁴⁹ Erteilte globale Ermächtigungen in Höhe von 15 Mrd. €: Vorlage 17/5626.

zu reagieren und Opportunitäten wahrnehmen zu können. Weitere Angaben zur Notwendigkeit der jeweiligen Kreditermächtigung hatte das FM nicht gemacht.

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.

Das FM hat 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 hält in Ansehung der parlamentarischen Rechte des HFA daran fest, dass das FM in seinen Vorlagen an den HFA über den Bezug auf die o. g. Parameter eine ver-

besserte Informationsbasis hätte schaffen können. Die Aufnahme weiterer Kredite für den NRW-Rettungsschirm setzt 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.

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

Der LRH hat ferner 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 i. V. m. § 11 Abs. 2 LHO abzuleitenden Haushaltsgrundsatz der Haushaltswahrheit zu beachten. Hieraus 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.“⁵⁰ 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.⁵¹ 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.

⁵⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, juris, Leitsatz 2 und Rdn. 104.

⁵¹ 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.

Dem LRH sind 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 3.1. genannten Parameter herangezogen und in einem gestuften Verfahren den anhand dieser Parameter erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ermittelt.

In der nachfolgenden Tabelle sind die sich für die einzelnen Parameter in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ergebenden Werte kumuliert dargestellt.

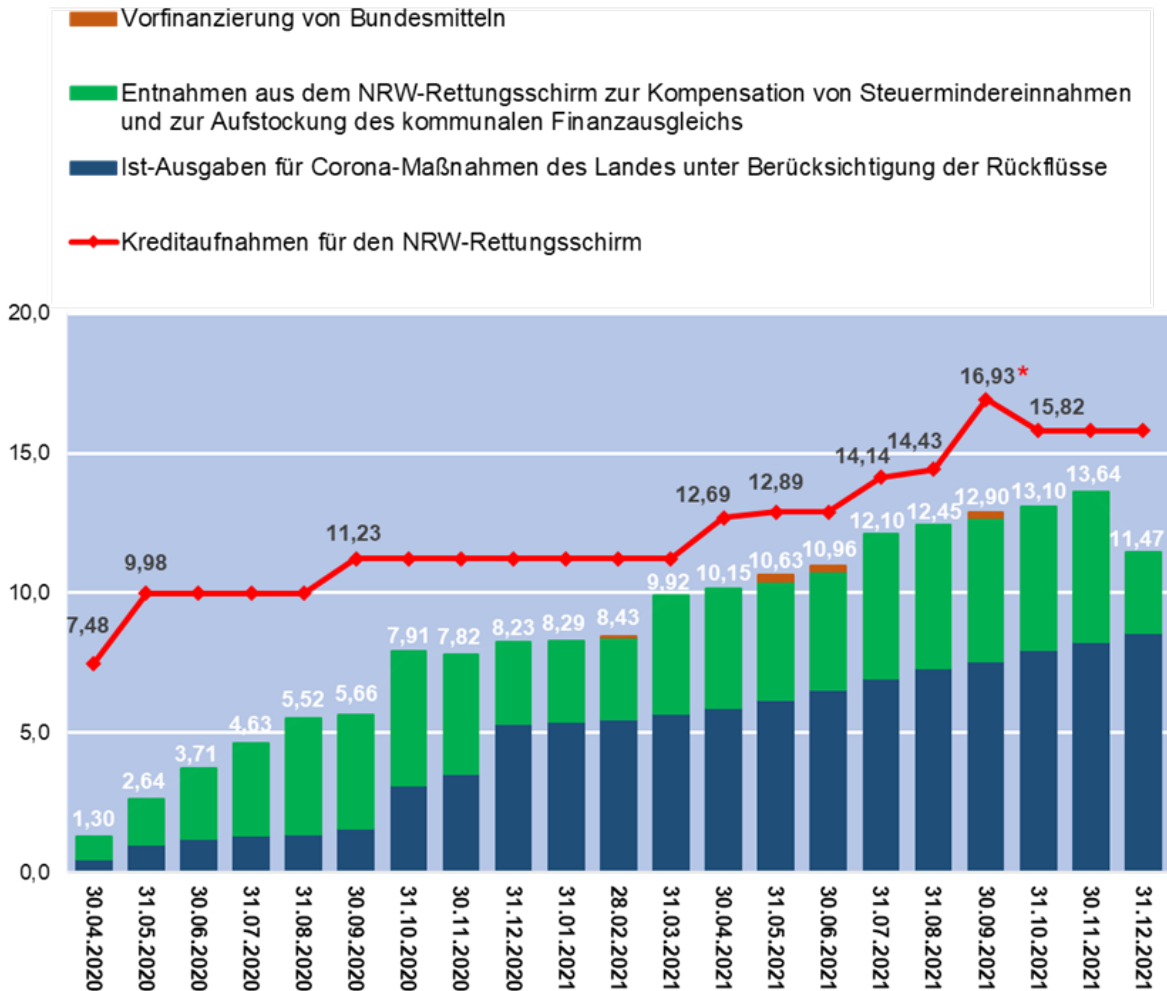
Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5	Spalte 6	Spalte 7
Monat	Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes unter Berücksichtigung der Rückflüsse	Kompensation von Steuerminder-einnahmen und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs	Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen	Kredit-finanzierungs-bedarf (Summe Spalten 2-4)	Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm	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)⁵² der bis dahin aufgenommenen Kredite.

⁵² Siehe zu diesen Beständen auch Vorlage 17/6319.

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

Abbildung 2: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm⁵³ 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 zum Teil 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 Tätigkeit der jeweiligen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes, feststeht. Insoweit hat er dem FM durchaus gewisse Schätzgenauigkeiten und entspre-

⁵³ Valutazeitpunkte.

chende Abweichungen der Kreditaufnahme von dem tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf zugestanden.

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. 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.

Das FM ist dem entgegengetreten und hat darauf verwiesen, dass § 18b LHO systematisch zum Teil II der LHO gehöre, der die „Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans“ regelt. 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 ausschließlich 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 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ Schließlich ist auch aus der Konzeption der Haushaltsgesetze 2020 und 2021 sowie des NRW-Rettungsschirmgesetzes ersichtlich, dass die Vorgaben des § 18b LHO auch im Haushaltsvollzug zu beachten sind: Die Landesregierung hat in der Begründung der von ihr vorgelegten Gesetzentwürfe selbst ausgeführt, dass die Kreditaufnahme „in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben“ erfolge.⁵⁶ Insofern hat die Landesregierung selbst den gegebenen Sachbezug zwischen der Kreditermächtigung in Ausnahmesituationen und der konkreten Kreditaufnahme hergestellt. Auch unter Anerkennung von Schätzungenauigkeiten und entsprechenden Abweichungen der Kreditaufnahme von dem tatsächlichen Kreditfinanzierungsbedarf gehen jedoch 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)⁵⁷ der bis dahin aufgenommenen Kredite deutlich den vom FM genannten „gewissen Umfang“ hinaus.

4. Fazit und Empfehlungen

Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sind nur bei Einhaltung der grundgesetzlichen und landesgesetzlichen Vorgaben für Kreditaufnahmen in Ausnahmesituatio-

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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“.

⁵⁶ Drs. 17/8881, Begründung, I. Allgemeiner Teil, S. 13 und Drs. 17/8882, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 5.

⁵⁷ Siehe zu diesen Beständen auch Vorlage 17/6319.

nen (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:

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 zum Teil 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

1. Gegenstand der Prüfung

Der LRH hat ressortübergreifend insgesamt 44 Fördermaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie geprüft, für die der HFA bis zum 31.08.2020 Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm bewilligt hatte. Insgesamt belief sich das bewilligte Finanzvolumen der geprüften Fördermaßnahmen auf rd. 3,7 Mrd. €.

Gegenstand der Prüfung waren Fördermaßnahmen aus acht Ressorts: Staatskanzlei, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Ministerium für Kultur und Wissenschaft, Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, Ministerium für Schule und Bildung, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und Ministerium für Verkehr. Der LRH hat seine Prüfung dabei auf Maßnahmen beschränkt, mit denen Dritte Finanz- oder Sachmittel des Landes erhielten („Corona-Fördermaßnahmen“). 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. Wegen der einzelnen geprüften Maßnahmen wird auf die Tabelle in Abschnitt IV Ziffer 1. des Berichts verwiesen.

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 diene und ob und inwieweit die Bemessung des Finanzvolumens der Maßnahme nachvollziehbar war. Zum anderen wurde die Umsetzung des Zustimmungsbeschlusses durch das jeweilige Ressort betrachtet.

Seine Prüfungsergebnisse hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen zwischen dem 21.12.2021 und dem 21.01.2022 an die Ressorts herangetragen. Diese haben sich hierzu mit Stellungnahmen zwischen dem 09. und 24.02.2022 geäußert. Folgeentscheidungen sind noch nicht ergangen. Die Beantwortungsverfahren dauern an.

Wegen der Einzelfeststellungen zu den Fördermaßnahmen und den diesbezüglichen Stellungnahmen der Ressorts wird auf die Darstellung im Ergänzungsband verwiesen.

Zusammengefasst hat die Prüfung zu folgenden Ergebnissen geführt:

2. Fehlender Corona-Bezug

Die Finanzierung von Maßnahmen zur Abfederung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie aus den NRW-Rettungsschirm setzt nach dem notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip (siehe hierzu auch Abschnitt III, Ziffern 2. und 3.) einen Zusammenhang zwischen der Notlage und der konkreten kreditfinanzierten Maßnahme voraus. „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.“⁵⁸

Der LRH hat in einer Reihe von Fällen festgestellt, dass aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierte Fördermaßnahmen nicht der Bewältigung der Corona-Pandemie dienen: Zum Teil war schon den Begründungen der Ressorts zu entnehmen, dass mit diesen Maßnahmen weniger Folgen der Corona-Pandemie entgegengewirkt, als vielmehr Folgen längerfristiger allgemeiner Entwicklungen begegnet werden sollte.

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 oftmals keine o-

⁵⁸ Gröpl, a.a.O., S. 30.

der nur oberflächliche Erwägungen zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die genannten Unternehmen angestellt worden waren.

Bei Förderprogrammen zugunsten der Kommunen wurde der kommunale Anteil mehrfach ganz oder zumindest in erheblichen Umfang vom Land übernommen. Der LRH hat nicht feststellen können, dass die damit angestrebte finanzielle Unterstützung der Kommunen auf einer belastbaren Ermittlung von deren Finanzbedarfen beruhte. Zudem erfolgte die Anhebung der Fördersätze durchweg einheitlich und ohne Differenzierung im Hinblick auf die finanzielle Situation der Kommunen, obwohl z. B. 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 verzeichnen konnten.

Die Ressorts haben mehrheitlich darauf verwiesen, dass nach der Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG auch eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe und damit auch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie eine Notsituation darstellen könnten. Konjunkturstützende Maßnahmen seien daher ausdrücklich zulässig.

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 sei eine positive Entwicklung, namentlich der Bauwirtschaft, des Garten- und Landschaftsbaus und / oder der Unternehmen in der Digitalwirtschaft, überhaupt nicht abzusehen 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. 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.

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.

3. Nicht nachvollziehbares Finanzvolumen

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. Dabei war – wie im Abschnitt III, Ziffer 3.2. ausgeführt – die aus dem Grundsatz der Haushaltswahrheit folgende Pflicht zur Schätzgenauigkeit⁵⁹ zu beachten. Ausgabenschätzungen müssen danach aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen.⁶⁰ Dazu gehört, dass die zugrunde liegenden Annahmen zutreffend sind oder zumindest ihrerseits auf sachgerechten Prognosen beruhen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Ressorts diesen Anforderungen – auch unter Berücksichtigung der Bedingungen der Pandemie – vielfach nicht nachgekommen waren: Zum Teil lagen überhaupt keine Unterlagen dazu vor, wie die gegenüber dem HFA angemeldeten Beträge für die jeweilige Fördermaßnahme berechnet worden waren. 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.

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 Überfinan-

⁵⁹ Bundesverfassungsgericht, a.a.O., Leitsatz 2 und Rdn. 104.

⁶⁰ 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.

zierung. Oftmals waren über 50 % der Mittel nicht verausgabt worden, in einigen Fällen waren sogar mehr als 90 % der Mittel nicht verausgabt worden.

Die Ressorts haben demgegenüber mehrfach darauf hingewiesen, dass die Corona-Pandemie besonders im ersten Halbjahr 2020 von großen Wissenslücken und von großen Unsicherheiten mit Blick auf die ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen geprägt gewesen sei. 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.

Ferner wurde geltend gemacht, dass die Regierung kein Schätzmonopol habe. 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 Zweifels eine eigene, von der Bedarfsanzeige der Landesregierung abweichende Schätzung vorgenommen.

Schließlich seien weder der Kreditrahmen noch der Ausgabenrahmen des Sondervermögens 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

Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 HHG 2020 bedurften die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Zustimmung des HFA. An die entsprechenden Beschlüsse waren die Ressorts bei der Umsetzung der Fördermaßnahmen gebunden. Dabei bestimmte sich der Gehalt der Beschlüsse regelmäßig nach den diesen zugrunde liegenden Vorlagen des FM.

Die 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 nach dem Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit bzw. Jährigkeit nur für das Jahr 2020.

Der LRH hat festgestellt, dass die Fördermaßnahmen in verschiedenen Fällen von den Ressorts anders umgesetzt worden waren 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 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.

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 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.

Zu der Frage der Geltungsdauer der Beschlüsse des HFA haben alle geprüften Ressorts in grundsätzlicher Hinsicht übereinstimmend darauf verwiesen, dass es sich bei dem NRW-Rettungsschirm um ein Sondervermögen handele, dessen Mittel überjährig

verfügbar seien. Da die Mittel vom HFA in der Regel maßnahmenbezogen bewilligt würden, stünden sie für die Dauer des NRW-Rettungsschirms bis zum 31.12.2022 zur Verfügung, sofern die Vorlage für den HFA keine zeitliche Begrenzung enthalte.

Zu verschiedenen Fördermaßnahmen haben die betroffenen Ressorts inhaltliche Abweichungen zwischen den Vorlagen an den HFA und nachfolgende Umsetzungsmaßnahmen 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. 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. 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.

5. Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen

Die Gewährung von Billigkeitsleistungen ist landesgesetzlich in § 53 LHO geregelt. Unter welchen Voraussetzungen und in welche Verfahren derartige Leistungen gewährt werden dürfen, ist nicht gesetzlich vorgegeben. Nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften sind Billigkeitsleistungen 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. Kennzeichnend für eine Billigkeitsleistung ist danach, 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. 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. Die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen wird durch diverse Regelungen im Zuwendungsverfahren sichergestellt.

Der LRH hat festgestellt, dass die Ressorts vielfach Mittel als Billigkeitsleistungen gewährt hatten: Dabei waren in einigen Fällen bei finanziell durchaus bedeutsamen Maßnahmen Billigkeitsleistungen gewährt worden, obwohl es nicht um den Ausgleich oder die Milderung von Schäden und Nachteilen ging. Tatsächlich sollten mit diesen Leistungen bestimmte, in der Zukunft liegende Zwecke verfolgt werden. Dementsprechend hätten diese Leistungen als Zuwendungen in dem insoweit gebotenen Verfahren vergeben werden müssen. In anderen Fällen wurden Billigkeitsleistungen Empfängerinnen bzw. Empfängern gewährt, die die Leistungen an betroffene Dritte weiterleiten sollten. Die verschiedenen in diesem Zusammenhang maßgeblichen Rechtsbeziehungen waren zum Teil nicht rechtssicher ausgestaltet worden.

Die Ressorts haben zu den Feststellungen mehrfach darauf verwiesen, dass weitgehend keine Erfahrungen zur Anwendung und Umsetzung von Billigkeitsleistungen vorgelegen hätten. 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. Ferner sei nicht nachvollziehbar, dass der LRH die Billigkeitsleistungen 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.

6. Defizite bei Monitoring und / oder Erfolgskontrolle

Zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen begleitende und abschließende Erfolgskontrollen vorzunehmen. Hinzutreten muss die laufende Beobachtung (Monitoring) zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.

Der LRH hat festgestellt, dass ein Monitoring nicht bei allen Fördermaßnahmen vorgesehen war. Zudem war den Unterlagen der Ressorts bei vielen Fördermaßnahmen nicht zu entnehmen, dass es Regelungen für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle gab. Damit fehlten oftmals wesentliche Elemente für eine Steuerung der jeweiligen Fördermaßnahme. 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.

Die Ressorts haben im Hinblick auf die Beanstandung fehlender Regelungen zum Monitoring und / oder zur Erfolgskontrolle verschiedentlich darauf verwiesen, dass der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit keine starre, regelhafte Geltung beanspruche. Maß und Intensität der Überprüfung seien an die Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls bzw. einer gleichartigen Menge von Einzelfällen und die Gesamtsituation anzupassen. Zum Teil seien detaillierte Berichtspflichten oder Nachweisanforderungen erst nach dem Abschluss der Erhebungen des LRH erlassen worden. Ferner haben einzelne Ressorts darauf verwiesen, dass den bewilligenden Stellen keine detaillierten Berichtspflichten auferlegt worden seien, um eine weitere Steigerung der Arbeitsbelastung zu vermeiden.

7. Fazit und Empfehlungen

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 entsprechende 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 – ei-

ne 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 Maßnahmenenerfolgs 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 zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie – Prüfung der NRW-Soforthilfe 2020

1. Gegenstand der Prüfung

Zu den vom Bund im Frühjahr 2020 vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen für die Wirtschaft gehörte die „Corona-Soforthilfe für Kleinstunternehmen und Soloselbstständige“. Diese in Form einer Billigkeitsleistung (§ 53 LHO) gewährte Hilfe sah bis zu 9.000 € bzw. bis zu 15.000 € für Unternehmen mit maximal fünf bzw. zehn Beschäftigten vor und sollte in den Ländern auf der Grundlage einer jeweiligen Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund umgesetzt werden.

Für NRW war ein mögliches Finanzvolumen von 8 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt vorgesehen. NRW erweiterte diese Corona-Soforthilfe um eine mit Landesmitteln finanzierte Landeskomponente, die bis zu 25.000 € für Unternehmen mit maximal 50 Beschäftigten beinhaltete. Hierfür war ein Finanzvolumen von 1,5 Mrd. € vorgesehen.

Die Umsetzung erfolgte zusammen mit der Corona-Soforthilfe in einem einheitlichen Verfahren (NRW-Soforthilfe 2020). Anträge auf Auszahlung konnten vom 27.03.2020 bis zum 31.05.2020 online gestellt werden. Die fünf Bezirksregierungen bewilligten rd. 430.000 Anträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,45 Mrd. € (davon rd. 3,85 Mrd. € Bundesmittel).

Der LRH hat das von dem MWIDE verantwortete – weitgehend elektronische – Antrags- und Bewilligungsverfahren geprüft. Im Wesentlichen ging es um die Frage, ob dieses eine nicht nur schnelle, sondern auch fehlerfreie Auszahlung der Mittel an die Betroffenen gewährleistet hatte.

Der LRH hat dem MWIDE seine Prüfungsfeststellungen im April 2021 mitgeteilt. Das MWIDE hat im Oktober 2021 zu einem Teil der Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Hierzu hat sich der LRH in seiner Folgeentscheidung Anfang Januar 2022 geäußert. Das Beantwortungsverfahren dauert an.

2. Ausgangslage Nordrhein-Westfalen

Die Umsetzung der Corona-Soforthilfe des Bundes in den Ländern sollte auf der Grundlage von Verwaltungsvereinbarungen erfolgen. Noch vor Abschluss der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund startete das MWIDE am 27.03.2020 das Antrags- und Bewilligungsverfahren für die NRW-Soforthilfe 2020.

Erst mit E-Mail vom 01.04.2020 übersandte das MWIDE dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (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 sowie ein vom MWIDE entwickeltes Musterantragsformular und ein ebenfalls von ihm entwickelter Musterbescheid.

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

Nach der Verwaltungsvereinbarung war die Soforthilfe zu gewähren, wenn Unternehmen aufgrund von Liquiditätsengpässen in Folge der Corona-Pandemie in ihrer Existenz bedroht waren.⁶¹ Die Einmalzahlung sollte sich an einem glaubhaft versicherten Liquiditätsengpass für drei aufeinanderfolgende Monate orientieren. Die Berechnung des voraussichtlichen Liquiditätsengpasses sollte auf Basis des betrieblichen Sach- und Finanzaufwands der Antragstellenden für die betroffenen Monate erfolgen.

Die im Rahmen des NRW-Soforthilfeprozesses 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. Anstelle einer Abfrage der Höhe des individuellen Förderbedarfs war vielmehr die Vollausszahlung des Höchstbetrags der jeweiligen Förderkategorie (9.000 € / 15.000 € / 25.000 €)

⁶¹ Ziffer I.1 Satz 2, Ziffer I 2. (2) der Vollzugshinweise.

vorgesehen. Im Antrag war insoweit nur zu versichern, dass eine wesentliche wirtschaftliche Beeinträchtigung durch die Corona-Pandemie vorgelegen habe.

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 Liquiditätsengpässes 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. 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 Ergebnis (etwaiger Liquiditätsengpass) bei der Bewilligungsbehörde digital einzureichen hatten.

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.

Zusammengefasst hat die Prüfung zu folgenden wesentlichen Ergebnissen geführt:

3. Rechtsgrundlage für die Durchführung des Rückmeldeverfahrens

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 nicht einmal einen dahingehenden Hinweis. Die unter Ziffer 2 dargestellte Regelung der Richtlinie war zwar einschlägig, entfaltete indes als nur die Verwaltung bindende Verwaltungsvorschrift 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 zur Durchführung des Rückmeldeverfahrens 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.

Der LRH hat sich in seiner Folgeentscheidung dahingehend geäußert, dass 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. 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.

4. Risiken des Auszahlungskonzeptes

Der LRH hat es als problematisch erachtet, dass die Ermittlung des konkreten Förderbedarfs vom Antrags- und Bewilligungsverfahren abgetrennt und in das Rückmeldeverfahren verlagert wurde. Hierdurch mag eine schnellere Hilfeleistung sowie eine vereinfachte Antragstellung und Erstbearbeitung ermöglicht worden sein. Aus Sicht des LRH besteht neben dem Aufwand, den das Rückmeldeverfahren verursacht, das Risiko von Zahlungsausfällen der hierdurch ermittelten Rückzahlungsbeträge.

Das MWIDE hat sich zu diesen Feststellungen nicht geäußert.

5. Fiktiver Unternehmerlohn als faktische Mindestförderung

Der Verwaltungsvereinbarung zufolge war die Soforthilfe nur zur Finanzierung des (fortlaufenden erwerbsmäßigen) Sach- und Finanzaufwands – und damit nicht von Lebenshaltungskosten der Antragstellenden – vorgesehen. Abweichend hiervon konnten in NRW, finanziert aus Landesmitteln, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen, einmalig 2.000 € als Ausgabe („fiktiver Unternehmerlohn“) bei der Ermittlung des individuellen Soforthilfebetrages im Rahmen des Rückmeldeverfahrens berücksichtigt werden.

Der LRH hat kritisiert, dass die Berechnungssystematik nicht der in der NRW-eigenen Richtlinie dargestellten Regelung entsprach, im Ergebnis zu einer faktischen Mindestförderung und damit zu einer nicht erforderlichen Belastung des Landeshaushalts führt.

In seiner Stellungnahme hat das MWIDE die Notwendigkeit dargestellt, unter bestimmten Voraussetzungen den Abzug eines „fiktiven Unternehmerlohns“ zuzulassen. 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 abweicht.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH angemerkt, dass er sich in seinen Prüfungsmitteilungen zu der grundsätzlichen Entscheidung, 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.

6. Unzureichende organisatorische Begleitmaßnahmen des Ministeriums

6.1 Fehlende Arbeitsunterlagen

Verbindliche zentrale Vorgaben für die Antragsbearbeitung in Form einer Richtlinie stellte das MWIDE den Bezirksregierungen erst am 31.05.2020, dem letzten Tag der Antragsfrist, zur Verfügung. Zu diesem Zeitpunkt waren über 99 % der Anträge bereits gestellt und über 95 % bearbeitet.

Der LRH hat kritisiert, dass das MWIDE den Bezirksregierungen keine Arbeitsunterlagen, wie Leitfäden oder Handbücher, zentral und einheitlich bereitgestellt hatte. Von Seiten des MWIDE standen ausschließlich die auf seiner Homepage zur NRW-Soforthilfe 2020 veröffentlichten FAQ („frequently asked questions“) zur Verfügung, die sich aber vorrangig an die Antragstellenden richteten. Die dezentrale Erstellung von Bearbeitungsunterlagen durch jede einzelne Bezirksregierung war weder wirtschaftlich noch effizient und sicherte auch keine einheitliche Rechtsanwendung.

Das MWIDE hat hinsichtlich des hinterfragten Zeitpunktes 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. Zur Frage der zentralen Bereitstellung von Arbeitsunterlagen hat das MWIDE 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.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH erneut darauf hingewiesen, dass eine Richtlinie zu Beginn des Verfahrens vorliegen sollte und nicht erst zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits 95 % der Bewilligungen ausgesprochen waren.

6.2 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 beanstandet, dass bei der Bewilligung der NRW-Soforthilfe 2020 das Vieraugenprinzip nicht hinreichend gewährleistet war. 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.

Das MWIDE hat ausgeführt, dass ein Vieraugenprinzip und eine Vorgesetztenkontrolle bestanden habe sowie einzelne Beschäftigte nicht vollkommen autonom und ohne weitere Kontrolle zahlreiche Anträge bewilligt hätten. Es habe u. a. die Möglichkeit bestanden, die Bearbeitung einzelner Fälle bei Unklarheiten zunächst zurückzustellen. Diese seien dann ggf. durch fördererfahrene Beschäftigte übernommen worden.

Der LRH hat auch angesichts der vom MWIDE dargestellten Maßnahmen daran festgehalten, dass das Vieraugenprinzip weitgehend nicht gewährleistet war.

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

7.1 Antragsverfahren

Der LRH hat das Antragsverfahren als zu niederschwellig und vertrauensbasiert kritisiert. Dies betrifft sowohl unzureichende Anforderungen an die Angaben als auch das Fehlen jeglicher Nachweispflichten der Antragstellenden zu ihrer Identität. Der Antrag bildete keine geeignete Grundlage für die Bewilligungsbehörden, von einer gesicherten Identität der Antragstellenden auszugehen.

Das MWIDE hat ausgeführt, dass aus Zeitgründen auf ein Post-Ident-Verfahren oder weitere Zusatzabfragen zu der Identität verzichtet worden sei. Vor diesem Hintergrund seien individuelle Parameter der Antragstellenden, wie Steuernummer oder Steuer-ID, erhoben worden.

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). Er hat die Maßnahmen zur Identitätsfeststellung weiterhin für unzureichend gehalten.

7.2 Bewilligungsverfahren

Jenseits vereinzelter Sachverhalte ist davon auszugehen, dass die Bezirksregierungen die Anträge weitgehend ungeprüft bewilligt hatten. Dies zeigt auch eine Auswertung des LRH, wonach am ersten Wochenende von rd. 700 Mitarbeitenden rd. 125.000 Fälle entschieden wurden und einzelne Bearbeitende innerhalb von zwei Tagen mehr als 1.000 Fälle bewilligten.

Mithin war auch das Bewilligungsverfahren aus Sicht des LRH hinsichtlich Umfang und Tiefe möglicher Prüfungen kritisch zu betrachten.

Das MWIDE hat eingeräumt, dass Prüfvorgaben aufgrund der erheblichen Anzahl an Anträgen allein am ersten Wochenende der Antragsphase nicht im erforderlichen Umfang hätten eingehalten werden können. Die Bewilligungsbehörden seien daher angehalten gewesen, primär die Plausibilität der Angaben zu prüfen.

Der LRH hat seine Feststellung, dass insbesondere beim Start des Verfahrens eine Vielzahl von Fällen inhaltlich nahezu ungeprüft bewilligt wurde, durch das MWIDE bestätigt gesehen.

7.3 Rückmeldeverfahren

In NRW sollte – nach Darstellung des MWIDE von Beginn an – die Ermittlung der „endgültigen“ Förderhöhe und damit auch die einer eventuell von den Soforthilfeempfänger bzw. Soforthilfeempfängerinnen 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 eingehen. Das Verfahren sah im Wesentlichen nur die Übermittlung der Höhe des von den Empfängerinnen bzw. Empfängern der Soforthilfe selbst berechneten Liquiditätsengpasses – ohne Nachweise oder Berechnungsgrundlagen – sowie Angaben für den in Anspruch genommenen fiktiven Unternehmerlohn vor. Der Schlussbescheid sollte ausschließlich automatisch – ohne ergänzende Bearbeitungen oder Prüfungen – erstellt werden.

Der LRH hat – ungeachtet seiner Zweifel an der Rechtssicherheit des Rückmeldeverfahrens – beanstandet, dass weder Belege, Nachweise, Erläuterungen oder zumindest Berechnungsgrundlagen noch die Auflistung von Einzelpositionen vorgesehen waren. Eine Prüfung nur auf der Grundlage der im Rückmeldeverfahren erhobenen Daten ist kaum möglich. Der LRH hat daher auch hinsichtlich des Rückmeldeverfahrens die Maßnahmen des MWIDE zu einer Fehler- und Missbrauchsreduzierung für nicht ausreichend gehalten.

Das MWIDE hat ausgeführt, dass bewusst eine volldigitale Lösung eingesetzt worden sei. Es hat vorgebracht, dass die vom LRH geforderte bessere Erkenntnislage nicht al-

lein durch die Übermittlung von zusätzlichen Nachweisen erreicht werden könne, und hat dabei auf den hohen Aufwand der Prüfung der Nachweise verwiesen.

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.

8. Notwendigkeit von Ex-post-Prüfungen

Nach der Verwaltungsvereinbarung ist das Land für die Durchführung von Stichprobenprüfungen und verdachtsabhängigen Prüfungen der bestimmungsgemäßen Verwendung verantwortlich.

Infolge des nach Beendigung des Rückmeldeverfahrens zu erwartenden Informationsstandes hat der LRH Ex-post-Prüfungen für unerlässlich gehalten. Diese sollten vertieft durchgeführt werden und auch eine Nachweisprüfung vorsehen. Auf der Grundlage der Ergebnisse sollte zudem entschieden werden, die Prüfungen ggf. nennenswert auszuweiten.

Das MWIDE hat 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 eine besondere Bedeutung zukomme. Die Einzelheiten hierzu befänden sich derzeit noch mit den Bezirksregierungen in der Abstimmung.

Die Aussage des MWIDE zu der besonderen Bedeutung von Ex-post-Prüfungen hat der LRH in seiner Folgeentscheidung begrüßt. Er hat es für erforderlich gehalten, 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.

9. 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 hat daher empfohlen, 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 Bearbeitern bzw. Mitarbeiterinnen 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