



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2021

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2020

Kurzfassung

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)

Druck: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Redaktionsschluss: 30.06.2021

Die Nutzung der Bilder dieser Broschüre durch Dritte ist
ohne vorherige Zustimmung oder Lizenzerwerb nicht gestattet.

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

Die Pressestelle des LRH NRW
Mobil: 0172 - 738 28 37
E-Mail: pressestelle@lrh.nrw.de

Inhaltsangabe

A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen	3
1	Vorbemerkungen	3
2	Haushaltsrechnung 2019.....	5
3	Haushaltslage des Landes	7
4	Vermögen	17
5	Schulden des Landes	19
6	Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern.....	23
7	Fazit	25

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen

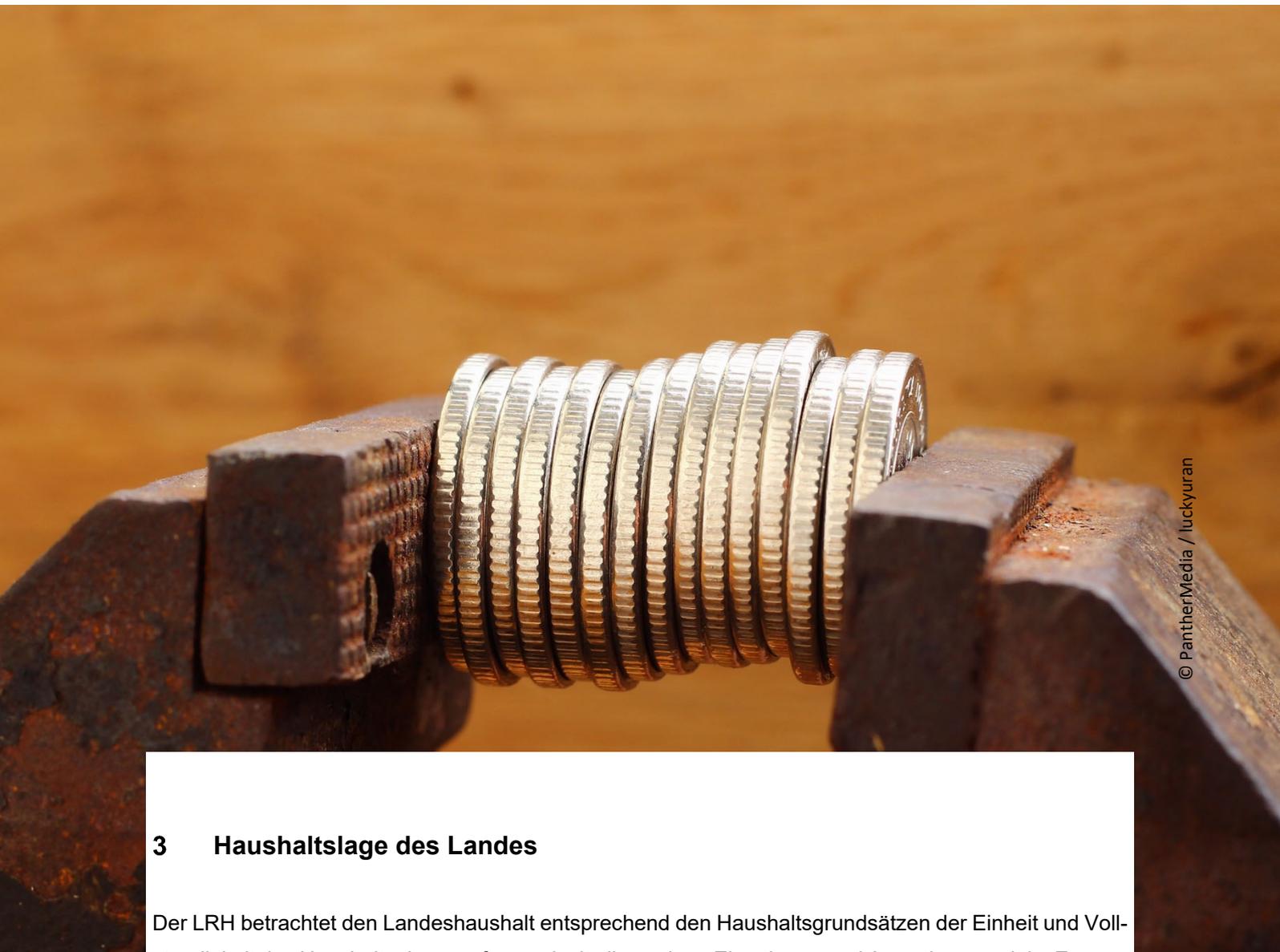
Die Corona-Pandemie bestimmt seit dem Frühjahr 2020 das tägliche Leben und hat auch massive Folgen für die staatliche Haushaltswirtschaft. Vor allem der beispiellose Anstieg der Verschuldung und die Auswirkungen ihrer Finanzierung werden den Landeshaushalt noch Jahrzehnte begleiten. Daher bilden neben den obligatorischen Feststellungen zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2019 die Analyse der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Ausgaben einschließlich ihrer Finanzierung Schwerpunkte des Jahresberichts.



2 Haushaltsrechnung 2019

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die vom Ministerium der Finanzen (FM) vorgelegte Haushaltsrechnung 2019 geprüft. Dabei stellte er fest, dass eine Ausgabe i. H. v. rd. 7,7 Mio. € nicht in die Haushaltsrechnung 2019 eingeflossen ist. Die Haushaltsrechnung 2019 ist insoweit unvollständig. Der LRH hat daher weitere Maßnahmen des FM, z. B. eine nachträgliche Korrektur der Haushaltsrechnung oder die Buchung der in Rede stehenden Zahlung im Haushalt 2021, angemahnt. Darüber hinaus waren die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.

Die Haushaltsrechnung enthielt Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils insgesamt rd. 78,37 Mrd. €. Die für das Haushaltsjahr 2019 etatisierten Globalen Mehreinnahmen von rd. 300,6 Mio. € wurden ebenso erwirtschaftet wie die veranschlagten Globalen Minderausgaben von rd. 1,15 Mrd. €.



© PantherMedia / luckyuran

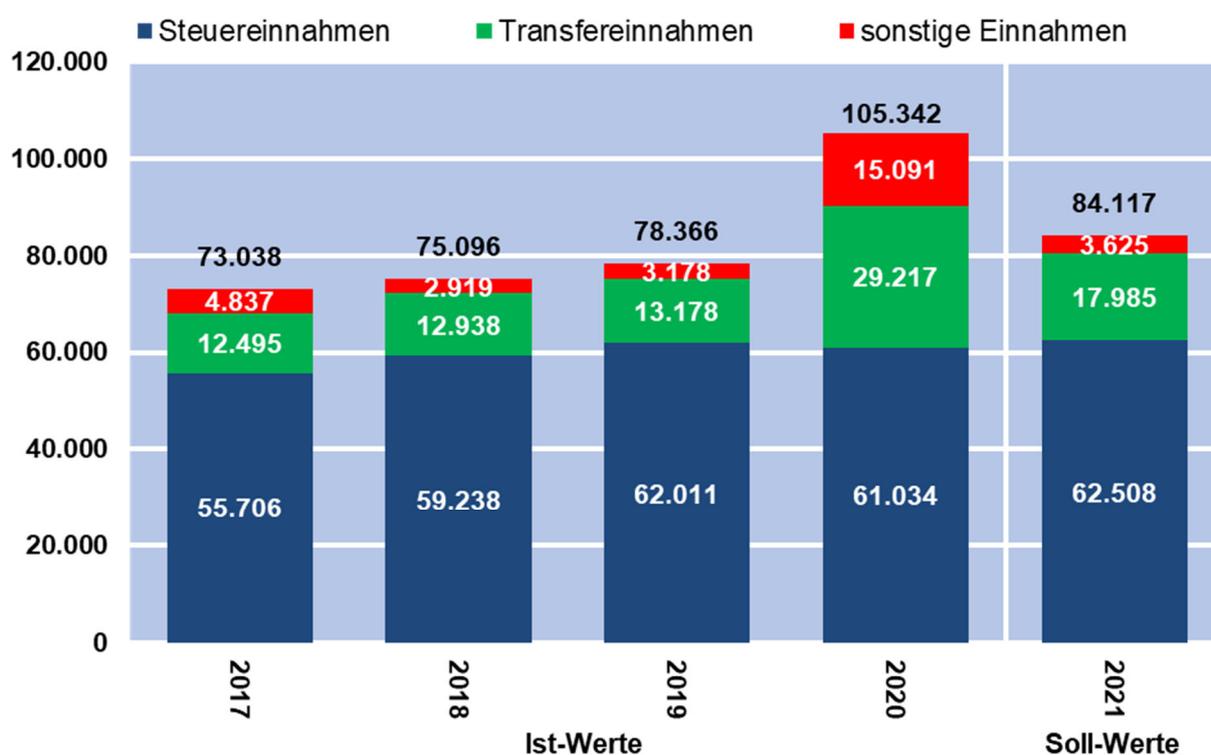
3 Haushaltslage des Landes

Der LRH betrachtet den Landeshaushalt entsprechend den Haushaltsgrundsätzen der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans umfassend mit allen seinen Einnahmen und Ausgaben, auch im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Er weicht insoweit von den Darstellungen des FM ab, das eine Trennung zwischen dem „allgemeinen Haushalt“ und den „Auswirkungen der Corona-Pandemie“ vornimmt. Es begründet dieses Vorgehen im Kassenabschlussbericht 2020 damit, einen Vergleich mit dem Haushaltsplan 2020 sowie früheren Haushaltsjahren ermöglichen zu wollen. Allerdings hat das FM im „allgemeinen Haushalt“ auch auf kreditfinanzierte Einnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm von rd. 2,90 Mrd. € zur Kompensation von Steuermindereinnahmen zurückgegriffen, womit es von seiner eigenen Darstellungsweise abweicht.

Die Haushaltslage des Landes war vor Beginn der Corona-Pandemie jahrelang geprägt durch hohe Einnahmen, insbesondere Steuereinnahmen, verbunden mit sehr niedrigen Zinsen. Hierdurch fielen in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 Finanzierungsüberschüsse von insgesamt fast 2,80 Mrd. € an. Diese wurden i. H. v. rd. 2,37 Mrd. € für Zuführungen an Rücklagen und Fonds verwendet, aber nur i. H. v. rd. 403 Mio. € zur Tilgung von Schulden am Kreditmarkt. Da auch die Ausgaben weiter erhöht wurden, fehlten nennenswerte Konsolidierungsbemühungen mit dem Ziel einer spürbaren Schuldentilgung.

Im Haushaltsjahr 2020 herrschte dagegen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie eine andere Situation. Die Gesamteinnahmen stiegen beispiellos von rd. 78,37 Mrd. € in 2019 auf rd. 105,34 Mrd. € in 2020 um rd. 34,4 % an. Dies verdeutlicht die nachstehende Abbildung mit der Einnahmeentwicklung seit dem Haushaltsjahr 2017:

Entwicklung der Einnahmen (in Mio. €, gerundet)



Ursächlich für den Anstieg in 2020 waren vor allem die Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 28,45 Mrd. €, die mit rd. 27,0 % einen ganz erheblichen Anteil an den Gesamteinnahmen ausmachten. Sie setzten sich zusammen aus

- den Einnahmen aus Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen für den NRW-Rettungsschirm von rd. 11,23 Mrd. €,
- den Einnahmen aus Zuweisungen vom NRW-Rettungsschirm an den Landeshaushalt von rd. 8,23 Mrd. € und
- den Einnahmen von Bundesmitteln im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie von rd. 8,99 Mrd. €.

Im Jahr 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 insgesamt rd. 5,56 Mrd. € Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie, und zwar zur Kompensation von Steuermindereinnahmen (rd. 4,62 Mrd. €) und zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes für die Kommunen (rd. 943,1 Mio. €). Mögliche weitere Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (z. B. aus weiteren Kreditaufnahmen) wurden im Haushaltsplan 2021 nicht erfasst. Sie sind nur im Haushaltsvollzug erkennbar.

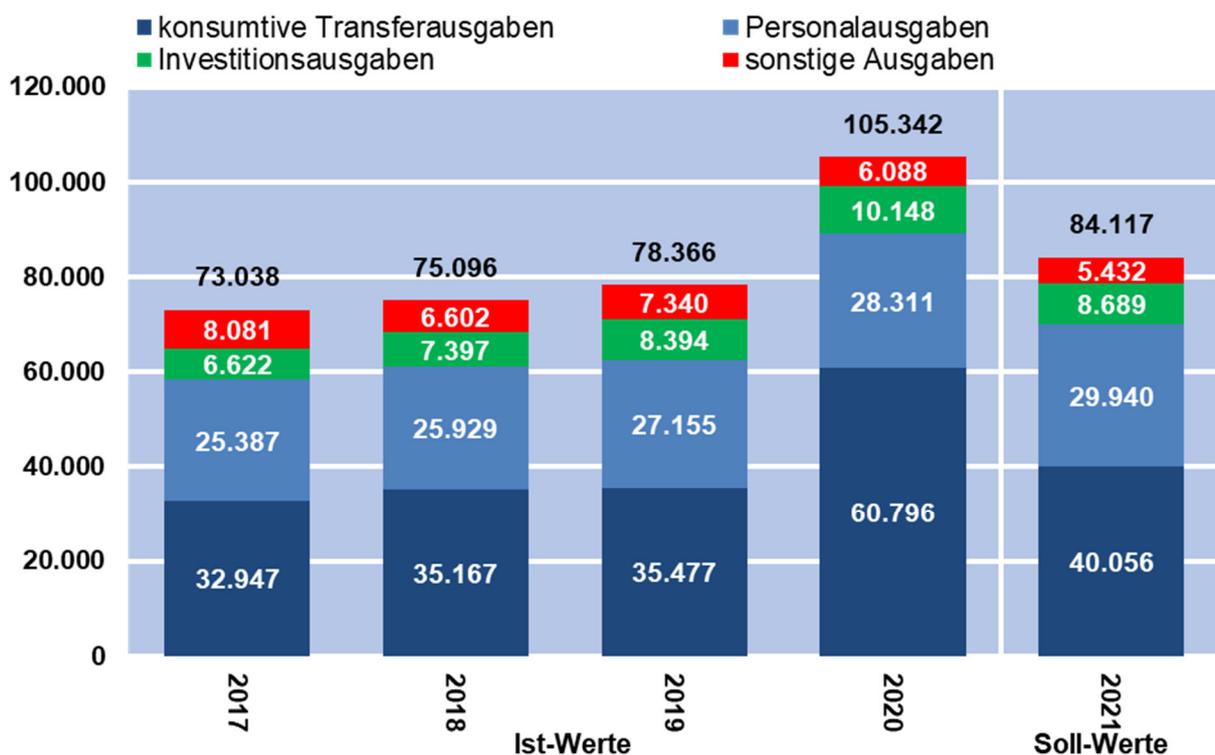
Die Steuereinnahmen, die in den Jahren 2011 bis 2019 kontinuierlich mit zum Teil hohen Steigerungsraten von über 7 % pro Jahr anstiegen, gingen in 2020 zurück. Sie verringerten sich von rd. 62,01 Mrd. € in 2019 auf rd. 61,03 Mrd. € und damit um rd. 1,6 %. In dem vor der Corona-Pandemie verabschiedeten Haushaltsplan 2020 waren noch Steuereinnahmen von rd. 65,13 Mrd. € eingeplant, sodass sich bei einem Vergleich dieses Ansatzes mit den tatsächlichen Steuereinnahmen Minderungen von rd. 4,10 Mrd. € ergaben. Auch für die Folgejahre rechnet das FM mit Steuermindereinnahmen. Nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2021 fallen die Steuereinnahmen für die weiteren Jahre 2021 bis 2023 geringer aus als bisher vorgesehen (rd. 3,54 Mrd. € für 2021, rd. 3,65 Mrd. € für 2022 und rd. 2,79 Mrd. € für 2023), insgesamt für 2020 bis 2023 rd. 14,08 Mrd. €.

Nach Auffassung des LRH erfordern die deutlich geringeren Steuereinnahmen Kompensationen im Landeshaushalt entweder auf der Einnahmenseite oder bei den Ausgaben. Bereits in der Stellungnahme zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2021 hat der LRH 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 und damit zu einer Verringerung der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm heranzuziehen.

Der allgemeinen Rücklage, die Ende des Haushaltsjahres 2019 einen Bestand von rd. 2,04 Mrd. € aufwies, wurden im Haushaltsjahr 2020 rd. 611,9 Mio. € entnommen. Ihr sollen in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt rd. 726,5 Mio. € und im Jahr 2023 weitere 682,0 Mio. € entnommen werden. Nach Auffassung des LRH hätte die allgemeine Rücklage bereits zu Beginn der Corona-Pandemie zur Reduzierung der Kreditaufnahmen aufgelöst werden sollen. Dies ist umgehend nachzuholen. Der Verzicht auf die kreditreduzierende Auflösung der allgemeinen Rücklage bereits zum jetzigen Zeitpunkt erweckt für den LRH den Eindruck, als sollte die allgemeine Rücklage zum Teil erst später genutzt werden, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen.

Die Entwicklung der Ausgaben des Landes stellte sich seit 2017 wie folgt dar:

Entwicklung der Ausgaben (in Mio. €, gerundet)



Die Steigerung der Ist-Ausgaben des Jahres 2020 ist ebenso wie die der Ist-Einnahmen weitgehend durch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie bedingt. So ist der Anstieg von 2019 nach 2020 bei den konsumtiven Transferausgaben um rd. 25,32 Mrd. € in einer Höhe von rd. 22,90 Mrd. € auf nicht im Haushaltsplan veranschlagte Ausgaben im Zusammenhang mit Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes zurückzuführen. Von den Investitionsausgaben des Haushaltsjahres 2020 von rd. 10,15 Mrd. € entfielen rd. 2,09 Mrd. € und von den sonstigen Ausgaben von rd. 6,09 Mrd. € rd. 0,55 Mrd. € auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Zur Abwicklung der Maßnahmen des Landes im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hat das Land ein Sondervermögen, den NRW-Rettungsschirm, eingerichtet. Im Landeshaushalt wurde die Möglichkeit geschaffen, bis zu 25 Mrd. € an Krediten aufzunehmen, die dann dem NRW-Rettungsschirm

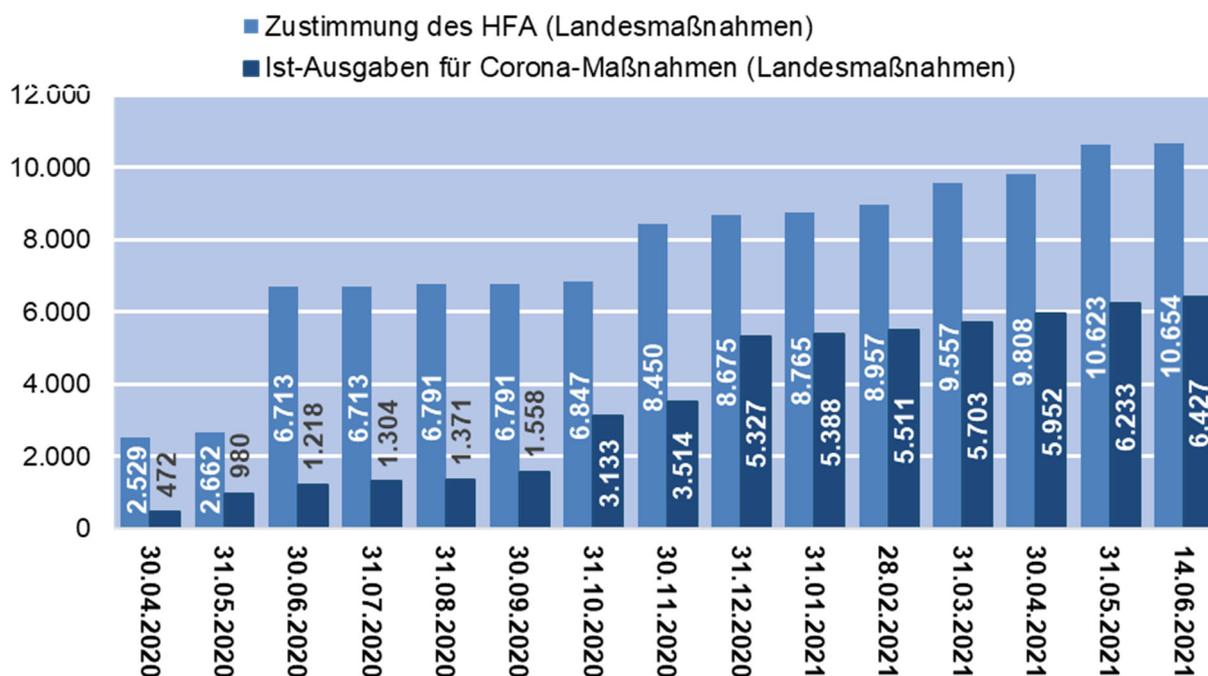
zugeführt werden. Von diesem sollen die Mittel dann bei Bedarf wieder dem Landeshaushalt zugeführt werden, der daraus die Corona-Maßnahmen des Landes finanziert und die Gelder verausgabt.

Wäre allerdings auf die Errichtung des NRW-Rettungsschirms verzichtet worden, dann wären im Haushaltsjahr 2020 jedenfalls die Zuführungen an dieses Sondervermögen i. H. v. rd. 11,81 Mrd. € nicht entstanden. Da diese Mittel nach ihrer Zuführung an den NRW-Rettungsschirm von diesem wieder an den Landeshaushalt zurückgeführt wurden, handelt es sich insoweit um eine rein haushaltstechnisch bedingte Doppelberücksichtigung.

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und dem Haushaltsgesetz 2021 wurde das FM in die Lage versetzt, mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) die o. g. Kredite aufzunehmen und Ausgaben zu leisten, ohne dass im Haushaltsplan die Ansätze für bestimmte Haushaltspositionen vorhanden sind. Der HFA willigte im Haushaltsjahr 2020 in Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes i. H. v. rd. 8,68 Mrd. € ein. Die Ist-Ausgaben flossen mit rd. 5,33 Mrd. € allerdings in deutlich geringerer Höhe und teilweise zögerlich ab.

Der Stand bis zum 14.06.2021 ist nachstehend ersichtlich:

Überblick über die Zustimmung des HFA zu Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und die entsprechenden Ist-Ausgaben (in Mio. €, gerundet)



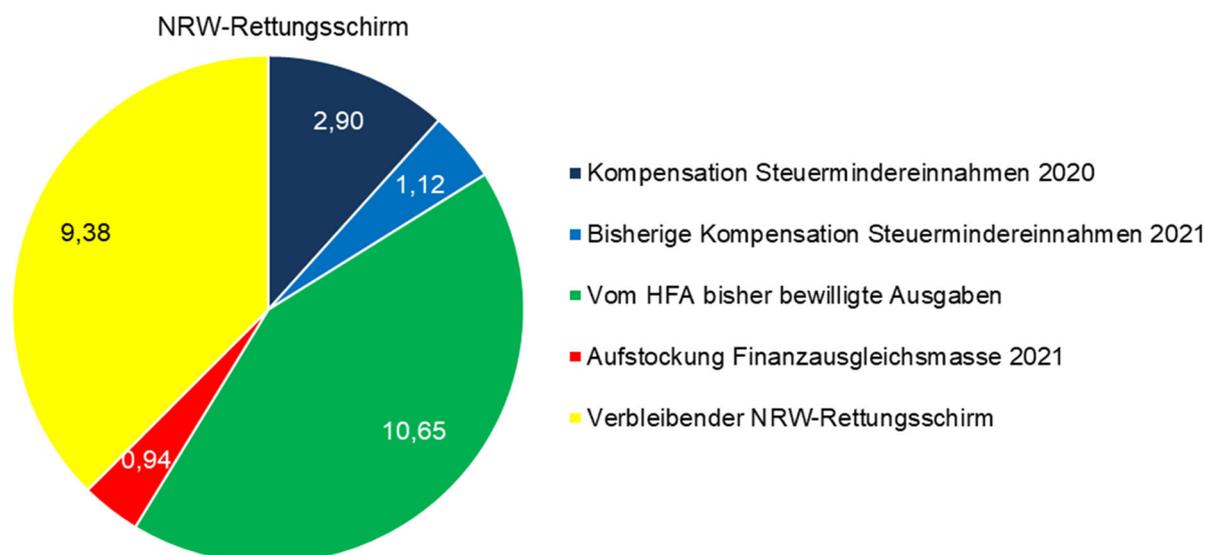
Nach Auffassung des LRH muss angesichts der Kreditfinanzierung des NRW-Rettungsschirms bei allen hieraus finanzierten Maßnahmen ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie bestehen. Darüber hinaus sollten Mittel zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie aus dem NRW-Rettungsschirm nur insoweit in Anspruch genommen werden, wie Mittel im „allgemeinen Haushalt“ nicht generiert werden können. In diesem Zusammenhang verweist der LRH auf seine im letzten Jahr geäußerten Empfehlungen, 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 von bis zu 25 Mrd. € 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.

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 FM 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 jeweils 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.

Am Ende des Haushaltsjahres 2020 hatte der NRW-Rettungsschirm einen Bestand i. H. v. rd. 3,58 Mrd. €. In Höhe von rd. 580 Mio. € waren dem NRW-Rettungsschirm nicht in 2020 verausgabte Bundesmittel zugeführt worden. In Höhe von rd. 3,00 Mrd. € war der Bestand des NRW-Rettungsschirms durch das Land kreditfinanziert. Zumindest in dieser Höhe war die Kreditaufnahme des Landes für den NRW-Rettungsschirm aus Sicht des LRH nicht zwingend notwendig. Die Landesregierung kam damit ihrer Ankündigung, die Kreditaufnahme erfolge in Tranchen in Abhängigkeit von den benötigten Ausgaben, nicht hinreichend nach.

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

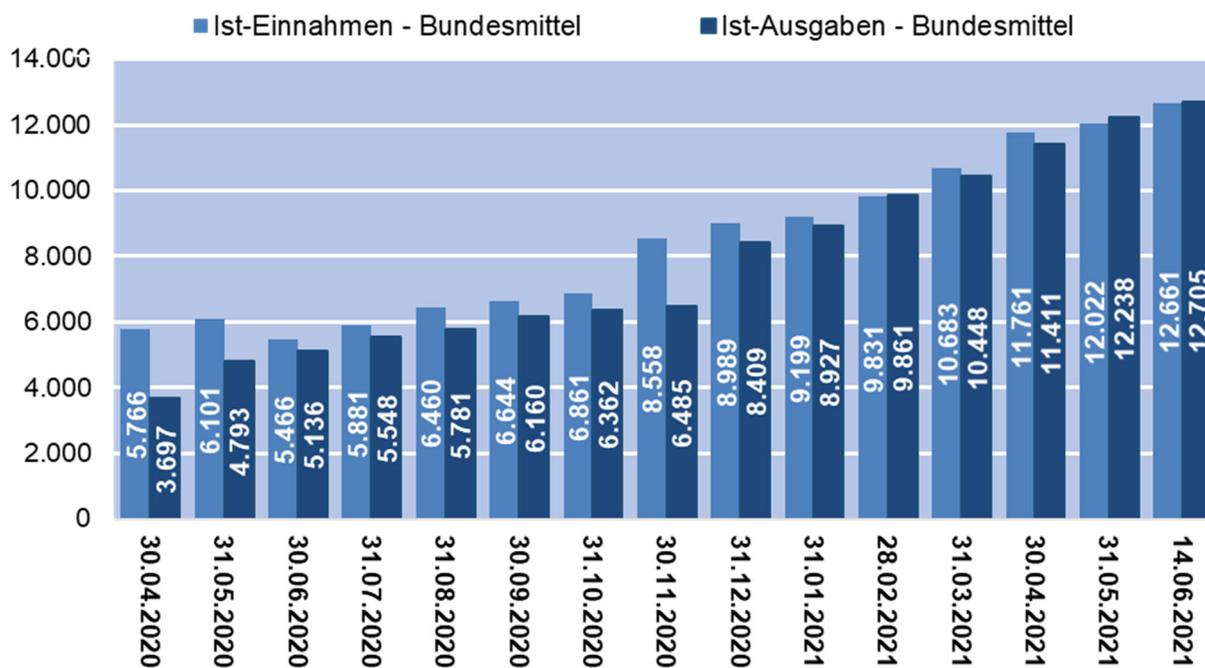
Inanspruchnahmen des NRW-Rettungsschirms, Stand 14.06.2021 (in Mrd. €, gerundet)



Hiernach 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.

Für aus Bundesmitteln finanzierte Corona-Maßnahmen wurden im Jahr 2020 rd. 8,41 Mrd. € und im laufenden Haushaltsjahr 2021 bis zum 14.06.2021 rd. 4,30 Mrd. € verausgabt. Eine nennenswerte Vorfinanzierung von Bundesmitteln durch das Land war im Zeitraum vom 30.04.2020 bis zum 14.06.2021 nicht erkennbar:

Überblick über die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von Bundesmitteln für bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen (in Mio. €, gerundet)



Neben der Corona-Pandemie bestand und besteht ein großes Risiko für den Landeshaushalt in den Personalausgaben, die im Jahr 2020 um rd. 1,16 Mrd. € (4,3 %) über denen des Jahres 2019 lagen, sowie in den Belastungen, die sich aus der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger ergeben.

Seit 2014 nimmt das Stellensoll für das aktive Personal 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 %.

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. 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.

Nach einer Modellrechnung des FM in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 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. Eine Forderung, die auch angesichts der aktualisierten Modellrechnung aus 2020 nichts an ihrer grundsätzlichen Aussagekraft verliert.



4 Vermögen

Das Landesvermögen umfasst neben dem Haushalt auch die Landesbetriebe, Sondervermögen, Rücklagen und Beteiligungen und stellt sich wie folgt dar:

Vermögen des Landes

Bezeichnung		2019 in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
Vermögen des Landes (nach Vermögens- nachweis)	Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	636,1	-5,7
	Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	578,2	-8,4
weiteres Vermögen	Vermögen der Landesbetriebe sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW)	10.914,5	-2,3
	Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	16.343,4	10,4
	Nominalwert der Beteiligungen	17.572,3	0,0
weiteres Forde- rungsvermögen	Forderungen gegenüber dem BLB NRW	384,8	-56,9
	Forderungen gegenüber der NRW.BANK	1.449,6	-3,9

Die beiden mit Abstand größten Positionen sind der Nominalwert der Beteiligungen mit rd. 17,57 Mrd. €, davon alleine 17 Mrd. € für die NRW.BANK, und das Kapitalvermögen der Sondermögen und Rücklagen mit rd. 16,34 Mrd. €, davon rd. 12,75 Mrd. € Vermögen des Pensionsfonds NRW.

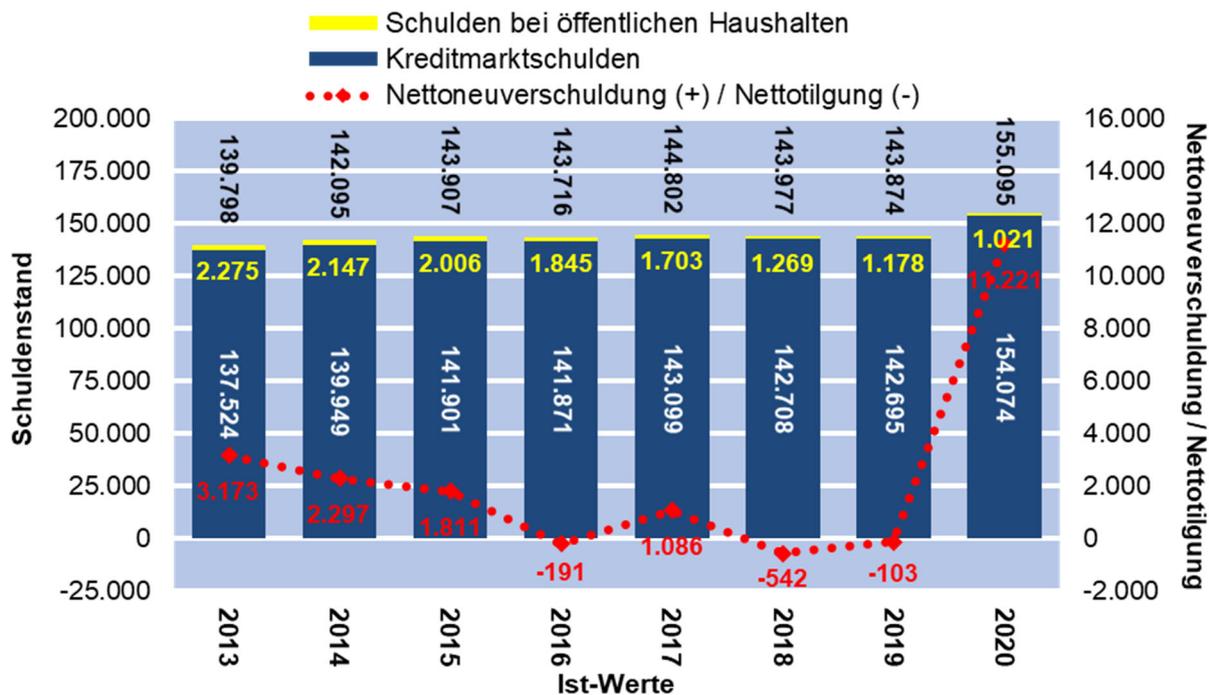


© PantherMedia / Klaus Ohlenschläger

5 Schulden des Landes

Die Schulden des Landes und die haushaltsjährliche Nettoneuverschuldung bzw. Nettotilgung (soweit die Tilgungsausgaben die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen überschreiten) nahmen seit 2013 folgenden Verlauf:

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



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.

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

Mit den bisherigen Kreditaufnahmen im Falle von Ausnahmesituationen (Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen) hat die Landesregierung eine auch nach Auffassung des LRH im

Grundsatz zulässige Ausnahme von der Schuldenbremse, nach der der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist, in Anspruch genommen. Im Hinblick auf etwaige weitere Kreditaufnahmen ist der LRH 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. Im Gegensatz hierzu hat das FM in der Gesetzesbegründung zum Haushaltsgesetzentwurf 2021 schon im September 2020 ausgeführt, dass die außergewöhnliche Notsituation für das Land in den Jahren 2021 und 2022 weiter andauern wird.

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 nach Auffassung des LRH 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.

Der LRH ist ferner der Auffassung, dass der vorgesehene Tilgungszeitraum für die ausnahmesituationsbedingten Kredite 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.

In den Kreditfinanzierungsplänen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 war eine Nettoneuverschuldung von jeweils 0 € vorgesehen. Der LRH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die Kredite im Falle von Ausnahmesituationen, die allein im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2020 rd. 11,23 Mrd. € betragen, die Nettoneuverschuldung und den Schuldenstand des Landes erhöhen.

Der Schuldenstand des Landes kann im Übrigen auch noch über das Sondervermögen Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) erhöht werden. Der BLB NRW ist auch nach Inkrafttreten der Schuldenbremse zum 01.01.2020 weiterhin berechtigt worden, Kredite aufzunehmen. Sein Schuldenstand am Ende des Jahres 2020 betrug rd. 5,10 Mrd. €. Für 2021 wurde ihm im Haushaltsgesetz eine Kreditermächtigung von 300,0 Mio. € erteilt. Hinzu kommt die nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung des Vorjahres von ebenfalls 300 Mio. €. Damit verfügt der BLB NRW für

2021 über eine Gesamtkreditermächtigung von 600 Mio. €, die das FM um weitere 100 Mio. € erhöhen kann.

Der LRH sieht die Kreditermächtigung und die damit ermöglichten Kreditaufnahmen des BLB NRW kritisch, da seine Schulden (als Sondervermögen des Landes) dem Land zuzurechnen sind. Durch Kreditaufnahmen des BLB NRW kann folglich der Schuldenstand des Landes zusätzlich erhöht werden.



6 Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern

Das Haushaltsjahr 2020 schloss bei einem Ist-Haushaltsvolumen von rd. 105,34 Mrd. € (Betrag der übereinstimmenden Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben) mit einem erheblichen Finanzierungsdefizit von rd. 11,71 Mrd. € ab. Es ist im Wesentlichen auf Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt von rd. 11,38 Mrd. € und die Rücklagenentnahme von rd. 611,9 Mio. € zurückzuführen.

Auch andere Haushaltskennziffern zeigen die deutliche Zuspitzung der Haushaltslage im Haushaltsjahr 2020 auf. So verschlechterten sich bspw. von 2019 nach 2020 die Steuerfinanzierungsquote von rd. 80,9 % auf rd. 58,1 % und die Kreditfinanzierungsquote von rd. 0,0 % auf rd. 10,8 %. Die Kennziffernwerte berücksichtigen alle Einnahmen und Ausgaben, die nach den Ergebnissen des Kassenabschlusses 2020 im Landeshaushalt angefallen sind. Darin enthalten sind also auch die „doppelt“ berücksichtigten Ausgaben für die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm von rd. 11,81 Mrd. €. Bei einer Bereinigung dieses Doppeleffekts wäre die Steuerfinanzierungsquote mit rd. 65,5 % etwas besser und die Kreditfinanzierungsquote mit rd. 12,2 % noch schlechter ausgefallen. Wegen der beabsichtigten Fortführung der Zahlungsbewegungen zwischen dem NRW-Rettungsschirm und dem Landeshaushalt ist zumindest auch in 2021 mit veränderten Werten bei einigen Haushaltskennziffern zu rechnen.

Im Ländervergleich (der derzeit nur bis zum Jahr 2019, also vor dem Beginn der Corona-Pandemie möglich ist) 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 von rd. 80,9 % leicht

über dem Länderdurchschnitt lag. Ferner konnte das Land seine Personalausgabenquote bis 2019 sichtlich auf rd. 35,4 % verringern. Einige große Flächenländer verzeichneten in 2019 eine deutlich höhere Personalausgabenquote.

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 Nettokreditilgung von weniger als 1 € pro Einwohner und mit rd. 7.959 € die höchste Pro-Kopf-Verschuldung im Vergleich mit anderen großen Flächenländern auf.

7 Fazit

Die Haushaltslage des Landes hat sich im Jahr 2020 dramatisch verschlechtert. Der durch die hohe Nettoneuverschuldung von rd. 11,22 Mrd. € nun erreichte Rekordschuldenstand von mehr als 155 Mrd. € stellt eine erhebliche Belastung dar und damit eine Gefahr für künftige Handlungsspielräume des Landes. Die Aussage des FM im Bericht über den Kassenabschluss 2020, dass der „allgemeine Haushalt“ ohne neue Schulden abschließe, ist zumindest irreführend. Dabei berücksichtigt das FM nämlich nicht, dass der Ausgleich der Steuermindereinnahmen über den NRW-Rettungsschirm kreditfinanziert wurde.

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.

Zur Stabilisierung und Verbesserung der Haushaltslage fordert der LRH,

- 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 substantiell 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. 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.

