



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

A decorative graphic consisting of several blue spheres of varying sizes arranged in a semi-circle on the left and a horizontal line with three spheres on the right. The background is a gradient of blue.

Jahresbericht 2021

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2020

Teil A



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2021

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2020

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

Teil A

Impressum

Herausgeberin:	Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Verantwortlich für den Inhalt:	Das Große Kollegium des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)
Redaktionsschluss:	30.06.2021
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 367
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	III
Vorwort	VII

Allgemeine Bemerkungen

1	Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	4
3	Die Leitsätze des Jahresberichts 2021 – Teil A	5

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Vorbemerkungen	13
2	Haushaltsrechnung 2019	15
3	Haushaltslage des Landes	21
4	Vermögen	61
5	Schulden des Landes	69
6	Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern	77
7	Fazit	87



Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Allg. Finanzverw.	Allgemeine Finanzverwaltung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLBG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz)
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
Drs.	Drucksache
eG	Eingetragene Genossenschaft
EU	Europäische Union
FM	Ministerium der Finanzen
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz)
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss

* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne Weiteres verständlich.

HGr.	Hauptgruppe(n)
HHG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HHJ	Haushaltsjahr
HHR	Haushaltsrechnung(en)
i. L.	in Liquidation
IM	Ministerium des Innern
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JM	Ministerium der Justiz
KG	Kommanditgesellschaft
KiBiz	Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LT	Landtag
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
Moni-ILH	Monitoring Informationssystem Landes-Haushalt
MP	Ministerpräsident
MSB	Ministerium für Schule und Bildung

MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
NHHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Nachtragshaushaltsgesetz)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW-Rettungsschirmgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise
OGr.	Obergruppe
OGS	Offene Ganztagschule
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
Straßen.NRW	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen
VM	Ministerium für Verkehr

Vorwort

„New Normal“ – Was heißt das für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen?

Wie die „neue Normalität“ nach Corona aussehen wird, weiß niemand genau. Dass uns aber die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltslage des Landes noch lange begleiten werden, ist bereits heute unübersehbar: Die beispiellose Nettokreditaufnahme in 2020, die zum höchsten Schuldenstand in der 75-jährigen Geschichte des Landes geführt hat, wird die kommenden Haushalte auf Jahrzehnte bestimmen. Nach der Corona-Pandemie wird daher „Normalität“ in der Haushalts- und Finanzpolitik des Landes zweifelsohne anders aussehen (müssen) als vor der Pandemie. Es wird eine andere, eine „neue Normalität“ geben.

In der Pandemie bestand die oberste Priorität des Landes – und das steht außer Frage – darin, den gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen negativen Auswirkungen durch kreditfinanzierte Maßnahmen schnell und wirksam zu begegnen. Dass hierzu vor allem in 2020 neue Schulden gemacht werden durften, war aufgrund der pandemiebedingten Ausnahmesituation unumgänglich und auch im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse dem Grunde nach zulässig. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass alleine die im vergangenen Jahr in bisher nicht gekannten Dimensionen aufgenommenen Kredite für den NRW-Rettungsschirm gewaltige finanzwirtschaftliche Lasten für die kommenden Haushalte bedeuten. Denn auch diese Corona-Pandemie wird vorübergehen und mit dem Ende der Ausnahmesituation wird ohne Übergangsregelung die Schuldenbremse greifen. Wie dann die Kredite getilgt und die ohnehin bereits bestehende hohe Verschuldung des Landes zurückgeführt werden soll, wird eine wesentliche Fragestellung für die künftigen Haushalte sein. So schnell die Schulden auch aufgenommen wurden, ihre Tilgung wird lange dauern und keine Frage von Jahren, sondern von Jahrzehnten sein. Sie dürfte sich damit zu einer der zentralen gesellschaftspolitischen Fragen entwickeln, mit der sich nicht nur die jetzige, sondern auch künftige Generationen auseinandersetzen müssen.

Denn Voraussetzung zur Schuldentilgung sind Einnahmeüberschüsse – Einnahmeüberschüsse, die auch dann erzielt werden müssen, wenn zumindest mittelfristig die Jahre mit sprudelnden Steuereinnahmen in Rekordhöhe erst einmal vorbei sein dürfen und damit ein noch restriktiverer haushaltspolitischer Kurs unabdingbar wird.

Der Weg in die „neue Normalität“ nach der Corona-Pandemie heißt daher konkret für Nordrhein-Westfalen, dass die seit Jahren für dringend notwendig erachtete Konsolidierung des Haushalts jetzt endgültig alternativlos und unaufschiebbar ist: Eine Finanzierung aller gewünschten und vielleicht auch sinnvollen Maßnahmen bei gleichzeitigem Schuldenabbau wird es nicht geben können. Vielmehr müssen Haushaltsspielräume unter Aufrechterhaltung der erforderlichen Investitionen in zukunftsträchtige Bereiche durch Umschichtungen, Ausgabeneinsparungen und die Nutzung von Einnahmemöglichkeiten geschaffen werden.

Dieser Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern des Landes muss sich die Landesregierung stellen – denn nur mithilfe einer restriktiven und zugleich nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik kann das Land dauerhaft handlungs- und leistungsfähig bleiben!

Der (Selbst-)Anspruch an die „neue Normalität“ kommender Landeshaushalte sollte daher sein, dass durch die haushalts- und finanzpolitischen Entscheidungen der Landesregierung auch zukünftige Generationen die gleichen, fairen Chancen erhalten, wie sie die jetzige Generation noch hat.

Ausgangspunkt für diesen Blick nach vorne ist die realistische Erfassung des Jetzt: Die Haushaltslage des Landes hat sich durch die Nettoneuverschuldung im Jahr 2020 dramatisch verschlechtert. Deshalb analysiert der heute vorgelegte Teil A des Jahresberichts 2021 vor allem die Auswirkungen der Finanzierung der in der Corona-Pandemie getätigten Ausgaben und macht zur Stabilisierung und Verbesserung der aktuellen Haushaltslage konkrete Vorschläge. Zugleich widmet er sich der Haushaltsrechnung 2019 und bietet damit die Grundlage für eine mögliche Entlastung der Landesregierung durch den Landtag.

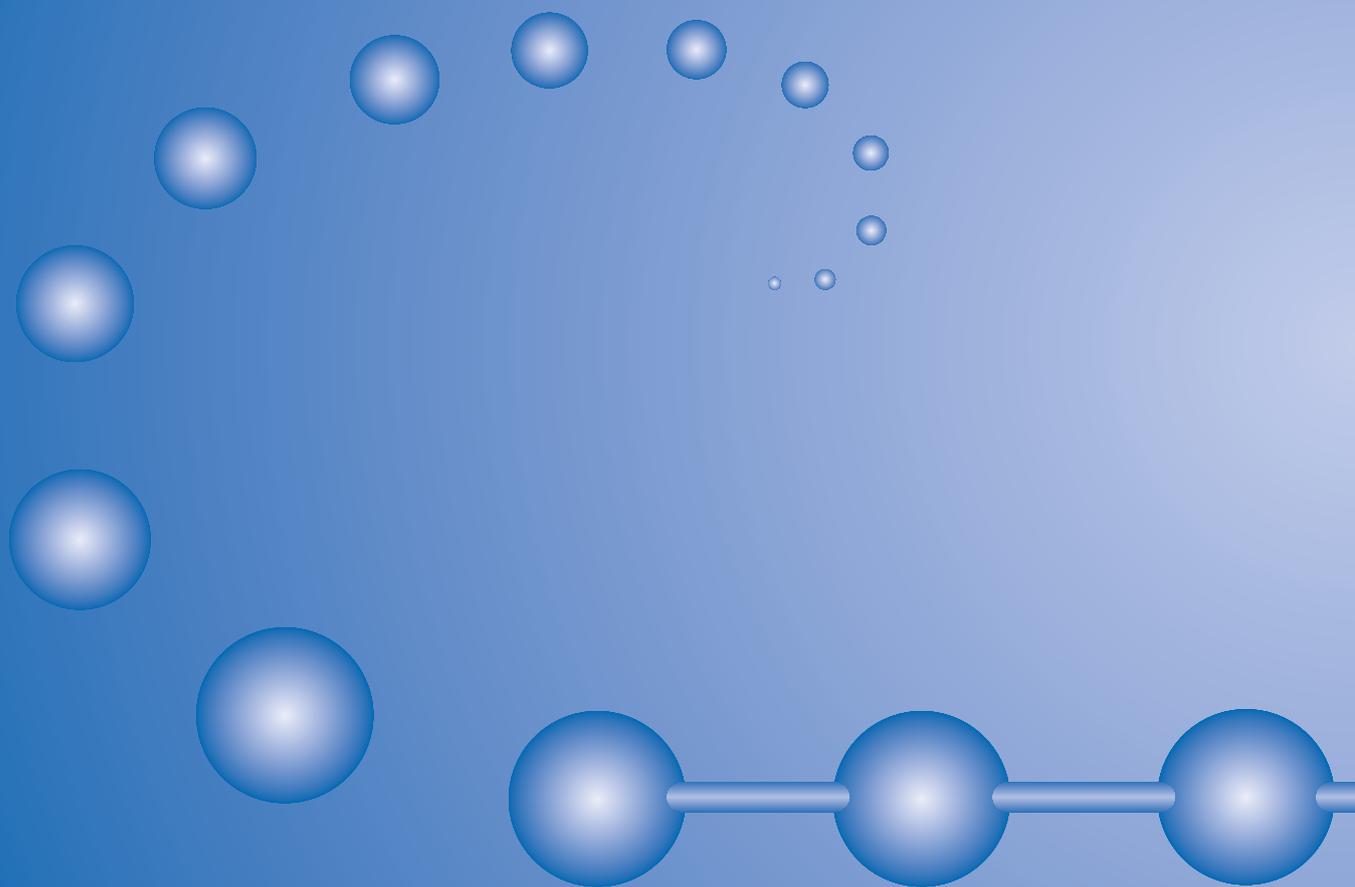
Anders als gewohnt hat sich der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen entschieden, den Jahresbericht 2021 in zwei Teilen vorzulegen.

Aufgrund der pandemiebedingt angepassten Prüfungsabläufe wird der Landesrechnungshof den Teil B des Jahresberichts mit Prüfungsergebnissen aus dem Bereich der Landesregierung erst Anfang Dezember dieses Jahres dem Landtag, der Landesregierung und der Öffentlichkeit vorstellen. Auch wenn die Arbeit des Landesrechnungshofs trotz des coronabedingten Lockdowns nahtlos aufrechterhalten werden konnte, wurde die Prüftätigkeit auf die möglichst weitgehende Vermeidung von persönlichen Kontakten ausgerichtet: So fanden Eröffnungs- und Schlussgespräche nicht wie gewohnt statt und örtliche Erhebungen mussten verschoben werden. Bei allem Engagement und pragmatischer Herangehensweise sowohl auf Seiten der Prüferinnen und Prüfer als auch auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der geprüften Stellen war es daher erforderlich, den Zeitraum der abschließenden Bearbeitung um einige Monate zu verlängern.

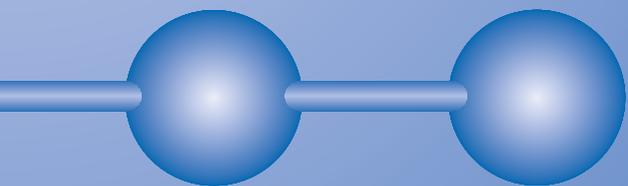
Nichtsdestotrotz konnte in den letzten Monaten aufgrund von Prüfungserfahrungen mit zwei Berichten gemäß § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung der Landtag beraten und gleichzeitig die Landesregierung unterrichtet werden: In dem Beratungsbericht vom 27.04.2021 hat sich der Landesrechnungshof zu vergaberechtlichen Maßnahmen während der Corona-Pandemie geäußert. Gegenstand des Beratungsberichts vom 15.06.2021 war die Prüfung „Programm Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen – Initiierung, Management und Finanzierung“.

Mein ganz besonderer Dank gilt daher allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Mitgliedern des Landesrechnungshofs, die unter den besonderen Umständen der Corona-Pandemie mit großem Engagement dazu beigetragen haben, den Prüfungs- und Beratungsauftrag in gewohnt hoher Qualität auch in diesen ganz besonderen Zeiten zu erfüllen.

Düsseldorf, im September 2021
Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Brigitte Mandt



Allgemeine Bemerkungen



1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) ist nach Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde mit einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrecht. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.

Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der LRH nach Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) im Jahresbericht für den Landtag zusammen. Zugleich wird der Jahresbericht der Landesregierung zugeleitet und der Öffentlichkeit im Rahmen einer Landespressekonferenz vorgestellt.

• Die Behandlung des Jahresberichts im Parlament

Mit dem Jahresbericht wird eine wesentliche Grundlage für den Beschluss des Landtags zur Entlastung der Landesregierung nach § 114 Abs. 2 LHO geliefert.

Üblicherweise werden in einem Teil A Feststellungen zu der vom Minister der Finanzen dem Landtag vorgelegten Haushaltsrechnung getroffen und mitgeteilt, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. In einem Teil B des Jahresberichts sind bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im vorhergehenden Geschäftsjahr und früherer Jahre zusammengefasst. Einige wenige Jahresberichte enthalten zusätzlich in einem Teil C beratende Äußerungen des LRH, mit denen er aufgrund von Prüfungserfahrungen allgemeine Empfehlungen zu konkreten Themenbereichen ausspricht. Daneben hat der LRH jederzeit die Möglichkeit, den Landtag und die Landesregierung im Wege gesonderter Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten oder sie aufgrund von Prüfungserfahrungen zu beraten.

Den Jahresbericht 2021 legt der LRH in zwei Teilen vor. Der vorliegende erste Teil enthält Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen. Die Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sind dem zweiten Teil des Jahresberichts 2021 vorbehalten, den der LRH Anfang Dezember vorlegen wird.

Das parlamentarische Entlastungsverfahren wird durch die Zuleitung des Jahresberichts an den Landtag eröffnet. In einem ersten Schritt befasst sich der Ausschuss für Haushaltskontrolle in öffentlichen Sitzungen mit den einzelnen Prüfungsergebnissen des LRH. Im Rahmen der Beratungen werden vertiefende Fragen zu der geprüften Materie gestellt und Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen getroffen. Aus diesen Einzelbeschlüssen entwickelt der Ausschuss für Haushaltskontrolle in einem zweiten Schritt eine Beschlussempfehlung über die Entlastung der Landesregierung an den Landtag.

Daneben können sich die Mitglieder des Ausschusses zu bestimmten Themenkomplexen weiter berichten lassen und damit die vom LRH empfohlenen Veränderungsprozesse aktiv begleiten. Auch durch diese Unterstützung wird den nicht vollstreckbaren Empfehlungen des LRH zusätzlicher Nachdruck verliehen.

• Die Wirkungen des Jahresberichts

Der LRH erzielt mit seinen Feststellungen und Empfehlungen in vielen Bereichen ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verwaltungshandeln.

Konkrete finanzielle Auswirkungen der Prüfungsergebnisse im Verwaltungshandeln können bspw. dort beziffert werden, wo der LRH in einem kritisch-konstruktiven Dialog durch die Kraft seiner Argumente bei den geprüften Stellen bewirkt, dass mögliche Ausgabenreduzierungen, Rückforderungen von Fördermitteln oder Steigerungen von Einnahmen des Landes veranlasst werden. In weiteren Bereichen, insbesondere im Bereich von Organisations- und Systemuntersuchungen, können dagegen die finanziellen Auswirkungen der Prüfungsergebnisse nicht oder nicht sofort beziffert werden, obwohl der LRH auch hier Vorschläge unterbreitet, die zu optimierten Verwaltungsabläufen oder zu Personaleinsparungen führen und damit ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verwaltungshandeln erzielt wird. Zudem lassen sich auch die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH nicht als unmittelbares finanzielles Ergebnis ausdrücken: Durch den Austausch untereinander reagieren Behörden häufig auf die Prüfungsfeststellungen und übernehmen die Empfehlungen, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden.

Die weiteren Entwicklungen und die Umsetzungen seiner Feststellungen und Empfehlungen aus dem zwei Jahre zuvor aufgestellten Jahresbericht hält der LRH in einem jährlich veröffentlichten Ergebnisbericht nach. Darin sind die Ergebnisse der entsprechenden parlamentarischen Beratungen sowie die Fortsetzung des Argumentationsaustauschs mit der geprüften Stelle und ggf. der Aufsichtsbehörde dargestellt.

2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts

• Das Prüfungsverfahren

Als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nimmt der LRH zahlreiche Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes vor. Sie basieren auf jährlichen Arbeitsplanungen der zuständigen Prüfungsgebiete, über die zwei Mitglieder einer Abteilung in richterlicher Unabhängigkeit entscheiden. Bei seinen Prüfungen wird der LRH durch sechs ihm nachgeordnete Staatliche Rechnungsprüfungsämter unterstützt.

Die Prüfungen gliedern sich in verschiedene Phasen: Ein Prüfungsvorhaben beginnt mit einer entsprechenden Prüfungsplanung. Auf dieser Grundlage wird die Prüfung gegenüber den geprüften Stellen eröffnet. Es folgen örtliche Erhebungen bei den geprüften Stellen. Die festgestellten Sachverhalte werden diesen anschließend i. d. R. im Rahmen einer Schlussbesprechung vorgestellt. Nach schriftlicher Mitteilung des Prüfungsergebnisses erhalten die geprüften Stellen im kontradiktorischen Verfahren Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ebenso wie die Entscheidungen über die jährlichen Arbeitsplanungen werden alle verfahrensleitenden Entscheidungen in den einzelnen Prüfungsphasen von zwei Mitgliedern einer Abteilung in richterlicher Unabhängigkeit getroffen.

- **Der Beitrag zum Jahresbericht**

Von den vielfältigen Prüfungsergebnissen des LRH, die in großen Teilen mit Unterstützung der in seinem Auftrag tätigen Staatlichen Rechnungsprüfungsämter erzielt werden, gelangt lediglich eine Auswahl in den Jahresbericht.

Über die Beiträge zum Jahresbericht entscheidet – nach der Vorlage durch das fachlich zuständige Mitglied – das Große Kollegium des LRH. Es besteht aus den fünf Abteilungsleitungen sowie den zwei weiteren Mitgliedern der nach der Geschäftsverteilung jeweils zuständigen Prüfungsabteilung. Die Beiträge geben zum einen die Perspektive des LRH wieder, zum anderen aber auch die Perspektive der geprüften Stellen. Zudem ist in den Beiträgen vermerkt, ob das Prüfungsverfahren noch andauert.

3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2021 – Teil A

Die wesentlichen Feststellungen des LRH zur Haushaltsrechnung ergeben sich aus den nachfolgenden Leitsätzen:

2 Haushaltsrechnung 2019



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2019 geprüft. Dabei stellte er fest, dass eine Ausgabe in Höhe von rund 7,7 Millionen € nicht in die Haushaltsrechnung eingeflossen ist. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

3 Haushaltslage des Landes

3.1 Ausgangslage vor 2020



Die Haushaltslage des Landes vor Beginn der Corona-Pandemie war jahrelang geprägt durch hohe Einnahmen und stetig steigende Ausgaben. Nennenswerte Konsolidierungsbemühungen mit dem Ziel einer spürbaren Schuldentilgung fehlten.

3.2 Einnahmen



Die Gesamteinnahmen 2020 stiegen beispiellos um 34,4 % von rund 78,37 Milliarden € in 2019 auf rund 105,34 Milliarden € an. Diese Steigerung war im Wesentlichen bedingt durch die Einnahmen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm, die hiermit finanzierten Zuführungen aus dem NRW-Rettungsschirm und die Einnahme von Bundesmitteln im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. (vgl. 3.2.1)

Im Haushaltsjahr 2020 erzielte das Land Steuereinnahmen von rund 61,03 Milliarden €. Sie lagen um rund 976,7 Millionen € unter denen des Vorjahres. (vgl. 3.2.2)

Im Vergleich zu der Finanzplanung, die vor der Corona-Pandemie aufgestellt wurde, sollen die Steuereinnahmen in den Jahren 2020 bis 2023 um insgesamt rund 14,08 Milliarden € geringer ausfallen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die deutlich geringeren Steuereinnahmen Kompensationen im Landeshaushalt entweder auf der Einnahmenseite oder bei den Ausgaben erfordern. (vgl. 3.2.2)

Im Haushaltsvollzug 2020 fielen Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in Höhe von rund 28,45 Milliarden € an. Mit rund 27,0 % stellten sie einen ganz erheblichen Anteil der Ist-Einnahmen von rund 105,34 Milliarden € dar. (vgl. 3.2.3)

Dem NRW-Rettungsschirm wurden im Haushaltsjahr 2020 rund 11,23 Milliarden € aus dem Landeshaushalt als kreditfinanzierte Mittel zugeführt. Davon wurden insgesamt rund 8,23 Milliarden € dem Landeshaushalt wieder zugeführt, um dort für die Finanzierung von Einzelmaßnahmen zur Verfügung zu stehen. (vgl. 3.2.1)

Der allgemeinen Rücklage wurden im Haushaltsjahr 2020 rund 611,9 Millionen € entnommen. Ihr sollen in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt rund 726,5 Millionen € und im Jahr 2023 weitere 682,0 Millionen € entnommen werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hätte die allgemeine Rücklage bereits zu Beginn der Corona-Pandemie zur Reduzierung der Kreditaufnahmen aufgelöst werden sollen. Dies ist umgehend nachzuholen. (vgl. 3.2.4)

3.3 Ausgaben



Die Steigerung der Ist-Ausgaben des Jahres 2020 auf insgesamt rund 105,34 Milliarden € ist ebenso wie die der Ist-Einnahmen weitgehend durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bedingt. (vgl. 3.3.1)

Insgesamt willigte der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags im Haushaltsjahr 2020 in Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes in Höhe von rund 8,68 Milliarden € ein. Die Ist-Ausgaben flossen mit rund 5,33 Milliarden € allerdings in deutlich geringerer Höhe und teilweise zögerlich ab. Im laufenden Haushaltsjahr 2021 wurden bis zum 14.06.2021 rund 1,10 Milliarden € für Corona-Maßnahmen des Landes ausgegeben. (vgl. 3.3.2)

Zum 14.06.2021 sind noch rund 5,88 Milliarden € aus dem NRW-Rettungsschirm nicht verplant. (vgl. 3.3.2)

Für aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Maßnahmen wurden im Jahr 2020 rund 8,41 Milliarden € und im laufenden Haushaltsjahr 2021 bis zum 14.06.2021 rund 4,30 Milliarden € verausgabt. (vgl. 3.3.2)

4 Vermögen



Im Vermögensnachweis des Landes sind das Grundvermögen sowie die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nachgewiesen. Beide Positionen verringerten sich von 2018 nach 2019 – das Grundvermögen um rund 38,5 Millionen € auf rund 636,1 Millionen € und die Forderungen um rund 53,3 Millionen € auf rund 578,2 Millionen €.

Darüber hinaus verminderte sich in diesen Jahren das Vermögen der Landesbetriebe und des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen um rund 262 Millionen € auf rund 10,91 Milliarden €. Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen) und Rücklagen erhöhte sich deutlich um rund 1,53 Milliarden € auf rund 16,34 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes, einschließlich seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, betrug Ende 2019 rund 17,57 Milliarden €.

5 Schulden des Landes



Die günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren vor 2019, in denen die Steuereinnahmen stark anstiegen und die Zinsausgaben zusehends abnahmen, sind entgegen der Empfehlung des Landesrechnungshofs nicht für eine stärkere Rückführung des Schuldenstands genutzt worden. Daher valutierte der Schuldenstand von 2016 bis 2019 relativ konstant zwischen rund 143,72 und rund 144,80 Milliarden €. (vgl. 5.1)

Bedingt durch Einnahmerückgänge und die getroffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie mussten im Haushaltsjahr 2020 Kredite in einem beispiellosen Umfang aufgenommen werden. Die Nettoneuverschuldung erreichte mit rund 11,22 Milliarden € ihren bislang höchsten Wert in der Geschichte des Landes. Der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2020 stieg auf rund 155,09 Milliarden € an. (vgl. 5.1)

Mit den bisherigen Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen hat die Landesregierung eine auch nach Auffassung des Landesrechnungshofs im Grundsatz zulässige Ausnahme von der Schuldenbremse in Anspruch genommen. Im Hinblick auf etwaige weitere Kreditaufnahmen ist der Landesrechnungshof jedoch der Auffassung, dass frühestens Ende des Jahres 2021 unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden Folgen der Corona-Pandemie die Feststellung über das Vorliegen einer Ausnahmesituation für das Jahr 2022 getroffen werden sollte. (vgl. 5.2)

Der Landesrechnungshof ist ferner der Auffassung, dass der vorgesehene Tilgungszeitraum von 50 Jahren zu lang ist. Zudem sollte der Tilgungsbeginn eindeutig festgelegt werden. Um die in Zukunft erforderlichen Tilgungsbeträge aufbringen zu können, ist eine Konsolidierung des Haushalts dringend notwendig. (vgl. 5.2)

In den Kreditfinanzierungsplänen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 war eine Nettoneuverschuldung von jeweils 0 € vorgesehen. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch Kredite im Falle von Ausnahmesituationen die Nettoneuverschuldung und den Schuldenstand des Landes erhöhen. (vgl. 5.3)

6 Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern



Nachdem das Land in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 Finanzierungsüberschüsse von rund 1,05 Milliarden € und rund 1,74 Milliarden € erzielt hatte, schloss das Haushaltsjahr 2020 mit einem erheblichen Finanzierungsdefizit von rund 11,71 Milliarden € ab. Es ist im Wesentlichen auf Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt zurückzuführen. (vgl. 6.1)

Auch andere Haushaltskennziffern zeigen die deutliche Zuspitzung der Haushaltslage im Haushaltsjahr 2020 auf. So verschlechterten sich von 2019 nach 2020 die Steuerfinanzierungsquote und die Kreditfinanzierungsquote sowie das Verhältnis der Schulden zu den erzielten Steuereinnahmen. (vgl. 6.1)

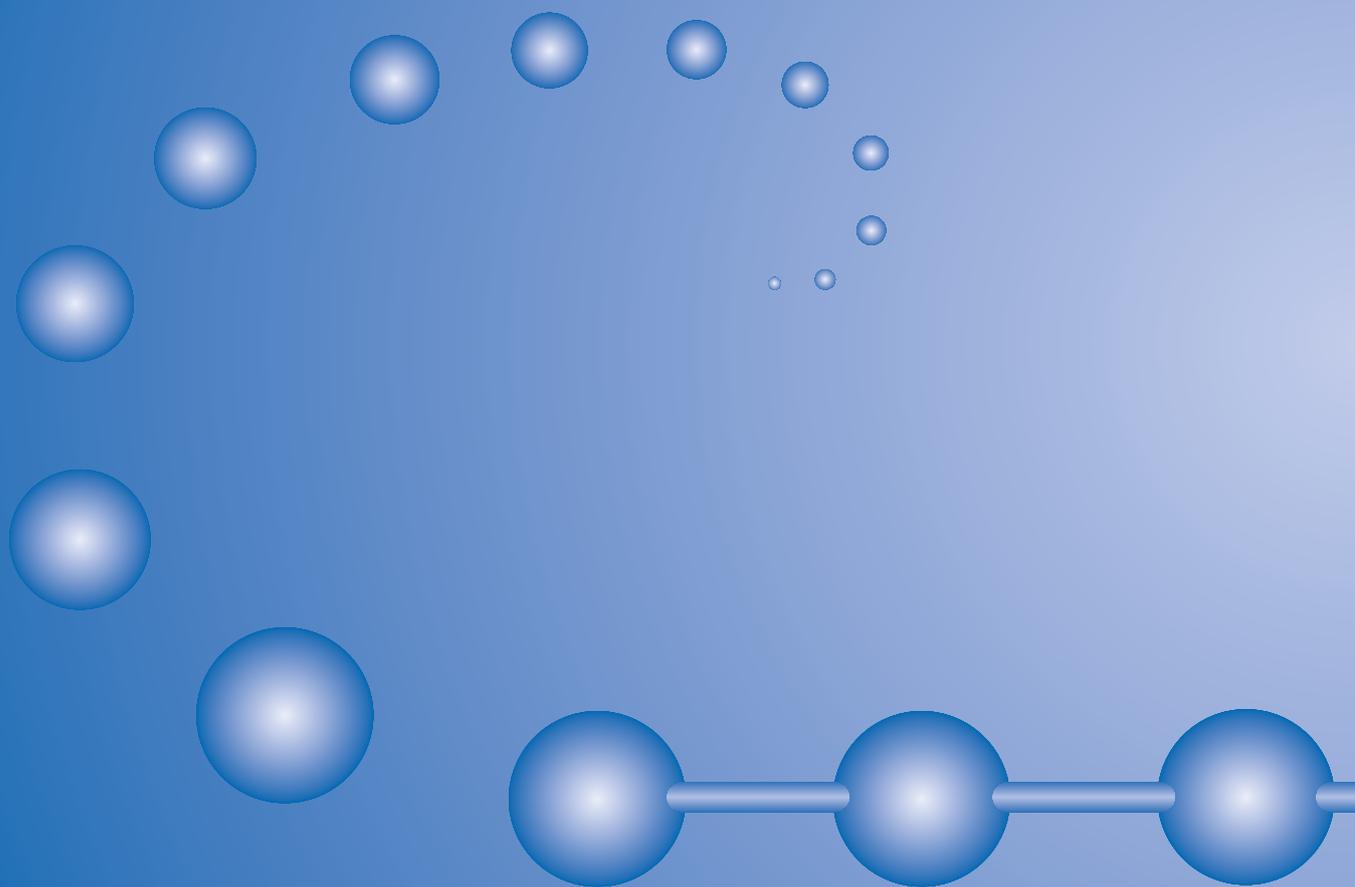
Im Ländervergleich vor dem Beginn der Corona-Pandemie zeigt sich, dass in den Jahren von 2010 bis 2019 alle Länder ihre Steuerfinanzierungsquote verbessern konnten und Nordrhein-Westfalen mit dem in 2019 erreichten Wert leicht über dem Länderdurchschnitt lag. Ferner konnte das Land seine Personalausgabenquote bis 2019 sichtlich verringern. Einige große Flächenländer verzeichneten in 2019 eine deutlich höhere Personalausgabenquote. (vgl. 6.2)

Bei den schuldenorientierten Kennziffern stand das Land im Jahr 2019, also vor Beginn der Corona-Pandemie, allerdings im Ländervergleich schlechter da. So wies es nur eine sehr geringe Nettokredittilgung pro Einwohner und die höchste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich mit den anderen großen Flächenländern auf. (vgl. 6.2)

7 Fazit

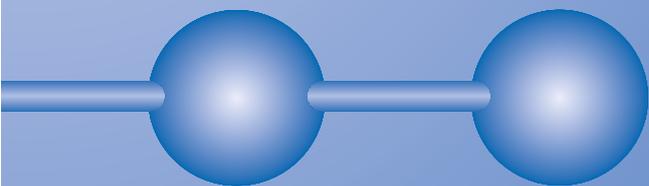


Die Haushaltslage des Landes hat sich im Jahr 2020 dramatisch verschlechtert. Der nun erreichte Rekordschuldenstand stellt eine erhebliche Belastung dar und damit eine Gefahr für künftige Handlungsspielräume des Landes. Der Landesrechnungshof hält es daher für zwingend erforderlich, alle Ausgaben des Landes auf den Prüfstand zu stellen, um Einsparungen zu erzielen und damit zeitnah die Reduzierung des außerordentlich hohen Schuldenstandes anzugehen. Daneben sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation zu prüfen.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Vorbemerkungen

Seit dem Frühjahr 2020 bestimmt die Corona-Pandemie das tägliche Leben. Dies hat auch massive Auswirkungen auf die staatliche Haushaltswirtschaft. Insbesondere der beispiellose Anstieg der Verschuldung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und die Auswirkungen ihrer Finanzierung werden den Landeshaushalt noch Jahrzehnte begleiten. Daher wird die Analyse der finanziellen Auswirkungen der Finanzierung der in der Corona-Pandemie getätigten Ausgaben einen Schwerpunkt der weiteren Ausführungen bilden.

Zu Beginn stehen jedoch die Feststellungen zur Haushaltsrechnung (HHR) 2019. Ein Jahr, das noch nicht von der pandemischen Lage geprägt war (siehe Beitrag 2).

Anschließend betrachtet der Landesrechnungshof (LRH) die Situation des Landeshaushalts ab dem Jahr 2020 – das Jahr, das ursprünglich das Geburtsjahr der neuen Schuldenbremse gewesen wäre. Die ab dem Frühjahr 2020 alles andere überlagernde Pandemie hat jedoch eine komplette Neujustierung aller haushalterischen Überlegungen bedingt. Deshalb ist es auch nur folgerichtig, den Landeshaushalt in seiner Gesamtheit, d. h. unter Einbeziehung der Corona-Effekte darzustellen. Damit weicht der LRH von der Vorgehensweise des Ministeriums der Finanzen (FM) bei der Darstellung des Kassenabschlusses für 2020 und des Haushaltsplans 2021 bewusst ab.

Zwar ist auch nach Auffassung des LRH aufgrund der Ausnahmesituation eine Kreditaufnahme zur Finanzierung der im Zusammenhang mit der Pandemie veranlassten Maßnahmen möglich. Dies erfordert jedoch eine detaillierte, kritische Auseinandersetzung mit wesentlichen Haushaltsdaten. Dazu zählt die umfassende Darstellung der Einnahmen und Ausgaben sowie des Vermögens und der Schulden des Landes. Berücksichtigung finden hierbei auch weitere relevante Aspekte, wie z. B. die Auflösung der allgemeinen Rücklage, der Anstieg der konsumtiven Transferausgaben, die Personalsituation und die Einhaltung der Schuldenbremse (siehe Beiträge 3 bis 5).

Anhand des Finanzierungssaldos und weiterer wichtiger Haushaltskennziffern wird die Entwicklung der Haushaltslage im Zeitreihenvergleich und im Vergleich mit anderen großen Flächenländern dargestellt. Mangels einer entsprechenden Datengrundlage für 2020 endet der Ländervergleich in 2019 und damit vor Beginn der Corona-Pandemie (siehe Beitrag 6).

In einem abschließenden Fazit wird die Haushaltslage des Landes insgesamt gewürdigt (siehe Beitrag 7).

2 Haushaltsrechnung 2019



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2019 geprüft. Dabei stellte er fest, dass eine Ausgabe in Höhe von rund 7,7 Millionen € nicht in die Haushaltsrechnung eingeflossen ist. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

Das FM hat die HHR 2019 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 18.12.2020 dem Landtag vorgelegt.¹ Ebenfalls mit Schreiben vom 18.12.2020 hat es die HHR dem LRH zugeleitet. Der Haushalt, der der HHR zugrunde lag, wurde mit dem Haushaltsgesetz (HHG) 2019² in Einnahmen und Ausgaben auf 77.928.942.900 € festgestellt.

Der LRH hat die vorgelegte HHR 2019 geprüft.

2.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

In der HHR 2019 sind die Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe gegenübergestellt.

Die HHR 2019 einschließlich Anlagen enthält

- die Gesamtrechnung (vgl. § 81 LHO),
- den kassenmäßigen Abschluss (vgl. § 82 Nr. 1 LHO) mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss (vgl. § 82 Nr. 2 LHO) sowie
- den Haushaltsabschluss (vgl. § 83 LHO).

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert. Die HHR 2019 beinhaltet die nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV und nach § 85 Abs. 1 LHO vorgesehenen Anlagen und Nachweise. Wegen der Einzelheiten wird auf die HHR mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

2.2 Haushaltsabschluss

Das Haushaltsjahr 2019 wurde mit dem endgültigen Kassenschluss am 14.02.2020 beendet. Der Auslaufzeitraum, in dem noch Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2019 gebucht werden konnten, dauerte vom 01.01.2020 bis einschließlich 13.02.2020.

1 Siehe Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags vom 21.12.2020 (Drucksache < Drs. > 17/12208, S. 1).

2 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 18.12.2018 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. S. 804).

Das FM hat in einer Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) vom 25.06.2020 über das Ergebnis des Kassenabschlusses 2019 berichtet.³

Der Haushalt 2019 weist mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 78.366.215.084,30 € einen kassenmäßigen Abschluss von 0,00 € auf.⁴ Gegenüber dem Haushalt 2018 mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 75.095.825.964,99 € beträgt die Erhöhung jeweils 3.270.389.119,31 € bzw. rd. 4,4 %.

Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erstellt das FM einen kassenmäßigen Abschluss⁵ und einen Haushaltsabschluss (rechnungsmäßiges Jahresergebnis)⁶, die sich wie folgt darstellen:

Tabelle 1

Kassenmäßiger Abschluss und rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 (in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2019		
Ist-Einnahmen		78.366.215.084,30
Ist-Ausgaben		-78.366.215.084,30
1. Kassenmäßiger Abschluss		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2018 übertragenen Reste		
Einnahmereste	305.292.071,77	
Ausgabereste	-2.005.271.022,32	
2. Saldo der Vorjahresreste	-1.699.978.950,55	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2020 übertragenen Reste		
Einnahmereste	272.400.652,90	
Ausgabereste	-2.144.500.151,39	
3. Saldo der neuen Reste	-1.872.099.498,49	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-172.120.547,94
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		-172.120.547,94

Da der kassenmäßige Abschluss ausgeglichen ist, wirken sich nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste⁷ auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2019 aus.⁸

Gegliedert nach den Hauptgruppen (HGr.) stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2019 sowie die Unterschiede wie folgt dar:

3 Vorlage 17/3605.

4 HHR 2019, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36, Drs. 17/12208.

5 § 82 LHO.

6 § 83 LHO.

7 Haushaltsreste sind als Einnahme- oder Ausgabereste Einnahmen oder Ausgaben, die übertragen werden sollen, vgl. § 19 Abs. 2 Satz 1 LHO.

8 HHR 2019, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36, Drs. 17/12208.

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben sowie deren Unterschiede des Haushaltsjahres 2019 (in Mio. €)⁹

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll	Ist	Ist - Soll
	Einnahmen			
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	61.713,6	62.202,0	488,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.906,5	2.990,9	84,4
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	10.983,0	11.317,2	334,2
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.325,8	1.856,1	-469,7
	insgesamt	77.928,9	78.366,2	437,3
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	27.807,6	27.154,9	-652,7
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.583,3	5.608,8	-974,5
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	36.270,0	35.477,4	-792,6
7	Baumaßnahmen	352,3	333,8	-18,5
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7.514,5	8.060,5	546,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-598,6	1.730,7	2.329,3
	insgesamt	77.928,9	78.366,2	437,3

Im Ergebnis überschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2019 um jeweils rd. 437,3 Mio. €.¹⁰

2.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die im Haushaltsjahr 2019 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe¹¹ betragen insgesamt rd. 44,7 Mio. €. Diese Haushaltsüberschreitungen sind in der Anlage I zur HHR 2019 einzeln aufgeführt und begründet.¹² Sie wurden sämtlich gemäß Art. 85 Abs. 2 LV und § 37 LHO dem Landtag vorgelegt und von diesem genehmigt.

⁹ Differenzen durch Rundungen.

¹⁰ HHR 2019, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13, Drs. 17/12208.

¹¹ Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, vgl. Nr. 6 Verwaltungsvorschriften zu § 45 LHO.

¹² HHR 2019, Band I, Anlage I, S. 133 ff., Drs. 17/12208.

2.4 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und Minderausgaben

Der Haushalt 2019 sah im Einzelplan 20 insgesamt Globale Mehreinnahmen i. H. v. 300,6 Mio. € vor. Die HHR 2019 wies Mehreinnahmen i. H. v. rd. 437,3 Mio. € gegenüber den Soll-Einnahmen aus.

Globale Minderausgaben wurden im Umfang von rd. 1,15 Mrd. € veranschlagt. Sie stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 3

Veranschlagte Globale Minderausgaben (in Mio. €)¹³

Hauptgruppe		Globale Minderausgaben
4	Personalausgaben	202,1
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	19,8
9	Besondere Finanzierungsausgaben	932,1
Summe		1.154,1

Nach den Daten der HHR 2019 wurden die veranschlagten Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

2.5 Vollständigkeit der Haushaltsrechnung

Zu einer Buchung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs i. H. v. rd. 7,7 Mio. € wurde festgestellt, dass eine Auszahlung in dieser Höhe zwar getätigt wurde, jedoch nicht in die Erstellung der HHR 2019 eingeflossen ist. Nach Angaben des FM ist im Rahmen eines technischen Prozesses bei der Auszahlung des Betrags die zunächst zutreffende Haushaltsstelle in eine nicht der HHR zugeordnete Buchungsstelle abgeändert worden. Dieser Vorgang blieb bis zu einem Hinweis des LRH unbemerkt.

Die HHR 2019 ist demnach nicht vollständig. Der LRH hat insoweit weitere Maßnahmen des FM, z. B. eine nachträgliche Korrektur der HHR 2019 oder die Buchung der in Rede stehenden Zahlung im Haushalt 2021, angemahnt.

2.6 Mitteilung gemäß Artikel 86 Absatz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Absatz 2 Nr. 1 der Landeshaushaltsordnung

Gemäß Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der HHR 2019 und in den Büchern aufgeführten Beträge nicht übereinstimmen. Auf Beitrag 2.5 wird verwiesen.

¹³ Differenzen durch Rundungen.

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.¹⁴ Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

Druck- und Darstellungsfehler in der HHR 2019 wurden dem FM mitgeteilt.

14 Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Nichtbeachtung oder fehlende Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips bei der Anordnung, fehlende oder unvollständige Zeichnungen der rechnerischen und/oder sachlichen Richtigkeit oder der Anordnung, unbegründet nicht vorgelegte Akten, ohne Zahlungsanordnung oder ohne zahlungsbe gründende Unterlagen vorgelegte Akten.

3 Haushaltsslage des Landes

Bereits im Jahresbericht 2020 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen, aber auch die staatlichen Haushaltslagen mit der Corona-Pandemie seit dem Frühjahr 2020 dramatisch verändert haben.

Angesichts der gravierenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushaltsslage des Landes muss diese aus Sicht des LRH umfassend betrachtet werden. Dies erfordern nicht zuletzt die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans, die in Art. 81 Abs. 2 Satz 1 LV und § 11 LHO verankert sind.

Danach ist nicht nur für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen. Dieser hat vielmehr u. a. alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu enthalten. Für den Landtag, der den Haushalt feststellt, aber auch für die Öffentlichkeit muss zur Gänze ersichtlich sein, aus welchen Quellen sich das Land finanziert.¹⁵ Der Haushaltsgrundsatz der Einheit weist in dieselbe Richtung.¹⁶

Einbezogen in die bewertende Betrachtung werden daher im Weiteren – soweit nicht anders aufgeführt – neben den Daten der bislang vorgelegten HHR 2019 auch die kassenmäßigen Ist-Ergebnisse einschließlich der Schuldendaten für das Haushaltsjahr 2020. Für die Jahre von 2021 bis 2024 greift der LRH zudem auf die Daten des vom Landtag festgestellten Haushaltsplans 2021 und der derzeitigen Mittelfristigen Finanzplanung¹⁷ zurück.

Ferner werden Besonderheiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bei der Betrachtung der Haushaltsslage berücksichtigt. So werden sämtliche Einnahmen und Ausgaben, aber auch Schulden, die mit der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie in Zusammenhang stehen, vom LRH in die Analysen zum Landeshaushalt einbezogen, um die tatsächliche Haushaltsslage abzubilden.

Mit dieser Betrachtung weicht der LRH von den Darstellungen des FM bei der Bekanntgabe der Beschlussfassung des Haushaltsplanentwurfs 2021 und im Bericht über den Kassenabschluss für das Jahr 2020 ab.¹⁸ Das FM hat hierbei den „allgemeinen Haushalt“ und die Auswirkungen der Corona-Pandemie separat dargestellt. Begründet wurde dieses Vorgehen damit, einen Vergleich mit dem Haushaltsplan 2020 sowie früheren Haushaltsjahren ermöglichen zu wollen. Allerdings hat das FM im „allgemeinen Haushalt“ auch auf Einnahmen aus Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm von rd. 2,90 Mrd. € zur Kompensation von Steuermindererinnahmen zurückgegriffen, womit es von seiner eigenen Darstellungsweise abweicht.

15 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. 49.

16 Gröpl, a.a.O., S. 50.

17 Finanzplanung 2020 bis 2024 des Landes Nordrhein-Westfalen (Drs. 17/11101).

18 Pressemitteilung des FM vom 22.09.2020 „Kabinett beschließt Haushaltsplanentwurf 2021: Keine Schulden für den normalen Haushalt / Verlängerung des Rettungsschirms bis 2022 / Rückkehr zur haushaltspolitischen Normalität 2023“ (www.finanzverwaltung.nrw.de/de/Haushaltsplanentwurf_2021, zuletzt abgerufen am 14.06.2021) und Vorlage 17/5314.

Die Besonderheiten der Haushaltswirtschaft im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie betreffen insbesondere

- die diesbezüglichen Kreditaufnahmen,
- die Zuweisungen von dem und an den NRW-Rettungsschirm,
- den Ausgleich von Steuermindereinnahmen,
- die Ausgaben für Maßnahmen zur Bekämpfung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie und
- die Auswirkungen der vorgenannten Kreditaufnahmen auf die Verschuldung des Landes.

Die nachstehenden Unterabschnitte sollen daher jeweils nicht nur einen Überblick über die Entwicklung des „allgemeinen Haushalts“ vermitteln, sondern insbesondere auch die genannten Besonderheiten mit deren Auswirkungen auf die Haushaltslage des Landes aufzeigen.

3.1 Ausgangslage vor 2020



Die Haushaltslage des Landes vor Beginn der Corona-Pandemie war jahrelang geprägt durch hohe Einnahmen und stetig steigende Ausgaben. Nennenswerte Konsolidierungsbemühungen mit dem Ziel einer spürbaren Schuldentilgung fehlten.

In den Jahren vor 2020 war der Landeshaushalt gekennzeichnet von einerseits hohen (Steuer-)Einnahmen verbunden mit sehr niedrigen Zinsen, andererseits jedoch entsprechend hohen Ausgabepositionen. Für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 ergaben sich Finanzierungsüberschüsse von rd. 1,05 Mrd. € bzw. rd. 1,74 Mrd. €. Von diesen fast 2,80 Mrd. € wurden rd. 2,37 Mrd. € Rücklagen und Fonds zugeführt. Eine Nettotilgung von Schulden am Kreditmarkt fand nur i. H. v. rd. 403 Mio. € statt.¹⁹

Dies nahm der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2020 zum Anlass, das Vorgehen der Landesregierung deutlich zu kritisieren. Er merkte dazu an, dass statt des erforderlichen Schuldenabbaus vor dem Beginn der Schuldenbremse der hohe Schuldenstand des Haushalts fortgeführt worden sei.²⁰

Schon in seinem Jahresbericht 2018 hatte der LRH zudem die Einsparungen im Haushalt als unzureichend kritisiert.²¹ In seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2019 griff er dies erneut auf: Den gemessen am Haushaltsvolumen sehr geringen Konsolidierungsbeiträgen hätten keine echten und konkreten Einsparmaßnahmen zugrunde gelegen.²²

Stattdessen wurden auch schon in den Jahren vor der Schuldenbremse alle Ausgabepositionen stetig erhöht. Hierzu wird auf Beitrag 3.3 verwiesen.

19 Jahresbericht 2020, S. 56.

20 Jahresbericht 2020, S. 57.

21 Jahresbericht 2018, S. 109.

22 Stellungnahme 17/852, II.2 Einsparungen.

3.2 Einnahmen



Die Gesamteinnahmen 2020 stiegen beispiellos um 34,4 % von rund 78,37 Milliarden € in 2019 auf rund 105,34 Milliarden € an. Diese Steigerung war im Wesentlichen bedingt durch die Einnahmen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm, die hiermit finanzierten Zuführungen aus dem NRW-Rettungsschirm und die Einnahme von Bundesmitteln im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. (vgl. 3.2.1)

Im Haushaltsjahr 2020 erzielte das Land Steuereinnahmen von rund 61,03 Milliarden €. Sie lagen um rund 976,7 Millionen € unter denen des Vorjahres. (vgl. 3.2.2)

Im Vergleich zu der Finanzplanung, die vor der Corona-Pandemie aufgestellt wurde, sollen die Steuereinnahmen in den Jahren 2020 bis 2023 um insgesamt rund 14,08 Milliarden € geringer ausfallen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die deutlich geringeren Steuereinnahmen Kompensationen im Landeshaushalt entweder auf der Einnahmenseite oder bei den Ausgaben erfordern. (vgl. 3.2.2)

Im Haushaltsvollzug 2020 fielen Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie in Höhe von rund 28,45 Milliarden € an. Mit rund 27,0 % stellten sie einen ganz erheblichen Anteil der Ist-Einnahmen von rund 105,34 Milliarden € dar. (vgl. 3.2.3)

Dem NRW-Rettungsschirm wurden im Haushaltsjahr 2020 rund 11,23 Milliarden € aus dem Landeshaushalt als kreditfinanzierte Mittel zugeführt. Davon wurden insgesamt rund 8,23 Milliarden € dem Landeshaushalt wieder zugeführt, um dort für die Finanzierung von Einzelmaßnahmen zur Verfügung zu stehen. (vgl. 3.2.1)

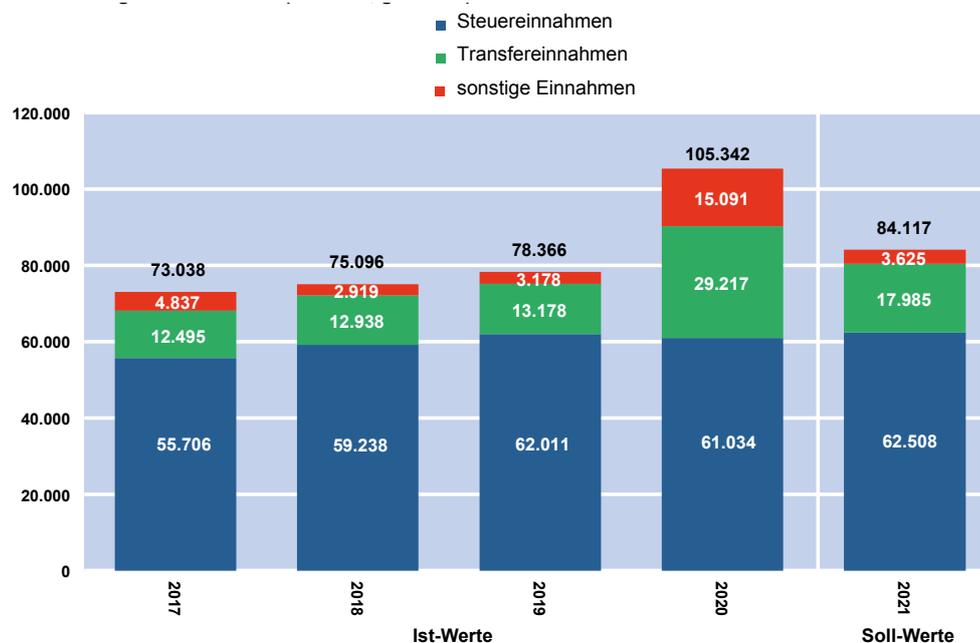
Der allgemeinen Rücklage wurden im Haushaltsjahr 2020 rund 611,9 Millionen € entnommen. Ihr sollen in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt rund 726,5 Millionen € und im Jahr 2023 weitere 682,0 Millionen € entnommen werden. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hätte die allgemeine Rücklage bereits zu Beginn der Corona-Pandemie zur Reduzierung der Kreditaufnahmen aufgelöst werden sollen. Dies ist umgehend nachzuholen. (vgl. 3.2.4)

3.2.1 Überblick

Die Entwicklung der Einnahmen des Landeshaushalts stellt sich für die Jahre 2017 bis 2021 wie folgt dar:

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen (in Mio. €, gerundet)



Die Entwicklung der Einnahmen des Landes gestaltete sich in den Jahren bis 2019 unauffällig mit jeweiligen Steigerungen, die insbesondere auf den stets deutlich zunehmenden Steuereinnahmen beruhen.

Die Darstellung der Einnahmen macht die Entwicklung im „Coronajahr“ 2020 besonders deutlich. Die Gesamteinnahmen stiegen beispiellos um 34,4 % auf rd. 105,34 Mrd. € an. Nie zuvor wurden solch hohe Einnahmen im Landeshaushalt verzeichnet.

Die Steigerung des Haushaltsvolumens ist ganz überwiegend auf die Einrichtung des NRW-Rettungsschirms und die dabei gewählte Konstruktion zurückzuführen, die im Folgenden noch einmal kurz skizziert wird: Zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Pandemie hat das Land im Jahr 2020 als Sondervermögen den NRW-Rettungsschirm eingerichtet. Hierfür kann das Land auf der Grundlage von Art. 109 Grundgesetz und § 18b LHO Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 25 Mrd. € im Landeshaushalt aufnehmen. Diese Kreditmittel, die für Fälle von Ausnahmesituationen gedacht sind, werden aus dem Landeshaushalt sukzessive dem NRW-Rettungsschirm zugeführt. Von dort werden sie wieder dem Landeshaushalt zugeführt, wenn dies zur Finanzierung von vom Land für die Bekämpfung der Corona-Pandemie vorgesehenen Maßnahmen oder zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen erforderlich ist. Im Landeshaushalt werden schließlich die Mittel für die genannten Maßnahmen verausgabt. Dies führte im Jahr 2020 u. a. zu folgenden Finanztransaktionen:

- Die Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen von rd. 11,23 Mrd. € erfolgten im Landeshaushalt. Dies führte zu einer Erhöhung der sonstigen Ist-Einnahmen.
- Diese Mittel wurden in voller Höhe dem NRW-Rettungsschirm zugeführt. Damit erhöhten sich die Transferausgaben entsprechend.²³
- Aus dem NRW-Rettungsschirm wurde anschließend ein Teil dieser Mittel (rd. 8,23 Mrd. €) dem Landeshaushalt zur Finanzierung von vom Land für die Bekämpfung der Corona-Pandemie vorgesehenen Maßnahmen oder zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen wieder zugeführt. Dies führte zu einer entsprechenden Erhöhung der Transfereinnahmen.

Auf diese Weise wurden rd. 8,23 Mrd. € doppelt berücksichtigt. Die gewählte Haushaltskonstruktion bewirkte im Ergebnis ein entsprechend höheres Haushaltsvolumen. Das hat praktische Auswirkungen insoweit, als Kennziffern mithilfe des Haushaltsvolumens oder der „bereinigten Einnahmen“ bzw. „bereinigten Ausgaben“ gebildet werden. Auf Beitrag 6 wird verwiesen.

Außerhalb des NRW-Rettungsschirms wurden im Landeshaushalt Bundesmittel im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 8,99 Mrd. € vereinnahmt. Dies führte ebenfalls zu einer Erhöhung der Transfereinnahmen.

In 2021 haben sich die Einnahmen nur scheinbar „normalisiert“. Einerseits geben die Ansätze des verabschiedeten Haushalts 2021 nur die Sollwerte der Haushaltsplanung wieder. Andererseits enthalten sie im Umfang von rd. 5,56 Mrd. €²⁴ Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie. Darüber hinaus sind diese Maßnahmen nur im Haushaltsvollzug 2021 erkennbar. Das veranschaulicht erneut die Vorgehensweise des FM, zwischen dem „allgemeinen Haushalt“ und den aus dem NRW-Rettungsschirm zu finanzierenden Maßnahmen zu differenzieren. Überdies wird dadurch auch die Inkonsequenz der Darstellung des FM deutlich: Nur diese Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 5,56 Mrd. € wurden im Soll 2021 erfasst, nicht aber mögliche weitere Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (z. B. aus weiteren Kreditaufnahmen).

Einen detaillierteren Überblick über die Einnahmen für die Haushaltsjahre 2019 bis 2021 einschließlich einer Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Werte für das Haushaltsjahr 2020 vermittelt die nachstehende Tabelle:

23 Siehe hierzu Beitrag 3.3.

24 Zur Kompensation von Steuermindereinnahmen 4,62 Mrd. €, zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes 943,1 Mio. €.

Tabelle 4

Einnahmen des Landes (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Ist - Soll 2020	Soll 2021
I. Steuereinnahmen insgesamt	62.010,6	65.131,3	61.033,9	-4.097,4	62.508,0
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,7	5,0	-1,6		2,4
I.1 Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	56.198,7	59.351,3	54.191,9	-5.159,4	56.377,0
Lohnsteuer	19.539,7	20.239,0	18.573,4	-1.665,6	19.150,0
Umsatzsteuer	16.719,4	20.652,3	19.373,2	-1.279,1	19.585,0
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern</i>	<i>1.089,8</i>	<i>765,3</i>	<i>798,3</i>	<i>33,0</i>	<i>980,7</i>
Einfuhrumsatzsteuer	6.170,5	6.015,0	4.892,9	-1.122,1	6.410,0
Veranlagte Einkommensteuer	5.455,8	5.501,0	5.158,9	-342,1	5.013,0
Körperschaftsteuer	3.960,9	3.566,0	2.413,3	-1.152,7	2.885,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.513,0	2.318,0	2.688,0	370,0	2.256,0
Abgeltungsteuer	451,5	485,0	621,4	136,4	574,0
Gewerbesteuerumlage	574,0	575,0	451,6	-123,4	504,0
Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage	813,9	0,0	19,1	19,1	0,0
I.2 Landessteuern	5.811,9	5.780,0	6.842,0	1.062,0	6.131,0
Grunderwerbsteuer	3.667,4	3.739,0	3.660,6	-78,4	3.750,0
Erbschaftsteuer	1.477,1	1.357,0	2.461,8	1.104,8	1.633,0
Lotteriesteuer	326,3	333,0	362,4	29,4	347,0
Biersteuer	151,1	157,0	134,6	-22,4	146,0
sonstige Landessteuern	190,0	194,0	222,6	28,6	255,0
II. Transfereinnahmen	13.177,9	11.134,1	29.217,4	18.083,3	17.984,7
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	1,9	-15,5	121,7		-38,4
II.1 Einnahmen aus Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (konsumtiv)	10.874,4	9.220,7	27.296,0	18.075,3	15.704,0
Allgemeine (nicht zweckgebundene)	3.404,5	2.170,5	2.127,6	-42,9	1.903,5
Sonstige (zweckgebundene)	7.469,9	7.050,2	25.168,4	18.118,2	13.800,5
II.2 weitere konsumtive Transfereinnahmen	442,7	577,4	428,9	-148,5	762,4
II.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	1.860,8	1.336,0	1.492,5	156,5	1.518,3
<i>darunter Einnahmen aus Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm und von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen</i>		<i>0,0</i>	<i>17.219,7</i>	<i>17.219,7</i>	<i>5.563,4</i>

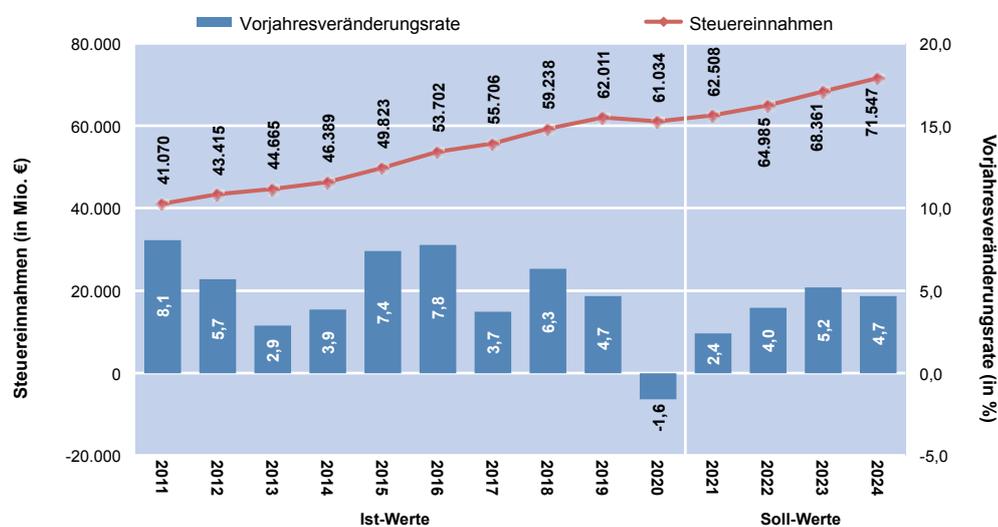
Bezeichnung	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Ist - Soll 2020	Soll 2021
III. sonstige Einnahmen	3.177,7	3.897,9	15.091,0	11.193,1	3.624,7
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	8,9	22,7	374,9		-76,0
III.1 Steuerähnliche Abgaben	191,4	178,6	173,6	-5,0	177,2
III.2 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)	2.990,9	2.779,3	2.915,8	136,5	2.449,0
Verwaltungseinnahmen	1.855,3	1.788,8	1.876,5	87,7	1.844,4
Darlehensrückflüsse	653,5	529,3	528,6	-0,7	147,1
weitere Einnahmen der HGr. 1	482,1	461,2	510,7	49,5	457,5
III. 3 weitere sonstige Einnahmen	-4,6	939,9	12.001,6	11.061,7	998,6
Schuldenaufnahmen	-12,2	145,5	11.378,8	11.233,3	145,0
<i>davon Einnahmen aus Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen</i>		0,0	11.227,7	11.227,7	0,0
besondere Finanzierungseinnahmen	7,6	794,4	622,9	-171,5	853,6
<i>darunter Einnahmen aus Entnahmen aus Rücklagen</i>	0,0	611,9	611,9	0,0	526,5
<i>darunter Globale Mehreinnahmen</i>	0,0	175,8	0,0	-175,8	320,1
Gesamteinnahmen	78.366,2	80.163,3	105.342,4	25.179,1	84.117,4

Eine detaillierte Betrachtung der Einnahmen des Landes zeigt folgende Besonderheiten auf:

3.2.2 Steuereinnahmenentwicklung

Die Steuereinnahmen des Landes stiegen in den Jahren 2011 bis 2019 kontinuierlich zum Teil mit hohen Steigerungsraten von über 7 % pro Jahr an. Seit dem Jahr 2011 erreichten die Steuereinnahmen dauerhaft einen Wert von über 41,0 Mrd. €, der bis einschließlich des Haushaltsjahres 2019 auf rd. 62,01 Mrd. € anstieg:

Abbildung 2

Entwicklung der Steuereinnahmen (in Mio. €, gerundet) und ihrer Vorjahresveränderungsrate (in %)


In dem vor der Corona-Pandemie verabschiedeten Haushaltsplan 2020 wurden Steuereinnahmen von rd. 65,13 Mrd. € etatisiert, von denen rd. 61,03 Mrd. € aufkamen. Damit ging das tatsächliche Steueraufkommen gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,6 % zurück. Der während der Corona-Pandemie verabschiedete Haushalt 2021 geht von Steuereinnahmen i. H. v. rd. 62,51 Mrd. € aus.

Nicht nur die vor der Corona-Pandemie erstellte Finanzplanung 2019 bis 2023 ging von deutlich höheren Steuereinnahmen für das Haushaltsjahr 2020 aus, als dann tatsächlich aufgekommen sind. Ebenso mussten die Erwartungen für den Haushaltsplan 2021 sowie die neue Mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2022 und 2023 deutlich gesenkt werden.²⁵

Die Minderungen bei den Steuereinnahmen des Landes kumulieren sich für die Jahre 2020 bis 2023 auf einen Betrag von rd. 18,16 Mrd. €.

Nach den Ergebnissen der Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai 2021 einschließlich weiterer vom FM vorgenommener Korrekturen sollen die Steuereinnahmen rd. 63,98 Mrd. € für 2021, rd. 66,48 Mrd. € für 2022 und rd. 69,48 Mrd. € für 2023 betragen.²⁶ Damit verringern sich zwar die erwarteten Rückgänge bei den Steuereinnahmen gegenüber der vor der Corona-Pandemie erstellten Planung auf rd. 3,54 Mrd. € für 2021, rd. 3,65 Mrd. € für 2022 und rd. 2,79 Mrd. € für 2023. Für die Jahre 2020 bis 2023 summieren sie sich aber immer noch auf rd. 14,08 Mrd. €.

Im Überblick stellen sich die geplanten Steuereinnahmen wie folgt dar:

25 Die Steueransätze in der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2024 orientieren sich an den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom September 2020 und der daraus abgeleiteten Schematischen Regionalisierung (Drs. 17/11101, S. 47 f.).

26 Vorlage 17/5255, S. 1 ff.

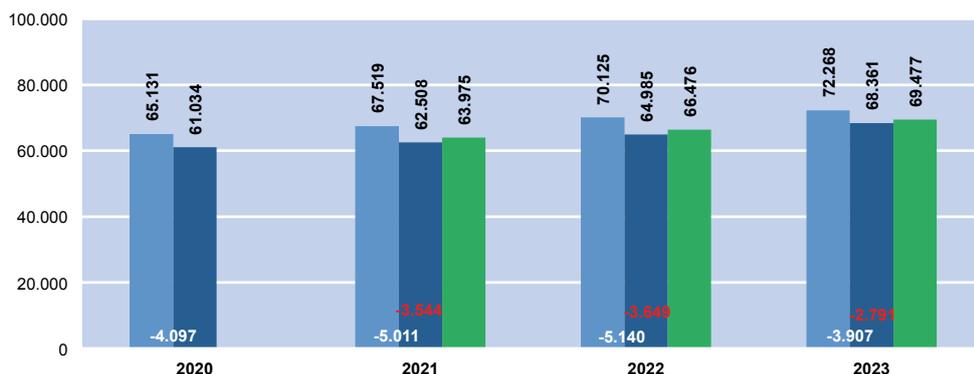
Abbildung 3

Geplante Steuereinnahmen für die Jahre 2020 bis 2023 (in Mio. €, gerundet)

- Steuereinnahmen nach der vor der Corona-Pandemie erstellten Planung für die Haushaltsjahre 2020 bis 2023
- Steuereinnahmen Ist 2020 sowie nach der geltenden Planung für die Haushaltsjahre 2021 bis 2023
- Steuereinnahmen nach regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2021 (einschl. Korrekturen)

Die weißen Zahlen stellen die Differenz zwischen der vor der Corona-Pandemie erstellten Planung und der geltenden Planung dar.

Die roten Zahlen stellen die Differenz zwischen der vor der Corona-Pandemie erstellten Planung und den Zahlen nach regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2021 dar.



Der LRH weist darauf hin, dass die deutlich geringeren Steuereinnahmen Kompensationen im Landeshaushalt erfordern entweder auf der Einnahmenseite oder bei den Ausgaben. So hat der LRH bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2021 angemahnt, durch Konsolidierungsbemühungen und gezielte Prioritätensetzung konkrete Einsparungsmöglichkeiten im Haushalt zu identifizieren, die zu geringeren Ausgabeansätzen im Haushaltsplan führen. Im Haushaltsvollzug ggf. anfallende Haushaltsverbesserungen seien konsequent zur Kompensation der Steuermindereinnahmen heranzuziehen und damit zu einer Verringerung der Kreditaufnahme, die zur Finanzierung von Folgen der Bewältigung der Corona-Pandemie eingesetzt werden könne.²⁷

3.2.3 Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Landeshaushalt

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020²⁸ und dem HHG 2021 wurde das FM in die Lage versetzt, nach vorheriger globaler Ermächtigung des HFA Kredite aufzunehmen und Ausgaben zu leisten, ohne dass im Haushaltsplan die Ansätze für bestimmte Haushaltspositionen vorhanden sind.

Mit diesem Vorgehen wies das Land bei der Haushaltsaufstellung 2021 einen „allgemeinen Haushalt“ aus und stellte die Zahlungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie als Sondereffekt dar. Im Stabilitätsbericht 2020 zur Haushaltsüberwachung des Landes Nordrhein-Westfalen erklärte das Land, dass zwischen

²⁷ Stellungnahme 17/3148, S. 4.

²⁸ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020 – NHHG 2020) vom 24.03.2020, GV. NRW. S. 189.

dem Haushalt ohne Sondereffekte im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und dem NRW-Rettungsschirm eine getrennte Darstellung vorgenommen werde.²⁹

Bei der nach Ansicht des LRH erforderlichen Gesamtbetrachtung des Haushalts ergibt sich dagegen Folgendes: Im Haushaltsvollzug 2020 fielen Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 28,45 Mrd. € an. Mit rd. 27,0 % an den Gesamteinnahmen von rd. 105,34 Mrd. € stellten sie einen ganz erheblichen Anteil dar.

Im Einzelnen kamen im Landeshaushalt im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2020 und im laufenden Haushaltsjahr 2021 bis einschließlich zum 14.06.2021 die folgenden Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie auf:

Tabelle 5

Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Landeshaushalt (in Mio. €, gerundet)

Art der Einnahmen	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021*
a) Einnahmen aus Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen	11.227,7	-	1.662,0
b) Einnahmen durch Entnahmen aus dem Sondervermögen (NRW-Rettungsschirm)	8.230,3	5.563,4	5.371,7
<u>davon:</u>			
Zuweisungen vom Sondervermögen zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben	5.326,9	-	3.440,6
Zuweisungen vom Sondervermögen Bundesmittel	-	nicht im Haushaltsplan	580,1
Zuweisungen vom Sondervermögen zur Kompensation der Steuermindereinnahmen	2.903,4	4.620,3	1.115,0
Zuweisungen vom Sondervermögen zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes 2021	-	943,1	236,0
c) Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen	8.989,4	-	3.671,6
d) Einnahmen aus Rückflüssen (Landesmittel)	-	-	77,1
Summe	28.447,4	5.563,4	10.782,3

* Auswertung aus dem bei der Landeskasse NRW eingesetzten Auskunftsprogramm „Monitoring Informationssystem Landes-Haushalt“ (Moni-ILH). Das „Ist 2021“ berücksichtigt den Stand vom 14.06.2021.

Zu den in der Tabelle 5 aufgeführten Einnahmearten ist Folgendes anzumerken:

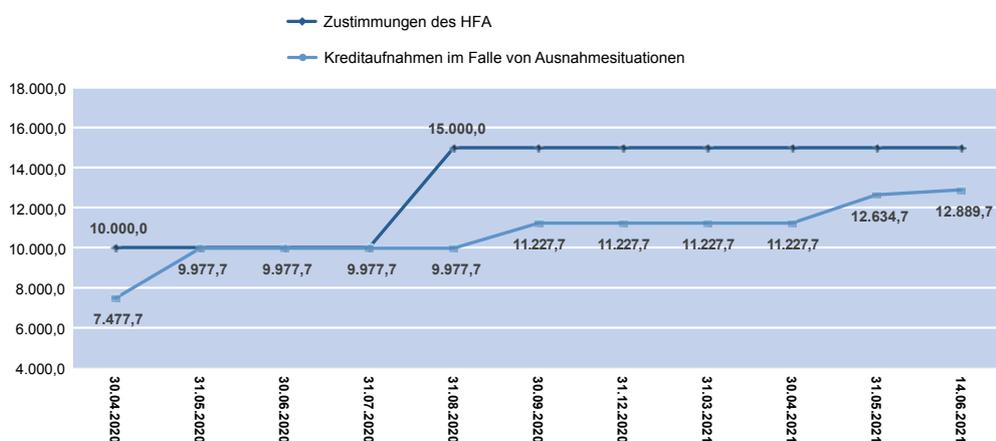
29 https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Kennziffern-und-Berichte/2020/Haushaltskennziffern_und_Stabilitaetsbericht_2020_Nordrhein-Westfalen.pdf?__blob=publicationFile, Datei „22. Sitzung 12/2020 Haushaltsüberwachung Nordrhein-Westfalen Beschluss, Kennziffern und Stabilitätsbericht“, dort S. 9.

a) Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten im Falle von Ausnahmesituationen

Im Haushaltsvollzug 2020 wurden Haushaltsmittel i. H. v. rd. 11,23 Mrd. € nach vorheriger globaler Ermächtigung durch den HFA am Kreditmarkt aufgenommen³⁰ und im Landeshaushalt vereinnahmt. Diese Mittel wurden anschließend dem NRW-Rettungsschirm zugewiesen. Im Haushaltsvollzug 2021 wurden bis zum 14.06.2021 weitere Kredite zur Befüllung des NRW-Rettungsschirms i. H. v. rd. 1,66 Mrd. € aufgenommen. Die Kreditaufnahmen hielten sich immer in dem vom HFA gebilligten Rahmen:

Abbildung 4

Zustimmungen des HFA zu Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen (in Mio. €, gerundet)



b) Einnahmen aufgrund von Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm

Aus den in Tabelle 5 dargestellten Ist-Einnahmen ergibt sich, dass die gewählte haushaltsrechtliche Konstruktion bei landesfinanzierten Maßnahmen zu einer doppelten Berücksichtigung von Haushaltsmitteln führt.³¹

Das FM erklärte am 18.01.2021, dass dem NRW-Rettungsschirm auch nicht verausgabte Bundesmittel zugeführt wurden.³² Diese stünden in 2021 für die entsprechenden coronabedingten Bundesmaßnahmen wieder zur Verfügung. Im Haushaltsvollzug 2021 wurden dem Landeshaushalt bis zum 14.06.2021 insoweit rd. 580,1 Mio. € aus dem NRW-Rettungsschirm zugewiesen.

Die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm „zur Kompensation der Steuermindereinnahmen“ wurden und werden im Landeshaushalt zum finanziellen Ausgleich der Steuermindereinnahmen verwendet. Sie ersetzen dort fehlende Steuereinnahmen, die vom FM mit der Corona-Pandemie begründet wurden, als allgemeine Deckungsmittel.³³ Zur Berechnung der Höhe der Steuermindereinnahmen verglich das FM die veranschlagten Haushaltsansätze für Steuereinnahmen aus der letzten Haushaltsaufstellung und der Mittelfristigen Finanzplanung vor der Corona-Pandemie mit den tatsächlich aufgetretenen Ist-Einnahmen, bereinigt um die Effekte gesetzlicher Änderungen. Zu der Höhe der geschätzten Steuermindereinnahmen im

30 Vorlage 17/4558, S. 2.

31 Siehe hierzu 3.2.1.

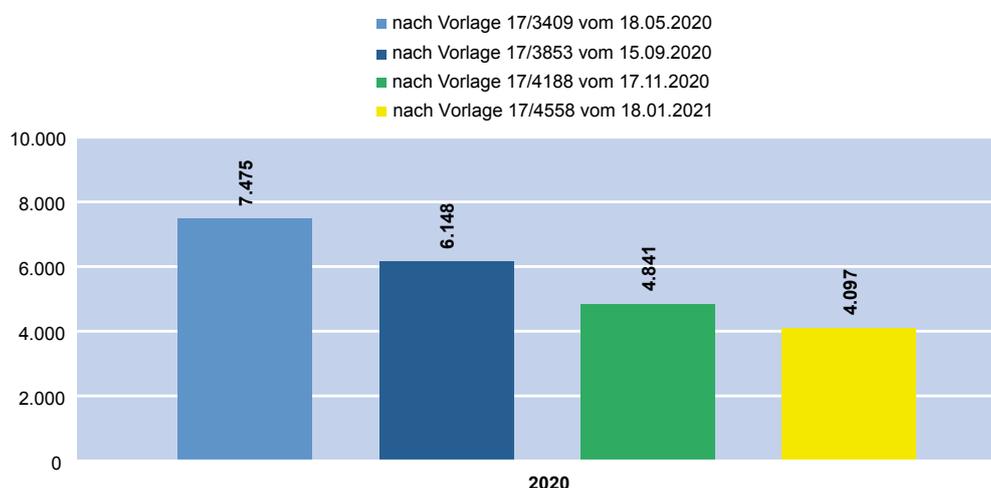
32 Vorlage 17/4558, S. 6.

33 Begründung des Gesetzentwurfs zum NHHG 2020, Drs. 17/8881, S. 12 f.

Haushaltsjahr 2020 wurden seitens des FM in vier Vorlagen folgende – jeweils an die aktuelle Entwicklung angepasste – Beträge genannt:

Abbildung 5

Schätzung der Steuermindereinnahmen für das Haushaltsjahr 2020 (in Mio. €, gerundet)

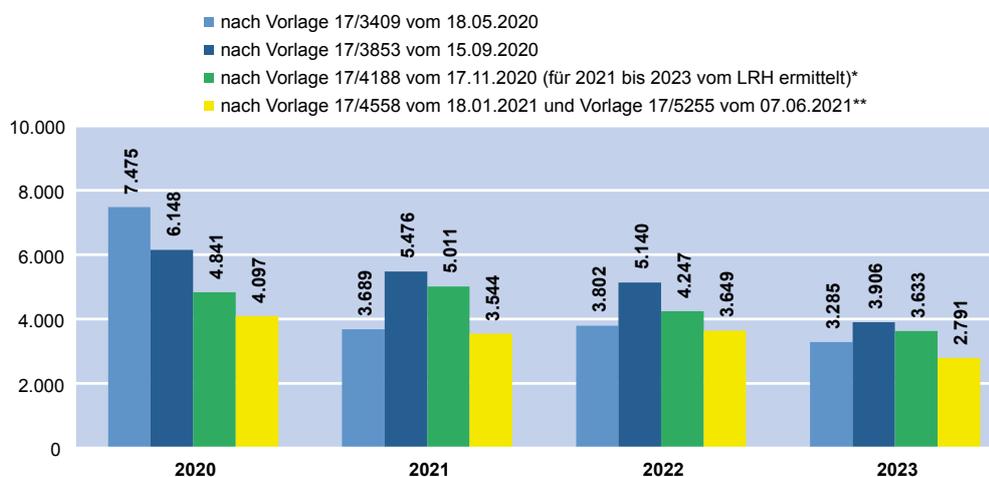


Aus der vorstehenden Abbildung wird die dynamische Entwicklung der Steuerschätzungen seit Beginn der Corona-Pandemie deutlich. Von den im Mai 2020 geschätzten Steuermindereinnahmen des Landes i. H. v. rd. 7,48 Mrd. € (Vorlage 17/3409) sank das befürchtete Steuereinnahmedefizit kontinuierlich und schon mit der Steuerschätzung vom November 2020 auf rd. 4,84 Mrd. € (Vorlage 17/4188). Mit der Vorlage 17/4558 vom 18.01.2021 teilte das FM mit, dass sich im Haushaltsjahr 2020 Steuermindereinnahmen von rd. 4,10 Mrd. € ergeben hätten. Zudem hätten sich u. a. Ausgabeverbesserungen von rd. 1,10 Mrd. € ergeben. Daher werde ein Betrag von rd. 3,0 Mrd. € zur Kompensation aus dem NRW-Rettungsschirm entnommen.³⁴ Letztlich entnommen wurden nach dem Kassenabschluss rd. 2,90 Mrd. €.

Die folgende Abbildung verdeutlicht, dass auch die Schätzungen der Steuermindereinnahmen der kommenden Jahre einer fortlaufenden Anpassung unterliegen. Dabei ist bemerkenswert, dass zwischenzeitlich das FM die erwarteten Steuermindereinnahmen nach unten anpassen konnte, da die konjunkturellen Einbrüche durch die Corona-Pandemie nicht in dem befürchteten Ausmaß eingetreten sind:

Abbildung 6

Schätzung der Steuermindereinnahmen (in Mio. €, gerundet)



* Abweichend von der Berechnung auf S. 2 in der Vorlage 17/4188 hat der LRH aus Vergleichsgründen den Schätzergebnissen nach Korrekturen die Planungswerte für die Steuereinnahmen gegenübergestellt, die sich vor der Corona-Pandemie ergeben haben (vgl. Abbildung 3).

** Die Vorlage 17/4558 beinhaltet auf S. 4 nur Aussagen zu den Steuermindereinnahmen für das Haushaltsjahr 2020. Daher wurden für die Haushaltsjahre 2021 bis 2023 die Steuermindereinnahmen zugrunde gelegt, die sich nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2021 ergeben haben (Vorlage 17/5255, S. 1).

Nach Darstellung des FM sollen die sich für die Jahre 2021 und 2022 ergebenden Steuermindereinnahmen – verringert um die Mehreinnahmen an anderer Stelle – vor allem durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm und der allgemeinen Rücklage kompensiert werden.³⁵ Für die Kompensation der Steuermindereinnahmen des Haushaltsjahres 2021 aus dem NRW-Rettungsschirm wurde im Haushaltsplan 2021 ein Betrag i. H. v. rd. 4,62 Mrd. € veranschlagt. Dem Landshaushalt wurden hierfür bis zum 14.06.2021 bereits rd. 1,12 Mrd. € zugewiesen. Nach der für alle Gebietskörperschaften vorgenommenen Steuerschätzung im Mai 2021 und der danach durchgeführten Regionalisierung geht das FM davon aus, dass die Steuereinnahmen im Jahr 2021 um rd. 1,47 Mrd. € höher ausfallen werden, als sie im Haushaltsplan veranschlagt wurden.³⁶ Demzufolge könnte sich der für das Haushaltsjahr 2021 veranschlagte Kompensationsbetrag verringern.

Anhand der aufgezeigten Entwicklung im Bereich der Steuereinnahmen wird deutlich, dass die prognostizierten Steuermindereinnahmen des Landes, zu deren Kompensation der NRW-Rettungsschirm in Anspruch genommen werden soll, sehr volatil sind. Zu den Unwägbarkeiten hinsichtlich der Höhe der Steuermindereinnahmen tritt eine weitere Unsicherheit hinzu: Es lässt sich nicht zweifelsfrei darlegen, ob und inwieweit diese Steuermindereinnahmen rein coronabedingt sind. Denkbar ist auch, dass es sich insoweit um Veränderungen der Steuereinnahmen handelt, die ihre Ursache gerade nicht in der Corona-Pandemie haben. Auf den ursächlichen Zusam-

35 Finanzplanung 2020 bis 2024, Nr. 2.1 Finanzplanungszeitraum (Drs. 17/11101, S. 10).

36 Vorlage 17/5255, S. 2.

menhang mit der Corona-Pandemie kommt es aber gerade an, sofern die Kompensation der Steuermindereinnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm erfolgen soll.³⁷

Wie bereits unter 3.2.2 ausgeführt, erfordern die deutlich geringeren Steuereinnahmen der kommenden Jahre sehr frühzeitig eine strikte Haushaltskonsolidierung, um diese Steuermindereinnahmen ohne Rückgriff auf den NRW-Rettungsschirm ausgleichen zu können.

Ferner wurden im Haushaltsplan 2021 Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 943,1 Mio. € zur Finanzierung erhöhter Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände veranschlagt. Dem Landeshaushalt wurden aus dem NRW-Rettungsschirm für diesen Zweck bis zum 14.06.2021 rd. 236,0 Mio. € zugewiesen.

c) Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen

Das Land erhielt Bundesmittel für die Leistung von Ausgaben für Bundesmaßnahmen zur Bewältigung aller direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie. Im Haushaltsjahr 2020 nahm das Land rd. 8,99 Mrd. € an Bundesmitteln ein.³⁸ Im Haushaltsvollzug 2021 wurden insoweit bis zum 14.06.2021 rd. 3,67 Mrd. € vereinnahmt. Hinzu kommen die aus dem Jahr 2020 im NRW-Rettungsschirm gehaltenen rd. 580,1 Mio. €.

d) Einnahmen aus Rückflüssen (Landesmittel)

Mit dem Haushaltsplan 2021 wurden Haushaltsstellen für eine Vereinnahmung von Rückflüssen von Haushaltsmitteln aus landesfinanzierten Corona-Maßnahmen ohne einen Ansatz ausgebracht. Diese Rückflüsse dürfen dem NRW-Rettungsschirm wieder zugewiesen werden. Im Haushaltsvollzug 2021 wurden bis zum 14.06.2021 Rückflüsse i. H. v. rd. 77,1 Mio. € eingenommen.

3.2.4 Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage

Erstmals seit 2002 wurden im Haushaltsjahr 2020 wieder Mittel aus der allgemeinen Rücklage entnommen. Bei dem Betrag i. H. v. rd. 611,9 Mio. € handelt es sich um rd. 30 % des am Ende des Haushaltsjahres 2019 vorhandenen Bestandes von rd. 2,04 Mrd. €.³⁹

Im Haushaltsplan 2021 sind Einnahmen aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. rd. 526,5 Mio. € etatisiert. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung sollen ihr 200,0 Mio. € in 2022 und weitere 682,0 Mio. € in 2023 entnommen werden.⁴⁰ Bei diesem Entnahmeplan würde am Ende des Jahres 2023 noch ein Restbestand von rd. 16,3 Mio. € in der allgemeinen Rücklage verbleiben.

37 Siehe die Begründung zum NHHG 2020, Drs. 17/8881 („...Mit der umfassenden Zweckbestimmung des Sondervermögens soll gewährleistet werden, dass alle Ausgaben für Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Corona-Krise und deren Bewältigung stehen, aus dem Sondervermögen finanziert werden können. Gleiches gilt für Einnahmen, die infolge der Corona-Krise im Landeshaushalt nicht aufkommen, z.B. Steuereinnahmen.“).

38 Vorlage 17/4558, S. 6.

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

40 Drs. 17/11101, S. 57.

Die dargestellten Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sind nach Ansicht des LRH bedenklich, da der Abbau der allgemeinen Rücklage dadurch zu zögerlich und nicht vollständig erfolgt. Obwohl nach der bisherigen Einschätzung der Landesregierung Ende 2023 die Pandemielage und damit die Ausnahmesituation nicht mehr bestehen dürfte,⁴¹ verbleibt zu diesem Zeitpunkt in der allgemeinen Rücklage noch ein Restbestand von rd. 16,3 Mio. €. Damit würden die Mittel der allgemeinen Rücklage – entgegen der mehrfach geäußerten Empfehlung des LRH – nicht vollumfänglich zur Reduzierung der Kreditaufnahme im Falle von Ausnahmesituationen beitragen.⁴² Der Verzicht auf die kreditreduzierende Auflösung der allgemeinen Rücklage bereits zum jetzigen Zeitpunkt erweckt daher für den LRH den Eindruck, als sollte die allgemeine Rücklage zum Teil erst später genutzt werden, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen. Daher fordert der LRH die sofortige Auflösung der allgemeinen Rücklage, um eine weitere Kreditaufnahme zu verringern.

3.3 Ausgaben



Die Steigerung der Ist-Ausgaben des Jahres 2020 auf insgesamt rund 105,34 Milliarden € ist ebenso wie die der Ist-Einnahmen weitgehend durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bedingt. (vgl. 3.3.1)

Insgesamt willigte der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags im Haushaltsjahr 2020 in Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes in Höhe von rund 8,68 Milliarden € ein. Die Ist-Ausgaben flossen mit rund 5,33 Milliarden € allerdings in deutlich geringerer Höhe und teilweise zögerlich ab. Im laufenden Haushaltsjahr 2021 wurden bis zum 14.06.2021 rund 1,10 Milliarden € für Corona-Maßnahmen des Landes ausgegeben. (vgl. 3.3.2)

Zum 14.06.2021 sind noch rund 5,88 Milliarden € aus dem NRW-Rettungsschirm nicht verplant. (vgl. 3.3.2)

Für aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Maßnahmen wurden im Jahr 2020 rund 8,41 Milliarden € und im laufenden Haushaltsjahr 2021 bis zum 14.06.2021 rund 4,30 Milliarden € verausgabt. (vgl. 3.3.2)

41 Drs. 17/11100, S. 35.

42 Im Jahresbericht 2020, S. 72, vertrat der LRH die Auffassung, dass die am Ende des Haushaltsjahres 2020 nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage von rd. 1,443 Mrd. € zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie eingesetzt werden sollten. In der Stellungnahme 17/3148, S. 6, hielt er den zögerlichen Abbau der allgemeinen Rücklage angesichts einer geplanten Entnahme i. H. v. nur 526,5 Mio. € im Haushaltsplanentwurf 2021 für unzureichend.

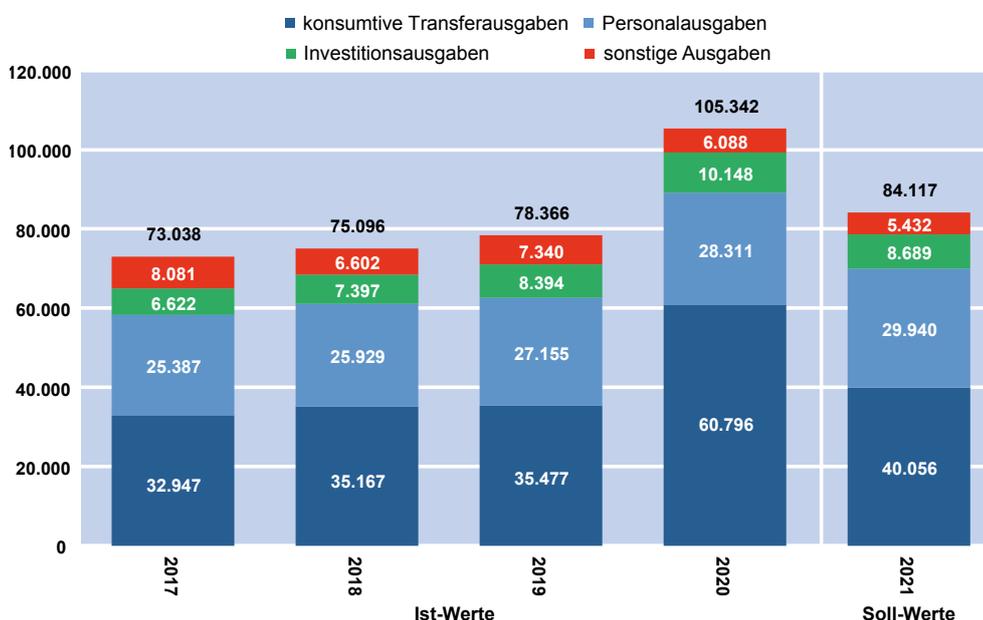
3.3.1 Überblick

Die Ausgangslage der Ausgabepositionen im Landeshaushalt war zu Beginn des Jahres 2020 von einem stetigen Zuwachs in den Vorjahren gekennzeichnet. Der LRH hatte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2021⁴³ daher erneut und nachdrücklich Einsparbemühungen im Landeshaushalt empfohlen. Durch die beginnende Corona-Pandemie haben sich die Gesamtausgaben im Jahr 2020 massiv erhöht. Das wird insbesondere im Bereich der konsumtiven Transferausgaben erkennbar.⁴⁴

Die Ist-Werte der Ausgaben für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2017 bis 2020 und die Soll-Werte der Ausgaben für das Haushaltsjahr 2021 nahmen folgenden Verlauf:

Abbildung 7

Entwicklung der Ausgaben (in Mio. €, gerundet)



Im Detail stellt sich dies für die Jahre 2019 bis 2021 wie folgt dar:

43 Stellungnahme 17/3148, S. 4.

44 Siehe 3.3.3.

Tabelle 6

Ausgaben des Landes (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Ist - Soll 2020	Soll 2021
I. konsumtive Transferausgaben	35.477,4	37.674,4	60.796,0	23.121,6	40.056,3
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	0,9	6,2	71,4		-34,1
I.1 Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (konsumtiv)	23.927,4	24.920,1	40.745,3	15.825,2	26.665,7
Allgemeine (nicht zweckgebundene)	12.356,6	12.816,1	12.803,8	-12,3	13.260,8
Sonstige (zweckgebundene)	11.570,8	12.104,0	27.941,5	15.837,5	13.404,9
I.2 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	11.180,0	12.304,6	19.620,3	7.315,7	12.921,5
I.3 weitere konsumtive Transferausgaben	370,0	449,7	430,4	-19,3	469,1
<i>darunter Ausgaben für Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm sowie für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes</i>		0,0	22.901,8	22.901,8	796,4
II. Personalausgaben	27.154,9	28.775,4	28.310,9	-464,5	29.940,4
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,7	6,0	4,3		5,8
II.1 Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	17.241,2	18.247,9	17.907,9	-340,0	18.565,2
Bezüge und Nebenleistungen	16.562,4	17.560,0	17.220,7	-339,3	17.838,9
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl.	678,8	687,9	687,2	-0,7	726,3
II.2 Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)	9.654,7	10.257,2	10.144,1	-113,1	10.613,9
Versorgungsbezüge und dgl.	8.063,0	8.530,0	8.438,5	-91,5	8.735,7
Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dgl.	1.591,7	1.727,2	1.705,7	-21,5	1.878,2
II.3 Weitere Personalausgaben	259,1	270,3	258,9	-11,4	761,3
<i>darunter Globale Mehrausgaben für Personalausgaben</i>	0,0	191,0	0,0	-191,0	619,0
<i>darunter Globale Minderausgaben für Personalausgaben</i>	0,0	-202,1	0,0	202,1	-152,1
III. Investitionsausgaben	8.394,3	8.142,3	10.147,9	2.005,6	8.688,9
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	13,5	-3,0	20,9		-14,4
III.1 Baumaßnahmen	333,8	370,5	349,8	-20,7	449,4
III.2 Erwerb von beweglichen Sachen, unbeweglichen Sachen sowie Beteiligungen und dgl.	469,7	623,9	617,6	-6,3	613,0
III.3 Zuweisungen und Zuschüsse (investiv)	6.501,8	6.768,2	8.736,1	1.967,9	7.241,9
an den öffentlichen Bereich	3.671,8	3.662,7	4.024,4	361,7	4.230,8
an sonstige Bereiche	2.830,0	3.105,5	4.711,7	1.606,2	3.011,1

Bezeichnung	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Ist - Soll 2020	Soll 2021
III.4 Darlehensvergaben	226,8	290,5	289,6	-0,9	290,5
III.5 Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	862,3	89,2	154,7	65,5	94,2
<i>darunter Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes</i>		0,0	2.090,7	2.090,7	146,7
IV. sonstige Ausgaben	7.339,6	5.571,2	6.087,7	516,5	5.431,8
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	11,2	-24,1	-17,1		-10,8
IV.1 sächliche Verwaltungsausgaben	3.515,4	4.080,6	4.257,0	176,4	4.438,8
IV.2 Zinsausgaben	2.002,3	2.250,2	1.383,9	-866,3	1.860,1
<i>darunter Zinsen für Kreditmarktmittel</i>	2.319,1	2.220,0	2.264,9	44,9	1.825,0
<i>darunter Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften etc.</i>	-341,1	10,0	-919,9	-929,9	0,0
IV.3 Tilgungsausgaben	91,1	145,5	157,4	11,9	145,0
IV.4 besondere Finanzierungsausgaben	1.730,7	-905,0	289,3	1.194,3	-1.012,0
<i>darunter Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke</i>	1.721,2	204,2	278,7	74,5	205,0
<i>darunter Globale Mehrausgaben (Gr. 971)</i>	0,0	44,3	0,0	-44,3	31,1
<i>darunter Globale Minderausgaben (Gr. 972)</i>	0,0	-1.159,3	0,0	1.159,3	-1.254,4
<i>darunter sächliche Verwaltungsausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes sowie Ausgaben für Kreditmarktmittel</i>		0,0	551,5	551,5	0,0
Gesamtausgaben	78.366,2	80.163,3	105.342,4	25.179,1	84.117,4

Die konsumtiven Transferausgaben, die die Ausgaben nach der HGr. 6 (Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen) beinhalten, waren in den betrachteten Jahren der größte Ausgabeposten im Landeshaushalt. Sie stiegen von 2017 bis 2019 von rd. 32,95 Mrd. € auf rd. 35,48 Mrd. € und damit um 7,68 % an. Im Haushaltsjahr 2020 erreichten sie mit rd. 60,80 Mrd. € ihren bislang höchsten Stand und sinken nach dem Haushaltsplan 2021 auf rd. 40,06 Mrd. €.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg stiegen die Personalausgaben stetig an. Sie betragen im Haushaltsjahr 2017 noch rd. 25,39 Mrd. € und erreichen nach dem Haushaltsplan 2021 rd. 29,94 Mrd. €.

Die Investitionsausgaben stiegen in den abgeschlossenen Haushaltsjahren sichtlich an. Sie erhöhten sich von rd. 6,62 Mrd. € im Haushaltsjahr 2017 auf rd. 10,15 Mrd. € im Haushaltsjahr 2020. Hiervon entfielen rd. 2,09 Mrd. € auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Für das Haushaltsjahr 2021 sind Investitionsausgaben von rd. 8,69 Mrd. € geplant. Sie fallen zwar deutlich geringer aus als die Ist-Ausgaben des Jahres 2020, liegen aber immer noch über den Ist-Ausgaben des Jahres 2019.

Die sonstigen Ausgaben verringerten sich in den bereits vollzogenen Haushaltsjahren von 2017 mit rd. 8,08 Mrd. € bis 2020 auf rd. 6,09 Mrd. €. Im Haushaltsplan 2021 sind sonstige Ausgaben von rd. 5,43 Mrd. € enthalten. Die niedrigen Zinsausgaben im Jahr 2020 sind nicht nur dem anhaltend niedrigen Zinsniveau geschuldet, sondern auch Einnahmen im Zusammenhang mit Kreditaufnahmen (sog. Agien), die mindernd von den Ausgaben abgesetzt werden.

Zu den Ausgaben des Landeshaushalts lassen sich folgende Besonderheiten aufzeigen:

3.3.2 Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Landeshaushalt

Im Landeshaushalt fielen im Haushaltsjahr 2020 und im Haushaltsjahr 2021 bis einschließlich 14.06.2021 die folgenden Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie an:

Tabelle 7

Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Landeshaushalt (in Mio. €, gerundet)

Art der Ausgaben	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021*
a) Ausgaben für Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm	11.813,8	-	1.674,0
b) Ausgaben für landesfinanzierte Corona-Maßnahmen**	5.326,9	-	1.099,9
c) Ausgaben für bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen	8.409,3	-	4.295,3
d) Ausgaben für Zinsen für Kreditmarktmittel	-6,0	-	-6,0
e) Ausgaben für Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes 2021	-	943,1	236,0***
Summe	25.544,0	943,1	7.299,2

* Auswertung aus dem Verfahren „Moni-ILH“. Das „Ist 2021“ berücksichtigt den Stand vom 14.06.2021.

** Daneben entstanden in Fachkapiteln des Einzelplans 07 weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 44,8 Mio. € im Haushaltsjahr 2020 und rd. 20,4 Mio. € im Haushaltsjahr 2021 bis zum 14.06.2021. Die dort entstehenden Ausgaben wurden und werden nicht aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms, sondern aus Mitteln der Fachkapitel finanziert. Sie werden an dieser Stelle nicht betrachtet.

*** Als Einzelzahlung nicht feststellbar. Es wird die Zuführung aus dem NRW-Rettungsschirm ausgewiesen.

Im Haushaltsvollzug 2020 entstanden Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 25,54 Mrd. €. Sie hatten mit rd. 24,2 % an den Gesamtausgaben von insgesamt rd. 105,34 Mrd. € einen erheblichen Anteil.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die im Haushaltsvollzug 2020 angefallenen, aber nicht etatisierten Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ganz erhebliche Auswirkungen auf die Ist-Ausgaben des Landeshaushalts 2020 hatten.

Eine detaillierte Betrachtung der Ausgabearten zeigt Folgendes:

a) Ausgaben für Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm

Dem NRW-Rettungsschirm wurden aus dem Landeshaushalt wie folgt Haushaltsmittel zugewiesen:

Tabelle 8

Ausgaben für Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm (in Mio. €, gerundet)

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021*
20 020	624 00	Zuweisungen an das Sondervermögen zur Leistung des Schuldendienstes	6,0	-	-
20 020	634 00	Zuweisungen an das Sondervermögen	11.227,7	-	1.674,0
20 020	634 05	Zuweisungen an das Sondervermögen Bundesmittel	580,1	nicht im Haushaltsplan	-
Summe			11.813,8	-	1.674,0

* Auswertung aus dem Verfahren „Moni-ILH“. Das „Ist 2021“ berücksichtigt den Stand vom 14.06.2021.

Die aus der Kreditaufnahme im Falle von Ausnahmesituationen⁴⁵ erzielten Haushaltsmittel i. H. v. rd. 11,23 Mrd. € wurden ebenso wie die nicht verausgabten Bundesmittel i. H. v. rd. 580,1 Mio. € und die Zuweisungen zur Leistung des Schuldendienstes dem NRW-Rettungsschirm im Haushaltsjahr 2020 vollständig zugeführt.

Wäre auf die gewählte Haushaltskonstruktion der Errichtung eines Sondervermögens verzichtet worden, dann wären die in der Tabelle 7 dargestellten Ist-Ausgaben im Haushaltsjahr 2020 i. H. v. rd. 11,81 Mrd. € nicht entstanden. Da diese Mittel nach ihrer Zuführung an den NRW-Rettungsschirm von diesem wieder dem Landeshaushalt zugeführt wurden, handelt es sich insoweit um eine rein haushaltstechnisch bedingte Doppelberücksichtigung. Insofern zeigt sich auch bei den Ausgaben, dass durch die gewählte Haushaltskonstruktion das Ist-Ergebnis und damit das Haushaltsvolumen beeinflusst wurde (vgl. 3.2.1). Dieses beläuft sich nach Abzug der Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm noch auf 93,53 Mrd. €⁴⁶.

b) Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes

Der HFA erteilte haushaltsjahrübergreifend seit dem 26.03.2020 bis zum 14.06.2021 seine Einwilligung zu vorgesehenen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes i. H. v. insgesamt rd. 10,65 Mrd. €⁴⁷, davon rd. 8,68 Mrd. € in 2020 und rd. 1,98 Mrd. € in 2021.

Tatsächlich verausgabt wurden im Haushaltsjahr 2020 insgesamt rd. 5,33 Mrd. €. Im Haushaltsjahr 2021 wurden bis zum 14.06.2021 weitere rd. 1,10 Mrd. € verausgabt.

45 Kapitel 20 650 Titel 325 10.

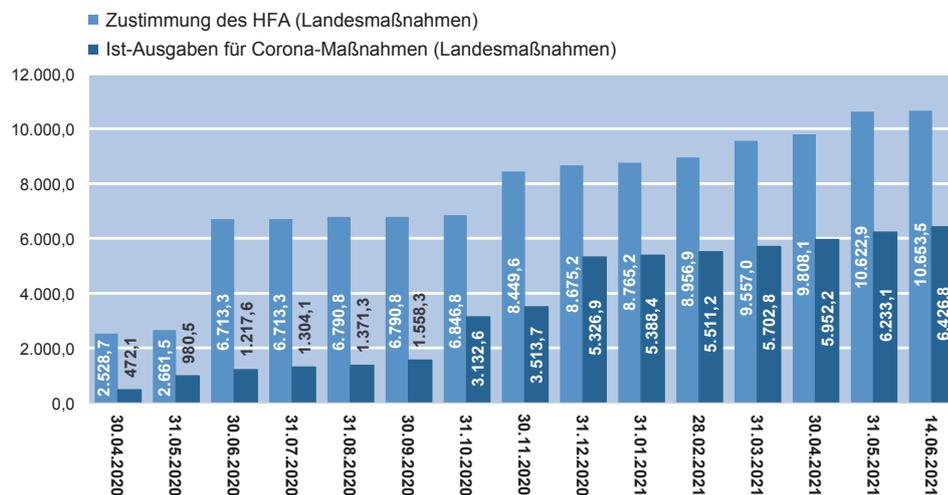
46 Rd. 105,34 Mrd. € minus rd. 11,81 Mrd. €.

47 Zustimmungen des HFA nach § 31 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 HHG 2020 in der Fassung des NHHG 2020 bzw. HHG 2021 zu geplanten Corona-Maßnahmen des Landes der Titelgruppe 88 in den 010er-Kapiteln der Einzelpläne (Kapitel 01 100 im Einzelplan 01 und Kapitel 20 020 im Einzelplan 20) im Landeshaushalt.

Die nachstehende Abbildung zum Verlauf der HFA-Zustimmungen zu Ausgaben einerseits und zu den Ist-Ausgaben andererseits zeigt auf, dass der Mittelabfluss in deutlich geringerer Höhe und teilweise zögerlich erfolgte:

Abbildung 8

Zustimmung des HFA zu Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und Ist-Ausgaben der Corona-Maßnahmen des Landes (in Mio. €, gerundet)⁴⁸



48 Ist-Werte nach Auswertungen mit dem Verfahren „Moni-ILH“.

Folgenden Corona-Maßnahmen des Landes hat der HFA bislang zugestimmt:

Tabelle 9

Corona-Maßnahmen des Landes (Vorlagen an den HFA sowie tatsächliche Ausgaben bis zum 14.06.2021, nach Ressorts und weiteren Einheiten den Einzelplänen entsprechend geordnet)⁴⁹

Landtag (LT)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	16.000			
Summe		16.000	0	0	0
Ministerpräsident (MP)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3199	Sportvereine	10.000.000	5.000.000	3.000.000	
17/3245	Unterstützung ehrenamtlicher Aktivitäten	1.075.000	1.070.000	-25.359	
17/3942	Hilfen für Profisportvereine in unteren Ligen	15.000.000		3.520.098	
17/4038	NRW-Kinostabilisierungsprogramm	15.000.000		3.859.652	
17/4206 17/4979	Ausfallfonds I für Kinofilme und High-End Serienproduktionen	5.000.000		17.507	
17/4206 17/4979	Ausfallfonds II für TV-Produktionen	16.000.000		85.329	
17/4613	Sportvereine	5.000.000		1.119.812	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	86.000		22.598	
Summe		67.161.000	6.070.000	11.599.638	19.044.211
Ministerium des Innern (IM)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3223	Pandemieschutzausstattung Polizei	18.875.900	18.875.900	0	
17/3568	Schutzausrüstung und Testungen im Polizeibereich	26.446.600	12.822.167	3.175.361	
17/3591	Digitalisierung im Bereich der Bezirksregierungen im Zusammenhang mit der Abwicklung künftiger Landes- und Bundesprogramme	15.000.000	3.122.285	972.336	
17/3598	Verwaltungskosten für die Umsetzung der Soforthilfe und der Überbrückungshilfe des Bundes in NRW	20.000.000	921.964	3.433.674	
17/4095	Unterstützung und Anerkennung ehrenamtlicher Einsatzkräfte in den Einsatzeinheiten der Hilfsorganisationen des Landes	1.205.000	0	0	
17/4096	Digitalisierungsmaßnahmen im Bereich nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr	6.100.000	0	100.223	
17/4100	Bestückung eines zentralen oder mehrerer dezentraler Lager für Vorhaltungen für Sonderlagen der Gefahrenabwehr	3.900.000	0	0	

⁴⁹ Die Angaben in den Spalten „Vorlage“, „Inhalt“, „Volumen in €“, „Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €“ und „Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021“ sind der Vorlage 17/5358 des FM entnommen. Zusätzlich dargestellt werden Vorlagen, denen der HFA nach dem 31.05.2021 zugestimmt hat (in roter Schrift). Bei den Angaben in der Spalte „Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021“ handelt es sich um Ist-Werte aus dem Verfahren „Moni-ILH“.

Ministerium des Innern (IM)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4577	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Personalunterstützungskosten	10.500.000		3.250.058	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Rechtsverfolgungskosten	26.715.800		36.562	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Personalunterstützungskosten	24.350.000		0	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - IT-Dienstleistungen	3.410.000		179.156	
17/4807	Ertüchtigung der Lüftungsinfrastruktur der Polizei NRW	3.000.000		0	
17/4816	Selbsttest für die weiterführenden Schulen ab 15.03.2021 für zwei Wochen	15.708.000		15.708.000	
17/4881	Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Polizei NRW - Videokonferenzsysteme	1.500.000		0	
17/4881	Mobiler Zugang zu IT-Anwendungen und Informationsquellen	5.000.000		0	
17/4881	Ertüchtigung der Gebäudeinfrastruktur	1.200.000		0	
17/4881	Ertüchtigung der technischen Infrastruktur	46.280.000		0	
17/4882 17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler 15. KW bis 30. KW	16.577.000		1.249.870	
Summe		245.768.300	35.742.317	28.105.241	32.764.372

Ministerium der Justiz (JM)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3220	Schutzausstattung in den Justizvollzugsanstalten sowie Anschaffung von Geräten im Justizvollzugskrankenhaus	2.958.800	2.958.800	0	
17/3244	Schutzausrüstung in der Justiz / Justizvollzugsanstalten	2.402.400	1.249.029	443.069	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Justizvollzugsanstalten			29.736	
17/3244	Schutzausrüstung in der Justiz / Gerichte und Staatsanwaltschaften	7.792.300	2.587.562	1.072.821	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Gerichten, Staatsanwaltschaften			83.876	
17/3571	Justizvollzugseinrichtungen: Besuch von Gefangenen	754.000	754.000	0	
17/3574	Gerichte und Staatsanwaltschaften: Schutzausrüstung zusätzliche Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen		702.824	376.968	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugseinrichtungen	7.976.300		0	
17/3574	Weitere Schutzausrüstung für Justizvollzugsanstalten		0	616.679	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	9.991.000		657.877	
17/4903	Hard- und Software für Videokonferenzen	2.000.000		0	
17/4903	Mobiler Zugang zu IT-Anwendungen	7.500.000		0	
17/4903	Ausbau des Rechenzentrums der Justiz	3.000.000		0	
Summe		44.374.800	8.252.215	3.281.027	4.566.762

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3294	Desinfektionsmittel und Mundschutze für staatliche Schulen	3.131.200	2.279.602	79.200	
17/3299	Elternbeiträge OGS und andere Betreuungsformen	72.370.000	20.136.442	0	
17/3539	LOGINEO NRW Messenger - Beschaffung und Beratung	2.150.000	1.119.769	0	
17/3539	Rechts- und datenschutzkonforme Videokonferenzlösung	1.270.000	415.728	0	
17/3540	Ferienangebot für Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen	40.000.000	999.396	0	
17/3841	Ausweitung: Außerschulische Bildungs- und Betreuungsangebote in Coronazeiten im Jahr 2020				
17/3541	Ergänzende Betreuungsangebote für Schüler/innen mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung	35.000.000	428.183	0	
17/3841	Ausweitung: Außerschulische Bildungs- und Betreuungsangebote in Coronazeiten im Jahr 2020				
17/3841	Verlängerung des Verwendungszeitraums der Maßnahme Ergänzende Betreuungsangebote für Schüler/innen mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung (Vorlagen 17/3540 und 17/3541) Ausweitung: Außerschulische Bildungs- und Betreuungsangebote in Coronazeiten im Jahr 2020	0	2.888.538	0	
17/3566 17/4355 17/4734	Erstattung der Stornierungskosten für Klassenfahrten, Studienfahrten und Schüleraustausche	44.340.000	28.307.338	3.046.324	
17/3567	Mehrkosten aufgrund Schutzmaßnahmen an Schulen	2.619.000	1.418.704	355.104	
17/3567	Schutzmaßnahmen „Gemeinsames Lernen“ an öffentlichen Schulen	731.100	484.951	246.149	
17/3573	Schullandheime	6.412.500	0	0	
17/3577	Digitalisierungsvorhaben („Sofortausstattungsprogramm“ DigitalPakt Schule, Landesanteil)	55.000.000	24.246.709	12.514.147	
17/3585	LOGINEO NRW	36.400.000	0	4.845.137	
17/3585	Digitales Lemmaterial	5.000.000	8.000	22.000	
17/3585	Lehrerfortbildung	6.000.000	0	0	
17/3585	Moderatorenfortbildung	11.900.000	0	1.500	
17/3585	Lehrerausbildung - Didaktik-Technik-Raum	6.000.000	279.082	67.782	
17/3585	Ausstattung Lehrkräfte - digitale Endgeräte und Software	103.000.000	45.555.386	28.856.008	
17/3586	Erstattung der Elternbeiträge für die Monate Juni und Juli 2020	42.850.000	19.123.822	0	
17/4097	Bereitstellung von Mitteln für das OGS-Helferprogramm	29.550.000	0	21.080.598	
17/4356	FFP 2-Masken für alle Schulformen	17.652.100	0	13.397.708	
17/4356	Schutzausstattung „Gemeinsames Lernen“	761.500		343.851	
17/4356	Schutzausstattung „Förderschulen“	907.000		273.937	
17/4498	Erstattung der Elternbeiträge für den Monat Januar 2021	11.000.000		10.379.060	
17/4575	Landesanteil am Investitionsprogramm des Bundes für die Ganztagsbetreuung der Grundschulkinder	33.889.500		0	
17/4612	Fortführung der freiwilligen außerschulischen Bildungs- und Betreuungsangebote bis zum Ende des Schuljahres 2021/2022	36.000.000		952.659	
17/4612	Einführung eines online-basierten Antragsverfahrens für das Förderverfahren	220.000		0	

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4731	FFP 2-Masken für Betreuerinnen und Betreuer im offenen Ganztags bzw. in weiteren Betreuungsangeboten	4.896.700		1.545.194	
17/4902 17/5074	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	318.932.000		109.865.281	
17/5069	Beschaffung von FFP 2-Masken und OP-Masken Typ II	13.051.300		0	
17/5073	Erstattung der Elternbeiträge im Bereich der Offenen Ganztagsbetreuung	22.000.000		0	
Summe		963.033.900	147.691.652	207.871.638	264.887.693

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3200	Zahlungsunfähigkeit Studierendenwerke	5.200.000	5.200.000	0	
17/3248	Medizintechnik und Laborgeräte für Universitätskliniken	32.900.000	32.905.152	0	
17/3248	Materialaufwand „Hygiene“ Universitätskliniken	22.900.000	22.863.257	0	
17/3248	Bau- und Sanierungsmaßnahmen Universitätskliniken	44.800.000	44.753.000	0	
17/3247	Kompensation der Einnahmeverluste soziokultureller Zentren	4.350.000	1.849.682	0	
17/3374	Ausfinanzierung Soforthilfeprogramm für Künstler/-innen für die Monate März und April 2020	3.250.180	3.250.180	0	
17/3565 17/4101	Erhalt der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Einrichtungen	35.000.000	4.153.793	17.182.386	
17/3576 17/4808	Studierendenwerke Nordrhein-Westfalen	16.000.000	395.600	588.300	
17/3587	NRW-Sonderprogramm Universitätskliniken	1.000.000.000	1.000.000.000	0	
17/3588	Stipendienprogramm für Künstlerinnen und Künstler	105.000.000	115.891.238	1.906.520	
17/3588	Kulturstärkungsfonds Kultur NRW	83.549.820			
17/4809	Stipendienprogramm II für freischaffende Künstlerinnen und Künstler	90.000.000		64.921.875	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	17.992.000		226.448	
17/5218	Erhalt der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Einrichtungen in anderer und kommunaler Trägerschaft („Notfonds Weiterbildung“)	9.500.000			
Summe		1.470.442.000	1.231.261.902	84.825.530	100.876.899

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3222	Sicherung sozialer Einrichtungen in freier Trägerschaft	103.000.000	29.167.787	7.896.933	
17/3224	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für April 2020	42.000.000	42.000.000	0	
17/3299	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für Mai 2020	42.250.000	42.250.000	0	

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3564	Assistenzkräfte in Kitas sowie Erstattung von Aufwendungen für Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen	105.000.000	76.447.890	0	
17/4353	Fortsetzung des Programms der Alltagshelfer in Kitas sowie Erstattung von Aufwendungen für Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen in Kindertageseinrichtungen	147.000.000	0	119.461.303	
17/4497	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für Januar 2021	32.000.000		0	
17/4576	Unterstützung für Eltern mit Wohnsitz in NRW, die keinen Anspruch auf Kinderkrankengeld gemäß § 45 SGB V oder vergleichbare Leistungen haben	9.000.000		2.045.988	
17/4735 17/4931	Finanzierung von Corona-Selbsttests für Mitarbeitende in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	63.756.000		47.497.688	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	58.000		14.246	
17/4978	Corona-Selbsttests für Mitarbeitende und Kinder in Kitas	51.000.000		0	
17/5073	Erstattung des den Kommunen entstandenen Einzahlungsausfalls der Elternbeiträge in den Kitas	64.000.000		0	
Summe		659.064.000	189.865.677	176.916.157	192.103.483

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3277	Sicherung von Frauenunterstützungsangeboten gegen Gewalt an Frauen	1.500.000	1.500.000	0	
17/3575 17/4099	Soforthilfeprogramm Heimat, Tradition und Brauchtum	45.000.000	***	556.951	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Städtebauförderung	132.000.000	4.506.256	1.954.381	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Stärkung Zentren	70.000.000	0	5.363.871	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Sonderstädtebauförderung	11.700.000	112.965	0	
17/3943	Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.000.000	1.000.526	0	
17/4035	Sonderprogramm zur Verbesserung der Lüftungssituation an Schulen	50.000.000	35.780	9.409.310	
17/4036*	Zahlungen von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	28.500.000	26.662.719	0	
17/4595	Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.600.000		89.363	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	99.000		8.393	
17/4975	Stärkung Innenstädte und Zentren	30.000.000		0	
17/4974 17/5095	Innovationsraum Innenstadt	10.000.000		0	
17/5214	Zusätzliche Mittel zur Sicherung der Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.500.000			
Summe		382.899.000	33.818.246	17.382.269	18.260.466

Ministerium für Verkehr (VM)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3225 17/4351	Sicherstellung der Einsatzmobilität von Klinikpersonal	4.000.000	740.089	431.199	
17/3595	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen kommunale Verkehrsinfrastruktur Straße und Radwege	50.000.000	6.862.742	390.458	
17/3596	Investitionspaket Kommunen Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	200.000.000	199.823.459	0	
17/3597	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm kommunale Verkehrsinfrastruktur ÖPNV	50.000.000	42.353.900	363.700	
17/3678 17/3944 17/4352 17/4732	Erweiterung der Fahrtangebote im freigestellten Schülerverkehr	33.500.000	11.508.207	8.432.304	
17/3892 17/4357 17/5071	Zusätzliches Kontrollpersonal im Schienenpersonennahverkehr	27.000.000	4.209.891	9.329.822	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	651.000		154.675	
17/5072	Ausgleich für Vorhaltekosten für Flughäfen	32.967.200		0	
17/5108	Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	277.770.000		0	
Summe		675.888.200	265.498.288	19.102.159	20.564.854

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV)

Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3221	Unterstützung von Tierheimen	400.000	119.064	0	
17/3278	Unterstützung von Zoos	11.825.000	5.673.074	0	
17/3592	Alllastensanierung von Grundstücken	7.000.000	7.000.000	0	
17/3592	Klimaanpassung	15.000.000	26.406	0	
17/3592	Grüne Infrastruktur	5.000.000	930.426	234.082	
17/3593	Kreislaufwirtschaft	10.000.000	95.523	0	
17/3593	Waldwirtschaft	28.000.000	15.290.975	87.364	
17/3593	Umweltwirtschaft	5.000.000	46.832	0	
17/3593	Tierwohl	5.000.000	1.520.242	212.568	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	547.000		140.232	
Summe		87.772.000	30.702.542	674.246	1.042.869

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)

Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3186	Krankenhausförderung (Beatmungs-, Dialysegeräte usw.)	150.000.000	32.450.000	47.354.111	
17/3219 17/4594	Schutzausrüstung für Krankenhäuser	300.000.000	300.000.000	0	
17/3246	Leistungen nach § 56 Abs. 1a Infektionsschutzgesetz (Tranche 1)	50.000.000	22.355.172	3.274.484	
17/4205	Leistungsausgaben nach § 56 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz		1.791	0	
17/3293 17/4594	Schutzausrüstung Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	95.000.000	86.493.059	2.586.907	
17/3434	Aufstockung der Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege gemäß § 150a Absatz 9 SGB XI	106.000.000	99.167.785	-823.452	

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3569	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzepte im Bereich der Eingliederungshilfe	17.600.000	17.600.000	0	
17/3572	Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	10.230.000	3.287.069	6.926.253	
17/3579	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes - finanzielle Anreize Ausbildungsbetriebe	20.000.000	0	0	
17/3579	Unterstützung von Ausbildungsbetrieben zur Fortführung von Ausbildungsverhältnissen	5.000.000	0	0	
17/3579	Unterstützung der überbetrieblichen Ausbildungsstätten	9.000.000	1.830.996	0	
17/3590	Investitionsprogramm Krankenhäuser	750.000.000	750.003.601	0	
17/3590	Investitionsprogramm Pflegeschulen	250.000.000	0	48.419.400	
17/3590	Kofinanzierung des Zukunftsprogramms Krankenhäuser	270.000.000	0	0	
17/3679	Freiwillige Corona-Tests für die Beschäftigten in Schulen sowie in Kindertageseinrichtungen	64.000.000	0	49.633.067	
17/4039	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	25.000.000	24.960.000	0	
17/4098	Corona-bedingte Personalsonderbedarfe - Aushilfskräfte im MAGS	3.400.000	0	0	
17/4098	Sachausstattung der Aushilfskräfte	400.000	47.876	0	
17/4204	Infrastrukturkosten für Reisende aus Risikogebieten	4.800.000	535.270	409.932	
17/4204	Testungen für Reisende aus Risikogebieten	11.000.000	286.135	595.679	
17/4207 17/5070	Kosten im Rahmen der Impfungen gegen SARS-CoV-2 - Impfbzubehör	5.850.000	0	1.960.880	
17/4207 17/5070	Beschaffung und Logistik	30.000.000	0	12.394.064	
17/4207 17/5070	Rekonstitution und Vereinzelnung des Impfstoffes	10.900.000	0	4.168.938	
17/4207 17/5070	Verimpfung	425.250.000	0	85.218.571	
17/4207 17/5070	Wissenschaftliche Begleitung und Dokumentation	1.000.000	0	0	
17/4207 17/5070	Vorsorge für aktuell nicht planbare Ausgaben	10.000.000	0	1.357.019	
17/4354 17/4806	Verordnung zur Ausübung eines Freiwilligendienstes in einer epidemischen Lage (Freiwilligendienst-Verordnung - FdVO-NRW)	11.200.000	0	0	
17/4354 17/4806	Unterhaltung Freiwilligenregister	128.000	0	0	
17/4804	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzept im Bereich der Eingliederungshilfe	26.400.000		0	
17/4805	Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	12.530.000		171.684	
17/4816	Einrichtungszuschüsse Corona-Teststruktur	3.000.000		3.344.378	
17/4816	Monatszuschüsse Corona-Teststruktur	12.000.000		2.055.000	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	149.000		16.835	
17/5215	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	12.500.000			
Summe		2.702.337.000	1.339.018.754	269.063.748	354.780.373

Ministerium der Finanzen (FM)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	5.132.000			
Summe		5.132.000	0	0	1.781.620

Landesrechnungshof (LRH)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	64.000			
Summe		64.000	0	0	27.898

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/3180 17/3185	Soforthilfe Kleinunternehmer und Soloselbstständige (Landesprogramm) einschließlich Vertrauensschutz-Maßnahmen als Ergänzung der NRW-Soforthilfe 2020	1.200.000.000	567.259.864	-3.989.278	
17/3584 17/4202 17/4759	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Lebenshaltungskosten von Solo-Selbstständigen - Überbrückungshilfe	300.000.000			
17/4202	hiervon -> Überbrückungshilfe I		50.767.000	209.000	
17/4202	-> Überbrückungshilfe II		46.604.198	65.461.439	
17/4202	-> Überbrückungshilfe III		0	0	
17/3570	Innovationsförderung Corona - Erweiterung Produktionsanlage	1.500.000	0	0	
17/3570	Weiterentwicklung „Corona.KEX“	2.990.700	300.000	220.000	
17/3570	Förderung T-Zell Diagnostik zum Monitoren von Langzeitimmunität	19.810.000	2.000.000	0	
17/3570	CCS Studie	11.902.800	0	0	
17/3570	Durchführung Studien zur Entwicklung eines Immunmodulators	2.000.000	600.000	0	
17/3580	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Errichtung von Scale-Up-Zentren	30.000.000	0	0	
17/3581	Gemeinschaftsaufgabe GRW	30.600.000	0	20.767	
17/3582	Glasfaser-Breitbandausbau	15.000.000	0	0	
17/3582	Digitalisierung der Landesverwaltung	4.000.000	1.321.017	276.801	
17/3583	Kommunale Investitionen in Klimaschutzprojekte	50.000.000	0	0	
17/3594	Investitionsprogramm Klimaschutz und Energie - Förderprogramm „progres.nrw“	35.000.000	8.150.000	0	
17/3594	Markteinführung „progres.nrw“	37.000.000	10.000.000	0	
17/3594	Photovoltaik-Förderung	55.000.000	13.000.000	0	
17/4037	Förderung einer klinischen Studie zur Entwicklung eines therapeutischen Wirkstoffs bei COVID-19	3.500.000	0	0	
17/4094	Förderung der Digitalisierung des stationären Einzelhandels	15.000.000	0	13.016.992	
17/4571	Aufbau einer neuen Produktionsanlage für die kurzfristige Bereitstellung eines Ausgangsstoffs zur Impfstoff-Entwicklung	4.100.000		0	
17/4572	Beratungs- bzw. Schulungsgutscheine für Medizintechnik-KMU	2.775.000		0	

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4572	Expertisenverzeichnis und Lernplattform für Medizintechnik-KMU	450.000		0	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler	713.000		152.846	
17/4976	Modellprojekt „Digitalcoaches“ im Handel	1.250.000		0	
17/4977	Förderprojekt „Digitalcoaches Gastgewerbe“ - Kosten für die Coaches	1.875.000		0	
17/4977	Förderprojekt „Digitalcoaches Gastgewerbe“ - Verwaltungskosten	190.000		0	
17/4980	Zweites Förderprogramm „Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken“	5.000.000		0	
17/4980	Zweites Förderprogramm „Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken“ - Verwaltungskosten	1.000.000		0	
17/4981	Förderung der Digitalisierung des stationären Einzelhandels	2.100.000		0	
17/4982	Härtefallfonds des Landes Nordrhein-Westfalen	158.150.000		0	
17/4983	Jugend- und Bürger-Hackathon zur Innenstadt	500.000		0	
17/5213	CovidData.Net.NRW Big Data und künstliche Intelligenz zur Verbesserung der Therapie von COVID19	3.570.000			
17/5217	Unterstützung des Materialprüfungsamtes Nordrhein-Westfalen	3.598.100			
Summe		1.998.574.600	700.002.079	75.368.568	77.194.963
Allgemeine Finanzverwaltung (Allg. Finanzverw.)					
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 31.05.2021	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in € Stand: 14.06.2021
17/4203	Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	1.339.000.000	1.339.000.000	0	
17/4574**	Refinanzierung des Anteils der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes NRW mbH an der Kapitalmaßnahme der Flughafen Köln/Bonn GmbH	12.000.000		12.000.000	
Summe		1.351.000.000	1.339.000.000	12.000.000	12.000.000
Insgesamt		10.653.526.800	5.326.923.672	906.190.220	1.099.896.464

* Zur Vorlage 17/4036 beim MHKBG: Mit der Vorlage 17/4036 wurde die Einwilligung in Ausgaben i. H. v. 57 Mio. € der Titelgruppe 88 (landesfinanzierte Maßnahmen) beantragt. In der Vorlage wird u. a. ausgeführt, dass die Hälfte dieses Betrags dem Land aus dem Bundeshaushalt erstattet würde. Der HFA stimmte zu (S. 3, Ausschussprotokoll 17/1182). In der Vorlage 17/4558 des FM wurde bei den bewilligten „Landesmaßnahmen Corona“ nur noch der halbe Betrag i. H. v. 28,5 Mio. € ausgewiesen. Der andere halbe Betrag wurde dort in die Ausweisung der „Bundesmaßnahmen Corona“ übernommen.

** Zur Vorlage 17/4574 bei Allg. Finanzverw.: Es handelt sich um ein Darlehen i. H. v. 12 Mio. € aus dem NRW-Rettungsschirm, das zurückgezahlt werden soll.

*** Zur Vorlage 17/3575 beim MHKBG: Für das Soforthilfeprogramm Heimat-, Tradition- und Brauchtum wurden in 2020 insgesamt 714.467,44 € über den Kernhaushalt bei 08 100 Titelgruppe 60 gebucht (vgl. Hinweis 1* in der Vorlage 17/5358).

Bis zum 14.06.2021 waren mit rd. 6,43 Mrd. € haushaltsjahrübergreifend insgesamt rd. 60,3 % der zu diesem Zeitpunkt vom HFA eingewilligten Ausgaben von rd. 10,65 Mrd. € getätigt. Aus den in Tabelle 9 angeführten Vorlagen ist allerdings nicht immer ersichtlich, in welchem zeitlichen Rahmen mit dem Abfluss der vorgesehenen Mittel gerechnet wird. Ein verzögerter Abfluss war daher möglicherweise bereits eingeplant.

Nach Auffassung des LRH könnte darin eine – zumindest in zeitlicher Hinsicht – vermeidbare Belastung der Haushaltssituation des Landes zu sehen sein, die nicht von der Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse gedeckt wäre.

Des Weiteren muss angesichts der vollständigen Kreditfinanzierung des NRW-Rettungsschirms bei allen Maßnahmen ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie bestehen. „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.“⁵⁰ Gefordert wird insoweit vielmehr ein Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der „irregulären Nettoneuverschuldung“.⁵¹ Gleiches hat auch die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer „Hildesheimer Erklärung“ vom 21.09.2020 gefordert. Danach muss ein Verursachungszusammenhang zwischen pandemiebedingten Mehrausgaben und einer dadurch verursachten Neuverschuldung in jedem Haushaltsjahr transparent dargelegt, nachweislich gegeben sein und festgestellt werden.⁵²

Der LRH weist unabhängig davon darauf hin, dass Mittel zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie aus dem NRW-Rettungsschirm nur insoweit in Anspruch genommen werden sollten, wie Mittel im „allgemeinen Haushalt“ nicht generiert werden können. Schon in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2021 hatte der LRH bemerkt, dass in Zeiten der verstärkten pandemiebedingten Kreditaufnahmen vermehrt Einsparanstrengungen unternommen werden sollten, um die Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm möglichst gering zu halten. Dies sei erforderlich, damit das zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie vorgesehene Volumen des NRW-Rettungsschirms auch tatsächlich bis zum Ende der Ausnahmesituation ausreiche bzw. bestenfalls gar nicht erst in vollem Umfang in Anspruch genommen werden müsse. Auch könne nur so verhindert werden, dass die Corona-Pandemie überwiegend zulasten künftiger Generationen bekämpft werde. Hierzu gehöre es, bei der Haushaltsaufstellung durch Konsolidierungsbemühungen und gezielte Prioritäten konkrete Einsparungen im Haushalt zu identifizieren, die zu geringeren Ausgabeansätzen im Haushaltsplan führen. Darüber hinaus seien im Haushaltsvollzug ggf. anfallende Haushaltsverbesserungen konsequent zur Kompensation der Steuermindereinnahmen und damit zu einer Verringerung der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm heranzuziehen.⁵³

50 Gröpl, a.a.O., S. 30.

51 Gröpl, a.a.O., S. 21.

52 Hildesheimer Erklärung zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Gemeinsame_Erklärung_PK_Hildesheim_20200921.pdf.

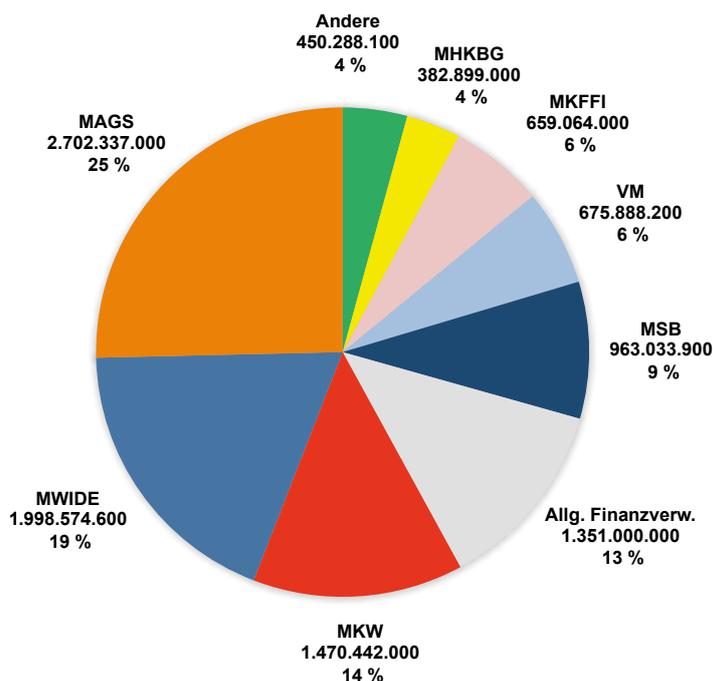
53 Stellungnahme 17/3148.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH ausdrücklich, dass der Landtag die tatsächliche Verausgabung der aus dem NRW-Rettungsschirm bewilligten Mittel durch die Einforderung von Berichten des FM⁵⁴ über den jeweiligen Ausgabenstand eng begleitet. Er hält es ferner für erforderlich, dass der Landtag bei seinen Entscheidungen über die Bewilligung neuer Mittel die Einschätzung der Landesregierung zum Veranlassungszusammenhang zwischen der Notlage und der beabsichtigten Maßnahme eigenständig bewertet. Schließlich sollten neue Mittel nur bewilligt werden, soweit vorhandene Mittel – seien es Mittel aus noch nicht ausgeschöpften Haushaltstiteln, seien es nicht verausgabte Rettungsschirm-Mittel aus bereits bewilligten Maßnahmen oder Mittel aus der allgemeinen Rücklage – hierzu nicht herangezogen werden können.

Die Maßnahmen des Landes, zu denen der HFA bis zum 14.06.2021 seine Einwilligung erteilte, werden in den folgenden Abbildungen 9 und 10 den Ressorts zugeordnet und betreffen in erster Linie die Einzelpläne MAGS, MWIDE, MKW und Allg. Finanzverw.:

Abbildung 9

Anteilige Aufteilung der seit Beginn der Corona-Pandemie bis zum 14.06.2021 vom HFA eingewilligten Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes nach Ressorts und weiteren Einheiten entsprechend der Einzelpläne (in €)

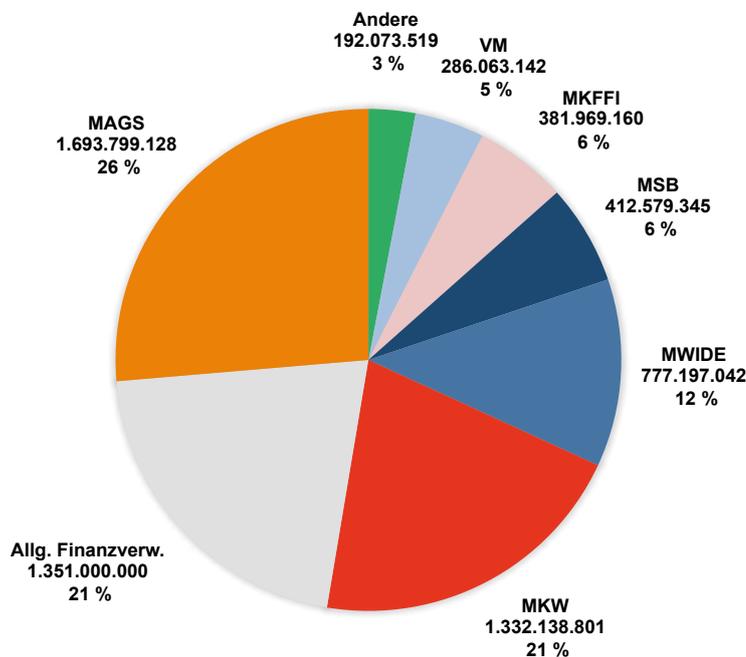


Die Aufteilung bei den Ist-Ausgaben ist im Wesentlichen vergleichbar:

54 Siehe zuletzt Vorlage 17/5358.

Abbildung 10

Anteilige Aufteilung der seit Beginn der Corona-Pandemie bis zum 14.06.2021 tatsächlich erfolgten Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes nach Ressorts und weiteren Einheiten entsprechend der Einzelpläne (in €)



Der Bestand des NRW-Rettungsschirms stellte sich zum Ende des Haushaltsjahres 2020 wie folgt dar:

Tabelle 10

Bestand des NRW-Rettungsschirms am Ende des Haushaltsjahres 2020 (in Mio. €, gerundet)

NRW-Rettungsschirm	Ist 2020
Kreditaufnahme	11.227,7
Nicht verausgabte Bundesmittel	580,1
Zur Leistung des Schuldendienstes	6,0
Einnahmen insgesamt	11.813,8
Ausgaben insgesamt	8.230,3
Bestand Ende Haushaltsjahr 2020	3.583,5

Zumindest i. H. v. rd. 3,00 Mrd. €⁵⁵, dem landesfinanzierten Anteil am Bestand des NRW-Rettungsschirms, war die Kreditaufnahme des Landes für den NRW-Rettungsschirm aus Sicht des LRH nicht zwingend notwendig. Hiermit ist die Landesregierung ihrer Ankündigung, die Kreditaufnahme erfolge in Tranchen in Abhängigkeit von den benötigten Ausgaben,⁵⁶ nicht hinreichend nachgekommen.

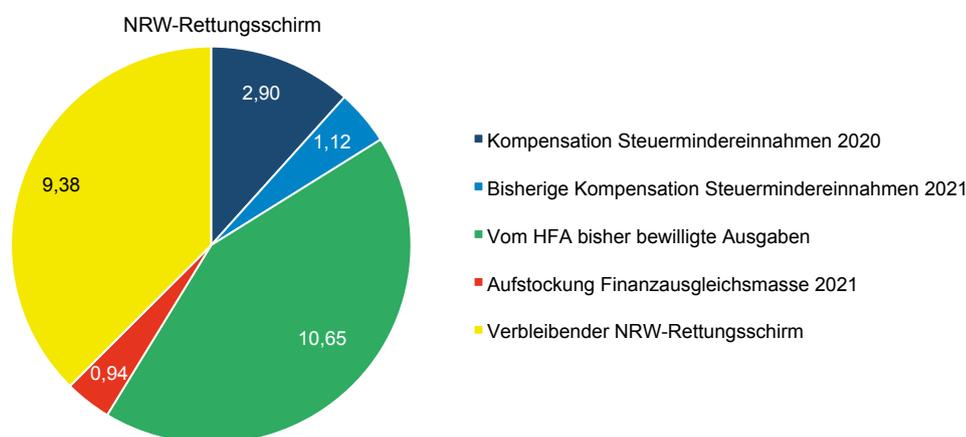
55 Bestand des NRW-Rettungsschirms 3,58 Mrd. € abzüglich Bundesmittel 0,58 Mrd. €.

56 Begründung des Gesetzentwurfs zum NRW-Rettungsschirmgesetz, Drs. 17/8882, S. 5, Buchst. A.

Die Inanspruchnahmen des NRW-Rettungsschirms von insgesamt 25 Mrd. € stellten sich am 14.06.2021 wie folgt dar:

Abbildung 11

Inanspruchnahmen des NRW-Rettungsschirms, Stand 14.06.2021 (in Mrd. €, gerundet)



Nach den bisher geleisteten Zahlungen und beschlossenen Ausgaben stehen noch rd. 9,38 Mrd. € aus dem NRW-Rettungsschirm zur Verfügung. Von der im Haushaltsplan 2021 vorgesehenen Kompensation von Steuermindereinnahmen i. H. v. 4,62 Mrd. € sind bisher rd. 1,12 Mrd. € geflossen. Unter Berücksichtigung der verbleibenden rd. 3,5 Mrd. € zur Kompensation der Steuermindereinnahmen 2021 beträgt das momentan noch nicht verplante Volumen des NRW-Rettungsschirms rd. 5,88 Mrd. €. Da die Steuereinnahmen nach der Steuerschätzung vom Mai 2021 um rd. 1,47 Mrd. € höher erwartet werden, könnte sich die Kompensation entsprechend verringern und das verfügbare Volumen des NRW-Rettungsschirms auf rd. 7,35 Mrd. € erhöhen.

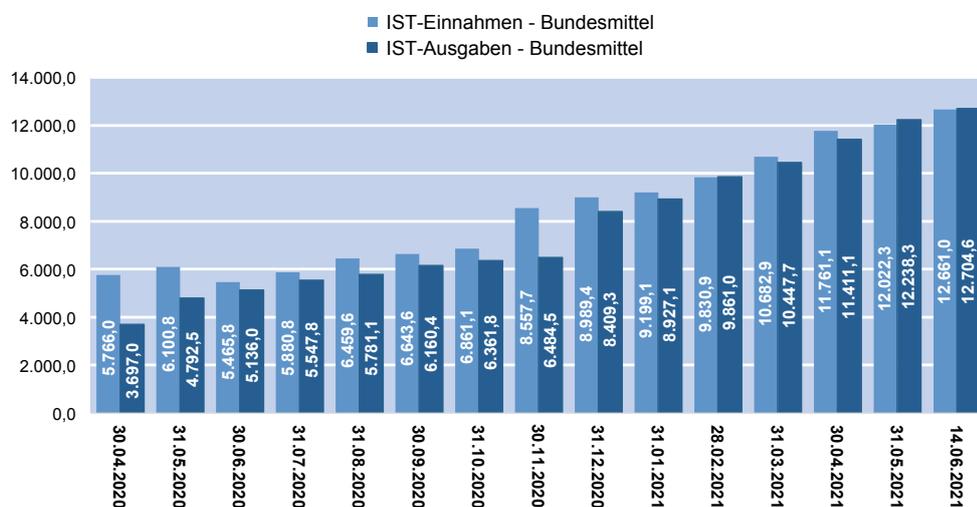
c) Ausgaben für bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen

Im Haushaltsjahr 2020 wurden insgesamt rd. 8,41 Mrd. € für mit Bundesmitteln finanzierte Corona-Maßnahmen verausgabt. Im Haushaltsjahr 2021 wurden bis zum 14.06.2021 weitere rd. 4,30 Mrd. € Ausgaben geleistet.

Der nachstehende Verlauf zeigt auf, dass bei einer Betrachtung des Gesamtsaldos der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben der Bundesmittel keine nennenswerte Vorfinanzierung erkennbar war.

Abbildung 12

Ist-Einnahmen von Bundesmitteln⁵⁷ und Ist-Ausgaben von Bundesmitteln⁵⁸ für bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen (in Mio. €, gerundet)



Das FM erklärte am 18.01.2021, dass die nicht verausgabten Bundesmittel dem NRW-Rettungsschirm zugeführt wurden. Diese stünden in 2021 für die entsprechenden coronabedingten Bundesmaßnahmen wieder zur Verfügung. Insoweit wurden rd. 580,1 Mio. € dem NRW-Rettungsschirm im Haushaltsvollzug 2020 zugewiesen und wurden diesem im Haushaltsvollzug 2021 wieder entnommen.

d) Ausgaben für Zinsen für Kreditmarktmittel

Die Kreditkonditionen der Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen führten im Haushaltsjahr 2020 zu Agio-Einnahmen i. H. v. rd. 6,0 Mio. €. ⁵⁹ Der Betrag von 6,0 Mio. € wurde dem NRW-Rettungsschirm zugewiesen. Im Ergebnis erhöhte sich damit dessen Bestand infolge der besonderen Kreditkonditionen.

3.3.3 Anstieg der konsumtiven Transferausgaben

Die konsumtiven Transferausgaben haben sich nach Ist-Ausgaben von rd. 35,48 Mrd. € im Jahr 2019 über rd. 60,80 Mrd. € Ist-Ausgaben im Jahr 2020 auf vorgesehene Ausgaben im Jahr 2021 von rd. 40,06 Mrd. € entwickelt. Die konsumtiven Transferausgaben sind und bleiben damit der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt.

⁵⁷ Ist-Einnahmen bei Titel 231 10 in den 010er Kapiteln der Einzelpläne (im Haushaltsjahr 2020: Titel 231 11 im Kapitel 08 010, Kapitel 20 020 im Einzelplan 20, zusätzlich Titel 231 11 im Kapitel 14 010) sowie Titel 331 10 in Kapitel 05 010 nach „Moni-ILH“.

⁵⁸ Ist-Ausgaben bei der Titelgruppe 89 in den 010er Kapiteln der Einzelpläne (Kapitel 20 020 im Einzelplan 20) und der Titelgruppe 90 im Kapitel 14 010 nach „Moni-ILH“.

⁵⁹ Vorlage 17/4558, S. 5.

Tabelle 11

Entwicklung der konsumtiven Transferausgaben des Landes (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Soll 2020	Ist 2020	Soll 2021
1. Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (konsumtiv)	23.927,4	24.920,1	40.745,3	26.665,7
Allgemeine (nicht zweckgebundene)	12.356,6	12.816,1	12.803,8	13.260,8
Sonstige (zweckgebundene)	11.570,8	12.104,0	27.941,5	13.404,9
2. Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	11.180,0	12.304,6	19.620,3	12.921,5
3. weitere konsumtive Transferausgaben	370,0	449,7	430,4	469,1
Konsumtive Transferausgaben	35.477,4	37.674,4	60.796,0	40.056,3

Der Anstieg von 2019 nach 2020 um rd. 25,32 Mrd. € ist in einer Höhe von rd. 22,90 Mrd. €⁶⁰ und damit zu rd. 90,5 % auf nicht veranschlagte Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im konsumtiven Transferbereich zurückzuführen.

Im Vergleich der Jahre 2019 bis 2021 fällt auf, dass auch ohne Berücksichtigung der Corona-Pandemie die Soll-Werte weiterhin ansteigen. Das Soll 2020 ergab gegenüber dem Ist 2019 eine Steigerung von 6,2 %. Zwar sinkt das Soll 2021 gegenüber dem Ist 2020 erheblich um 34,11 %, was vor allem an den vorgenannten Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie liegt. Aber verglichen mit dem Soll 2020 erhöht sich das Soll 2021 um 6,3 %.

Dieser Anstieg von 2019 nach 2021 ist insbesondere auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Im Bereich der Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände stiegen die Ausgaben von rd. 10,42 Mrd. € im Ist des Jahres 2019 auf rd. 11,42 Mrd. € im Soll des Jahres 2021 um insgesamt rd. 1,01 Mrd. €. Hintergrund ist hier insbesondere die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbunds im GFG 2021⁶¹ um rd. 943,1 Mio. € (davon 796,4 Mio. € konsumtiv) mit Mitteln des NRW-Rettungsschirms.
- Im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II⁶² beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben der Kommunen für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II. Hier kam es wegen der Anhebung der Bundesbeteiligung zu einer Steigerung der Ausgaben von rd. 1,77 Mrd. € im Ist des Jahres 2019 auf rd. 2,90 Mrd. € im Soll des Jahres 2021 um insgesamt rd. 1,13 Mrd. €.⁶³ Die Mittel werden an die Kommunen weitergereicht.

60 Siehe Tabelle 6.

61 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2021 vom 17.12.2020 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 – GFG 2021), in Kraft getreten am 01.01.2021 (GV. NRW. 2020 S. 1241).

62 Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, 2094), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10.03.2021 (BGBl. I S. 335) geändert worden ist.

63 Siehe Erläuterung im Haushaltsplan 2021 bei Kapitel 11 025 Titel 633 10.

- Nach dem KiBiz⁶⁴ gewährt das Land dem Jugendamt für jedes Kind, das in einer im Bezirk des jeweiligen Jugendamtes nach diesem Gesetz geförderten Kindertageseinrichtung eines Trägers betreut wird, einen pauschalierten Zuschuss (Kindpauschale). Die Kindpauschalen wurden mit Inkrafttreten der KiBiz-Reform zum Kindergartenjahr 2020/2021 neu festgesetzt und werden ab dem Kindergartenjahr 2021/2022 jährlich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kostenentwicklungen angepasst. Dies führte zu einer Steigerung der Ausgaben von rd. 2,21 Mrd. € im Ist des Jahres 2019 auf rd. 2,92 Mrd. € im Soll des Jahres 2021 um insgesamt rd. 714,1 Mio. €.
- Bei der „Kostenerstattung für die Elternbeitragsfreiheit nach dem KiBiz“ sind Erstattungen an die Kommunen für Einnahmeausfälle veranschlagt, die durch den Wegfall der Elternbeiträge in den letzten beiden Kindergartenjahren vor der Einschulung entstehen.⁶⁵ Es kam zu einer Steigerung der Ausgaben von rd. 190,5 Mio. € im Ist des Jahres 2019 auf rd. 425,1 Mio. € im Soll des Jahres 2021 um insgesamt rd. 234,7 Mio. €.

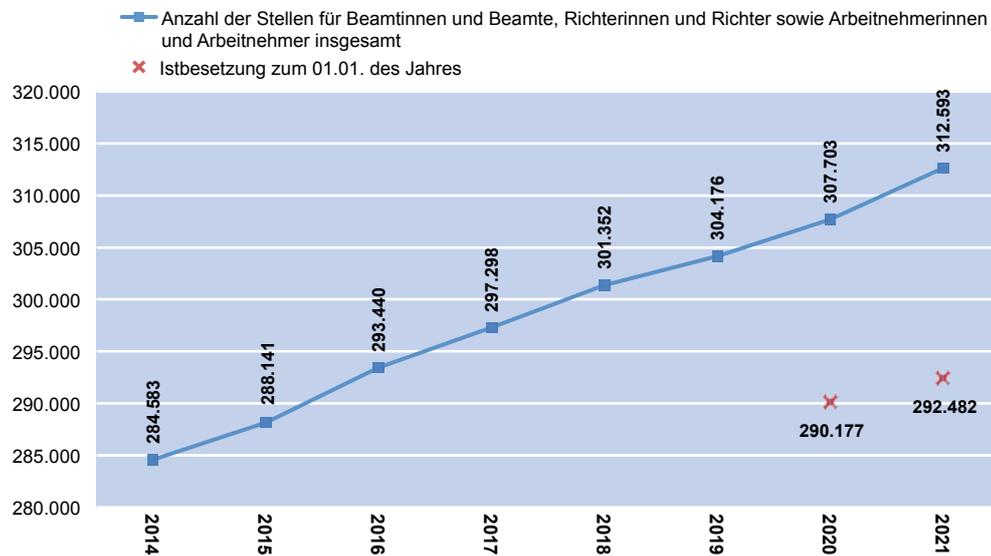
Insgesamt summieren sich diese Erhöhungen auf rd. 2,88 Mrd. € und machen damit rd. 2/3 des Anstiegs von 2019 nach 2021 aus.

3.3.4 Personal

Die Entwicklung des Stellensolls für die Haushaltsjahre von 2014 bis 2021 und die Istbesetzung zum Beginn der Jahre 2020 und 2021 sind nachfolgend dargestellt:

64 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) – Sechstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – vom 03.12.2019, in Kraft getreten am 01.08.2020 (GV. NRW. 2019 S. 894).
65 Siehe Erläuterung im Haushaltsplan 2021 bei Kapitel 07 040 Titel 633 20.

Abbildung 13

Entwicklung des Stellensolls von 2014 bis 2021 sowie Istbesetzung zum 01.01.2020 und 01.01.2021⁶⁶

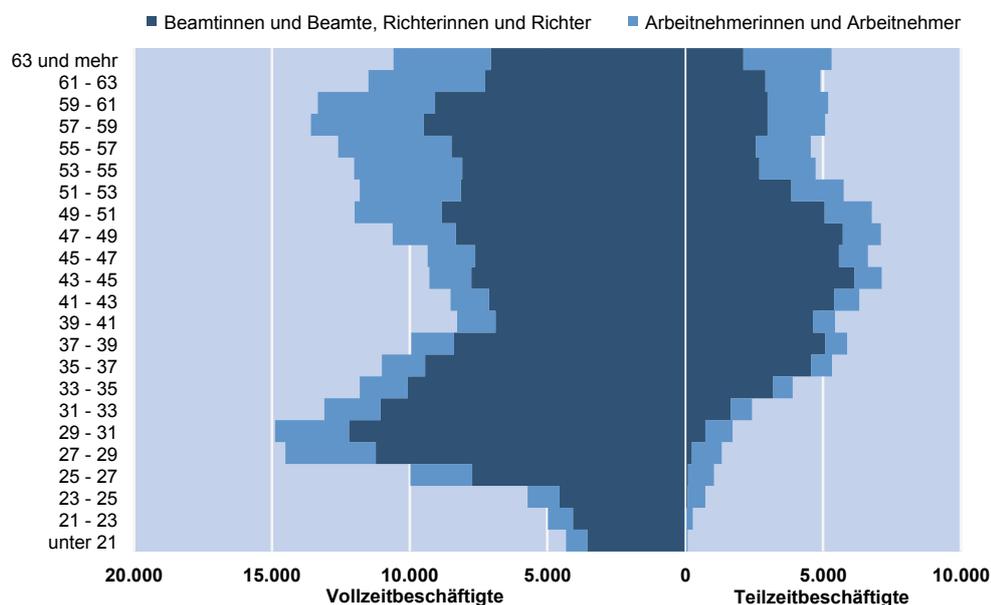
Seit 2014 nimmt das Stellensoll stetig zu: Von 284.583 Stellen hat sich die Anzahl bis zum Haushaltsplan 2021 auf 312.593 Stellen erhöht. Dieses Mehr von rd. 28.000 Stellen bedeutet eine Steigerung von fast 10 %.

Zum 01.01.2021 waren insgesamt 292.482 Stellen besetzt. Bezogen auf das Stellensoll des Jahres 2020 beträgt die Stellenbesetzungsquote rd. 95,1 %.

Die nachstehende Abbildung gibt einen Überblick über die Altersstruktur des Personals des Landes am 30.06.2019:

66 Istbesetzung nach Vorlagen 17/3030 und 17/4678.

Abbildung 14
Personal des Landes am 30.06.2019⁶⁷



Zum 30.06.2013 waren rd. 29,1 % der Beschäftigten des Landes im Alterssegment von über 55 Jahren zu finden, was auf die hohen Einstellungszahlen in den 1970er und 1980er Jahren zurückzuführen war.⁶⁸ Zum 30.06.2019 fiel die Aufteilung des Landespersonals in die unterschiedlichen Altersgruppen – auch bei dem verbeamteten Personal – homogener aus. Der Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe von über 55 Jahren sank auf rd. 25,4 %.

Die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger belief sich im Jahr 2013 noch auf 179.513 Personen. Im Jahr 2018 lag sie schon bei 210.259 Personen.⁶⁹ Folglich stieg die Zahl der vom Land zu versorgenden Personen in diesen fünf Jahren um über 30.000. Die Anzahl der Pensionierungen von 2013 bis 2018 war mit jährlich über 9.000 – im Jahr 2015 sogar mit 10.442 – bei einem Rückblick auf die letzten 30 Jahre mit Abstand am höchsten.⁷⁰

Das FM hat in Zusammenarbeit mit IT.NRW im Jahr 2020 für den Zeitraum bis 2060 eine aktualisierte Modellrechnung zur Prognose der künftigen Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger erstellt.⁷¹

67 Personal der öffentlichen Verwaltung in NRW 2019 – Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW).

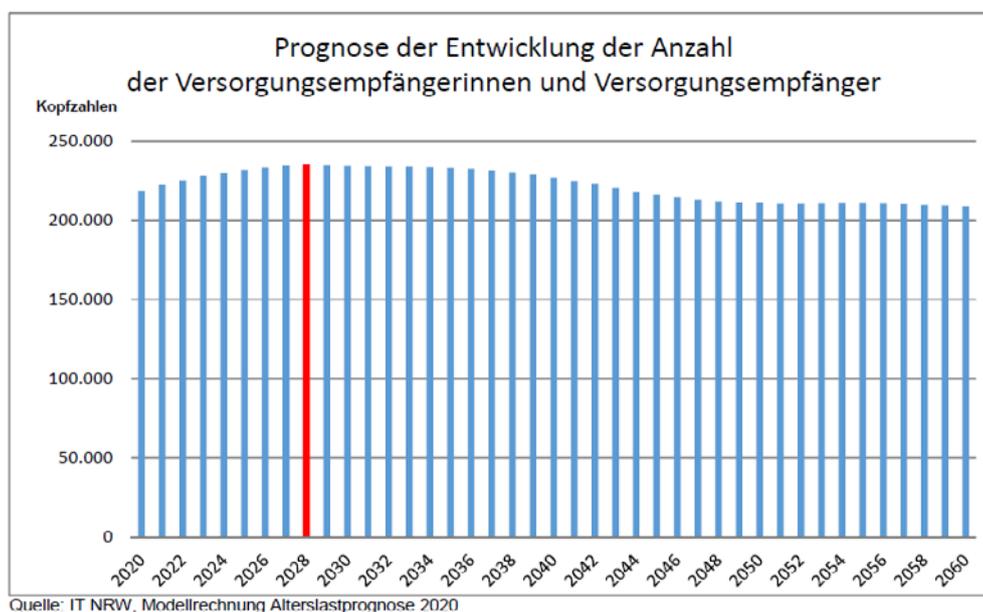
68 Jahresbericht 2015, S. 45 f.

69 Vorlage 17/4448, S. 31.

70 Vorlage 17/4448, S. 33.

71 Vorlage 17/4448, S. 47 ff.

Abbildung 15



Nach der Modellrechnung wird sich die Zahl der zu versorgenden Personen des Landes von rd. 218.600 im Jahr 2020 zunächst bis zum Jahr 2028 kontinuierlich auf rd. 234.500 erhöhen und anschließend bis zum Jahr 2060 auf rd. 208.600 zurückgehen. Zwar ist der erwartete Anstieg von 2020 bis 2028 um rd. 15.900 Personen noch sehr bedeutsam; allerdings verläuft er nicht mehr so stark wie in den vergangenen Jahren seit 2013.

Vor diesem Hintergrund weist der LRH auf seine Ausführungen im Jahresbericht 2019 hin, dass nach wie vor nicht bestimmt ist, bis wann bzw. bis zu welchem Bestand der „Pensionsfonds NRW“ befüllt werden soll und ab wann bzw. in welcher Höhe Mittel entnommen werden sollen. Der LRH hatte bereits im Jahresbericht 2018 empfohlen, ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten zu entwickeln, das auch die Zuführungen an den „Pensionsfonds NRW“ und die Entnahmen aus diesem Sondervermögen miteinbezieht.⁷² Eine Forderung, die auch angesichts der aktualisierten Modellrechnung aus 2020 nichts an ihrer grundsätzlichen Aussagekraft verliert.

4 Vermögen



Im Vermögensnachweis des Landes sind das Grundvermögen sowie die Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nachgewiesen. Beide Positionen verringerten sich von 2018 nach 2019 – das Grundvermögen um rund 38,5 Millionen € auf rund 636,1 Millionen € und die Forderungen um rund 53,3 Millionen € auf rund 578,2 Millionen €.

Darüber hinaus verminderte sich in diesen Jahren das Vermögen der Landesbetriebe und des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen um rund 262 Millionen € auf rund 10,91 Milliarden €. Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen) und Rücklagen erhöhte sich deutlich um rund 1,53 Milliarden € auf rund 16,34 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes, einschließlich seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, betrug Ende 2019 rund 17,57 Milliarden €.

Das Vermögen des Landes stellte sich zum Ende des Jahres 2019⁷³ wie folgt dar:

73 Daten für das Jahr 2020 wurden von der Landesregierung noch nicht veröffentlicht.

Tabelle 12

Vermögen des Landes⁷⁴

A. Vermögen	2018		2019		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	674,6	-1,2	636,1	-5,7	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	631,5	-5,7	578,2	-8,4	Nennwerte der Forderungen
= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.306,1	-3,5	1.214,3	-7,0	
B. weiteres Vermögen	2018		2019		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Vermögen der Landesbetriebe sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)	11.176,5	-4,8	10.914,5	-2,3	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	14.810,3	10,8	16.343,4	10,4	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,4	0,0	17.572,3	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12. des Vorjahrs
C. weiteres Forderungsvermögen	2018		2019		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Forderungen gegenüber dem Sondervermögen BLB NRW	893,2	-35,3	384,8	-56,9	auch in der Bilanz des testierten Jahresabschlusses enthalten
Forderungen gegenüber der NRW.BANK	1.509,1	-5,2	1.449,6	-3,9	als Nachrangdarlehen

74 Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen – aus den Anlagen zu den HHR 2018 und 2019. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist dem Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 (Vorlage 17/5301, S. 175 f.) entnommen, vgl. Tabelle 15. Differenzen durch Rundungen.

Das unter A. im Vermögensnachweis dargestellte Grundvermögen des Landes verminderte sich 2019 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 38,5 Mio. € auf rd. 636,1 Mio. €. Die Veränderung fand allein im Verwaltungsvermögen⁷⁵ statt. Das Finanzvermögen⁷⁶ blieb unverändert. Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften, die ebenfalls im Vermögensnachweis enthalten sind, verringerten sich um rd. 53,3 Mio. € auf rd. 578,2 Mio. €.

Insbesondere das unter A. genannte Vermögen lässt nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zu. Dies rührt zum einen daher, dass Teile des Vermögens des Landes nicht erfasst sind, z. B. immaterielle Vermögensgegenstände oder Vorräte. Zum anderen wird das Grundvermögen nur mit den historischen Anschaffungs- und Herstellungswerten angegeben, die keinen Bezug zum aktuellen Marktwert haben. Weiterhin werden die Forderungen nur mit dem Nennwert ausgewiesen. Dieser entspricht nach aller Erfahrung nicht dem tatsächlichen Wert, da ein Teil der Forderungen nicht einbringbar bleibt.

Das Vermögen des Landes umfasst neben dem im Vermögensnachweis aufgeführten Vermögen (A.) auch weiteres Vermögen (B.).⁷⁷ Hierzu gehören Landesbetriebe und Sondervermögen sowie die Beteiligungen. Bei Landesbetrieben und Sondervermögen handelt es sich um rechtlich unselbständige, abgesonderte Teile des Landesvermögens, sogenannte Nebenhaushalte.

Landesbetriebe und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) haben einen Wirtschaftsplan aufzustellen.⁷⁸ Sie buchen nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung.⁷⁹ Ihr Vermögen ist in der folgenden Tabelle dargestellt und ergibt sich aus den bilanzierten Aktiva des BLB NRW als teilrechtsfähiges Sondervermögen und der Landesbetriebe Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen, IT.NRW, Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW), Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen sowie Wald und Holz Nordrhein-Westfalen.

75 Das Verwaltungsvermögen umfasst Vermögen, soweit es nach seiner ursprünglichen Zweckbestimmung überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, oder nach seiner gegenwärtigen, nicht nur vorübergehenden Benutzung überwiegend Verwaltungsaufgaben dient (Art. 135 Abs. 2 Grundgesetz).

76 Das Finanzvermögen umfasst Vermögen, das der Verwaltung mittelbar durch seinen Wert dient.

77 Siehe Tabelle 12.

78 § 26 Abs. 1 LHO und § 8 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG) vom 12.12.2000 (GV. NRW. S. 754), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 184).

79 § 74 Abs. 1 LHO, § 113 LHO.

Tabelle 13

Vermögen der Landesbetriebe und des BLB NRW (in €)⁸⁰

Aktiva	31.12.2018	31.12.2019
A Anlagevermögen	10.268.794.150,88	9.965.724.140,05
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	10.576.863,24	10.038.290,22
II. Sachanlagen	10.131.041.632,30	9.832.915.767,75
III. Finanzanlagen	127.175.655,34	122.770.082,08
B Umlaufvermögen	892.245.427,59	929.355.487,65
I. Vorräte	297.042.452,68	252.585.262,16
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	595.070.688,43	676.584.117,75
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	132.286,48	186.107,74
C Rechnungsabgrenzungsposten	15.483.054,93	19.419.297,68
Bilanzsumme	11.176.522.633,40	10.914.498.925,38

Im Gegensatz zum kameralen Haushalt werden in der kaufmännischen Buchführung neben dem Grundvermögen auch immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagen, Finanzanlagen sowie das Umlaufvermögen ausgewiesen. Darüber hinaus erfolgt die Erfassung von Abschreibungen zur Darstellung der nutzungsbedingten Wertminderung. Investitionen sind der Entwicklung des Anlagevermögens zu entnehmen.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Investitionen der Landesbetriebe und des BLB NRW in das Anlagevermögen von rd. 429,4 Mio. € auf rd. 443,4 Mio. €. ⁸¹ Der größte Anteil der Investitionen entfiel hierbei mit rd. 368,0 Mio. € wieder auf den BLB NRW, obwohl hier zum Vorjahr ein Rückgang von rd. 6,4 Mio. € zu verzeichnen war. Die Investitionen in das Anlagevermögen des Landesbetriebs Straßen.NRW stiegen um rd. 59,5 % von rd. 26,1 Mio. € auf rd. 41,6 Mio. € an. Darüber hinaus stieg der Instandhaltungsaufwand des BLB NRW um rd. 61,5 Mio. € auf rd. 365,4 Mio. € an. ⁸²

Die Bestände der einzelnen Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen des Landes haben sich seit 2016 wie folgt entwickelt:

-
- 80 Verkürzte Darstellung. Summe der Bilanzwerte der Landesbetriebe und des BLB NRW. Werte für den 31.12.2020 liegen noch nicht vor.
- 81 Summe der Anlagenzugänge der Landesbetriebe und des BLB NRW. Entnommen der Entwicklung des Anlagevermögens für den Zeitraum 01.01. bis 31.12.2019.
- 82 Vorlage 17/3664, S. 12 (Lagebericht).

Tabelle 14

Bestände der Sondervermögen und Rücklagen des Landes (in T€, gerundet)⁸³

Sondervermögen und Rücklagen	Bestand an Kapitalvermögen am Ende des Rechnungsjahres			
	2016	2017	2018	2019
Haus Büren'scher Fonds	2.383,8	1.427,7	1.535,1	1.150,7
Paderborner Studienfonds	97,9	139,5	177,9	163,0
Heinrich-Hertz-Stiftung	10.057,7	10.082,8	10.098,2	10.170,9
Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds	0,0	0,0	0,0	44,0
Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen	36.282,7	25.199,3	18.071,2	14.221,1
Allgemeine Rücklage			582.500,0	2.036.701,2
Risikoabschirmung WestLB AG	927.726,6	792.917,0	1.647.393,7	879.664,0
Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds	400.687,0	401.694,2	402.019,1	402.325,7
Versorgungsrücklage	6.171.835,4			
Versorgungsfonds	4.267.007,2			
Pensionsfonds		12.011.847,6	11.898.874,7	12.746.930,3
Stärkungspaktfonds	51.181,2	126.706,0	249.616,3	252.054,0
Summe	11.867.259,5	13.370.014,0	14.810.286,2	16.343.424,8

Der Bestand der allgemeinen Rücklage stieg vom Ende des Rechnungsjahres 2018 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2019 um rd. 1,45 Mrd. € auf rd. 2,04 Mrd. € an.

Das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ verminderte sich um rd. 767,7 Mio. € auf rd. 879,7 Mio. €. Zurückzuführen ist dies auf nur geringe Zuführungen aus dem Landeshaushalt von rd. 12,1 Mio. € gegenüber Zuweisungen an den Landeshaushalt von rd. 779,9 Mio. €.⁸⁴

Der Bestand des „Pensionsfonds NRW“ wuchs durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt, die Wiederanlage der Erträge sowie Kursschwankungen im Laufe des Jahres 2019 um rd. 848,1 Mio. € auf rd. 12,75 Mrd. € an.⁸⁵

Die Beteiligungen des Landes stellten mit rd. 17,57 Mrd. € den größten Posten in der Aufstellung des Vermögens des Landes dar.⁸⁶ Hierbei handelt es sich um Anstalten des öffentlichen Rechts und Gesellschaften des Privatrechts. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unmittelbaren Beteiligungen zum 31.12.2019:⁸⁷

83 Bestände nach den HHR 2016 bis 2019, Band I, Anlage II. Der Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW weist erstmalig am Ende des Rechnungsjahres 2019 neben Kreditverbindlichkeiten ein Geldvermögen von 43.983,86 € aus. Seine Kreditverbindlichkeiten werden als Schuldenstand des Sondervermögens in Tabelle 16 ausgewiesen.

84 HHR 2019, Band I, Anlage II. Abweichungen aufgrund von Rundungsdifferenzen.

85 Vorlage 17/3534, S. 4.

86 Siehe Tabelle 12.

87 Eine Übersicht über die Beteiligungen zum 31.12.2018 kann dem Jahresbericht 2020, S. 46 f., entnommen werden.

Tabelle 15

Unmittelbare Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW) zum 31.12.2019⁸⁸

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in %	in T€	in %	in T€	in T€
Aufbaugemeinschaft Espelkamp GmbH	3.720			50,0	1.860	1.860
AVANTIS GOB N.V. (Grens-overschrijdend Bedrijventerrein Aachen-Heerlen N.V.)	4.992	25,0	1.248			1.248
BahnflächenEntwicklungsGesellschaft NRW GmbH	25	50,1	13			13
Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH	26	100,0	26			26
BEW - Das Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH	102	100,0	102			102
DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	63	5,9	4			4
Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS)	38	11,1	4			4
Deutsche Bauernsiedlung - Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung (DGL) GmbH i.L.	8.692	8,6	751			751
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH	26	25,0	6			6
Duisburger Hafen AG	46.020			66,7	30.680	30.680
DZHW - Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH	27	1,9	1			1
d-NRW AöR	1.238	80,8	1.000			1.000
Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH - EGZ	50	50,0	25			25
Erste Abwicklungsanstalt	500	48,2	241			241
Film- und Medienstiftung NRW GmbH	26	40,0	10			10
Finanzierungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kapitalerhöhung bei der WestLB AG mbH	25	100,0	25			25
Flughafen Köln/Bonn GmbH	10.821			30,9	3.348	3.348
Forschungszentrum Jülich GmbH	520	10,0	52			52
FWU - Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH	164	6,3	10			10
Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH	27	3,8	1			1
G.I.B. - Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH	26	100,0	26			26
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	2.000	21,4	429			429

88 Beteiligungen laut Beteiligungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2019 (Vorlage 17/5301, S. 175 f.). Abweichend vom Beteiligungsbericht wird der Anteil des Landes Nordrhein-Westfalen an der Portigon AG mit dem in der Finanzplanung 2020 bis 2024 (Drs. 17/11101, S. 106 ff.) genannten Wert von 346.511.195 € angegeben, der auch dem rechnerisch ermittelten Anteil (69,49 % von 498.649.007 €) entspricht.

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in %	in T€	in %	in T€	in T€
Gollwitzer-Meier-Klinik	128	60,0	77			77
Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH	200	10,0	20			20
HIS Hochschul-Informationssystem eG	1.082	0,2	2			2
ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH	25	100,0	25			25
Internationales Konversionszentrum Bonn - Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH	26	85,0	22			22
IN4climate.NRW GmbH (bis zum 02.01.2019 Expo Fortschrittmotor Klimaschutz GmbH)	25	100,0	25			25
Klink am Rosengarten im Staatsbad Oeynhausen GmbH	14.073	100,0	14.073			14.073
Koelnmesse GmbH	51.200			20,0	10.240	10.240
Krankenhausbetriebsgesellschaft Bad Oeynhausen mbH	110	50,0	55			55
Kreditanstalt für Wiederaufbau	3.750.000	4,2	156.273			156.273
Kultur Ruhr GmbH	30	51,0	15			15
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	42	2,4	1			1
Landeskrebsregister NRW gGmbH	25	100,0	25			25
Messe Düsseldorf GmbH	15.625			20,0	3.125	3.125
Neue Schauspiel - Gesellschaft mit beschränkter Haftung	50	50,0	25			25
NRW.BANK	17.000.000	100,0	17.000.000			17.000.000
NRW.Invest GmbH	26	100,0	26			26
NRW.ProjektSoziales GmbH i.L.	192	100,0	192			192
NRW.Urban GmbH	25	100,0	25			25
NRW.Urban GmbH & Co. KG	1.000	100,0	1.000			1.000
NRW.Urban Service GmbH	25	100,0	25			25
PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH	2.004	1,0	20			20
Portigon AG	498.649	69,5	346.511			346.511
PRG Propylenpipeline Ruhr GmbH & Co. KG	25	50,2	13			13
PRG Propylenpipeline Ruhr Verwaltungs-GmbH	25	50,2	13			13
Standortentwicklungsgesellschaft Vogelsang GmbH i.L.	36	33,3	12			12
START NRW GmbH	71	25,7	18			18
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH	500	100,0	500			500
ZENIT Zentrum für Innovation und Technik in Nordrhein-Westfalen GmbH	153	33,3	51			51
ZESAR - Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH	25	10,0	3			3
Summe	21.414.522		17.523.018		49.253	17.572.271

Vom Nominalwert aller Beteiligungen entfallen mit 17 Mrd. € alleine rd. 96,7 % auf die NRW.BANK. Weitere rd. 2,0 % entfallen mit rd. 346,5 Mio. € auf die Portigon AG. Gemeinsam stellen sie rd. 98,7 % der Beteiligungen des Landes.

5 Schulden des Landes



Die günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren vor 2019, in denen die Steuereinnahmen stark anstiegen und die Zinsausgaben zusehends abnahmen, sind entgegen der Empfehlung des Landesrechnungshofs nicht für eine stärkere Rückführung des Schuldenstands genutzt worden. Daher valutierte der Schuldenstand von 2016 bis 2019 relativ konstant zwischen rund 143,72 und rund 144,80 Milliarden €. (vgl. 5.1)

Bedingt durch Einnahmerückgänge und die getroffenen Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie mussten im Haushaltsjahr 2020 Kredite in einem beispiellosen Umfang aufgenommen werden. Die Nettoneuverschuldung erreichte mit rund 11,22 Milliarden € ihren bislang höchsten Wert in der Geschichte des Landes. Der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2020 stieg auf rund 155,09 Milliarden € an. (vgl. 5.1)

Mit den bisherigen Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen hat die Landesregierung eine auch nach Auffassung des Landesrechnungshofs im Grundsatz zulässige Ausnahme von der Schuldenbremse in Anspruch genommen. Im Hinblick auf etwaige weitere Kreditaufnahmen ist der Landesrechnungshof jedoch der Auffassung, dass frühestens Ende des Jahres 2021 unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden Folgen der Corona-Pandemie die Feststellung über das Vorliegen einer Ausnahmesituation für das Jahr 2022 getroffen werden sollte. (vgl. 5.2)

Der Landesrechnungshof ist ferner der Auffassung, dass der vorgesehene Tilgungszeitraum von 50 Jahren zu lang ist. Zudem sollte der Tilgungsbeginn eindeutig festgelegt werden. Um die in Zukunft erforderlichen Tilgungsbeträge aufbringen zu können, ist eine Konsolidierung des Haushalts dringend notwendig. (vgl. 5.2)

In den Kreditfinanzierungsplänen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 war eine Nettoneuverschuldung von jeweils 0 € vorgesehen. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch Kredite im Falle von Ausnahmesituationen die Nettoneuverschuldung und den Schuldenstand des Landes erhöhen. (vgl. 5.3)

5.1 Überblick

In der nachfolgenden Tabelle sind die Schulden des Landes einschließlich der Eventualverbindlichkeiten am Ende der Jahre 2019 und 2020 sowie die jeweiligen Vorjahresveränderungen gegenübergestellt:

Tabelle 16

Staatsschulden des Landes⁸⁹

A. Schulden	2019			2020		
	Ende Haushaltsjahr	Veränderung zum Vorjahr		Ende Haushaltsjahr	Veränderung zum Vorjahr	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
Kreditmarktschulden	142.695,4	-12,3	0,0	154.074,2	11.378,8	8,0
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	1.178,1	-91,2	-7,2	1.020,7	-157,4	-13,4
= Schulden des Landes (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	143.873,5	-103,4	-0,1	155.094,9	11.221,4	7,8

B. Eventualverbindlichkeiten	2019			2020		
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in %		in Mio. €	in %
Bürgschaften	882,3	-113,5	-11,4	Für 2020 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	1.045,1	-203,1	-16,3			
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	7.051,1	-43,9	-0,6			
= Eventualverbindlichkeiten des Landes (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	8.978,5	-360,5	-3,9			

weitere Schulden	2019			2020		
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in %		in Mio. €	in %
Kreditschuldenstand des BLB NRW	5.338,7	-162,0	-2,9	5.096,7	-242,0	-4,5
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“	141,1	-71,1	-33,5	70,0	-71,1	-50,4

Die Schulden des Landes sind der größte Posten der in der Schuldenübersicht nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV nachgewiesenen Verschuldung. Sie betragen am Ende des Haushaltsjahres 2019 rd. 143,87 Mrd. € und am Ende des Haushaltsjahres 2020 rd. 155,09 Mrd. €. Sie lassen sich in die Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten unterteilen.

Ihre Entwicklung stellt sich zusammen mit der haushaltsjährlichen Nettoneuverschuldung – also der Differenz zwischen den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen beim sogenannten öffentlichen Bereich⁹⁰ sowie am Kreditmarkt einerseits und den Til-

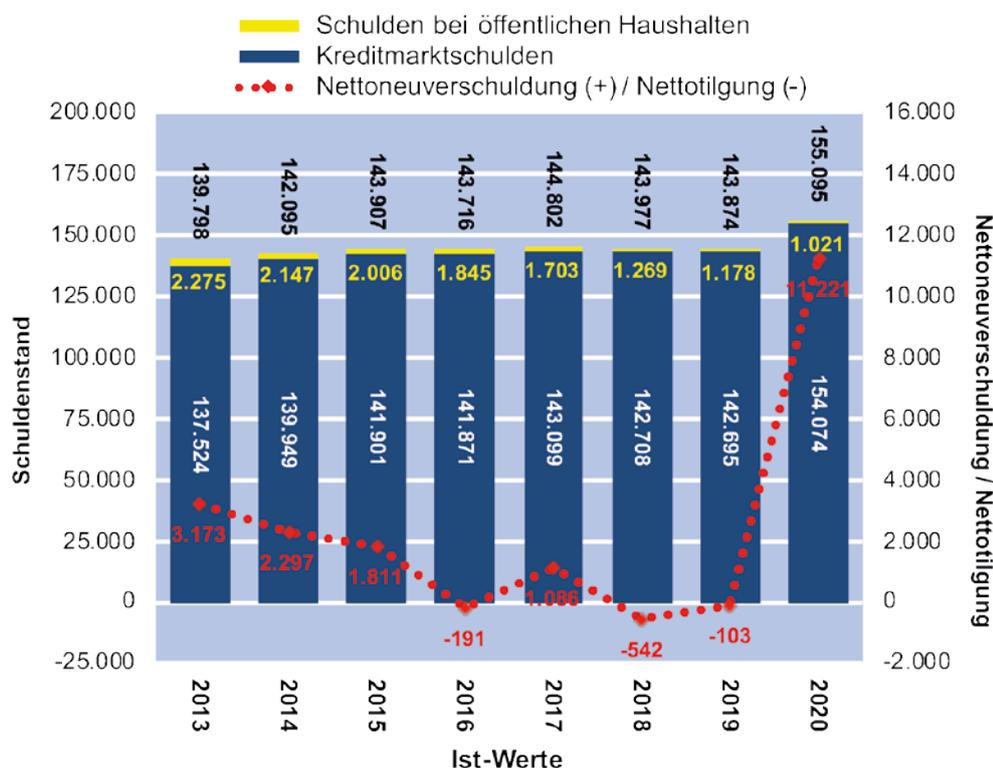
89 Differenzen durch Rundungen.

90 Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammen-schlüsse.

gungsausgaben an den öffentlichen Bereich sowie den Kreditmarkt andererseits –⁹¹ seit 2013 wie folgt dar:

Abbildung 16

Entwicklung der Schulden des Landes sowie seiner Nettoneuverschuldung und Nettotilgung (in Mio. €, gerundet)⁹²



Nach jahrzehntelangem Anstieg verblieben die Schulden des Landes in den Jahren von 2016 bis 2019 relativ konstant zwischen rd. 143,72 Mrd. € und rd. 144,80 Mrd. €. Am Ende des Haushaltsjahres 2019 betragen sie rd. 143,87 Mrd. €; davon waren rd. 142,70 Mrd. € Kreditmarktschulden.

Der LRH hatte in diesen Jahren angesichts der günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. stark angestiegene Steuereinnahmen und abnehmende Zinsausgaben, eine stärkere Rückführung des Schuldenstands empfohlen.

Im Haushaltsjahr 2020 wurden zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie Kredite in einem beispiellosen Umfang aufgenommen. Die Nettoneuverschuldung erreichte mit rd. 11,22 Mrd. € ihren bislang höchsten Wert in der Geschichte des Landes.⁹³ Die Schuldenaufnahme alleine im Jahr 2020 war damit so hoch wie in den sechs Jahren von 2012 bis 2017 insgesamt. Nach seiner Gründung im Jahr 1946 erreichte der Schuldenstand des Landes erst nach 32 Jahren im Jahr 1978 eine entsprechende Höhe.

⁹¹ Überschreiten die Tilgungsausgaben die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, wird dies als negative Nettoneuverschuldung oder Nettotilgung bezeichnet.

⁹² Nach Angaben des FM erfolgte in 2018 eine Bestandskorrektur bei den Schulden bei öffentlichen Haushalten von rd. 284 Mio. €. Schuldenstände zum Ende des Haushaltsjahres. Differenzen durch Rundungen.

⁹³ Zur Kreditfinanzierung im Landeshaushalt für die Jahre von 1961 bis 2014 siehe Vorlage 16/3064, Anlage.

5.2 Schuldenbremse

Nach der in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz, § 18a Abs. 1 LHO normierten Schuldenbremse ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichend hiervon ist gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz, § 18b Satz 1 LHO im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, mit Zustimmung des Landtags ein Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Krediten zulässig (sog. Ausnahmesituationen).

Durch § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2020 in der Fassung des NHHG 2020 wurde eine Kreditermächtigung nach § 18b LHO bis zu einem Höchstbetrag von 25 Mrd. € zur Finanzierung der Aufgaben des NRW-Rettungsschirms ausgebracht. Diese wurde mit der Corona-Pandemie begründet.⁹⁴

Mit dem HHG 2021 wurde die Kreditermächtigung von bis zu 25 Mrd. € für die Zwecke des NRW-Rettungsschirms im Haushaltsjahr 2021 unter Anrechnung der im Haushaltsjahr 2020 hierfür bereits aufgenommenen Kredite beibehalten.⁹⁵ Begründet wurde dieses Vorgehen mit dem weiteren Vorliegen der durch die Corona-Pandemie bedingten Ausnahmesituation.⁹⁶

Der LRH hält das bisherige Vorgehen mit den Regelungen der Schuldenbremse zwar im Grundsatz für vereinbar. Er gibt allerdings zu bedenken, dass die Voraussetzungen für einen Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen nach § 18b LHO zumindest jährlich zu überprüfen sind. Dies bedeutet, dass mindestens jährlich die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Falles von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigen, zu prüfen sind. Damit wäre frühestens Ende des Jahres 2021 unter Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt zu erwartenden Folgen der Corona-Pandemie die Feststellung über das Vorliegen einer Ausnahmesituation für das Jahr 2022 zu treffen. Im Gegensatz hierzu hat das FM in der Gesetzesbegründung zum HHG 2021 schon im September 2020 ausgeführt, dass die außergewöhnliche Notsituation für das Land in den Jahren 2021 und 2022 weiter andauern wird.⁹⁷ Diese Einschätzung sollte mit der Aufstellung des Haushalts 2022 überprüft werden.

Eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung besteht nicht nur im Hinblick auf das grundsätzliche Vorliegen einer Ausnahmesituation, sondern betrifft auch die Höhe der Kreditaufnahme. Eine Ausnahmesituation rechtfertigt nämlich nur insoweit eine Kreditaufnahme, wie sie die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt. Auch die aus dem NRW-Rettungsschirm über die Neuverschuldung finanzierten Maßnahmen sind daher nicht allein unter dem Aspekt politischer Zielsetzungen zu betrachten. Vielmehr tritt das Erfordernis der Zweckbindung an die Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation hinzu. Demnach sind alle eine Kreditaufnahme mindernden möglichen Einsparungen und Mehreinnahmen wahrzunehmen. Das FM hat dies im Haushaltsjahr 2020 zumindest insofern umgesetzt, als Einnahme- und Ausgabeverbesserungen i. H. v. rd. 1,1 Mrd. € auf die nach der Planung aus dem NRW-Rettungs-

94 Drs. 17/8881, S. 12 f.

95 § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 HHG 2021.

96 Drs. 17/11100, S. 33 ff.

97 Drs. 17/11100, S. 35.

schirm auszugleichenden Steuermindereinnahmen i. H. v. rd. 4,1 Mrd. € angerechnet wurden. Der LRH geht davon aus, dass dies auch im Jahr 2021 so fortgeführt wird. Darüber hinaus erwartet er zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen.

Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die zulässige Ausnahme von der Schuldenbremse, in Ausnahmesituationen den Haushalt durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen, nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse führt.

Im Übrigen verlangt § 18b Satz 2 LHO, die Kreditaufnahme mit einer Tilgungsregelung zu verbinden und die Kreditverbindlichkeiten innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2021⁹⁸ soll die Tilgung der aufgrund der Ausnahmesituation aufgenommenen Kreditmittel konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren erfolgen. Der LRH hat hierzu bereits mehrfach ausgeführt, dass er diesen Tilgungszeitraum zeitlich für zu weitgehend hält.⁹⁹ Kein anderes Bundesland hat für seine im Rahmen der Corona-Pandemie vorgesehene Kreditaufnahme einen so langen Tilgungszeitraum vorgesehen. Der LRH ist nicht zuletzt deshalb weiterhin der Ansicht, dass der Tilgungszeitraum deutlich verkürzt werden sollte.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2021 beginnt der Tilgungszeitraum im Jahr 2020. Darüber hinaus besteht bislang keine Regelung, ab wann innerhalb dieses Zeitraums mit der Tilgung begonnen werden soll. In der Begründung zum Entwurf des HHG 2021 wird lediglich ausgeführt, die Landesregierung plane für das Jahr 2024 mit einem Überschuss i. H. v. 200 Mio. €. Damit erfolge dann der Einstieg in die konjunkturgerechte Tilgung der für das Sondervermögen aufgenommenen Kredite.¹⁰⁰ Für den LRH bedarf es zu einer Tilgungsregelung im Sinne des § 18b Satz 2 LHO eines eindeutig festgelegten Tilgungsbeginns. Es darf seines Erachtens vor allem nicht sein, dass der Tilgungsbeginn an die Entwicklung des Haushalts (etwa vorhandene Haushaltsüberschüsse) oder die weitere Entwicklung der Notsituation geknüpft wird. Das würde im Extremfall bedeuten, dass gar nicht mit der Tilgung begonnen wird.

Bei einer linearen Verteilung des möglichen Verschuldungsbetrags auf den gesamten Tilgungszeitraum von 50 Jahren ergibt sich bereits ein durchschnittlicher Tilgungsbetrag von 500 Mio. € pro Jahr. Dieser würde bei der geplanten Tilgung i. H. v. 200 Mio. € im Jahr 2024 bereits deutlich unterschritten. Durch die erst im Jahr 2024 beginnende Tilgung müssen die bis einschließlich des Jahres 2023 unterbleibenden Tilgungsleistungen in späteren Jahren nachgeholt werden. Dies führt dazu, dass in den verbleibenden Jahren die durchschnittlichen Tilgungsbeträge bereits um rd. 10 % steigen.¹⁰¹ Zudem würden weitere Steigerungen der Tilgungsbeträge notwendigerweise eintreten, wenn in der Zukunft „konjunkturgerecht“ mit der Tilgung ausgesetzt oder diese verringert würde. Dies würde die Handlungsmöglichkeiten für nachfolgende Generationen finanzpolitisch ganz gravierend einengen.

Ungeachtet der vorgenannten Unwägbarkeiten weist der LRH darauf hin, dass schon der lineare jährliche Tilgungsbetrag (bei einer konsequenten Tilgung innerhalb von 50 Jahren) i. H. v. 500 Mio. € einen finanziellen Rahmen ausmachen würde, den das

98 In Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 4 HHG 2020 in der Fassung des NHHG 2020.

99 Siehe auch Stellungnahme 17/2402, S. 3, Stellungnahme 17/3148, S. 7.

100 Drs. 17/11100, S. 36.

101 Unter Berücksichtigung eines ersten Tilgungsbetrags i. H. v. 200 Mio. € im Jahr 2024 ergäbe sich für den verbleibenden Gesamttilgungsbetrag i. H. v. 24,8 Mrd. € bei einem Zeitraum von noch 45 Jahren ein linearer jährlicher Tilgungsbetrag i. H. v. rd. 551 Mio. €.

Land als Nettotilgung lediglich im Haushaltsjahr 2018 i. H. v. 541,5 Mio. € erreicht hat. Das verdeutlicht erneut die dringende Notwendigkeit der Konsolidierung des Haushalts, um die vorgesehenen Tilgungsbeträge in Zukunft überhaupt aufbringen zu können.

5.3 Unterbliebene Ausweisung einer Nettoneuverschuldung

Die Kreditfinanzierungspläne zum HHG 2020, zu den beiden NHHG 2020 und zum HHG 2021 sahen jeweils eine Nettoneuverschuldung von insgesamt 0 € vor.

Die unterbliebene Ausweisung einer Nettoneuverschuldung für den Landeshaushalt kam jedenfalls für das Haushaltsjahr 2020 nur deshalb zustande, weil die (erst im Haushaltsvollzug vom HFA bewilligten) Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen in der Haushaltsplanung nicht berücksichtigt wurden.

Im Bericht über den Kassenabschluss 2020 wies das FM zwar in den Anlagen 2 und 3 eine Nettoneuverschuldung i. H. v. rd. 11,22 Mrd. € aus, erklärte aber zugleich, dass der „allgemeine Haushalt“ ohne neue Schulden abschließe. Bei der Darstellung der Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt wurden die Schuldenaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen außen vor gelassen.¹⁰²

Der LRH weist darauf hin, dass auch die dem NRW-Rettungsschirm zugewiesenen kreditfinanzierten Mittel die Nettoneuverschuldung des Landes erhöhen. Sie erhöhen damit also nicht nur die im Landeshaushalt gebuchten Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, sondern auch den Schuldenstand des Landes.

Tatsächlich hat das Land also mit den Kreditaufnahmen für Ausnahmesituationen i. H. v. rd. 11,23 Mrd. €¹⁰³ im Haushaltsjahr 2020 eine Nettoneuverschuldung herbeigeführt. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit hält es der LRH für geboten, nicht zwischen dem „allgemeinen Haushalt“ und der Finanzierung der Aufgaben des NRW-Rettungsschirms zu differenzieren. Auf die Ausführungen in Beitrag 3 wird verwiesen.

5.4 Verschuldung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

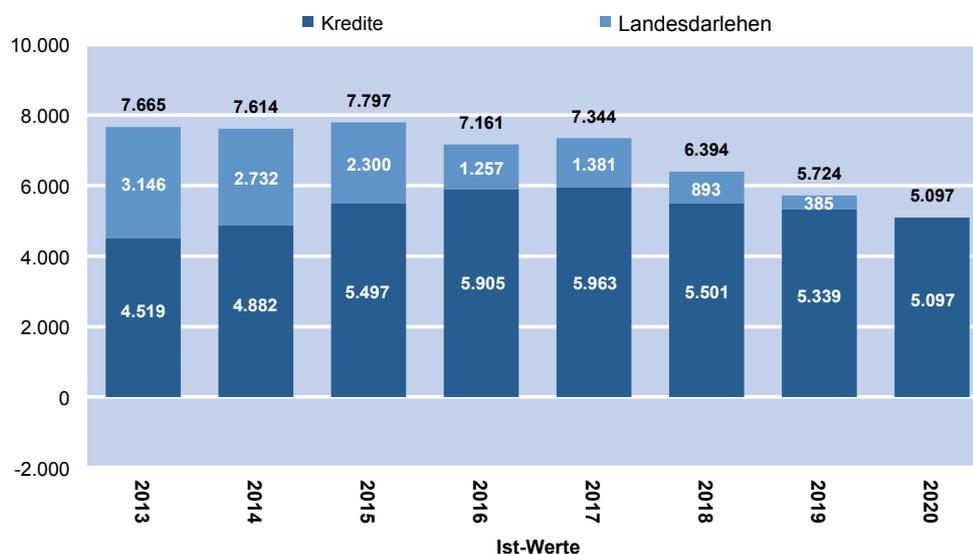
Neben dem Landeshaushalt nahm der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der seinerzeitigen Übertragung des Grundvermögens auf den BLB NRW resultierende Landesdarlehen. Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Schuldenstand des BLB NRW entwickelte sich in den letzten acht Jahren wie folgt:

¹⁰² Vorlage 17/5314, II., S. 2, und II.2.3.1, S. 5.

¹⁰³ Aus der Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen i. H. v. rd. 11,23 Mrd. € abzüglich rd. 6 Mio. € Nettotilgung von Krediten im öffentlichen Bereich ergibt sich die o. g. Nettoneuverschuldung von rd. 11,22 Mrd. €.

Abbildung 17

Entwicklung der Schulden des BLB NRW am Jahresende (in Mio. €, gerundet)



Die Abbildung veranschaulicht, dass das Landesdarlehen im Laufe der Zeit vom BLB NRW immer weiter zurückgeführt werden konnte. Am 31.12.2013 betrug es noch rd. 3,15 Mrd. €. Zum 31.12.2019 valutierte es bereits nur noch mit rd. 384,8 Mio. €. Im Jahr 2020 erfolgte schließlich die vollständige Tilgung.

Der Abbildung ist ferner zu entnehmen, dass die Kreditschulden des BLB NRW bis zum Ende des Jahres 2017 kontinuierlich auf rd. 5,96 Mrd. € zunahmen. Sie konnten allerdings danach bis zum 31.12.2020 auf rd. 5,10 Mrd. € reduziert werden.

Obwohl der BLB NRW seit 2018 mehr Schulden tilgt, als er aufnimmt, ist er dennoch in jedem Haushaltsjahr durch das jährliche HHG ermächtigt worden, neue Kredite zur Finanzierung der eigenfinanzierten Investitionen aufzunehmen. Selbst seit dem Inkrafttreten der Regelungen zur Schuldenbremse am 01.01.2020 wird an den Kreditermächtigungen des BLB NRW festgehalten.

Im Jahr 2020 nahm der BLB NRW Kredite i. H. v. 60,0 Mio. € auf und leistete Kredittilgungen in einem Umfang von rd. 302,0 Mio. €. Im Ergebnis erzielte der BLB NRW damit eine Nettokredittilgung von rd. 242,0 Mio. € und musste demzufolge die Kreditermächtigung aus dem HHG 2020 i. H. v. 300 Mio. € nicht in Anspruch nehmen. Sie gilt folglich nach § 113 Satz 1 i. V. m. § 18 Abs. 2 Satz 1 LHO für das Haushaltsjahr 2021 fort.

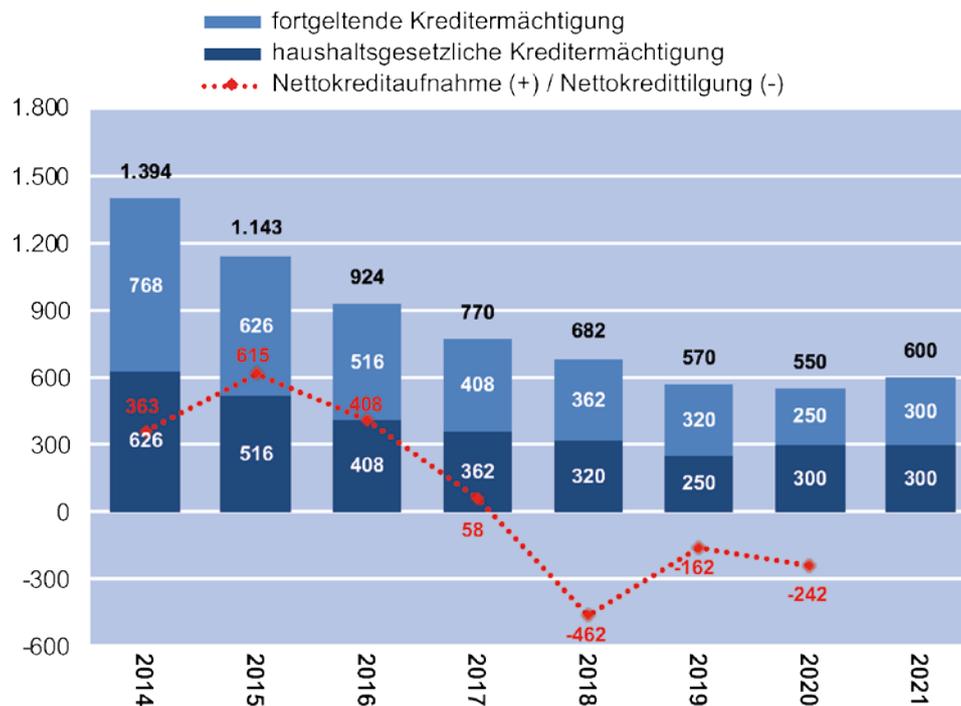
Durch das HHG 2021 erhielt der BLB NRW eine neue Kreditermächtigung von 300,0 Mio. €. Dem FM wurde auch in diesem Jahr die Befugnis erteilt, dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € zu bewilligen.

Damit verfügt der BLB NRW für 2021 über eine Gesamtkreditermächtigung in einer Höhe von bis zu 600,0 Mio. €. Zudem kann das FM dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme von bis zu 100,0 Mio. € gestatten.

Die Entwicklung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung, der für das jeweilige Haushaltsjahr fortgeltenden Kreditermächtigung und der Nettokreditaufnahme bzw. Nettokredittilgung des BLB NRW stellt sich für die Jahre ab 2014 wie folgt dar:¹⁰⁴

Abbildung 18

Entwicklung der Kreditermächtigungen sowie der Nettokreditaufnahme und Nettokredittilgung des BLB NRW (in Mio. €, gerundet)



Der LRH sieht die Kreditermächtigung und die damit ermöglichten Kreditaufnahmen des BLB NRW kritisch. Es gelten weiterhin die Bedenken, die er in der Stellungnahme zur Änderung der LHO geäußert hat.¹⁰⁵ So ist u. a. zu vergegenwärtigen, dass die Schulden des BLB NRW (als Sondervermögen des Landes) dem Land zuzurechnen sind. Durch Kreditaufnahmen des BLB NRW kann folglich der Schuldenstand des Landes erhöht werden. Auf diese Weise wird dem BLB NRW die Möglichkeit einer Kreditaufnahme zugestanden, die nur der Begrenzung durch die Investitionsausgaben unterliegt. Es handelt sich insoweit um eine Fortführung des alten Rechts. Damit wird der Grundgedanke der Schuldenbremse konterkariert.

¹⁰⁴ Daten nach Angaben des BLB NRW. Die Nettokreditaufnahme und die Nettokredittilgung berücksichtigen nicht die Tilgungsausgaben an das Land für das Darlehen, das dem BLB NRW als Wertersatz für die überlassenen Grundstücke gewährt wurde.

¹⁰⁵ Stellungnahme 17/1977, S. 7 f.

6 Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern



Nachdem das Land in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 Finanzierungsüberschüsse von rund 1,05 Milliarden € und rund 1,74 Milliarden € erzielt hatte, schloss das Haushaltsjahr 2020 mit einem erheblichen Finanzierungsdefizit von rund 11,71 Milliarden € ab. Es ist im Wesentlichen auf Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt zurückzuführen. (vgl. 6.1)

Auch andere Haushaltskennziffern zeigen die deutliche Zuspitzung der Haushaltslage im Haushaltsjahr 2020 auf. So verschlechterten sich von 2019 nach 2020 die Steuerfinanzierungsquote und die Kreditfinanzierungsquote sowie das Verhältnis der Schulden zu den erzielten Steuereinnahmen. (vgl. 6.1)

Im Ländervergleich vor dem Beginn der Corona-Pandemie zeigt sich, dass in den Jahren von 2010 bis 2019 alle Länder ihre Steuerfinanzierungsquote verbessern konnten und Nordrhein-Westfalen mit dem in 2019 erreichten Wert leicht über dem Länderdurchschnitt lag. Ferner konnte das Land seine Personalausgabenquote bis 2019 sichtlich verringern. Einige große Flächenländer verzeichneten in 2019 eine deutlich höhere Personalausgabenquote. (vgl. 6.2)

Bei den schuldenorientierten Kennziffern stand das Land im Jahr 2019, also vor Beginn der Corona-Pandemie, allerdings im Ländervergleich schlechter da. So wies es nur eine sehr geringe Nettokredittilgung pro Einwohner und die höchste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich mit den anderen großen Flächenländern auf. (vgl. 6.2)

6.1 Finanzierungssaldo und Kennziffern im Zeitreihenvergleich

Einen Rückschluss auf die finanzielle Lage des Landeshaushalts gibt der Finanzierungssaldo. Er ist ein Indikator dafür, inwieweit der Haushalt in einem Jahr im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss).

Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, haushaltstechnischen Verrechnungen und Überschüssen aus Vorjahren) und den bereinigten Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Tilgungen an den Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren).

Die Berechnung der bereinigten Einnahmen, der bereinigten Ausgaben und des Finanzierungssaldos mit den Ist-Werten für die Haushaltsjahre 2017 bis 2020 und mit den Soll-Werten für das Jahr 2021 zeigt die nachstehende Tabelle. Auf die Darstellung der Finanzplanungsjahre 2022 bis 2024 wurde verzichtet, da die Finanzplanung

(obwohl in der Zeit der Corona-Pandemie erstellt) die Corona-Pandemie nicht umfassend berücksichtigt. Dies gilt auch für das dargestellte Soll 2021:¹⁰⁶

Tabelle 17

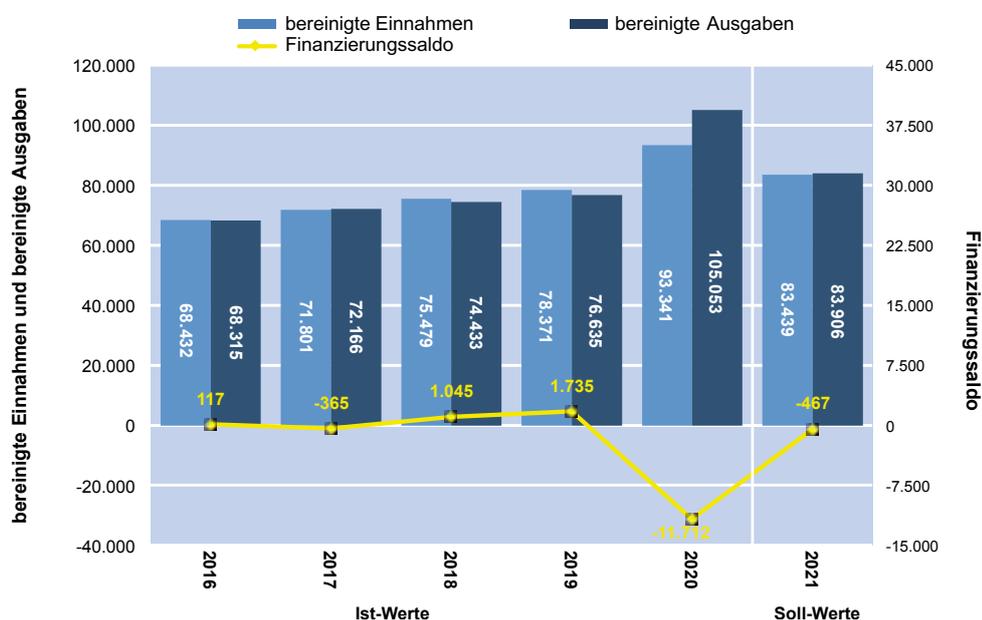
Berechnung der bereinigten Einnahmen, der bereinigten Ausgaben und des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung		Ist 2017	Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021
	Gesamteinnahmen	73.038,0	75.095,8	78.366,2	105.342,4	84.117,4
./.	Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32)	1.227,6	-391,2	-12,2	11.378,8	145,0
./.	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	0,0	0,0	0,0	611,9	526,5
./.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	9,6	8,4	7,6	10,9	7,0
=	Bereinigte Einnahmen	71.800,8	75.478,6	78.370,8	93.340,8	83.438,9
	Veränderung der bereinigten Einnahmen zum Vorjahr in %	4,9	5,1	3,8	19,1	-10,6
	Gesamtausgaben	73.038,0	75.095,8	78.366,2	105.342,4	84.117,4
./.	Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./.	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	862,9	652,7	1.721,2	278,7	205,0
./.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	9,1	9,7	9,5	10,6	6,3
=	Bereinigte Ausgaben	72.166,1	74.433,5	76.635,5	105.053,1	83.906,1
	Veränderung der bereinigten Ausgaben zum Vorjahr in %	5,6	3,1	3,0	37,1	-20,1
	Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen abzgl. bereinigte Ausgaben)	-365,3	1.045,1	1.735,4	-11.712,3	-467,2

In der folgenden Abbildung ist die Entwicklung der bereinigten Einnahmen, der bereinigten Ausgaben und des Finanzierungssaldos aufgezeigt:

106 Im verabschiedeten Haushalt 2021 wurden im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nur die Zuführungen aus dem NRW-Rettungsschirm zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen und zur Finanzierung der Aufstockung der Finanzausgleichsmasse für Kommunen sowie die Weiterleitung an die Kommunen berücksichtigt. Die Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2024 berücksichtigt nur die Zuführung zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Jahr 2022. Weitere Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, insbesondere die für Berechnung des Finanzierungssaldos wesentlichen Einnahmen aus Schuldenaufnahmen zur Finanzierung des NRW-Rettungsschirms, wurden nicht berücksichtigt.

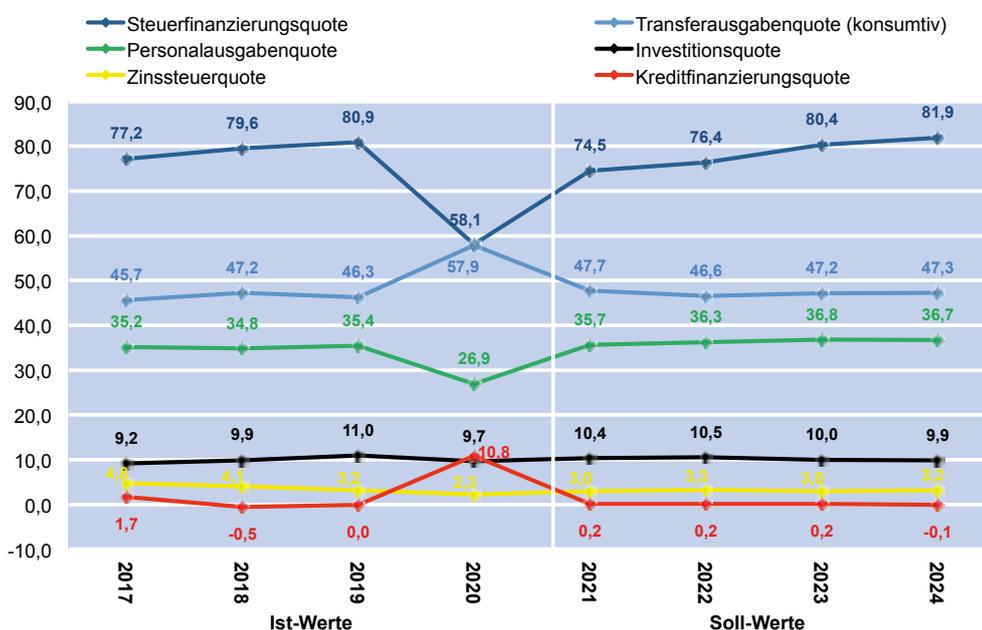
Abbildung 19

Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben sowie des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)

Bis zum Jahr 2019 verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Landeshaushalts zusehends. Nach einem Finanzierungsdefizit von rd. 365,3 Mio. € im Haushaltsjahr 2017 wurde ein Jahr später ein Finanzierungsüberschuss i. H. v. rd. 1,05 Mrd. € verzeichnet. Nach einem erneuten Finanzierungsüberschuss im Haushaltsjahr 2019 von rd. 1,74 Mrd. € ergab sich allerdings für das Haushaltsjahr 2020 ein Rekord-Finanzierungsdefizit von rd. 11,71 Mrd. €. Dies entsprach im Wesentlichen den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt von rd. 11,38 Mrd. € und den Rücklagenentnahmen von rd. 611,9 Mio. €.

Anhand der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts lassen sich auch weitere Haushaltskennziffern ermitteln. Die Entwicklung einiger bedeutender Haushaltskennziffern ist nachstehend für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2017 bis 2020 und im Hinblick auf die aufgezeigte Entwicklung auch für die Planungsjahre 2021 bis 2024 dargestellt:

Abbildung 20

Entwicklung von Haushaltskennziffern aus Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts (in %)

Die für das Jahr 2020 angegebenen Werte beinhalten allerdings die in Beitrag 3.3.2 dargestellte doppelte Berücksichtigung von Ausgaben. Hierdurch entstand im Haushaltsvollzug 2020 ein höheres Haushaltsvolumen. Die um diesen Effekt bereinigten Quoten sind im Folgenden ebenfalls im Vergleich dargestellt, um einen sachgerechten Kennziffernvergleich mit den anderen Ländern zukünftig zu ermöglichen.

Die Steuerfinanzierungsquote ist der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben und zeigt damit an, in welchem Umfang diese Ausgaben steuerfinanziert sind. Sie erhöhte sich bis zum Jahr 2019 bis auf rd. 80,9 % und erreichte damit fast das Niveau, wie es vor der Finanzkrise im Jahr 2008 mit rd. 82,3 % vorgelegen hat. Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2020 brach die Steuerfinanzierungsquote dramatisch auf rd. 58,1 % ein. Bei einer Herausrechnung der Ausgaben für die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 11,81 Mrd. € verbessert sich die Steuerfinanzierungsquote von rd. 58,1 % auf rd. 65,5 %.

Genauso wie bei der Steuerfinanzierungsquote werden bei der Transferausgabenquote (konsumtiv), der Personalausgabenquote und der Investitionsquote die bereinigten Ausgaben als Divisor zugrunde gelegt. Die Kennziffern geben also an, welchen prozentualen Anteil die jeweiligen Ausgaben an den bereinigten Ausgaben haben. Mit rd. 46,3 % hatten die konsumtiven Transferausgaben im Jahr 2019 einen hohen Anteil an den bereinigten Ausgaben. Dieser Anteil stieg 2020 auf rd. 57,9 %. Die Transferausgabenquote (konsumtiv) verringert sich ohne die Doppeleffekte von rd. 57,9 % auf rd. 52,5 %.

Die Personalausgabenquote verminderte sich bei einem Vergleich dieser beiden Jahre von rd. 35,4 % auf rd. 26,9 %. Dagegen fällt die Personalausgabenquote ohne die Doppeleffekte nur auf rd. 30,4 %.

Die Investitionsquote stieg bis 2019 auf rd. 11,0 % an und verringerte sich 2020 auf rd. 9,7 %. Sie verändert sich ohne Doppeleffekte auf rd. 10,9 %.

Die Zinssteuerquote ist definiert als prozentualer Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen. Das Land verzeichnete im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2020 eine – auch bedingt durch die insoweit zu verrechnenden Agio-Einnahmen – geringe Zinssteuerquote von rd. 2,3 %. Für 2019 betrug sie noch rd. 3,2 %. In den letzten elf Jahren hat sich die Quote bei zunehmenden Steuereinnahmen und sinkenden Zinsausgaben erheblich reduziert. 2009 belief sie sich noch auf rd. 12,0 %. Insoweit konnte ein immer größer gewordener Steuereinnahmanteil zur Finanzierung von öffentlichen Ausgaben und in den Jahren 2016, 2018 und 2019 auch zu einem geringen Teil zur Schuldentilgung verwendet werden. Die Zinssteuerquote ändert sich durch die Doppeleffekte nicht.

Die Kreditfinanzierungsquote gibt den prozentualen Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben wieder. Im Jahr 2018 wies sie aufgrund der Nettotilgung von Schulden am Kreditmarkt einen negativen Wert von rd. -0,5 % auf. Sie stieg im Jahr 2019 auf rd. 0,0 % und erhöhte sich in 2020 deutlich auf rd. 10,8 %. Damit wurde etwa jeder zehnte ausgegebene Euro durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen finanziert. Die Kreditfinanzierungsquote verschlechtert sich und beträgt ohne Doppeleffekte rd. 12,2 % anstatt rd. 10,8 %.

Zusammenfassend ergeben sich Differenzen zwischen den verschiedenen Quoten. Diese wirken sich möglicherweise im Ländervergleich für das Jahr 2020 aus. Im Übrigen bildet die Bereinigung um die Doppeleffekte die Grundlage eines Zeitreihenvergleiches.

Tabelle 18

Veränderung der Werte bei den Haushaltskennziffern

Haushaltskennziffer	Werte nach den Daten des Kassenabschlusses für das Haushaltsjahr 2020	Werte ohne die Ausgaben für die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm
Steuerfinanzierungsquote	58,1 %	65,5 %
Transferausgabenquote (konsumtiv)	57,9 %	52,5 %
Personalausgabenquote	26,9 %	30,4 %
Investitionsquote	9,7 %	10,9 %
Kreditfinanzierungsquote	10,8 %	12,2 %

Wegen der beabsichtigten Fortführung der Zahlungsbewegungen zwischen dem NRW-Rettungsschirm und dem Landeshaushalt ist auch zumindest in 2021 mit veränderten Werten bei den Haushaltskennziffern zu rechnen.

Für die Jahre 2021 bis 2024 in Abbildung 20 ergibt sich für alle Kennziffern über den Zeitraum eine tendenzielle Verbesserung oder zumindest keine Verschlechterung. Wesentlicher Grund hierfür dürfte das weitgehende Ausblenden der Corona-Pandemie durch die Landesregierung in der Planung sein.¹⁰⁷ Schon für das Jahr 2021 besteht eine noch verbliebene Kreditemächtigung für den NRW-Rettungsschirm i. H. v.

107 Auf Fußnote 106 wird verwiesen.

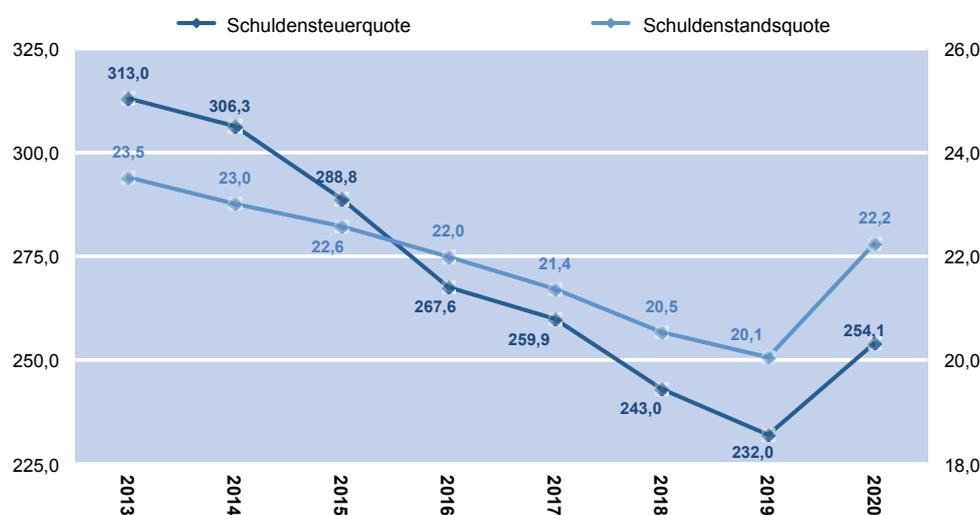
mehr als 13 Mrd. €. Jede Inanspruchnahme dieser Ermächtigung und die Ausgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie führen zu einer Veränderung der Kennziffern.

Neben den Kennziffern, die sich anhand der Einnahmen und Ausgaben des Landeshaushalts berechnen lassen, liefern auch Kennziffern über den Schuldenstand wichtige Erkenntnisse über die finanzielle Situation des Landes.

Nachstehend ist die Entwicklung der prozentualen Anteile des Schuldenstandes des Landes an den Steuereinnahmen (Schuldensteuerquote) und am Bruttoinlandsprodukt des Landes (Schuldenstandsquote) aufgezeigt:

Abbildung 21

Entwicklung der Schuldensteuerquote und der Schuldenstandsquote (in %)



Beide Kennziffern sind Indikatoren dafür, inwiefern das Land finanzwirtschaftlich in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen. Bei der Schuldensteuerquote wird der Schuldenstand den tatsächlich erzielten Steuereinnahmen gegenübergestellt. Betrag die Schuldensteuerquote im Jahr 2013 bei Schulden von rd. 139,80 Mrd. € und Steuereinnahmen von rd. 44,67 Mrd. € noch rd. 313,0 %, reduzierte sie sich bis 2019 wegen gestiegener Steuereinnahmen auf rd. 232,0 %. Trotz dieser positiven Entwicklung hätte selbst ein doppelt so hohes Aufkommen an Steuereinnahmen wie im Rekord-Steuerjahr 2019 nicht ausgereicht, um die Schulden des Landes ablösen zu können. 2020 stieg die Schuldensteuerquote durch den zunehmenden Schuldenstand und die gesunkenen Steuereinnahmen auf rd. 254,1 % an.

Bei der Schuldenstandsquote wird als Bezugsgröße das nominale Bruttoinlandsprodukt eines Jahres, also die Wirtschaftskraft des Landes, verwendet. Bei einer größer werdenden Wirtschaftskraft kann davon ausgegangen werden, dass die jährlich generierbaren Einnahmen des Landes (insbesondere Steuern) potenziell höher ausfallen. Je höher die jährlichen Einnahmen sind, desto höher ist auch die Finanzkraft des Landes und damit seine Fähigkeit, die angefallenen Schulden zu bedienen. Von 2013 bis 2019 hatte das Land eine rückläufige Schuldenstandsquote. Sie verringerte sich in dieser Zeit von rd. 23,5 % bis auf rd. 20,1 %. In 2020 stieg sie auf rd. 22,2 %.

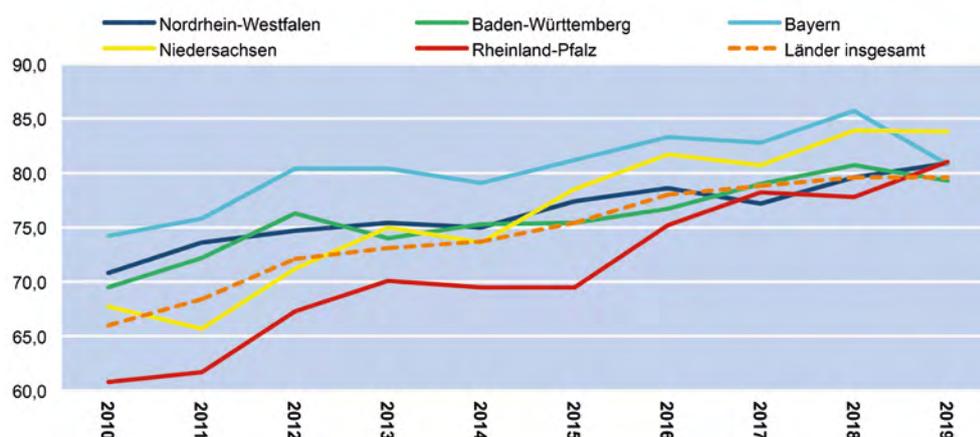
6.2 Kennziffern im Ländervergleich

In der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes werden regelmäßig einige Kennziffern im Ländervergleich als Zeitreihen aufgeführt. Nachstehend werden daraus die Steuerfinanzierungsquote als eine einnahmenorientierte Kennziffer, die Personalausgabenquote als eine ausgabenorientierte Kennziffer und die Nettokreditaufnahme je Einwohner sowie die Pro-Kopf-Verschuldung als zwei schuldenorientierte Kennziffern von NRW im Vergleich mit den anderen großen Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz für den Zeitraum 2010 bis 2019¹⁰⁸ betrachtet:

Abbildung 22

Steuerfinanzierungsquoten ausgewählter Länder und Länder insgesamt¹⁰⁹

Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben in %



Bis zum Jahr 2019 stieg die Steuerfinanzierungsquote für NRW an. Alle Länder konnten von 2010 bis 2019 ihre Steuerfinanzierungsquote ebenfalls verbessern. Mit rd. 80,9 % in 2019 lag die Steuerfinanzierungsquote von NRW leicht über dem Durchschnitt aller Länder von rd. 79,6 %. Bayern und Rheinland-Pfalz wiesen eine ähnlich hohe Steuerfinanzierungsquote wie NRW auf. Die Steuerfinanzierungsquote Baden-Württembergs lag mit rd. 79,3 % etwas darunter und die von Niedersachsen mit rd. 83,8 % darüber. Auffällig ist, dass die Steuerfinanzierungsquote der Ländergesamtheit von 2010 nach 2019 stärker zugenommen hat, nämlich um rd. 13,6 Prozentpunkte, als die Steuerfinanzierungsquote von NRW (rd. 10,1 Prozentpunkte).

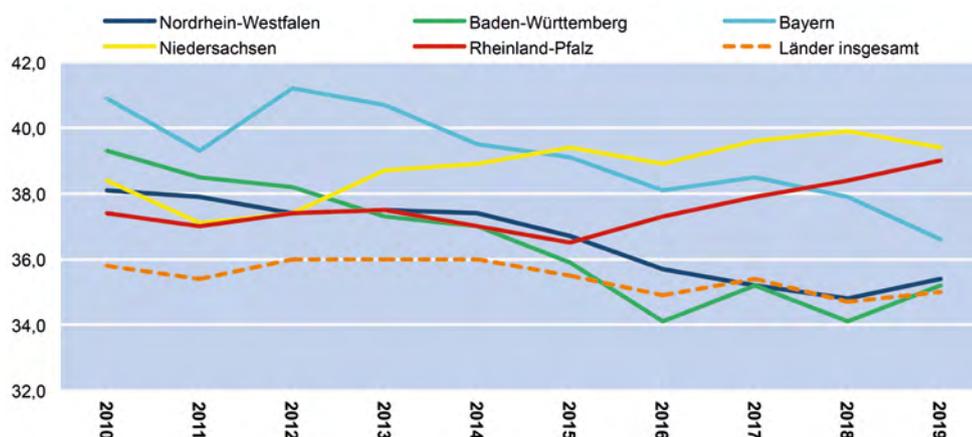
¹⁰⁸ Finanzstatistische Daten für die Jahre 2020 ff. stehen noch nicht zur Verfügung.

¹⁰⁹ Drs. 17/11101, S. 55.

Abbildung 23

Personalausgabenquoten ausgewählter Länder und Länder insgesamt¹¹⁰

Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben in %

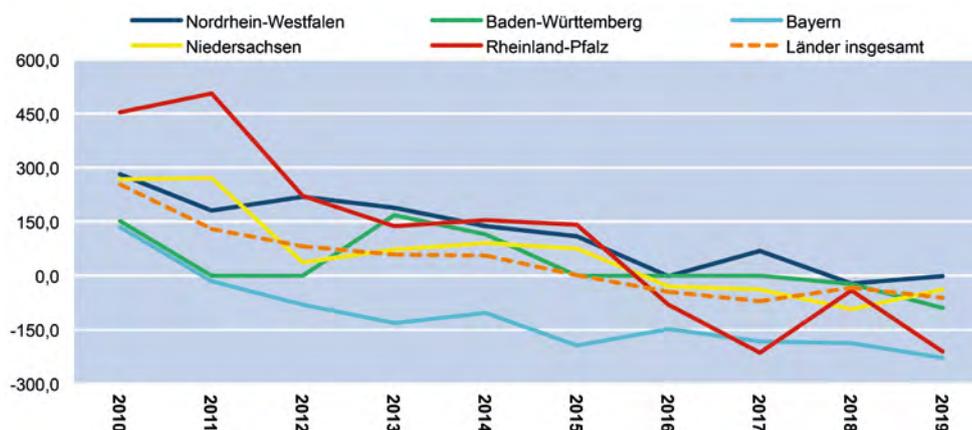


Die Personalausgabenquote von NRW hat sich seit 2010 sichtlich verringert. Mit rd. 35,4 % wies sie im Jahr 2019 einen ähnlich hohen Wert auf wie der Durchschnitt aller Länder und Baden-Württemberg. Die übrigen drei großen Flächenländer verzeichneten 2019 eine deutlich höhere Personalausgabenquote. Ihre Personalausgaben nahmen folglich einen größeren Anteil an ihren bereinigten Ausgaben ein.

Abbildung 24

Nettokreditaufnahme ausgewählter Länder und Länder insgesamt¹¹¹

In € je Einwohner

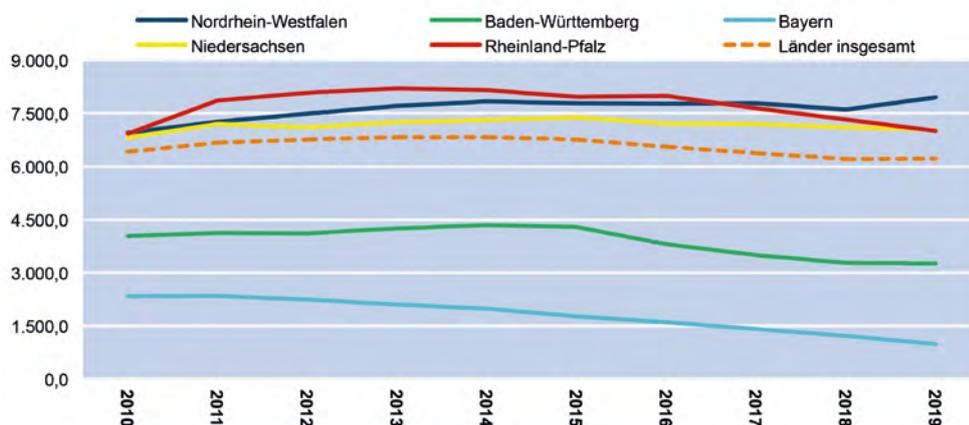


Die Nettokreditteilung (negative Nettokreditaufnahme) im Haushaltsjahr 2019 von rd. 12,2 Mio. € ergab auf die rd. 17,9 Mio. Einwohner von NRW verteilt eine Nettokreditteilung von weniger als 1 € pro Einwohner. Damit war NRW schlechter als der Länderdurchschnitt mit einer Nettokreditteilung von rd. 62 € pro Einwohner. Die vier anderen großen Flächenländer verzeichneten sämtlich höhere Nettokreditteilungen pro Einwohner. Bayern und Rheinland-Pfalz hatten mit einer Nettokreditteilung von rd. 228 € und rd. 210 € pro Einwohner wesentlich bessere Werte. Auch in den Vorjahren war die auf die Einwohneranzahl bezogene Nettokreditaufnahme von NRW schlechter als die der Ländergesamtheit.

110 Drs. 17/11101, S. 61.

111 Drs. 17/11101, S. 116.

Abbildung 25

Pro-Kopf-Verschuldung ausgewählter Länder und Länder insgesamt¹¹² (in €, gerundet)

Die Abbildung zeigt, dass NRW nicht nur absolut, sondern auch bei einer Pro-Kopf-Betrachtung eine vergleichsweise hohe Verschuldung aufweist. In 2019 lag die Pro-Kopf-Verschuldung von NRW bei rd. 7.959 €. Bayern und Baden-Württemberg wiesen mit rd. 989 € und rd. 3.260 € eine deutlich geringere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Selbst Rheinland-Pfalz, das noch bis 2016 eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung vorwies, lag 2019 mit rd. 7.007 € merklich unter dem Wert von NRW.

112 Drs. 17/11101, S. 120.

7 Fazit



Die Haushaltslage des Landes hat sich im Jahr 2020 dramatisch verschlechtert. Der nun erreichte Rekordschuldenstand stellt eine erhebliche Belastung dar und damit eine Gefahr für künftige Handlungsspielräume des Landes. Der Landesrechnungshof hält es daher für zwingend erforderlich, alle Ausgaben des Landes auf den Prüfstand zu stellen, um Einsparungen zu erzielen und damit zeitnah die Reduzierung des außerordentlich hohen Schuldenstandes anzugehen. Daneben sind auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation zu prüfen.

Das Land ist in das erste Jahr der Schuldenbremse mit einer Haushaltslage gestartet, die von einer über Jahre hinweg unterbliebenen Konsolidierung geprägt war: Die Ausgaben des Landes sind in der Vergangenheit stetig angestiegen. Einsparungen im Landeshaushalt, die der LRH in der Vergangenheit wiederholt angemahnt hatte, sind bislang weitestgehend ausgeblieben. Obwohl mit der positiven Gesamtwirtschaftslage, begleitet von sprudelnden Steuereinnahmen sowie anhaltend niedrigen Zinssätzen, beste Voraussetzungen für eine nachhaltig wirkende Haushaltspolitik bestanden, wurde der Schuldenabbau nur äußerst zögerlich angegangen. Stattdessen wurden Haushaltsmittel einer allgemeinen Rücklage zugeführt, um diese in den Folgejahren nach Bedarf verwenden zu können.

Nach einer ersten Entnahme im Jahr 2020 (rd. 611,9 Mio. €) sind auch für die Jahre 2021 bis 2023 weitere Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage (rd. 526,5 Mio. € in 2021, 200 Mio. € in 2022 und 682 Mio. € in 2023) vorgesehen, die dafür eingeplant werden, zunehmende Ausgaben auch ohne – unter dem Regime der Schuldenbremse nicht mehr mögliche – Einnahmen aus Krediten zu finanzieren.

Wie aufgrund der Corona-Pandemie und der damit einhergehenden Maßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren und mittelbaren Folgen zu erwarten, hat sich die Haushaltslage des Landes ab dem Frühjahr 2020 dramatisch verschlechtert: Allein in 2020 hat das Land mit rd. 11,22 Mrd. € so viele Schulden neu aufgenommen wie in den ersten 32 Jahren seiner nunmehr 75-jährigen Geschichte insgesamt.

Der ohnehin hohe Schuldenstand des Landes von rd. 143,87 Mrd. € erhöhte sich damit auf rd. 155,09 Mrd. €.

Das vom Land zur Bewältigung der Corona-Pandemie in 2020 eingerichtete Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“ mit einem kreditfinanzierten Volumen von bis zu 25 Mrd. € wurde in 2020 mit rd. 11,23 Mrd. €¹¹³ befüllt. Davon wurden 5,33 Mrd. € für vom HFA beschlossene Maßnahmen des Landes und rd. 2,90 Mrd. € zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen im „allgemeinen Haushalt“ (insgesamt rd. 8,23 Mrd. €) verbraucht.

Angesichts des zuletzt genannten Umstands ist die Aussage des FM im Bericht über den Kassenabschluss 2020 zumindest irreführend, dass der „allgemeine Haushalt“

113 Aus der Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen i. H. v. rd. 11,23 Mrd. € abzüglich rd. 6 Mio. € Nettotilgung von Krediten im öffentlichen Bereich ergibt sich die o. g. Netto-neuverschuldung von rd. 11,22 Mrd. €.

ohne neue Schulden abschließen.¹¹⁴ Dabei berücksichtigt das FM nämlich nicht, dass der Ausgleich der Steuermindereinnahmen über den NRW-Rettungsschirm kreditfinanziert wurde. Daran ändert auch nichts, dass der Ausgleich der Steuermindereinnahmen in dem Bericht über den Kassenabschluss vom FM im „allgemeinen Haushalt“ als „Einnahmen aus Zuweisungen“ deklariert wurde¹¹⁵.

Das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot und die Regelungen der Schuldenbremse gebieten es, dass der Rückgriff auf den kreditfinanzierten NRW-Rettungsschirm nur als ultima ratio in Betracht zu ziehen ist. Denn auch hier gilt der Grundsatz, dass alle notwendigen, auch pandemiebedingten Ausgaben zunächst aus dem „allgemeinen Haushalt“ und den dort vorhandenen Möglichkeiten finanziert werden sollten. Daher sieht der LRH eine unverzügliche vollumfängliche Auflösung der allgemeinen Rücklage zur Reduzierung der Kreditaufnahmen im Falle der Ausnahmesituation als dringend erforderlich an.

Denn schließlich ist auch das kreditfinanzierte Volumen des NRW-Rettungsschirms i. H. v. bis zu 25 Mrd. € endlich. Über die im Jahr 2020 verbrauchten rd. 8,23 Mrd. € hinaus wurden bis zum 14.06.2021 bereits folgende Beträge dem Landeshaushalt zugeführt und dort verwandt:

- 1,1 Mrd. € Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes 2021
- 1,1 Mrd. € Ausgaben zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen 2021
- 0,2 Mrd. € Ausgaben zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse

Danach hat der NRW-Rettungsschirm noch ein verfügbares Volumen von 14,3 Mrd. €¹¹⁶. Hiervon sind bereits rd. 8,4 Mrd. € durch Maßnahmen, die bei dem HFA als Corona-Maßnahmen angemeldet und von diesem freigegeben wurden, oder durch Veranschlagung im Haushaltsplan gebunden.¹¹⁷ Damit verbleiben noch aktuell rd. 5,9 Mrd. € des Gesamtvolumens, wobei die Pandemielage nach wie vor besteht und insbesondere das Ausmaß der mittelbaren Folgen für die Wirtschaft und die konjunkturelle Lage nicht kalkulierbar ist.

In diesem Zusammenhang weist der LRH besonders darauf hin, dass die Mittel des NRW-Rettungsschirms ausschließlich zur Bekämpfung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie vorgesehen sind. Parlament und Regierung dürfen daher angesichts des zur Verfügung gestellten Sondervermögens nicht der Versuchung erliegen, wünschenswerte und vielleicht auch ansonsten notwendige, aber nicht coronabedingte Maßnahmen zu finanzieren. Alle Maßnahmen, die aufgrund der Ausnahmesituation auch unter dem Regime der neuen Schuldenregelung kreditfinanziert werden dürfen, sind daher nicht allein unter dem Aspekt politischer Zielsetzungen zu betrachten. Vielmehr tritt das Erfordernis der Zweckbindung an die Bewältigung der Ausnahmesituation hinzu. Das bedeutet, dass in jedem einzelnen Haushaltsjahr und bei jeder einzelnen Maßnahme der Verursachungszusammenhang zwischen der Co-

114 Vorlage 17/5314, II., S. 2.

115 Vorlage 17/5314, II.2.2, S. 4.

116 Differenz durch Rundungen.

117 Rd. 4,2 Mrd. € für Corona-Maßnahmen des Landes, rd. 3,5 Mrd. € zum Ausgleich von Steuermindereinnahmen – obgleich dieser Betrag aufgrund der Einnahmeerwartung nach der Mai-Steuerschätzung 2021 auch geringer ausfallen könnte – und rd. 0,7 Mrd. € zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse.

rona-Pandemie, den Ausgaben und einer dadurch verursachten Neuverschuldung transparent dargelegt, nachweislich gegeben sein und festgestellt werden muss.¹¹⁸

Jede nach diesen Maßstäben nicht dem Zweck des NRW-Rettungsschirms entsprechende, aber aus ihm finanzierte Maßnahme stellt damit zugleich einen Verstoß gegen die Regelungen der Schuldenbremse dar.

Auch im Hinblick auf die Höhe der Kreditaufnahme zur Befüllung des NRW-Rettungsschirms weist der LRH darauf hin, dass bei der Aufstellung des Nachtragshaushalts 2020 und des Haushalts 2021 nicht erkennbar ist, dass die Landesregierung Anstrengungen unternommen hat, konkrete Einsparmöglichkeiten im „allgemeinen Haushalt“ zu identifizieren, um damit Maßnahmen zur Bekämpfung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie zu finanzieren.

Neben der bereits angesprochenen vollumfänglichen Auflösung der allgemeinen Rücklage sind schließlich auch im Haushaltsvollzug ggf. anfallende Haushaltsverbesserungen und nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen konsequent zur Kompensation der Steuermindereinnahmen und damit zu einer Verringerung der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm heranzuziehen.¹¹⁹ Rein vorsorglich weist der LRH darauf hin, dass eine weitere Zuführung zur allgemeinen Rücklage rechtlichen Bedenken begegnet und unterbleiben sollte.

Zur Stabilisierung und Verbesserung der Haushaltslage fordert der LRH demzufolge,

- die allgemeine Rücklage sofort aufzulösen, um die weitere Kreditaufnahme zu verringern,
- Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm nur insoweit in Anspruch zu nehmen, wie Mittel im „allgemeinen Haushalt“ nicht generiert werden können,
- Mittel aus dem NRW-Rettungsschirm ferner nur in Anspruch zu nehmen, wenn der Verursachungszusammenhang zwischen den beabsichtigten Ausgaben und der Corona-Pandemie belegt ist,
- den Schuldenstand zeitnah und substanziell zu reduzieren, wobei für die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgenommenen Kredite ein Tilgungsplan aufzustellen ist, der mit eindeutigen zeitlichen sowie betragsmäßigen Vorgaben ausgestaltet ist, und
- insgesamt eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik vorzunehmen, um eine Reduzierung des außerordentlich hohen Schuldenstandes angehen zu können, und auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation zu prüfen.

Der LRH empfiehlt dem Landtag, die tatsächliche Verausgabung der aus dem NRW-Rettungsschirm bewilligten Mittel weiterhin eng zu begleiten und neue Mittel nur zu bewilligen, soweit vorhandene hierzu nicht herangezogen werden können.

Nur mithilfe einer nachhaltigen Finanzpolitik kann das Land dauerhaft und auch in künftigen Krisen handlungs- und leistungsfähig bleiben.¹²⁰ Der Weg zurück in die Normalität nach der Pandemie heißt konkret für NRW, dass die seit Jahren für dringend notwendig erachtete Konsolidierung des Haushalts alternativlos und unaufschiebbar ist.

118 Vgl. insoweit: Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Hildesheimer Erklärung vom 21.09.2020, a.a.O.

119 Stellungnahme 17/3148, S. 4.

120 Vgl. Hildesheimer Erklärung, a.a.O.

