



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2022

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2021



Jahresbericht 2022

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2021

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)

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:	22.06.2022
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	XI

Allgemeine Bemerkungen

1	Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	4
3	Die Leitsätze des Jahresberichts 2022	5

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Vorbemerkungen	21
2	Haushaltsrechnungsjahr 2020	23
3	Haushaltslage des Landes	33
4	Fazit	83
	Anhang	87

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie
Querschnittsuntersuchungen

5	IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft	107
---	--	-----

Ministerium des Innern (Epl. 03)

6	Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei	117
---	--	-----

7	Maßnahmenpaket beim Institut der Feuerwehr in Höhe von 116 Millionen € ohne ausreichende Wirtschaftlichkeits- untersuchungen	131
---	--	-----

Ministerium der Justiz (Epl. 04)

8	„Justiz-Auktion“: Eine Online-Versteigerungsplattform mit undurchsichtiger Organisations- und Kostenstruktur	147
---	---	-----

9	Justizvollzugsmodernisierungsprogramm: Keine Gesamtstrategie und keine auskömmliche Finanzierung	155
---	---	-----

10	Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei Land- und Amtsgerichten mit zu teurem Personal	165
----	--	-----

* Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 17. Wahlperiode zugrunde gelegt.

	Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)	
11	Inklusionspauschale muss nachgebessert werden	173
	Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	
12	Nachhaltigkeit in der Kulturförderung steht erst am Anfang	185
13	Interne Revisionen der Universitätsklinik – weiter verbesserungsfähig	191
	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Epl. 07)	
14	Vollzugsdefizit beim Unterhaltsvorschuss	205
	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)	
15	Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung überprüfungsbedürftig	215
16	Förderung eines Museumsumbaus fehlerhaft	223
	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)	
17	Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Umsetzung widerspricht Planung	233
	Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	
18	Mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen	241
19	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll unter Kostengesichtspunkten die zusätzliche Einstellung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren prüfen	253
	Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
20	Einnahmenüberschussrechnung: Risikohinweise unzureichend beachtet	263

Abkürzungsverzeichnis*

9. SchulRÄndG	Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz)
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V.
ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
AO	Abgabenordnung
ASH	Ausschuss für Staatlichen Hochbau
AufbhEG 2021	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021)
AufbhV 2021	Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfeverordnung 2021)
AZVO	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung)
AZVOPol	Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten im Land Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung Polizei)
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz
BHKW	Blockheizkraftwerk

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

BIT	Beratungstelefon Informationstechnik
BKV	Belastungsbezogene Kräfteverteilung
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
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVergV	Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte des Bundes (Bundesmehrarbeitsvergütungsverordnung)
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen
BR	Bezirksregierung
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CIO	Beauftragter der Landesregierung für Informationstechnik
CMS	Compliance-Management-System
DIIR	Deutsches Institut für Interne Revision e. V.
Drs.	Drucksache
DSM	Dezentrales Schichtdienstmanagement-System
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
ELZE	Elektronische Zeiterfassung
EnEV	Energieeinsparverordnung
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
EStG	Einkommensteuergesetz

ESTR	Einkommensteuer-Richtlinien
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
e. V.	eingetragener Verein
FbT	Freiberuflich Tätige(r)
Festsetzungs- AV	Allgemeine Verfügung zur Festsetzung der aus der Staatskasse zu gewährenden Vergütung
FLAZ	Flexible Arbeitszeitgestaltung
FM	Ministerium der Finanzen
FRL	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung)
FwDV 2	Feuerwehr-Dienstvorschrift 2
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz)
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
GL	Gemeinsames Lernen
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung(en)
GStA	Generalstaatsanwaltschaft
GStO	Geschäftsstellenordnung für die Gerichte und die Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags
HGr.	Hauptgruppe(n)
HHG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)

HHR	Haushaltsrechnung
IdF	Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen
IKS	Internes Kontrollsystem
ILH	Informationssystem Landeshaushalt
IM	Ministerium des Innern
InklFördG	Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion
IPPF	International Professional Practices Framework
IPPF-Standards	Internationale Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision
IR	Interne Revision(en)
IT	Informationstechnologie
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JM	Ministerium der Justiz
JMBI. NRW.	Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JV	Justizvollzug
JVA(en)	Justizvollzugsanstalt(en)
JVMoP	Justizvollzugsmodernisierungsprogramm
Kfz	Kraftfahrzeug
KonnexAG	Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz)
KSV	Kommunale Spitzenverbände
KulturGB-E	Entwurf eines Kulturgesetzbuches
KulturGB NRW	Kulturgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (Kulturgesetzbuch)
LaFin	Landesamt für Finanzen Nordrhein-Westfalen

LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen
LBesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz)
LBG NRW	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz)
LBGr	Laufbahngruppe
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen
LFNB	Leitfaden Nachhaltiges Bauen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LT	Landtag
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MArBEVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
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(n)
PEBB§Y	Personalbedarfsbemessungssystem der Justiz
PM	Prüfungsmitteilungen
RdErl.	Runderlass
RK	Risikoklasse(n)
RMS	Risikomanagementsystem
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz)
SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW)
SDG	Sustainable Development Goals
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SMBI. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
UdG	Urkundsbeamtin(nen) und Urkundsbeamte(r) der Geschäftsstelle
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinik
UVG	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz)
UVG-RL	Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (UVG-Durchführungsrichtlinien)
UV-Stelle(n)	Unterhaltsvorschussstelle(n)

VE	Verpflichtungsermächtigungen
VM	Ministerium für Verkehr
VN	Verwendungsnachweis
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden
VZ	Veranlagungszeitraum/Veranlagungszeiträume
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZE	Zuwendungsempfänger(in) und Zuwendungsempfängerinnen, Zuwendungsempfangende(r)
ZIB	Zentrale IT-Beschaffungsstelle

Vorwort

„Die Zukunft gehört denen, die der nachfolgenden Generation Grund zur Hoffnung geben.“ – Marie-Joseph Pierre Teilhard de Chardin

Die neue Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag „Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen“ die Nachhaltigkeit und die Generationengerechtigkeit zu ihrem Leitmotiv der Haushalts- und Finanzpolitik des Landes erklärt. Zugleich bekennt sie sich zur Einhaltung der Schuldenbremse und verspricht eine strikte Ausgabendisziplin sowie eine entschlossene Priorisierung der Ausgaben für die Zukunftsfähigkeit des Landes.

Der Landesrechnungshof begrüßt diese Ausrichtung natürlich ausdrücklich. Das Land steht vor zahlreichen Herausforderungen – das erfordert eine solide Haushaltspolitik. Es ist daher nur folgerichtig, dass – wie im Koalitionsvertrag angekündigt – alle bestehenden und zusätzlichen finanzwirksamen Ausgaben unter Haushaltsvorbehalt gestellt werden. Denn die Corona-Pandemie und die Flutkatastrophe haben gezeigt, dass jederzeit mit unvorhersehbaren, aber notwendigen Mehrausgaben gerechnet werden muss. Die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse haben sich insoweit bewährt. Jedoch konnten die bisherigen Krisen nur durch zusätzliche Kreditaufnahmen in einem bisher nicht gekanntem Ausmaß bewältigt werden. Es wird nicht nur eine Aufgabe für diese Legislaturperiode sein, diese Kredite – ebenso wie die schon vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie bestehende Altschuldenlast – zurückzuführen. Diese Aufgabe wird vielmehr auch viele zukünftige Parlamente in ihrer Entscheidungsfreiheit begrenzen und mehrere Generationen belasten. Die Frage der finanziellen und zeitlichen Dimension dieser Belastung wird jedoch in dieser Legislaturperiode beantwortet werden müssen. Konsolidierungsmaßnahmen und solide Finanzen sind daher elementar für die Funktionsfähigkeit des Staates und eine intergenerative Gerechtigkeit.

Aber: Der eigentliche Lackmustest steht dem Land noch bevor. Denn erst, wenn die Haushalte für die Jahre ab 2023 ohne neue Schulden aufgestellt werden müssen, zeigt sich, wie ernst es der Landesregierung mit der strikten Ausgabendisziplin und der Schuldentilgung ist. Stetig steigende Steuereinnahmen sowie niedrige Zinssätze sind für sich genommen jedenfalls keine verlässliche Planungsgrundlage, da sie angesichts der wirtschaftlichen Lage mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Geplante Mehrausgaben sind daher solide, d. h. durch Ausgabeneinsparungen und Prioritätensetzungen, gegenzufinanzieren. Zugleich zeichnet sich schon jetzt ab, dass durch die Bewältigung der indirekten Folgen des Ukraine-Krieges – insbesondere für die Energieversorgung – erhebliche Mehrausgaben erforderlich werden. Daher ist es dringend geboten, zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Zielen nicht ohne Weiteres nachzukommen.

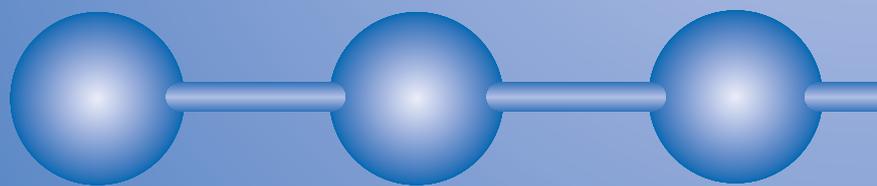
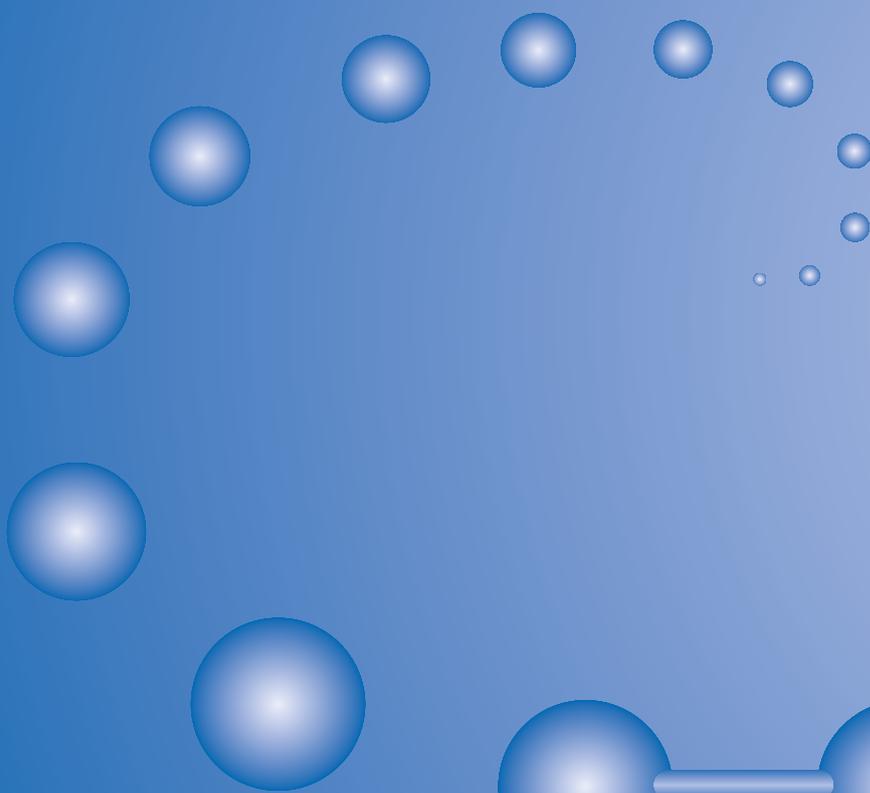
Wir, der Landesrechnungshof als unabhängiges und objektives Organ der externen Finanzkontrolle, werden diesen Prozess gerne konstruktiv begleiten. Dabei sehen wir unsere Aufgabe aber auch darin, den Landtag und die Öffentlichkeit frühzeitig auf Probleme und Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen. Daher beschäftigt sich Teil A des vorliegenden Jahresberichts wiederum ausführlich mit der Haushalts-situation des Landes. Flankierend zu den dortigen Empfehlungen finden sich in Teil B 16 Beiträge zu einzelnen Prüfungen, in denen wir aufzeigen, wie durch nachhaltiges

Handeln, den gezielten Einsatz von Personal sowie ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln Ausgaben verringert und Einnahmen generiert werden können. Und auch wenn die ausgewählten Prüfungsergebnisse noch die Zeit der vorherigen Landesregierung betreffen, können die Feststellungen und Empfehlungen der neuen Landesregierung wichtige Impulse für ihre Haushalts- und Finanzpolitik geben.

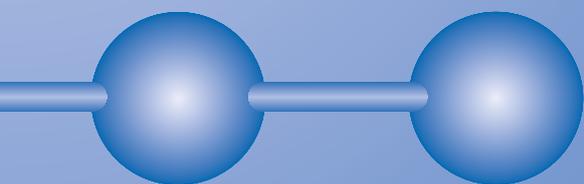
Mein herzlicher Dank gilt an dieser Stelle daher ausdrücklich den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Denn nur durch ihren fortdauernden und unermüdlichen Einsatz auch unter dem Einfluss der Corona-Pandemie konnte dieser Jahresbericht entstehen. Er reiht sich ein in zahlreiche schriftliche Stellungnahmen des Landesrechnungshofs zu haushaltspolitischen Fragestellungen, die sich vor allem mit der Bewältigung des NRW-Rettungsschirms und der Finanzierung des Länderanteils an der Wiederaufbauhilfe nach der Flutkatastrophe befassen. In diesem Zusammenhang möchte ich auch noch auf unseren umfangreichen Beratungsbericht an den Landtag zum Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses mit der Corona-Pandemie verweisen. Neben konkreten Einzelfeststellungen haben wir dort insbesondere erste Empfehlungen ausgesprochen, wie das Krisenmanagement für zukünftige Fälle optimiert werden kann. Ausflüsse dieses Beratungsberichtes finden sich auch im aktuellen Teil A.

Der vorliegende Jahresbericht bildet die wesentliche Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag und wird dort in den kommenden Monaten, insbesondere im Ausschuss für Haushaltskontrolle, eingehend beraten werden. Vor diesem Hintergrund freue ich mich auf die Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern des nordrhein-westfälischen Landtags, der Landesregierung und des Ausschusses für Haushaltskontrolle.

Düsseldorf, im September 2022
Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Prof. Dr. Brigitte Mandt



Allgemeine Bemerkungen



1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) ist nach Artikel 86 Abs. 2 und Artikel 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 Artikel 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 Ministerium 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.

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 der Prüfungstätigkeit und 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.

Für das Geschäftsjahr 2021 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt 48,7 Mio. €. Sie ergeben sich aus dem kassenwirksamen Mehrergebnis i. H. v. 39,8 Mio. € sowie nicht kassenwirksamen Mehreinnahmen i. H. v. 8,9 Mio. €.

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 2022

Die in den Beiträgen enthaltenen wesentlichen Feststellungen des LRH ergeben sich aus den nachfolgenden Leitsätzen:

1 Vorbemerkungen

2 Haushaltsrechnungsjahr 2020



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2020 geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass Ausgaben in Höhe von mindestens rund einer Million € nicht in die Haushaltsrechnung eingeflossen sind. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

3 Haushaltslage des Landes

3.1 Überblick



Das Haushaltsvolumen belief sich in den ersten beiden „Corona-Jahren“ auf rund 105,34 Milliarden € in 2020 und rund 101,29 Milliarden € in 2021. Darin enthalten waren in 2020 „Corona-bedingte“ Einnahmen in Höhe von rund 28,45 Milliarden € und „Corona-bedingte“ Ausgaben in Höhe von rund 25,54 Milliarden €. Im Jahr 2021 kamen „Corona-bedingte“ Einnahmen in Höhe von rund 17,31 Milliarden € auf und es wurden „Corona-bedingte“ Ausgaben in Höhe von rund 18,40 Milliarden € geleistet.

Der Finanzierungssaldo des Landes wird in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ganz erheblich von „Corona-Effekten“ beeinflusst.

3.2 Einnahmen



Die Steuereinnahmen, die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landes, haben sich nach einem „Corona-bedingten“ Rückgang im Haushaltsjahr 2020 um rund eine Milliarde € schon in 2021 wieder deutlich verbessert. In 2021 kamen rund 6,21 Milliarden € – und damit rund 10 % – mehr an Steuern auf als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019.

Die allgemeine Rücklage des Landes hatte zum Ende des Haushaltsjahres 2021 einen Bestand von rund 1,26 Milliarden €. Der Verzicht auf die vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 erweckt für den Landesrechnungshof weiterhin den Eindruck, als solle sie genutzt werden, um in späteren Jahren finanzielle Spielräume zu schaffen.

3.3 Ausgaben



Die konsumtiven Transferausgaben sind der größte Ausgabenblock des Landes. Sie sind – auch ohne die Berücksichtigung von „Corona-Effekten“ – stetig angewachsen und haben sich insoweit zwischen 2018 und 2021 um insgesamt rund 12,9 % erhöht. In 2021 sind rund 39,7 Milliarden € an Stellen außerhalb des Landeshaushalts gezahlt worden. Für das Jahr 2022 ist eine weitere Steigerung um rund 1,59 Milliarden € vorgesehen.

Obwohl die Personalausgaben in den vergangenen Jahren stetig angestiegen sind, wurden in den letzten vier Jahren veranschlagte Beträge in Höhe von insgesamt rund 2,72 Milliarden € eingespart. Dieser, insbesondere auf die Nichtbesetzung von Personalstellen zurückzuführende Effekt sorgte dafür, dass im Vierjahresdurchschnitt rund 680 Millionen € jährlich gebunden waren und insoweit nicht für andere Zwecke zur Verfügung standen. Sie führten vielmehr am jeweiligen Jahresende zu Haushaltsverbesserungen, die bisher frei verwendbar sind.

Durch die Realisierung von Aufgeldern bei der Herausgabe von Anleihen, sogenannten Agien, nahm das Land in den zurückliegenden drei Jahren rund 1,94 Milliarden € ein. Damit stehen dem Land zum jetzigen Zeitpunkt Geldmittel zur Verfügung, die nur durch die Vereinbarung höherer Zinsen erzielt werden konnten und somit in künftigen Jahren zu steigenden Zinsausgaben führen.

3.4 Auswirkungen der Corona-Pandemie



Die Corona-Pandemie hatte in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt, die auch im laufenden Haushaltsjahr 2022 noch spürbar sind. Bisher wurden Kredite in Höhe von rund 15,82 Milliarden € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen und hierüber insbesondere Corona-Maßnahmen des Landes in Höhe von insgesamt rund 10,41 Milliarden € finanziert sowie in 2020 Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 2,90 Milliarden € kompensiert.

Der NRW-Rettungsschirm wies am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 wesentliche kreditfinanzierte Endbestände auf. Sie beliefen sich Ende 2020 auf rund 3,00 Milliarden € und Ende 2021 auf rund 4,30 Milliarden €. Diese Endbestände sind auf eine gegenüber dem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf überhöhte Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm und einen im gesamten Zeitraum durchgängig verzögerten Abfluss der Mittel für Corona-Maßnahmen des Landes zurückzuführen. Ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel sowie sämtliche Mittel der allgemeinen Rücklage, soweit diese Mittel nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, sollten möglichst noch im laufenden Haushaltsjahr 2022 zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt werden.

Die für Ende 2022 geplante Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms sollte zum Anlass genommen werden, den vom Landesrechnungshof weiterhin als zu lang angesehenen Tilgungszeitraum von 50 Jahren eingehend zu überprüfen und im Ergebnis zu verkürzen. In diesem Zuge sollte gleichzeitig der nach wie vor ausstehende verbindliche Tilgungsplan aufgestellt werden.

3.5 Auswirkungen der Wiederaufbauhilfe nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe



Die Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 betraf mehrere Regionen im Land und führte zu massiven Schäden an privatem und betrieblichem Eigentum sowie der Infrastruktur, deren Summe im August 2021 mit rund 13 Milliarden € beziffert wurde.

Das Land erhält über das bis zu 30 Milliarden € dotierte, von Bund und Ländern finanzierte Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ Zuschüsse für Wiederaufbaumaßnahmen in Höhe von bis zu rund 12,32 Milliarden €. Der landesseitige Finanzierungsbeitrag für das Sondervermögen wird über die Kürzung seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen der Jahre 2021 bis 2050 geleistet und wird zu Steuermindereinnahmen in Höhe von bis zu 100 Millionen € jährlich führen.

Die abgerufenen Bundesmittel aus der Aufbauhilfe 2021 fließen in ein vom Land im September 2021 errichtetes Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“. Bis zum 31.05.2022 wurden daraus insgesamt rund 580,5 Millionen € für Wiederaufbaumaßnahmen des Landes ausgezahlt.

3.6 Verschuldung



Der Schuldenstand des Landes hat sich seit Ende 2019 von schon erheblichen rund 143,87 Milliarden € in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 auf rund 159,67 Milliarden € erhöht. Das ist ein Anstieg von rund 15,80 Milliarden € beziehungsweise rund 11 % in zwei Jahren. Die Größenordnung von rund 15,80 Milliarden € erreichte der Schuldenstand des Landes erst 34 Jahre nach seiner Gründung, im Jahr 1980.

Vor allem durch diesen enormen Anstieg des Schuldenstandes haben sich sowohl die Schuldensteuerquote als auch die Schuldenstandsquote des Landes in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 deutlich verschlechtert.

Im Ländervergleich wird deutlich, dass nur drei Flächenländer eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als Nordrhein-Westfalen.

4 Fazit

5 IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft



Das landesweit eingesetzte IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts erfüllt bislang nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für seinen Betrieb. Das dafür notwendige Einwilligungsverfahren hat das verfahrensverantwortliche Ministerium der Finanzen nicht durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Einwilligung liegen bisher auch nicht vor, da der Landesrechnungshof bei der Prüfung gravierende Sicherheitsmängel festgestellt hat. Das fällt aus Sicht des Landesrechnungshofs erheblich ins Gewicht, da das IT-Verfahren für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine herausragende Bedeutung hat. Mit ihm werden jährlich über 80 Milliarden € verwaltet.

Das zentral unter der Verantwortung des Ministeriums der Finanzen erstellte Sicherheitskonzept zum IT-Verfahren war nur unzureichend umgesetzt. Das Verfahren war insbesondere bei der zentralen Verwaltung von Berechtigungen nicht ausreichend gegen Manipulationen geschützt.

Das Ministerium der Finanzen ist ferner seinen Pflichten in Bezug auf die ressortübergreifende Verfahrenssicherheit nicht hinreichend nachgekommen. Teile des von ihm erstellten Sicherheitskonzepts sowie seine Vorgaben zum Internen Kontrollsystem sind von den Ressorts umzusetzen und zu dokumentieren. Das Ministerium der Finanzen hat diese Dokumentationen nicht eingefordert und somit deren Ordnungsmäßigkeit auch nicht festgestellt. Dazu wäre es jedoch im Hinblick auf das erforderliche Einwilligungsverfahren verpflichtet gewesen.

Ferner zeichnete sich der landesweite Betrieb des IT-Verfahrens durch eine unzulängliche Lizenzbewirtschaftung durch das zuständige Ministerium der Finanzen aus. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Beschaffungen der Lizenzen

wurden nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt. Zudem wurde von über 65.000 beschafften Lizenzen im Zeitraum von August 2019 bis August 2020 mehr als die Hälfte nicht genutzt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, die Umsetzung des Sicherheitskonzepts mit Nachdruck zu verfolgen und ein dem Schutzbedarf des IT-Verfahrens angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Bei der zentralen Verwaltung von Berechtigungen sollte die Manipulations- und Revisionsicherheit gewährleistet sein. Hinsichtlich der ressortübergreifenden Verfahrenssicherheit sollte das Ministerium der Finanzen die Dokumentation der Umsetzung seiner landesweiten Vorgaben zum Sicherheitskonzept und zum Internen Kontrollsystem einfordern und auf Ordnungsmäßigkeit prüfen. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftlichkeit des Lizenzeinsatzes auf Basis notwendiger Untersuchungen des Bedarfs und geeigneter Kontrollen der Nutzung belegt werden.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit, dass es in Zusammenarbeit mit dem Dienstleister IT.NRW die Umsetzung des Sicherheitskonzepts angehen werde. Es sieht sich nicht in der Pflicht, die durch die Ressorts zu veranlassende und zu dokumentierende Umsetzung des Sicherheitskonzepts und des Internen Kontrollsystems einzufordern und zu prüfen. Hinsichtlich des Lizenzmanagements habe sich die Thematik durch eine neu abgeschlossene Lizenzvereinbarung entspannt.

6 Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei



Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Entstehung und Vergütung von Mehrarbeit sowie der Arbeitszeiterfassung bei 13 Polizeibehörden zahlreiche Rechtsverstöße festgestellt.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeitsstunden waren vielfach nicht gegeben. Zudem verfügte das Ministerium des Innern weder über eine verlässliche Datenbasis hinsichtlich der Summe der rechtmäßig entstandenen Mehrarbeitsstunden noch über eine solche in Bezug auf die behörden- bzw. direktionsscharfe Verteilung der Mehrarbeit. Dem Ministerium war darüber hinaus die genaue Höhe der zur Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei verausgabten Mittel nicht bekannt. Erst eine Anfrage des Landesrechnungshofs beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen ergab, dass das Land hierfür in den Jahren 2012 bis 2020 kumuliert rund 90 Millionen € verausgabte hatte. Schließlich fehlten Konzepte zur Begrenzung von Mehrarbeit.

Bereits seit 2007 beabsichtigt das Ministerium die Harmonisierung der unterschiedlichen Arbeitszeiterfassungssysteme bei der Polizei. Allerdings ist es ihm auch nach zwölfjähriger Erprobung nicht gelungen, ein landesweit einheitliches Arbeitszeiterfassungssystem für alle Polizeibediensteten einzuführen.

7 Maßnahmenpaket beim Institut der Feuerwehr in Höhe von 116 Millionen € ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen



Das Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen ist die größte Einrichtung zur Aus- und Fortbildung von Feuerwehrangehörigen in Deutschland. Dort erfolgt die Aus- und Fortbildung der Führungskräfte nach einer grundlegenden Schulung durch die Kommunen.

Der Landesrechnungshof hat moniert, dass die Planung der Aus- und Fortbildung bislang auf teils veralteten bzw. wenig belastbaren Daten beruhte, und die Berücksichtigung aktueller Daten aus den Feuerwehren gefordert. Zudem hat er eine klare Festlegung von Zuständigkeiten und Aufgaben des Instituts durch das Ministerium des Innern angemahnt, um den personellen und räumlichen Bedarf des Instituts ermitteln zu können.

Dieser Bedarf muss Maßstab sein für die umfangreichen Bau- und Erweiterungsmaßnahmen am bisherigen Standort sowie für die Schaffung eines neuen Standortes im Süden des Landes. Die bisherige Bedarfsermittlung sowie eine hierauf beruhende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den baulichen Maßnahmen wiesen erhebliche Mängel auf.

Teil der Gesamtplanung ist auch die Errichtung eines befristeten zweiten Standorts in Kooperation mit dem Kreis Düren zu Schulungszwecken. Hierzu erfolgte ebenfalls keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Das Gesamtvolumen aller dieser Maßnahmen beträgt 116 Millionen € und erfordert neben der wirtschaftlichen Einzelbetrachtung der Maßnahmen eine ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist der Betrieb der Kantine in Eigenregie ebenfalls ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Instituts sowie die Anmietung von zusätzlichen Räumen in Höhe von 0,74 Millionen € ohne die notwendigen haushaltsmäßigen Ermächtigungen erfolgt.

8 „Justiz-Auktion“: Eine Online-Versteigerungsplattform mit undurchsichtiger Organisations- und Kostenstruktur



Der Landesrechnungshof hat das Projekt „Justiz-Auktion – die Online-Versteigerungsplattform der Justiz in Deutschland und Österreich“ untersucht. Die Justiz-Auktion wird von den Bundesländern sowie zwei österreichischen Bundesministerien getragen und finanziert. Das hiesige Ministerium der Justiz betreibt die Versteigerungsplattform.

Die 2006 in Betrieb genommene Justiz-Auktion wurde zuletzt von zehn Stellen innerhalb und außerhalb der Justizverwaltung betreut. Hierfür gab es keine klare Aufgabenbeschreibung und Zuständigkeitsregelung. Die Projektstruktur

war undurchsichtig und ihre Dokumentation entsprach nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

Das Ministerium der Justiz hatte keinen Überblick über die Kosten der Justiz-Auktion. Die vom Landesrechnungshof festgestellten Projektkosten überstiegen deutlich die Kostenannahmen des Ministeriums.

Die Kosten der Justiz-Auktion wurden auf die an ihr beteiligten Länder auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung umgelegt. Diese Vereinbarung war so gefasst, dass nur ein Bruchteil der in Nordrhein-Westfalen angefallenen Kosten von den übrigen Beteiligten zu tragen war.

Das Ministerium hat die festgestellten Defizite eingeräumt. Es werde sicherstellen, dass fortan festgehalten wird, welche Arbeitseinheit für welche Aufgabe konkret zuständig ist und wer folglich die entsprechenden Unterlagen für die zugewiesenen Aufgaben zu den dortigen Akten zu nehmen hat. Ferner würden sämtliche bei der Justiz-Auktion in Nordrhein-Westfalen anfallenden Kosten ab diesem Jahr im Ministerium zusammengeführt und aufgelistet. Schließlich hat das Ministerium den Entwurf einer neuen Verwaltungsvereinbarung vorgelegt, die einen größeren Anteil der übrigen Beteiligten an den Kosten der Justiz-Auktion vorsieht.

9 Justizvollzugsmodernisierungsprogramm: Keine Gesamtstrategie und keine auskömmliche Finanzierung



Anlass für die Auflegung des Justizvollzugsmodernisierungsprogramms im Juni 2014 war der unzureichende bauliche Zustand vieler Justizvollzugsanstalten sowie die erforderliche Anpassung an geltende bauliche und technische Standards im Justizvollzug.

Dem Justizvollzugsmodernisierungsprogramm lag keine Übersicht über den Zustand aller Einrichtungen des Justizvollzugs zugrunde. Die Beteiligten haben bis heute keine verbindliche Gesamtstrategie zur Modernisierung des Justizvollzugs des Landes vereinbart. Damit geht das Risiko einher, dass mit der Modernisierung nicht dort begonnen wird, wo der dringlichste Bedarf besteht.

Auch waren zum Zeitpunkt der Einrichtung des Justizvollzugsmodernisierungsprogramms die voraussichtlichen Kosten nur unzureichend ermittelt worden. Eine auskömmliche Finanzierung der Baumaßnahmen war nicht sichergestellt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen benötigt zusätzliches Personal in den zuständigen Fachabteilungen für die zeitgerechte Umsetzung der Justizvollzugsmodernisierung im Land.

Zur Beschleunigung der Modernisierung der Justizvollzugseinrichtungen mit dem Ziel einer deutlichen Kostensenkung ist der Neubau mindestens einer weiteren Justizvollzugsanstalt in Betracht zu ziehen.

10 Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei Land- und Amtsgerichten mit zu teurem Personal



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei insgesamt 22 Gerichten im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm geprüft. Es hat festgestellt, dass nur zwei Gerichte die seit 15 Jahren bestehende Möglichkeit genutzt hatten, diese Aufgabe von Bediensteten des gehobenen Justizdienstes auf Bedienstete des mittleren Justizdienstes vollständig zu übertragen und die damit verbundenen personalwirtschaftlichen Vorteile zu generieren. Ursächlich hierfür waren unter anderem unklare und nicht aufeinander abgestimmte Vorgaben sowie die fehlende Befristung für die Aufgabenwahrnehmung durch den gehobenen Dienst.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes an das Ministerium der Justiz herangetragen. Nach seiner Auffassung erfordert die seitens des Ministeriums beabsichtigte Aufgabenübertragung eindeutige und widerspruchsfreie Regelungen sowie eine zeitliche Zielvorgabe.

Das Ministerium hat die Auffassung des Landesrechnungshofs geteilt und die entsprechenden Vorschriften zum 01.04.2022 geändert. Die Aufgabenübertragung soll hiernach Anfang 2026 evaluiert und bis Ende 2026 vollzogen werden.

11 Inklusionspauschale muss nachgebessert werden



Die Prüfung hat ergeben, dass die Inklusionspauschale, die zweckgebunden für nicht-lehrendes Personal der Kommunen zur Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens vorgesehen ist, bei einigen Kreisen in dem allgemeinen Haushalt vereinnahmt wurde. Außerdem hat der gesetzlich vorgegebene Verteilerschlüssel für die Mittel dazu geführt, dass Schulträger von Schulen mit Gemeinsamem Lernen, die kein eigenes Jugendamt haben, keine Mittel erhalten haben.

Da weiterhin gesetzlich vorgesehen ist, in zeitlichen Abständen den Bedarf zur Anpassung der Inklusionspauschale zu untersuchen, hat der Landesrechnungshof die Ermittlung des Anpassungsbedarfs in den Blick genommen. Dabei hat er insbesondere die Grundannahme für die Berechnung, die auf der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die individuellen Integrationshilfen für Schülerinnen und Schüler basiert, kritisch gesehen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat infolge der Prüfung zur zukünftigen Sicherung der Zweckbindung einen entsprechenden Zusatz in die Festsetzungsbescheide aufgenommen und Hinweise für mögliche Maßnahmen erarbeitet. Hinsichtlich des Verteilungsschlüssels der Inklusionspauschale hat es die Auffassung des Landesrechnungshofs grundsätzlich geteilt, aber auf die gesetzlichen Regelungen verwiesen. In den erarbeiteten Hinweisen hat es allerdings auf die Möglichkeit der (freiwilligen) Weitergabe an die entsprechen-

den Gemeinden hingewiesen. Zur Anpassung der Inklusionspauschale hat das Ministerium für Schule und Bildung mitgeteilt, dass es weitere Untersuchungen durchführen wolle. Die Grundannahme für die Anpassung der Inklusionspauschale sei jedoch ebenfalls bereits gesetzlich festgelegt.

12 Nachhaltigkeit in der Kulturförderung steht erst am Anfang



Zu Beginn der Prüfung, im August 2020, fand das Thema Nachhaltigkeit im Ministerium für Kultur und Wissenschaft noch wenig Berücksichtigung bei der Kulturförderung. Im Verlauf der Prüfung setzte das Ministerium verschiedene Maßnahmen um, die eine Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung aufgriffen. Es wurde eine Arbeitsgruppe zur Nachhaltigkeit eingerichtet. Zudem wurde ein kulturpolitisches Konzeptpapier zur Nachhaltigkeit entwickelt und insbesondere der Entwurf eines Kulturgesetzbuches um eine Regelung zur Nachhaltigkeit ergänzt. Dieses trat am 01.01.2022 in Kraft.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die eingeleiteten Maßnahmen auszuweiten und die Berücksichtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und Soziales) in der Kulturförderung zeitnah umzusetzen.

13 Interne Revisionen der Universitätsklinik – weiter verbesserungsfähig



Die Prüfung hat ergeben, dass alle Internen Revisionen nach Auffassung des Landesrechnungshofs über eine zu niedrige Personalausstattung verfügten. Außerdem hielt die Mehrzahl der Internen Revisionen nicht die für IT-Revisionen und Baurevisionen erforderliche Fachkompetenz vor. Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass Beurteilungen zum Zwecke der Sicherung und Verbesserung der Qualität der Internen Revisionen nur zum Teil stattfanden. Zudem hat er bei der Durchführung und Einhaltung der Prüfungsplanungen der Internen Revisionen sowie bei der Überwachung der Umsetzung der in den Revisionsberichten empfohlenen Maßnahmen Optimierungspotenzial gesehen.

Die Universitätsklinik haben zum Teil eine beabsichtigte oder bereits erfolgte Erhöhung des Personals ihrer Internen Revisionen mitgeteilt. Sie haben zudem überwiegend Maßnahmen zur Erlangung der Fachkompetenz für IT-Revisionen und Baurevisionen angekündigt. Ferner haben sie teilweise Maßnahmen ergriffen, die den Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den nicht erfolgten Beurteilungen zur Qualitätssicherung und -verbesserung sowie zu den verbesserungsbedürftigen Arbeitsabläufen Rechnung tragen.

14 Vollzugsdefizit beim Unterhaltsvorschuss



Das Land und der Bund beteiligen sich an den Geldleistungen, die von den Kommunen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu zahlen sind. Seit dem 01.07.2017 beträgt der Anteil des Landes und der Kommunen hieran jeweils 30 % und der des Bundes 40 %. Allein in 2019 wurden rund 350 Millionen € für den Landes- und Bundesanteil in den Landeshaushalt eingestellt.

Der Landesrechnungshof hat die bestimmungsgemäße und einheitliche Leistungsgewährung geprüft und erhebliche Vollzugsdefizite der kommunalen Unterhaltsvorschussstellen festgestellt. Diese hatten in rund 72 % der geprüften Leistungsfälle gegen das Unterhaltsvorschussgesetz und/oder gegen dazu geltende Vorschriften des Sozialgesetzbuches verstoßen oder waren von Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes abgewichen. Darüber hinaus hatten sie ohne zwingende sachliche Gründe wesentlich gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt.

Die festgestellten Defizite führten zu ungerechtfertigten Ausgaben des Landes und des Bundes und zu Verstößen gegen den Gleichheitssatz. Dies muss künftig verhindert werden. Der Landesrechnungshof hat daher zeitnahe, geeignete und nachhaltige Maßnahmen gefordert.

15 Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung überprüfungsbedürftig



Eine Stadt erhielt zwischen 2008 und 2017 von der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde aus Mitteln der Städtebauförderung Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 23,6 Millionen €.

Die Bezirksregierung Detmold hat bei der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung dieser Zuwendungen zahlreiche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht nicht erkannt.

Dies zeigt aus Sicht des Landesrechnungshofs, dass die Verwendungsnachweisprüfung der Bezirksregierung nicht geeignet war, zuwendungsrechtliche Verstöße festzustellen. Er hat sich daher an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung als zuständige Fachaufsichtsbehörde mit der Bitte um kritische Überprüfung der Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung in diesem Förderbereich gewandt.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat die Bewilligungsbehörden des Landes in der Städtebauförderung angehalten, im Rahmen einzelfallbezogener Bewertungen bei Verdachtsfällen stärker in die Verwendungsnachweisprüfung einzusteigen.

16 Förderung eines Museumsumbaus fehlerhaft



Eine Kommune hat als Empfängerin einer Zuwendung in ihren Förderanträgen für den Umbau eines Museums unrichtige und unvollständige Angaben gemacht. Nicht alle zur Antragstellung erforderlichen Unterlagen lagen der Bezirksregierung vor. Vor Bewilligung der Maßnahme hatte es die Bezirksregierung versäumt, bei der Zuwendungsempfängerin Angaben über die Höhe der Eigenarbeitsleistungen und Angaben zum kommunalen Pflichtanteil einzufordern.

Weiter hat die Zuwendungsempfängerin Teilbeträge der Zuwendung angefordert, obwohl diese Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Zahlung für fällige Auszahlungen benötigt wurden. Dabei war sie in vier von fünf Fällen ihrer Pflicht nicht nachgekommen, die verspätete Verausgabung der Mittel der Bezirksregierung anzuzeigen.

Schließlich hat die Zuwendungsempfängerin den Verwendungsnachweis in drei verschiedenen Versionen bei der Bezirksregierung eingereicht. Die Bezirksregierung ließ die letzte Version ungeprüft und erkannte dadurch nicht, dass diese unvollständig war; so fehlte unter anderem der Verwendungsnachweis des Letztempfängers der weitergeleiteten Zuwendung.

17 Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Umsetzung widerspricht Planung



In 2017 und 2018 gewährte das Land ausgewählten Jobcentern Zuwendungen von insgesamt 10,2 Millionen €. Gefördert wurden Maßnahmen, die das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse für Langzeitarbeitslose flankieren und ergänzen sollten. Hierzu zählte beispielsweise das Coaching der am Bundesprogramm teilnehmenden Personen.

Das Ministerium hatte wesentliche Punkte der Landesförderung nicht eindeutig geregelt. Dies wirkte sich nachteilig für das Land aus. So wurde ein bei der Kalkulation der Förderung verwendeter Teilnehmenschlüssel nicht verbindlich vorgegeben. Dadurch wurden höhere Personalausgaben abgerechnet, als vom Ministerium bei der Kalkulation als angemessen bewertet worden waren. Zudem wurden rund 1,3 Millionen € für nicht besetzte Teilnehmendenplätze ausgezahlt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, künftig wesentliche Fördergrundlagen verbindlich zu regeln.

Leiteten die Zuwendungsempfangenden die Mittel an Dritte weiter, zum Beispiel an Beschäftigungsträger, hatten diese einen Eigenanteil von mindestens 10 % zu leisten. Dies hat die Verwaltung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht beachtet. Der Landesrechnungshof hat deshalb gebeten, die Verwendungsnachweise erneut zu prüfen und die Zuwendungen gegebenenfalls zurückzufordern.

18 Mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen



Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes für das nachhaltige Bauen und deren praktische Umsetzung wurden untersucht. Im Fokus der Erhebungen standen die baupolitischen Ziele des Landes sowie das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen.

Die baupolitischen Ziele sind nach ihrer Bekanntgabe im Jahr 2002 nicht mehr überarbeitet worden. Sie enthalten zahlreiche Redundanzen und begriffliche Unschärfen. Für das nachhaltige Bauen werden keine klaren Zielvorgaben benannt. Bei der im Jahr 2021 aufgenommenen Weiterentwicklung der baupolitischen Ziele war der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bislang nicht beteiligt, obwohl er als größter Bauherr für das Land umfangreiche Erfahrungen bei der Umsetzung der baupolitischen Ziele aus dem Jahr 2002 gesammelt hatte.

Ferner hatte das Ministerium der Finanzen mit Erlass vom 01.08.2018 und damit fünf Jahre nach einer Empfehlung des Bundes die Pilotierung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen angestoßen. Erst mit Runderlass vom 24.11.2021 wurde das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen stufenweise eingeführt. Die zahlreichen offenen und unverbindlichen Formulierungen des Einführungserlasses lassen erwarten, dass das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen immer noch nicht zeitnah flächendeckend angewandt wird. Darüber hinaus sind die Klimafolgen von Baumaßnahmen – insbesondere die der sogenannten grauen Energie – bislang nicht bewertet worden.

19 Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll unter Kostengesichtspunkten die zusätzliche Einstellung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren prüfen



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen beauftragt für die Planungsleistungen und das Baumanagement regelmäßig externe Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure. Der Landesrechnungshof hat dazu die Frage aufgeworfen, ob es nicht kostengünstiger wäre, die dafür notwendigen Leistungen von angestellten Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren ausführen zu lassen. Er hat den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen aufgefordert, die hierzu erforderlichen Daten zu erheben und einen Kostenvergleich vorzunehmen.

Darüber hinaus hat er den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen aufgefordert, für seine Bauprojekte jederzeit ein kompetentes Baumanagement sicherzustellen.

Zudem konnte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bei der Beauftragung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren die Durchführung vorgeschriebener Maßnahmen zur Korruptionsprävention nicht vollständig nachweisen.

Weiter war für die Beauftragung freiberuflich Tätiger durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keine einheitliche Anwendung von entsprechenden Vertragsvorlagen sichergestellt.

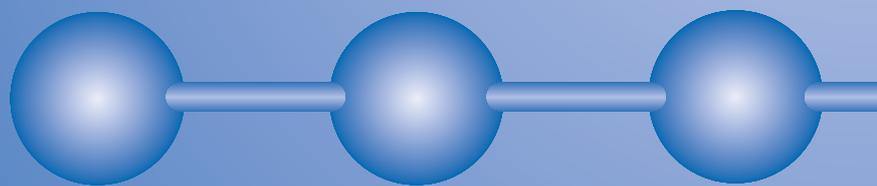
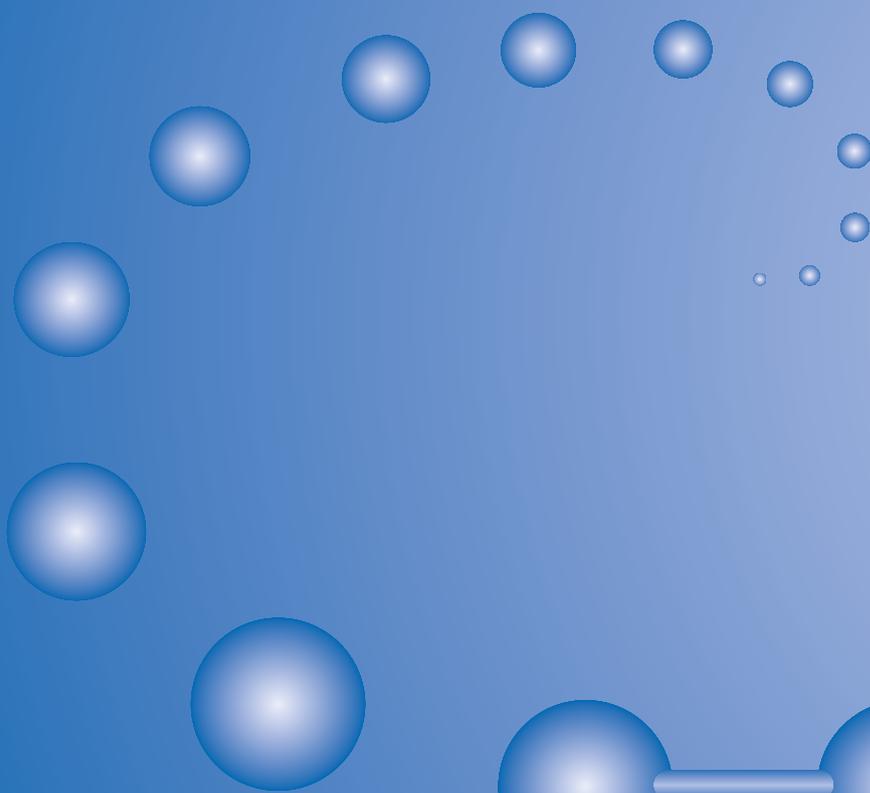
20 Einnahmenüberschussrechnung: Risikohinweise unzureichend beachtet



Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitung der Einnahmenüberschussrechnung in Form der amtlichen Anlage EÜR geprüft.

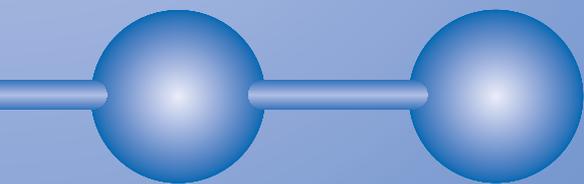
Bei den örtlichen Erhebungen in sieben Finanzämtern hat der Landesrechnungshof die Bearbeitung von insgesamt rund 39 % der zur Anlage EÜR maschinell ausgegebenen Hinweise als nicht sachgerecht beurteilt. Nach den Prüfungsfeststellungen setzen die Finanzämter das vorhandene Risikomanagementsystem noch nicht in ausreichendem Maße um.

Der Landesrechnungshof hält eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Er hat deshalb dem Ministerium der Finanzen entsprechende Empfehlungen gegeben. Mit deren Umsetzung wurde bereits in weiten Teilen begonnen.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Vorbemerkungen

Der Haushalt des Landes wird – auch rund zweieinhalb Jahre nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 – noch von den Maßnahmen zur Bewältigung ihrer direkten und indirekten Folgen beeinflusst. Allein die Auswirkungen der Finanzierung dieser Maßnahmen werden den Landeshaushalt noch Jahrzehnte belasten.

Im Sommer 2021 verursachte Starkregen zudem Hochwasserereignisse in mehreren Regionen Nordrhein-Westfalens. Die dadurch eingetretenen erheblichen Schäden an betrieblichem und privatem Eigentum sowie der Infrastruktur machten weitere Soforthilfeleistungen des Landes und auch Wiederaufbaumaßnahmen erforderlich. Die vom Bund hierfür bereitgestellten Mittel werden in dem Sondervermögen des Landes „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“ gebündelt und hierüber zur Auszahlung gebracht. Die finanzielle Beteiligung des Landes erfolgt über eine Kürzung der Einnahmen aus dem Steuerverbund – dies ist ein weiterer Faktor, der den Landeshaushalt über mehrere Jahrzehnte belasten wird.

Der im Februar 2022 begonnene und derzeit noch andauernde Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine (im Folgenden: Ukraine-Krieg) hat humanitäre, politische und wirtschaftliche Folgen, deren Ausmaß aktuell einhellig als nicht abschätzbar angesehen wird.¹ Alle Prognosen, insbesondere die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung, die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2022 sowie die entsprechende Regionalisierung dieser Ergebnisse für das Land, sind von großen Unsicherheiten geprägt. Es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges – neben den Unterstützungsleistungen des Bundes – auch erhebliche Ausgaben des Landes erfordern und den Landeshaushalt damit zusätzlich unter Druck setzen wird.

Mit seinen Feststellungen zum Landeshaushalt weist der Landesrechnungshof (LRH) auf die aus seiner Sicht für eine Einschätzung zur Haushaltssituation des Landes erheblichen Aspekte hin. Gleichzeitig kommt er seinem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Mitteilung seiner Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung (HHR) nach.

1 Zu den finanzwirtschaftlichen Folgen vgl. insbesondere: Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz „Niedrigeres Wachstum – Krieg in Europa belastet wirtschaftliche Erholung“ vom 27.04.2022 (<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/04/20220427-niedrigeres-wachstum-krieg-in-europa-belastet-wirtschaftliche-erholung.html>); Pressemitteilung „Öffentliche Haushalte zwischen akuter Krisenbewältigung und langfristiger Sicherung tragfähiger Finanzen“ zur 25. Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2022 (https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20220428_25.Sitzung/Pressemitteilung/20220428_Pressemitteilung.html); Pressemitteilung „Finanzlage der öffentlichen Haushalte“ der Jahreskonferenz 2022 der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder in Nürnberg vom 06.05.2022 (<https://www.stmfh.bayern.de/internet/stmf/aktuelles/pressemitteilungen/24749/>); Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 12.05.2022 zu den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2022, „Lindner: Steuerschätzung ist Momentaufnahme in Zeiten hoher Unsicherheit“ (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/05/2022-05-12-ergebnisse-der-steuerschaetzung.html#>).

Die Feststellungen zum Landeshaushalt beginnen dementsprechend in diesem Jahr mit den Feststellungen zur HHR 2020 (siehe **Beitrag 2**). Der Beginn jenes Jahres war die Geburtsstunde der landesgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse. Zudem war es das erste Jahr, das von den Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt war. Im Wege von Nachtragshaushaltsgesetzen (NHHG) wurde damit schon im ersten Jahr der Schuldenbremse auf die Ausnahmeregelung des § 18b Landeshaushaltsordnung (LHO) zurückgegriffen.²

Um ein differenziertes Bild des Landeshaushalts zu zeichnen, werden im Folgenden die „Corona-Effekte“ bei den Einnahmen und Ausgaben nachrichtlich ausgewiesen. Einnahmeseitig handelt es sich insbesondere um die Kreditaufnahmen für das in 2020 errichtete „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm)³, die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm sowie die zur Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie (Corona-Maßnahmen) im Landeshaushalt vereinnahmten Bundesmittel. Ausgabeseitig fallen unter die „Corona-Effekte“ im Wesentlichen die Zuführungen der aufgenommenen Kredite zum NRW-Rettungsschirm und die Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes⁴ und des Bundes.

Mit dem **Beitrag 3** schließt sich eine Gesamtbetrachtung der Haushaltslage an. In seine Einschätzung bezieht der LRH die Unwägbarkeiten für die künftige Finanzlage des Landes mit ein, die durch den seit Februar 2022 andauernden Ukraine-Krieg ausgelöst wurden. Der Beitrag beginnt mit einem allgemeinen Überblick zum Haushalt anhand von haushaltswirtschaftlichen Eckdaten, einer Darstellung der Entwicklung des Haushaltsvolumens sowie der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2021 nach Aufgabengebieten und des Finanzierungssaldos (siehe **Beitrag 3.1**). Es schließen sich Gesamtbetrachtungen zu Einnahmen (siehe **Beitrag 3.2**) und zu Ausgaben (siehe **Beitrag 3.3**) des Landes an. Wichtige Haushaltskennziffern werden in die jeweiligen Betrachtungen einbezogen. Außerdem werden die vorstehend genannten „Corona-Effekte“ auch in diesen übergreifenden Beiträgen nachrichtlich ausgewiesen. Die spezifischen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt werden anschließend eingehender betrachtet (siehe **Beitrag 3.4**). Ein weiterer Beitrag geht zudem auf die erkennbaren und möglichen Auswirkungen der Wiederaufbauhilfe nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe auf den Landeshaushalt ein (siehe **Beitrag 3.5**). Abschließend werden der Schuldenstand und die Verschuldungssituation des Landes beleuchtet (siehe **Beitrag 3.6**).

Die Feststellungen zum Landeshaushalt bilden die Grundlage für ein im **Beitrag 4** gezogenes Fazit mit einer Gesamtwürdigung der Haushaltslage des Landes.

-
- 2 Zu den Schulden des Landes finden sich umfassende Ausführungen, die neben den Daten der HHR 2020 auch die Daten des Haushaltsjahres 2021 einbeziehen, im Beitrag 3.6.
 - 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise (NRW-Rettungsschirmgesetz) vom 24.03.2020, GV. NRW. 2020 S. 186.
 - 4 Neben den über den NRW-Rettungsschirm finanzierten Ausgaben für Corona-Maßnahmen entstanden in den Einzelplänen 02, 07, 08 und 11 weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Diese betragen insgesamt rd. 176,7 Mio. € in 2020, rd. 36,8 Mio. € in 2021 und rd. 62,1 Mio. € in 2022 bis zum 31.05.2022. Diese Ausgaben sind nicht in den im Folgenden dargestellten „Corona-Effekten“ enthalten.

2 Haushaltsrechnungsjahr 2020



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2020 geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass Ausgaben in Höhe von mindestens rund einer Million € nicht in die Haushaltsrechnung eingeflossen sind. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat die HHR 2020 nach Artikel 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 LHO mit Schreiben vom 17.12.2021 dem Landtag vorgelegt.⁵ Ebenfalls mit Schreiben vom 17.12.2021 hat es die HHR dem LRH zugeleitet. Der Haushalt, der der HHR zugrunde lag, wurde mit dem Haushaltsgesetz (HHG) 2020⁶, dem ersten NHHG 2020⁷ und dem zweiten NHHG 2020⁸ in Einnahmen und Ausgaben auf 80.163.299.800 € festgestellt.

Das Haushaltsjahr 2020 war das erste „Corona-Jahr“. Die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie anfallenden Einnahmen und Ausgaben sind in der vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltsplanung nur zu einem ganz geringen Teil ausgewiesen. Sie finden sich zum einen in Leertiteln, d. h., Titeln mit einer Zweckbestimmung und ohne Ansatz⁹. Zum anderen richtete das FM Haushaltstitel und Titelgruppen erst im Rahmen des Haushaltsvollzugs ein. Dies wurde durch eine mit dem ersten NHHG 2020 geschaffene Ermächtigung in § 31 Abs. 1 HHG 2020 ermöglicht. Die aus diesem Grunde erheblichen Abweichungen der Soll- und Ist-Werte bei den Einnahmen und Ausgaben werden unter 2.2 genauer betrachtet.

Der LRH hat die vorgelegte HHR 2020 geprüft.

2.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

In der HHR 2020 sind die Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Haushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe gegenübergestellt. Aus der HHR lässt sich damit entnehmen, inwieweit der durch die vorstehend genannten Haushaltsgesetze 2020 festgelegte Rahmen im Haushaltsvollzug eingehalten wurde.

Die HHR 2020, einschließlich Anlagen, enthält

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

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert. Die HHR 2020 beinhaltet die in Artikel 86 Abs. 1 Satz 2 LV und in § 85 Abs. 1 LHO vorgesehenen Anlagen und Nachweise. Wegen der Einzelheiten wird auf die HHR mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

⁵ Drs. 17/16089, S. 1.

⁶ Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1032).

⁷ Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 24.03.2020 (GV. NRW. S. 189).

⁸ Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 30.06.2020 (GV. NRW. S. 678).

⁹ A 4.3 der Haushaltstechnischen Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Finanzministeriums vom 20.08.2001 – I A 1 – 0027 – 5, MBl. NRW. 2001 S. 1158.

2.2 Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss

Das Haushaltsjahr 2020 wurde mit dem endgültigen Kassenschluss am 12.02.2021 beendet. Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2020 konnten daher bis einschließlich 12.02.2021 gebucht werden.

Entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erstellt das FM einen kassenmäßigen Abschluss¹⁰ und einen Haushaltsabschluss (rechnungsmäßiges Jahresergebnis)¹¹, die sich wie folgt darstellen:

Tabelle 1

Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss 2020 (in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2020		
Ist-Einnahmen		105.342.412.018,04
Ist-Ausgaben		-105.342.412.018,04
1. Kassenmäßiger Abschluss		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragenen Reste		
Einnahmereste	272.400.652,90	
Ausgabereste	-2.144.500.151,39	
2. Saldo der Vorjahresreste	-1.872.099.498,49	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2021 übertragenen Reste		
Einnahmereste	286.581.967,63	
Ausgabereste	-2.223.714.306,78	
3. Saldo der neuen Reste	-1.937.132.339,15	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-65.032.840,66
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		-65.032.840,66

Da der kassenmäßige Abschluss ausgeglichen ist, ergibt sich das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2020 aus der Differenz zwischen den aus dem Vorjahr 2019 übertragenen sowie den in das folgende Haushaltsjahr 2021 zu übertragenden Haushaltsresten.¹²

Der Haushalt 2020 weist mit Gesamteinnahmen (Ist-Einnahmen) und Gesamtausgaben (Ist-Ausgaben) von jeweils 105.342.412.018,04 € einen kassenmäßigen Abschluss von 0,00 € auf.¹³

Im Vergleich zu dem Ergebnis des Kassenabschlusses 2019¹⁴ (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 78.366.215.084,30 €) haben sich die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben um jeweils 26.976.196.933,74 € erhöht. Das entspricht einer Erhöhung um rd. 34,4 %.

10 § 82 LHO.

11 § 83 LHO.

12 HHR 2020, a. a. O., Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36. Haushaltsreste sind als Einnahme- oder Ausgabereste Einnahmen oder Ausgaben, die übertragen werden sollen, vgl. § 19 Abs. 2 Satz 1 LHO.

13 HHR 2020, a. a. O., Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36.

14 Vorlage 17/3605, S. 1.

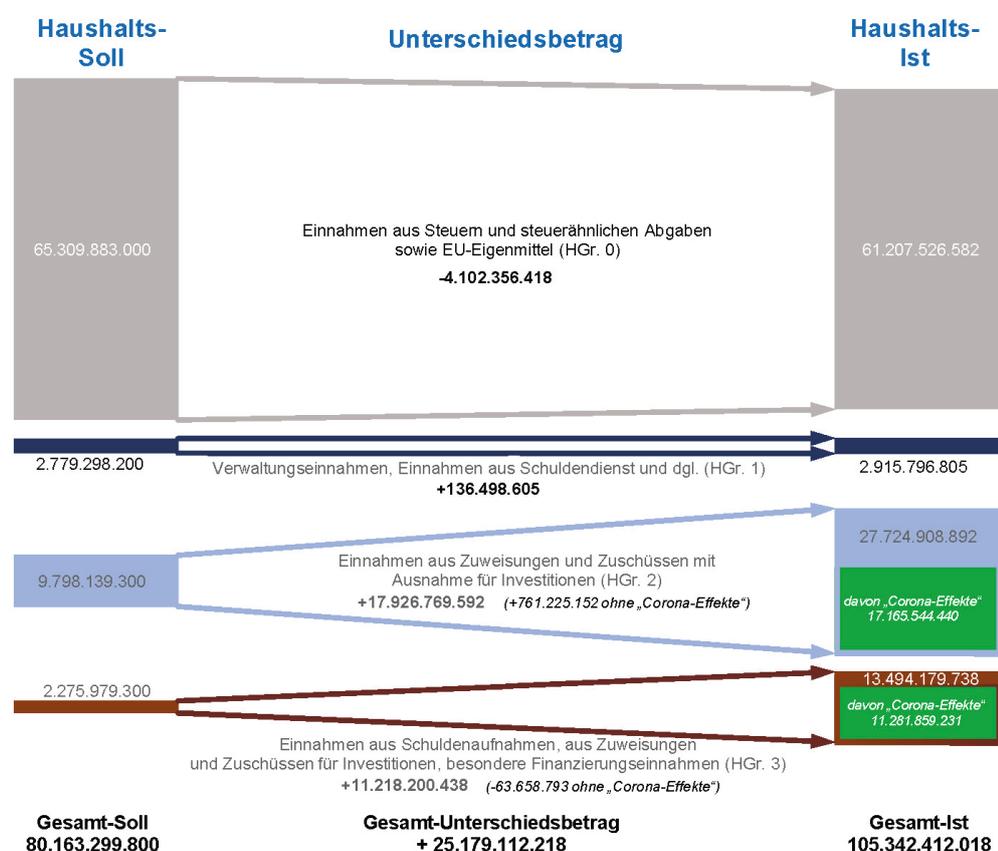
Diese Erhöhung ist ganz maßgeblich auf die in 2020 angefallenen Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückzuführen, die im Rahmen des nachstehenden Soll-Ist-Vergleichs nach Hauptgruppen (HGr.) als „Corona-Effekte“¹⁵ nachrichtlich ausgewiesen werden.

Die vorstehend erläuterte Veranschlagungspraxis (entweder Leertitel oder Schaffung von Haushaltstiteln und Titelgruppen erst im Haushaltsvollzug) ist zudem die Hauptursache dafür, dass die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben das Haushalts-Soll 2020 um jeweils rd. 25,18 Mrd. €¹⁶ überschritten:

Abbildung 1

Soll-Ist-Vergleich Haushaltsjahr 2020 nach Hauptgruppen (in €)

Einnahmen



15 Zur Definition der „Corona-Effekte“ wird ergänzend auf Beitrag 1 verwiesen.

16 HHR 2020, a. a. O., Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13.

Ausgaben

Haushalts-Soll	Unterschiedsbetrag	Haushalts-Ist
28.776.395.400	Personalausgaben (HGr. 4) -465.458.328	28.310.937.072
6.469.640.400	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (HGr. 5) -671.285.239 (-1.222.748.361 ohne „Corona-Effekte“)	5.798.355.161 davon „Corona-Effekte“ 551.463.122
37.673.953.500	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (HGr. 6) +23.122.004.288 (+220.154.811 ohne „Corona-Effekte“)	60.795.957.788 davon „Corona-Effekte“ 22.901.849.477
370.025.100	Baumaßnahmen (HGr. 7) -20.202.773	349.822.327
7.778.278.800	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) +2.019.759.993 (-70.948.766 ohne „Corona-Effekte“)	9.798.038.793 davon „Corona-Effekte“ 2.090.708.759
-904.993.400	Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9) +1.194.294.278	289.300.878
Gesamt-Soll 80.163.299.800	Gesamt-Unterschiedsbetrag + 25.179.112.218	Gesamt-Ist 105.342.412.018

Die wesentlichen Überschreitungen des Haushalts-Solls durch „Corona-Effekte“ stellen sich danach wie folgt dar:

Einnahmeseitig überstiegen die **Ist-Einnahmen der HGr. 2 aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen** (sogenannte konsumtive Transfer-einnahmen) i. H. v. rd. 27,72 Mrd. € das Haushalts-Soll um rd. 17,93 Mrd. € bzw. rd. 183,0 %. Allein rd. 17,17 Mrd. € dieser Überschreitungen stellen „Corona-Effekte“ dar. Es handelt sich um die Einnahmen aus Bundesmitteln für (nicht investive) Corona-Maßnahmen (rd. 8,94 Mrd. €) sowie um die Einnahmen aus Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm für Corona-Maßnahmen des Landes (rd. 5,33 Mrd. €) und für die Kompensation von Steuermindereinnahmen (rd. 2,90 Mrd. €).¹⁷ Ohne die „Corona-Effekte“ hätten die Ist-Einnahmen das Haushaltssoll um nur rd. 0,76 Mrd. € und damit rd. 7,8 % überschritten.

Außerdem überstiegen die **Ist-Einnahmen der HGr. 3 aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen** i. H. v. rd. 13,49 Mrd. € das Haushaltssoll um rd. 11,22 Mrd. € bzw. rd. 492,9 %. Die „Corona-Effekte“ in diesem Bereich belaufen sich auf rd. 11,28 Mrd. €. Dahinter stehen die Einnahmen aus Krediten für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 11,23 Mrd. € sowie Einnahmen aus Bundesmitteln für (investive) Corona-Maßnahmen i. H. v. rd. 0,05 Mrd. €. Ohne die „Corona-Effekte“ hätten die Ist-Einnahmen das Haushaltssoll um rd. 0,06 Mrd. € und damit rd. 2,8 % unterschritten.

17 Eine mehrjährige Betrachtung dieser Einnahmen findet sich unter 3.4.1.

Ausgabeseitig fielen die **Ist-Ausgaben der HGr. 6 für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** (sogenannte konsumtive Transferausgaben) mit insgesamt rd. 60,80 Mrd. € am höchsten aus. Dabei liegen die Ist-Werte in diesem Bereich rd. 23,12 Mrd. € bzw. rd. 61,4 % über den Soll-Werten. Allein rd. 22,90 Mrd. € dieser Soll-Ist-Differenz stellen sich als „Corona-Effekte“ dar. Es handelt sich hierbei um die Ausgaben für Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm sowie für (nicht investive) Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes.¹⁸ Ohne diese „Corona-Effekte“ hätten die Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze nur um rd. 0,22 Mrd. € bzw. rd. 0,6 % überschritten.

Bei den **Ist-Ausgaben der HGr. 8 für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen** verzeichnete der Landeshaushalt nach Abschluss des Haushaltsjahres 2020 ebenfalls merkliche Mehrausgaben gegenüber der Planung. Die Ist-Ausgaben i. H. v. rd. 9,80 Mrd. € überschritten das Haushalts-Soll um rd. 2,02 Mrd. € bzw. rd. 26,0 %. In ihnen waren „Corona-Effekte“ von rd. 2,09 Mrd. € enthalten. Hierbei handelt es sich um investive Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes.¹⁹ Ohne Berücksichtigung dieser Effekte hätten die Ist-Ausgaben die Ansätze geringfügig um rd. 70,9 Mio. € bzw. rd. 0,9 % unterschritten.

Des Weiteren unterschritten die tatsächlich in der **HGr. 4** angefallenen **Personalausgaben** die Ansätze um rd. 0,47 Mrd. € bzw. rd. 1,6 %.²⁰

Die **besonderen Finanzierungsausgaben** in der **HGr. 9** überschritten die Haushaltsansätze um rd. 1,19 Mrd. €. Hier wirkte sich vor allem aus, dass den im Haushaltsplan unter der Gruppe 972 veranschlagten Globalen Minderausgaben von rd. -1,16 Mrd. € kein Ist-Ausgabebetrag gegenüberstand, da diese Minderausgaben durch Einsparungen bei anderen Haushaltsstellen, in der Regel in anderen Hauptgruppen, erwirtschaftet wurden.

2.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die im Haushaltsjahr 2020 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben, einschließlich der Haushaltsvorgriffe,²¹ betragen insgesamt rd. 312,56 Mio. €. ²² Sie wurden sämtlich gemäß Art. 85 Abs. 2 LV und § 37 LHO dem Landtag vorgelegt und von diesem genehmigt.

18 Eine mehrjährige Betrachtung der Entwicklung der konsumtiven Transferausgaben erfolgt unter 3.3.1.

19 Eine mehrjährige Darstellung dieser „Corona-Effekte“ findet sich im Beitrag 3.3, Tabelle 14.

20 Die Entwicklung der Personalausgaben im mehrjährigen Vergleich wird unter 3.3.2 eingehender dargestellt.

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

22 Diese Haushaltsüberschreitungen sind in der Anlage I zur HHR 2020 (Band I, Anlage I, S. 129 ff.) einzeln aufgeführt und begründet.

2.4 Globale Mehreinnahmen und Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2020 sah im Einzelplan 20 insgesamt Globale Mehreinnahmen i. H. v. rd. 175,8 Mio. € vor. Die HHR 2020 weist demgegenüber Mehreinnahmen i. H. v. rd. 25,18 Mrd. € gegenüber den Soll-Einnahmen aus (siehe vorstehenden Soll-Ist-Vergleich in Abbildung 1).

Globale Minderausgaben wurden im Umfang von rd. 1,37 Mrd. € veranschlagt. Sie stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 2

Veranschlagte Globale Minderausgaben (in Mio. €, gerundet)²³

Hauptgruppe		Globale Minderausgaben
4	Personalausgaben	202,1
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	8,4
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.159,3
Summe		1.369,9

Nach den Daten der HHR 2020 wurden die veranschlagten Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

2.5 Vermögensnachweis

Das Vermögen des Landes stellte sich zum Ende des Haushaltsjahres 2020 wie folgt dar:

Tabelle 3
Vermögen des Landes²⁴

A. Vermögen	2019		2020		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	636,1	-5,7	623,8	-1,9	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	578,2	-8,4	521,2	-9,9	Nennwerte der Forderungen
= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.214,3	-7,0	1.145,0	-5,7	

B. Weiteres Vermögen	2019		2020		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Vermögen der Landesbetriebe sowie Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)	10.914,5	-2,3	10.823,2	-0,8	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	16.343,4	10,4	19.479,7	19,2	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.572,3	0,0	17.571,3	-0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsgesellschaft zum 31.12.

C. Weiteres Forderungsvermögen	2019		2020		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Forderungen gegenüber dem Sondervermögen BLB NRW	384,8	-56,9	0,0	-100,0	auch in der Bilanz des testierten Jahresabschlusses enthalten
Forderungen gegenüber der NRW.BANK	1.449,6	-3,9	1.390,0	-4,1	als Nachrangdarlehen

24 Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen – aus den Anlagen VI zu den HHR 2019 (Drs. 17/12208) und HHR 2020, a. a. O. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist dem Beteiligungsbericht für 2019 (Vorlage 17/5301) sowie dem Beteiligungsbericht für 2020 (Vorlage 17/6464, S. 192 f.) entnommen. Wie im Jahresbericht 2021, Teil A, (vgl. dortige Fußnote 88) wurde abweichend vom Beteiligungsbericht der Anteil des Landes an der Portigon AG mit dem in der Finanzplanung 2020 bis 2024 (Drs. 17/11101, S. 106 ff.) genannten Wert von 346.511.195 € gerechnet, der auch dem rechnerisch ermittelten Anteil (69,49 % von 498.649.007 €) entspricht. Die Daten zum weiteren Forderungsvermögen sind der Finanzplanung 2020 bis 2024, a. a. O., Nr. 3.3 Kapitalvermögen, S. 105 und der Finanzplanung 2021 bis 2025 (Drs. 17/14701), Nr. 3.3 Kapitalvermögen, S. 112 entnommen. Differenzen durch Rundungen.

Zu A. Vermögen:

Das Grundvermögen des Landes besteht aus Verwaltungs-²⁵ und Finanzvermögen²⁶. Es verringerte sich im Haushaltsjahr 2020 um rd. 12,3 Mio. €. Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften, die zum Vermögen des Landes zählen, verringerten sich um rd. 57 Mio. € auf rd. 521,2 Mio. €. Der Rückgang resultiert fast ausschließlich aus Rückzahlungen.²⁷

Schon in seinem Jahresbericht 2021 hat der LRH darauf hingewiesen, dass die so vorgenommene Darstellung des Vermögens des Landes nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zulässt. Dies hat drei Gründe:

1. Es werden nicht alle Vermögenswerte erfasst. Es fehlen bspw. immaterielle Vermögensgegenstände oder Vorräte.
2. Der Ausweis der Vermögenswerte wird zu historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten dargestellt. Diese haben keinen Bezug zum aktuellen Marktwert.
3. Die Forderungen werden mit dem Nennwert ausgewiesen. Dieser entspricht nach aller Erfahrung nicht dem tatsächlichen Wert, da ein Teil der Forderungen nicht einbringbar bleibt.²⁸

Zu B. Weiteres Vermögen:

Im Gegensatz zum Land haben Landesbetriebe und der BLB NRW nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung zu bilanzieren. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Vermögen (Aktivseite der Bilanz) des BLB NRW als teilrechtsfähiges Sondervermögen und der Landesbetriebe Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen, Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW), Materialprüfungsamt Nordrhein-Westfalen sowie Wald und Holz Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 4

Vermögen der Landesbetriebe und des BLB NRW (in €)²⁹

Aktiva	31.12.2019	31.12.2020
A Anlagevermögen	9.965.724.140,05	9.718.147.119,42
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	10.038.290,22	22.691.688,53
II. Sachanlagen	9.832.915.767,75	9.579.787.984,94
III. Finanzanlagen	122.770.082,08	115.667.445,95
B Umlaufvermögen	929.355.487,65	1.076.845.469,36
I. Vorräte	252.585.262,16	274.074.292,51
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	676.584.117,75	802.658.757,59
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	186.107,74	112.419,26
C Rechnungsabgrenzungsposten	19.419.297,68	28.239.402,29
Bilanzsumme	10.914.498.925,38	10.823.231.991,07

25 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 (Artikel 135 Abs. 2 Grundgesetz).

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

27 HHR 2020, a. a. O., Band I, Anlage IVc, S. 161.

28 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 63.

29 HHR 2019 und HHR 2020, a. a. O., Band I, Anlage III: Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der Bilanzen. Werte für den 31.12.2021 liegen noch nicht vor.

Im Unterschied zur kameralen Darstellung im Landeshaushalt wird in der kaufmännischen Buchführung das Vermögen in Anlagevermögen (Immaterielle Vermögensgegenstände, Sach- und Finanzanlagen), Umlaufvermögen (Vorräte, Forderungen und Kassenbestände) und Rechnungsabgrenzungsposten untergliedert. Außerdem werden in der kaufmännischen Buchführung Abschreibungen erfasst, um den Werteverzehr von Vermögensgegenständen darzustellen.

Die Bestände der einzelnen Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen des Landes stellen den größten Posten im Vermögen des Landes dar:

Table 5

Bestände der Sondervermögen und Rücklagen des Landes (in Tausend €, gerundet)³⁰

Sondervermögen und Rücklagen	Bestand an Kapitalvermögen am Ende des Rechnungsjahres			
	2017	2018	2019	2020
Haus Büren'scher Fonds	1.427,7	1.535,1	1.150,7	1.893,3
Paderborner Studienfonds	139,5	177,9	163,0	198,9
Heinrich-Hertz-Stiftung	10.082,8	10.098,2	10.170,9	10.229,8
Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds	0,0	0,0	44,0	19,1
Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen	25.199,3	18.071,2	14.221,1	13.129,5
Allgemeine Rücklage		582.500,0	2.036.701,2	1.424.771,2
Risikoabschirmung WestLB AG	792.917,0	1.647.393,7	879.664,0	811.346,0
Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds	401.694,2	402.019,1	402.325,7	402.332,6
Pensionsfonds	12.011.847,6	11.898.874,7	12.746.930,3	13.191.923,7
Stärkungspaktfonds	126.706,0	249.616,3	252.054,0	40.430,8
NRW-Rettungsschirm				3.583.452,0
Summe	13.370.014,0	14.810.286,2	16.343.424,8	19.479.727,0

Der Bestand der allgemeinen Rücklage verringerte sich vom Ende des Rechnungsjahres 2019 bis zum Ende des Rechnungsjahres 2020 von rd. 2,04 Mrd. € auf rd. 1,42 Mrd. €. Weitere Ausführungen zu den Bestandsentwicklungen bei der allgemeinen Rücklage finden sich unter 3.2.2.

Der Wert des Pensionsfonds stieg im Rechnungsjahr 2020 auf rd. 13,19 Mrd. €. Ursächlich dafür waren neben Zinserträgen und Dividenden vor allem im Rechnungsjahr vorgenommene Zuführungen aus dem Landeshaushalt i. H. v. rd. 278,7 Mio. €.

Der NRW-Rettungsschirm weist zum Ende des Rechnungsjahres 2020 einen Bestand von rd. 3,58 Mrd. € aus. Weitere Ausführungen zu Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm finden sich unter 3.4.4.

³⁰ Bestände nach der HHR 2017 (Drs. 17/4633), 2018 (Drs. 17/8339) sowie 2019 und 2020, jeweils a. a. O., Band I, Anlage II. Der Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds weist seit dem Ende des Rechnungsjahres 2019 neben Kreditverbindlichkeiten ein Geldvermögen aus. Seine Kreditverbindlichkeiten werden als Schuldenstand des Sondervermögens in Tabelle 21 ausgewiesen.

Die unmittelbaren Beteiligungen des Landes stellen mit rd. 17,57 Mrd. € einen weiteren erheblichen Posten in der Vermögensaufstellung des Landes dar. Eine Übersicht über die Beteiligungen ergibt sich aus dem Beteiligungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020.³¹ Es handelt sich um Anstalten des öffentlichen Rechts und Gesellschaften des Privatrechts. Als unmittelbare Beteiligung ist darin die NRW.BANK mit einem Nominalwert von 17 Mrd. € ausgewiesen, was rd. 97 % der im Beteiligungsbericht ausgewiesenen Summe der Nominalwerte entspricht.³²

2.6 Vollständigkeit der Haushaltsrechnung

Im Zusammenhang mit Buchungen des Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen sind im Haushaltsjahr 2020 Abrechnungsdifferenzen entstanden, die nach Angaben des FM rd. 1 Mio. € betragen und aufgrund des bereits erfolgten kassenmäßigen Jahresabschlusses in der HHR 2020 nicht mehr korrigiert werden konnten. Aufgrund von Hinweisen aus dem LRH überprüft das FM zurzeit, ob weitere Abweichungen vorliegen.

Die HHR 2020 ist demnach nicht vollständig.

2.7 Mitteilung gemäß Artikel 86 Absatz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Absatz 2 Nummer 1 der Landeshaushaltsordnung

Gemäß Artikel 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der HHR 2020 und in den Büchern aufgeführten Beträge i. H. v. mindestens rd. 1 Mio. € nicht übereinstimmen. Auf Beitrag 2.6 wird verwiesen.

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.³³ Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

Druck- und Darstellungsfehler in der HHR 2020 wurden dem FM mitgeteilt.

31 Vorlage 17/6464, S. 192 f.

32 Vorlage 17/6464, a. a. O.

33 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 Haushaltslage des Landes

Die zurückliegenden Haushaltsjahre 2020 und 2021 waren insbesondere geprägt von den Auswirkungen der Corona-Pandemie. Im Sommer 2021 trat mit der durch Starkregenereignisse ausgelösten Starkregen- und Hochwasserkatastrophe in einigen Regionen des Landes ein Ereignis hinzu, das insbesondere die Finanzierung einer Wiederaufbauhilfe erforderlich werden ließ.

Trotz der beiden genannten Sondereffekte nimmt der LRH weiterhin eine Gesamtbetrachtung der Haushaltslage vor, um auf diesem Wege die tatsächliche Haushaltslage abzubilden.³⁴ Er bezieht dabei – soweit nicht anders aufgeführt – neben den Daten der vorgelegten HHR 2020 auch die kassenmäßigen Ist-Ergebnisse einschließlich der Schuldendaten für das Haushaltsjahr 2021 ein. Für die Haushaltsjahre von 2022 bis 2025 greift er zudem auf die Daten des vom Landtag festgestellten Haushaltsplans 2022³⁵ und der derzeitigen Mittelfristigen Finanzplanung³⁶ zurück.

Hierbei folgt der LRH nicht vollumfänglich der vom FM in seinen Berichten über den Kassenabschluss 2020³⁷ und über den Kassenabschluss 2021³⁸ vorgenommenen Abgrenzung des darin genannten „allgemeinen Haushalts“ und des Bereichs „Corona“. Aus Sicht des LRH sind – entgegen der Darstellung des FM – auch die Entnahmen 2020 aus dem NRW-Rettungsschirm zur Kompensation von Steuermindereinnahmen (rd. 2,90 Mrd.€), sowie in 2021 die Einnahmen und die Zuführung von Bundesmitteln für das Programm „Aufholen nach Corona“ zum NRW-Rettungsschirm (rd. 92,8 Mio.€) als „Corona-Effekte“ einzuordnen. Gleiches gilt für die am Ende des Haushaltsjahres 2021 vorgenommene Zuführung von Haushaltsverbesserungen i. H. v. rd. 1,08 Mrd. € zum NRW-Rettungsschirm (siehe hierzu im Einzelnen **Beitrag 3.4**).

Die Gesamtbetrachtung des LRH bezieht sich insbesondere auf die in der nachstehenden Tabelle enthaltenen wichtigen haushaltswirtschaftlichen Eckwerte und weist an den relevanten Stellen, ebenso wie in Beitrag 2, die „Corona-Effekte“ separat aus.

34 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 21.

35 Anlage zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022), GV. NRW. S. 1477.

36 Finanzplanung 2021 bis 2025 des Landes Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/14701.

37 Vorlage 17/5314.

38 Vorlage 18/7.

Tabelle 6

Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021
Gesamteinnahmen	78,37	105,34	101,29
davon „Corona-Effekte“		28,45	17,31
Gesamteinnahmen – ohne „Corona-Effekte“	78,37	76,90	83,98
Gesamtausgaben	78,37	105,34	101,29
davon „Corona-Effekte“		25,54	18,40
Gesamtausgaben – ohne „Corona-Effekte“	78,37	79,80	82,89
Steuereinnahmen	62,01	61,03	68,22
davon „Corona-Effekte“		0,00	0,09
Steuereinnahmen – ohne „Corona-Effekte“	62,01	61,03	68,13
Konsumtive Transferausgaben	35,48	60,80	55,84
davon „Corona-Effekte“		22,90	16,15
Konsumtive Transferausgaben – ohne „Corona-Effekte“	35,48	37,89	39,69
Personalausgaben	27,15	28,31	29,00
davon „Corona-Effekte“		0,00	0,01
Personalausgaben – ohne „Corona-Effekte“	27,15	28,31	28,99
Zinsausgaben	2,00	1,38	1,58
davon „Corona-Effekte“		-0,01	0,00
Zinsausgaben – ohne „Corona-Effekte“	2,00	1,39	1,58
Nettoneuverschuldung	-0,10	11,22	4,57
davon „Corona-Effekte“		11,23	4,59
Nettoneuverschuldung – ohne „Corona-Effekte“	-0,10	-0,01	-0,01
Schuldenstand (Kernhaushalt)	143,87	155,09	159,67
davon „Corona-Effekte“		11,23	15,82
Schuldenstand (Kernhaushalt) – ohne „Corona-Effekte“	143,87	143,87	143,85
Bestand der allgemeinen Rücklage am Ende des Haushaltsjahres	2,04	1,42	1,26

3.1 Überblick



Das Haushaltsvolumen belief sich in den ersten beiden „Corona-Jahren“ auf rund 105,34 Milliarden € in 2020 und rund 101,29 Milliarden € in 2021. Darin enthalten waren in 2020 „Corona-bedingte“ Einnahmen in Höhe von rund 28,45 Milliarden € und „Corona-bedingte“ Ausgaben in Höhe von rund 25,54 Milliarden €. Im Jahr 2021 kamen „Corona-bedingte“ Einnahmen in Höhe von rund 17,31 Milliarden € auf und es wurden „Corona-bedingte“ Ausgaben in Höhe von rund 18,40 Milliarden € geleistet.

Der Finanzierungssaldo des Landes wird in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ganz erheblich von „Corona-Effekten“ beeinflusst.

Bei der Betrachtung der Haushaltslage wird zunächst dargestellt, wie sich in den zurückliegenden Haushaltsjahren 2020 und 2021 das Haushaltsvolumen im Vergleich zu den „Vor-Corona-Jahren“ 2018 und 2019 entwickelt hat (3.1.1) und wie sich die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landes im Haushaltsjahr 2021 auf seine Aufgabengebiete verteilt haben (3.1.2). Um einen Rückschluss auf die strukturelle Ausgeglichenheit des Haushalts zu ermöglichen, wird schließlich der Finanzierungssaldo des Landes betrachtet (3.1.3).

3.1.1 Haushaltsvolumen weiter unter Corona-Einfluss

Das Haushaltsvolumen, also die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landes, hat sich in den Haushaltsjahren 2018 bis 2022 wie folgt entwickelt:

Tabelle 7

Haushaltsvolumen (in Mrd. €, gerundet)

Haushaltsvolumen	Ist 2018		Ist 2019		Ist 2020		Ist 2021		Soll 2022	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Haushaltsvolumen – „ohne Corona-Effekte“	75,10	75,10	78,37	78,37	76,90	79,80	83,98	82,89	86,48	86,98
Haushaltsvolumen – „Corona-Effekte“					28,45	25,54	17,31	18,40	1,04	0,55
Haushaltsvolumen	75,10	75,10	78,37	78,37	105,34	105,34	101,29	101,29	87,53	87,53

Es zeigt sich, dass sich die Haushaltsvolumina der Jahre 2018 bis 2021 vor allem wegen der ausgewiesenen „Corona-Effekte“ ganz erheblich unterscheiden. So erhöhte sich das Haushaltsvolumen der „Corona-Jahre“ 2020 und 2021 auf rd. 105,34 Mrd. € und rd. 101,29 Mrd. €, ein Zuwachs um rd. 34,41 % und rd. 29,25 % gegenüber dem Haushaltsvolumen des letzten „Vor-Corona-Jahres“ 2019 von rd. 78,37 Mrd. €. Die im Vergleich zu den Ist-Werten der Haushaltsjahre 2020 und 2021 vergleichsweise geringen Soll-Werte des Haushaltsjahres 2022 sind auf die Veranschlagungspraxis für Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zurückzuführen: Im Soll werden hauptsächlich Titel ohne Ansatz (Leertitel) veranschlagt. Die Ist-Ausgaben erfolgen dann bei diesen ansatzlosen Titeln oder in einer erst im Haushaltsvollzug geschaffenen Titelstruktur (siehe auch vorstehende Ausführungen unter 2.2).

In Bezug auf die erheblichen Steigerungen im Haushaltsvolumen 2020 und 2021 ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, dass die durch die Errichtung des NRW-Rettungsschirms gewählte Haushaltskonstruktion innerhalb der „Corona-Effekte“ das Haushaltsvolumen künstlich erhöhte (Doppeleffekt). Dies geschah in folgender Hinsicht: Einnahmeseitig stellten die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm Einnahmen (aus Schuldenaufnahmen) im Landeshaushalt dar. Nachdem die Mittel dem NRW-Rettungsschirm zugeführt wurden, wurden sie ihm zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen wieder entnommen und stellten in dieser Höhe (Transfer-)Einnahmen im Landeshaushalt dar. Auch ausgabeseitig fand eine doppelte Berücksichtigung statt. Die Zuführungen der im Landeshaushalt aufgenommenen Kredite an den NRW-Rettungsschirm wurden als (Transfer-)Ausgaben im Landeshaushalt gebucht. Nachdem die zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes benötigten (kreditfinanzierten) Mittel dem NRW-Rettungsschirm entnommen wurden, wurden hiermit Ausgaben für landesfinanzierte Corona-Maßnahmen geleistet. Die durch die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm angefallenen (Transfer-)Ausgaben und die durch die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm entstandenen (Transfer-)Einnahmen wären ohne die Errichtung des NRW-Rettungsschirms bei einer reinen Abwicklung über den Kernhaushalt des Landes nicht angefallen. Betragsmäßig handelte es sich um folgende (Transfer-)Einnahmen und (Transfer-)Ausgaben:

- Ist 2020:
Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 8,23 Mrd. € und Ausgaben durch Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 11,81 Mrd. €.
- Ist 2021:
Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 4,11 Mrd. € und Ausgaben durch Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 7,16 Mrd. €.
- Soll 2022:
Geplante Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 1,04 Mrd. €. Ausgaben durch Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm sind nicht vorgesehen.

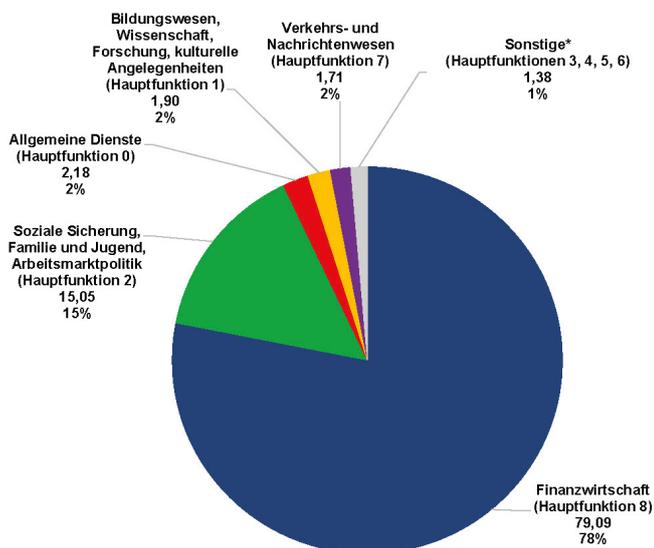
Sofern es in den folgenden Beiträgen für eine differenzierende Betrachtung auf diesen Doppelleffekt ankommt, wird hierauf Bezug genommen.

3.1.2 Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabengebieten

Nachfolgend wird der Haushalt des Jahres 2021 nach den haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebieten des Funktionenplans³⁹ dargestellt, die sich aus den dortigen Hauptfunktionen ergeben. Die Ist-Einnahmen i. H. v. rd. 101,29 Mrd. € verteilen sich wie folgt:

Abbildung 2

Ist 2021 – Einnahmen nach den Hauptfunktionen des Funktionenplans (in Mrd. € und prozentualen Anteilen, gerundet)



* Hauptfunktion 3: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Hauptfunktion 4: Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Hauptfunktion 5: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Hauptfunktion 6: Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

39 Gliederung des Haushaltsplans nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenplan), § 14 Abs. 1 Nr. 1b) LHO.

Der Großteil der Gesamteinnahmen des Landes, nämlich rd. 79,09 Mrd. € und damit rd. 78 %, entfallen auf das Aufgabengebiet „**Finanzwirtschaft**“. Hierunter fallen u. a. Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen (rd. 70,21 Mrd. €), Krediteinnahmen (rd. 4,70 Mrd. €) und Zuweisungen aus Kapital- sowie Sondervermögen (rd. 3,57 Mrd. €).

Ein weiterer erheblicher Anteil der Gesamteinnahmen, namentlich rd. 15,05 Mrd. € und damit rd. 15 %, fließt in das Aufgabengebiet „**Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik**“. Diese Mittel resultierten ganz überwiegend aus Zuweisungen des Bundes.⁴⁰

Folgende „Corona-Effekte“ sind in den Einnahmen der Aufgabengebiete enthalten:

- „Finanzwirtschaft“: Insgesamt rd. 8,21 Mrd. €; dies sind insbesondere Krediteinnahmen für den NRW-Rettungsschirm und (Transfer-)Einnahmen aus Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes.
- „Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik“: Insgesamt rd. 8,92 Mrd. €; dies sind insbesondere Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen und (Transfer-)Einnahmen aus der Entnahme von Bundesmitteln aus dem NRW-Rettungsschirm.⁴¹
- „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“: Insgesamt rd. 0,19 Mrd. €; dies sind insbesondere Bundesmittel zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen.

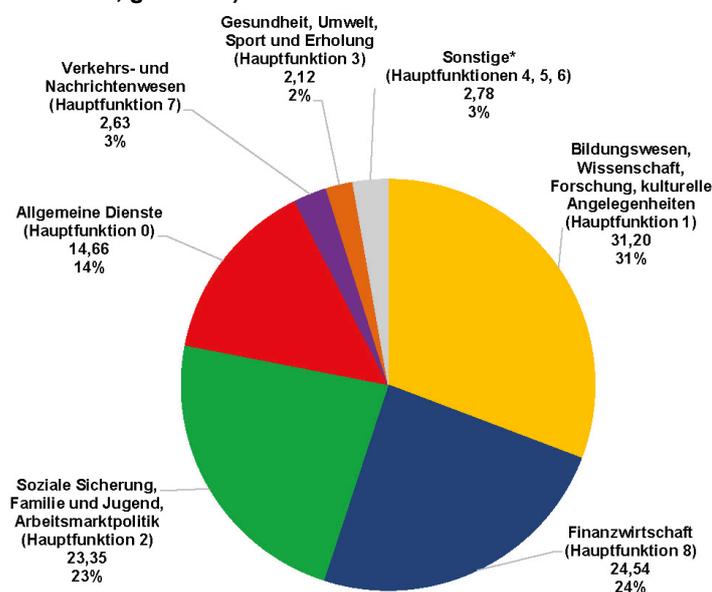
Für die Ist-Ausgaben i. H. v. rd. 101,29 Mrd. € des Haushaltsjahres 2021 ergibt sich folgendes Bild:

40 Die finanziell bedeutsamsten Zuweisungen des Bundes erfolgten für „die Bewältigung aller direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise“ im Einzelplan 14 (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie), die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II sowie an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII und im Rahmen der außerordentlichen Wirtschaftshilfen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise (Bundesprogramm) im Einzelplan 14.

41 Um eine überjährige Verfügbarkeit der Bundesmittel für Corona-Maßnahmen sicherzustellen, wurden dem NRW-Rettungsschirm am Ende des Haushaltsjahres 2020 insgesamt rd. 580,1 Mio. € zugeführt und zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 wieder entnommen. Siehe hierzu auch Darstellung unter 3.4.1.

Abbildung 3

Ist 2021 – Ausgaben nach den Hauptfunktionen des Funktionenplans (in Mrd. € und prozentualen Anteilen, gerundet)



* Hauptfunktion 4: Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Hauptfunktion 5: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Hauptfunktion 6: Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Nahezu ein Drittel der Gesamtausgaben des Haushaltsjahres 2021, nämlich mit rd. 31,20 Mrd. € insgesamt rd. 31 %, entfallen auf das Aufgabengebiet „**Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten**“. Ein erheblicher Anteil von rd. 21,06 Mrd. € entfällt dabei auf allgemeinbildende und berufliche Schulen.

Mit rd. 24,54 Mrd. € entfallen weitere rd. 24 % der Gesamtausgaben auf das Aufgabengebiet „**Finanzwirtschaft**“. Darin sind neben Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 7,16 Mrd. € insbesondere die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (rd. 14,41 Mrd. €⁴²) und Zinsausgaben (rd. 1,58 Mrd. €) enthalten.

Im Aufgabengebiet „**Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik**“ wurden im Haushaltsjahr 2021 rd. 23,35 Mrd. €, d. h. rd. 23 % der Gesamtausgaben, verausgabt. Davon entfallen rd. 11,11 Mrd. € auf den Bereich der sonstigen sozialen Angelegenheiten und umfassen auch Leistungen nach dem SGB IX.

42 Darunter rd. 12,82 Mrd. € aus dem Steuerverbund nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2021 (GFG 2021): Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten nach § 1 Abs. 3 GFG 2021 einen Anteil am Steueraufkommen des Landes. Insoweit stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden gemäß § 2 Abs. 1 GFG 2021 23 % (Verbundsatz) seines Anteils an der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) zur Verfügung. Ferner beteiligt das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe des Verbundsatzes an vier Siebteln seiner Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

Folgende „Corona-Effekte“ sind in den Ausgaben der Aufgabengebiete enthalten:

- „Finanzwirtschaft“: Insgesamt rd. 7,16 Mrd. €, dies sind die o. g. Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm.
- „Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik“: Insgesamt rd. 10,17 Mrd. €, dies sind Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes.⁴³
- „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“: Insgesamt rd. 1,07 Mrd. €, dies sind Ausgaben für – aus dem NRW-Rettungsschirm und aus Bundesmitteln finanzierte – Corona-Maßnahmen des Landes und des Bundes im Einzelplan 05.

3.1.3 Finanzierungssaldo nach wie vor negativ

Die Höhe der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben und ihre Verteilung auf die Aufgabengebiete des Landes beantworten noch nicht die Frage, inwieweit der Landeshaushalt strukturell ausgeglichen ist. Für einen solchen Rückschluss wird der sog. Finanzierungssaldo herangezogen. Er errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben:

Tabelle 8

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

Bezeichnung		Ist 2018	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022
	Gesamteinnahmen	75.095,8	78.366,2	105.342,4	101.291,6	87.525,2
./.	Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32)	-391,2	-12,2	11.378,8	4.698,5	144,5
./.	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	0,0	0,0	611,9	160,0	200,0
./.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	8,4	7,6	10,9	9,6	8,0
=	Bereinigte Einnahmen	75.478,6	78.370,8	93.340,8	96.423,5	87.172,7
	Gesamtausgaben	75.095,8	78.366,2	105.342,4	101.291,6	87.525,2
./.	Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./.	Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	652,7	1.721,2	278,7	271,0	205,0
./.	haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeträge aus Vorjahren (OGr. 96)	9,7	9,5	10,6	10,3	6,9
=	Bereinigte Ausgaben	74.433,5	76.635,5	105.053,1	101.010,3	87.313,3
Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen abzgl. bereinigte Ausgaben)		1.045,1	1.735,4	-11.712,3	-4.586,8	-140,6

43 Im Hinblick auf die verwendete Funktion 292 „Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen“ sind hierin auch Ausgaben enthalten, die nur unter dem Gesichtspunkt dieses Schwerpunktes dem Aufgabengebiet „Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik“ zuzuordnen sind.

Wie vorstehend unter 3.1.1 dargestellt, haben die „Corona-Effekte“ das Haushaltsvolumen der Jahre ab 2020 maßgeblich beeinflusst. Der LRH hat daher diese Effekte in einem weiteren Schritt aus den bereinigten Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet und so auch einen „bereinigten“ Finanzierungssaldo ermittelt:

Tabelle 9

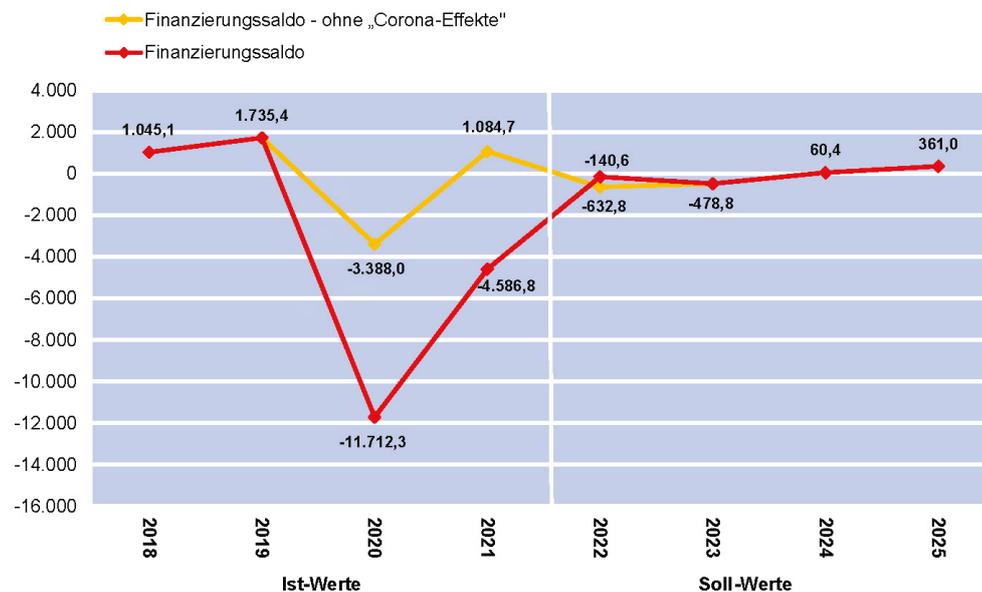
Bereinigte Einnahmen, bereinigte Ausgaben, Finanzierungssaldo unter Herausrechnung der „Corona-Effekte“ (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist	„Bereinigtes“ Ist	Ist	„Bereinigtes“ Ist	Soll	„Bereinigtes“ Soll
	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Gesamteinnahmen	105.342,4	76.895,0	101.291,6	83.977,3	87.525,2	86.484,3
./. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt (OGr. 32)	11.378,8	151,1	4.698,5	109,8	144,5	144,5
./. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (OGr. 35)	611,9	611,9	160,0	160,0	200,0	200,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 38) und Überschüsse aus Vorjahren (OGr. 36)	10,9	10,9	9,6	9,6	8,0	8,0
= Bereinigte Einnahmen	93.340,8	76.121,1	96.423,5	83.697,9	87.172,7	86.131,8
Gesamtausgaben	105.342,4	79.798,4	101.291,6	82.894,5	87.525,2	86.976,6
./. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt (OGr. 59)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
./. Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91)	278,7	278,7	271,0	271,0	205,0	205,0
./. haushaltstechnische Verrechnungen (OGr. 98) und Fehlbeiträge aus Vorjahren (OGr. 96)	10,6	10,6	10,3	10,3	6,9	6,9
= Bereinigte Ausgaben	105.053,1	79.509,1	101.010,3	82.613,2	87.313,3	86.764,6
Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen abzgl. bereinigte Ausgaben)	-11.712,3	-3.388,0	-4.586,8	1.084,7	-140,6	-632,8

Die nachfolgende Abbildung stellt die Entwicklung des Finanzierungssaldos – mit und ohne „Corona-Effekte“ – für 2018 bis 2025 dar:

Abbildung 4

Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)



Nach den Finanzierungsüberschüssen in 2018 und 2019 kam es im Haushaltsjahr 2020 zu einem massiven Finanzierungsdefizit von rd. 11,71 Mrd. €. Dieses Defizit entsprach im Wesentlichen der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm von rd. 11,23 Mrd. € sowie der Entnahme aus der allgemeinen Rücklage von rd. 0,61 Mrd. €. Das auch bei Herausrechnung der „Corona-Effekte“ weiterhin festzustellende Finanzierungsdefizit von rd. 3,39 Mrd. € resultiert im Wesentlichen aus den über den NRW-Rettungsschirm letztlich kreditfinanzierten Steuermindereinnahmen und der o. g. Entnahme aus der allgemeinen Rücklage.

Im Haushaltsjahr 2021 betrug das Finanzierungsdefizit rd. 4,59 Mrd. €. Es entspricht im Wesentlichen wiederum der Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm. Der bei Herausrechnung der „Corona-Effekte“ entstandene Finanzierungsüberschuss in 2021 von rd. 1,08 Mrd. € entspricht den vor allem auf höhere Steuereinnahmen zurückzuführenden Haushaltsverbesserungen, die dem NRW-Rettungsschirm am Ende 2021 zugeführt wurden.⁴⁴

In den Haushaltsjahren 2022 und 2023 sollen nach der geltenden Finanzplanung die Finanzierungsdefizite zunächst deutlich zurückgehen und ab dem Haushaltsjahr 2024 wieder Finanzierungsüberschüsse erzielt werden. Hinsichtlich des Finanzplanungszeitraumes ab 2023 ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die insoweit angesetzten Werte aus der Mittelfristigen Finanzplanung 2021 bis 2025 aus Juni 2021⁴⁵ stammen und damit neuere Entwicklungen (insbesondere die Auswirkungen nachfolgender Steuerschätzungen und des Kassenabschlusses 2021) nicht berücksichtigen.

3.2 Einnahmen



Die Steuereinnahmen, die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landes, haben sich nach einem „Corona-bedingten“ Rückgang im Haushaltsjahr 2020 um rund eine Milliarde € schon in 2021 wieder deutlich verbessert. In 2021 kamen rund 6,21 Milliarden € – und damit rund 10 % – mehr an Steuern auf als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019.

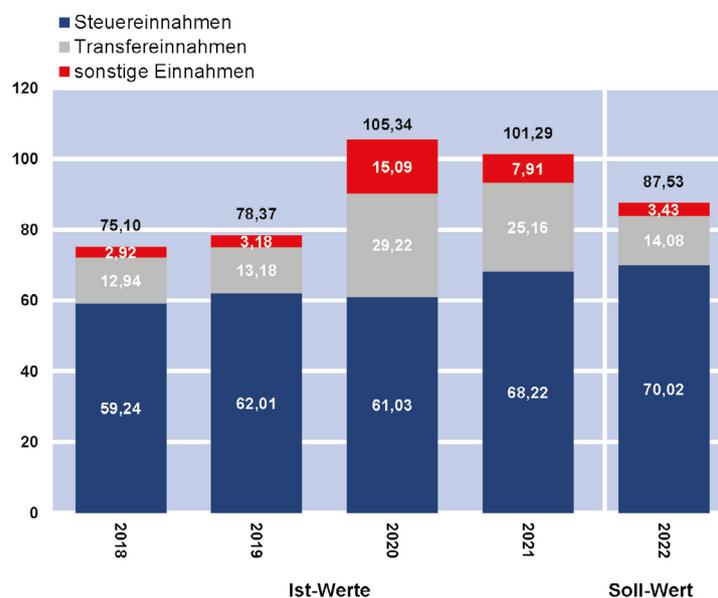
Die allgemeine Rücklage des Landes hatte zum Ende des Haushaltsjahres 2021 einen Bestand von rund 1,26 Milliarden €. Der Verzicht auf die vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 erweckt für den Landesrechnungshof weiterhin den Eindruck, als solle sie genutzt werden, um in späteren Jahren finanzielle Spielräume zu schaffen.

44 Siehe zu den Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm die Ausführungen unter 3.4.4.

45 Drs. 17/14701, S. 14 und S. 96 ff.

Die Gesamteinnahmen des Landeshaushalts stellen sich in den Jahren 2018 bis 2022 wie folgt dar:

Abbildung 5
Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



Nachdem die Gesamteinnahmen im Haushaltsjahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr beispiellos um rd. 34,4 % von rd. 78,37 Mrd. € auf rd. 105,34 Mrd. € angestiegen waren, erreichten sie im Haushaltsjahr 2021 mit rd. 101,29 Mrd. € ein zwar etwas geringeres, aber im mehrjährigen Vorjahresvergleich nach wie vor sehr hohes Niveau.

Die geplanten Gesamteinnahmen des Haushaltsjahres 2022 liegen zwar mit rd. 87,53 Mrd. € sehr deutlich unter dem Einnahmenniveau der beiden Vorjahre. Wie zuvor bereits ausgeführt, ist hierbei aber zu berücksichtigen, dass sich für wesentliche Einnahmearten, z. B. Einnahmen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm, Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes sowie Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen lediglich Leertitel in der Haushaltsplanung finden oder die entsprechenden Haushaltstitel erst im Rahmen des Haushaltsvollzugs eingerichtet wurden.

Einen genaueren Überblick zur Zusammensetzung der Gesamteinnahmen und den Entwicklungen innerhalb der einzelnen Einnahmearten verschafft die nachstehende Tabelle. Aus ihr lassen sich auch die Einnahmearten entnehmen, die „Corona-Effekte“ enthalten. Diese werden zudem in einem separaten **Beitrag 3.4** zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt einer genaueren Betrachtung unterzogen.

Tabelle 10

Einnahmen des Landes (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
I. Steuereinnahmen insgesamt	61,03	62,51	68,22	5,71	70,02
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	-1,6	2,4	11,8		2,6
I.1 Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	54,19	56,38	61,10	4,72	63,16
davon „Corona-Effekte“: Festbetrag zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“	0,00	0,00	0,09	0,09	0,00
I.2 Landessteuern	6,84	6,13	7,12	0,99	6,86
I. Steuereinnahmen insgesamt ohne „Corona-Effekte“	61,03	62,51	68,13	5,62	70,02
II. Transfereinnahmen	29,22	17,98	25,16	7,17	14,08
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	121,7	-38,4	-13,9		-44,0
II.1 Einnahmen aus Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (konsumtiv)	27,30	15,70	22,91	7,21	11,38
davon „Corona-Effekte“: Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm	8,23	5,56	4,11	-1,45	1,0
davon „Corona-Effekte“: Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen	8,94	0,00	8,20	8,20	0,0
II.2 weitere konsumtive Transfereinnahmen	0,43	0,76	0,47	-0,29	0,87
II.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	1,49	1,52	1,77	0,25	1,83
davon „Corona-Effekte“: Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen	0,05	0,00	0,18	0,18	0,0
II. Transfereinnahmen ohne „Corona-Effekte“	12,00	12,42	12,66	0,24	13,04
III. sonstige Einnahmen	15,09	3,62	7,91	4,29	3,43
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	374,9	-76,0	-47,6		-56,6
III.1 Steuerähnliche Abgaben	0,17	0,18	0,16	-0,01	0,18
III.2 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. (HGr. 1)	2,92	2,45	2,88	0,43	2,56
davon „Corona-Effekte“: Rückflüsse von Haushaltsmitteln für Corona-Maßnahmen	0,00	0,00	0,14	0,14	0,00
III.3 weitere sonstige Einnahmen	12,00	1,00	4,87	3,87	0,69
davon „Corona-Effekte“: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm	11,23	0,00	4,59	4,59	0,00
III. sonstige Einnahmen ohne „Corona-Effekte“	3,86	3,62	3,19	-0,44	3,43
Gesamteinnahmen	105,34	84,12	101,29	17,17	87,53
davon „Corona-Effekte“:	28,45	5,56	17,31	11,75	1,04
Gesamteinnahmen ohne „Corona-Effekte“	76,90	78,55	83,98	5,42	86,48

3.2.1 Unerwartet hohe Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen sind die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landeshaushalts. Sie setzen sich aus Anteilen des Landes an den Gemeinschaftssteuern, wie z. B. der Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, und den vereinnahmten Landessteuern, wie z. B. der Grunderwerb-, Erbschaft- und Lotteriesteuer, zusammen. Eine differenziertere Darstellung der einzelnen Steuereinnahmearten und ihrer Entwicklung in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 sowie die für das Haushaltsjahr 2022 geplanten Ansätze sind der nachstehenden Detailansicht zu dieser Einnahmeart zu entnehmen.

Tabelle 11

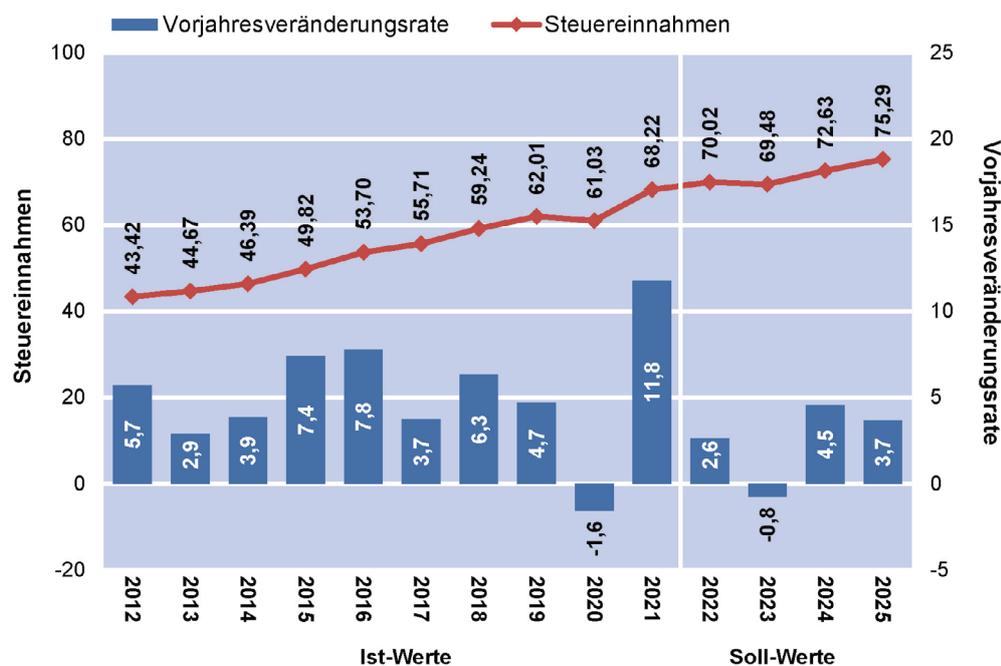
Entwicklung der Steuereinnahmearten (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
I. Steuereinnahmen insgesamt	61.033,9	62.508,0	68.220,2	5.712,2	70.015,0
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	-1,6	2,4	11,8		2,6
I.1 Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	54.191,9	56.377,0	61.101,4	4.724,4	63.160,0
Lohnsteuer	18.573,4	19.150,0	19.251,5	101,5	20.232,0
Umsatzsteuer	19.373,2	19.585,0	21.447,1	1.862,1	21.264,0
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern</i>	798,3	980,7	1.073,5	92,8	1.012,4
– <i>Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen</i>	216,0	216,0	216,0	0,0	215,7
– <i>Umsetzung des Pakts für den Öffentlichen Gesundheitsdienst</i>		43,2	43,2	0,0	75,5
– <i>Aufnahme/Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern</i>	141,0	107,9	107,9	0,0	107,9
– <i>Kosten für flüchtlingsbezogene Zwecke</i>	151,2	107,9	107,9	0,0	107,9
– <i>unbegleitete minderjährige Flüchtlinge</i>	75,6	75,6	75,6	0,0	75,5
– <i>Weiterentwicklung der Qualität in der Kinder-tagesbetreuung</i>	214,5	430,1	430,1	0,0	429,9
– <i>Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“</i>			92,8	92,8	
<i>davon „Corona-Effekte“: Festbetrag zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“</i>	0,0	0,0	92,8	92,8	0,0
Einfuhrumsatzsteuer	4.892,9	6.410,0	5.470,9	-939,1	7.709,0
Veranlagte Einkommensteuer	5.158,9	5.013,0	6.378,6	1.365,6	5.731,0
Körperschaftsteuer	2.413,3	2.885,0	4.188,1	1.303,1	4.187,0
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.688,0	2.256,0	2.923,3	667,3	2.671,0
Abgeltungsteuer	621,4	574,0	847,0	273,0	755,0
Gewerbsteuerumlage	451,6	504,0	594,6	90,6	611,0
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	19,1	0,0	0,3	0,3	0,0
I.2 Landessteuern	6.842,0	6.131,0	7.118,7	987,7	6.855,0
Grunderwerbsteuer	3.660,6	3.750,0	4.108,1	358,1	4.119,0
Erbschaftsteuer	2.461,8	1.633,0	2.322,4	689,4	1.866,0
Lotteriesteuer	362,4	347,0	355,8	8,8	348,0
Biersteuer	134,6	146,0	149,9	3,9	152,0
sonstige Landessteuern	222,6	255,0	182,4	-72,6	370,0
I. Steuereinnahmen insgesamt ohne „Corona-Effekte“	61.033,9	62.508,0	68.127,4	5.619,4	70.015,0

Eine grafische Aufbereitung der Entwicklung der Steuereinnahmen und ihrer Vorjahresveränderungsrate ergibt folgendes Bild:

Abbildung 6

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



Die Steuereinnahmen des Haushaltsjahres 2020 sind nach einem stetigen Aufwuchs seit 2012 gegenüber dem Haushaltsjahr 2019 um rd. 1 Mrd. € auf rd. 61,03 Mrd. € zurückgegangen. Im Haushaltsjahr 2021 stiegen sie um rd. 7,19 Mrd. € bzw. 11,8 % auf rd. 68,22 Mrd. € an. Damit kamen schon in 2021 rd. 6,21 Mrd. € mehr an Steuern auf als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019 (rd. 62,01 Mrd. €). Das entspricht einer Steigerung von rd. 10 %.

Im Haushaltsplan 2022 sind Steuereinnahmen i. H. v. rd. 70,02 Mrd. € etatisiert. Dieser Ansatz übersteigt die o. g. Steuereinnahmen des letzten „Vor-Corona-Jahres“ 2019 um rd. 8,00 Mrd. € bzw. rd. 12,9 %. Gleichzeitig sind im Haushaltsplan 2022 auch Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zur Kompensation von Steuermindereinnahmen i. H. v. rd. 492,3 Mio. € veranschlagt. Zur Berechnung der Steuermindereinnahmen hat das FM die Differenz zu den in der vor Ausbruch der Corona-Pandemie erstellten Mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023⁴⁶ getroffenen Annahmen ermittelt.⁴⁷

Die Ergebnisse der Regionalisierung der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2022 für das Land hat das FM am 25.05.2022 veröffentlicht.⁴⁸ Danach ergibt sich für das Haushaltsjahr 2022 ein „neuer Haushaltsansatz“ i. H. v. rd. 71,76 Mrd. €. Hierin be-

46 Drs. 17/7201.

47 Gesetzentwurf vom 25.08.2021, Drs. 17/14700, S. 37 in Verbindung mit Ergänzungsvorlage vom 11.11.2021, Drs. 17/15600, S. 3 und S. 110.

48 Vorlage 17/6785.

rücksichtigt sind u. a. erhöhte Einnahmen aus Leistungen des Bundes für Flüchtlinge aus der Ukraine (+ 431 Mio. €)⁴⁹ sowie weitere Korrekturposten wie insbesondere die Zahlung der Energiepreispauschale, des Kinderbonus sowie weitere Maßnahmen des Steuerentlastungsgesetzes 2022. Im Vergleich zu dem Ansatz in der Haushaltsplanung 2022 werden danach zusätzliche Steuereinnahmen i. H. v. rd. 1,74 Mrd. € erwartet.

Der in der Abbildung 6 ausgewiesene Planungsstand für die Haushaltsjahre 2023 bis 2025 beruht auf der Finanzplanung 2021 bis 2025 vom 24.08.2021.⁵⁰ Diese legte die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2021 und der daraus für das Land abgeleiteten Regionalisierung zugrunde und berücksichtigt daher neuere Entwicklungen nicht. Nach der o. g. Regionalisierung der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2022 werden unter Berücksichtigung von Korrekturposten für das Jahr 2023 Steuereinnahmen von rd. 75,36 Mrd. € (+5,88 Mrd. € zur vorgenannten Finanzplanung), für das Jahr 2024 rd. 78,37 Mrd. € (+5,74 Mrd. € zur vorgenannten Finanzplanung) und für das Jahr 2025 rd. 81,12 Mrd. € (+5,83 Mrd. € zur vorgenannten Finanzplanung) erwartet.

Das FM weist in seiner Vorlage allerdings darauf hin, dass die dargestellte Wachstumsprognose aufgrund der Unsicherheiten mit Blick auf den weiteren Verlauf der Corona-Pandemie und die Auswirkungen des Ukraine-Krieges ein sehr optimistisches Szenario darstelle. Diese Einschätzung werde auch durch die neue Frühjahrsprognose der EU-Kommission vom 16.05.2022 bestätigt, die das BIP-Wachstum in Deutschland nur noch bei 1,6 %⁵¹ sehe, was noch einmal um 0,6 Prozentpunkte unterhalb der Prognose der Bundesregierung liege.⁵²

Steuerfinanzierungsquote

Welcher Anteil der jährlichen bereinigten Ausgaben des Landes durch die Steuereinnahmen finanziert wird, zeigt sich anhand der Steuerfinanzierungsquote.

Dabei ist es dem LRH wichtig, auch die um die „Corona-Effekte“ bereinigte Steuerfinanzierungsquote aufzuzeigen, um einen validen Vergleich der „Corona-Jahre“ 2020 bis 2022 mit den „Vor-Corona-Jahren“ 2018 und 2019 zu ermöglichen.

49 Vorlage 17/6785, S. 2 und 4: Den Ländern wird eine Kostenerstattung für die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Betreuung und Versorgung der Flüchtlinge aus der Ukraine zugestanden. Ausweislich der Vorlage 17/6754 erhält das Land insgesamt rd. 430,8 Mio. €, die in mehreren Tranchen vollumfänglich an die Kommunen weitergeleitet werden sollen.

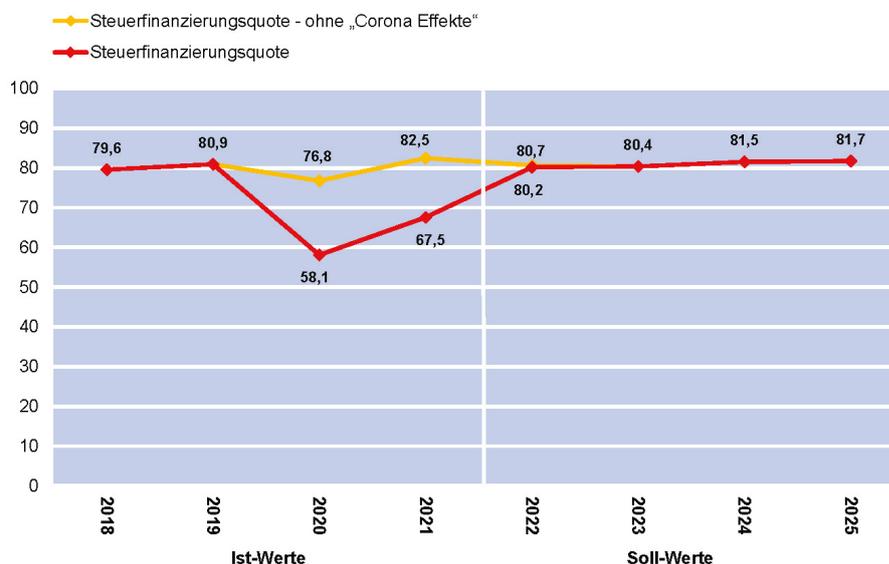
50 Finanzplanung 2021 bis 2025, Drs. 17/14701, S. 4 und S. 57 ff.

51 Frühjahrsprognose der EU-Kommission vom 16.05.2022, S. 64 (https://ec.europa.eu/info/system/files/economy-finance/ip173_en.pdf).

52 Vorlage 17/6785, S. 5.

Die Steuerfinanzierungsquote hat sich seit dem Haushaltsjahr 2018 wie folgt entwickelt:

Abbildung 7
Entwicklung der Steuerfinanzierungsquote (in %, gerundet)



Insgesamt ergibt sich zu den Steuereinnahmen daher aus der Tabelle 11 und den Abbildungen 6 und 7 folgendes Bild:

Das Land hatte in den „Vor-Corona-Jahren“, insbesondere seit 2015, stetig steigende Steuereinnahmen zu verzeichnen. Das durch den vergleichsweise leichten Rückgang von rd. 1 Mrd. € und damit rd. 1,6 % im ersten „Corona-Jahr“ 2020 abgesunkene Steuereinnahmenniveau wurde durch den erheblichen Anstieg der Steuereinnahmen im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 um rd. 7,19 Mrd. € bzw. 11,8 % mehr als ausgeglichen.

Damit wird deutlich, dass das Vorliegen einer Ausnahmesituation nicht zwangsläufig zu erheblichen Steuermindereinnahmen führt. Aus Sicht des LRH zeigt die Einnahmentwicklung der Haushaltsjahre 2019 bis 2021 vielmehr, dass sich die Corona-Pandemie nicht erheblich auf die Steuereinnahmesituation des Landes ausgewirkt und sie insoweit kein wesentliches „Einnahmeproblem“ erzeugt hat.⁵³

Dies lässt sich auch an der aufgezeigten Entwicklung der Steuerfinanzierungsquote nachvollziehen: Diese lag im letzten „Vor-Corona-Jahr“ bei rd. 80,9 % und hat sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 nur unter Einbeziehung der „Corona-Effekte“ signifikant auf rd. 58,1 % bzw. 67,5 % verändert. Bei einer Herausrechnung der „Corona-Effekte“ lag sie hingegen bei rd. 76,8 % in 2020 und überschritt in 2021 mit rd. 82,5 % sogar den „Vor-Corona-Wert“ von rd. 80,9 %.

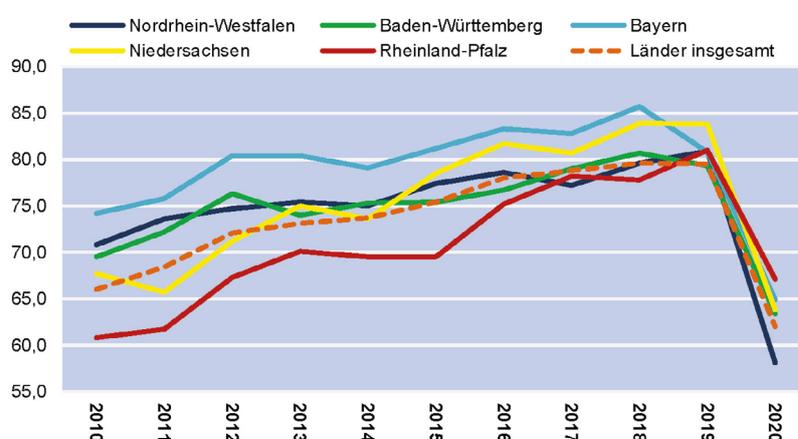
⁵³ Ihre Effekte zeigen sich vielmehr im Ausgabenbereich, der zusätzlichen Verschuldung des Landes sowie den durch die Tilgungsverpflichtungen erzeugten Belastungen künftiger Haushalte (siehe hierzu Beiträge 3.4, 3.6 und 4).

Der LRH gibt allerdings in diesem Zusammenhang zum wiederholten Male zu bedenken, dass stetig steigende Steuereinnahmen keine verlässliche Grundlage für künftige Haushaltsplanungen sind.⁵⁴ Das Aufkommen von Steuereinnahmen stellt immer eine Momentaufnahme dar, weil es von vielen außerhalb des Haushalts liegenden Faktoren abhängig ist und die Entwicklungen in diesem Bereich mithin volatil sind.

Der Vergleich mit den Steuerfinanzierungsquoten anderer Länder zeigt, dass dort die Problematik ähnlich gelagert ist. Allerdings fällt die Verringerung der Steuerfinanzierungsquote für das Land im Jahr 2020 stärker als bei den verglichenen Ländern aus:

Abbildung 8

Steuerfinanzierungsquoten ausgewählter Länder und Länder insgesamt (in %, gerundet)⁵⁵



3.2.2 Dauerthema: Allgemeine Rücklage

Für eine Gesamtbetrachtung der Haushaltslage ist auch relevant, inwieweit der Landeshaushalt rücklagenfinanziert ist. Diese Frage ist in solchen Haushaltsjahren von besonderem Interesse, in denen – wie 2020 und 2021 – unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelungen zur Schuldenbremse Notlagenkredite aufgenommen werden.

Die Einnahmen durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sind in der nachstehenden Detailansicht ausgewiesen:

Tabelle 12

Weitere sonstige Einnahmen, darunter Einnahmen aus Entnahmen aus Rücklagen (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
III.3 weitere sonstige Einnahmen	12.001,6	998,6	4.868,1	3.869,5	692,6
Schuldenaufnahmen	11.378,8	145,0	4.698,5	4.553,5	144,5
davon „Corona-Effekte“: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm	11.227,7	0,0	4.588,7	4.588,7	0,0
besondere Finanzierungseinnahmen	622,9	853,6	169,6	-684,0	548,1
darunter Einnahmen aus Entnahmen aus Rücklagen	611,9	526,5	160,0	-366,5	200,0

54 So zuletzt in den Jahresberichten 2019, S. 111 f., 2020, S. 57, 2021, Teil A, S. 29.

55 Drs. 17/14701, S. 62.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der allgemeinen Rücklage in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 insgesamt rd. 771,9 Mio. € entnommen wurden. Für das Haushaltsjahr 2022 ist nach dem derzeit bekannten Planungsstand des FM eine weitere Entnahme von rd. 200,0 Mio. € geplant. In seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2021 bis 2025 hat das FM zudem in 2023 eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. rd. 338,6 Mio. € vorgesehen.⁵⁶

Die Bestandsentwicklungen bei der allgemeinen Rücklage und der aufgezeigten vom FM geplanten weiteren Entwicklung stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 13

Entwicklung des Bestandes der allgemeinen Rücklage (in Mio. €)

Allgemeine Rücklage – Entwicklung	
	in Mio. €, gerundet
Bestand Ende des Haushaltsjahres 2019 (Haushaltsrechnung 2019)	2.036,7
Entnahme 2020	611,9
Bestand Ende des Haushaltsjahres 2020 (Haushaltsrechnung 2020)	1.424,8
Entnahme 2021 für eine Kapitalerhöhung des Landes bei der Portigon AG	160,0
Korrektur 2021 des Bestandes (Korrektur Fehlbuchung Haushaltsrechnung 2019)	7,7
Bestand am Ende des Haushaltsjahres 2021	1.257,1
Geplante Entnahme 2022	200,0
Geplante Entnahme 2023	338,6
Danach Bestand am Ende des Haushaltsjahres 2023	718,5
davon für eine eventuelle Inanspruchnahme aus der gegenüber der Portigon AG eingeräumten Rahmenkreditlinie vorgehalten (Vorlage 17/6331)	192,0

Am Ende des Haushaltsjahres 2021 verblieb ein Bestand der allgemeinen Rücklage i. H. v. rd. 1,26 Mrd. €. Nach dem derzeitigen Planungsstand des FM sind Entnahmen in 2022 i. H. v. rd. 200,0 Mio. € und in 2023 i. H. v. rd. 338,6 Mio. € geplant. Danach verbliebe am Ende des Jahres 2023 – zu einem Zeitpunkt, in dem die durch die Corona-Pandemie hervorgerufene Ausnahmesituation nach der bisherigen Einschätzung der Landesregierung nicht mehr bestehen dürfte⁵⁷ – noch ein Bestand i. H. v. rd. 718,5 Mio. €. Davon sollen rd. 192 Mio. € für eine eventuelle Inanspruchnahme aus der gegenüber der Portigon AG eingeräumten Rahmenkreditlinie vorgehalten werden.⁵⁸

Damit wird deutlich, dass die Mittel der allgemeinen Rücklage nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung der Haushalte in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 beigetragen haben. Die erkennbar nur sehr zögerliche Auflösung der allgemeinen Rücklage hat der LRH mehrfach, zuletzt in seinem Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (HFA) mit der Corona-Pandemie⁵⁹, kritisiert. Der fortdauernde Verzicht auf die vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage erweckt für den LRH weiterhin den Eindruck, als solle die allgemeine Rücklage z. T. erst später genutzt werden, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen. Der LRH hält daher an seiner Forderung einer kreditreduzierenden Auflösung der allgemeinen Rücklage fest. Die Kreditreduzierung kann dabei auch über eine Reduzierung der bereits aufgenommenen Schulden erfolgen.

⁵⁶ Drs. 17/14701, S. 64 und S. 110.

⁵⁷ Drs. 17/11100, S. 35.

⁵⁸ Vorlage 17/6331, S. 2 unter Verweis auf Drs. 17/14701, S. 130.

⁵⁹ Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 17 ff.

3.3 Ausgaben



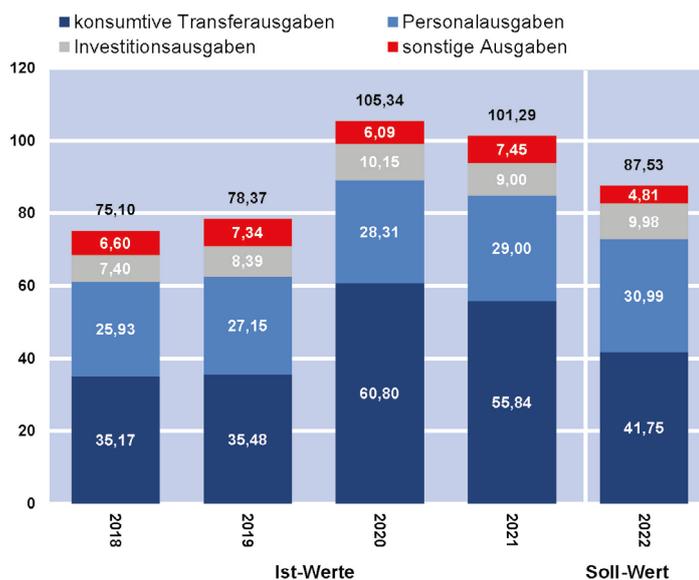
Die konsumtiven Transferausgaben sind der größte Ausgabenblock des Landes. Sie sind – auch ohne die Berücksichtigung von „Corona-Effekten“ – stetig angewachsen und haben sich insoweit zwischen 2018 und 2021 um insgesamt rund 12,9 % erhöht. In 2021 sind rund 39,7 Milliarden € an Stellen außerhalb des Landeshaushalts gezahlt worden. Für das Jahr 2022 ist eine weitere Steigerung um rund 1,59 Milliarden € vorgesehen.

Obwohl die Personalausgaben in den vergangenen Jahren stetig angestiegen sind, wurden in den letzten vier Jahren veranschlagte Beträge in Höhe von insgesamt rund 2,72 Milliarden € eingespart. Dieser, insbesondere auf die Nichtbesetzung von Personalstellen zurückzuführende Effekt sorgte dafür, dass im Vierjahresdurchschnitt rund 680 Millionen € jährlich gebunden waren und insoweit nicht für andere Zwecke zur Verfügung standen. Sie führten vielmehr am jeweiligen Jahresende zu Haushaltsverbesserungen, die bisher frei verwendbar sind.

Durch die Realisierung von Aufgeldern bei der Herausgabe von Anleihen, sogenannten Agien, nahm das Land in den zurückliegenden drei Jahren rund 1,94 Milliarden € ein. Damit stehen dem Land zum jetzigen Zeitpunkt Geldmittel zur Verfügung, die nur durch die Vereinbarung höherer Zinsen erzielt werden konnten und somit in künftigen Jahren zu steigenden Zinsausgaben führen.

Die Ausgaben des Landeshaushalts stellen sich in den Jahren 2018 bis 2022 wie folgt dar:

Abbildung 9
Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Schon in den „Vor-Corona-Jahren“ erhöhte sich das Ausgabenniveau stetig. Im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019 beliefen sich die Gesamtausgaben des Landes auf rd. 78,37 Mrd. €. In 2020, dem ersten „Corona-Jahr“, kam es sodann zu einem erheblichen Anstieg der Gesamtausgaben um rd. 34,4 % auf rd. 105,34 Mrd. €. Im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 reduzierten sich die Gesamtausgaben zwar leicht auf rd. 101,29 Mrd. €, verblieben jedoch auf einem vergleichsweise weiterhin sehr hohen Niveau. Die Haushaltsplanung für 2022 weist deutlich niedrigere Gesamtausgaben (rd. 87,53 Mrd. €) aus. In dieser Hinsicht gilt jedoch das schon zu den für 2022 geplanten Gesamteinnahmen Gesagte: Für wesentliche Ausgabepositionen, z. B. die Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und des Bundes und weitere Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm, finden sich im Haushaltsplan lediglich Leertitel oder die Haushaltstitel können erst im Haushaltsvollzug geschaffen werden.

Die Abbildung 9 verdeutlicht zudem, dass innerhalb der Gesamtausgaben zwei größere Ausgabenblöcke bestehen: die konsumtiven Transferausgaben und die Personalausgaben des Landes. Sie zeigt auch, dass das hohe Ausgabenniveau in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 auf im Vergleich zu den „Vor-Corona-Jahren“ 2018 und 2019 stark gestiegene konsumtive Transferausgaben zurückzuführen ist. Einen genaueren Überblick zur Zusammensetzung der Gesamtausgaben und zu den Entwicklungen innerhalb der einzelnen Ausgabenarten gibt die nachstehende Tabelle. Aus ihr lassen sich auch die Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie entnehmen, die in einem separaten **Beitrag 3.4** zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

Tabelle 14

Ausgaben des Landes (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
I. konsumtive Transferausgaben	60,80	40,06	55,84	15,79	41,75
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	71,4	-34,1	-8,1		-25,2
I.1 Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (konsumtiv)	40,75	26,67	35,20	8,54	27,46
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs	0,00	0,80	0,00	-0,80	0,46
davon „Corona-Effekte“: Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm	11,81	0,00	7,16	7,16	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	1,80	0,00	0,92	0,92	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	1,74	0,00	0,50	0,50	0,00
I.2 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	19,62	12,92	19,95	7,03	13,85
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	0,91	0,00	0,34	0,34	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	6,62	0,00	6,99	6,99	0,00
I.3 weitere konsumtive Transferausgaben	0,43	0,47	0,69	0,22	0,44
davon „Corona-Effekte“: Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm zur Leistung des Schuldendienstes	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	0,02	0,00	0,24	0,24	0,00
I. konsumtive Transferausgaben ohne „Corona-Effekte“	37,89	39,26	39,69	0,43	41,28

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
II. Personalausgaben	28,31	29,94	29,00	-0,94	30,99
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,3	5,8	2,4		6,9
II.1 Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	17,91	18,57	18,42	-0,14	18,92
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II.2 Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)	10,14	10,61	10,32	-0,29	10,84
II.3 Weitere Personalausgaben	0,26	0,76	0,25	-0,51	1,23
II. Personalausgaben ohne „Corona-Effekte“	28,31	29,94	28,99	-0,95	30,99
III. Investitionsausgaben	10,15	8,69	9,00	0,31	9,98
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	20,9	-14,4	-11,3		10,9
III.1 Baumaßnahmen	0,35	0,45	0,38	-0,07	0,63
III.2 Erwerb von beweglichen Sachen, unbeweglichen Sachen sowie Beteiligungen und dgl.	0,62	0,61	0,51	-0,11	0,70
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	0,01	0,00	0,03	0,03	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
III.3 Zuweisungen und Zuschüsse (investiv)	8,74	7,24	7,77	0,52	8,32
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs	0,00	0,15	0,00	-0,15	0,09
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	2,03	0,00	0,53	0,53	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	0,05	0,00	0,10	0,10	0,00
III.4 Darlehensvergaben	0,29	0,29	0,27	-0,03	0,29
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
III.5 Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	0,15	0,09	0,08	-0,01	0,04
III. Investitionsausgaben ohne „Corona-Effekte“	8,06	8,54	8,33	-0,21	9,90
IV. sonstige Ausgaben	6,09	5,43	7,45	2,02	4,81
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	-17,1	-10,8	22,4		-35,5
IV.1 sächliche Verwaltungsausgaben	4,26	4,44	5,47	1,03	4,59
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	0,56	0,00	1,34	1,34	0,00
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	0,00	0,00	0,23	0,23	0,00
IV.2 Zinsausgaben	1,38	1,86	1,58	-0,28	1,43
davon „Corona-Effekte“: Zinsen für Kreditmarktmittel zur Finanzierung des NRW-Rettungsschirms	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
IV.3 Tilgungsausgaben	0,16	0,15	0,12	-0,02	0,14
IV.4 besondere Finanzierungsausgaben	0,29	-1,01	0,28	1,29	-1,36
IV. sonstige Ausgaben ohne „Corona-Effekte“	5,54	5,43	5,88	0,45	4,81
Gesamtausgaben	105,34	84,12	101,29	17,17	87,5
davon „Corona-Effekte“:	25,54	0,94	18,40	17,45	0,5
Gesamtausgaben ohne „Corona-Effekte“	79,80	83,17	82,89	-0,28	87,0

* Darstellung nach Rundungen. Die „Corona-Effekte“ entstehen durch die Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Vorlage 17/5386). In diesem Zusammenhang entfielen in 2021 jeweils rd. 3,3 Mio. € auf Personalausgaben im Rahmen von Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes. Weitere rd. 0,4 Mio. € entstanden in 2021 zudem im Zusammenhang mit Corona-Maßnahmen des Landes im Einzelplan 11. Vgl. im Übrigen Detailansicht in Tabelle 16.

In nahezu allen Ausgabenblöcken sind „Corona-Effekte“ zu verzeichnen. Der größte Ausgabenblock der Haushaltsjahre 2020 und 2021, die konsumtiven Transferausgaben, weisen den mit Abstand größten „Corona-Effekt“ auf. Hingegen sind im zweitgrößten Ausgabenblock, den Personalausgaben, nahezu keine „Corona-Effekte“ zu verzeichnen. Beide genannten Ausgabenblöcke werden unter 3.3.1 und 3.3.2 genauer dargestellt. Unter 3.3.3 folgen schließlich Ausführungen zu Entwicklungen im Bereich der Zinsausgaben des Landes.

3.3.1 Konsumtive Transferausgaben weiter steigend

Die Transferausgaben umfassen Zuweisungen und Zuschüsse an Stellen außerhalb des Landeshaushalts (Unternehmen, Privatpersonen, andere öffentliche Aufgabenträger, z. B. Gemeinden und Gemeindeverbände), und beinhalten sowohl freiwillige als auch gesetzlich festgelegte Leistungen. Sie werden nicht allein aus Landesmitteln finanziert, sondern auch aus Mitteln des Bundes und der EU, die über den Landeshaushalt weitergeleitet werden.⁶⁰

Die konsumtiven Transferausgaben sind der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Sie haben sich in den Haushaltsjahren 2018 bis 2022 wie folgt entwickelt:

Abbildung 10

Entwicklung der konsumtiven Transferausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Die konsumtiven Transferausgaben in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 stiegen im Vergleich zum Niveau der Jahre 2018 und 2019 erheblich an. Ursächlich für diese Steigerungen sind vor allem die „Corona-bedingten“ Transferausgaben, von denen rd. 11,81 Mrd. € im Jahr 2020 und rd. 7,16 Mrd. € im Jahr 2021 nur infolge der gewählten Haushaltskonstruktion mit Errichtung eines Sondervermögens entstanden sind (Doppeleffekt, siehe **Beitrag 3.2**). Der erheblich niedrigere Soll-Wert des „Corona-Effektes“ für 2022 ist darauf zurückzuführen, dass sowohl für die Ausga-

60 Die zweckgebundenen Einnahmen aus dem öffentlichen Bereich einschließlich der Zuschüsse der EU, die nicht für Investitionen zu verwenden sind, beliefen sich – ohne „Corona-Effekte“ – im Jahr 2020 auf rd. 8,24 Mrd. € und im Jahr 2021 auf rd. 8,86 Mrd. €.

ben für landesfinanzierte und für bundesfinanzierte Corona-Maßnahmen als auch die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm in der Haushaltsplanung nur Leertitel vorgesehen sind.

Aus der nachstehenden Detailansicht sind die Komponenten der konsumtiven Transferausgaben und ihre Entwicklung in den Haushaltsjahren 2020 bis 2021 genauer ersichtlich:

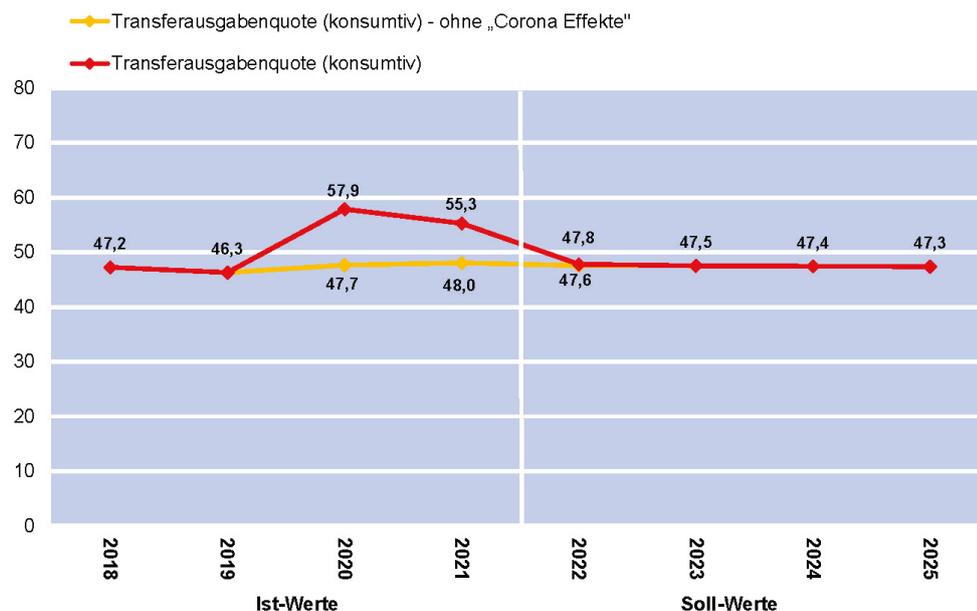
Table 15
Konsumtive Transferausgaben (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
I. konsumtive Transferausgaben	60.796,0	40.056,3	55.841,5	15.785,2	41.746,0
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	71,4	-34,1	-8,1		-25,2
I.1 Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (konsumtiv)	40.745,3	26.665,7	35.204,2	8.538,5	27.460,0
Allgemeine (nicht zweckgebundene)	12.803,8	13.260,8	13.251,1	-9,7	13.535,9
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs	0,0	796,4	0,0	-796,4	463,3
Sonstige (zweckgebundene)	27.941,5	13.404,9	21.953,1	8.548,2	13.924,1
davon „Corona-Effekte“: Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm	11.807,8	0,0	7.157,1	7.157,1	0,0
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	1.801,9	0,0	917,8	917,8	0,0
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	1.738,6	0,0	496,7	496,7	0,0
I.2 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	19.620,3	12.921,5	19.949,5	7.028,0	13.845,5
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	911,5	0,0	343,8	343,8	0,0
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	6.616,8	0,0	6.994,8	6.994,8	0,0
I.3 weitere konsumtive Transferausgaben	430,4	469,1	687,8	218,7	440,5
davon „Corona-Effekte“: Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm zur Leistung des Schuldendienstes	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes	19,2	0,0	239,6	239,6	0,0
I. konsumtive Transferausgaben ohne „Corona-Effekte“	37.894,1	39.259,9	39.691,7	431,8	41.282,7

Auch unter Herausrechnung der „Corona-Effekte“ steigen die konsumtiven Transferausgaben fortlaufend weiter an: Lagen sie im Haushaltsjahr 2018 noch bei rd. 35,17 Mrd. €, so beliefen sie sich im Haushaltsjahr 2021 schon auf rd. 39,69 Mrd. €. Nach der Haushaltsplanung 2022 sollen sie außerdem weiter auf dann rd. 41,28 Mrd. € ansteigen. Dies würde einen Ausgabenanstieg von rd. 17,4 % in fünf Jahren (2018 bis 2022) bedeuten.

Der Anteil, den die konsumtiven Transferausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes einnehmen, wird durch die Transferausgabenquote (konsumtiv) dargestellt. Auch hier hat der LRH im Wege einer Zusatzberechnung die in den Bezugsgrößen enthaltenen „Corona-Effekte“ herausgerechnet. Da sowohl in den konsumtiven Transferausgaben als auch in den bereinigten Ausgaben signifikante „Corona-Effekte“ enthalten sind, weichen bei dieser Berechnung die Transferausgabenquoten für 2020 und 2021 deutlich von den entsprechenden nicht bereinigten Kennzahlen ab:

Abbildung 11

Entwicklung der Transferausgabenquote (konsumtiv, in %, gerundet)

Wegen der in den Bezugsgrößen enthaltenen erheblichen „Corona-Effekte“ liegt die Transferausgabenquote (konsumtiv) in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 auf einem um mindestens rd. 9,0 Prozentpunkte höheren Niveau als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019. Bei einer Herausrechnung der „Corona-Effekte“ zeigt sich eine erheblich schwächere Veränderung der Transferausgabenquote (konsumtiv): Die so bereinigte Quote liegt in 2020 rd. 1,4 Prozentpunkte und in 2021 rd. 1,7 Prozentpunkte oberhalb der Transferausgabenquote (konsumtiv) des letzten „Vor-Corona-Jahres“ 2019.

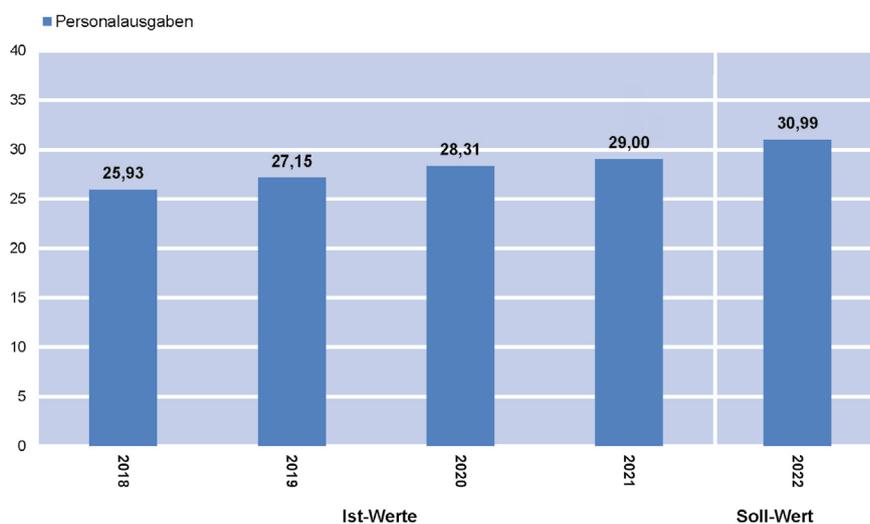
Hinsichtlich der Entwicklung der konsumtiven Transferausgaben und der Transferausgabenquote (konsumtiv) weist der LRH darauf hin, dass auch hier das stetig steigende Ausgabeniveau im Blick behalten werden sollte. Zwar zeigt die sich – unter Herausrechnung der „Corona-Effekte“ – auf einem Niveau bewegendende Transferausgabenquote, dass sich der Anteil der konsumtiven Transferausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes im Fünfjahresvergleich nicht maßgeblich erhöht hat. In absoluten Zahlen ist gleichwohl eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Entsprechend bietet der Bereich der Transferausgaben allein wegen seiner erheblichen finanziellen Größenordnung die Möglichkeit, über das gezielte Setzen von Prioritäten und die kritische Prüfung von Ausgabeansätzen Spielräume im Haushalt zu identifizieren.

3.3.2 Personalausgaben anhaltend „ungeplant“ gering

Die Personalausgaben sind der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt. Sie sind von rd. 25,93 Mrd. € im Haushaltsjahr 2018 auf rd. 29,00 Mrd. € im Haushaltsjahr 2021 angestiegen. Das ist ein Zuwachs um rd. 11,8 %. Nach der Haushaltsplanung 2022 sollen die Personalausgaben in 2022 um weitere rd. 1,99 Mrd. € auf dann rd. 30,99 Mrd. € ansteigen. Die genannten Entwicklungen sind in der nachstehenden Abbildung verdeutlicht:

Abbildung 12

Entwicklung der Personalausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Ein genauerer Überblick über die verschiedenen Komponenten der Personalausgaben und ihre Entwicklung im mehrjährigen Vergleich 2020 bis 2022 ergibt sich aus der nachstehenden Detailansicht:

Tabelle 16

Personalausgaben (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
II. Personalausgaben	28.310,9	29.940,4	28.998,2	-942,2	30.988,5
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,3	5,8	2,4		6,9
II.1 Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	17.907,9	18.565,2	18.423,4	-141,8	18.919,6
Bezüge und Nebenleistungen	17.220,7	17.838,9	17.713,2	-125,7	18.191,2
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes*	0,0	0,0	3,7	3,7	0,0
davon „Corona-Effekte“: Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes*	0,0	0,0	3,3	3,3	0,0
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfänger/innen und dgl.	687,2	726,3	710,2	-16,1	728,4
II.2 Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)	10.144,1	10.613,9	10.322,5	-291,4	10.842,2
Versorgungsbezüge und dgl.	8.438,5	8.735,7	8.646,2	-89,5	8.846,6
Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen und dgl.	1.705,7	1.878,2	1.676,3	-201,9	1.995,6
II.3 Weitere Personalausgaben	258,9	761,3	252,3	-509,0	1.226,7
darunter Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	619,0	0,0	-619,0	1.069,0
darunter Globale Minderausgaben für Personalausgaben	0,0	-152,1	0,0	152,1	-152,1
II. Personalausgaben ohne „Corona-Effekte“	28.310,9	29.940,4	28.991,2	-949,2	30.988,5

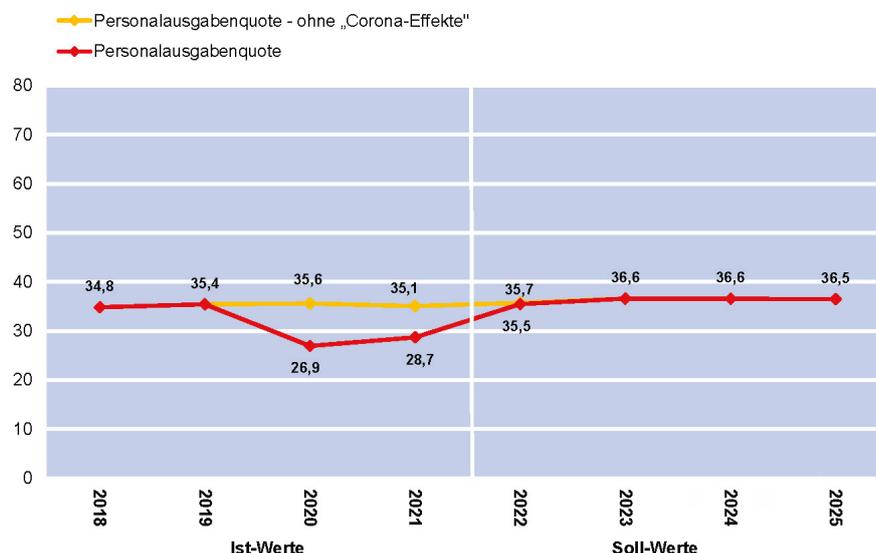
* Von den Personalausgaben in 2021 entfielen rd. 3,3 Mio. € bei Bund und Land auf die Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Vorlage 17/5386). Beim Land entfielen zusätzlich rd. 0,4 Mio. € auf Corona-Maßnahmen des Landes im Einzelplan 11.

Aus der vorstehenden Tabelle ist ersichtlich, dass die Personalausgaben sich weit überwiegend aus Bezügen, Nebenleistungen und Beihilfen für die aktiven Bediensteten sowie Leistungen für die Versorgungsberechtigten zusammensetzen. Zu den weiteren Personalausgaben zählen u. a. Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige sowie Fürsorgeleistungen und Unterstützungen. Die Tabelle verdeutlicht zudem, dass im Bereich der Personalausgaben ein nur völlig untergeordneter „Corona-Effekt“ zu verzeichnen ist.

Der Anteil, den die Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes ausmachen, wird durch die Personalausgabenquote dargestellt. Auch bei der Ermittlung dieser Kennziffer hat der LRH im Wege einer Zusatzberechnung die „Corona-Effekte“ aus den Bezugsgrößen herausgerechnet. Diese Herausrechnung bezog sich nach dem oben Gesagten hauptsächlich auf die in den bereinigten Ausgaben enthaltenen „Corona-Effekte“.

Abbildung 13

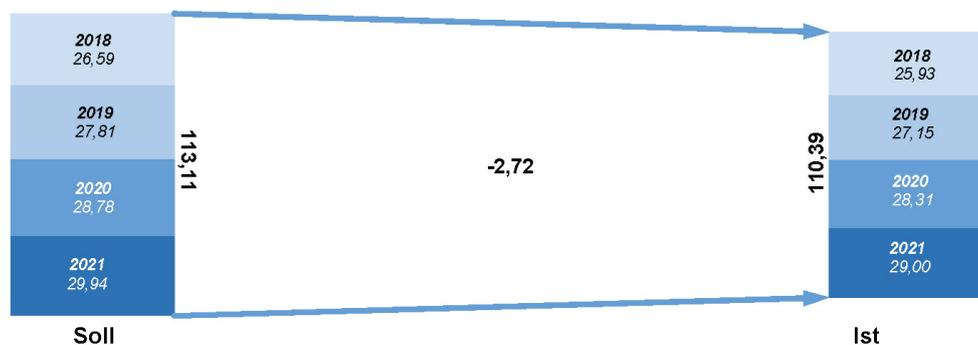
Entwicklung der Personalausgabenquote (in %, gerundet)



In den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 ist die nicht um „Corona-Effekte“ bereinigte Personalausgabenquote deutlich gesunken, was auf in diesen Jahren deutlich höhere bereinigte (Gesamt-)Ausgaben zurückzuführen ist. Die um die „Corona-Effekte“ bereinigte Personalausgabenquote des Landes bewegt sich seit 2018 stetig bei ca. 35 %. Mehr als ein Drittel der bereinigten Ausgaben des Landes (ohne „Corona-Effekte“) stellen daher Personalausgaben dar.

Ein Blick auf die in den Haushaltsplänen vorgesehenen Ansätze für Personalausgaben zeigt, dass die tatsächlich geleisteten Personalausgaben die Ansätze bereits seit vielen Jahren erheblich unterschreiten. Auf deutliche Ansatzunterschreitungen in den Haushaltsjahren 2010 bis 2019 hatte der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2020⁶¹ hingewiesen. Ein mehrjähriger Soll-Ist-Vergleich der Haushaltsjahre 2018 bis 2021 ergibt folgendes fortgeschriebene Bild:

Abbildung 14

Summe der Soll- und Ist-Personalausgaben der Haushaltsjahre 2018 bis 2021 sowie deren Abweichung (in Mrd. €)⁶²

61 Jahresbericht 2020, S. 33.

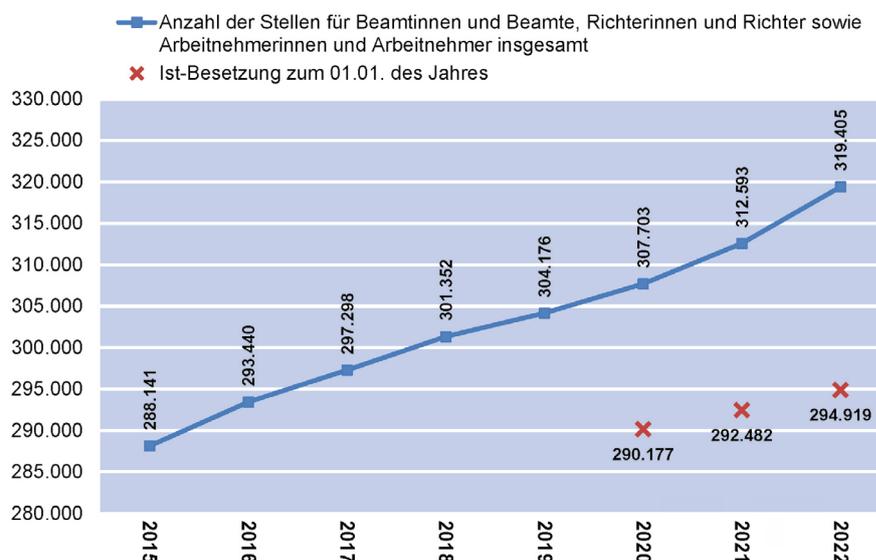
62 Vom LRH ermittelt nach den Daten der HHR 2018 bis 2020, a. a. O., sowie des Nachtrags Haushaltsplans 2021 und des Berichts über den Kassenabschluss 2021 (Vorlage 18/7).

Während sich die Soll-Ist-Abweichungen in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020 auf jeweils mehrere hundert Millionen € beliefen, unterschritt im zurückliegenden Haushaltsjahr 2021 das Ist der Personalausgaben (rd. 29,00 Mrd. €) das Soll (rd. 29,94 Mrd. €) um nahezu eine Milliarde €. Über die Haushaltsjahre 2018 bis 2021 hinweg ergibt sich eine Gesamtabweichung von insgesamt rd. 2,72 Mrd. €. Die Ansatzunterschreitungen belaufen sich damit im Vierjahresdurchschnitt auf rd. 680 Mio. € jährlich.

Eine Ursache für die erheblichen Ansatzunterschreitungen sind unbesetzte Personalstellen:

Abbildung 15

Entwicklung des Stellensolls von 2015 bis 2022 sowie Ist-Besetzung zum 01.01.2020, zum 01.01.2021 und zum 01.01.2022⁶³



Die Anzahl der Personalstellen erhöht sich seit vielen Jahren kontinuierlich. Im Zeitraum 2015 bis 2022 wurden insgesamt 31.264 neue Personalstellen im Stellensoll eingerichtet. Das ist eine Steigerung um rd. 10,9 %.

Ein gegenläufiger Trend ergibt sich hingegen bei den Stellenbesetzungsquoten: Entsprechend der Verfahrensweise des FM in den entsprechenden Vorlagen an den Landtag wird dabei jeweils die Ist-Besetzung am 01.01. dem Soll des Vorjahres gegenübergestellt. Das Stellensoll 2019 umfasste 304.176 Stellen. Am 01.01.2020 waren insgesamt 290.177 und damit rd. 95,4 % besetzt. Das Stellensoll 2020 sah 307.703 Stellen vor. Am 01.01.2021 waren insgesamt 292.482 und damit rd. 95,1 % besetzt. Das Stellensoll 2021 umfasste 312.593 Stellen. Zum 01.01.2022 waren nur 294.919 Stellen besetzt, was einer Stellenbesetzungsquote von rd. 94,3 % entspricht.

Zu den Ursachen für die nicht besetzten Personalstellen hat das FM erklärt, diese lägen u. a. in angespannten Arbeitsmärkten im Bereich der einschlägig Qualifizierten, Abgängen durch Fluktuation und der Schaffung von zu wenigen Studienplätzen in der Vergangenheit.⁶⁴ Die hinzugekommenen Personalstellen hätten wegen des Fach- und Lehrkräftemangels, der Konkurrenz zu anderen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Ausschreibungs-/Besetzungsfristen nur schrittweise besetzt werden können.⁶⁵

63 Ist-Besetzung nach Vorlagen 17/3030, 17/4678 und 17/6405.

64 Vorlage 17/1669, S. 1 f.

65 Vorlage 17/4848, S. 2; Vorlage 17/6405, S. 1 f.

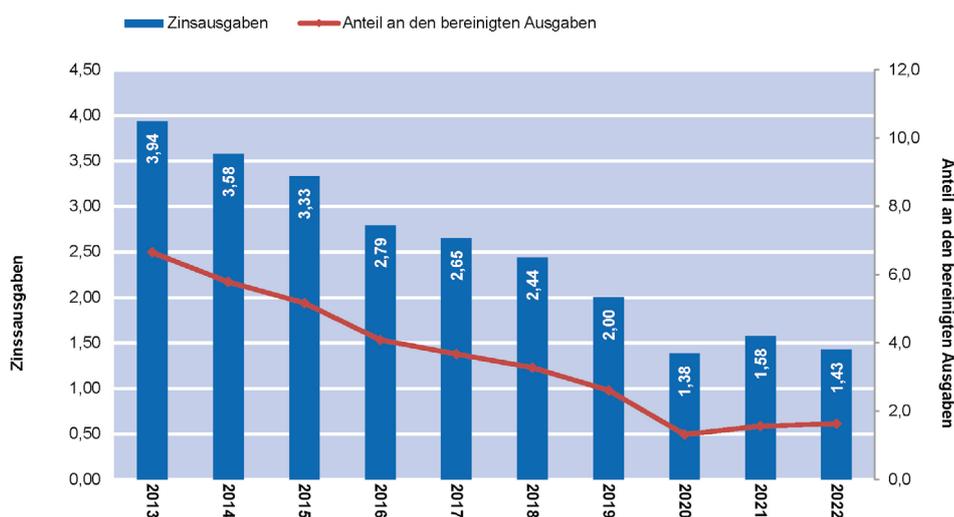
Der LRH weist eindringlich darauf hin, dass durch die in den Haushaltsplanungen ausgebrachten hohen Sollansätze bei den Personalausgaben Mittel i. H. v. im Vierjahresdurchschnitt rd. 680 Mio. € jährlich gebunden werden, die unterjährig nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Sie führen im Falle ihrer Nichtinanspruchnahme am Ende eines Haushaltsjahres zu frei verwendbaren Haushaltsverbesserungen. Der LRH hält an seiner schon im Jahresbericht 2020 getroffenen Einschätzung fest, dass die Personalausgabenansätze insoweit als „Spardose“ des Landes fungieren.⁶⁶ Die vom LRH aufgezeigte rückläufige Entwicklung der Stellenbesetzungsquoten zeigt, dass es bisher nicht gelungen ist, dem durch die Schaffung zusätzlicher Personalstellen sich stetig vergrößernden Unterschied zwischen dem Stellensoll und der tatsächlichen Ist-Besetzung durch Mehreinstellungen entgegenzuwirken. Die vom FM angeführten Gründe lassen erkennen, dass die Ursachen struktureller Natur sind und vor allem in den Arbeitsmärkten begründet liegen. Dabei könnte dem o. g. Spardoseneffekt aus Sicht des LRH durchaus dadurch begegnet werden, dass die Erfahrungswerte aus den Stellenbesetzungsquoten der zurückliegenden Jahre im Rahmen der Veranschlagung, etwa durch die Ausbringung von Sperrvermerken, aufgegriffen werden. Aus Sicht des LRH würde dies dazu beitragen, den o. g. Effekt zumindest teilweise einzuschränken. Haushaltsverbesserungen, die auf dennoch eintretende Ansatzunterschreitungen zurückzuführen sind, sollten nicht frei verwendbar sein, sondern zum Schuldenabbau eingesetzt werden.

3.3.3 Risiko: Zinsausgaben

Vor allem aufgrund des anhaltend niedrigen Zinsniveaus sind die Gesamtausgaben für Zinsen in den letzten Jahren nahezu kontinuierlich gesunken:

Abbildung 16

Entwicklung der Zinsausgaben seit 2013 (in Mrd. € und prozentual, gerundet)



66 Jahresbericht 2020, a. a. O.

Allerdings umfassen die Zinsausgaben nach der Haushaltssystematik⁶⁷ eine Reihe von unterschiedlichen Sachverhalten:

Table 17

Zinsausgaben (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Ist - Soll 2021	Soll 2022
Zinsausgaben	1.383,9	1.860,1	1.576,2	-283,9	1.425,1
<i>darunter Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse</i>	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
<i>darunter Zinsausgaben für Geldmarktgeschäfte</i>	44,8	35,0	79,3	44,3	50,0
<i>darunter Zinsen für Kreditmarktmittel</i>	2.264,9	1.825,0	2.177,9	352,9	1.325,0
<i>darunter Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften etc.</i>	-919,9	0,0	-682,3	-682,3	50,0
<i>darunter Zinsen für Kreditmarktmittel zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise</i>	-6,0	0,0	1,2	1,2	0,0
<i>davon „Corona-Effekte“: Zinsen für Kreditmarktmittel zur Finanzierung des NRW-Rettungsschirms</i>	-6,0	0,0	1,2	1,2	0,0

Auffällig sind insbesondere die hohen Einnahmen aus Bonifikationen, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren etc. Diese Einnahmen sind im Wesentlichen auf Einnahmen aus Agien zurückzuführen, die sich insgesamt mindernd auf die Zinsausgaben auswirken.⁶⁸

Ein Agio („Aufgeld“ oder „Aufschlag“) fällt an, wenn das Land eine Anleihe (Wertpapier) am Kapitalmarkt platziert (um Geld aufzunehmen) und bereit ist, einen höheren Zins zu bezahlen, als am Markt üblich ist. Konkret heißt dies, dass das Land höhere Zinszahlungen in Kauf nimmt und dafür einen Aufschlag von den Investorinnen und Investoren erhält. Dieses Agio wird zum Zeitpunkt der Ausgabe des Wertpapiers vollständig als negative Zinsausgabe (Einnahme) erfasst. Die höheren Zinszahlungen hingegen erstrecken sich auf die Laufzeit des Wertpapiers (z. B. 30 Jahre).

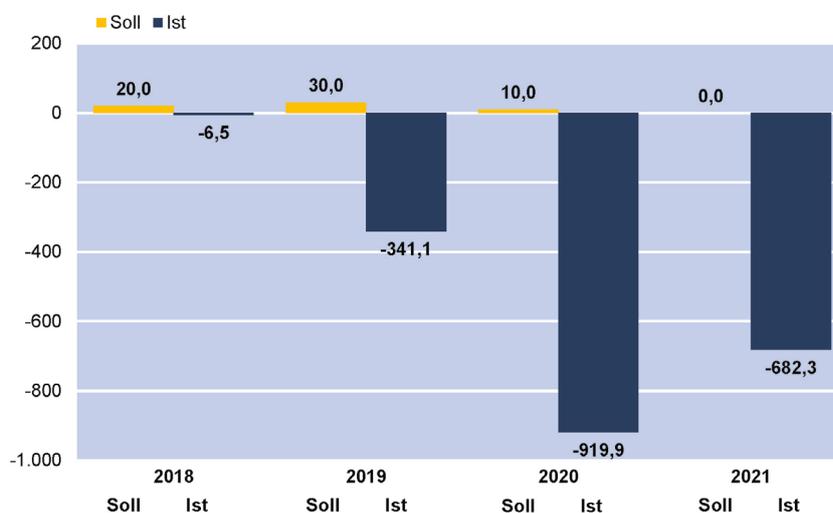
Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Agio-Einnahmen im Soll und Ist:

⁶⁷ Obergruppen (OGr.) 56 und 57.

⁶⁸ Nach den Aussagen des FM zum vorläufigen Jahresabschluss 2021 sollen sich die gesamten Kreditmarktzinsen auf 1.575 Mio. € belaufen, wobei die Verbesserungen aufgrund von Agio-Einnahmen zu verzeichnen seien (vgl. Vorlage 17/6318, S. 11).

Abbildung 17

Entwicklung des Ausgabetitels für Bonifikation, Disagio, Agio, Diskont etc.⁶⁹ im Soll und Ist (in Mio. €, gerundet)



Insbesondere in den letzten drei Jahren wurden Einnahmen aus Agien i. H. v. insgesamt rd. 1,94 Mrd. € realisiert.

Hierzu weist der LRH auf zwei Problemkreise hin:

1. Dadurch, dass Agio-Einnahmen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung vereinnahmt werden, wird aktuell ein haushaltsentlastender Effekt erzielt. Bei Agio-Einnahmen handelt es sich jedoch nicht um echte Einsparungen im Haushalt, da den Agio-Einnahmen ein Anstieg der Zinsausgaben gegenübersteht.⁷⁰ Da die Zinszahlungen erst in zukünftigen Haushalten anfallen, liegt hier eine nicht-periodengerechte Verteilung der Zinsausgaben über die Laufzeit vor. Diese nicht gleichmäßige Verteilung der Zinszahlungen hat auch die Deutsche Bundesbank kritisiert. Sie geht außerdem davon aus, dass die Agio-Einnahmen die Schuldenbremse umgehen könnten und künftige Haushalte so stärker belastet werden. Zudem bemängelt die Bundesbank, dass die Haushaltsergebnisse nicht stringent sind und so an Planbarkeit verlieren.⁷¹
2. Durch den Verzicht auf die Veranschlagung geschätzter Einnahmen aus Agien ergeben sich bei Vereinnahmung von Agien im Haushaltsvollzug Gestaltungsspielräume, die bei ordnungsgemäßer Veranschlagung dem Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestanden hätten. Auch der Bundesrechnungshof hat in

69 Bei Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont etc. handelt es sich um einen Ausgabetitel. Ist-Werte mit negativem Vorzeichen bedeuten also, dass bei diesem Ausgabetitel Einnahmen in der dargestellten Höhe angefallen sind.

70 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2021): Das Schuldenmanagement des Bundes: Ein Plädoyer für längere Laufzeiten und eine Reform der Agio- und Disagio-Regeln, S. 21 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/schuldenmanagement-des-bundes.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

71 Deutsche Bundesbank (2021): Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht Juni 2021, S. 49 (<https://www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht-juni-2021-868032>).

früheren Berichten aufgegriffen, dass durch Agio-Einnahmen der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen könne.⁷² Dies hat er in seinen Feststellungen zur HHR des Bundes für 2020 noch einmal bekräftigt.⁷³

Der LRH ist der Auffassung, dass durch eine bedarfsgerechte Schätzung und Veranschlagung der Agio-Einnahmen mehr Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber geschaffen werden sollte.⁷⁴

3.4 Auswirkungen der Corona-Pandemie



Die Corona-Pandemie hatte in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt, die auch im laufenden Haushaltsjahr 2022 noch spürbar sind. Bisher wurden Kredite in Höhe von rund 15,82 Milliarden € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen und hierüber insbesondere Corona-Maßnahmen des Landes in Höhe von insgesamt rund 10,41 Milliarden € finanziert sowie in 2020 Steuermindereinnahmen in Höhe von rund 2,90 Milliarden € kompensiert.

Der NRW-Rettungsschirm wies am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 wesentliche kreditfinanzierte Endbestände auf. Sie beliefen sich Ende 2020 auf rund 3,00 Milliarden € und Ende 2021 auf rund 4,30 Milliarden €. Diese Endbestände sind auf eine gegenüber dem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf überhöhte Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm und einen im gesamten Zeitraum durchgängig verzögerten Abfluss der Mittel für Corona-Maßnahmen des Landes zurückzuführen. Ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel sowie sämtliche Mittel der allgemeinen Rücklage, soweit diese Mittel nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, sollten möglichst noch im laufenden Haushaltsjahr 2022 zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt werden.

Die für Ende 2022 geplante Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms sollte zum Anlass genommen werden, den vom Landesrechnungshof weiterhin als zu lang angesehenen Tilgungszeitraum von 50 Jahren eingehend zu überprüfen und im Ergebnis zu verkürzen. In diesem Zuge sollte gleichzeitig der nach wie vor ausstehende verbindliche Tilgungsplan aufgestellt werden.

Für 2023 plant die Landesregierung nach der Gesetzesbegründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 die „Rückkehr zur haushaltspolitischen Normalität“, da eine außergewöhnliche Notsituation aufgrund der dann voraussichtlichen Rahmenbedingungen nicht mehr angenommen werden könne. Die Nutzung des Sondervermögens ende daher zum Ende des Jahres 2022.⁷⁵

72 Bundesrechnungshof (2017): Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2016, S. 9 (https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017/allgemeiner-teil/2017-bemerkungen-nr-01-allgemeiner-teil/@@download/langfassung_pdf).

73 Bundesrechnungshof (2021): Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020, S. 14 (https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/allgemeiner-teil/2021-01/@@download/langfassung_pdf).

74 Eine periodengerechte Verteilung ist im Rahmen der kameralen Haushaltswirtschaft nicht möglich, da in diesem Rahmen ausschließlich auf Zu- und Abflusszeitpunkte abzustellen ist.

75 Drs. 17/14700, S. 38.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt der Jahre 2020 und 2021 wurden im Rahmen der in den **Beiträgen 2 sowie 3.1 bis 3.3** angestellten Gesamtbetrachtung jeweils als „Corona-Effekte“ nachrichtlich ausgewiesen.

Dieser Beitrag enthält nun eine konkrete Darstellung der einzelnen Komponenten dieser Effekte (3.4.1 und 3.4.2) sowie Ausführungen zum Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm bei Corona-Maßnahmen des Landes (3.4.3). Zudem werden – spiegelbildlich – die Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm dargestellt und es wird beleuchtet, wie sich der Bedarf zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm entwickelt hat (3.4.4). Schließlich werden die Inanspruchnahme des möglichen Volumens des NRW-Rettungsschirms und die für die aufgenommenen Kredite bestehenden Tilgungsmodalitäten dargestellt und bewertet (3.4.5).

3.4.1 Einnahmeseitige „Corona-Effekte“

Im Landeshaushalt treten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie die folgenden Einnahmen auf:

Tabelle 18

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

Art der Einnahmen	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022 - bis 31.05.2022	Ist - insgesamt - bis 31.05.2022
a) Einnahmen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm	11.227,7	-	4.588,7	-	-	15.816,4
b) Einnahmen durch Entnahmen NRW-Rettungsschirm	8.230,3	5.563,4	4.110,3	1.040,9	2.968,3	15.308,9
davon:						
Zuweisungen zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben	5.326,9	-	3.303,9	-	1.600,0	10.230,8
Zuweisungen Bundesmittel	-	nicht im Haushaltsplan	580,1	nicht im Haushaltsplan	1.251,9	1.832,0
Zuweisungen zur Kompensation von Steuermindereinnahmen	2903,4*	4.620,3	-	492,3	-	2.903,4
Zuweisungen zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes	-	943,1	-	548,7	-	-
Zuweisungen zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“	-	nicht im Haushaltsplan	225,1	nicht im Haushaltsplan	116,4	341,4
Zuweisungen zur Leistung des Schuldendienstes	-	-	1,2	-	-	1,2
c) Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen**	8.989,4	-	8.474,4	-	2.669,6	20.133,4
d) Einnahmen aus Rückflüssen	-	-	140,9	-	26,5	167,4
Summe	28.447,4	5.563,4	17.314,3	1.040,9	5.664,4	51.426,1

* Entgegen der Darstellung des FM im Bericht über den Kassenabschluss 2020 (Vorlage 17/5314) als Einnahme im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu betrachten (Jahresbericht 2021, Teil A, S. 21, 30 und 87 f.).

** Einschließlich der Einnahmen aus dem Festbetrag an der Umsatzsteuer (Landesanteil) zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Bundesmittel), Vorlage 17/5386, i. H. v. rd. 92,8 Mio € in 2021 (Abweichung von der Darstellung des FM in Vorlage 18/7) und rd. 46,4 Mio. € in 2022 bis zum 31.05.2022.

Im Haushaltsvollzug des zweiten „Corona-Jahres“ 2021 fielen Einnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 17,31 Mrd. € an. Die im Vergleich zum ersten „Corona-Jahr“ 2020 (rd. 28,45 Mrd. €) deutlich geringeren Einnahmen sind maßgeblich darauf zurückzuführen, dass in 2021 erheblich geringere Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm als in 2020 und deutlich weniger Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes erfolgten.

Zu den wesentlichen Einnahmearten der vorstehenden Tabelle ist auf Folgendes hinzuweisen:

Zu a) Einnahmen aus Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm

In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hat der HFA dem FM unter Bezugnahme auf § 31 Abs. 2 Satz 4 des jeweiligen Haushaltsgesetzes insgesamt vier globale Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. jeweils 5 Mrd. €, also insgesamt 20 Mrd. €, erteilt.⁷⁶ Der in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 der Haushaltsgesetze 2020 bis 2022 vorgesehene Höchstbetrag der Kreditermächtigung zur Befüllung des NRW-Rettungsschirms i. H. v. 25 Mrd. € (jeweils unter Anrechnung der bereits aufgenommenen Kredite) wurde damit bisher zu 80 % ausgeschöpft. Im Haushaltsvollzug 2020 und 2021 nahm das FM Kredite i. H. v. insgesamt rd. 15,82 Mrd. € auf und wies diese dem NRW-Rettungsschirm zu.

Zu b) Einnahmen durch Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm

Da die dem NRW-Rettungsschirm entnommenen Mittel vor ihrer Zuführung an den NRW-Rettungsschirm ganz überwiegend im Wege von Kreditaufnahmen generiert und bereits einmal als Einnahme im Landeshaushalt berücksichtigt wurden (Buchstabe a) der vorstehenden Tabelle), zeigt sich hier der durch die Errichtung des NRW-Rettungsschirms und die damit in Zusammenhang stehenden Zahlungsströme erzeugte Doppeleffekt.⁷⁷

Die wesentlichen Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm erfolgten für folgende Zwecke:

- Zur **landesseitigen Finanzierung von Corona-Maßnahmen** wurden dem NRW-Rettungsschirm in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 sowie im Haushaltsjahr 2022 bis zum 31.05.2022 insgesamt rd. 10,23 Mrd. € entnommen. Eine Betrachtung des entsprechenden Mittelabflusses aus dem Landeshaushalt für Corona-Maßnahmen erfolgt unter 3.4.3.
- Im Haushaltsvollzug **nicht verausgabte Bundesmittel** hat das FM am jeweiligen Jahresende dem NRW-Rettungsschirm zugeführt und diese im Folgejahr wieder aus dem NRW-Rettungsschirm entnommen.
- Zur **Kompensation von Steuermindereinnahmen** des Haushaltsjahres 2020 von rd. 4,10 Mrd. € wurden dem NRW-Rettungsschirm nach einer Verrechnung von Haushaltsverbesserungen rd. 2,90 Mrd. € im Haushaltsjahr 2020 entnommen.⁷⁸ Im Haushaltsjahr 2021 sind letztlich keine Steuermindereinnahmen entstanden.⁷⁹

⁷⁶ Vorlagen 17/3180, 17/3218, 17/3677 und 17/5626.

⁷⁷ Siehe hierzu eingehend Ausführungen unter 3.1.1.

⁷⁸ HHR 2020, a. a. O., Kapitel 20 020, Titel 234 10.

⁷⁹ Vorlage 17/6319, S. 4.

- Im Haushaltsjahr 2021 wurden dem NRW-Rettungsschirm rd. 225,1 Mio. € zur Umsetzung des **Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“** entnommen. Es handelt sich um ein anteilig sowohl mit Bundes- als auch mit Landesmitteln finanziertes Programm. Aus dem NRW-Rettungsschirm werden sowohl die Bundes- als auch Landesmittel zur Umsetzung des Aktionsprogramms im Landeshaushalt entnommen.⁸⁰

3.4.2 Ausgabeseitige „Corona-Effekte“

Im Landeshaushalt treten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie die folgenden Ausgaben auf:

Tabelle 19

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

Art der Ausgaben	Ist 2020	Soll 2021	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022 - bis 31.05.2022	Ist - insgesamt - bis 31.05.2022
a) Ausgaben für Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm	11.813,8	-	7.157,1	-	46,4	19.017,2
davon:						
Zuweisungen Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm	11.227,7	-	4.588,7	-	-	15.816,4
Zuweisungen Rückflüsse Titelgruppe 88	-	-	140,9	-	-	140,9
Zuweisung Haushaltsverbesserungen 2021*	-	-	1.082,8	-	-	1.082,8
Zuweisungen Bundesmittel	580,1	nicht im Haushaltsplan	1.251,9	-	-	1.832,0
Zuweisungen zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Bundesmittel aus einem Festbetrag der Umsatzsteuer + Rückflüsse Titelgruppe 84)*	-	nicht im Haushaltsplan	92,8	nicht im Haushaltsplan	46,4	139,1
Zuweisungen zur Leistung des Schuldendienstes	6,0	-	-	-	-	6,0
b) Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes – soweit aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert	5.326,9	-	3.411,8	-	1.669,2	10.407,9
c) Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes	8.409,3	-	7.827,1	-	3.132,1	19.368,5
d) Ausgaben für Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes – soweit aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert**	-	943,1	-	548,7	-	-
e) Ausgaben für Zinsen für Kreditmarktmittel	-6,0	-	1,2	-	-10,4	-15,2
Summe	25.544,0	943,1	18.397,1	548,7	4.837,3	48.778,4

* Entgegen der Darstellung des FM im Bericht über den Kassenabschluss 2021 (Vortage 18/7) als ausgabeseitige „Corona-Effekte“ einzuordnen.

** Diese Beträge sind grundsätzlich nicht als Einzelzahlung bei den Ist-Ausgaben feststellbar. Im Ist werden nur Beträge ausgewiesen, soweit eine Finanzierung aus dem NRW-Rettungsschirm erfolgt ist (Höhe entspricht der Zuführung aus dem NRW-Rettungsschirm).

Im Haushaltsvollzug 2021 entstanden Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie i. H. v. rd. 18,40 Mrd. €. Diese liegen zwar rd. 28,0 % unter den entsprechenden Ausgaben des Haushaltsjahres 2020 (rd. 25,54 Mrd. €). Sie stellten dennoch mit 18,2 % einen erheblichen Anteil der Gesamtausgaben 2021 von insgesamt rd. 101,29 Mrd. € dar.

Die wesentlichen Ausgaben erfolgten für folgende Zwecke:

Zu a) Ausgaben für Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm

Dem NRW-Rettungsschirm wurden bis zum 31.05.2022 insgesamt rd. 19,02 Mrd. € zugeführt. Auch in diesem Bereich zeigt sich wieder der durch die Errichtung des NRW-Rettungsschirms und die damit in Zusammenhang stehenden Zahlungsströme erzeugte Doppeleffekt⁸¹: Es handelte sich weit überwiegend um die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm (rd. 15,82 Mrd. €, siehe hierzu die Ausführungen unter 3.4.1).

Zu b) Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes

Bis zum 31.05.2022 sind haushaltsjahrübergreifend außerdem Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes i. H. v. rd. 10,41 Mrd. € angefallen. Die Leistung solcher Ausgaben bedarf gemäß § 31 Abs. 2 Satz 1 der Haushaltsgesetze 2020 bis 2022 grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des HFA.⁸² Eine eingehende Darstellung des Bewilligungs- und Ausgabenstandes bei den Corona-Maßnahmen des Landes findet sich nachfolgend unter 3.4.3.

3.4.3 Verzögerter Mittelabfluss bei Corona-Maßnahmen des Landes

Der HFA erteilte seit dem 26.03.2020 bis zum 31.05.2022 seine Zustimmung zu vorgesehenen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes i. H. v. insgesamt rd. 14,56 Mrd. €. In diesem Zeitraum wurden entsprechende Ist-Ausgaben i. H. v. rd. 10,41 Mrd. € geleistet.

Die Mittelabflüsse aus dem NRW-Rettungsschirm für Corona-Maßnahmen des Landes hat das FM in mehreren Vorlagen an den HFA dargestellt.⁸³ Eine Übersicht über die Corona-Maßnahmen des Landes, denen der HFA bisher zugestimmt hat, findet sich im Anhang dieses Teils des Jahresberichts. Sie berücksichtigt die vom FM vorgenommene Differenzierung zwischen dem Volumen der Zustimmungen des HFA und einem Gesamtvolumen, das Mittelverschiebungen zwischen Maßnahmen und bei beendeten Maßnahmen die tatsächlich verausgabten Mittel berücksichtigt (bereinigtes Gesamtvolumen).

81 Siehe hierzu eingehend Ausführungen unter 3.1.1.

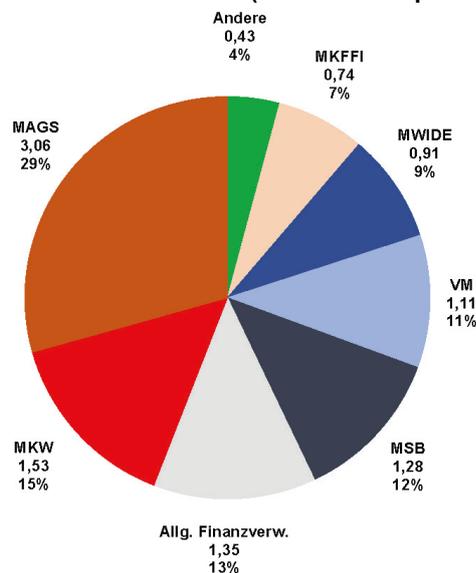
82 Soweit die Zustimmung des HFA nicht rechtzeitig erreicht werden kann, ist in § 31 Abs. 2 Satz 3 der Haushaltsgesetze 2020 bis 2022 seine zeitnahe Unterrichtung durch die Landesregierung vorgeschrieben.

83 Vorlage 17/4558, Anlage 1; Vorlage 17/5358, Anlage 1; Vorlage 17/5734, Anlage 9; Vorlage 17/6431, Anlage 1.

Eine anteilige Aufteilung der o. g. Ist-Ausgaben nach Ressorts und weiteren Einheiten entsprechend der Einzelpläne ergibt folgendes Bild:

Abbildung 18

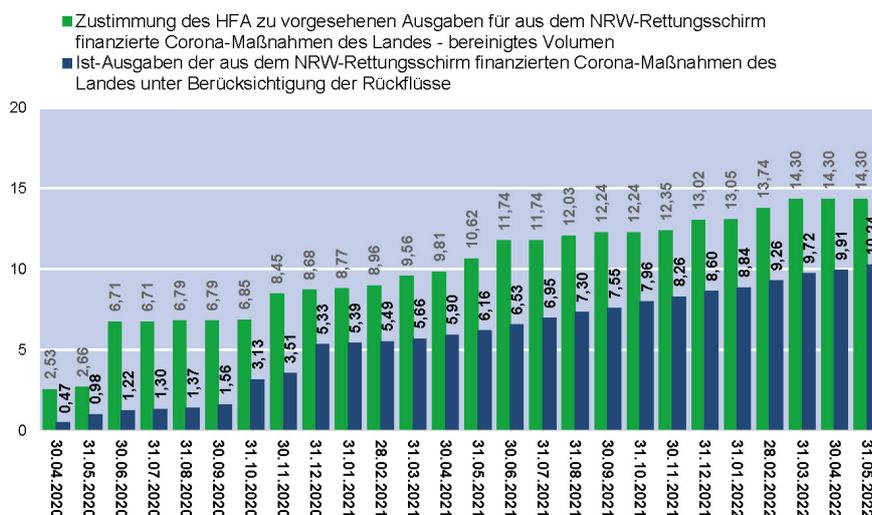
Anteilige Aufteilung der haushaltsjahrübergreifenden Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes bis zum 31.05.2022 (in Mrd. € und prozentual, gerundet)



Der LRH hat die o. g. Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes um die Einnahmen aus Rückflüssen i. H. v. rd. 167,4 Mio. € vermindert. Die so berechneten Ist-Ausgaben hat er dem bereinigten Gesamtvolumen der Ausgaben, denen der HFA zugestimmt hat, gegenübergestellt:

Abbildung 19

Zustimmungen des HFA (bereinigtes Gesamtvolumen) und Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes unter Berücksichtigung der Rückflüsse (in Mrd. €, gerundet)⁸⁴



84 Volumen der Zustimmungen des HFA unter Berücksichtigung der Ist-Beträge bei den beendeten Maßnahmen (vgl. Definition in Vorlage 17/6431, S. 2 und Anlage 1, letzte Seite bei 2*). Ist-Ausgaben nach Auswertungen mit dem Verfahren „Informationssystem Landeshaushalt“ (ILH).

Am 31.05.2022 betrug das bereinigte Gesamtvolumen aller Zustimmungen des HFA zu vorgesehenen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes rd. 14,30 Mrd. €. Die in der Tabelle dargestellten, bis dahin im Landeshaushalt angefallenen Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes belaufen sich nach Abzug von Rückflüssen auf rd. 10,24 Mrd. €. Das sind nur rd. 71,6 % des von Zustimmungen des HFA umfassten bereinigten Gesamtvolumens der Maßnahmen.

Damit wird deutlich, dass ein großer Teil der für Corona-Maßnahmen vorgesehenen Mittel des NRW-Rettungsschirms auch nach mehr als zwei Jahren noch nicht abgeflossen ist.

Einen verzögerten Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm für Corona-Maßnahmen des Landes hatte der LRH schon Mitte 2021 erkannt und in seinem Jahresbericht 2021 aufgegriffen⁸⁵ sowie Ende September 2021 zum Gegenstand seiner Stellungnahme an den Landtag zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 gemacht⁸⁶. Deutliche Veränderungen in den Unterschiedsbeträgen zwischen den Zustimmungen des HFA und den Ist-Ausgaben sind seither nicht eingetreten.

Der LRH sieht den verzögerten Mittelabfluss weiterhin sehr kritisch. Im Hinblick darauf, dass die Nutzung des NRW-Rettungsschirms Ende 2022 beendet werden soll, sollten aus Sicht des LRH insbesondere solche Maßnahmen kritisch hinterfragt werden, für die bisher noch keine oder nur sehr geringe Mittel des NRW-Rettungsschirms in Anspruch genommen wurden. In diesem Zusammenhang weist der LRH erneut darauf hin, dass angesichts der ganz überwiegenden Kreditfinanzierung des NRW-Rettungsschirms bei allen hierüber zu finanzierenden Maßnahmen ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie bestehen muss.⁸⁷

Hinsichtlich der Verwendung eines Ende 2022 verbleibenden (kreditfinanzierten) Mittelbestandes im NRW-Rettungsschirm wird auf 3.4.4 und 3.4.5 verwiesen.

3.4.4 Kreditfinanzierte Jahresendbestände des NRW-Rettungsschirms

Spiegelbildlich zu den einnahme- und ausgabeseitigen „Corona-Effekten“ im Landeshaushalt haben sich im NRW-Rettungsschirm die folgenden Bestandsentwicklungen ergeben:

85 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 40 f. und S. 51.

86 Stellungnahme 17/4337, Nr. 4, S. 8.

87 Vorlage 17/6705, Hauptband, Abschnitte III. und IV.; Hildesheimer Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Neuverschuldung des Bundes und der Länder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie vom 21.09.2020: https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Gemeinsame_Erklaerung_PK_Hildesheim_20200921.pdf.

Tabelle 20

Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm

Ist	2020	2021	2022 - bis 31.05.2022	Gesamt
	in Mio. €, gerundet	in Mio. €, gerundet	in Mio. €, gerundet	in Mio. €, gerundet
Anfangsbestand	0,0	3.583,5	6.630,3	
Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm	11.813,8	7.157,1	46,4	19.017,2
davon:				
Zuweisungen (Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm, Rückflüsse von Landesmitteln für aus dem NRW-Rettungsschirm finanzierte Corona-Maßnahmen des Landes, Haushaltsverbesserungen 2021)	11.227,7	5.812,4	-	17.040,1
Zuweisungen Bundesmittel	580,1	1.251,9	-	1.832,0
Zuweisungen zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Bundesmittel aus dem Festbetrag der Umsatzsteuer und Rückflüsse von Bundes- und Landesmitteln des Programms)	-	92,8	46,4	139,1
Zuweisungen zur Leistung des Schuldendienstes	6,0	-	-	6,0
Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm	8.230,3	4.110,3	2.968,3	15.308,9
davon:				
zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben	5.326,9	3.303,9	1.600,0	10.230,8
Bundesmittel	-	580,1	1.251,9	1.832,0
zur Kompensation der Steuermindereinnahmen	2.903,4	-	-	2.903,4
zur Aufstockung der Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes	-	-	-	-
Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ (Bundes- und Landesmittel)	-	225,1	116,4	341,4
zur Leistung des Schuldendienstes	-	1,2	-	1,2
Saldo NRW-Rettungsschirm	3.583,5	3.046,8	-2.921,9	3.708,4
Endbestand	3.583,5	6.630,3	3.708,4	
davon:				
finanziert durch durchlaufende Bundesmittel	580,1	1.251,9	0,0	0,0
finanziert durch Haushaltsverbesserungen	-	1.082,8		
originär finanziert durch Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm	3.003,3	4.295,6		

Deutlich wird, dass der NRW-Rettungsschirm am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 erhebliche Endbestände aufwies (2020: rd. 3,58 Mrd. €, 2021: rd. 6,63 Mrd. €). Diese Endbestände waren zu einem weit überwiegenden Teil kreditfinanziert (2020: rd. 3 Mrd. €, 2021: rd. 4,30 Mrd. €).

Eine Ursache liegt erkennbar in dem unter 3.4.3 dargestellten und vom LRH kritisch gesehenen verzögerten Mittelabfluss für Corona-Maßnahmen des Landes. Zudem konnte das FM im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des NRW-Rettungsschirms durch den LRH nicht nachweisen, dass es im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm den jeweiligen Kreditfinanzierungsbedarf ermittelt hatte.⁸⁸ Eine vom LRH anhand der Parameter „Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes unter Berücksichtigung der Rückflüsse“, „Kompensation für Steuermindereinnahmen im Landeshaushalt und Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs“ sowie „Vorfinanzierung von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen“ angestellte Ermittlung des Kreditfinanzierungsbedarfs hat gezeigt, dass die tatsächlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm durch-

88 Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 25.

gänglich und z. T. deutlich die Höhe der für die Bewältigung der Corona-Pandemie erkennbar erforderlichen Mittel überschritten.⁸⁹

Im Lichte der Planungen der Landesregierung, die Nutzung des NRW-Rettungsschirms 2022 zu beenden, sollte aus Sicht des LRH ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel – sowie diejenigen Mittel der allgemeinen Rücklage, die nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen – möglichst noch im laufenden Haushaltsjahr 2022 zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt werden.

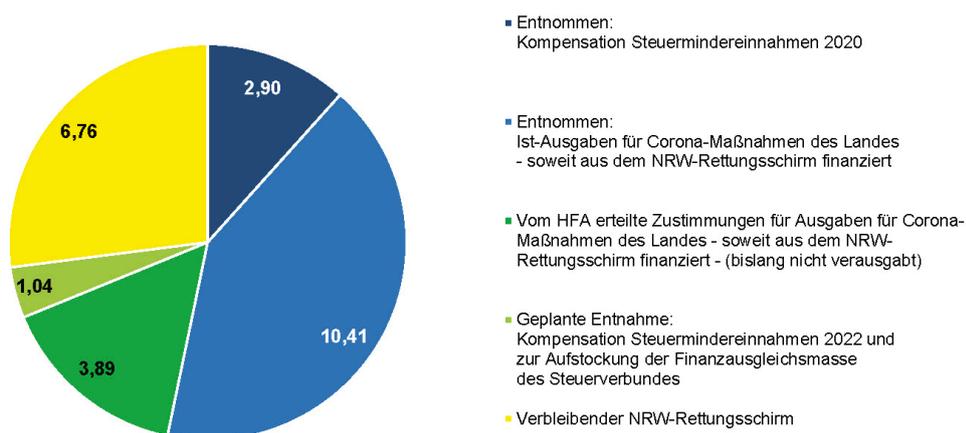
Die Ausführungen des FM zum vorläufigen Jahresabschluss 2021 des NRW-Rettungsschirms,⁹⁰ ein am Ende 2022 ggf. verbleibender Bestand des NRW-Rettungsschirms könne zur Tilgung von für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Krediten verwendet werden, die in 2023 i. H. v. rd. 1,62 Mrd. € regulär zur Refinanzierung anstünden, erscheinen insoweit aus Sicht des LRH sowohl zeitlich als auch finanziell zu zurückhaltend.

3.4.5 Nichtausschöpfung des möglichen NRW-Rettungsschirmvolumens absehbar

Dem NRW-Rettungsschirm werden vom Land zur Erfüllung seiner Zwecke Mittel bis zur Höhe von 25 Mrd. € bereitgestellt.⁹¹ Das FM wurde ermächtigt, für die Zwecke des NRW-Rettungsschirms Kredite i. H. v. maximal 25 Mrd. € aufzunehmen.⁹² Die aufgenommenen Kredite für den NRW-Rettungsschirm sind innerhalb eines 50-Jahre-Zeitraumes konjunkturgerecht zu tilgen.⁹³ Dieser Zeitraum begann in 2020.⁹⁴ Zum 31.05.2022 stellt sich der mögliche Verbrauch des Volumens des NRW-Rettungsschirms wie folgt dar:

Abbildung 20

Verbrauch des möglichen Volumens des NRW-Rettungsschirms, Stand 31.05.2022 (in Mrd. €, gerundet)



89 Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 33.

90 Vorlage 17/6319, S. 2.

91 § 2 Abs. 2 NRW-Rettungsschirmgesetz.

92 § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 der Haushaltsgesetze 2022 bis 2022 i. V. m. § 2 Abs. 3 NRW-Rettungsschirmgesetz.

93 § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetze 2020 bis 2022.

94 § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetze 2021 und 2022.

Die Abbildung zeigt, dass das mögliche Volumen des NRW-Rettungsschirms i. H. v. 25 Mrd. € durch Ist-Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und Kompensationen für Steuermindereinnahmen 2020 i. H. v. rd. 13,31 Mrd. € und damit zu rd. 53,2 % verbraucht wurde. Ein weiterer Anteil i. H. v. rd. 4,93 Mrd. € und damit rd. 19,7 % des möglichen Volumens des NRW-Rettungsschirms ist durch die in der Abbildung dargestellten geplanten Entnahmen und bereits erteilten Zustimmungen des HFA zur Leistung von Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes belegt. Damit verbleibt ein mögliches, nicht gebundenes Restvolumen i. H. v. rd. 6,76 Mrd. € (rd. 27,0 %).

Unter Zugrundelegung der Planungen des FM, die Nutzung des NRW-Rettungsschirms Ende 2022 zu beenden, zeichnet sich aus Sicht des LRH ab, dass das mögliche Volumen des NRW-Rettungsschirms bis Ende 2022 bei Weitem nicht in Anspruch genommen werden wird.

Das Ausmaß der zusätzlichen Kreditaufnahme und die Einschätzung der konjunkturellen Lage wurden im Gesetzentwurf der Landesregierung zum ersten NHHG 2020 zur Begründung für den für die Rückführung der Kredite festgelegten 50-Jahre-Zeitraum genannt. Dieser wurde insoweit als angemessen i. S. v. § 18b LHO angesehen. Gleichzeitig wurde darauf verwiesen, dass der „Tilgungsplan nachträglich (...) geändert werden (kann), um ihn gegebenenfalls auf eine neue oder notlagenbedingte Situation auszurichten.“⁹⁵

Der LRH ist nach wie vor der Auffassung, dass der 50-Jahre-Zeitraum für die (konjunkturgerechte) Rückführung der Kredite zu lang bemessen ist.⁹⁶ Im Hinblick auf die absehbare deutliche Nichtausschöpfung des möglichen Volumens des NRW-Rettungsschirms sollte der Zeitraum nunmehr – wie in der Konzeption des ersten NHHG 2020 vorgesehen – eingehend überprüft werden. Dabei ist angesichts der aufgezeigten Entwicklungen bei der Kreditaufnahme und dem Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm für den LRH erst recht deutlich, dass ein kürzerer Tilgungszeitraum zu wählen ist. Die Tilgung steht ohnehin unter dem Vorbehalt der Konjunkturgerechtigkeit. Daher ist nur auf diesem Wege gewährleistet, dass die sich aus der Corona-Pandemie ergebenden Belastungen generationengerecht verteilt werden.⁹⁷

Eine Verkürzung des Tilgungszeitraums sollte gleichzeitig zum Anlass genommen werden, nunmehr einen Tilgungsplan auszuarbeiten, in dem der Tilgungsbeginn und die jährlichen Tilgungsraten festgeschrieben sind.⁹⁸

3.5 Auswirkungen der Wiederaufbauhilfe nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe



Die Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 betraf mehrere Regionen im Land und führte zu massiven Schäden an privatem und betrieblichem Eigentum sowie der Infrastruktur, deren Summe im August 2021 mit rund 13 Milliarden € beziffert wurde.

95 Drs. 17/8881, S. 14.

96 So schon geäußert in Stellungnahme 17/2402, S. 3 sowie Stellungnahme 17/3148, S. 7.

97 Jahresbericht 2020, S. 72.

98 Stellungnahme 17/3148, S. 8.

Das Land erhält über das bis zu 30 Milliarden € dotierte, von Bund und Ländern finanzierte Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ Zuschüsse für Wiederaufbaumaßnahmen in Höhe von bis zu rund 12,32 Milliarden €. Der landesseitige Finanzierungsbeitrag für das Sondervermögen wird über die Kürzung seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen der Jahre 2021 bis 2050 geleistet und wird zu Steuermindereinnahmen in Höhe von bis zu 100 Millionen € jährlich führen.

Die abgerufenen Bundesmittel aus der Aufbauhilfe 2021 fließen in ein vom Land im September 2021 errichtetes Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“. Bis zum 31.05.2022 wurden daraus insgesamt rund 580,5 Millionen € für Wiederaufbaumaßnahmen des Landes ausgezahlt.

Im Juli 2021 kam es durch bisher nicht gekannte Niederschläge in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Sachsen zu Hochwasserereignissen. In Nordrhein-Westfalen waren vor allem das Bergische Land und die Voreifel betroffen.

Dieses tragische Ereignis führte zu einer Vielzahl von Todesfällen.

Zudem kam es zu massiven Schäden an privatem und betrieblichem Eigentum sowie der Infrastruktur.⁹⁹ Die Landesregierung schätzte die Schäden für das Land im August 2021 auf mehr als 13 Mrd. €. ¹⁰⁰

Nachdem das Land in einem ersten Schritt im Juli 2021 Soforthilfen zugunsten betroffener Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Angehöriger freier Berufe, Landwirte und Kommunen beschlossen hatte,¹⁰¹ wurde bundesseitig durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz 2021 – AufbhEG 2021) vom 10.09.2021¹⁰² das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ eingerichtet.

Dieses mit maximal 30 Mrd. € dotierte Sondervermögen stellt den vom Starkregen und Hochwasser betroffenen Ländern finanzielle Mittel zur Beseitigung der Schäden der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe und zum Wiederaufbau der Infrastruktur zur Verfügung.¹⁰³ Aus dem Sondervermögen stehen dem Bund 2 Mrd. € zur Wiederherstellung seiner Infrastruktur zur Verfügung. Die verbleibenden Mittel (bis zu 28 Mrd. €) werden zwischen den betroffenen Ländern nach dem folgenden (zunächst festgelegten) Schlüssel verteilt: Rheinland-Pfalz (54,53 %), Nordrhein-Westfalen (43,99 %), Bayern (1 %) und Sachsen (0,48 %).¹⁰⁴ Danach ergibt sich ein mögliches Zuschussvolumen für das Land von maximal rd. 12,32 Mrd. €.

99 Vorlage 17/5485, S. 5.

100 Drs. 17/14921, S. 1.

101 Vorlage 17/5485, S. 22.

102 BGBl. I S. 4147.

103 §§ 1, 2, 4 AufbhEG 2021.

104 § 1 Abs. 4 der Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfefondsverordnung 2021 – AufbhV 2021) vom 15.09.2021, BGBl. I S. 4214. Nach § 1 Abs. 4 Sätze 2 und 3 AufbhV 2021 wird die Anpassung des Schlüssels nach der prozentualen Verteilung der ermittelten Gesamtschäden Gegenstand einer noch zu schließenden Bund-Länder-Vereinbarung sein.

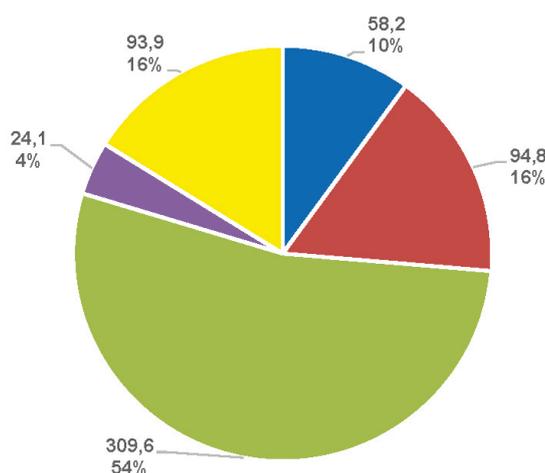
An der Finanzierung des Sondervermögens beteiligen sich jeweils hälftig der Bund und alle Länder.¹⁰⁵ Der Finanzierungsbeitrag des Landes erfolgt über die Anpassung der vertikalen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens über 30 Jahre. Ausgehend von einer ersten Tranche im Sondervermögen des Bundes i. H. v. 14 Mrd. € ergeben sich nach Aussagen des FM bereits jährliche Mindereinnahmen für den Landeshaushalt von 50 Mio. € pro Jahr im Zeitraum 2021 bis 2050.¹⁰⁶ Bei einer zweiten Tranche von bis zu 14 Mrd. € wird der Betrag auf bis zu 100 Mio. € jährlich ansteigen.

Die abgerufenen Mittel aus der Aufbauhilfe 2021 fließen in ein vom Land im September 2021 errichtetes Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“.¹⁰⁷ Es hat die Aufgabe, die vom Bund bereitgestellten Mittel zu vereinnahmen und Auszahlungen zur Bewältigung der Folgen der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe zu leisten.¹⁰⁸ Bis zum 31.05.2022 wurden Ausgaben i. H. v. rd. 580,5 Mio. € aus dem Sondervermögen des Landes geleistet. Dies entspricht rd. 4,71 % des insgesamt möglichen Zuschussvolumens des Landes. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Ausgaben bislang auf die Förderbereiche verteilen:

Abbildung 21

Ausgaben für Wiederaufbauhilfen (in Mio. € und prozentual, gerundet)¹⁰⁹

- Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur des Landes
- Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden
- Programm zur Unterstützung vom Hochwasser und Starkregen betroffener Privathaushalte und Wohnungsunternehmen
- Programm zur Unterstützung der betroffenen Land- und Forstwirtschaft, der Aquakultur und Binnenfischerei sowie zum Schadensausgleich in der ländlichen Infrastruktur im Außenbereich von Gemeinden
- Programm zur Unterstützung von Hochwasser und Überschwemmungen betroffener Selbständiger, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Angehöriger Freier Berufe sowie wirtschaftsnaher Infrastruktur



105 Drs. 17/14920, S. 5.

106 Drs. 17/14920, a. a. O.

107 § 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens zur Beseitigung der von der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 verursachten Schäden und zum Wiederaufbau der zerstörten oder beschädigten Infrastruktur (NRW-Wiederaufbauhilfegesetz 2021), GV. NRW. S. 1050.

108 § 2 NRW-Wiederaufbauhilfegesetz 2021.

109 Ist-Ausgaben bis einschließlich 31.05.2022.

Die bisherigen Auszahlungen erfolgten hauptsächlich zur Unterstützung von Privathaushalten und Wohnungsunternehmen (rd. 309,6 Mio. €).

3.6 Verschuldung



Der Schuldenstand des Landes hat sich seit Ende 2019 von schon erheblichen rund 143,87 Milliarden € in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 auf rund 159,67 Milliarden € erhöht. Das ist ein Anstieg von rund 15,80 Milliarden € beziehungsweise rund 11 % in zwei Jahren. Die Größenordnung von rund 15,80 Milliarden € erreichte der Schuldenstand des Landes erst 34 Jahre nach seiner Gründung, im Jahr 1980.

Vor allem durch diesen enormen Anstieg des Schuldenstandes haben sich sowohl die Schuldensteuerquote als auch die Schuldenstandsquote des Landes in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 deutlich verschlechtert.

Im Ländervergleich wird deutlich, dass nur drei Flächenländer eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen als Nordrhein-Westfalen.

Zum 01.01.2020 sind mit den §§ 18 ff. LHO landesgesetzliche Regelungen zur Schuldenbremse in Kraft getreten, welche die in Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz für Bund und Länder geltenden verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse ergänzen. Der Schuldenstand des Landes belief sich zu diesem Zeitpunkt (Ende 2019) auf rd. 143,87 Mrd. €. Seither hat das Land – außer zur Umschuldung – ausschließlich Kredite zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der in der Corona-Pandemie gesehene Ausnahmesituation aufgenommen. Diese sog. Notlagenkredite sind gemäß § 18b LHO konjunkturgerecht innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen (siehe Ausführungen zu den Tilgungsmodalitäten unter 3.4.5). Sie unterscheiden sich insoweit von den o. g. Altschulden des Landes, die bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse am 01.01.2020 aufgenommen worden sind. Insoweit ist – unabhängig von der grundsätzlichen Verpflichtung zur Rückführung der Verschuldung – eine Tilgung jedenfalls gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Entsprechend der Gliederungssystematik der Anlage VI a) der jährlichen HHR zu den Staatsschulden des Landes sind neben den Schulden des Landes auch seine Eventualverbindlichkeiten sowie weitere Schulden von Sondervermögen zu berücksichtigen. Sie stellen sich für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 wie folgt dar:

Tabelle 21

Staatsschulden des Landes¹¹⁰

A. Schulden	2020			2021		
	Ende Haus-haltsjahr	Veränderung zum Vorjahr		Ende Haus-haltsjahr	Veränderung zum Vorjahr	
	in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
Kreditmarktschulden	154.074,2	11.378,8	8,0	158.772,7	4.698,5	3,0
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	1.020,7	-157,4	-13,4	896,1	-124,6	-12,2
= Schulden des Landes (soweit in der Schuldenüber-sicht gemäß Artikel 86 LV aufgeführt)	155.094,9	11.221,4	7,8	159.668,8	4.573,9	2,9

B. Eventualverbindlichkeiten	2020			2021		
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in %		in Mio. €	in %
Bürgschaften	1.321,2	438,9	49,7	Für 2021 lagen die Daten zum Zeit-punkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.		
+ Rückbürgschaften	1.076,5	31,4	3,0			
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflich-tungen	7.743,6	692,5	9,8			
= Eventualverbindlichkeiten des Landes (soweit in der Schuldenüber-sicht gemäß Artikel 86 LV aufgeführt)	10.141,3	1.162,8	13,0			

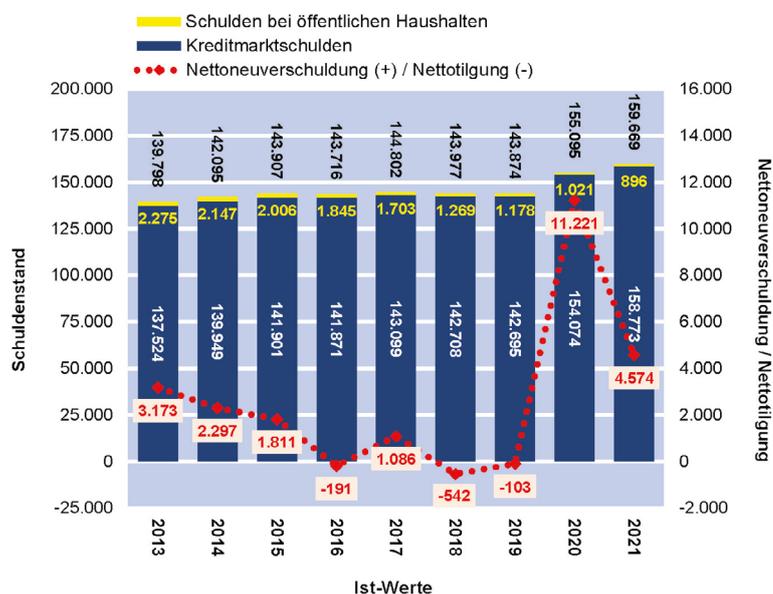
weitere Schulden	2020			2021		
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in %		in Mio. €	in %
Kreditschuldenstand des BLB NRW	5.096,7	-242,0	-4,5	4.824,7	-272,0	-5,3
Schuldenstand des Sonderver-mögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“	70,0	-71,1	-50,4	0,0	-70,0	-100,0

3.6.1 Risiko: Schulden des Landes

Die Schulden des Landes setzen sich aus den Kreditmarktschulden und den Schulden bei öffentlichen Haushalten zusammen, wobei letztere nur einen sehr kleinen Anteil darstellen. Der Schuldenstand des Landes hat sich durch Nettoneuverschuldungen und Nettotilgungen seit 2013 wie folgt entwickelt:

Abbildung 22

Entwicklung der Schulden des Landes sowie der Nettoneuverschuldung oder Nettotilgung (in Mio. €, gerundet)¹¹¹



In den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 konnte zwar die Höhe der jährlichen Nettoneuverschuldungen des Landes reduziert werden, der Schuldenstand stieg allerdings kontinuierlich weiter an. In den Haushaltsjahren 2016, 2018 und 2019 konnte er durch Nettotilgungen i. H. v. insgesamt rd. 836 Mio. € nur leicht reduziert werden.

Der LRH hatte in den Jahren vor 2019 bereits gefordert, dass die günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – insbesondere stetig steigende Steuereinnahmen bei einem stetig abfallenden Zinsniveau – für eine stärkere Rückführung des Schuldenstandes genutzt werden sollten. In 2019 wurden der allgemeinen Rücklage Haushaltsverbesserungen i. H. v. rd. 1,45 Mrd. €¹¹², darunter auch Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben¹¹³, zugeführt (zu Bestandsentwicklungen der allgemeinen Rücklage ab 2020 siehe die Ausführungen unter 3.2.2). Ende 2019, unmittelbar vor dem Start der Schuldenbremse im Land, belief sich sein Schuldenstand bereits auf erhebliche rd. 143,87 Mrd. €. Dieser hohe Schuldensockel der Altschulden löst jährliche Umschuldungen in einer Größenordnung von zuletzt rd. 14 Mrd. € aus und stellt damit ein Risiko für die Haushaltslage des Landes dar, sofern das Zinsniveau künftig steigen sollte.

Im ersten „Corona-Jahr“ 2020 ist der Schuldenstand des Landes auf rd. 155,09 Mrd. € und im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 weiter auf rd. 159,67 Mrd. € angestiegen. Er hat sich damit in nur zwei Jahren um rd. 15,80 Mrd. € bzw. rd. 11,0 % erhöht.¹¹⁴ Zum

111 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.

112 HHR 2019, a. a. O., S. 145.

113 Vorlage 17/2933, S. 1.

114 In 2020 kam es zu einer Nettoneuverschuldung i. H. v. rd. 11,22 Mrd. € und in 2021 zu einer Nettoneuverschuldung i. H. v. rd. 4,57 Mrd. € (in Summe rd. 15,80 Mrd. €). Die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm für 2020 und 2021 lagen in Summe bei rd. 15,82 Mrd. €. Die Differenz von rd. 21,1 Mio. € ergibt sich aus Nettotilgungen von rd. 6,3 Mio. € in 2020 und rd. 14,8 Mio. € in 2021. Dies ist im Ergebnis auf einen Rückgang der Schulden bei öffentlichen Haushalten zurückzuführen.

Vergleich merkt der LRH an, dass das Land erst rd. 34 Jahre nach seiner Gründung, im Jahr 1980, einen Schuldenstand von mehr als 15,80 Mrd. € erreichte.¹¹⁵ Der Schuldenstand liegt mit fast 160 Mrd. € auf einem neuen Rekordniveau.

Schuldensteuerquote und Schuldenstandsquote

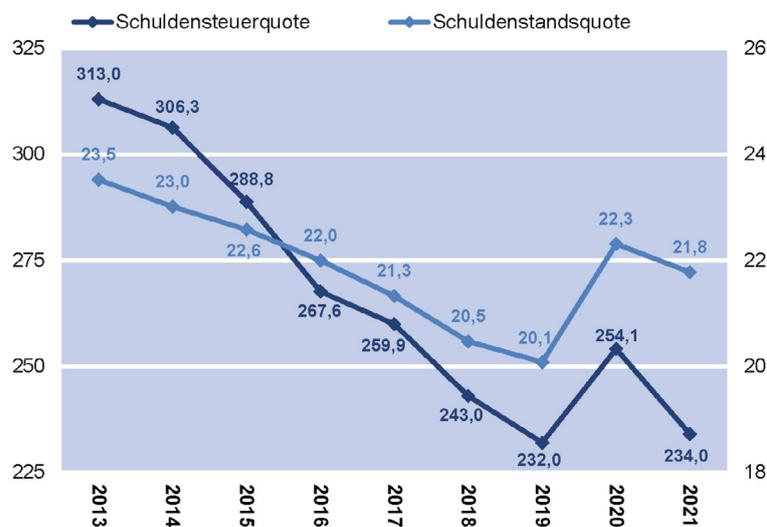
Folgende Kennzahlen zeigen an, inwiefern das Land finanzwirtschaftlich in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen:

Die Schuldensteuerquote stellt den prozentualen Anteil des Schuldenstandes an den erzielten Steuereinnahmen dar. Bei der Schuldenstandsquote wird dagegen der prozentuale Anteil des Schuldenstandes des Landes am Bruttoinlandsprodukt des Landes, also seiner Wirtschaftskraft, berechnet. Im Falle 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. Je höher also beide Quoten ausfallen, desto weniger ist das Land in der Lage, seine Schulden zu bedienen.

Die beiden Kennzahlen haben sich in den Jahren ab 2013 wie folgt entwickelt:

Abbildung 23

Entwicklung der Schuldensteuerquote und der Schuldenstandsquote (in %, gerundet)¹¹⁶



115 Destatis Fachserie 14, Reihe 5, S. 51: Ende 1979 belief sich der Schuldenstand auf rd. 15,34 Mrd. €, Ende 1980 auf rd. 19,28 Mrd. € (jeweils „Kreditmarktschulden im weiteren Sinne“ zuzüglich „Schulden bei öffentlichen Haushalten“).

116 Schuldensteuerquote: Schuldenstand des Landes und Steuern ohne Steuerähnliche Abgaben (HGr. 0 abzüglich OGr. 09) für 2013 bis 2020 nach den jeweiligen HHR, für 2021 nach dem Bericht über den Kassenabschluss 2021 (Vorlage 18/7). Schuldenstandsquote: Gesamtverschuldung für 2013 bis 2020 nach den jeweiligen HHR, für 2021 nach dem Bericht über den Kassenabschluss 2021 (Vorlage 18/7). Das BIP NRW nach den Daten der „Statistische(n) Ämter des Bundes und der Länder“ <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen>.

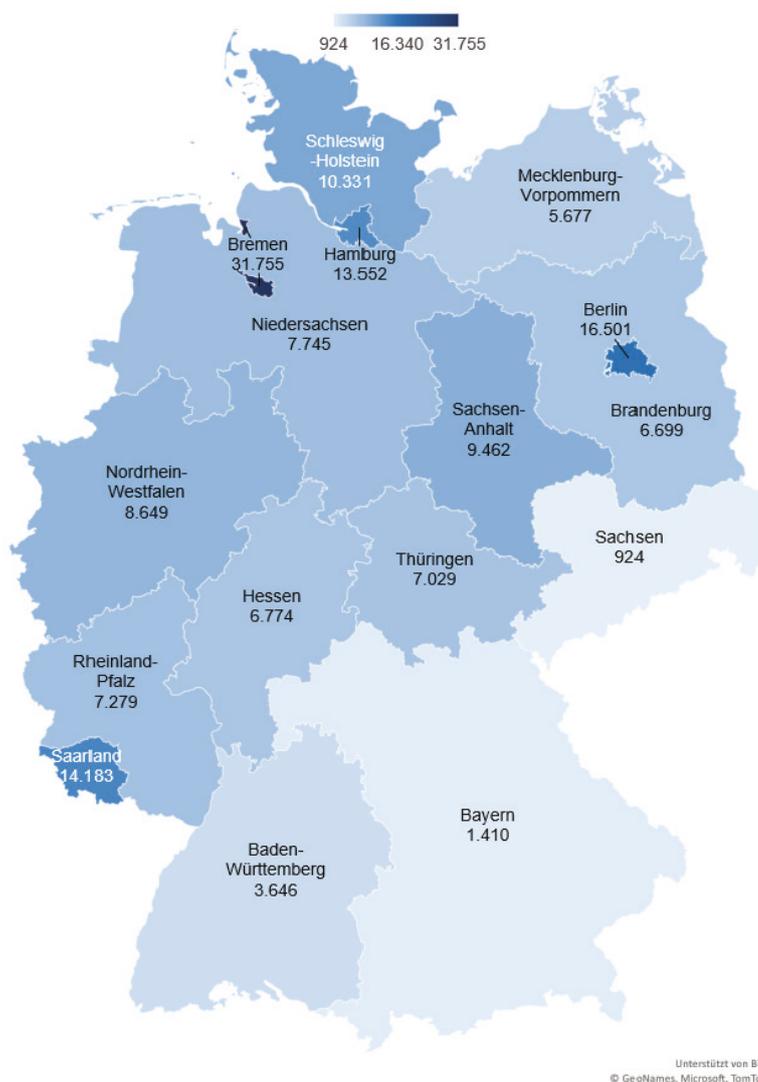
Von 2013 bis einschließlich 2019 verbesserten sich beide Kennzahlen, denn sie verringerten sich fortlaufend. Das bedeutet, dass sowohl die Steuereinnahmen als auch das Bruttoinlandsprodukt des Landes im Verhältnis zum Schuldenstand des Landes höhere Steigerungsraten aufwiesen. Dieser Trend kehrte sich in 2020, dem ersten „Corona-Jahr“, deutlich um. In 2021 verbesserten sich beide Kennzahlen zwar wieder, liegen jedoch nach wie vor noch über dem Niveau des Jahres 2019 (Schuldensteuerquote) bzw. des Jahres 2017 (Schuldenstandsquote).

Pro-Kopf-Verschuldung

Im Ländervergleich lässt sich der Schuldenstand des Haushaltsjahres 2020 anhand der Kennzahl „Pro-Kopf-Verschuldung“ einordnen:

Abbildung 24

Pro-Kopf-Verschuldung der Länder 2020 (in €)¹¹⁷



117 Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL): „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich am 31.12.2020 jeweils ohne Kassenkredite; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen am 30.06.2020. Eigene Berechnung.

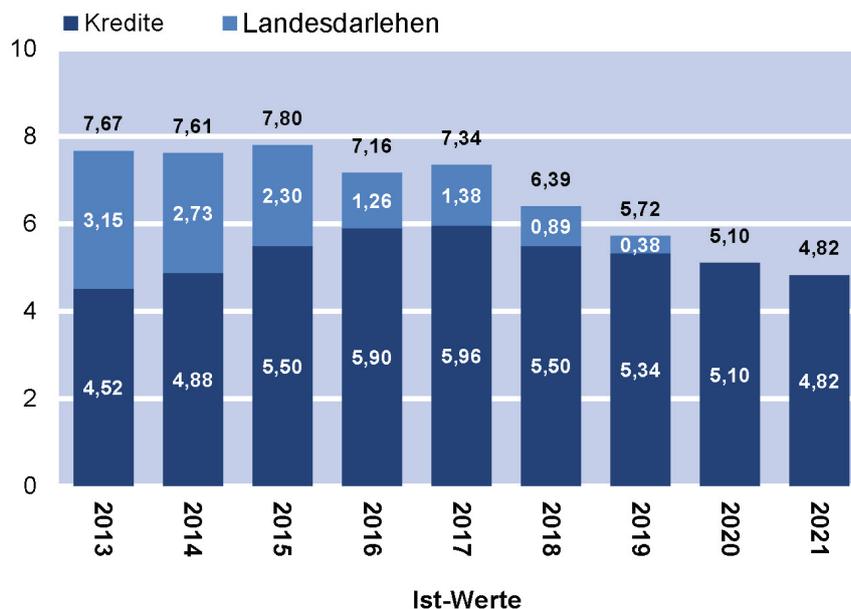
Die Pro-Kopf-Verschuldung lag im Land erheblich über jener der meisten anderen Flächenländer. Zu Sachsen und Bayern beträgt der Unterschied z. B. ein Mehrfaches von deren Pro-Kopf-Verschuldung. Nur in den Stadtstaaten Bremen, Berlin, Hamburg sowie den Flächenländern Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt war die Pro-Kopf-Verschuldung höher als im Land.

3.6.2 Risiko: 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. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Schulden des BLB NRW bis Ende 2021. Aus der zum Zeitpunkt der Gründung des BLB NRW vorgenommenen Übertragung des Grundvermögens auf den BLB NRW resultierte ein Landesdarlehen, welches der BLB NRW in 2020 vollumfänglich getilgt hat.

Abbildung 25

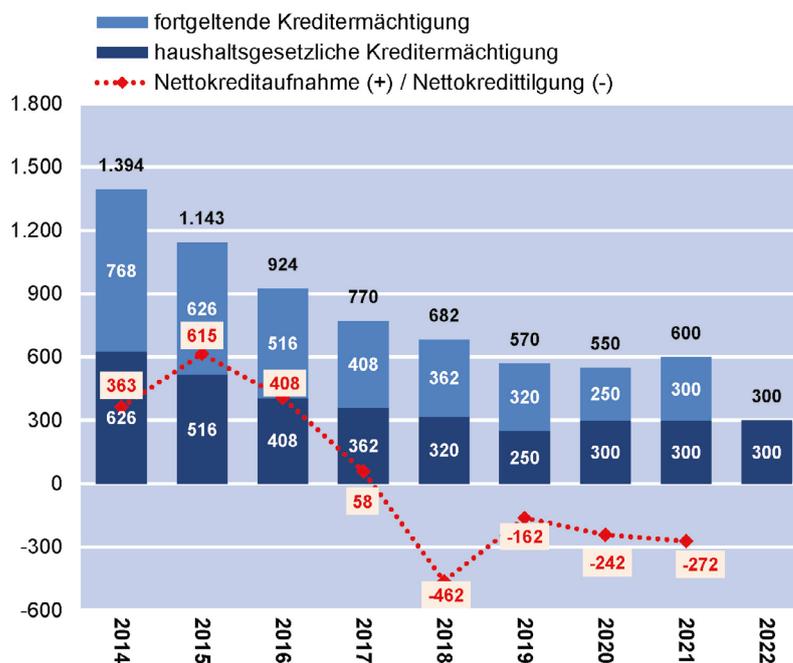
Entwicklung der Schulden des BLB NRW am Jahresende (in Mrd. €, gerundet)



Seit 2017 wurden die Schulden des BLB NRW kontinuierlich zurückgeführt. Auch die Kreditmarktschulden haben sich in diesem Zeitraum fortlaufend verringert. Im Haushaltsjahr 2021 wurden die Schulden des BLB NRW von rd. 5,10 Mrd. € um rd. 0,27 Mrd. € auf rd. 4,82 Mrd. € reduziert.

Die nachfolgende Abbildung weist die Entwicklung der Kreditermächtigung sowie die Nettokreditaufnahmen und Nettokreditteilungen des BLB NRW aus:

Abbildung 26

**Entwicklung der Kreditermächtigungen sowie der Nettokreditaufnahme und Nettokredit-
tilgung des BLB NRW (in Mio. €, gerundet)**


Zusätzlich zu den in den Haushaltsgesetzen für das betreffende Haushaltsjahr ausgebrachten Kreditermächtigungen des BLB NRW wurden bis einschließlich 2021 nicht verbrauchte Kreditermächtigungen des Vorjahres als „fortgeltende Kreditermächtigungen“ in das betreffende Haushaltsjahr übertragen. Der LRH hat in seinem Jahresbericht 2020 kritisiert, dass für den BLB NRW – anders als in § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2020 für das Land – keine spezielle Regelung getroffen wurde, die unangetastete Kreditermächtigung 2019 im Haushaltsjahr 2020 nicht zu nutzen.¹¹⁸ Auf die Ausbringung einer fortgeltenden Kreditermächtigung hat das FM ab dem Jahr 2022 verzichtet. Damit verbleibt es für den BLB NRW bei der im HHG 2022 ausgebrachten Kreditermächtigung i. H. v. 300 Mio. €.

118 Jahresbericht 2020, S. 51.

4 Fazit

Die im Frühjahr 2020 ausgebrochene Corona-Pandemie hat im Haushaltsjahr 2020 zu einer deutlichen Verschlechterung der Haushaltslage geführt. Ihre Auswirkungen beeinflussten auch das Haushaltsjahr 2021 noch erheblich und sind im laufenden Haushaltsjahr 2022 nach wie vor spürbar:

Zwar haben sich die Steuereinnahmen des Landes nach einem leichten Rückgang im Haushaltsjahr 2020 bereits in 2021 deutlich verbessert. Im Jahr 2021 kamen rd. 6,21 Mrd. € – und damit rd. 10 % – mehr an Steuern auf als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019. Ein wesentliches Einnahmenproblem hat die Corona-Pandemie damit aus Sicht des LRH nicht hervorgerufen.

Allerdings wurden in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 Kredite für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. insgesamt rd. 15,82 Mrd. € aufgenommen. Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich von bereits erheblichen 143,87 Mrd. € in 2019 auf ein neues Rekordniveau von rd. 159,67 Mrd. € Ende 2021.

Zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes hat das Land bis zum 31.05.2022 – unter Berücksichtigung von Rückflüssen – Ausgaben i. H. v. rd. 10,24 Mrd. € geleistet. Der HFA hat bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt Ausgaben mit einem bereinigten Volumen i. H. v. rd. 14,30 Mrd. € zugestimmt. Der NRW-Rettungsschirm wies am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 kreditfinanzierte Endbestände i. H. v. rd. 3,00 Mrd. € und rd. 4,30 Mrd. € auf. Nach den bis zum 31.05.2022 erfolgten Zuführungen und Entnahmen hat er einen aktuellen Bestand von rd. 3,71 Mrd. €.

Ende 2022 soll die Nutzung des NRW-Rettungsschirms nach den Planungen der Landesregierung beendet werden. In diesem Zusammenhang weist der LRH auf folgende wesentliche Gesichtspunkte hin:

- Der aktuell für die Tilgung der Kredite für den NRW-Rettungsschirm vorgesehene 50-Jahre-Zeitraum wird weiterhin als zu lang betrachtet. Die Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms sollte zum Anlass genommen werden, die Angemessenheit des o. g. Tilgungszeitraums – so wie bei der Errichtung des NRW-Rettungsschirms angedacht – einer eingehenden Überprüfung mit dem Ziel der Verkürzung zu unterziehen. Zudem fordert der LRH erneut einen Tilgungsplan, der mit eindeutigen zeitlichen und betragsmäßigen Vorgaben ausgestaltet ist.

Für die Länge des Tilgungszeitraumes und den noch aufzustellenden Tilgungsplan ist zudem zu berücksichtigen, dass der NRW-Rettungsschirm kreditfinanzierte Mittelbestände enthält. Für diese sind ein deutlich verzögerter Abfluss für Corona-Maßnahmen des Landes und Kreditaufnahmen, die in einer bestimmten Höhe durchgängig nicht einem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf unterlegt werden konnten, mitursächlich. Ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel sowie die in der allgemeinen Rücklage befindlichen Mittel, soweit sie nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, sollten daher möglichst noch im laufenden Haushaltsjahr 2022 zur Reduzierung der entstandenen Verschuldung eingesetzt werden. Das so verringerte Volumen der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sollte dann als Ausgangsgröße für eine Neufestlegung des Tilgungszeitraumes und die Aufstellung eines Tilgungsplanes dienen.

- Außerdem empfiehlt der LRH dem Landtag, sich im Wege weiterer¹¹⁹ Berichte des FM darlegen zu lassen, mit welchem Mittelabfluss für die einzelnen Maßnahmen bis Ende des Jahres 2022 gerechnet wird. Gleichzeitig wiederholt der LRH seine Empfehlung gegenüber dem Landtag, bei relevanten Prognoseunsicherheiten auch eine gestufte Bewilligung von Corona-Maßnahmen des Landes oder eine Zurückstellung der Entscheidung in Erwägung zu ziehen.¹²⁰ Über eine etwaige Verlängerung oder Ausweitung von bereits bewilligten Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes sollte nur entschieden werden, wenn eine hinreichende Bewertung des bisherigen Maßnahmen Erfolgs vorliegt.¹²¹ Schließlich sollten neue Mittel nur bewilligt werden, soweit vorhandene hierzu nicht herangezogen werden können.¹²²

Insgesamt hat sich die auch schon in den „Vor-Corona-Jahren“ angespannte Haushaltslage des Landes mit dem erreichten Rekordschuldenstand von fast 160 Mrd. € erheblich zugespitzt. Für die künftige Haushaltspolitik des Landes ergibt sich hieraus Folgendes:

Die erforderlichen Tilgungsleistungen für die Kredite für den NRW-Rettungsschirm werden den Landeshaushalt noch über Jahrzehnte erheblich belasten. Durch die Finanzierung des Länderanteils an dem Bundessondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ ist – ebenfalls über mehrere Jahrzehnte – mit jährlichen Steuermindereinnahmen von bis zu 100 Mio. € zu rechnen. Weitere Risiken für die Haushaltslage des Landes liegen aus Sicht des LRH in dem hohen Schuldensockel der Altschulden i. H. v. rd. 143,87 Mrd. € und damit in Verbindung stehenden Umschuldungen in einer Größenordnung von zuletzt rd. 14 Mrd. € im Jahr. Diese könnten sehr schnell zu einer erheblichen Mehrbelastung des Haushalts führen, wenn sich das Zinsniveau wieder erhöht. Neben dem Schuldenstand des Landes stellen auch seine Eventualverbindlichkeiten und die weiteren Schulden, insbesondere diejenigen des BLB NRW, wegen der Haftung des Landes Risiken dar, die mitberücksichtigt werden müssen.

In Übereinstimmung mit den entsprechenden Verlautbarungen auf Bundes-¹²³ und EU-Ebene¹²⁴ geht auch das FM davon aus, dass die in seiner Vorlage zur Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung¹²⁵ mitgeteilten Wachstumsprognosen ein sehr optimistisches Szenario darstellen und mit Unsicherheiten behaftet sind. Der LRH sieht daher das Risiko, dass der Landeshaushalt insoweit durch sinkende Steuereinnahmen und ein steigendes Zinsniveau zusätzlich belastet werden könnte. Gleichzeitig könnten weitere Mehrausgaben für Maßnahmen zur Bewältigung insbesondere der indirekten Folgen des Ukraine-Krieges erforderlich werden (z. B. Förderung der Umrüstung der Industrie im Land auf erneuerbare Energien).

119 Die Einforderung solcher Berichte hatte der LRH in seiner Stellungnahme 17/4337, Nr. 4, S. 8, empfohlen.

120 Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 81.

121 Vorlage 17/6705, a. a. O.

122 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 50, 52, 88 f.

123 Siehe Fußnote 1.

124 Siehe Fußnote 51.

125 Vorlage 17/6785.

Der LRH fordert daher eindringlich, dass die heutige Finanzpolitik nicht nur den aktuellen Erfordernissen Rechnung trägt, sondern in allen Bereichen gleichsam auch ihre Wirkung gegenüber künftigen Generationen¹²⁶ mitberücksichtigt. Diese Nachhaltigkeit erfordert Konsolidierungsmaßnahmen. Alle Aufgaben und Ausgaben des Landes müssen auf den Prüfstand gestellt und Prioritäten festgelegt werden. Notwendige Folge ist zudem, zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Zielen nicht ohne Weiteres nachzukommen. Schließlich sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation geprüft werden.¹²⁷ Die so gewonnenen Spielräume sollten konsequent für die Rückführung von Schulden eingesetzt werden, um die Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit des Landeshaushalts zu stärken.

126 Vgl. „Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit“ der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 15./16.10.2018 in Bonn (https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Bonner_Erklaerung_zur_Nachhaltigkeit.pdf).

127 Vgl. Jahresbericht 2021, Teil A, S. 89, und Stellungnahme 17/4270, S. 3.

Anhang

Übersicht: Zustimmung des HFA zu vorgesehenen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes (Stand: 31.05.2022) und Ist-Ausgaben¹²⁸

Landtag (LT)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	16.000	10.421		10.421	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	11.048	3.214		3.214	
Summe		27.048	13.635	0	13.635	0

Ministerpräsident (MP)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3199	Sportvereine	10.000.000	10.000.000	5.000.000	5.000.000	
17/3245	Unterstützung ehrenamtlicher Aktivitäten	1.075.000	925.648	1.070.000	-144.352	
17/3942 17/5539	Hilfen für Profisportvereine in unteren Ligen	15.000.000	5.639.776		5.639.776	
17/4038	NRW-Kinostabilisierungsprogramm	15.000.000	11.697.947		11.697.947	
17/4206 17/4979 17/6097	Ausfallfonds I für Kinofilme und High-End Serienproduktionen	5.000.000	5.000.000		98.699	
17/4206 17/4979 17/6097	Ausfallfonds II für TV-Produktionen	16.000.000	16.000.000		387.235	
17/4613	Sportvereine	5.000.000	5.000.000		3.890.643	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	86.000	49.091		49.091	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	33.144	33.144		4.515	
17/5539	„Corona-Hilfe Breitensport“ zum Ausgleich der Mitgliederverluste	0	7.300.000		2.000.000	
Summe		67.194.144	61.645.606	6.070.000	28.623.554	-20.642

Ministerium des Innern (IM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3223	Pandemieschutzausstattung Polizei	18.875.900	18.875.900	18.875.900	0	
17/3568	Schutzausrüstung und Testungen im Polizeibereich	26.446.600	26.446.600	12.822.167	7.650.750	

128 Bezüglich der Ist-Werte in 2020 und 2021 siehe Vorlage 17/6431, Anlage 1. Im Gegensatz zur dortigen Darstellung wurden die anteiligen Ausgaben des Landes zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ – Vorlage 17/5386 – in dieser Übersicht direkt den Einzelplänen 05 und 07 zugeordnet. Ist-Ausgaben 2022 nach dem Verfahren ILH.

Ministerium des Innern (IM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3591	Digitalisierung im Bereich der Bezirksregierungen im Zusammenhang mit der Abwicklung künftiger Landes- und Bundesprogramme	15.000.000	15.000.000	3.122.285	2.528.789	
17/3598	Verwaltungskosten für die Umsetzung der Soforthilfe und der Überbrückungshilfe des Bundes	20.000.000	20.000.000	921.964	7.026.655	
17/4095	Unterstützung und Anerkennung ehrenamtlicher Einsatzkräfte in den Einsatzeinheiten der Hilfsorganisationen des Landes	1.205.000	1.205.000	0	890.000	
17/4096	Digitalisierungsmaßnahmen im Bereich nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr	6.100.000	6.100.000	0	359.118	
17/4100	Bestückung eines zentralen oder mehrerer dezentraler Lager für Vorhaltungen für Sonderlagen der Gefahrenabwehr	3.900.000	3.900.000	0	0	
17/4577	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Personalunterstützungskosten	10.500.000	10.500.000	0	10.500.000	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Rechtsverfolgungskosten	26.715.800	26.715.800		470.510	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - Personalunterstützungskosten	24.350.000	24.350.000		4.421.051	
17/4733	Umsetzung Soforthilfe und Überbrückungshilfe des Bundes - IT-Dienstleistungen	3.410.000	3.410.000		1.231.035	
17/4807	Ertüchtigung der Lüftungsinfrastruktur der Polizei NRW	3.000.000	3.000.000		716.945	
17/4816	Selbsttests für die weiterführenden Schulen ab 15.03.2021 für zwei Wochen	15.708.000	15.708.000		15.708.000	
17/4881	Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Polizei NRW - Videokonferenzsysteme	1.500.000	1.500.000		672.851	
17/4881	Mobiler Zugang zu IT-Anwendungen und Informationsquellen	5.000.000	5.000.000		168.880	
17/4881	Ertüchtigung der Gebäudeinfrastruktur	1.200.000	1.200.000		1.858	
17/4881	Ertüchtigung der technischen Infrastruktur	46.280.000	46.280.000		7.054.006	
17/4882 17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	16.577.000	13.354.929		13.354.929	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	6.923.320	6.923.320		0	
17/6096	Wiedergutmachung - Unterstützung von Opfern des Nationalsozialismus	3.360.000	3.360.000		0	
17/6158	Verwaltungskosten für die Umsetzung der Soforthilfe und der Überbrückungshilfe des Bundes	47.910.000	47.910.000		0	

Ministerium des Innern (IM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/6160	Investitionen in Infrastruktur, Hard- und Software für Zwecke des mobilen Arbeitens im Ministerium des Innern und des Verfassungsschutzes des Landes NRW	7.750.000	7.750.000		0	
17/6266	Bereitstellung von Mitteln für die Anschaffung von Selbsttests für die Beschäftigten des Ministerium des Innern (7. bis 26. KW 2022)	12.338.200	12.338.200			
Summe		324.049.820	320.827.749	35.742.317	72.755.376	24.484.415

Ministerium der Justiz (JM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3220	Schutzausstattung in den Justizvollzugsanstalten sowie Anschaffung von Geräten im Justizvollzugskrankenhaus	2.958.800	2.958.800	2.958.800	0	
17/3244	Schutzausrüstung in der Justiz/Justizvollzugsanstalten	2.402.400	2.402.400	1.249.029	792.127	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Justizvollzugsanstalten				77.057	
17/3244	Schutzausrüstung in der Justiz/Gerichte und Staatsanwaltschaften	7.792.300	7.792.300	2.587.562	980.261	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Gerichten, Staatsanwaltschaften				591.582	
17/3571	Justizvollzugseinrichtungen: Besuch von Gefangenen	754.000	754.000	754.000	0	
17/3574	Gerichte und Staatsanwaltschaften: Schutzausrüstung zusätzliche Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen			702.824	1.120.774	
17/4573	Beschaffung von Raumlufreinigungsgeräten bei Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugseinrichtungen	7.976.300	7.976.300		0	
17/3574	Weitere Schutzausrüstung für Justizvollzugsanstalten			0	1.131.995	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	9.991.000	8.076.545		8.076.545	
17/4903	Hard- und Software für Videokonferenzen	2.000.000	2.000.000		1.840.950	
17/4903	Mobiler Zugang zu IT-Anwendungen	7.500.000	7.500.000		5.621.860	
17/4903	Ausbau des Rechenzentrums der Justiz	3.000.000	3.000.000		2.511.655	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	11.550.140	11.550.140		0	
Summe		55.924.940	54.010.485	8.252.215	22.744.806	4.174.836

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1 ¹ in €	Bereinigtes Volumen 2 ² in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3294	Desinfektionsmittel und Mundschutze für staatliche Schulen	3.131.200	2.358.802	2.279.602	79.200	
17/3299	Elternbeiträge OGS und andere Betreuungsformen	72.370.000	20.136.442	20.136.442	0	
17/3539	LOGINEO NRW Messenger - Beschaffung und Beratung	2.150.000	2.150.000	1.119.769	494.701	
17/3539	Rechts- und datenschutzkonforme Videokonferenzlösung	1.270.000	1.270.000	415.728	854.272	
17/3540	Ferienangebot für Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen;	40.000.000	999.396	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	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)	0	2.888.538	2.888.538	0	
17/3841	Ausweitung: Außerschulische Bildungs- und Betreuungsangebote in Coronazeiten im Jahr 2020					
17/3566 17/4355 17/4734	Erstattung der Stornierungskosten für Klassenfahrten, Studienfahrten und Schüleraustausche	44.340.000	44.340.000	28.307.338	3.787.370	
17/3567	Mehrkosten aufgrund Schutzmaßnahmen an Schulen	2.619.000	2.619.000	1.418.704	1.200.296	
17/3567	Schutzmaßnahmen „Gemeinsames Lernen“ an öffentlichen Schulen	731.100	731.100	484.951	246.149	
17/3573	Schullandheime	6.412.500	0	0	0	
17/3577	Digitalisierungsvorhaben („Sofortausstattungsprogramm“ DigitalPakt Schule, Landesanteil)	55.000.000	55.000.000	24.246.709	29.856.791	
17/3585 17/5381	LOGINEO NRW	36.400.000	36.400.000	0	21.537.993	
17/3585	Digitales Lernmaterial	5.000.000	5.000.000	8.000	378.093	
17/3585	Lehrerfortbildung	6.000.000	6.000.000	0	0	
17/3585	Moderatorenfortbildung	11.900.000	11.900.000	0	131.033	
17/3585 17/5381	Lehrerausbildung - Didaktik-Technik-Raum	6.000.000	6.000.000	279.082	2.326.000	
17/3585 17/5381	Ausstattung Lehrkräfte - digitale Endgeräte und Software	103.000.000	103.000.000	45.555.386	55.297.764	
17/3586	Erstattung der Elternbeiträge für die Monate Juni und Juli 2020	42.850.000	19.123.822	19.123.822		
17/4097	Bereitstellung von Mitteln für das OGS-Helferprogramm	29.550.000	21.736.056	0	21.736.056	

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4356	FFP2-Masken für alle Schulformen	17.652.100	17.652.100	0	17.652.100	
17/4356 17/6149	Schutzausstattung „Gemeinsames Lernen“	761.500	761.500		408.856	
17/4356 17/6149	Schutzausstattung „Förderschulen“	907.000	907.000		310.631	
17/4498	Erstattung der Elternbeiträge für den Monat Januar 2021	11.000.000	10.439.619		10.439.619	
17/4575	Landesanteil am Investitionsprogramm des Bundes für die Ganztagsbetreuung der Grundschul Kinder	33.889.500	33.889.500		5.763.694	
17/4612 17/3540 17/3541	Fortführung der freiwilligen außerschulischen Bildungs- und Betreuungsangebote bis zum Ende des Schuljahres 2021/2022	36.000.000	36.000.000		14.759.368	
17/4612	Einführung eines online-basierten Antragsverfahrens für das Förderverfahren	220.000	220.000		94.395	
17/4731 17/6149	FFP2-Masken für Betreuerinnen und Betreuer im offenen Ganztags bzw. in weiteren Betreuungsangeboten	4.896.700	4.896.700		1.022.766	
17/4902 17/5074	Selbsttests in der Landesverwaltung und für Schülerinnen und Schüler 15 KW bis 30 KW	318.932.000	318.932.000		318.932.000	
17/5069 17/6149	Beschaffung von FFP2-Masken und OP-Masken Typ II	13.051.300	13.051.300		6.797.422	
17/5073 17/5382	Erstattung der Elternbeiträge im Bereich der Offenen Ganztagsbetreuung Februar bis Mai	27.500.000	26.598.811		26.598.811	
17/5337 17/6153 17/6021	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	54.928.448	54.928.448		30.795.312	
17/5337 17/6153 17/6021	Selbsttests für Schülerinnen und Schüler bis Ende 2021	317.608.774	317.608.774		177.898.131	
17/5339 17/6021	Testungen (PCR-Pooltests) für Schulen der Primarstufe und Förderschulen in Nordrhein-Westfalen 33 KW bis 51 KW	108.700.000	108.700.000		46.073.377	
17/5386 3*	Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern Maßnahmen zum Abbau von Lernrückständen bei Schülerinnen und Schülern.	215.700.000	215.700.000		96.428.993	
17/6588	Mittel für die Beschaffung von FFP2-Masken und OP-Masken Typ II für öffentliche Schulen, Ersatzschulen, das MSB und den nachgeordneten Bereich und für Einmalhandschuhe für Grundschulen in öffentlicher und privater Trägerschaft sowie für sonstige Hygienemaßnahmen im Geschäftsbereich des MSB	13.345.800	13.345.800			

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/6589	Fortführung der Antigen-Selbsttests und PCR-Pooltests im Haushaltsjahr 2022 und für die Zeit bis zum 9. August 2022 und Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Beschaffung von Antigen-Selbsttests bis einschließlich 9. August 2022 (letzter Ferientag) für die Beschäftigten an Schulen und im Geschäftsbereich des MSB sowie für die Schülerinnen und Schüler der Grundschulen und den weiterführenden Schulen in Nordrhein-Westfalen sowie für die Durchführung der PCR-Pooltests für Förderschulen in Nordrhein-Westfalen (einschließlich der Umsetzungskosten und Logistikkosten für beide Testverfahren)	149.309.000	149.309.000			
Summe		1.828.125.922	1.665.021.892	147.691.652	891.901.194	241.749.623

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3200	Zahlungsfähigkeit Studierendenwerke	5.200.000	5.200.000	5.200.000	0	
17/3248	Medizintechnik und Laborgereäte für Universitätskliniken	32.900.000	32.905.152	32.905.152	0	
17/3248	Materialaufwand „Hygiene“ Universitätskliniken	22.900.000	22.863.257	22.863.257	0	
17/3248	Bau- und Sanierungsmaßnahmen Universitätskliniken	44.800.000	44.753.000	44.753.000	0	
17/3247	Kompensation der Einnahmeverluste soziokultureller Zentren	4.350.000	4.350.000	1.849.682	55.000	
17/3374	Ausfinanzierung Soforthilfeprogramm für Künstlerinnen und Künstler für die Monate März und April 2020	3.250.180	3.250.180	3.250.180	0	
17/3565 17/4101 17/5218 17/6019	Erhalt der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Einrichtungen	48.500.000	48.500.000	4.153.793	31.722.876	
17/3576 17/4808 17/6154 17/6443	Studierendenwerke Nordrhein-Westfalen Digitalisierung Studierendenwohnheime	16.000.000	16.000.000	395.600	588.300	
17/3587	NRW-Sonderprogramm Universitätskliniken	1.000.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	0	
17/3588 17/5216 17/5361 17/5628 17/6335	Stipendienprogramm für Künstlerinnen und Künstler Kulturstärkungsfonds Kultur NRW	105.000.000 83.549.820	105.000.000 83.549.820	115.891.238	15.105.622	
17/4809 17/6442	Stipendienprogramm II für freischaffende Künstlerinnen und Künstler	90.000.000	86.099.800		86.099.800	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	17.992.000	14.125.190		14.125.190	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	14.114.623	14.114.623		0	

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/6267	Zuschüsse für Betriebskosten und Investitionen an die Universitätskliniken als Folge der Corona-Pandemie	193.700.000	193.700.000			
17/6382	Selbsttests für die Bezugsberechtigten im Bereich des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft für Testungen bis zum 30. Juni 2022	1.300.000	1.300.000			
17/6442	Stipendienprogramm III für freischaffende Künstlerinnen und Künstler sowie Erweiterung der Zweckbestimmung des Stipendienprogramms II	90.000.000	93.900.200			
Summe		1.773.556.623	1.769.611.222	1.231.261.902	147.696.787	153.393.685

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3222	Sicherung sozialer Einrichtungen in freier Trägerschaft	103.000.000	103.000.000	29.167.787	17.167.403	
17/3224	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für April 2020	42.000.000	42.000.000	42.000.000	0	
17/3299	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für Mai 2020	42.250.000	42.250.000	42.250.000	0	
17/3564	Assistenzkräfte in Kitas sowie Erstattung von Aufwendungen für Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen	105.000.000	76.447.890	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	147.000.000	0	121.528.985	
17/4497	Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für Januar und Februar 2021	32.000.000	21.853.684		21.853.684	
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	9.000.000		3.008.570	
17/4735 17/4931	Finanzierung von Corona-Selbsttests für Mitarbeitende in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	63.756.000	62.206.879		62.206.879	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	58.000	42.792		42.792	
17/4978	Corona-Selbsttests für Mitarbeitende und Kinder in Kitas	51.000.000	47.500.000		47.500.000	
17/5073 17/5382	Erstattung des den Kommunen entstandenen Einzahlungsausfalls der Elternbeiträge in den Kitas; Erstattung der Elternbeiträge der Kindertagesbetreuung für März bis Mai 2021	80.000.000	53.634.160		53.634.160	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	50.218	50.218		0	
17/5338 17/5627 17/6151	Corona-Schnelltests für Kinder in der Kindertagesbetreuung im 2. Halbjahr 2021	79.000.000	53.323.608		53.323.608	

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/5386 3*	Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ für die Jahre 2021 und 2022 von Bund und Ländern Stärkung der Kinder- und Jugendfreizeiten, außerschulische Jugendarbeit und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe. Unterstützung und Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Freiwilligendienstleistenden, Jugendsozialarbeit und zusätzlicher Sozialarbeit an Schulen.	34.300.000	34.300.000		11.408.784	
17/6151 17/6237 17/6444	Fortsetzung der Testangebote für Kinder in Kindertagesbetreuung, in heilpädagogischen Gruppen/Einrichtungen und in Brückenprojekten	93.200.000	122.376.392			
17/6187	Fortsetzung des Programms der Alltagshelfer in Kindertageseinrichtungen	46.300.000	46.300.000			
Summe		927.914.218	861.285.623	189.865.677	391.674.866	154.703.281

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3277	Sicherung von Frauenunterstützungsangeboten gegen Gewalt an Frauen	1.500.000	1.500.000	1.500.000	0	
17/3575 17/4099 17/5385 17/6441	Soforthilfeprogramm Heimat, Tradition und Brauchtum	45.000.000	5.000.000	5*	986.891	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Städtebauförderung	132.000.000	132.000.000	4.506.256	25.297.702	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Stärkung Zentren	70.000.000	70.000.000	0	20.719.948	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Sonderstädtebauförderung	11.700.000	11.700.000	112.965	5.544.004	
17/3943	Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.000.000	1.000.526	1.000.526	0	
17/4035 17/5537	Sonderprogramm zur Verbesserung der Lüftungssituation an Schulen	50.000.000	15.400.000	35.780	14.206.594	
17/4036 4*	Zahlungen von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	28.500.000	26.662.719	26.662.719	0	
17/4595	Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.600.000	1.549.787		1.549.787	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	99.000	56.315		56.315	
17/4975	Stärkung Innenstädte und Zentren	30.000.000	30.000.000		0	
17/4974 17/5095	Innovationsraum Innenstadt	10.000.000	10.000.000		0	
17/5214	Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.500.000	1.500.000		1.500.000	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	30.131	30.131		2.410	
17/5385 17/6441	Soforthilfeprogramm „Neustart miteinander“	14.000.000	54.000.000		1.847.631	

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/5537	Sonderprogramm zur Beschaffung von mobilen Luftreinigern in Schulen und Kitas	13.400.000	48.000.000		3.365.530	
17/6152	Unterstützung der Gemeinden angesichts von Aufwendungen zur Umsetzung von Corona-Schutzmaßnahmen durch örtliche Ordnungsbehörden	45.000.000	45.000.000		0	
17/6445	Sicherung der Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen sowie Gewaltschutzwohnungen und Täterberatungsstellen	3.300.000	3.300.000			
Summe		458.629.131	456.699.478	33.818.246	75.076.812	58.426.571

Ministerium für Verkehr (VM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3225 17/4351	Sicherstellung der Einsatzmobilität von Klinikpersonal	4.000.000	2.694.698	740.089	1.954.609	
17/3595 17/6018	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen kommunale Verkehrsinfrastruktur Straße und Radwege	50.000.000	50.000.000	6.862.742	38.412.375	
17/3596	Investitionspaket Kommunen Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	200.000.000	200.000.000	199.823.459	176.541	
17/3597	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm kommunale Verkehrsinfrastruktur ÖPNV	50.000.000	50.000.000	42.353.900	23.298.960	
17/3678 17/3944 17/4352 17/4732 17/5383 17/6020	Erweiterung der Fahrtangebote im freigestellten Schülerverkehr	61.300.000	61.300.000	11.508.207	50.529.928	
17/3892 17/4357 17/5071 17/6022 17/6159 17/6681	Zusätzliches Kontrollpersonal im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und im Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV)	63.000.000	63.000.000	4.209.891	22.568.324	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	651.000	443.639		443.639	
17/5072	Ausgleich für Vorhaltekosten für Flughäfen	32.967.200	32.967.033		32.967.033	
17/5108	Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	277.770.000	277.770.000		277.770.000	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	56.245	56.245		47.157	
17/6157 ^{6*}	Ausgleich von Kostenunterdeckungen im öffentlichen Personennahverkehr	163.360.000	163.360.000		9.833.136	
17/6268	Aufstockung der Mittel zur Förderung zusätzlicher Busverkehre zur Schülerbeförderung	20.000.000	20.000.000			
17/6543	Aufstockung der Mittel zur Förderung zusätzlicher Busverkehre zur Schülerbeförderung	9.500.000	9.500.000			
17/6683	Ausgleich von Kostenunterdeckungen im öffentlichen Personennahverkehr	300.000.000	300.000.000			
Summe		1.232.604.445	1.231.091.615	265.498.288	458.001.702	384.984.012

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3221	Unterstützung von Tierheimen	400.000	119.064	119.064	0	
17/3278	Unterstützung von Zoos	11.825.000	5.673.074	5.673.074	0	
17/3592	Alltlastensanierung von Grundstücken	7.000.000	7.000.000	7.000.000	0	
17/3592	Klimaanpassung	15.000.000	15.000.000	26.406	3.624.554	
17/3592	Grüne Infrastruktur	5.000.000	5.000.000	930.426	3.366.190	
17/3593	Kreislaufwirtschaft	10.000.000	10.000.000	95.523	1.852.084	
17/3593	Waldwirtschaft	28.000.000	28.000.000	15.290.975	3.610.885	
17/3593	Umweltwirtschaft	5.000.000	5.000.000	46.832	1.953.420	
17/3593	Tierwohl	5.000.000	5.000.000	1.520.242	2.038.046	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	547.000	505.284		505.284	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 30.06.2022	39.773	39.773		0	
17/5384	Unterstützung der Zoologischen Gärten sowie weiterer Zoos	8.417.000	8.417.000		3.702.437	
17/6336	Bereitstellung von Mitteln für die Anschaffung von Selbsttests und Schutzausrüstung für die Beschäftigten des MULNV und seines nachgeordneten Geschäftsbereichs bis zum 30.06.2022	707.100	707.100			
Summe		96.935.873	90.461.295	30.702.542	20.652.900	4.767.123

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3186 17/5747	Krankenhausförderung (Beatmungs-, Dialysegeräte usw.)	150.000.000	108.000.000	32.450.000	61.047.826	
17/3219 17/4594	Schutzausrüstung für Krankenhäuser	300.000.000	300.000.000	300.000.000	0	
17/3246 17/4205 17/5540 17/6017	Leistungen nach § 56 Abs. 1a Infektionsschutzgesetz (Tranche 1) und Folgeantrag	332.000.000	332.000.000	19.201.228	8.113.129	
	Leistungsausgaben nach § 56 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz und Folgeantrag			3.155.734	239.639.967	
17/6381	Leistungsausgaben nach § 56 Abs. 1 und Abs. 1a Infektionsschutzgesetz bis zum 31. Dezember 2022	166.000.000	166.000.000			
17/3293 17/4594	Schutzausrüstung Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	95.000.000	95.000.000	86.493.059	3.862.925	
17/3434	Aufstockung der Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege gemäß § 150a Absatz 9 SGB XI	106.000.000	106.000.000	99.167.785	-1.758.185	
17/3569 17/5538	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzepte im Bereich der Eingliederungshilfe	17.600.000	17.600.000	17.600.000	0	
17/3572 17/4805	Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	22.760.000	22.760.000	3.287.069	16.114.682	
17/3579 17/5378	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes - finanzielle Anreize Ausbildungsbetriebe	20.000.000	0	0	0	

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3579 17/5378	Unterstützung von Ausbildungsbetrieben zur Fortführung von Ausbildungsverhältnissen	5.000.000	0	0	0	
17/3579	Unterstützung der überbetrieblichen Ausbildungsstätten	9.000.000	9.000.000	1.830.996	0	
17/3590	Investitionsprogramm Krankenhäuser	750.000.000	750.000.000	750.003.601	0	
17/3590	Investitionsprogramm Pflegeschulen	250.000.000	250.000.000	0	112.367.800	
17/3590	Kofinanzierung des Zukunftsprogramms Krankenhäuser	270.000.000	270.000.000	0	0	
17/3679 17/5378	Freiwillige Corona-Tests für die Beschäftigten in Schulen sowie in Kindertageseinrichtungen	102.765.000	127.765.000	0	94.920.501	
17/4039	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	25.000.000	24.960.000	24.960.000	0	
17/4098 17/6684	Corona-bedingte Personalsonderbedarfe - Aushilfskräfte im MAGS	3.400.000	3.400.000	0	436.430	
17/4098	Sachausstattung der Aushilfskräfte	400.000	400.000	47.876	0	
17/4204	Infrastrukturkosten für Reisende aus Risikogebieten	4.800.000	4.800.000	535.270	409.932	
17/4204	Testungen für Reisende aus Risikogebieten	11.000.000	11.000.000	286.135	1.126.749	
17/4207 17/5070 17/6546	Kosten im Rahmen der Impfungen gegen SARS-CoV-2 - Impzubehör	5.850.000	5.850.000	0	5.073.672	
17/4207 17/5070 17/6546	Beschaffung und Logistik	30.000.000	30.000.000	0	34.643.161	
17/4207 17/5070 17/6546	Rekonstitution und Vereinzelung des Impfstoffes	10.900.000	10.900.000	0	20.939.169	
17/4207 17/5070 17/6546	Verimpfung	425.250.000	425.250.000	0	323.731.245	
17/4207 17/5070 17/6546	Wissenschaftliche Begleitung und Dokumentation	1.000.000	1.000.000	0	0	
17/4207 17/5070 17/6546	Vorsorge für aktuell nicht planbare Ausgaben	10.000.000	10.000.000	0	4.874.478	
17/4354 17/4806	Verordnung zur Ausübung eines Freiwilligendienstes in einer epidemischen Lage (Freiwilligendienst-Verordnung - FdVO-NRW)	11.200.000	11.200.000	0	0	
17/4354 17/4806	Unterhaltung Freiwilligenregister	128.000	128.000	0	53.839	
17/4804 17/5538	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzept im Bereich der Eingliederungshilfe und Erstattung entsprechender Mehrausgaben im Rahmen von Leistungen nach § 67 SGB XII	26.400.000	26.400.000		26.400.000	
17/4816	Einrichtungszuschüsse Corona-Teststruktur	3.000.000	3.261.300		3.261.300	
17/4816	Monatzuschüsse Corona-Teststruktur	12.000.000	9.209.120		9.209.120	
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	149.000	108.265		108.265	
17/5215	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	12.500.000	12.500.000		11.606.400	

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/5315	Mehrkosten in Maßregelvollzugseinrichtungen	8.300.000	8.300.000		7.827.836	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	100.436	100.436		20.891	
17/5536 17/6162	Kosten im Rahmen der Impfungen gegen SARS-CoV-2	286.000.000	286.000.000		11.497.493	
17/5702	Persönliche Schutzausrüstung (PSA) und Beatmungsgeräte durch den Bund	52.496.835	52.496.835		52.496.835	
17/5703	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	12.500.000	12.500.000		11.986.242	
17/5747	Investitionen in Krankenhäuser	150.000.000	192.000.000		50.115.951	
17/6150	Unterstützung von Pflegeeinrichtungen bei der Durchführung von Schnelltestungen	2.000.000	2.000.000		0	
17/6155	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	12.500.000	12.500.000		0	
17/6161	Impfstofflogistikkosten - Notfallreserve des Landes	8.000.000	8.000.000		0	
17/6238	Unterstützung der Kommunen bei der Kontaktnachverfolgung	62.400.000	62.400.000			
17/6380 17/6680 17/6682	Kosten im Rahmen der Impfungen gegen SARS-CoV-2 im Zeitraum vom 1. Mai bis 31. Dezember 2022	424.000.000	424.000.000			
17/6544	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzepte im Bereich der Eingliederungshilfe und in Einrichtungen nach § 67 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	20.847.000	20.847.000			
17/6545	Belastungsausgleich der Landschaftsverbände nach § 23 des Gesetzes zur Eingliederung der Versorgungsämter in die allgemeine Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen	25.060.000	25.060.000			
17/6586	Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelung „Einrichtungsbezogene COVID-19-Impfpflicht“	17.940.000	17.940.000			
17/6631	Impfstofflogistikkosten - Notfallreserve des Landes	16.000.000	16.000.000			
17/6632	Verlängerung und Erhöhung - Mehrkosten in den Maßregelvollzugseinrichtungen	3.600.000	3.600.000			
Summe		4.290.846.271	4.288.235.957	1.339.018.754	1.110.127.655	606.400.298

Ministerium der Finanzen (FM)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	5.132.000	3.243.806		3.243.806	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	602.616	602.616		602.616	
17/6156 17/6547	Selbsttests für die Beschäftigten der Landesfinanzverwaltung	3.600.000	3.600.000		661.307	
Summe		9.334.616	7.446.422	0	4.507.729	1.307.403

Landesrechnungshof (LRH)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	64.000	45.316		45.316	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	80.349	80.349		4.218	
Summe		144.349	125.665	0	49.535	15.902

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)						
Vorlage	Inhalt	Bewilligtes Volumen 1* in €	Bereinigtes Volumen 2* in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/3180 17/3185	Soforthilfe Kleinunternehmen und Soloselbstständige (Landesprogramm) einschließlich: Vertrauensschutz-Maßnahmen als Ergänzung der NRW-Soforthilfe 2020	1.200.000.000	1.200.000.000	567.259.864	-3.936.278	
17/3584 17/4202 17/4759	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Lebenshaltungskosten von Solo-Selbstständigen - Überbrückungshilfe	300.000.000	300.000.000			
17/4202	hiervon -> Überbrückungshilfe I			50.767.000	288.302	
17/4202	-> Überbrückungshilfe II			46.604.198	66.575.150	
17/3570 17/6095	Innovationsförderung Corona - Erweiterung Produktionsanlage	1.500.000	0	0	0	
17/3570	Weiterentwicklung „Corona.KEX“	2.990.700	2.990.700	300.000	1.500.000	
17/3570	Förderung T-Zell Diagnostik zum Monitoren von Langzeit Immunität	19.810.000	19.810.000	2.000.000	6.000.000	
17/3570	CCS Studie	11.902.800	11.902.800	0	1.599.475	
17/3570 17/6095	Durchführung Studien zur Entwicklung eines Immunmodulators	2.000.000	3.500.000	600.000	1.381.639	
17/3580	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Errichtung von Scale-Up-Zentren	30.000.000	30.000.000	0	0	
17/3581	Gemeinschaftsaufgabe GRW	30.600.000	30.600.000	0	4.675.273	
17/3582	Glasfaser-Breitbandausbau	15.000.000	15.000.000	0	5.844.513	
17/3582	Digitalisierung der Landesverwaltung	4.000.000	4.000.000	1.321.017	2.271.016	
17/3583	Kommunale Investitionen in Klimaschutzprojekte	50.000.000	50.000.000	0	0	
17/3594	Investitionsprogramm Klimaschutz und Energie	127.000.000	127.000.000	31.150.000	64.150.000	
17/4037	Förderung einer klinischen Studie zur Entwicklung eines therapeutischen Wirkstoffs bei COVID-19	3.500.000	3.500.000	0	0	
17/4094	Förderung der Digitalisierung des stationären Einzelhandels	15.000.000	15.000.000	0	15.000.000	
17/4571	Aufbau einer neuen Produktionsanlage für die kurzfristige Bereitstellung eines Ausgangsstoffs zur Impfstoff-Entwicklung	4.100.000	3.792.284		3.792.284	
17/4572	Beratungs- bzw. Schulungsgutscheine für Medizintechnik-KMU	2.775.000	2.775.000		15.000	

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)						
Vorlage	Inhalt	Zugestimmtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4572	Expertisenverzeichnis und Lernplattform für Medizintechnik-KMU	450.000	450.000			
17/4902	Selbsttests in der Landesverwaltung 15 KW bis 30 KW	713.000	431.198		431.198	
17/4976	Modellprojekt „Digitalcoaches“ im Handel	1.250.000	1.250.000		0	
17/4977	Förderprojekt „Digitalcoaches Gastgewerbe“ - Kosten für die Coaches	1.875.000	1.875.000		0	
17/4977	Förderprojekt „Digitalcoaches Gastgewerbe“ - Verwaltungskosten	190.000	0		0	
17/4980	Zweites Förderprogramm „Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken“	5.000.000	5.000.000		0	
17/4980	Zweites Förderprogramm „Digitalen und stationären Einzelhandel zusammendenken“ - Verwaltungskosten	1.000.000	1.000.000		0	
17/4981	Förderung der Digitalisierung des stationären Einzelhandels	2.100.000	2.100.000		923.369	
17/4982 17/6679	Härtefallfonds des Landes Nordrhein-Westfalen	158.150.000	158.150.000		275.032	
17/4983	Jugend- und Bürger-Hackathon zur Innenstadt	500.000	500.000		0	
17/5213	Förderprojekt „CovidData.Net. NRW Big Data und künstliche Intelligenz zur Verbesserung der Therapie von COVID19“ - Zuschuss	3.400.000	3.400.000		1.192.759	
17/5213	Förderprojekt „CovidData.Net. NRW Big Data und künstliche Intelligenz“ - Verwaltungskosten	170.000	170.000		0	
17/5217	Unterstützung des Materialprüfungsamtes Nordrhein-Westfalen	3.598.100	3.598.100		3.598.100	
17/5337 17/6153	Selbsttests in der Landesverwaltung 31 KW bis 52 KW	192.335	192.335		50.338	
17/5377	Förderprojekt „Digitalgutscheine für die gastgewerbliche und touristische Wirtschaft“	5.000.000	5.000.000		0	
17/5377	Förderprojekt „Digitalgutscheine für die gastgewerbliche und touristische Wirtschaft“ - Verwaltungskosten	500.000	500.000		20.255	
17/5379	Mittelstand Innovativ & Digital (MID)-Invest	30.000.000	30.000.000		286.513	
17/5380	Klimaschutz und Energie - Aufstockung der Programme progres.nrw - Markteinführung	70.000.000	70.000.000		0	
17/5380	Klimaschutz und Energie - Aufstockung der Programme progres.nrw - Emissionsarme Mobilität	30.000.000	30.000.000		0	
17/6095	Evaluierung von AIC649 als initiale Therapie zur Behandlung von aktuellen und zukünftigen viralen Erregern mit pandemischem Potential	2.500.000	2.500.000		0	
17/6383	Selbsttests für die Beschäftigten des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie und des nachgeordneten Geschäftsreichs für Testungen bis zum 30. Juni 2022	748.000	748.000			
17/6587	Finanzielle Unterstützung des nach § 14a Landesorganisationsgesetz i.V.m. § 26 Landeshaushaltsordnung eingerichteten Landesbetriebes Materialprüfungsamt NRW	3.500.000	3.500.000			
Summe		2.141.014.935	2.140.235.417	700.002.079	175.933.939	34.781.197

Allgemeine Finanzverwaltung (Allg. Finanzverw.)						
Vorlage	Inhalt	Zugestimmtes Volumen ^{1*} in €	Bereinigtes Volumen ^{2*} in €	Ist-Ausgaben HHJ 2020 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2021 in €	Ist-Ausgaben HHJ 2022 in € Stand: 31.05.2022
17/4203	Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden	1.339.000.000	1.339.000.000	1.339.000.000	0	
17/4574 ^{7*}	Refinanzierung des Anteils der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes NRW mbH an der Kapitalmaßnahme der Flughafen Köln/Bonn GmbH	12.000.000	12.000.000		12.000.000	
Summe		1.351.000.000	1.351.000.000	1.339.000.000	12.000.000	0
Insgesamt		14.557.302.335	14.297.712.060	5.326.923.672	3.411.760.489	1.669.167.704

1* Durch den HFA ursprünglich bewilligtes Volumen.

2* Verbleibendes Volumen nach Berücksichtigung der Ist-Beträge bei den beendeten Maßnahmen und den Mittelverschiebungen aufgrund späterer Bewilligungen des HFA (vgl. Definition in Vorlage 17/6431, S. 2, und Anlage 1, letzte Seite bei 2*).

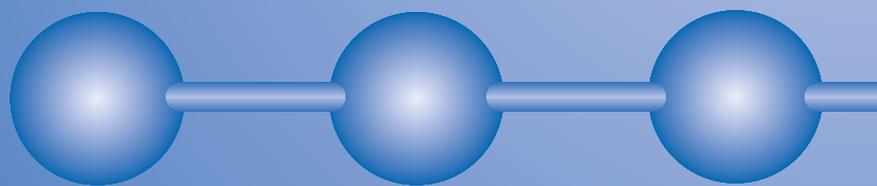
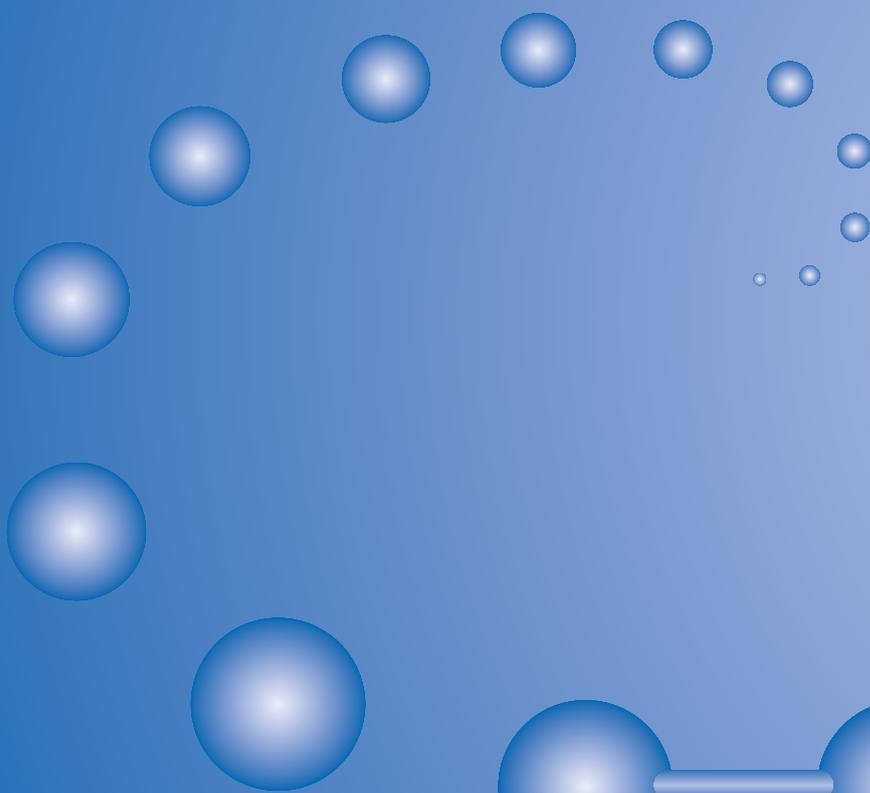
3* Zur Vorlage 17/5386 beim MSB und beim MKFFI: Für die Umsetzung des Aktionsprogramms „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ werden aus der Titelgruppe 84 im Kapitel 05 010 und 07 010 Bundes- und Landesmittel bereitgestellt. Bei den hier erfassten Ist-Ausgaben wurden die anteiligen Landesmittel auf Grundlage der in der Vorlage genannten Aufteilungsverhältnisse von Bundes- und Landesmitteln berücksichtigt.

4* Zur Vorlage 17/4036 beim MHKBG: Mit der Vorlage wurde die Zustimmung in Ausgaben i. H. v. 57 Mio. € der Titelgruppe 88 (landesfinanzierte Maßnahmen) beantragt. In der Vorlage wird u. a. ausgeführt, dass die Hälfte dieses Betrages 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 zugestimmten „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.

5* 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 3* in der Vorlage 17/6431, Anlage 1).

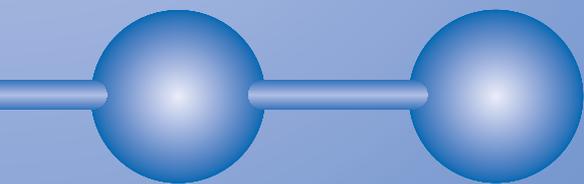
6* Zur Vorlage 17/6157 beim VM: Nach der Vorlage wird ein Teil der Mittel zeitweise als Vorfinanzierung von Bundesmitteln eingesetzt.

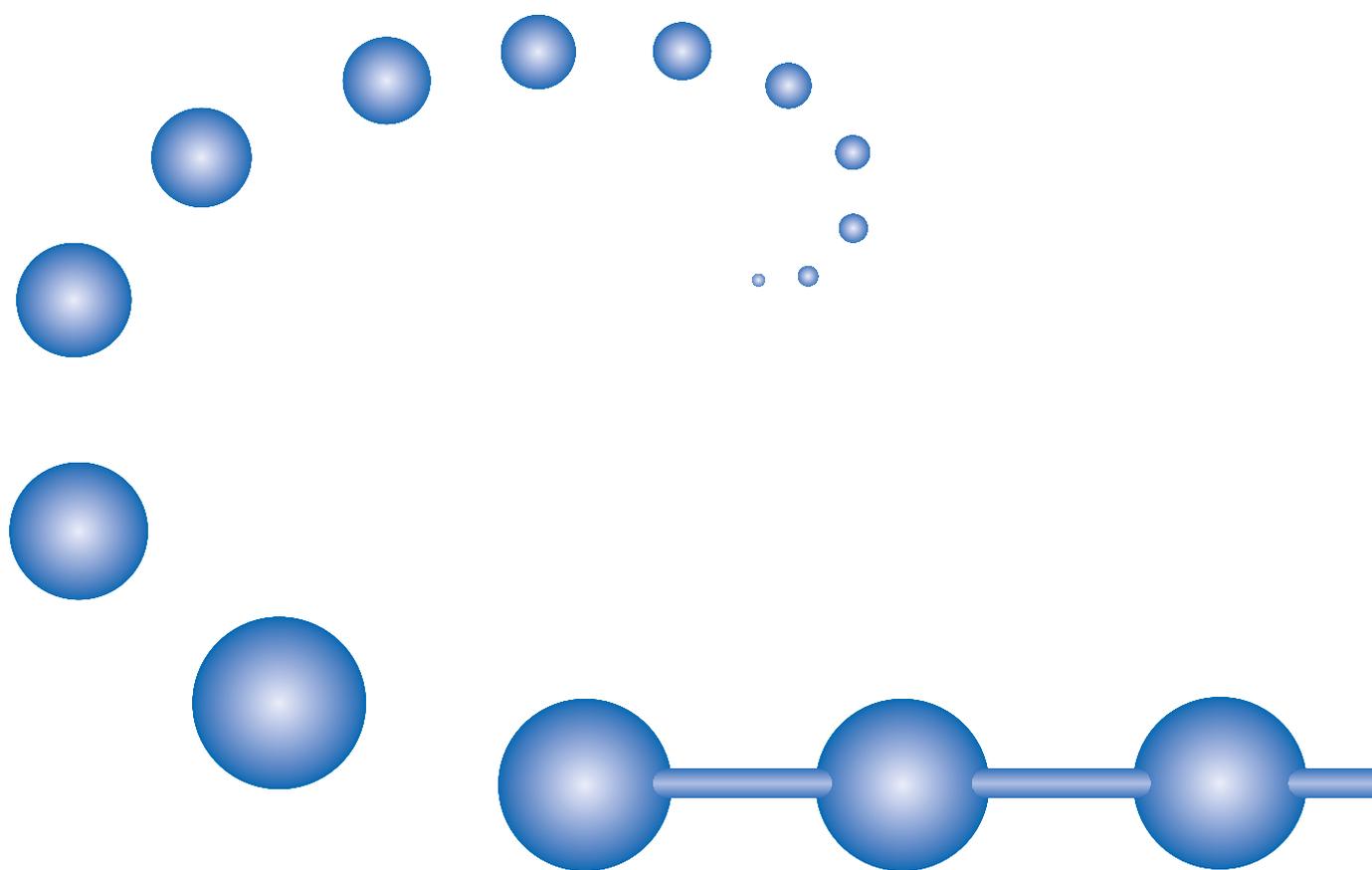
7* Zur Vorlage 17/4574 bei der Allg. Finanzverw.: Es handelt sich um ein Darlehen i. H. v. 12 Mio. € aus dem NRW-Rettungsschirm, das zurückgezahlt werden soll.



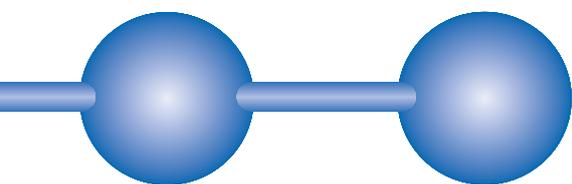
B

Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



5 IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft



Das landesweit eingesetzte IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts erfüllt bislang nicht die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für seinen Betrieb. Das dafür notwendige Einwilligungsverfahren hat das verfahrensverantwortliche Ministerium der Finanzen nicht durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Einwilligung liegen bisher auch nicht vor, da der Landesrechnungshof bei der Prüfung gravierende Sicherheitsmängel festgestellt hat. Das fällt aus Sicht des Landesrechnungshofs erheblich ins Gewicht, da das IT-Verfahren für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine herausragende Bedeutung hat. Mit ihm werden jährlich über 80 Milliarden € verwaltet.

Das zentral unter der Verantwortung des Ministeriums der Finanzen erstellte Sicherheitskonzept zum IT-Verfahren war nur unzureichend umgesetzt. Das Verfahren war insbesondere bei der zentralen Verwaltung von Berechtigungen nicht ausreichend gegen Manipulationen geschützt.

Das Ministerium der Finanzen ist ferner seinen Pflichten in Bezug auf die ressortübergreifende Verfahrenssicherheit nicht hinreichend nachgekommen. Teile des von ihm erstellten Sicherheitskonzepts sowie seine Vorgaben zum Internen Kontrollsystem sind von den Ressorts umzusetzen und zu dokumentieren. Das Ministerium der Finanzen hat diese Dokumentationen nicht eingefordert und somit deren Ordnungsmäßigkeit auch nicht festgestellt. Dazu wäre es jedoch im Hinblick auf das erforderliche Einwilligungsverfahren verpflichtet gewesen.

Ferner zeichnete sich der landesweite Betrieb des IT-Verfahrens durch eine unzulängliche Lizenzbewirtschaftung durch das zuständige Ministerium der Finanzen aus. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Beschaffungen der Lizenzen wurden nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt. Zudem wurde von über 65.000 beschafften Lizenzen im Zeitraum von August 2019 bis August 2020 mehr als die Hälfte nicht genutzt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, die Umsetzung des Sicherheitskonzepts mit Nachdruck zu verfolgen und ein dem Schutzbedarf des IT-Verfahrens angemessenes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Bei der zentralen Verwaltung von Berechtigungen sollte die Manipulations- und Revisionssicherheit gewährleistet sein. Hinsichtlich der ressortübergreifenden Verfahrenssicherheit sollte das Ministerium der Finanzen die Dokumentation der Umsetzung seiner landesweiten Vorgaben zum Sicherheitskonzept und zum Internen Kontrollsystem einfordern und auf Ordnungsmäßigkeit prüfen. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftlichkeit des Lizenzeinsatzes auf Basis notwendiger Untersuchungen des Bedarfs und geeigneter Kontrollen der Nutzung belegt werden.

Das Ministerium der Finanzen teilte mit, dass es in Zusammenarbeit mit dem Dienstleister IT.NRW die Umsetzung des Sicherheitskonzepts angehen werde. Es sieht sich nicht in der Pflicht, die durch die Ressorts zu veranlassende und zu dokumentierende Umsetzung des Sicherheitskonzepts und des Internen Kontrollsystems einzufordern und zu prüfen. Hinsichtlich des Lizenzmanagements habe sich die Thematik durch eine neu abgeschlossene Lizenzvereinbarung entspannt.

5.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf das IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts – EPOS.NRW¹²⁹ – geprüft. Mit diesem landesweit eingesetzten Buchungs- und Bewirtschaftungssystem werden jährlich über 80 Mrd. € verwaltet. Bei dem System handelt es sich um eine risikobehaftete Infrastruktur, die besonders zu sichern ist. Denn ein Verlust der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der in diesem System gespeicherten Informationen kann zu erheblichen Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung sowie zu erheblichen finanziellen Schäden führen. Die Gesamtverantwortung für das IT-Verfahren liegt beim Ministerium der Finanzen (FM). Es hat das auf Software von SAP basierende und für die nordrhein-westfälische Verwaltung angepasste System im Zeitraum 2010 bis 2019 landesweit eingeführt. Die Pflege und Weiterentwicklung des IT-Verfahrens nach den Vorgaben des FM sowie die Betreuung der technischen Systeme erfolgte bis August 2020 durch das Landesamt für Finanzen Nordrhein-Westfalen (LaFin) in Zusammenarbeit mit dem IT-Dienstleister des Landes Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW). Die vom LaFin wahrgenommenen Aufgaben wurden auf Grundlage eines Beschlusses der Landesregierung im September 2020 in ein neu eingerichtetes SAP-Kompetenzzentrum bei IT.NRW verlagert.

Der LRH hat von 2018 bis 2020 Erhebungen beim FM und in der Finanzverwaltung durchgeführt. Er hat die Ergebnisse seiner Prüfung im August 2021 an das FM übersandt, das im September 2021 dazu Stellung genommen hat. Der LRH hat sich dazu mit Schreiben vom 10.03.2022 geäußert. Das FM hat am 02.05.2022 erneut Stellung genommen.

5.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz des IT-Verfahrens EPOS.NRW sind nicht gegeben. Auch wenn das FM für das IT-Verfahren selbst verantwortlich ist, muss es nach Nr. 6.5.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 79 Landeshaushaltsordnung (LHO) ein formales Einwilligungsverfahren durchführen. Daher hat die für das IT-Verfahren zuständige Abteilung des FM nach eigener Auskunft ein Einwilligungsverfahren initiiert und dem für diese Verfahren zuständigen Referat Unterlagen zur Verfügung gestellt. Die Einwilligung des FM, die dieses im Einvernehmen mit dem LRH zu erteilen hat, liegt noch nicht vor. Nach den in der Prüfung festgestellten gravierenden Mängeln sind die Voraussetzungen für eine Einwilligung bisher auch nicht erfüllt. Der LRH hat daher gegenüber dem FM angemahnt, dass sowohl die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen als auch die technischen und organisatorischen Anforderungen an einen rechtskonformen und sicheren Betrieb unverzüglich umgesetzt werden.

129 EPOS.NRW ist der Name des Programms zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Nordrhein-Westfalen. Die Abkürzung EPOS.NRW bedeutet: Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen. In der Prüfung hat der LRH das IT-Verfahren des Programms untersucht.

5.2.1 Gravierende Mängel bei der Informationssicherheit

Mängel bei der Informationssicherheit im IT-Verfahren EPOS.NRW können die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung stark beeinträchtigen sowie zu erheblichen finanziellen Schäden führen. Das IT-Verfahren ist daher angemessen zu schützen. Die Schutzmaßnahmen sind in einem Sicherheitskonzept zu beschreiben. Dieses ist Teil der Verfahrensdokumentation und auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zu erstellen (Nr. 6.1 VV zu § 79 LHO).

Das LaFin hat im Auftrag des FM das an einem hohen Schutzbedarf¹³⁰ ausgerichtete Sicherheitskonzept erstellt. Darin werden zahlreiche vom BSI empfohlene Maßnahmen vorgegeben. Es war gerade mit Blick auf diese Vorgaben zum Abschluss der landesweiten Einführung in weiten Teilen nicht umgesetzt.¹³¹

In der u. a. der Umsetzung des Sicherheitskonzepts dienenden Servicevereinbarung mit IT.NRW fehlten ausreichende Regelungen zur Notfallvorsorge¹³², z. B. zu Notfallübungen und Wiederherstellungszeiten¹³³. Ein erhebliche Störungen verursachender Systemausfall in 2018 zeigte, dass die Risiken für die Informationssicherheit auch tatsächlich eintreten und entsprechend negative Auswirkungen haben können. So war das System damals ca. zehn Tage lang nicht verfügbar und daher keine Mittelbewirtschaftung möglich.

Auch bei den im System vergebenen Berechtigungen hat der LRH schwerwiegende Sicherheitsmängel festgestellt. Bei der zentralen Berechtigungsadministration im LaFin war ein gemäß dem BSI umzusetzendes Vier-Augen-Prinzip nicht etabliert. Einzelne Personen waren technisch in der Lage, sich selbst Berechtigungen zuzuordnen und damit Daten unbemerkt einzusehen und zu verändern. Zudem waren an die Systemadministration entgegen den Empfehlungen des BSI – sowohl an Beschäftigte des LaFin als auch an externe Beschäftigte – hochkritische Berechtigungen vergeben, mit denen diese rechnungslegungsrelevante Daten unkontrolliert und nicht nachvollziehbar hätten verändern können.¹³⁴ In der Konsequenz war das IT-Verfahren EPOS.NRW nicht manipulations- und damit nicht revisions sicher.

Die festgestellten Mängel in der Informationssicherheit wogen und wiegen schwer, da erste Teilsysteme schon 2010 in den produktiven Betrieb genommen wurden und Ende 2019 die Einführung des IT-Verfahrens abgeschlossen war.

130 Hoher Schutzbedarf bedeutet gemäß dem IT-Grundschutz des BSI, dass Schadensauswirkungen nicht nur begrenzt und überschaubar (normaler Schutzbedarf), sondern beträchtlich sein können.

131 Rund 45 % der Maßnahmen waren zu diesem Zeitpunkt nur teilweise bzw. nicht umgesetzt.

132 Ziel der Notfallvorsorge ist es, den normalen Geschäftsbetrieb schnellstmöglich wiederherstellen zu können.

133 Wiederherstellungszeit bezeichnet den angestrebten Zeitraum, in dem Systeme nach einer Störung wieder funktionsfähig sein sollen. Die angestrebte Zeit ist mit dem IT-Dienstleister zu vereinbaren, der dafür geeignete technische und organisatorische Maßnahmen treffen muss.

134 Gemäß dem BSI sollten entsprechende Berechtigungen nur an einen sog. Notfallbenutzer vergeben werden. Dessen Tätigkeiten sollten streng kontrolliert und dokumentiert werden.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH dem FM empfohlen, die Umsetzung des Sicherheitskonzepts gemäß den haushaltsrechtlichen Vorgaben mit Nachdruck zu verfolgen. Die Berechtigungsverwaltung sollte im Hinblick auf die Manipulations- und Revisionsicherheit des IT-Verfahrens EPOS.NRW konsequent fortentwickelt werden.

5.2.2 Defizite bei der ressortübergreifenden Verfahrenssicherheit

Das FM ist seinen Pflichten in Bezug auf die ressortübergreifende Verfahrenssicherheit nicht hinreichend nachgekommen. Teile des von ihm erstellten Sicherheitskonzepts sowie seine Vorgaben zum Internen Kontrollsystem (IKS) sind von den Ressorts umzusetzen und zu dokumentieren. Das FM hat diese nach dem Haushaltsrecht notwendigen Dokumentationen jedoch nicht eingefordert und deren Ordnungsmäßigkeit somit auch nicht festgestellt. Hierzu wäre das FM jedoch verpflichtet gewesen, ohne dass dem das Ressortprinzip entgegengestanden hätte.

Nach haushaltsrechtlichen Vorgaben hat das FM eine Verfahrensdokumentation zu erstellen (Nr. 6.1.2 VV zu § 79 LHO). Sie ist Grundlage für die Einwilligung in den Betrieb des IT-Verfahrens, zu der auch der LRH sein Einvernehmen zu erteilen hat (Nr. 6.5.2 VV zu § 79 LHO). Ein Betrieb des IT-Verfahrens ohne eine solche Einwilligung stellt einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht dar.

Zur Verfahrensdokumentation gehören u. a. ein Sicherheitskonzept (siehe 5.2.1) sowie ein IKS. Letzteres besteht aus einer Vielzahl von Regelungen und Kontrollen zur Steuerung und Überwachung der Haushaltsbewirtschaftung. Es dient u. a. dem Schutz des vorhandenen Vermögens und der Sicherstellung der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung.

Da es sich um ein landesweites Verfahren handelt, hat das FM zu den Aspekten Sicherheitskonzept und IKS landesweit geltende Betriebsregelungen aufgestellt. Diese zentralen Vorgaben sind von den Ressorts bzw. den betroffenen Dienststellen der Landesverwaltung umzusetzen. Die Dokumentationen dieser dienststellenspezifischen Regelungen sind von den Ressorts bzw. Dienststellen selbst zu erstellen. Auch diese dienststellenspezifischen Regelungen gehören allerdings zur Verfahrensdokumentation. Für einen vollständigen Antrag im Einwilligungsverfahren muss sie das FM bei den Ressorts daher (ggf.) einfordern und auf Ordnungsmäßigkeit prüfen.

Im Rahmen der Prüfung konnte das FM dem LRH keine Unterlagen vorlegen, die die ordnungsgemäße Umsetzung der vorgenannten Aspekte durch sämtliche Ressorts und ihre nachgeordneten Bereiche belegen. Das FM sah sich mit Blick auf das Ressortprinzip dafür nicht in der Verantwortung.

Nach Auffassung des LRH steht die beschriebene Aufgabenverteilung mit dem aus Artikel 55 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen folgenden Ressortprinzip, wonach jede(r) Ministerin/Minister den eigenen Geschäftsbereich grundsätzlich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, im Einklang. Die Aufgabenverteilung stellt namentlich die selbständige und eigenverantwortliche Schaffung und Dokumentation der o. g. dienststellenspezifischen Regelungen durch die Ressorts schon vom Ansatz her nicht infrage. Das FM hat aber mit Blick auf das Einwilligungsverfahren in eigener Zuständigkeit zu kontrollieren, ob die Ressorts seinen zentralen Vorgaben zu den Aspekten Sicherheitskonzept und IKS hinreichend Rech-

nung getragen haben. Als das für den Einsatz des Verfahrens zuständige Ministerium (Nr. 6.1.2 VV zu § 79 LHO) trägt es die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Erstellung der Verfahrensdokumentation. Ihm obliegt auch die Vorlage für die Einwilligung in den Einsatz des Verfahrens gemäß Nr. 6.5.2 VV zu § 79 LHO.

Darüber hinaus stellte der LRH aber auch im FM-eigenen Geschäftsbereich gravierende Mängel fest. Zum Beispiel war das IKS in den Bereichen Oberfinanzdirektion und Finanzämter sowie LaFin nicht bzw. nur unzureichend umgesetzt.

Der LRH hat dem FM empfohlen, die entsprechenden Dokumentationen als Teil der Verfahrensdokumentation einzufordern und auf Ordnungsmäßigkeit zu prüfen.

5.2.3 Unzulängliche Lizenzbewirtschaftung

Das FM hat die für den Zugriff auf das IT-Verfahren benötigten Lizenzen schrittweise beschafft und den Ressorts zur Verfügung gestellt. Die Bewirtschaftung der Lizenzen entsprach nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Schon bei den Lizenzbeschaffungen verstieß das FM gegen diese Grundsätze. Denn Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO wurden nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt. Das FM führte an, dass auf diese habe verzichtet werden können, weil bei den Beschaffungen Rabatte mit erheblichen Preisvorteilen erzielt worden seien. Das FM verkennt dabei, dass die Wirtschaftlichkeit einer Beschaffung der vorliegenden Größenordnung nicht allein von gewährten Rabatten abhängen kann. Weitere – hier nicht hinreichend beachtete – Aspekte spielen eine Rolle. Hierher hätte etwa eine belastbare Feststellung gehört, ob für die beschafften rd. 65.000 Lizenzen wirklich Bedarf bestand. Denn von diesen wurde im Zeitraum von August 2019 bis August 2020 mehr als die Hälfte nicht genutzt. Die Bedarfsfeststellung wäre überdies von Bedeutung gewesen, weil – wie auch hier vertragsgemäß geschehen – nicht genutzte Lizenzen zudem Pflege- und Wartungskosten verursachen.

Ein Großteil der ungenutzten Lizenzen war dem Logistik-Bereich der Polizei zuzuordnen. Dies war dem FM aufgrund einer 2019 durchgeführten Lizenzvermessung bekannt. Es teilte mit, dass in Gesprächen mit der Polizei das Beschaffungsmodell „jeder Polizist muss seine Ausrüstung selber im System bestellen können“ infrage gestellt worden sei. Die Polizei sei beauftragt worden, eine dahingehende Organisationsuntersuchung durchzuführen.

Die hohe Anzahl ungenutzter Lizenzen weist ferner auf Optimierungspotenzial in Bezug auf eine Nutzungskontrolle hin. Hiervon gingen im Übrigen auch das FM bzw. das LaFin aus. Noch während der Erhebungen kündigte das LaFin an, künftig einen automatisierten Prozess zu etablieren, um nicht genutzte Lizenzen zu erkennen und für eine Nutzung durch andere verfügbar zu machen.

Der LRH hat dem FM empfohlen, eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Lizenzeinsatz durchzuführen, die auch die Anpassung des Bestellprozesses bei der Polizei in den Blick nimmt. Zudem sollte es die Wirtschaftlichkeit durch geeignete Kontrollen der Lizenznutzung sicherstellen.

5.3 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme vom 08.09.2021 teilte das FM die Auffassung des LRH zur Bedeutung der Feststellungen zum Sicherheitskonzept nur bedingt. Jedoch hielt es insgesamt fest, dass es in Zusammenarbeit mit dem Dienstleister IT.NRW versuchen werde, die Umsetzung der Empfehlungen des LRH zu realisieren. Dabei müssten allerdings die organisatorischen Rahmenbedingungen und verfügbaren Ressourcen bei IT.NRW entsprechende Berücksichtigung finden. Bei den im System vorhandenen Rechtevergaben sei eine Mängelbeseitigung bereits teilweise erfolgt.

In Bezug auf seine landesweiten Vorgaben zum Sicherheitskonzept und zum IKS liege deren ordnungsgemäße Beachtung in der Verantwortung der Ressorts. Seitens des FM könne es insoweit nur bei Empfehlungen bzw. Hinweisen bleiben. Mangels Zuständigkeit sei auch keine Kontrolle der Umsetzung möglich.

Im Hinblick auf die erforderlichen Lizenzen seien die Ressorts beim Verfahrensbetrieb frei, die für ihren Geschäftsbereich geeigneten Geschäftsprozesse abbilden zu lassen. Insoweit sei die Frage der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Anzahl der Lizenzen allein durch das zuständige Ressort zu beantworten und gehöre nicht in den Verantwortungsbereich des FM. Demgegenüber sei das FM für die Wirtschaftlichkeit der notwendigen Lizenzkäufe verantwortlich. Der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz sei Grundlage für alle Projektentscheidungen gewesen. Zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Lizenzeinsatzes sei den dezentralen Benutzerverwaltern der Ressorts ein Bericht bereitgestellt worden, mit dem die Zahl inaktiver Nutzer jederzeit geprüft werden könne. Insgesamt habe sich die Thematik durch den Abschluss einer neuen Lizenzvereinbarung entspannt.

5.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH bekräftigte mit Folgeentscheidung vom 10.03.2022 die Bewertung seiner Feststellungen zum Sicherheitskonzept. Er begrüßte die Absicht des FM, seine Empfehlungen umzusetzen. Dabei betonte er das Erfordernis, bei der Zusammenarbeit mit IT.NRW auch angemessene Regelungen zur Notfallvorsorge zu treffen. Zudem dürften die Strukturen bei IT.NRW der Umsetzung des notwendigen Vier-Augen-Prinzips bei der landesweiten Berechtigungsadministration nicht entgegenstehen. Sie sollten ggf. angepasst werden.

Nach Auffassung des LRH verletzen seine Empfehlungen bezüglich der landesweiten Regelungen zum Sicherheitskonzept und zum IKS das Ressortprinzip aus den bereits oben ausgeführten Gründen (vgl. 5.2.2) nicht.

Auch beim Lizenzmanagement steht das Ressortprinzip den Empfehlungen des LRH nicht entgegen. Die Ressorts tragen die Verantwortung für die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit gemeinsam. Da dem FM die Koordination der Lizenzbeschaffung obliegt, steht es auch in der Verantwortung, deren Wirtschaftlichkeit insgesamt nachzuweisen. Da sich die Ausgangssituation aufgrund der neuen Lizenzvereinbarung verändert hat, verfolgt der LRH die Thematik im Rahmen dieser Prüfung nicht weiter.

5.5 Weiterer Schriftwechsel

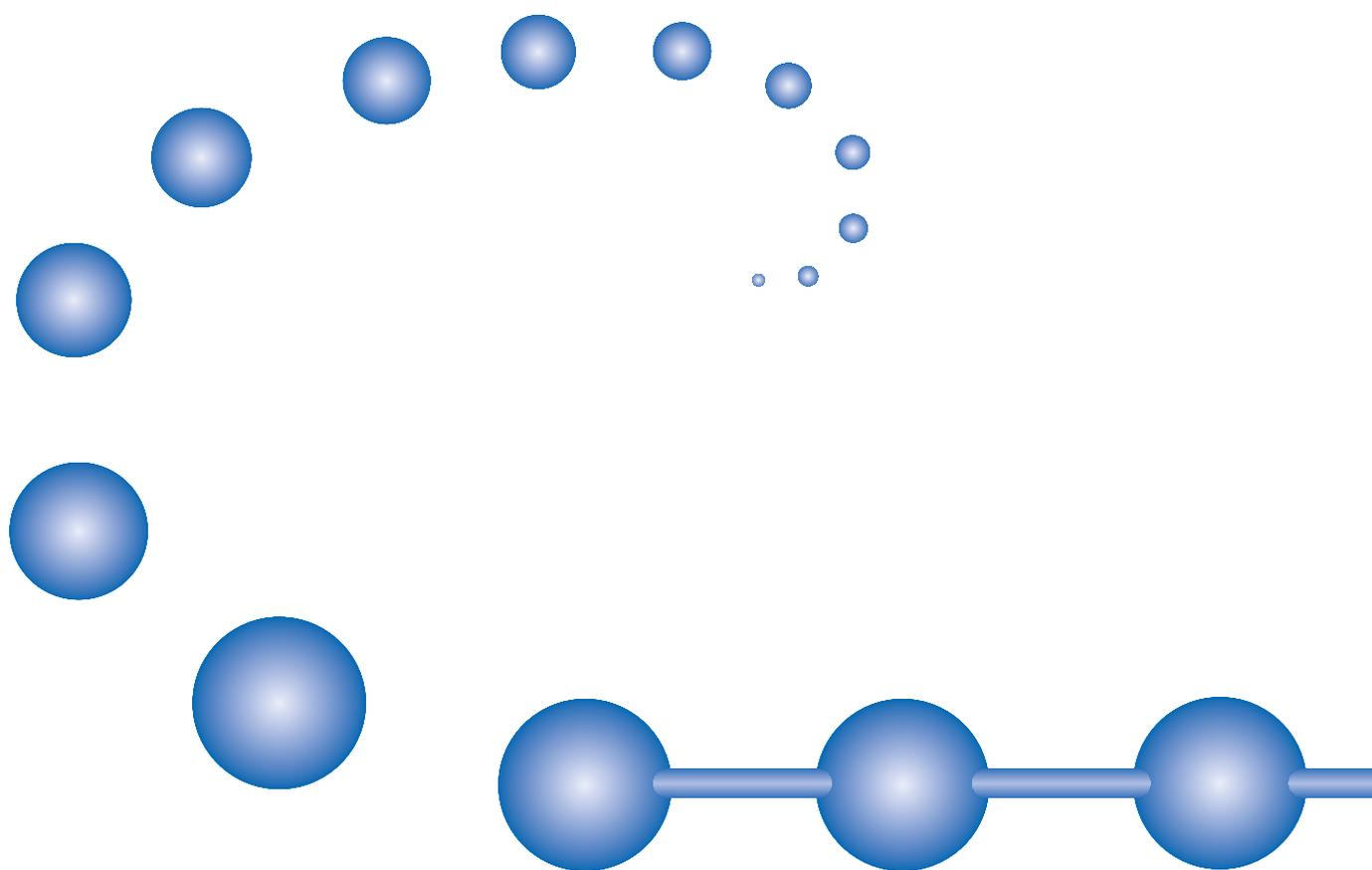
Das FM teilte in seiner erneuten Stellungnahme vom 02.05.2022 mit, dass der IT-Dienstleister IT.NRW mit den Arbeiten im Bereich des Sicherheitskonzepts begonnen habe. Da das vom LaFin erstellte Konzept auf alten Grundschutzkatalogen des BSI basiere, müssten teilweise Dokumentationen vollständig neu erstellt werden. IT.NRW gehe davon aus, dass die Arbeiten bis Ende 2022 abgeschlossen werden können. In Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen FM und IT.NRW solle auch das Thema Notfallvorsorge vertraglich geregelt werden.

Im Hinblick auf die Manipulations- und Revisionssicherheit des IT-Verfahrens stünden die notwendigen Anpassungen bei den im System vergebenen kritischen Berechtigungen kurz vor dem Abschluss. Im administrativen Bereich der Berechtigungsverwaltung stehe eine Entscheidung zur Umsetzung des vom BSI geforderten Vier-Augen-Prinzips noch aus. Die Umsetzung würde eine erhebliche Umstellung aller etablierten Abläufe in der Benutzerverwaltung nach sich ziehen. Aufgrund der Tragweite solle die Entscheidung bei IT.NRW erst nach Besetzung der Stelle der Leitung des SAP-Kompetenzzentrums verfahrensübergreifend getroffen werden. Um die fehlende Umsetzung in geeigneter Weise zu kompensieren, seien verschiedene Maßnahmen umgesetzt worden.

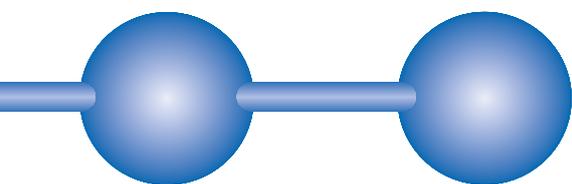
Hinsichtlich seiner landesweit zu beachtenden Vorgaben verweist das FM weiterhin auf das Ressortprinzip. In Bezug auf ressortspezifische, lokale Sicherheitskonzepte folgt es der Argumentation des LRH, dass diese Bestandteile der Verfahrensdokumentation seien, nicht. Denn dies würde umfangreiche Prüfungs- und Kontrollrechte des FM gegenüber den Ressorts bedingen, was nach dem Ressortprinzip nicht vorgesehen sei. Aus Sicht des FM wäre es vielmehr wünschenswert, wenn der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) zentral verbindliche Regelungen einschließlich Sicherheitsvorgaben für die lokalen Rechnersysteme der Anwendenden in der Landesverwaltung erlässt, auf die sich alle zentralen Verfahren stützen können. Verfahrensspezifische Erhebungen wären dann nicht mehr erforderlich.

Das IKS befinde sich bei den im Geschäftsbereich des FM untersuchten Dienststellen in der Umsetzung. Handlungsbedarf darüber hinaus werde weiterhin nicht gesehen. Die Umsetzung des IKS liege primär in der Verantwortung der jeweiligen Ressorts. Der Argumentation des LRH, die für die ordnungsgemäße Umsetzung des IKS erforderlichen Umsetzungskonzepte der Budgeteinheiten seien vom FM einzufordern und als Teil der Verfahrensdokumentation vorzulegen, werde seitens des FM nicht gefolgt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium des Innern (Epl. 03)



6 Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei



Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung der Entstehung und Vergütung von Mehrarbeit sowie der Arbeitszeiterfassung bei 13 Polizeibehörden zahlreiche Rechtsverstöße festgestellt.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeitsstunden waren vielfach nicht gegeben. Zudem verfügte das Ministerium des Innern weder über eine verlässliche Datenbasis hinsichtlich der Summe der rechtmäßig entstandenen Mehrarbeitsstunden noch über eine solche in Bezug auf die behörden- bzw. direktionsscharfe Verteilung der Mehrarbeit. Dem Ministerium war darüber hinaus die genaue Höhe der zur Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei verausgabten Mittel nicht bekannt. Erst eine Anfrage des Landesrechnungshofs beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen ergab, dass das Land hierfür in den Jahren 2012 bis 2020 kumuliert rund 90 Millionen € verausgabt hatte. Schließlich fehlten Konzepte zur Begrenzung von Mehrarbeit.

Bereits seit 2007 beabsichtigt das Ministerium die Harmonisierung der unterschiedlichen Arbeitszeiterfassungssysteme bei der Polizei. Allerdings ist es ihm auch nach zwölfjähriger Erprobung nicht gelungen, ein landesweit einheitliches Arbeitszeiterfassungssystem für alle Polizeibediensteten einzuführen.

6.1 Ausgangslage

Die Beamtinnen und Beamten der Polizei leisten abhängig vom jeweiligen Aufgabenbereich ihre tägliche Arbeitszeit im Schichtdienst oder durch flexible Arbeitszeitgestaltung (FLAZ). Die (fest vereinbarten) Arbeitszeiten der Beamtinnen und Beamten im Schichtdienst werden landesweit im Dezentralen Schichtdienstmanagement-System (DSM) geplant und erfasst. Für die FLAZ werden landesweit elf individuelle behördenspezifische Zeiterfassungssysteme genutzt. Über die vorhandenen Zeiterfassungssysteme sollen u. a. Zeitguthaben und Mehrarbeitsstunden erfasst werden. Diese Unterscheidung ist aufgrund der verschiedenen Regelungen zum Ausgleich von Überstunden maßgeblich.

Beamtinnen und Beamte der Polizei leisten Mehrarbeit, wenn sie aufgrund zwingender dienstlicher Verhältnisse und einer Anordnung oder Genehmigung verpflichtet sind, vorübergehend über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu verrichten.¹³⁵ Zeitguthaben sind somit alle übrigen außerhalb der Mehrarbeit geleisteten

¹³⁵ Vgl. § 61 Abs. 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW) vom 14.06.2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 524) geändert worden ist; § 10 Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung – AZVO) vom 04.07.2006 (GV. NRW. S. 335), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 524); § 10 der Verordnung über die Arbeitszeit der Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten im Land Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung Polizei – AZVOPol) vom 05.05.2017 (GV. NRW. 2017 S. 576), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 524).

Überstunden. Zeitguthaben kann die Beamtin oder der Beamte ausschließlich durch Dienstbefreiung ausgleichen. Mehrarbeit hingegen kann unter bestimmten Voraussetzungen auch vergütet werden.

Der Bestand an Mehrarbeitsstunden bei der Polizei lag nach Aussagen des Ministeriums des Innern (IM) in den Jahren 2004 bis 2016 zum jeweiligen Jahresende bei durchschnittlich rd. 3,7 Mio. Stunden.¹³⁶ Von 2017 bis 2020 sank er auf rd. 1,9 Mio. Stunden. Eine Anfrage des Landesrechnungshofs (LRH) beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) ergab, dass das Land in den Jahren 2012 bis 2020 insgesamt rd. 90 Mio. € für die Mehrarbeitsvergütung verausgabte.

6.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der LRH hat bei zwölf Kreispolizeibehörden sowie beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei Nordrhein-Westfalen (LAFP) geprüft, ob die Voraussetzungen für die Entstehung von Mehrarbeit und deren Vergütung vorlagen. Betrachtet wurden hierbei schwerpunktmäßig die Jahre 2015 bis 2020 bei einer Stichprobe von rd. 1.500 Vorgängen. Darüber hinaus hat er untersucht, aus welchen Gründen ein bereits 2007 beabsichtigtes landeseinheitliches Zeiterfassungssystem für die der FLAZ unterliegenden Bediensteten bislang nicht eingeführt wurde. In diesem Zusammenhang hat der LRH auch geprüft, ob die in der Zwischenzeit genutzten unterschiedlichen Systeme insbesondere der Arbeitszeitverordnung¹³⁷ (AZVO) und der Arbeitszeitverordnung Polizei¹³⁸ (AZVOPol) entsprachen.

Mit den Prüfungsmitteln vom 28.10.2021 teilte der LRH dem IM die Ergebnisse seiner Prüfung mit. Gleichzeitig wurde ein Abdruck dem Ministerium der Finanzen (FM) zugeleitet. Das IM nahm zu den Prüfungsmitteln am 02.02.2022 Stellung. Die erste Folgeentscheidung des LRH erging am 25.02.2022, auf die das IM mit Schreiben vom 28.03.2022 antwortete.

6.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

6.3.1 Entstehung von Mehrarbeit und hierfür gewährte Vergütung vielfach nicht ordnungsgemäß

Nach den Feststellungen des LRH lagen die rechtlichen Voraussetzungen für das Entstehen und/oder die Vergütung von Mehrarbeit in den geprüften Fällen regelmäßig nicht vor.

136 Vgl. Vorlage 17/5284.

137 AZVO vom 04.07.2006 (GV. NRW. S. 335), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 524).

138 AZVOPol vom 05.05.2017 (GV. NRW. 2017 S. 576), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 524).

6.3.1.1 Voraussetzungen der Mehrarbeit

Nach § 61 Abs. 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW) ist die Beamtin oder der Beamte verpflichtet, ohne Entschädigung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern. Wird sie oder er durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit mehr als fünf Stunden im Monat über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus beansprucht, so ist ihr oder ihm innerhalb eines Jahres für die über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistete Mehrarbeit entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren. Gesetzlich ist damit vorgeschrieben, dass Zeiten, die die Bagatellgrenze von fünf Stunden nicht überschreiten, verfallen.¹³⁹ Dies bedeutet, dass weder eine finanzielle Vergütung noch Dienstbefreiung zum Ausgleich gewährt werden darf.

Die Mehrarbeit muss auf konkrete dienstliche Anordnung der oder des Dienstvorgesetzten als solche geleistet werden oder die bereits erfolgte Dienstleistung auf Antrag der Beamtin oder des Beamten als Mehrarbeit genehmigt werden.¹⁴⁰ Die Anordnung bzw. Genehmigung muss sich dabei auf konkrete, zeitlich abgegrenzte Sachverhalte beziehen und gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesmehrarbeitsvergütungsverordnung¹⁴¹ (BMVergV) schriftlich erfolgen.¹⁴² Erforderlich ist eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung unter Abwägung der im konkreten Zeitpunkt maßgebenden Umstände, die den Ausnahmecharakter der Leistung von Mehrarbeit berücksichtigt. Es ist zu prüfen, ob nach der dienstlichen Notwendigkeit überhaupt und ggf. in welchem Umfang sowie gegenüber welchen Beamtinnen oder Beamten Mehrarbeit angeordnet werden soll.¹⁴³

Der LRH stellte u. a. fest:

- In keiner der geprüften Behörden verfielen die Mehrarbeitsstunden, die die Bagatellgrenze von fünf Stunden nicht überschritten, am Ende des Monats ersatzlos. Der LRH bat, die Buchungsweise bei der Erfassung von Mehrarbeit den rechtlichen Bestimmungen anzupassen.

139 Vgl. Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Beschluss vom 26.09.1990 – 2 B 9/90 –, BeckRS 1990, 07060, Rn. 3.

140 Vgl. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 17.12.2008 – 13 K 5885/07 –, juris, Rn. 31.

141 Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte des Bundes (Bundesmehrarbeitsvergütungsverordnung - BMVergV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.12.1998 (BGBl. I S. 3494), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 09.11.2004 (BGBl. I S. 2774); vgl. dazu auch den Erlass zur Durchführung der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte, Runderlass (RdErl.) des Finanzministers vom 30.09.1974 – B 2135 – 4.1 – IV A 3 (MBI. NRW. 1974 S. 1522), geändert durch RdErl. vom 07.04.1976 (MBI. NRW. 1976 S. 721) inkl. Anlage: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamte (MArbEVwV) vom 06.08.1974 – D II 4 – 221 227 – 1/16. Gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW) kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung die Einzelheiten der Gewährung einer Mehrarbeitsvergütung regeln. Eine Verordnung ist auf dieser Grundlage bislang nicht ergangen. Gemäß § 92 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 LBesG NRW gilt im Land daher noch die BMVergV vom 03.12.1998.

142 § 3 Abs. 1 Nr. 1 BMVergV i. d. F. der Bekanntmachung vom 03.12.1998.

143 Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.05.2003 – 2 C 35/02 –, juris, Rn. 11; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 05.08.1998 – 12 A 3011/95 –, juris, Rn. 16 ff.; Nr. 1 MArbEVwV zu § 3 Abs. 1 BMVergV.

- Darüber hinaus wurden bis zum 30.06.2017 im DSM alle geleisteten Arbeitszeiten, die über die Sollarbeitszeit des Tages hinausgingen, automatisch und grundsätzlich als Mehrarbeit verbucht, auch wenn sie sich innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit bewegten. Der LRH begrüßte, dass das DSM ab dem 01.07.2017 umgestellt wurde. Er kritisierte jedoch, dass die vorherige Voreinstellung bis Mitte 2017 automatisch zu zahlreichen fehlerhaften Buchungen als Mehrarbeit geführt hatte. Auch in anderen Fällen (z. B. Unfallaufnahme nach Schichtende, Ermittlungen im Rahmen von Sonderkommissionen) wurde generell und nicht einzel-fallbezogen von zwingenden dienstlichen Verhältnissen ausgegangen, sodass geleistete Stunden grundsätzlich als angeordnet/genehmigt galten.

Der LRH wies darauf hin, dass dem Ausnahmecharakter der Mehrarbeit durch eine vorzunehmende Abwägung im konkreten Einzelfall unter Einbeziehung aller relevanter Umstände Rechnung zu tragen sei.

- Anordnungen von Mehrarbeit in eiligen Fällen erfolgten oft ausschließlich mündlich, ohne dass eine schriftliche Genehmigung nachgeholt wurde.
- Es bestanden keine landeseinheitlichen Formulare zur Anordnung/Genehmigung von Mehrarbeit. Soweit die Behörden eigene Vordrucke vorhielten, wurden diese überwiegend entweder überhaupt nicht verwendet oder lediglich mit unzureichenden Begründungen für die Mehrarbeit versehen. Die Nutzung von landeseinheitlichen Vordrucken erachtete der LRH daher als sinnvoll.

6.3.1.2 Rechtsfolgen der Mehrarbeit

Auch die Rechtsfolgen der Mehrarbeit wurden in der überwiegenden Anzahl der betrachteten Fälle missachtet:

Gemäß § 61 Abs. 1 Satz 2 LBG NRW ist den Beamtinnen und Beamten innerhalb eines Jahres für die über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistete Mehrarbeit entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren. Ist die Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht innerhalb eines Jahres möglich, so können gemäß § 61 Abs. 2 LBG NRW an ihrer Stelle Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern für einen Zeitraum von längstens 480 Stunden im Jahr eine Mehrarbeitsvergütung erhalten.¹⁴⁴ Diese darf nur ausnahmsweise vor Ablauf der Jahresfrist im Einzelfall ausgezahlt werden, wenn bereits von vornherein feststeht, dass ein Freizeitausgleich aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist.¹⁴⁵

Der gesetzlich vorgeschriebene Vorrang der Dienstbefreiung vor einer finanziellen Abgeltung entspringt der Fürsorgepflicht und dient der Gesunderhaltung der Beamtinnen und Beamten.¹⁴⁶ Die Höhe der Mehrarbeitsvergütung richtet sich nach

144 Es muss sich um Beamtinnen und Beamte mit Dienstbezügen in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern (nach der Landesbesoldungsordnung A, der Landesbesoldungsordnung C und Staatsanwälte in den Landesbesoldungsordnungen R 1, R 2) handeln. Alle übrigen Beamtinnen und Beamte (Landesbesoldungsordnungen B, W und R 3 - R 8) beziehen feste Gehälter, vgl. §§ 22 Abs. 2, 41 LBesG NRW.

145 Vgl. Nr. 5.1.2 MArbEVwV zu § 3 Abs. 1 BMVergV.

146 Vgl. Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, 402. Lfg., § 88 BBG, Rn. 13a.

§ 4 BMVergV. Die dort bestimmten Vergütungsstundensätze werden in zeitlichen Abständen angepasst und erhöht.¹⁴⁷ Anzuwenden ist der Vergütungssatz, der im Zeitpunkt in Kraft war, in dem die Mehrarbeit geleistet wurde.

Der LRH stellte hierzu u. a. fest:

- Überwiegend fehlte es an hinreichenden Begründungen, warum eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen innerhalb eines Jahres nicht möglich war bzw. vor Ablauf der Jahresfrist die finanzielle Vergütung von Mehrarbeit geleistet wurde.¹⁴⁸ Im Weiteren fehlte es auch an entsprechenden Maßnahmen der Führungskräfte wie bspw. einem monatlichen Controlling der Mehrarbeitsstunden, Abbauplänen oder konkreten schriftlichen Zielen über Zeitpunkt und Umfang eines Abbaus.
- Der LRH stellte unterschiedliche Gründe fest, die dazu führten, dass die Mehrarbeitsvergütung zu hoch bzw. vereinzelt auch zu niedrig bemessen wurde. So wurden u. a. Mehrarbeitsstunden vergangener Jahre zu aktuellen, d. h. höheren Vergütungssätzen ausgezahlt und/oder Mehrarbeitsstunden wurden der falschen Besoldungsgruppe zugewiesen. Der LRH empfahl, die für die Mehrarbeitsvergütung zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zeitnah zu schulen, um die richtige Anwendung der rechtlichen Vorgaben durch die Behörden sicherzustellen.

6.3.2 Arbeitszeiterfassung führte zu Regelverstößen

Die Unterschiedlichkeit der Zeiterfassungssysteme und deren Handhabung führten zu Regelverstößen bei der Zeiterfassung.

Die Arbeitszeit ist grundsätzlich durch Geräte zu erfassen. Nur in begründeten Fällen können mit Genehmigung der obersten Dienstbehörde Ausnahmen zugelassen werden. In diesen Fällen sind Zeiterfassungsnachweise zu führen, § 14 Abs. 7 AZVO alte Fassung¹⁴⁹ i. V. m. § 23 AZVOPol.

Insgesamt hat der LRH elf verschiedene Zeiterfassungssysteme für die FLAZ vorgefunden. Vereinzelt waren die verwendeten Zeiterfassungssysteme nicht geeignet, auch Mehrarbeitsstunden zu erfassen. Insoweit wurden diese in separaten Listen erfasst. Die erforderliche Genehmigung für diese Listen als Ausnahme zu Zeiterfassungsgeräten konnte in der Hälfte der geprüften Fälle nicht vorgelegt werden.

Die Bestrebungen, ein landeseinheitliches elektronisches Zeiterfassungssystem bei der Polizei einzuführen, erwiesen sich bisher als nicht zielführend. Bereits im Oktober 2007 führte das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen (LZPD) eine Machbarkeitsbewertung zur Einführung einer landeseinheitlichen elek-

147 Vgl. z. B. „Beträge nach § 4 der Mehrarbeitsvergütungsverordnung in Verbindung mit § 92 Absatz 1 Nummer 3 des Landesbesoldungsgesetzes in der ab dem 1. Januar 2019, 1. Januar 2020 und 1. Januar 2021 maßgeblichen Höhe“, Bekanntmachung des FM vom 05.09.2019, B 2010 – 17.101 – IV C 4 (MBI. NRW. 2019 S. 429).

148 Vgl. Nr. 5.1.1 zu § 3 Abs. 1 MArbEVwV.

149 AZVO vom 04.07.2006 (GV. NRW. S. 335), geändert durch Verordnung vom 11.02.2020 (GV. NRW. S. 154).

tronischen Zeiterfassung (ELZE) durch. Erst in 2019 wurde unter Beteiligung des Polizeipräsidiums Köln ein barrierefreies System identifiziert, welches ein Schichtmanagement und ein Zeiterfassungssystem unter einer Datenbank betreibt und bereits seit 2010 von der bayerischen Polizei¹⁵⁰ genutzt wird.

Der LRH kritisierte, dass es dem IM nach zwölf Jahren noch nicht gelungen war, ein landeseinheitlich zu nutzendes Zeiterfassungssystem verbindlich einzurichten.

6.3.3 Defizite bei der Steuerung durch das Ministerium des Innern

Der LRH monierte unter Steuerungsgesichtspunkten, dass das IM weder über eine verlässliche Datenbasis zur Entstehung und behördenspezifischen Verteilung der Mehrarbeit bei den Polizeibehörden noch über eine solche in Bezug auf die genaue Höhe der verausgabten Mittel bei der Mehrarbeitsvergütung verfügte.

Darüber hinaus wurde das IM auch seiner aufsichtsbehördlichen Steuerungsfunktion insoweit nicht gerecht, als dass es Fehlanreize setzte, die Mehrarbeitsbestände durch Vergütung auszugleichen sowie auf die Einrede der Verjährung verzichtete und letztlich kein Konzept zur Begrenzung von Mehrarbeit hatte.

6.3.3.1 Mangelnde Kenntnis über die Entstehung und Verteilung der Mehrarbeitsstunden

Die einzelnen Polizeibehörden meldeten dem IM die jährliche Summe der geleisteten Mehrarbeit sowie die Anzahl der durch Freizeit oder Vergütung abgegoltenen Mehrarbeitsstunden des vergangenen Jahres (Stichtag 31.12.).

Diese gemeldeten Daten berücksichtigten jedoch nicht die im Laufe eines jeden Jahres bei den Polizeibehörden stattfindenden zahlreichen Personalveränderungen. In den Fällen von Versetzungen, Umsetzungen oder Zurruesetzungen wurden die Daten über den Anfall und Bestand von Mehrarbeit sowie über die Auszahlung von Mehrarbeitsvergütung bei der abgebenden Behörde bzw. Direktion vollständig ausgebucht. Im Falle von Versetzungen wurden diese von der aufnehmenden Behörde in deren Systeme übernommen, obwohl die jeweilige Beamtin bzw. der jeweilige Beamte die Stunden dort nicht abgeleistet hatte. Die von den Behörden jeweils zum 31.12. gemeldeten Daten konnten somit das Bild über die tatsächliche örtliche Belastungssituation verfälschen.

Auf der Grundlage der gemeldeten Daten berichtete das IM gegenüber den parlamentarischen Gremien infolge verschiedener Anfragen, auch bezogen auf einzelne Polizeibehörden oder Direktionen. Trotz Wissens des IM um die Unplausibilität behörden- und direktionsscharfer Daten wurden diese i. d. R. ohne entsprechenden Hinweis an den Landtag berichtet.¹⁵¹ Der LRH konnte lediglich in einem Bericht

150 <https://www.competence-site.de/zeitmanagement-zutrittskontrolle-fuer-bayerische-polizei/>, (Stand: 08.06.2022).

151 Zuletzt mit schriftlichem Bericht „Aktueller Überblick über die Mehrarbeitsstunden von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom 08.06.2021, Vorlage 17/5284.

aus 2016 einen solchen Hinweis entdecken.¹⁵² In den anderen Fällen wurde dem Landtag ein unzutreffendes Bild über die Belastungssituation in den einzelnen Polizeibehörden vermittelt. Lediglich die Informationen hinsichtlich der Gesamtsumme der gemeldeten Mehrarbeit über alle Polizeibehörden konnten plausibel sein, da sich die Personalveränderungen der einzelnen Polizeibehörden in der Gesamtschau nivellierten. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl der gemeldeten Mehrarbeitsstunden, wie oben dargelegt, die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllte. Damit waren keine Rückschlüsse auf die jährlich tatsächlich angefallenen oder abgebauten bzw. ausgezahlten Mehrarbeitsstunden unter Berücksichtigung ihres rechtmäßigen Zustandekommens möglich.

Überdies waren weder das IM noch die geprüften Dienststellen in der Lage, die für die Mehrarbeitsvergütung in den Jahren 2010 bis 2020 verausgabten Haushaltsmittel zu beziffern. Erst eine direkte Anfrage des LRH beim LBV ergab zumindest valide Daten ab dem Jahr 2012.

Der LRH bat, das Berichtswesen zur Mehrarbeit und Mehrarbeitsvergütung so zu gestalten, dass künftig je Behörde und Direktion korrekte und aussagekräftige Daten zum Anfall sowie zum Abbau von Mehrarbeit erhoben werden können.

6.3.3.2 Das Ministerium setzte Anreize zur Mehrarbeitsvergütung

Das IM wurde seiner steuernden Aufgabe als Aufsichtsbehörde ferner nicht gerecht, weil es bestrebt war, entgegen der gesetzlichen Intention, die Mehrarbeitsbestände durch Vergütung zu vermindern:

Mit dem Ziel, die Möglichkeit einer finanziellen Abgeltung von geleisteten Mehrarbeitsstunden stärker nutzen zu können, wurden die für Mehrarbeitsvergütung zunächst zur Verfügung stehenden rd. 8 Mio. € im Haushalt 2017 mit dem Nachtragshaushalt 2017 um weitere 10 Mio. € aufgestockt.

Ferner hatte das IM mit Erlass vom 21.03.2016 die Polizeibehörden bereits darauf hingewiesen, dass sich die bei der Vergütung von Mehrarbeitsstunden zu berücksichtigende 480-Stunden-Grenze auf das Entstehungsjahr der Mehrarbeitsstunden beziehe. Dadurch sei die Möglichkeit gegeben, innerhalb eines (Auszahlungs-)Jahres mehr als 480 Mehrarbeitsstunden finanziell zu vergüten. Damit könne die Vergütung nicht nur für das aktuelle Auszahlungsjahr geltend gemacht werden, sondern auch für zurückliegende Jahre. Daher bat das IM die Polizeibehörden, *„die Beamten ihrer Behörden über die Möglichkeit, entsprechende Mehrarbeitskontingente aus verschiedenen Entstehungsjahren gleichzeitig finanziell abgelden zu lassen, zu unterrichten“*.

Darüber hinaus hatte das IM mit zwei Erlassen vom 24.07.2017 und vom 18.10.2018 wortgleich u. a. Folgendes verfügt:

¹⁵² Bericht des Ministers für Inneres und Kommunales für den Innenausschuss und für den Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses „Abschließende Zahlen für die im Jahr 2015 im Polizeibereich geleisteten Mehrarbeitsstunden“ vom 26.08.2016, Vorlage 16/4173.

„Hinsichtlich der Möglichkeit, Mehrarbeit i. S. d. § 61 LBG vor Ablauf der Jahresfrist finanziell zu vergüten, haben die Stammdienststellen in Bezug auf die jeweils betroffenen Personen einen prognostischen Blick in die Zukunft zu werfen: Wenn – im konkreten Einzelfall – von vornherein feststeht, dass ein Freizeitausgleich innerhalb der Jahresfrist aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich sein wird, kann ausnahmsweise eine vorzeitige finanzielle Vergütung erfolgen. Ob die Unmöglichkeit der Dienstbefreiung vor Ablauf der Jahresfrist festgestellt werden kann, hängt insofern von einer konkreten Einzelfallprüfung mit prognostischer Einschätzung ab.“

In der Folge sind u. a. Vergütungen für Mehrarbeit bspw. durch Sondereinsätze in 2017 und 2018 in erheblichem Umfang vor Ablauf eines Jahres nach Erbringung der Mehrarbeit geltend gemacht und gezahlt worden.

Der Gesetzgeber sieht in § 61 Abs. 1 Satz 2 LBG NRW einen eindeutigen Vorrang der Dienstbefreiung vor der Vergütung vor. Es müssen gemäß § 61 Abs. 2 LBG NRW zwingende dienstliche Gründe vorliegen, die ausnahmsweise eine finanzielle Abgeltung möglich machen. Damit setzt die Vergütung eine konkrete Einzelfallbetrachtung voraus, die dem Ausnahmecharakter Rechnung tragen muss. Der Dienstherr hat nämlich vorrangig Vorsorge dafür zu treffen, dass den Beamtinnen und Beamten im Falle ihrer Inanspruchnahme durch ausgleichspflichtige Mehrarbeit die gerade auch aus fürsorgerischen Gründen grds. geschuldete Dienstbefreiung gewährt werden kann.¹⁵³ Der LRH stellte jedoch fest, dass durch die wiederholten Hinweise auf die Möglichkeit der Mehrarbeitsvergütung im Kontext der genannten Erlasse bei den Polizeibehörden der Eindruck erweckt wurde, dass dieses strenge Regel-Ausnahmeverhältnis unterlaufen werden dürfe. In der Gesamtschau konnten diese Hinweise als Ermutigung zur Abgeltung durch Vergütung entgegen dem gesetzlichen Rangverhältnis verstanden werden. Dies zeigte sich auch in der faktischen Auswirkung, denn die (vorzeitige) finanzielle Vergütung von Mehrarbeit war insoweit keineswegs nur in Einzelfällen bzw. anlässlich der v. g. Sondereinsätze erfolgt. Es handelte sich vielmehr um ein Massenphänomen. Die örtlichen Erhebungen haben ergeben, dass die Beamtinnen und Beamten in den Auszahlungsanträgen für Mehrarbeitsstunden vielfach auf die genannten Erlasse verwiesen. Nähere Begründungen, aus denen deutlich wurde, dass eine Dienstbefreiung innerhalb der Jahresfrist nicht möglich war, sind nicht erfolgt. Der einer „ausnahmsweisen“ vorzeitigen finanziellen Vergütung laut Erlass vorzuschaltende „prognostische Blick in die Zukunft“ konnte in keinem der geprüften Fälle nachvollzogen werden.

Der LRH empfahl, künftige „Anregungen“ zur Mehrarbeitsvergütung durch Erlasse zu vermeiden, da sie in der Praxis nach den Feststellungen des LRH als Freibriefe für eine vorzeitige Vergütung ohne Einzelfallbetrachtung interpretiert werden.

6.3.3.3 Das Ministerium des Innern verzichtete auf die Einrede der Verjährung

Schließlich widersprach der Umgang des IM mit der zu erhebenden Einrede der Verjährung gegen Ansprüche auf Mehrarbeitsvergütung dem Grundsatz der sparsamen

¹⁵³ Vgl. Erlass „Arbeitszeitregelung aus Anlass vorgeplanter Ereignisse; Mehrarbeit“ des IM vom 19.03.2010, Az. 45.2-42.02.06; vgl. insoweit auch Grundsatzerlass „Dezentrales Schichtdienstmanagement (DSM) bei der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen“ des IM vom 05.03.2019, Az.: 403-42.02.07, S. 5; Ministerschreiben „Finanzielle Vergütung von Mehrarbeit“ vom 29.08.2017, S. 2.

Haushaltsführung nach § 7 Landeshaushaltsordnung¹⁵⁴. Demnach ist der Dienstherr nicht nur berechtigt, sondern grundsätzlich auch verpflichtet, gegenüber finanziellen Ansprüchen von Beamtinnen und Beamten die Einrede der Verjährung zu erheben.¹⁵⁵

Der Anspruch auf einen Ausgleich von Mehrarbeit unterliegt gemäß § 195 Bürgerliches Gesetzbuch¹⁵⁶ der regelmäßigen Verjährungsfrist von drei Jahren. Der LRH hat festgestellt, dass die Polizeibehörden durchgehend darauf verzichteten, die Einrede der Verjährung geltend zu machen. Grund hierfür waren mehrere Erlasse des IM, in denen den Polizeibehörden mitgeteilt wurde, dass in Absprache mit dem FM auf die Einrede der Verjährung übergangsweise verzichtet werde. Der jüngste Erlass regelt die Verjährungseinrede bis zum 31.12.2024.

Ohne den Verzicht auf die Einrede der Verjährung wären zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Ansprüche aus den Jahren vor 2017 verjährt gewesen. Insgesamt hätten für rd. 26.000 Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte 123.675 Mehrarbeitsstunden, die aus den verschiedenen Zeiterfassungssystemen¹⁵⁷ auswertbar waren, nicht mehr abgegolten werden müssen. Dies entspricht einem Betrag von ca. 2,4 Mio. €.¹⁵⁸

Der LRH bat, spätestens ab 2025 die Einrede der Verjährung bezogen auf verjäherte Ansprüche konsequent zu erheben.

6.3.3.4 Fehlendes Konzept zur Begrenzung von Mehrarbeit

Dessen ungeachtet mangelte es nach Ansicht des LRH grundsätzlich an einem Konzept zur Begrenzung von Mehrarbeit. Mehrarbeit in großem Umfang kann nur nachhaltig durch eine bedarfsgerechte Personalverteilung verhindert werden. Das Ziel einer vorausschauenden, bedarfsorientierten Personalverteilung liegt nämlich u. a. in der Vermeidung einer Überforderung des vorhandenen Personals auch aus Fürsorgegesichtspunkten. Dies kann nach Ansicht des LRH nur erreicht werden, indem zunächst eindeutig bestimmt wird, wie viel Personal in den einzelnen Polizeibehörden überhaupt benötigt wird. Eine valide, behördenspezifische Personalbedarfsberechnung liegt hingegen bei der Polizei nicht vor. Mit der sog. Belastungsbezogenen Kräfteverteilung (BKV) steht der Polizei zwar ein Instrument zur Personalverteilung zur Verfügung, dieses folgt jedoch dem Anspruch, dass sich Polizei dort konzentriert, wo die größten sicherheitsrelevanten Belastungen bestehen. Diese Belastungen werden allerdings allein durch externe Faktoren wie bspw. Kriminalitäts- und

154 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 26.04.1999 (GV. NRW. 1999 S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030).

155 Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.06.2006 – 2 C 14/05 –, juris, Rn. 23; BVerwG, Urteil vom 25.11.1982 – 2 C 32/81 –, juris, Rn. 19.

156 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21.12.2021 (BGBl. I S. 5252).

157 DSM und ELZE; die Mehrarbeitsbestände der Beamtinnen und Beamten aus der FLAZ, die in den jeweiligen Zeiterfassungssystemen geführt werden, waren hierin nicht enthalten. Diese waren nicht ermittelbar.

158 Die Mehrarbeitsbestände wurden mit den jeweiligen Stundensätzen der Mehrarbeitsvergütung gemäß § 4 BMVergV multipliziert und anschließend addiert.

Verkehrsunfallzahlen bestimmt. Interne, in der Struktur oder im Alter des Personals liegende Aspekte werden dabei nicht berücksichtigt.

Der LRH forderte eine behördenspezifische Personalbedarfsberechnung. Diese würde es ermöglichen, die objektiven Bedarfe besser einzuschätzen und eine dauerhafte Überlastung einzelner Behörden zu vermeiden. Bis zum Vorliegen einer solchen empfahl er, bei der Ausgestaltung der gegenwärtig verwendeten Personalverteilungsrechnung BKV auch interne Faktoren (z. B. Altersstruktur, Krankheitsquote, Mehrarbeitsbestand) zu berücksichtigen, sobald valide Daten zu Zeitguthaben- und Mehrarbeitsbeständen zur Verfügung stehen.

6.4 Stellungnahme des Ministeriums des Innern

Das IM teilte in seiner Stellungnahme vom 02.02.2022 mit, dass es nicht alle in den Prüfungsmitteln ausgeführten Schlussfolgerungen teile. Grundsätzlich werde davon ausgegangen, dass die geltenden rechtlichen Regelungen sowie die im Erlasswege gemachten Vorgaben auch eingehalten werden. Da es aber in einigen Behörden zu Anwendungsdefiziten gekommen sei, werde die Möglichkeit zur landesweiten Vereinheitlichung der Praxis der Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit in Zusammenarbeit mit dem LAFP geprüft, z. B. durch eine landeszentrale Fortbildung der für die Auszahlung zuständigen Bediensteten und eine Vereinheitlichung des Formularwesens. Auch sei ein Sensibilisierungserlass an alle Polizeibehörden beabsichtigt, in dem nochmals auf die Anforderungen bei der Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeit hingewiesen werde.

Ferner werde zusammen mit dem LZPD geprüft, ob zumindest bis zur Einführung der Software my.NRW¹⁵⁹ eine Übergangslösung für ein landeseinheitliches Zeiterfassungssystem sinnvoll und möglich sei. Mit Blick auf den bisher offenen Zeithorizont zur Einführung von my.NRW sei geplant, das FM um eine weitere Präzisierung zu bitten.

Im Hinblick auf die fehlende Kenntnis über die Höhe der ausbezahlten Mehrarbeitsvergütung würden zukünftig die für den Haushalt zuständigen Stellen des IM mit dem LBV verstärkt zusammenarbeiten. Das IM teilte mit, dass es die Bedenken des LRH bezüglich der Aussagekraft der erhobenen Daten im Mehrarbeitsbericht des kommenden Jahres berücksichtigen und den Landtag darauf hinweisen werde. Zudem werde das LAFP beauftragt, die Datenerhebung zu prüfen und weiter zu optimieren.

Das IM gab an, dass das regelmäßige Hinausschieben der Verjährung für Mehrarbeitsstunden unter Beachtung der gültigen Rechtslage erfolge. Bei jeder Verlängerung des Verjährungsverzichts sei die nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben erforderliche Zustimmung des FM eingeholt worden.

159 In der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen wurden die ersten Module des neuen my.NRW-Systems für erste Erfahrungen in der Praxis im Dezember 2020 in den Echtzeitbetrieb genommen. Weitere Module und Behörden werden Schritt für Schritt folgen. Im Jahr 2025 soll dann die vollständige Standardisierung und Digitalisierung der Personalprozesse in allen rd. 550 Landesbehörden vollzogen sein; IT.NRW Pressemitteilung vom 04.03.2021.

6.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßte in seiner Folgeentscheidung vom 25.02.2022 die angekündigten Maßnahmen. Gleichwohl bedauerte er, dass das IM zu der Mehrzahl seiner Feststellungen überhaupt keine Stellungnahme abgegeben hatte und die Äußerungen im Übrigen wenig konkret gehalten wurden.

Nicht erkennbar war bspw., welche in den Prüfungsmitteilungen ausgeführten Schlussfolgerungen des LRH das IM konkret nicht teilen konnte. Mit Blick auf die zahlreichen festgestellten Fehler im Umgang mit der Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeit konnte der LRH zudem die Auffassung des IM nicht nachvollziehen, dass es sich lediglich um Anwendungsdefizite in einigen Behörden handle. Vielmehr sieht der LRH hier flächendeckende Probleme, die auf Steuerungsdefizite an zentraler Stelle hinweisen. Schließlich war in keiner der geprüften Behörden eine rechtskonforme Anwendung der Vorschriften zur Mehrarbeit vorgefunden worden.

Die Auffassung des IM, dass das regelmäßige Hinausschieben der Verjährung für Mehrarbeitsstunden unter Beachtung der gültigen Rechtslage erfolge, teilte der LRH nicht. Unabhängig von der Zustimmung des FM sind die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu beachten, wonach der Dienstherr nicht nur berechtigt, sondern nach dem Grundsatz der sparsamen Haushaltsführung grundsätzlich auch verpflichtet ist, gegenüber finanziellen Ansprüchen von Beamtinnen und Beamten die Einrede der Verjährung zu erheben.

6.6 Weiterer Schriftwechsel

Das IM berichtete in seiner weiteren Stellungnahme vom 28.03.2022, dass beabsichtigt sei, das LAFP bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion mit zwei zusätzlichen Stellen zu stärken. Damit solle das LAFP in die Lage versetzt werden, im ersten Schritt an den erforderlichen Korrekturmaßnahmen mitzuwirken und mittel- bis langfristig auch durch Audit- und Kontrolltätigkeiten die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben in den Polizeibehörden des Landes sicherzustellen. Parallel dazu werde in Zusammenarbeit mit dem LAFP geprüft, wie bereits kurzfristig Maßnahmen ergriffen werden können, um die Praxis der Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit landesweit zu vereinheitlichen (z. B. landeszentrales Formularwesen, Controlling). Zudem sei beabsichtigt, die ersten Schulungen für alle mit dem Thema betrauten Bediensteten der Polizeibehörden noch in diesem Jahr vorzunehmen.

Hinsichtlich der voreingestellten Buchungsweisen im DSM werde eine Umsetzung der Empfehlungen angestrebt und derzeit vorbereitet.

Darüber hinaus sei das FM gebeten worden, die Möglichkeit einer vorzeitigen isolierten Einführung der Komponente „Zeiterfassung“ von my.NRW für die Polizei zu prüfen.

Im Hinblick auf die Verjährungserlasse führte das IM aus, dass das FM zusammen mit dem IM aus personalwirtschaftlichen Erwägungen heraus eine Ausnahmeregelung für den Polizeibereich getroffen habe. In dieser Regelung gehe es darum, für die betroffenen Personen eine Vertrauensregelung zu treffen, dass die Einrede der Verjährung nicht erhoben wird. Diese Regelung komme dem gesamten Polizeibereich

zugute, da ein zeitnaher Freizeitausgleich nicht immer möglich sei und die Betroffenen so die Möglichkeit erhalten, ihre Mehrarbeitsstunden nicht zu verlieren, wenn sie vorübergehend der Erfüllung der dienstlichen Verpflichtungen im Sinne ihres Dienstherrn eine höhere Priorität einräumen.

In Bezug auf die BKV teilte das IM mit, dass die Arbeitsgruppe BKV in 2017 u. a. auch die Altersstruktur, den Krankenstand und die Mehrarbeit als Kriterien für eine Personalverteilung geprüft und deren Nutzung als nicht zielführend bewertet habe.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

7 Maßnahmenpaket beim Institut der Feuerwehr in Höhe von 116 Millionen € ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen



Das Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen ist die größte Einrichtung zur Aus- und Fortbildung von Feuerwehrangehörigen in Deutschland. Dort erfolgt die Aus- und Fortbildung der Führungskräfte nach einer grundlegenden Schulung durch die Kommunen.

Der Landesrechnungshof hat moniert, dass die Planung der Aus- und Fortbildung bislang auf teils veralteten bzw. wenig belastbaren Daten beruhte, und die Berücksichtigung aktueller Daten aus den Feuerwehren gefordert. Zudem hat er eine klare Festlegung von Zuständigkeiten und Aufgaben des Instituts durch das Ministerium des Innern angemahnt, um den personellen und räumlichen Bedarf des Instituts ermitteln zu können.

Dieser Bedarf muss Maßstab sein für die umfangreichen Bau- und Erweiterungsmaßnahmen am bisherigen Standort sowie für die Schaffung eines neuen Standortes im Süden des Landes. Die bisherige Bedarfsermittlung sowie eine hierauf beruhende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den baulichen Maßnahmen wiesen erhebliche Mängel auf.

Teil der Gesamtplanung ist auch die Errichtung eines befristeten zweiten Standorts in Kooperation mit dem Kreis Düren zu Schulungszwecken. Hierzu erfolgte ebenfalls keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Das Gesamtvolumen aller dieser Maßnahmen beträgt 116 Millionen € und erfordert neben der wirtschaftlichen Einzelbetrachtung der Maßnahmen eine ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist der Betrieb der Kantine in Eigenregie ebenfalls ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Instituts sowie die Anmietung von zusätzlichen Räumen in Höhe von 0,74 Millionen € ohne die notwendigen haushaltsmäßigen Ermächtigungen erfolgt.

7.1 Ausgangslage

Die Gemeinden führen die Grundausbildung der Angehörigen öffentlicher Feuerwehren durch und bilden diese fort. Die weitergehende Aus- und Fortbildung der Angehörigen öffentlicher Feuerwehren obliegt den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Führungskräfteausbildung und -fortbildung sowie die Vermittlung spezieller Fachkenntnisse erfolgt durch das Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen (IdF) als zentrale Aus- und Fortbildungsstätte des Landes.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Vgl. § 32 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) vom 17.12.2015 (GV. NRW. S. 886), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 23.06.2021 (GV. NRW. S. 762).

Das IdF ist in Münster und Telgte untergebracht. Diese Liegenschaften sollen auf der Grundlage einer baulichen Bedarfsplanung¹⁶¹ umfangreich saniert, umgebaut und erweitert werden. Daneben sind Erweiterungsmaßnahmen in Düren zwischenzeitlich umgesetzt worden und weitere geplant.

7.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung des IdF untersucht. Die Prüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf das Haushaltsjahr 2019. Mit den Prüfungsmitteilungen vom 15.12.2021 hat der LRH dem Ministerium des Innern (IM) die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Auf die Stellungnahme des Ministeriums vom 10.02.2022 hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 05.05.2022 geantwortet.

Wesentliche Prüfungsmitteilungen, Stellungnahme des Ministeriums des Innern und Folgeentscheidung

7.3 Lehrgänge und Seminare bedürfen einer aktuellen Bedarfsplanung

Der LRH hat auf die prognostizierte Entwicklung der Lehrgangs- und Seminartage ein besonderes Augenmerk gerichtet. Hierbei hat er erhebliche Defizite festgestellt.

Der Bedarf an Lehrgängen und Seminaren wurde in der Vergangenheit vornehmlich von den kommunalen Aufgabenträgern durch entsprechende Meldungen an das IdF bestimmt. Denn die Kommunen, die zwar für eine grundlegende Aus- und Fortbildung zuständig sind, können nur über das IdF ihre Führungskräfte weiterbilden lassen. Diese Bedarfsmeldungen waren für das IdF nicht anhand objektiver Kriterien nachzuvollziehen.

In 2019 hat der beim IM angesiedelte Ausbildungsbeirat empfohlen, anhand einer erarbeiteten Führungskräftequote die Vergabe von Lehrgangsplätzen an die Feuerwehren zu planen. Diese Quote wird seitdem als Steuerungsinstrument vom IdF für die Planung von Lehrgangsplätzen genutzt. Sie basiert auf der dortigen Festlegung einer angenommenen, funktionierenden „Musterstruktur“ bei den Feuerwehren.¹⁶² Diese gilt als Maßstab dafür, wie viele Führungskräfte für die Funktionsfähigkeit in den Feuerwehren des Landes benötigt werden.¹⁶³ Hierdurch konnte der Ausbildungsbedarf bei den Feuerwehren objektiviert werden.

161 Die vollständige Bezeichnung lautet: Masterplan IdF NRW; Ergebnisbericht Bedarfsplanung vom 19.06.2019.

162 Bei der Musterstruktur werden Grundfunktionen sowie Sonderfunktionen einer Feuerwehr differenziert nach Ehrenamt und Hauptamt berücksichtigt. Hierbei wird eine generell-strukturelle und keine individuelle Betrachtung einzelner Feuerwehren vorgenommen.

163 Es handelt sich hierbei nicht um die Festlegung einer „Musterfeuerwehr“, da die Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstbestimmung ihre eigene Ausstattung im Feuer-schutzbedarfsplan in eigener Verantwortung festlegen.

Der Ausbildungs- und Seminarbedarf ist in 2019 erstmalig durch das IdF in einem sog. „Konzeptpapier“¹⁶⁴ niedergelegt worden. In diesem wurde vorrangig auf Basis der Führungskräftequote und der Daten ehemaliger Teilnehmender die Entwicklung des Lehrgangs- und Seminarangebotes bis 2045 prognostiziert.

Das IdF nahm die Bedarfsplanung für die Lehrgänge (Ausbildung) und Seminare (Fortbildung) u. a. in der Weise vor, dass es

- zukünftige Lehrgangsbedarfe aus den vorliegenden Daten der Teilnehmenden ableitete,
- Rückschlüsse aus diesen Daten der Teilnehmenden auf die tatsächliche Altersstruktur in den Feuerwehren zog, um hieraus anstehende Nachbesetzungen und hierfür notwendige Lehrgangskapazitäten ableiten zu können,
- einen jährlichen Fortbildungsbedarf in einem Umfang von einem Tag für ehrenamtliche bzw. zwei Tagen für hauptamtliche Feuerwehrkräfte pauschal kalkulierte und
- es ebenso pauschal von einer Erhöhung der Zahl der Einsatzkräfte der Freiwilligen Feuerwehren um jährlich 0,25 % sowie der hauptamtlichen Kräfte von 1,4 % und entsprechend von einer Erhöhung des Ausbildungs- und Fortbildungsbedarfes ausging.

Der LRH hat begrüßt, dass nunmehr eine konkrete Führungskräftequote zur Ermittlung des Lehrgangsbedarfes angewandt wird. Er hat das IM darum gebeten, diese für verbindlich zu erklären und regelmäßig zu evaluieren. Im Übrigen hat der LRH moniert, dass die Auswertung vergangenheitsbezogener Daten der Teilnehmenden keine valide Ermittlungsgrundlage ist, da Lehrgangsanmeldungen durch die Feuerwehren u. a. auch zur Motivation oder zur Verbesserung von Beförderungschancen erfolgten, ohne dass die Personen auch entsprechende Führungsaufgaben übernahmen.¹⁶⁵ Für die Ermittlung des Lehrgangsbedarfes sind nach Auffassung des LRH die aktuellen Daten aus den Feuerwehren notwendig. Schließlich gilt es auch, die gegriffenen Zuwachsraten anhand der tatsächlichen Entwicklung der Bevölkerungszahlen zu überprüfen. Der LRH hat weiterhin angeregt, den Bedarf an Lehrgängen auch dadurch zu steuern, dass die Kommunen ein Entgelt für die Angebote beim IdF zahlen. Darüber hinaus kann die Bestimmung der Lehrgangsbedarfe dadurch erleichtert werden, dass die Kommunen ihre Brandschutzbedarfspläne mit der geplanten personellen Ausstattung alle zu einem einheitlichen Stichtag – z. B. alle fünf Jahre – vorlegen.

Alle Angehörigen der Feuerwehr haben jährlich eine fachbezogene feuerwehrtechnische Fortbildung zu absolvieren (§ 32 Abs. 5 BHKG). Der LRH hat gegenüber dem IM kritisiert, dass zurzeit keine landesspezifischen Regelungen über die Art, Dauer und Inhalte für Fortbildungen (Seminare) bestehen. Er hat darum gebeten, ergänzende Regelungen zu schaffen, die Art und Umfang der Fortbildungen der Feuerwehrleute in ihrer jeweiligen Funktion konkretisieren und ggf. hierfür ein entsprechendes Fortbildungskonzept zu erstellen.

164 Die vollständige Bezeichnung des Berichts lautet: Konzeptpapier IdF NRW 2045; Bedarfsorientierte Entwicklung des Seminar- und Lehrgangsangebots des Instituts der Feuerwehr NRW bis zum Jahr 2045 (Stand 20.05.2019).

165 Vgl. Gutachten zur Neuausrichtung des Instituts der Feuerwehr NRW vom 14.12.2014 (Drs. 16/10603); S. 10, 33 und 45.

Die oben geforderten Regelungen sollten sich nach Ansicht des LRH auch darauf beziehen, dass zukünftig eine hinreichende Aufgabenabgrenzung zu den kommunalen Aufgabenträgern möglich sein sollte. Denn welche Lehrgänge und Seminare tatsächlich vom IdF oder von den kommunalen Trägern angeboten werden (müssen), ist nicht einheitlich festgelegt. So ist bspw. bei dem Lehrgang zum Truppführer¹⁶⁶ u. a. geregelt:

„Der Lehrgang wird nach landesrechtlichen Regelungen auf Kreisebene oder an Landesfeuerwehrschulen durchgeführt.“

Auch bei anderen Lehrgängen fehlt es bei der Zuständigkeit an der entsprechenden Eindeutigkeit.¹⁶⁷ Ebenso verhält es sich bei den Fortbildungen (Seminaren), die generell in der Feuerwehr, gemeindeübergreifend oder an der Landesfeuerwehrschule (also dem IdF) durchgeführt werden können.¹⁶⁸ Es bedarf aus Sicht des LRH eindeutiger landesrechtlicher Regelungen, von welcher Gebietskörperschaft/Institution der jeweilige Lehrgang bzw. das Seminar durchzuführen ist.

Die Vergabe von Plätzen an Teilnehmende erfolgte überwiegend in einem händischen, stark papiergebundenen Verfahren. Bereits in einem Gutachten einer Unternehmensberatung aus dem Jahr 2014 wurde als Verbesserungsvorschlag die Implementierung eines Onlinetools (Anmelde- und Auswertungstool) als führendes Steuerungsinstrument bei der Vergabe von Veranstaltungsplätzen empfohlen.¹⁶⁹ Die Realisierung eines solchen Tools war auch sieben Jahre nach der Empfehlung bis Ende 2021 nicht in Sicht. Der LRH hat um eine zeitnahe abschließende Entwicklung und Implementierung des geplanten Onlinetools gebeten.

Nach § 32 Abs. 4 BHKG stehen die Ausbildungseinrichtungen des Landes Dritten gegen Kostenerstattung zur Verfügung. Das IdF wird auch von auswärtigen Teilnehmenden (z. B. Hilfsorganisationen, Werks- und Betriebsfeuerwehren und Bundeswehr) genutzt. Der LRH hat festgestellt, dass der durch Erlass des IM vom 04.07.2011 festgelegte Tagessatz von 163 € unverändert als Berechnungsgrundlage gilt. Da nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieser heute noch kostendeckend ist, soll das IdF diesen neu festsetzen und fortlaufend überprüfen.

In seiner Stellungnahme vom 10.02.2022 führte das IM aus, dass es insgesamt dankbar für die Bemerkungen des LRH zu dem Thema Lehrgangsbedarf sei. Es teilte darüber hinaus zu dem Themenkomplex „Lehrgänge und Seminare“ mit, dass

- es die Führungskräftequote als Ausgangspunkt einer Bedarfsermittlung kurzfristig förmlich durch Erlass anerkenne,
- in diesem Erlass aufgegriffen werde, die Zielquoten regelmäßig förmlich zu evaluieren,
- jede Kommune seit 2018 u. a. die Anzahl ihrer Führungskräfte aufgeschlüsselt nach Alterskohorten melde und insoweit nicht mehr auf die Teilnehmerdaten zurückgegriffen werden müsse,

166 Vgl. Nr. 2.2 Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 – FwDV 2 –.

167 Vgl. Nr. 3.1 - 3.7 Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 – FwDV 2 –.

168 Vgl. Nr. 5 Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 – FwDV 2 –.

169 Siehe Gutachten zur Neuausrichtung des Instituts der Feuerwehr NRW vom 14.12.2014 (Drs. 16/10603), S. 13.

- insbesondere beabsichtigt sei, die Anregung zu prüfen, dass die Kommunen ein Entgelt für Angebote beim IdF zahlen,
- es den Gedanken des LRH, die Vorlage der Brandschutzbedarfspläne durch die Kommunen auf einen gleichen Stichtag festzulegen, mit in die Diskussionen zur Änderung des BHKG einbringe,
- Bedarfe und Inhalte der Fortbildungen in der Feuerwehr noch näher zu bestimmen seien und in ein Fortbildungskonzept aufgenommen würden,
- Bedarfe und Inhalte der Fortbildungen, die ganz oder teilweise online vermittelt werden könnten, noch zu identifizieren seien,
- die Festlegung von Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zu prüfen sei,
- das Projekt „Onlinetool“ nunmehr professionell begleitet werde und vor der Sommerpause 2022 abzuschließen sei sowie, dass
- am IdF 2021 eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel eingerichtet worden sei, die Neuberechnung kostendeckender Nutzungsentgelte vorzunehmen.

Das Ministerium werde hierzu weiter berichten.

Mit Folgeentscheidung vom 05.05.2022 begrüßte der LRH die zur Ermittlung der Aus- und Fortbildungsbedarfe gemachten Zusagen sowie die weiteren Ausführungen zur zukünftigen Ausrichtung des IdF.

Das IM wurde gebeten, hierzu die konkreten Ergebnisse bzw. das weiter Veranlasste mitzuteilen. In diesem Zusammenhang bekräftigte der LRH seine Forderung, die im Konzeptpapier getroffenen Annahmen durch aktuelle Daten aus den Feuerwehren zu ersetzen. Darüber hinaus wurde erneut darum gebeten, eine landesspezifische Regelung über die Fortbildungen zu schaffen.

7.4 Bau- und Erweiterungsmaßnahmen ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Es wurden beim IdF drei nennenswerte Sanierungs-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen i. H. v. insgesamt 116 Mio. € durchgeführt bzw. geplant:

- Sanierungsmaßnahmen und Kapazitätserweiterungen am Hauptstandort in Münster und Telgte,
- „Projekt Süd“ (Neuerrichtung eines Übungsgeländes in Düren) und
- befristeter zweiter Standort mit Kooperationsvertrag in Düren.

Von Anfang an war hierbei geplant, neben dem bisherigen Standort einen weiteren im Süden des Landes aufzubauen. So wurde bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) zu den Maßnahmen am Standort Münster/Telgte ausgeführt:

„Aktuell plant das IdF NRW in Zusammenarbeit mit dem IM NRW die Expansion auf einen weiteren Standort: Gestiegene Bedarfe in der Ausbildung von Feuerwehrführungskräften aufgrund des demografischen Wandels (...)

erfordern kurzfristig eine quantitative Erhöhung der Ausbildung. (...) Das IdF NRW schlägt vor, (...) einen weiteren, dezentralen Standort im Süden von NRW einzurichten.“¹⁷⁰

7.4.1 Sanierungsmaßnahmen und Kapazitätserweiterungen am Hauptstandort Münster/Telgte

Zur Erweiterung des Standortes in Münster/Telgte wurden umfangreiche Bau- und Erweiterungsmaßnahmen geplant, jedoch ohne zuvor eine angemessene WU durchzuführen.

Die Einrichtung des Landes verfügt aktuell über eine Hauptliegenschaft mit Schulungsräumen in Münster und einem Außengelände für praktische Übungen in Telgte. Auf dem ca. 3,9 ha großen Stammgelände des IdF in Münster befinden sich verschiedene Gebäude unterschiedlicher Baujahre, die einen heterogenen Unterhaltungszustand haben. Seit der Inbetriebnahme in den 1960er Jahren wurden Aus- und Umbaumaßnahmen durchgeführt.

Das IdF sieht für das Stammgelände in Münster Baumaßnahmen mit einem Auftragsvolumen von rd. 53 Mio. € und für das Trainingsgelände in Telgte von rd. 22 Mio. € vor. Die bauliche Umsetzung soll objektbezogen sukzessive in ca. acht bis zehn Jahren erfolgen.

Eine hierzu in Auftrag gegebene WU beruhte auf dem „Ergebnisbericht Bedarfsplanung“¹⁷¹, der sich wiederum auf die Annahmen des v. g. Konzeptpapiers¹⁷² stützte. Die WU und der „Ergebnisbericht Bedarfsplanung“ stellen das Fundament der Planungen für die Sanierungsmaßnahmen und die Kapazitätserweiterungen in Münster/Telgte dar.

Darüber hinaus sah die WU ausschließlich folgende Varianten vor:

- Neubau im Eigenbau mit Verlagerung und Aufgabe der Standorte Münster und Telgte (Zentralisierung), Grunderwerb eines fiktiven Grundstücks im Raum Münster, das die Flächenbedarfe für die Bedarfsdeckung des IdF deckt.
- Neu, Um- oder Erweiterungsbau im Eigenbau auf Bestandsflächen.

Unter anderem wurden folgende Aspekte in die Berechnung nicht eingestellt, die nach Auffassung des LRH hätten berücksichtigt werden müssen:

- Schaffung eines zentralen Standorts in der Mitte des Landes,
- „Projekt Süd“ in Düren,
- befristeter zweiter Standort in Düren,
- Anmietung von Büro- und Lagerflächen in Münster-Wolbeck,
- Fremdvergabe des Hotel- und Kantinenbetriebes,

170 Vgl. Masterplan IdF NRW; Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; Institut der Feuerwehr NRW Münster/Telgte unter 7.3. Ausblick, S. 36 (Stand Oktober 2019).

171 Vgl. Fußnote 161.

172 Vgl. Fußnote 164.

- „Heimschläferinnen und Heimschläfer“,
- tatsächlicher Fortbildungsbedarf,
- Homeoffice und
- Online-Schulungen.

Die vorliegende WU entsprach nicht den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹⁷³. Diese verlangt in § 7 Abs. 2 eine angemessene WU, die nach Ziffer 2 der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV zur LHO)¹⁷⁴ zu § 7 LHO insbesondere auch die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs berücksichtigt.

Der vorliegenden WU lag eine bauliche Bedarfsplanung¹⁷⁵ zugrunde, die sich auf die ermittelten Lehrgangs- und Seminarbedarfe des v. g. Konzeptpapieres¹⁷⁶ bezog. Insoweit bemängelte der LRH, dass diese Planungen und letztlich auch die WU auf den zweifelhaften Annahmen des IdF zur weiteren Entwicklung des Aus- und Fortbildungsbedarfes beruhten. Darüber hinaus hat der LRH in diesem Zusammenhang u. a. auch moniert, dass bei den baulichen Erweiterungsmaßnahmen ohne Begründung von rd. 60 neuen Bediensteten bis 2035 ausgegangen wurde. Er hat weiterhin darauf hingewiesen, dass Fortbildungen nicht zwangsläufig in den Räumlichkeiten des IdF stattfinden müssten. So wäre es aus Sicht des LRH durchaus vorstellbar, Fortbildungen – oder zumindest Teile hiervon – auch als Online-Seminare anzubieten. Dieses hätte Auswirkungen auf den räumlichen Bedarf des IdF und damit auf die Kosten der Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen.

Darüber hinaus sah die WU als mögliche Varianten lediglich einen Um- bzw. Erweiterungsbau in Münster oder einen Neubau im Raum Münster vor, obwohl offensichtlich ein Bedarf im südlichen Teil des Landes nicht von der Hand zu weisen war (vgl. 7.4). Die WU wurde mithin von vornherein um andere mögliche Standortvarianten (z. B. zentraler Standort im Land) verkürzt. Schließlich wurden auch weitere Aspekte wie eine mögliche Fremdvergabe des Hotel- und Kantinenbetriebes, „Heimschläferinnen und Heimschläfer“, Möglichkeit von Homeoffice der IdF-Bediensteten oder Online-Schulungen bei der Frage der benötigten Kapazität des Um- und Erweiterungsbaus nicht berücksichtigt. Damit lag keine regelkonforme WU gemäß § 7 LHO vor.

Zu den Bau- und Erweiterungsmaßnahmen äußerte sich das IM mit Stellungnahme vom 10.02.2022 wie folgt:

Neben den bereits für den ersten Bauabschnitt am Hauptstandort Münster/Telgte freigegebenen 49 Mio. € seien weitere Haushaltsmittel derzeit bis zum Vorliegen der Haushaltsunterlagen in entsprechender Güte gesperrt. Diese Unterlagen seien inklusive einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung derzeit in Bearbeitung.

173 Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999 (GV. NRW. 1999 S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030).

174 VV zur LHO, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 10.06.2020, I C 2 – 0125 – 4 (MBI. NRW. 2020 S. 309).

175 Vgl. Fußnote 161.

176 Vgl. Fußnote 164.

Die Frage, ob ein an einem anderen zentralen Standort zu realisierender Neubau nicht doch wirtschaftlicher sein könnte, stelle sich aktuell nicht, da der Minister den Standort Münster als „gesetz“ erklärt habe. Die Fremdvergabe des Hotelbetriebes sei nicht in eine wirtschaftliche Betrachtung einbezogen worden. IM und IdF prüften, ob ein aktives Abmelden der Heimschläfer kurzfristig oder mit Einführung des Onlinetools aufgesetzt werde. Die Themen Homeoffice und Online-Schulungen hätten bei der Erarbeitung der Bedarfsplanung 2018/2019 nicht im Fokus gestanden. Online-Schulungen hätten auch erst mit der Corona-Pandemie größere Aufmerksamkeit erlangt; das Angebot würde am IdF auf- und ausgebaut. Eine nennenswerte Reduzierung der geplanten Bedarfe sei damit nicht zu erzielen. Darüber hinaus sei bei der Bedarfsplanung ein Zielhorizont von 220 Beschäftigten am IdF in 2035 zugrunde gelegt worden. Dies käme einem durchschnittlichen Zuwachs von drei bis vier Beschäftigten pro Jahr gleich.

Der LRH erkannte mit Folgeentscheidung vom 05.05.2022 an, dass zu dem Hauptstandort Münster/Telgte derzeit eine WU in Bearbeitung ist. Ebenfalls begrüßte der LRH die in diesem Zusammenhang gemachten weiteren Zusagen. Er wies erneut darauf hin, dass bei einer WU auch ein Neubau in zentraler Lage des Landes hätte berücksichtigt werden müssen, auch wenn der Minister den Standort Münster im Vorfeld als „gesetz“ bezeichnet und den ersten Bauabschnitt zwischenzeitlich bewilligt hat. Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind personenunabhängig zu beachten.

Entgegen der Stellungnahme des IM geht der LRH gleichwohl davon aus, dass in Zukunft ein nennenswerter Anteil an Online-Schulungen zu einer Reduzierung des Raumbedarfs beim IdF führen wird. Durch die Corona-Pandemie hat die Digitalisierung einen Schub erhalten. Diese Entwicklung wird nicht mehr ins Gegenteil verkehrt werden können. Der LRH sieht dem weiteren Bericht des IM über das Veranlasste und Erreichte entgegen.

Zu den Kriterien der Bedarfsplanung im Übrigen wies der LRH darauf hin, dass eine pauschale lineare Erhöhung der Beschäftigtenzahl pro Jahr nicht akzeptabel ist. Vielmehr muss ein konkreter Aufgabenzuwachs zu verzeichnen sein, der eine konsistente Erhöhung der Beschäftigtenzahl auch inhaltlich rechtfertigt.

7.4.2 „Projekt Süd“ (Neuerrichtung eines Übungsgeländes in Düren)

Die Notwendigkeit eines zusätzlichen Übungsgeländes wurde ebenfalls nicht durch eine WU im Sinne des § 7 LHO belegt.

In Abstimmung mit dem IM plante das IdF unter dem Arbeitstitel „Projekt Süd“ einen zusätzlichen Standort; das geplante Investitionsvolumen beträgt rd. 25 Mio. €. Grundlage dieser Planungen war der Beschluss des Landtags vom 20.02.2019 „Praxiserfahrung von Feuerwehrangehörigen stärken – dezentrale Übungsgelände bereitstellen“¹⁷⁷. In dem Beschluss beauftragte der Landtag die Landesregierung u. a. zu prüfen, welche Anforderungen an ein Übungsgelände – bevorzugt im Süden des Landes – zu stellen wären, bei dem auch Lehrgänge der feuerwehrtechnischen Führungskräfteausbildung durchgeführt werden könnten. Infolge wurde eine interne Studie hinsichtlich der Realisierung auf einem bestimmten Grundstück im Kreis Düren in Auftrag gegeben.

¹⁷⁷ Vgl. Drs. 17/5518.

Der LRH hat kritisiert, dass bislang keine angemessene WU zu dem Projekt durchgeführt wurde. Insbesondere hat er darauf hingewiesen, dass zu dieser Maßnahme zunächst fundiert ermittelt werden muss, welche Kapazitäten langfristig benötigt werden.

Das IM gab mit Stellungnahme vom 10.02.2022 in Bezug auf das „Projekt Süd“ an, dass allein der Kreis Düren ein adäquates Gelände benannt habe. Ob es aber tatsächlich in Düren oder an einer anderen Stelle zu einem auf Dauer angelegten zusätzlichen IdF-Standort kommen werde, sei derzeit nicht entschieden und bedürfe im Vorfeld entsprechender umfangreicher Vorarbeiten, Bedarfsplanungen und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Bezogen auf ein neues Übungsgelände käme das IM daher dem o. a. Prüfauftrag gerade erst nach.

In seiner Folgeentscheidung vom 05.05.2022 nahm der LRH zur Kenntnis, dass nach dem Vortrag des IM bislang keine Entscheidung zu der Neueinrichtung eines Übungsgeländes in Düren getroffen wurde. Dies stellte sich während der Prüfung deutlich anders dar: In der in diesem Zusammenhang erstellten internen Studie wurde ein konkretes Grundstück im Kreis Düren betrachtet. Auch wurden im Haushalt 2021 bereits 2 Mio. € für den Kauf eines Grundstücks ausgewiesen. Vor diesem Hintergrund entspricht die Zusage, nunmehr eine WU zu erstellen, den Erwartungen des LRH. Der LRH sieht dem weiteren Bericht des IM über das Veranlasste und Erreichte entgegen.

7.4.3 Befristeter zweiter Standort in Düren

Die Notwendigkeit eines zusätzlichen befristeten Standortes in Düren wurde nicht unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) nachgewiesen.

In Abstimmung mit dem IM eröffnete das IdF in 2021 einen weiteren Standort zur vorübergehenden Kapazitätserhöhung (fünf Jahre) in Kooperation mit dem Kreis Düren; das finanzielle Volumen betrug rd. 16 Mio. €. Eine angemessene WU hierzu wurde nicht erstellt. Im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen stellte das IM dem LRH lediglich eine einseitige Vergleichskostenberechnung zur Verfügung, deren Positionen im Einzelnen nicht nachvollziehbar waren. Der LRH hat moniert, dass es nicht ausreicht, allein auf der Grundlage eines beschränkten Kostenvergleichs einen Kooperationsvertrag abzuschließen. Auch hierfür hätte eine nach § 7 LHO erforderliche angemessene WU durchgeführt werden müssen.

Das IM führte in seiner Stellungnahme vom 10.02.2022 zu der Kooperation mit dem Kreis Düren aus, dass dieser ein Angebot unterbreitet habe, das deutlich unter dem Ergebnis einer Ausschreibung von Ausbildungsleistungen in 2019 gelegen habe. Deswegen und wegen einer Markterkundung bei früheren Anbietern sei eine erneute Ausschreibung von vornherein erfolglos bzw. nicht geboten gewesen.

Der LRH hielt mit Folgeentscheidung vom 05.05.2022 an seiner Auffassung fest, dass die Kooperation mit dem Kreis Düren ohne eine angemessene WU vereinbart worden ist. Der Vergleich mit dem Ergebnis einer zurückliegenden Ausschreibung mit völlig anderen Leistungsvolumina ersetzt keine konkrete WU. Der LRH geht davon aus, dass das IM die Kooperation rechtzeitig vor deren Ablauf erneut unter Berücksichtigung einer dann aktuellen Bedarfsermittlung und WU betrachten wird.

7.4.4 Gesamtbetrachtung aller Maßnahmen

Das Gesamtvolumen der o. a. Maßnahmen betrug insgesamt rd. 116 Mio. €.

Hierzu hat der LRH festgestellt, dass es insbesondere an einer WU, die die Zusammenhänge aller drei Maßnahmen berücksichtigt, fehlte. Bei einem beabsichtigten Ausgabevolumen in dieser Größenordnung ist eine auf einer soliden Datengrundlage beruhende Begründung im Sinne einer Gesamt-WU, die die gegenseitigen Abhängigkeiten der Maßnahmen untersucht, erforderlich.

Der LRH hat demzufolge u. a. darum gebeten,

- zunächst die künftig benötigten Kapazitäten beim IdF valide und nachvollziehbar zu ermitteln und festzulegen sowie
- eine umfassende WU unter Berücksichtigung der o. a. Punkte durchzuführen.

In seiner Stellungnahme vom 10.02.2022 vertrat das IM zum Themenfeld WU die fachliche Auffassung, den Projektständen entsprechend jeweils angemessene (Einzel-)WU vorgenommen zu haben.

Der LRH forderte in seiner Folgeentscheidung vom 05.05.2022 gegenüber dem IM nochmals ausdrücklich eine Gesamt-WU, die eine gegenseitige Abhängigkeit der drei Bau- und Erweiterungsmaßnahmen berücksichtigt. Diese Gesamt-WU kann nunmehr im Rahmen der wirtschaftlichen Betrachtung des zweiten Standortes, die ausweislich der Ausführungen des IM noch vollkommen ergebnisoffen sei, erfolgen.

7.5 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts mit Mängeln behaftet

Im Rahmen der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung hat der LRH Versäumnisse hinsichtlich des Kantinenbetriebes, bei der Anmietung von Immobilien und des Betriebes eines Blockheizkraftwerks (BHKW) festgestellt.

7.5.1 Kantine

Die selbstbewirtschaftete Kantine wurde mit eigenem Personal (ca. zehn Vollzeit-äquivalente) betrieben. Eine Unternehmensberatung hatte bereits 2014 die Erarbeitung einer Leistungsbeschreibung bzw. die Ausschreibung der Kantinenleistungen empfohlen.¹⁷⁸ Die Preise für „Gäste“ waren seit 2014 nicht mehr angepasst worden.

¹⁷⁸ Siehe Gutachten zur Neuausrichtung des Instituts der Feuerwehr NRW vom 14.12.2014 (Drs. 16/10603); S. 115.

Der LRH hat beanstandet, dass zu dem Betrieb der Kantine im IdF und deren Führung in Eigenregie bisher keine WU erfolgt ist. Er hat gebeten, eine WU zu dem Betrieb der Kantine unter Beachtung des § 7 LHO vorzunehmen. Für den Fall, dass die Kantine nach dem Ergebnis der WU in Eigenbetrieb weiterbetrieben werden sollte, hat der LRH gefordert, in regelmäßigen Abständen die Kosten für die Verpflegung der „Gäste“ zu ermitteln und in Rechnung zu stellen.

Das IM erwiderte mit Stellungnahme vom 10.02.2022 hinsichtlich der Kantine, zeitnah eine WU unter Beachtung des § 7 LHO durchzuführen. In dieser solle auch die geplante Kapazitätserweiterung und bauliche Entwicklung am Standort Münster miteinbezogen werden. Es sagte zu, auf Grundlage dieser WU die Deckung der Verpflegungskosten für „Gäste“ neu festzulegen und in regelmäßigen Abständen auf der Basis von aktuellen Daten zu überprüfen.

Der LRH begrüßte in seiner Folgeentscheidung vom 05.05.2022 die gemachten Zusagen, insbesondere, dass hinsichtlich der Kantine kurzfristig eine WU erstellt werde.

7.5.2 Anmietungen in Münster-Wolbeck

Das IdF hatte 2019/2020 in Münster-Wolbeck rd. 1.270 m² zusätzliche Büro- und Lagerflächen mit einer Vertragslaufzeit von bis zu fünf Jahren und zusätzlichen Verlängerungsoptionen angemietet. Dadurch ging das Institut Zahlungsverpflichtungen von mindestens 0,74 Mio. € ein. Hierfür standen bis 2021 weder Haushaltsmittel zur Verfügung noch waren Verpflichtungsermächtigungen (VE) ausgewiesen. Das IdF berief sich darauf, dass es sich um ein „Geschäft der laufenden Verwaltung“ handele.

Dem konnte der LRH nicht folgen, da es sich hierbei weder um eine übliche noch regelmäßig wiederkehrende Tätigkeit des IdF handelte und zudem nicht feststand, dass Haushaltsmittel in künftigen Jahren verfügbar sein würden. Er hat um Zusage gebeten, künftig ein rechtskonformes Vorgehen sicherzustellen. Gerade in Anbetracht der anstehenden Baumaßnahmen beim IdF wurde gebeten, vor deren Fortführung die Notwendigkeit der Mietverhältnisse unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen.

Zu den Anmietungen in Münster-Wolbeck räumte das IM mit Stellungnahme vom 10.02.2022 ein, dass derartige Verpflichtungen nur eingegangen werden dürften, wenn entsprechende VE hierzu vorlägen. Auch werde nunmehr die Auffassung des LRH geteilt, dass ein „Geschäft der laufenden Verwaltung“ nicht gegeben gewesen sei. Zukünftig würden die rechtlichen Anforderungen beachtet. Ebenso werde vor Ablauf der Verlängerung der Mietverträge geprüft, ob eine Fortführung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich sei.

Der LRH nahm die Zusage, vor Ablauf der Verlängerung der Mietverträge in Münster-Wolbeck zu prüfen, ob eine Fortführung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich sei, in seiner Folgeentscheidung vom 05.05.2022 zur Kenntnis. Ebenso begrüßte er die Zusage, dass zukünftig Verträge beim IdF erst abgeschlossen werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen.

7.5.3 Blockheizkraftwerk

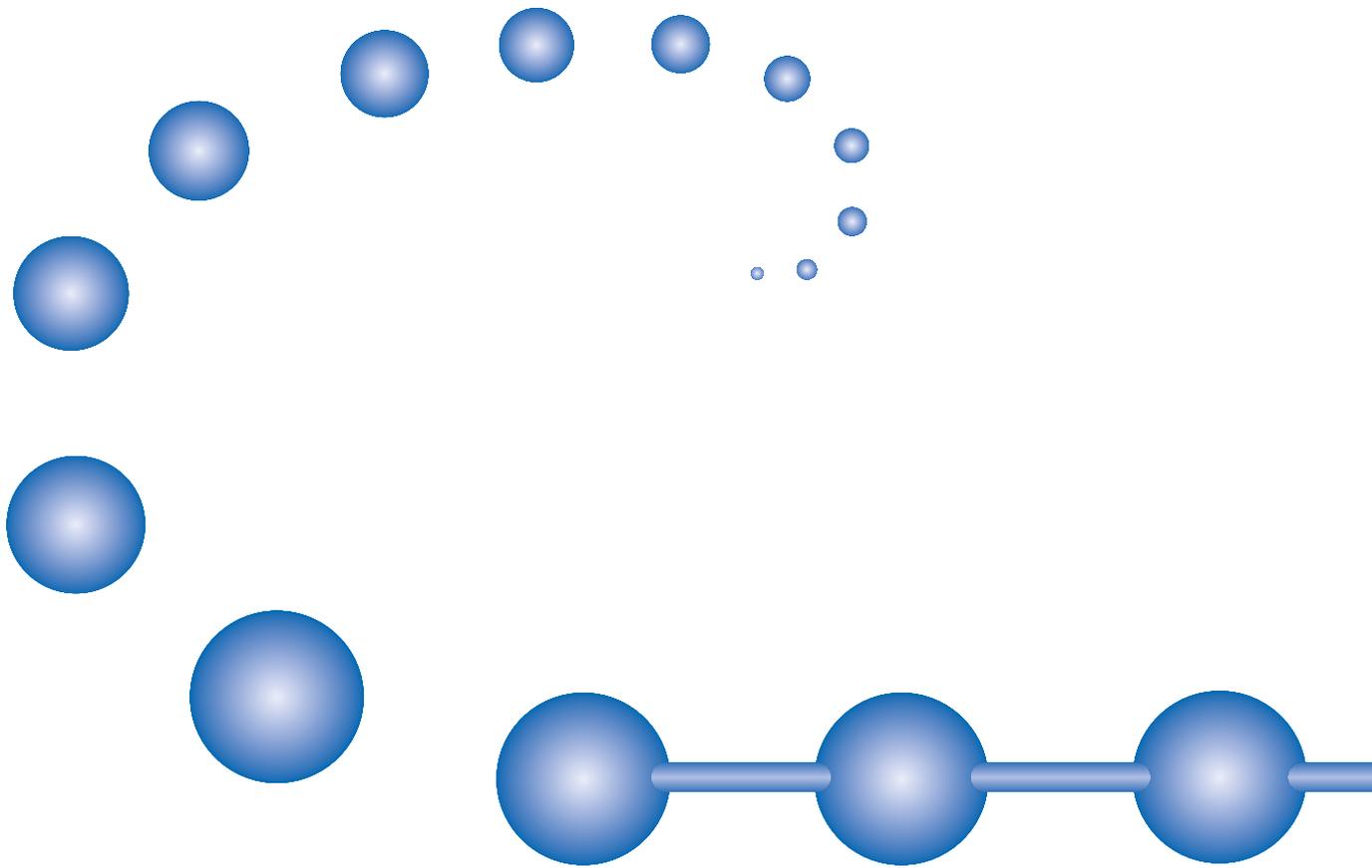
Die Bezirksregierung Münster hatte 2011 die Genehmigung für den Neubau eines Lehrsaalgebäudes beim IdF unter der Voraussetzung erteilt, dass hierfür ein BHKW errichtet wird, das 50 % der Wärmeenergie des Neubaus abdeckt. Mit einer in 2013 zwischen dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) und dem IdF geschlossenen Vereinbarung wurde der BLB NRW mit der Planungs- und Bauüberwachungsleistung sowie der Projektsteuerungsleistung des Neubaus beauftragt. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hinsichtlich der Kosten für den Betrieb des BHKW und Versorgungsalternativen wurden nach Auskunft des IdF nicht angestellt. Das BHKW wurde zwar bis 2016 fertiggestellt, jedoch bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen in 2021 nicht in Betrieb genommen. Das Investitionsvolumen für das BHKW betrug rd. 182.000 €. Als Grund für die ausgebliebene Inbetriebnahme wurden gravierende Schwierigkeiten in der Programmierung genannt. Aus Sicht des IdF wäre eine Inbetriebnahme unwirtschaftlich. Belegende Unterlagen wurden hierzu nicht vorgelegt.

Ausgaben dürfen nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§ 34 Abs. 2 LHO). Das BHKW ist auch nach sechs Jahren noch nicht angeschlossen und die bislang unterlassene Inbetriebnahme des BHKW hat Strom- und Heizkosten zur Folge, da das Lehrsaalgebäude bislang lediglich konventionell beheizt und mit Strom versorgt wurde. Da derzeit nicht ersichtlich ist, wann das BHKW in Betrieb genommen werden soll, hält dieser Zustand an.

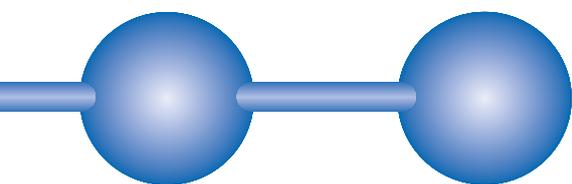
Das IM teilte in seiner Stellungnahme vom 10.02.2022 zum BHKW mit, es werde nicht in Abrede gestellt, dass die Voraussetzung im Genehmigungsbescheid – Nutzung eines BHKW – nicht erfüllt worden sei. Im Hinblick auf die geplante Kapazitätserweiterung und bauliche Entwicklung sei die Fläche, auf der sich aktuell das BHKW befinde, zukünftig anderweitig verplant. Das BHKW bedürfe somit in absehbarer Zeit einer baulichen Verlagerung. Aktuell werde die Sach- und Aktenlage hierzu aufgearbeitet. Das IM werde hierzu unaufgefordert berichten.

Nach Auffassung des LRH wurde bisher vom IM inhaltlich noch nicht fundiert zu dem BHKW Stellung genommen. In Bezug auf eine Verlagerung wies der LRH mit Folgeentscheidung vom 05.05.2022 darauf hin, dass eine solche aus wirtschaftlichen Gründen nur in Betracht gezogen werden soll, wenn das BHKW danach in Betrieb genommen wird. Der LRH sieht dem angekündigten weiteren Bericht des IM zu dieser Prüfungsmitteilung entgegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium der Justiz (Epl. 04)



8 „Justiz-Auktion“: Eine Online-Versteigerungsplattform mit undurchsichtiger Organisations- und Kostenstruktur



Der Landesrechnungshof hat das Projekt „Justiz-Auktion – die Online-Versteigerungsplattform der Justiz in Deutschland und Österreich“ untersucht. Die Justiz-Auktion wird von den Bundesländern sowie zwei österreichischen Bundesministerien getragen und finanziert. Das hiesige Ministerium der Justiz betreibt die Versteigerungsplattform.

Die 2006 in Betrieb genommene Justiz-Auktion wurde zuletzt von zehn Stellen innerhalb und außerhalb der Justizverwaltung betreut. Hierfür gab es keine klare Aufgabenbeschreibung und Zuständigkeitsregelung. Die Projektstruktur war undurchsichtig und ihre Dokumentation entsprach nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Aktenführung.

Das Ministerium der Justiz hatte keinen Überblick über die Kosten der Justiz-Auktion. Die vom Landesrechnungshof festgestellten Projektkosten überstiegen deutlich die Kostenannahmen des Ministeriums.

Die Kosten der Justiz-Auktion wurden auf die an ihr beteiligten Länder auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung umgelegt. Diese Vereinbarung war so gefasst, dass nur ein Bruchteil der in Nordrhein-Westfalen angefallenen Kosten von den übrigen Beteiligten zu tragen war.

Das Ministerium hat die festgestellten Defizite eingeräumt. Es werde sicherstellen, dass fortan festgehalten wird, welche Arbeitseinheit für welche Aufgabe konkret zuständig ist und wer folglich die entsprechenden Unterlagen für die zugewiesenen Aufgaben zu den dortigen Akten zu nehmen hat. Ferner würden sämtliche bei der Justiz-Auktion in Nordrhein-Westfalen anfallenden Kosten ab diesem Jahr im Ministerium zusammengeführt und aufgelistet. Schließlich hat das Ministerium den Entwurf einer neuen Verwaltungsvereinbarung vorgelegt, die einen größeren Anteil der übrigen Beteiligten an den Kosten der Justiz-Auktion vorsieht.

8.1 Ausgangslage

In der „Justiz-Auktion – die Online-Versteigerungsplattform der Justiz in Deutschland und Österreich“ (www.justiz-auktion.de) werden Gegenstände versteigert, die entweder gepfändet, beschlagnahmt, eingezogen oder ausgesondert worden sind. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um Elektronikartikel, Fahrzeuge, Schmuck, Bekleidung, Sport- und Freizeitartikel sowie Werkzeuge und Maschinen.

Die Internetversteigerung soll den Vorteil einer erheblichen Verfahrensvereinfachung bieten. Die mit der Bereitstellung und Betreuung der Versteigerungsplattform verbundenen Personal- und Investitionskosten sollten nach der Gesetzesbegründung mittelfristig niedriger sein als die Kosten, die mit der Abhaltung öffentlicher Präsenzversteigerungen der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher verbunden sind.

An der Justiz-Auktion sind sämtliche Bundesländer und zwei österreichische Bundesministerien beteiligt. Das Ministerium der Justiz (JM) betreibt die Justiz-Auktion seit September 2006. Im Jahr 2020 wurden hierüber 9.975 Auktionen mit einem Umsatz von insgesamt rd. 5,8 Mio. € abgewickelt.

8.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Projekt Justiz-Auktion insbesondere im Hinblick auf dessen Entwicklung und Finanzierung untersucht.

8.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

8.3.1 Projektstruktur

Die Justiz-Auktion ist organisatorisch dem JM zugeordnet. Es hat die Rechts- und Fachaufsicht über die Justiz-Auktion. Innerhalb des JM sind hierfür das Ministerbüro 4 sowie das Referat IT 3 zuständig.

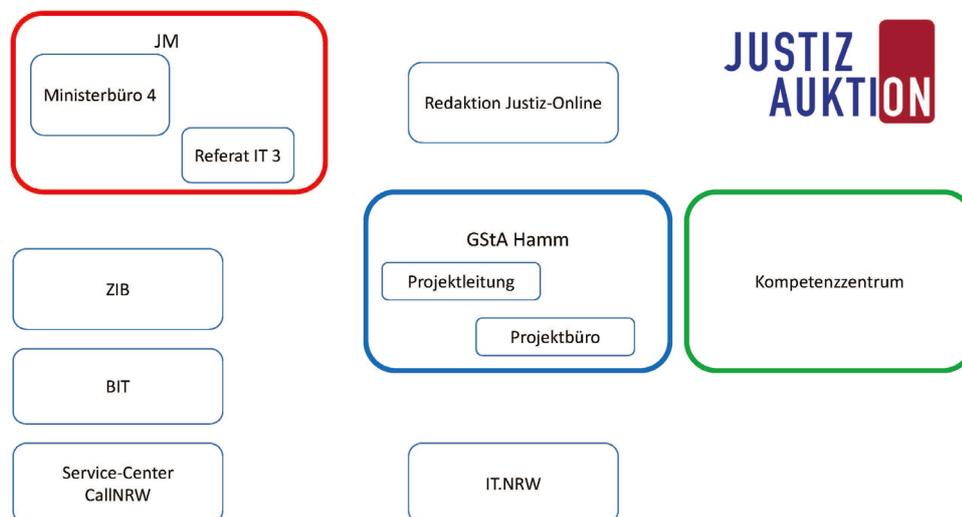
Die operative Leitung hat das Projektbüro der Justiz-Auktion übernommen, welches bei der Generalstaatsanwaltschaft (GStA) in Hamm angesiedelt ist. Die dortige Projektleitung ist in erster Linie für rechtliche und strategische Fragestellungen zuständig.

Die Erstellung von Statistiken und der technische Betrieb sowie die Klärung von hiermit in Zusammenhang stehenden Anliegen der Nutzerinnen und Nutzer werden durch ein Kompetenzzentrum mit Sitz bei der GStA Hamm wahrgenommen. Mit dem Webhosting wurde der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) beauftragt.

Daneben sind folgende Stellen mit der Durchführung der Justiz-Auktion betraut:

- Beratungstelefon Informationstechnik (BIT),
- Redaktion Justiz-Online beim Oberlandesgericht Düsseldorf,
- ServiceCenter CallNRW in der Staatskanzlei,
- Zentrale IT-Beschaffungsstelle (ZIB) beim Oberlandesgericht Köln.

Die festgestellte Projektstruktur der Justiz-Auktion gibt folgendes Schaubild wieder:



Der LRH konnte weder die genauen Aufgaben der an der Justiz-Auktion beteiligten Stellen erfassen, noch die Steuerung und Kontrolle des Projekts erkennen. Ursächlich hierfür war zum einen das Fehlen einer Zuständigkeitsregelung und konkreter Aufgabenbeschreibungen. Zum anderen entsprach die Aktenführung der für das Projekt verantwortlichen Stellen in der Justizverwaltung nicht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung. Hierzu hat der LRH darauf hingewiesen, dass erst ordnungsgemäß geführte Akten das Verwaltungshandeln in seinen Entscheidungsabläufen einschließlich der personalen Verantwortlichkeit dokumentieren. Der LRH hat das JM aufgefordert, die Strukturen des Projekts eindeutig festzulegen und entsprechende Zuständigkeitsregelungen zu erlassen.

8.3.2 Kosten

Das Projekt Justiz-Auktion verursacht Personalkosten, Kosten für den Betrieb und die Pflege der IT-Landschaft sowie sonstige Projektkosten. Der LRH hatte das JM gebeten, eine Übersicht über diese Kosten zur Verfügung zu stellen. Diese konnte das JM jedoch nicht vorlegen.

8.3.2.1 Personalkosten

Nach Angaben des JM sind für die Justiz-Auktion lediglich die Kosten für eine Stelle im Projektbüro (Entgeltgruppe 9 mit Zulage) entstanden. Für 2020 hätten diese Personalkosten rd. 55.000 € betragen.

Der LRH hat festgestellt, dass wesentlich mehr Personal bei der Durchführung der Justiz-Auktion zum Einsatz kam. So wurde die Leitung des Kompetenzzentrums durch einen Staatsanwalt und die Sachbearbeitung im Projektbüro von einem Beam-

ten der Laufbahngruppe 2.1 jeweils mit einem Anteil ihrer Arbeitskraft wahrgenommen. Zusätzlich waren zwei Justizbeschäftigte mit je einem halben Arbeitskraftanteil im Projektbüro tätig. Da jedoch für alle Bereiche keine konkreten Arbeitskraftanteile ausgewiesen worden waren, konnte der LRH keine konkrete Berechnung der tatsächlich angefallenen Personalkosten vornehmen. Er hat das JM deshalb um Konkretisierung des mit der Justiz-Auktion verbundenen Personaleinsatzes gebeten.

8.3.2.2 Kosten für den Betrieb und die Pflege der IT-Landschaft

Die Kosten für den Betrieb und die Entwicklung der Justiz-Auktion werden dem JM von IT.NRW in Rechnung gestellt. Nach Angaben des JM sind sie in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, von rd. 130.000 € in 2017 auf rd. 238.000 € in 2020. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH wurde eine weitere Steigerung dieser Kosten auf 300.000 € für 2021 erwartet. Gründe hierfür seien eine neue Systemarchitektur sowie der Rechenzentrumsbetrieb, wodurch IT.NRW nunmehr zwei Mitarbeiter für den Betrieb und die Entwicklung der Justiz-Auktion bereitzustellen habe.

8.3.2.3 Sonstige Projektkosten

Nach den Feststellungen des LRH fielen für die beim ServiceCenter CallNRW eingerichtete Hotline Justiz-Auktion jährliche Kosten i. H. v. 5.000 € an.

Der LRH hat das JM um Mitteilung weiterer sonstiger Projektkosten für die Justiz-Auktion gebeten, etwa für die IT-Ausstattung, die Teilnahme an Projekt- und Anwenderkreissitzungen sowie für die öffentliche Präsentation der Justiz-Auktion, z. B. auf dem jährlichen „EDV-Gerichtstag“. Das JM konnte hierzu keine Angaben machen und verwies den LRH auf das Projektbüro Justiz-Auktion. Dort konnte dem LRH jedoch auch keine Übersicht über derartige Kosten vorgelegt werden. Die durch das Projektbüro zur Verfügung gestellten Akten belegten zwar, dass weitere Kosten für die Justiz-Auktion entstanden waren. Ein vollständiger Überblick über deren genaue Höhe konnte so jedoch nicht gewonnen werden.

Im Ergebnis hat das JM keinen Überblick über die Gesamtkosten des Projekts Justiz-Auktion. Die Projektkosten übersteigen in jedem Fall die vom JM mitgeteilten Beträge. Der LRH hat das JM daher gebeten, diese Kosten künftig transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

8.3.3 Umlegung der Kosten der Justiz-Auktion

Das JM hat mit den Beteiligten eine Verwaltungsvereinbarung über die Teilnahme an der Justiz-Auktion geschlossen. Danach trägt NRW die Kosten, die im Rahmen des Webhostings und der technischen Entwicklung anfallen. Die übrigen Beteiligten tragen die Personalkosten für die Stelle im Projektbüro und die Kosten für die Bereitstellung der Hotline. Die Verteilung dieser Kosten orientiert sich an dem Königsteiner Schlüssel¹⁷⁹. Der Anteil Österreichs wurde auf 12,5 % festgelegt.

179 Im Königsteiner Schlüssel ist festgelegt, wie die einzelnen Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen zu beteiligen sind. Der Anteil, den ein Land tragen muss, richtet sich zu zwei Dritteln nach dem Steueraufkommen und zu einem Drittel nach der Bevölkerungszahl. Der Schlüssel wird von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz jährlich neu berechnet.

Aufgrund dieser Vereinbarung wurde NRW 2020 ein Betrag von insgesamt rd. 53.000 € von den übrigen Beteiligten an dem Projekt Justiz-Auktion erstattet. Dies entspricht etwa einem Fünftel der Kosten, die dem JM 2020 allein von IT.NRW für das Projekt in Rechnung gestellt wurden.

Das JM hat dem LRH während der örtlichen Erhebungen mitgeteilt, dass ab dem Jahr 2021 sämtliche Kosten nach einem modifizierten Königsteiner Schlüssel aufgeteilt und den teilnehmenden Ländern in Rechnung gestellt werden sollen. Der LRH hat das JM um Vorlage der neuen Verwaltungsvereinbarung gebeten.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, das Projekt Justiz-Auktion werde von verschiedenen Arbeitseinheiten in der Staatskanzlei, im JM, in den Geschäftsbereichen der GStA Hamm, der Oberlandesgerichte Düsseldorf und Köln sowie von IT.NRW koordiniert, betreut und gesteuert. Es bestätigte, dass es keine umfassende Verschriftlichung der Zuteilung von Aufgaben gegeben habe. Nach Angaben des JM dürfe dies darin begründet sein, dass die Strukturen nach und nach mit der Ausweitung der Justiz-Auktion gewachsen seien. Das JM hat zugesagt, dass fortan festgehalten werde, welche Arbeitseinheit für welche Aufgabe konkret zuständig ist und wer folglich die entsprechenden Unterlagen für die zugewiesenen Aufgaben zu den dortigen Akten zu nehmen hat. Hierzu werde vom JM eine Arbeitsgruppe mit den umfassten Arbeitseinheiten eingerichtet und eine Geschäftsordnung erlassen.

Ferner hat das JM den Personaleinsatz für die Justiz-Auktion in den benannten Arbeitseinheiten dargelegt.

Bezüglich der Kosten des Projekts hat das JM zugesagt, dass „ab diesem Jahr sämtliche bei der Justiz-Auktion – außerhalb der Landesjustizverwaltungen der übrigen Länder und Österreichs – anfallenden Kosten im JM in einem separaten Vorgang zusammengeführt und aufgelistet werden.“

Im Hinblick auf die Umlegung der Projektkosten hat das JM eine neue, bereits abgestimmte Verwaltungsvereinbarung vorgelegt und mitgeteilt, dass diese sich im Umlaufverfahren zur Unterzeichnung befinde. Darin ist ausgeführt, dass die Kosten für die technische Bereitstellung, Weiterentwicklung und Pflege der Justiz-Auktion sowie die Personalkosten für den Betrieb des Projektbüros – zuzüglich anfallender Umsatzsteuer im Falle der Feststellung einer Umsatzsteuerbarkeit einzelner oder aller erbrachten Leistungen – die an der Justiz-Auktion beteiligten Länder sowie Österreich tragen.

8.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat die gemeinsam geteilte Sicht auf die Bedeutung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung begrüßt und das Einräumen von Defiziten im Hinblick auf die Feststellungen zur Projektstruktur zur Kenntnis genommen. Er sieht der Übersendung der Geschäftsordnung sowie eines Berichts über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe entgegen.

Ferner hat der LRH die Konkretisierung der auf das Projekt Justiz-Auktion entfallenden operativen Arbeitskraftanteile bei verschiedenen Stellen innerhalb der Landesverwaltung zur Kenntnis genommen, ebenso wie die Zusage des JM, die hiesigen Kosten des Projekts künftig zusammenzuführen und aufzulisten. Der LRH hat den Entwurf der neuen Verwaltungsvereinbarung begrüßt und das JM gebeten, ihm diese nach Abschluss des Umlaufverfahrens zu übersenden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

9 Justizvollzugsmodernisierungsprogramm: Keine Gesamtstrategie und keine auskömmliche Finanzierung



Anlass für die Auflegung des Justizvollzugsmodernisierungsprogramms im Juni 2014 war der unzureichende bauliche Zustand vieler Justizvollzugsanstalten sowie die erforderliche Anpassung an geltende bauliche und technische Standards im Justizvollzug.

Dem Justizvollzugsmodernisierungsprogramm lag keine Übersicht über den Zustand aller Einrichtungen des Justizvollzugs zugrunde. Die Beteiligten haben bis heute keine verbindliche Gesamtstrategie zur Modernisierung des Justizvollzugs des Landes vereinbart. Damit geht das Risiko einher, dass mit der Modernisierung nicht dort begonnen wird, wo der dringlichste Bedarf besteht.

Auch waren zum Zeitpunkt der Einrichtung des Justizvollzugsmodernisierungsprogramms die voraussichtlichen Kosten nur unzureichend ermittelt worden. Eine auskömmliche Finanzierung der Baumaßnahmen war nicht sichergestellt.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen benötigt zusätzliches Personal in den zuständigen Fachabteilungen für die zeitgerechte Umsetzung der Justizvollzugsmodernisierung im Land.

Zur Beschleunigung der Modernisierung der Justizvollzugseinrichtungen mit dem Ziel einer deutlichen Kostensenkung ist der Neubau mindestens einer weiteren Justizvollzugsanstalt in Betracht zu ziehen.

9.1 Ausgangslage

Am 03.06.2014 legte die Landesregierung das Justizvollzugsmodernisierungsprogramm (JVMoP) auf. Anlass war der festgestellte unzureichende bauliche Zustand vieler Justizvollzugsanstalten (JVAen) des Landes sowie die erforderliche Anpassung an geltende Standards im Justizvollzug (JV). Das Programm umfasste in Bezug auf den dringendsten Sanierungsbedarf vier Maßnahmen. Mit der Modernisierung bzw. dem Neubau von insgesamt 2.748 Haftplätzen an den Standorten Iserlohn, Münster, Köln und Willich I sollten auch kostenmindernde Standardisierungen im baulichen Bereich (Musterplanung) erreicht und Organisationsstrukturen im JV – u. a. durch die Aufgabe von drei kleineren Standorten mit 168 Haftplätzen – optimiert werden. Jedoch war bereits 2014 bekannt, dass deutlich mehr JVAen instandhaltungsbedürftig waren, als vom JVMoP umfasst. Demnach bestand an 19 von 43 Standorten hoher Sanierungsbedarf, insgesamt genügten rd. 8.000 Haftplätze den Anforderungen nicht. Die im Jahr 2014 angegangenen Maßnahmen sind bis heute noch nicht abgeschlossen. Nach gegenwärtigem Stand wird die letzte der vier Baumaßnahmen in Köln erst Mitte 2035 fertiggestellt sein.

Die voraussichtlichen Gesamtbaukosten für die vier Maßnahmen wurden 2014 mit 787 Mio. € ermittelt. Aufgrund von Kostensteigerungen im Bausektor erhöhte die Landesregierung im Oktober 2018 die verfügbaren Finanzmittel um weitere 906 Mio. € auf nunmehr insgesamt 1,693 Mrd. €. Die Refinanzierung des Programms erfolgte durch das Ministerium der Justiz (JM) als Nutzer und Mieter der JVAen im Wege erhöhter Mietzahlungen mit 60 %. Die verbleibenden 40 % waren durch den Bau- und

Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) als Eigentümer und Vermieter aus eigenen Mitteln aufzubringen.

Des Weiteren sieht der Haushalt 2022 für den Geschäftsbereich des JM im Rahmen eines zusätzlichen Programms der Landesregierung zur Modernisierung der Landesliegenschaften eine neue Verpflichtungsermächtigung für Baumaßnahmen im JV i. H. v. 1,1 Mrd. € vor.¹⁸⁰ Damit sollen die dringendsten, über das JVMoP hinausgehenden mietfinanzierten Baumaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des JV finanziert werden.

9.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln das JVMoP und andere Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen der JVAen geprüft. Mit der Prüfung verfolgte der LRH das Ziel, noch im laufenden Umsetzungsprozess allgemeine Erkenntnisse über das JVMoP zu gewinnen, um daraus Empfehlungen für die anstehende landesweite Modernisierung der JVAen geben zu können. Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 23.12.2021 dem JM als Nutzer und Mieter der Einrichtungen des JV, dem BLB NRW als Eigentümer und Vermieter der JVAen sowie dem Ministerium der Finanzen (FM) als Aufsicht über den BLB NRW und als für die Aufstellung des Landshaushalts verantwortlichem Ressort übersandt. Auf die Stellungnahmen des FM vom 23.03.2022, des BLB NRW vom 31.03.2022 und des JM vom 04.04.2022 hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 19.04.2022 geantwortet.

9.3 Wesentliche Feststellungen

9.3.1 Fehlende Übersicht und keine Gesamtstrategie zur Modernisierung der Justizvollzugseinrichtungen des Landes

Der LRH hat festgestellt, dass bis in das Jahr 2018 den verantwortlichen Akteuren (JM, FM und BLB NRW) keine belastbaren und umfassenden Erkenntnisse über den baulichen Zustand aller Einrichtungen des JV des Landes vorlagen.

Der BLB NRW führte in 2008 zwar eine tabellarische Maßnahmenübersicht über den baulichen und technischen Zustand seines JVA-Portfolios. Diese Maßnahmenübersicht ist in den Folgejahren jedoch weder vertieft noch fortgeführt worden. Erst im Januar 2015 hielt das JM im Zuge der Einführung eines Belegungsmanagements zur Ermittlung von Ausweichkapazitäten bei anderen JVAen eine Untersuchung aller JVAen des Landes nach baulichen Aspekten für notwendig. Ziel der umfassenden Ist-Analyse sollte die Erstellung einer Prioritätenliste sein, um anstehende Sanierungsmaßnahmen nach wirtschaftlichen und vollzugsfachlichen Kriterien bewusst steuern zu können. Für diese Ist-Analyse war der BLB NRW lediglich zur Lieferung von Daten in der Lage, denen die Einschätzungen der jeweiligen Objektmanagerinnen und Objektmanager zugrunde lagen. Nach diesen Erfahrungen gelangte das JM im Mai 2015 zu der Auffassung, dass bei dem BLB NRW keine Fachabteilung und keine Person einen Überblick über die baulichen Zustände der JVAen des Landes

¹⁸⁰ Haushaltsplan 2022, Einzelplan 04 (Justiz) zu Kapitel 04 410 Titel 518 04, S. 242.

und die verbauten technischen Komponenten habe. Im Dezember 2015 schränkte der BLB NRW seine Angaben gegenüber dem JM weiter ein, indem er ausdrücklich feststellte, dass sich die Einschätzung der Objektmanagerinnen und Objektmanager nur auf die erkannten Risiken beziehe und keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erhebe. In den JVAen seien wegen des Alters und des Baustands erhebliche Risiken zu erwarten, ohne dass sich betroffene Gebäude oder zu erwartende Zeitpunkte näher konkretisieren ließen. Die Justiz müsse nach Einschätzung des BLB NRW ohnehin damit rechnen, dass auch in den nächsten Jahren immer wieder neue, konkrete Grundsanierungsbedarfe an der Gebäudesubstanz mit erheblichem Finanzierungsaufwand zutage treten würden.

Erst im Dezember 2017 hatte der BLB NRW auf weiteres Drängen des JM belastbare Erkenntnisse über den Zustand der JVAen des Landes ermittelt. Diese Ergebnisse wurden in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen JM und BLB NRW weiterentwickelt und bildeten im Februar 2019 die Grundlage für einen ersten Entwurf einer umfassenden Portfoliostrategie für alle Einrichtungen des JV des Landes. Diese sah als erste Stufe ein bauliches Sofortprogramm zur Vermeidung weiterer Ausfälle von Haftplätzen vor. Die zweite Stufe umfasste mittelfristig die Erweiterung bestehender Einrichtungen zur Schaffung von ersatzweisen Haftplätzen im Bestand sowie die Verdichtung und „Revitalisierung“ von vorhandenen Haftplätzen. Als letzte und dritte Stufe in der Portfoliostrategie war langfristig der Neubau von mindestens einer JVA geplant. Der BLB NRW zeigte sich davon überzeugt, dass die Effizienz und die Schnelligkeit der mittelfristig notwendigen Instandsetzungen nur durch Neubauflächen nach der dritten Stufe der Portfoliostrategie zu erzielen seien. Eine verbindliche Endfassung der im Entwurf vorliegenden Portfoliostrategie und eine entsprechende Umsetzung stehen jedoch weiterhin aus.

Tatsächlich hat sich mit der bereits in 2016 notwendig gewordenen Teilschließung der JVA Münster und der zusätzlich zum JVMoP kurzfristig notwendig gewordenen dringlichen Sanierung der JVA Wuppertal-Vohwinkel gezeigt, dass die Justiz ohne eine belastbare Gesamtstrategie für alle JVAen des Landes jederzeit mit erheblichen Grundsanierungsbedarfen wird rechnen müssen. Nur wenn alle Instandhaltungsbedarfe in eine Gesamtstrategie einfließen, kann das Risiko kurzfristig auftretender Instandhaltungsbedarfe reduziert werden.

Der BLB NRW hat gegenüber dem LRH im Rahmen der Prüfung angegeben, die Instandhaltungsbedarfe im Einzelnen aus verschiedenen Datenbanken heraus erkannt zu haben, eine Gesamtstrategie zum Abbau des Sanierungsstaus habe es aber nicht gegeben.

Der LRH hat danach festgestellt, dass weder das JM noch der BLB NRW eine verbindliche Gesamtstrategie zur Sanierung und Modernisierung der JVAen entwickelt hatten. Die Akteure haben über sieben Jahre nach Aufsetzung des JVMoP immer noch nicht die Grundlage für eine systematische Sanierung der JVAen des Landes gelegt.

Vor dem Hintergrund der in den Haushalt 2022 eingestellten zusätzlichen Mittel i. H. v. 1,1 Mrd. € hat der LRH die Erarbeitung einer verbindlichen Gesamtstrategie für alle JVAen des Landes, unter Einbezug der Maßnahmen des JVMoP, als vordringlich angesehen. Für die Entwicklung der Gesamtstrategie hat der LRH empfohlen, die möglichen unterschiedlichen Szenarien als Varianten abzubilden, monetär zu bewerten und damit die Strategie zu begründen.

In diesem Zusammenhang hat der LRH auch die Beseitigung bestehender Defizite und schon seit vielen Jahren bekannter struktureller Ursachen für den schlechten Zustand der JVAen des Landes angeregt. So ist der BLB NRW nach der Übernahme des Immobilienbestandes im JV bei seiner Gründung 2001 der ihm obliegenden Pflicht zur Instandhaltung und Sanierung dieser Einrichtungen nicht in hinreichendem Umfang nachgekommen. Dieser Umstand wurde vom BLB NRW u. a. mit kurzen Restlaufzeiten der befristeten bzw. kündbaren Mietverträge und der damit einhergehenden fehlenden Planungssicherheit sowie den nicht auskömmlichen Mieten für den übernommenen Altbestand begründet. Der LRH hat festgestellt, dass die mietvertraglichen Regelungen für die Einrichtungen des JV mit einer kurzen Vertragslaufzeit nicht den tatsächlichen Bedürfnissen von Vermieter BLB NRW und auch Mieter JM entsprechen. Daher hat er eine Überarbeitung der Mietverträge angeregt. Darüber hinaus hat der LRH für die Zukunft die mietvertragliche Festlegung verbindlicher Reinvestitionsquoten empfohlen.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass eine landesübergreifende Gesamtstrategie und die entsprechende Refinanzierung über den Haushalt gefehlt haben. Erst mit der Einrichtung des Geschäftsbereichs JV in 2017 in der BLB NRW-Zentrale und dem neuen Konzept zur Durchführung von Portfoliokonferenzen sei die Gesamtbetrachtung des Teil-Portfolios der JVAen niederlassungsübergreifend in den Fokus genommen worden. Intern sieht sich der BLB NRW vorbereitet, gemeinsam mit dem JM die erforderlichen Entscheidungen zu treffen, um die adäquate bauliche Unterbringung des JV sicherzustellen.

Das JM hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, die vorhandenen Defizite in der Gebäudeunterhaltung regelmäßig und nachdrücklich gegenüber dem FM sowie dem BLB NRW auf allen Ebenen kommuniziert zu haben. Auch habe die Justiz gegenüber dem für die Verwaltung der Liegenschaften zuständigen BLB NRW einen Überblick über den Zustand aller Einrichtungen stets mit Nachdruck eingefordert. In Portfoliokonferenzen würden zwischen dem BLB NRW und dem JM Bedarfs- und Szenariopläne für das Portfolio gemeinsam festgelegt und Entscheidungen über zu realisierende Projekte getroffen. Sofortmaßnahmen, die der BLB NRW in der Wahrnehmung seiner Eigentümerverpflichtung zu erfüllen habe, seien bereits abgegrenzt worden. Zusätzlich sieht das JM die Entwicklung einer Strategie in Bezug auf weitere, mittel- und langfristig vorgesehene bauliche Maßnahmen durch den BLB NRW als Vermieter angezeigt.

Der LRH hat diese Ausführungen, insbesondere das Zugeständnis der bis 2017 fehlenden Übersicht über den baulichen Zustand der JV-Einrichtungen, zur Kenntnis genommen. Mit seiner Folgeentscheidung hat der LRH noch einmal deutlich gemacht, dass er sowohl den BLB NRW als auch das JM als gleichberechtigte Vertragspartner gemeinsam in der Verpflichtung gesehen hat, für die zeitnahe Erarbeitung einer Übersicht zum baulichen Zustand der JV-Einrichtungen Sorge zu tragen.

Zu der Frage der Erstellung einer umfassenden Gesamtstrategie hat sich für den LRH aus den vorliegenden Stellungnahmen der Eindruck verfestigt, dass beide Akteure (noch) nicht eine gemeinsame Basis für eine offene, partnerschaftliche Zusammenarbeit bei dieser Aufgabe gefunden haben. In seiner Folgeentscheidung hat der LRH daher zum Ausdruck gebracht, dass vor dem Hintergrund künftiger Maßnahmen die Fixierung einer gemeinsamen Gesamtstrategie unverändert und dringend erforderlich ist.

Ferner hat der LRH festgestellt, dass das JM und der BLB NRW in ihren Stellungnahmen zwar Ursachen für den schlechten Zustand der JVAen benannt haben. Eine zukunftsgerichtete Auseinandersetzung mit den festgestellten strukturellen Mängeln und deren Beseitigung ist jedoch nicht erfolgt. In seiner Folgeentscheidung hat der LRH daher die Akteure um Mitteilung gebeten, mit welchen konkreten Maßnahmen die Umsetzung der Instandhaltungsverpflichtung künftig sichergestellt werden soll und wie die von beiden Seiten als notwendig angesehene Anpassung der Mietvertragsmodalitäten nunmehr erfolgen soll.

9.3.2 Keine auskömmliche Finanzierung und unzureichende Kostenermittlung

Der LRH hat festgestellt, dass bei der Auflegung des JVMoP die Ermittlung der voraussichtlichen Programmkosten im Mai 2014 erkennbar ungenau und fehlerhaft und damit absehbar zu niedrig war.

Maßgebliche Bemessungsgrundlage für die Projektkosten des JVMoP bildete eine Schätzung des Aufwands durch den BLB NRW für die Modernisierung von 250.000 € pro Haftplatz. Dieser Betrag ergab sich aus den Kosten pro Haftplatz des Neubaus der JVA Düsseldorf-Ratingen i. H. v. rd. 200.900 €, erhöht um Bauzeitinsen und eine Baupreisindexierung.

Bei dieser Vorgehensweise wurde von den Beteiligten zum einen verkannt, dass die Heranziehung der Baumaßnahme JVA Düsseldorf als Referenz für die Ermittlung der Gesamtkosten der vier anstehenden Maßnahmen ohne zusätzliche, deutliche Korrekturen nicht geeignet war. So liegt bei der JVA Düsseldorf der Anteil der sog. Strafhaft, bei der für die Häftlinge zusätzlich Arbeitsplätze eingerichtet sind, nur bei 40 %. Demgegenüber beträgt der Anteil der Strafhaft mit Arbeitsplätzen bei den vier JVAen, die für das JVMoP ausgewählt sind, zwischen 54 % und 74 %. Bereits in 2013 – vor Auflegung des JVMoP – waren von den Akteuren die erheblichen Auswirkungen eines hohen Anteils an Straf-Haftplätzen (im Unterschied zu Haftplätzen für die Untersuchungshaft) auf die Baukosten des Neubaus einer JVA erkannt worden. Mit der Strafhaft ist eine Arbeitspflicht verbunden. Diese bedingt die kostenintensive Einrichtung verschiedenartiger Arbeitsbetriebe auf dem Gelände einer JVA. Für die Strafhaft wird daher im Gegensatz zur Untersuchungshaft ein Mehr an Flächen und ein Mehr an umbautem und eingerichtetem Raum benötigt. Bei der Kalkulation des JVMoP sind die unterschiedlichen Haftarten ebenso wie weitere Kostenfaktoren – z. B. die örtlichen, sich aus der Lage der JVAen ergebenden Besonderheiten, geänderte gesetzliche Anforderungen an Gebäude¹⁸¹ und eine geänderte Rechtsprechung zum Justizvollzug (Warmwasser im Haftraum¹⁸² u. a.) – nicht angemessen berücksichtigt worden.

Überdies war bekannt, dass der Preis für den Neubau der JVA Düsseldorf unmittelbar nach der Finanzkrise 2008/2009 und damit zu für den BLB NRW optimalen Bedingungen vereinbart worden war. Nachdem sich die Baukonjunktur in den Folgejahren wieder erholt hatte, war bei Auflage des Programms mit erhöhten Kosten zu rechnen. Die gesamte Kalkulation des JVMoP beruhte im Wesentlichen auf dem Pauschalpreis des Generalunternehmers für die JVA Düsseldorf.

181 Zum Beispiel Energieeinsparverordnung (EnEV), Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG), Brandschutz, LED-Technik mit Blitzschutz.

182 Oberlandesgericht Hamm, Beschluss vom 05.01.2016 – 1 Vollz (Ws) 529/15 u. a.

Weiter hat der LRH beanstandet, dass bei der Ermittlung der voraussichtlichen Kosten pro Haftplatz i. H. v. 250.000 € Baupreissteigerungen nicht konsequent durch eine vollständige Indexierung abgebildet worden sind. Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW eine Indexierung von insgesamt rd. 22 % ab dem Fertigstellungsjahr der JVA Düsseldorf hinzugerechnet hat. Bei einer angenommenen Baupreissteigerung von 3,5 % p. a. (das Mittel der letzten 50 Jahre, Benchmark¹⁸³) deckt diese Vorgehensweise aber lediglich eine Steigerung über einen Zeitraum von knapp sechs Jahren ab. Tatsächlich wäre aber unter Berücksichtigung der vorgesehenen Programmdauer, Planungs- und Bauzeiten zum damaligen Zeitpunkt eine Indexierung auf zehn Jahre angemessen gewesen. Demnach errechnet sich die für das JVMoP maßgebliche Bemessungsgrundlage tatsächlich mit rd. 283.000 €, anstatt 250.000 €. Hochgerechnet auf die 2.748 Haftplätze des JVMoP ergibt sich allein durch diesen Aspekt eine Finanzierungslücke i. H. v. rd. 92 Mio. €. Der LRH hat hierzu die fehlende Indexierung auf einen Zuschlag von 100 Mio. € für das „Bauen im Bestand“ addiert und so Fehler allein bei der Indexierung der Referenzkosten i. H. v. insgesamt 123,4 Mio. € offengelegt.

Der LRH hat weiter festgestellt, dass der BLB NRW im Rahmen des JVMoP Bauprojekte fertigstellt, die (intern) bereits zu Beginn der Planung bzw. Durchführung mit einem negativen Endvermögen im dreistelligen Millionenbereich kalkuliert sind, d. h., dass mit der vereinbarten Miete die Investition bei Weitem nicht finanziert werden kann. Offensichtlich führt die Finanzierung durch das JVMoP nicht immer zu auskömmlichen Ergebnissen für den BLB NRW.

Im Detail: Aufgrund eigener Vorgaben im internen Prozess zur Genehmigung von Anträgen auf Planungsfreigabe und Durchführung hatte der BLB NRW in den Jahren 2017 und 2018 für drei Projekte des JVMoP jeweils einen sog. „Vollständigen Finanzplan“ auf Basis der kalkulierten Baukosten ermittelt. Anhand eines Vollständigen Finanzplans wird im BLB NRW die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens bewertet. Die drei Pläne wiesen folgendes Endvermögen aus:

Tabelle

Endvermögen nach dem Vollständigen Finanzplan des BLB NRW aus 2017/2018

JVA	Vorzeichen	Betrag
JVA Münster	minus	321.936.074 €
JVA Willich I	minus	320.409.946 €
JVA Iserlohn	plus	139.555.235 €

Auf Nachfrage des LRH erläuterte der BLB NRW seine Entscheidung aus 2016, für einzelne Baumaßnahmen des JVMoP auf eine auskömmliche Finanzierung zu verzichten, allgemein mit dem übergeordneten Landesinteresse. Der LRH hat indes auch für das JVMoP die Notwendigkeit einer kostendeckenden, auskömmlichen Finanzierung der einzelnen Bauprojekte durch die Vereinbarung einer auskömmlichen Miete als für den BLB NRW zwingend beurteilt.

Zu der vom LRH beanstandeten Ermittlung der Kosten für das JVMoP hat einzig das FM Stellung genommen und dem LRH mitgeteilt, dass die Programmkosten zum damaligen Zeitpunkt unter Berücksichtigung aller bekannten Parameter zuzüglich eines Risikoaufschlages geschätzt worden seien. Die Schätzung habe sich an dem

183 Kalkulatorische Größe des BLB NRW.

damals „einzig Greifbaren“, nämlich an der zuletzt mit dem BLB NRW errichteten JVA zuzüglich eines – ebenfalls „naturgemäß“ geschätzten – Risikoaufschlags orientiert.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme zu der vom LRH kritisierten vollkommen unzureichenden Refinanzierung einzelner Baumaßnahmen des JVMoP erläutert, dass er nach Abwägung verschiedenster Aspekte – auch im Hinblick auf seine Unterbringungsverpflichtung – im Einzelfall die Nicht-Auskömmlichkeit einer Baumaßnahme in Kauf nehmen müsse.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung zu der unzureichenden Ermittlung der Kosten für das JVMoP noch einmal betont, dass bereits 2014 zahlreiche Umstände bekannt waren, die zu einer besseren und im Ergebnis höheren Schätzung der voraussichtlichen Kosten hätten führen müssen. Insoweit erfolgte diese eben nicht unter der vom FM angeführten Berücksichtigung aller bekannten Parameter. Der LRH hat gefordert, die maßgeblichen Entscheidungen zukünftig auf der Grundlage einer realitätsnahen, belastbaren Kostenprognose – unter Abwägung aller Vor- und Nachteile – zu treffen.

Ferner hat der LRH in seiner Folgeentscheidung zwar das Dilemma des BLB NRW anerkannt, nach Vorgaben der Landesregierung oder allgemein im Landesinteresse im Einzelfall eine Baumaßnahme umsetzen zu müssen, die für ihn weder wirtschaftlich noch auskömmlich ist. Für den BLB NRW besteht nach Auffassung des LRH aber auch im Rahmen des JVMoP das Erfordernis, eine kostendeckende, auskömmliche Refinanzierung für seine Bauprojekte, insbesondere durch die Vereinbarung einer angemessenen Miete, sicherzustellen. Eine andere Praxis würde bereits den Grundgedanken des Vermieter-Mieter-Modells und der – gesetzlich normierten – kaufmännischen Ausrichtung des BLB NRW widersprechen. Daher sieht der LRH die Akteure in der Pflicht, frühzeitig auf eine realistische Kalkulation der Baukosten und eine kostendeckende Refinanzierung eines jeden Bauprojekts hinzuwirken.

9.3.3 Erfordernis von zusätzlichem Personal in den zuständigen Fachabteilungen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die Umsetzung der Justizvollzugsmodernisierung

Der LRH hat festgestellt, dass Personalmangel und Personalfuktuation in den zuständigen Fachabteilungen beim BLB NRW das JVMoP von Beginn an begleiten. Das JM hat im Verlaufe des JVMoP wiederholt auf die unzureichenden personellen Ressourcen und die fehlende personelle Kontinuität beim BLB NRW mit der Folge von erheblichen Zeitverzögerungen hingewiesen.¹⁸⁴

Der LRH erhielt im Rahmen seiner Prüfung die Auskunft, dass alle Beteiligten von der Größe und Komplexität des Programms überrascht gewesen seien. Innerhalb des BLB NRW sei man sich der eigenen personellen Unterbesetzung bewusst. Mit dem zurzeit verfügbaren Personal und ohne massive externe Unterstützung seien die Aufgaben im Bereich JV nicht zu bewältigen. Wenn die Justiz zusätzliches Geld für weitere Maßnahmen erhalte, müsse der BLB NRW in der Lage sein, diese Maßnahmen

¹⁸⁴ Siehe Bericht der Landesregierung vom 05.03.2018 zur Frage „Wie beurteilt das Ministerium der Justiz die Arbeit und Leistungsfähigkeit des BLB NRW?“, Vorlage 17/602 zur Sitzung des Rechtsausschusses am 07.03.2018, u. a.

auch umzusetzen. Soweit habe man aber bisher nicht gedacht, so der BLB NRW gegenüber dem LRH. Das FM in der Funktion als Fachaufsicht über den BLB NRW hatte trotz Beteiligung an zwei Gremien zum JVMoP nach eigenem Bekunden gegenüber dem LRH zu dieser wichtigen Thematik weder präsen- te Unterlagen noch geeignete Informationen vorliegen. Dies vermochte der LRH nicht nachzuvollziehen.

Den LRH erfüllen die Personalprobleme beim BLB NRW im Hinblick auf die zeitge- rechte Durchführung des JVMoP mit großer Sorge. Nach seiner Auffassung machen es schon die möglichen Kostensteigerungen durch die erwartbaren Bauzeitverzö- gerungen unumgänglich, in den zuständigen Fachabteilungen beim BLB NRW je- derzeit ausreichend Personal vorzuhalten, es also gegenüber dem jetzigen Bestand zu erhöhen. Der LRH hat die personellen Ressourcen des BLB NRW für den JV als unzureichend angesehen und unmittelbaren Handlungsbedarf erkannt.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass die fest- gestellte Fluktuation nicht größer sei als in anderen Organisationseinheiten. Er be- zeichnete es jedoch als „Tatsache“, dass der Gesamtbedarf an Personal für die Be- arbeitung des JVMoP niemals ausreichend gewesen sei. Das FM hat sich in seiner Funktion als Fachaufsicht des BLB NRW zu dieser bedeutenden und grundsätzli- chen Thematik erneut nicht geäußert.

Für den LRH blieben die Stellungnahmen unklar. Obwohl der BLB NRW Handlungs- bedarf bei der Personalausstattung eingeräumt hat, teilte er dem LRH nicht mit, wie er die personelle Ausstattung für das JVMoP – insbesondere in den Niederlassun- gen – verbessern möchte. Daher hat der LRH in seiner Folgeentscheidung sowohl den BLB NRW selbst als auch das FM als Fachaufsicht des BLB NRW um eine er- gänzende Stellungnahme dazu gebeten, welche Maßnahmen konkret, zu welchem Zeitpunkt zur Deckung des Personalbedarfs im Bereich JV ergriffen wurden bzw. werden.

9.3.4 **Neubau einer „Entlastungs-JVA“**

Das JVMoP ist seit seiner Auflegung geprägt von zeitlichen Verzögerungen, die unter- schiedlichste Ursachen haben. Der LRH teilt die Einschätzung der Landesregierung aus der Kabinetttvorlage in 2018, wonach die verlängerten Projektlaufzeiten und die hohen jährlichen Baupreissteigerungen der wesentliche Treiber für die Kostensteige- rungen sind. So ging man bspw. für die Maßnahme Iserlohn 2015 noch von einem Abschluss Mitte 2023 aus, im April 2021 rechnete man mit einem Abschluss erst im Oktober 2030. Im Ergebnis liegt hier also nach heutigem Kenntnisstand eine Bauzeit- verzögerung von mehr als sieben Jahren vor.

Aufwendige Sanierungen, die mit Teilabrissen und Ersatzneubauten auf den Grund- stücken der JVAen verbunden sind, lösen während der Bauphase hohe zusätzliche Kosten für die Sicherung der Haftanstalt und die Baustellenlogistik aus. Zudem bin- den diese Sanierungen im laufenden Betrieb im erheblichen Umfang Personalkapa- zitäten bei den Justizvollzugsbediensteten und beim BLB NRW. Zusätzlich müssen haftplatzrelevante Baumaßnahmen so gesteuert werden, dass temporär nicht ver- fügbare Haftplatzkapazitäten von anderen Haftanstalten übernommen werden.

Der LRH hat daher JM und BLB NRW empfohlen, den Neubau mindestens einer zusätzlichen JVA anzugehen, um mit einer solchen „Entlastungs-JVA“ eine zügige und kostengünstige Modernisierung der Justizvollzugseinrichtungen zu ermöglichen. Dies beinhaltet die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Errichtung einer solchen JVA war bereits in dem o. g. Entwurf der ersten Portfoliostrategie des BLB NRW vom Februar 2019 enthalten. Auch nach Auffassung des LRH könnte so eine deutliche Beschleunigung und effektive Kostensenkung der notwendigen Baumaßnahmen im JV erreicht werden. Dabei gilt es, den aufgelaufenen Sanierungsstau in den Einrichtungen des JV abzubauen und eine angemessene Unterbringung aller Gefangenen sicherzustellen. Ein zusätzlicher Neubau einer JVA könnte zur Aufnahme der Insassen der zur Sanierung anstehenden Einrichtungen dienen, bevor er seiner endgültigen Nutzung zugeführt wird. Durch diese Maßnahme ist eine zügige Sanierung der Alt-JVAen außerhalb des laufenden Betriebs erreichbar. Das erspart zudem Personalressourcen bei den Justizvollzugsbediensteten und beim BLB NRW. JM und BLB NRW hatten sich hierzu bereits positiv gegenüber dem LRH geäußert. Nach Auffassung des LRH sollte zumindest ein weiteres Neubauprojekt im Interesse des Landes unverzüglich eingeleitet und intensiv verfolgt werden.

Das JM hat in seiner Stellungnahme die Anregung des LRH bezüglich des vorgezogenen Baus von mindestens einer JVA begrüßt und mitgeteilt, dass für eine mögliche zeitnahe Umsetzung im Haushalt 2022 Mittel zur Finanzierung der Grundstückssuche und einer Machbarkeitsstudie etatisiert worden seien. Der BLB NRW sei bereits mit der Grundstückssuche beauftragt worden. Dieser hat seinerseits angegeben, er habe sich im Auftrag des JM bereits mit der Definition von Voraussetzungen zur Grundstückssuche befasst, um den Neubau einer Entlastungs-JVA möglichst zeitnah vorantreiben zu können.

Die Finanzierung von bis zu zwei Neubaumaßnahmen zur Schaffung von Rotationsflächen sieht das JM dem Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2023 und dem diesbezüglichen Abstimmungsprozess innerhalb der Landesregierung vorbehalten.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die einvernehmliche, positive Haltung des BLB NRW und des JM zu einem vorgezogenen zeitnahen Neubau von zumindest einer JVA und die Einleitung erster Maßnahmen ausdrücklich begrüßt.

Im Hinblick auf die Dringlichkeit der Neubaumaßnahme und die lange Prozessdauer hat der LRH den BLB NRW und das JM ergänzend um Mitteilung gebeten, welche Zeiträume und Meilensteine bei der Umsetzung vorgesehen sind. Der LRH hat das JM und den BLB NRW gebeten, ihn über die eingeleiteten Maßnahmen zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

10 Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei Land- und Amtsgerichten mit zu teurem Personal



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei insgesamt 22 Gerichten im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm geprüft. Es hat festgestellt, dass nur zwei Gerichte die seit 15 Jahren bestehende Möglichkeit genutzt hatten, diese Aufgabe von Bediensteten des gehobenen Justizdienstes auf Bedienstete des mittleren Justizdienstes vollständig zu übertragen und die damit verbundenen personalwirtschaftlichen Vorteile zu generieren. Ursächlich hierfür waren unter anderem unklare und nicht aufeinander abgestimmte Vorgaben sowie die fehlende Befristung für die Aufgabenwahrnehmung durch den gehobenen Dienst.

Der Landesrechnungshof hat die Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes an das Ministerium der Justiz herangetragen. Nach seiner Auffassung erfordert die seitens des Ministeriums beabsichtigte Aufgabenübertragung eindeutige und widerspruchsfreie Regelungen sowie eine zeitliche Zielvorgabe.

Das Ministerium hat die Auffassung des Landesrechnungshofs geteilt und die entsprechenden Vorschriften zum 01.04.2022 geändert. Die Aufgabenübertragung soll hiernach Anfang 2026 evaluiert und bis Ende 2026 vollzogen werden.

10.1 Ausgangslage

Gemäß § 55 des Gesetzes über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz – RVG) werden die aus der Staatskasse zu gewährende Vergütung und der Vorschuss hierauf auf Antrag der Rechtsanwältin oder des Rechtsanwalts von dem oder der Urkundsbeamten/in der Geschäftsstelle (UdG) des Gerichts des ersten Rechtszugs festgesetzt.

Nach § 153 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) verfügt jedes Gericht über eine Geschäftsstelle, die mit der erforderlichen Zahl von UdG besetzt ist. § 153 Abs. 2 GVG legt als Grundsatz fest, dass mit den Aufgaben einer/eines UdG betraut werden kann, wer die Prüfung für den mittleren Justizdienst (Beamtinnen oder Beamte der Laufbahngruppe (LBGr) 1.2) bestanden hat. Mit diesen Aufgaben können auch Beamtinnen und Beamte der LBGr 2.1 (Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger) sowie geeignete Justizbeschäftigte betraut werden (§ 153 Abs. 3 Nr. 1, 5 Satz 1 GVG).

Nach der am 01.04.2006 in Kraft getretenen Geschäftsstellenordnung für die Gerichte und die Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen (GStO) sind die Geschäftsstellen der Land- und Amtsgerichte in der Form von Service-Einheiten organisiert, in denen Beamtinnen und Beamte der LBGr 1.2 und Beschäftigte eingesetzt werden (§ 3 Abs. 1 GStO). Diese Bediensteten nehmen u. a. die Aufgaben der/des UdG wahr, wenn diese Aufgaben nicht nach gesetzlichen Bestimmungen, durch die GStO selbst oder nach sonstigen Verwaltungsvorschriften Angehörigen anderer Dienstzweige zugewiesen sind.

Durch die Allgemeine Verfügung zur Festsetzung der aus der Staatskasse zu gewährenden Vergütung (Festsetzungs-AV) wurde 2005 bestimmt, dass die Vergütungsfestsetzung gemäß § 55 RVG dem „gehobenen Dienst“ (jetzt LBGr 2.1) vorbehalten sei.¹⁸⁵ Davon abweichende Regelungen sind zugelassen. Das Ministerium der Justiz (JM) hatte ergänzend dazu bestimmt, dass die Vergütungsfestsetzung auch „geeigneten“ Beamtinnen oder Beamten des „mittleren Dienstes“ (jetzt LBGr 1.2) übertragen werden könne.¹⁸⁶

Zu der Frage, wie lange ein solcher Aufgabenvorbehalt für den gehobenen Dienst (LBGr 2.1) Bestand haben soll, enthält § 10 GStO eine „Übergangsregelung“. Danach sollen die betroffenen Aufgaben noch solange von Beamtinnen oder Beamten der LBGr 2.1 weiterbearbeitet werden, bis dafür Beamtinnen oder Beamte der LBGr 1.2 oder Beschäftigte „zur Verfügung stehen“. Die Aufgaben seien diesen verbeamteten Kräften und vergleichbaren Beschäftigten zu übertragen, sobald sie diese nach Aus- bzw. Fortbildung erledigen könnten und die organisatorischen Abläufe vor Ort im Rahmen des IT-Einsatzes eine Zuweisung der Aufgaben zweckmäßig erscheinen ließen. Die Entscheidung darüber wurde der Behördenleitung zugewiesen.

Im Bereich der geprüften Land- und Amtsgerichte wurde daraufhin vereinzelt begonnen, die Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG von Kräften der LBGr 2.1 auf geeignete Kräfte der LBGr 1.2 und vergleichbare Beschäftigte zu übertragen.

10.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold hat bei 22 Gerichten untersucht, inwieweit Beamtinnen und Beamte der LBGr 1.2 und vergleichbare Beschäftigte mit Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG betraut wurden.

Im September 2021 hat der Landesrechnungshof (LRH) dem JM die Ergebnisse der Prüfung des RPA mitgeteilt. Das JM hat hierzu Ende Februar 2022 eine Stellungnahme abgegeben. Hierauf ist im März 2022 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

10.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

10.3.1 Organisation der Vergütungsfestsetzungen nach § 55 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz

Das RPA hat bei drei Landgerichten und 19 Amtsgerichten festgestellt, dass 15 Jahre nach Inkrafttreten der GStO nur zwei Amtsgerichte die Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG vollständig von Kräften der LBGr 2.1 auf die der LBGr 1.2 übertragen hatten. Als Gründe hierfür wurden im Wesentlichen das Fehlen geeigneten Personals der LBGr 1.2 sowie die im Verhältnis zur LBGr 2.1 zu hohe Belastung der Kräfte der LBGr 1.2 angeführt. Zudem bestünden für die nach § 10 GStO geforderte Aufgabenübertragung weder Konzepte noch ein zeitlicher Rahmen.

¹⁸⁵ Festsetzungs-AV vom 30.06.2005, Teil I. A. Nr. 1.2.1, JMBl. NRW. S. 181.

¹⁸⁶ Festsetzungs-AV vom 30.06.2005, Teil II. 2 und § 3 Abs. 1 GStO.

Der mit den Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG verbundene Arbeitsumfang wurde von den Gerichten nicht erfasst. Ebenso wenig verfügte das Personalbedarfsbemessungssystem der Justiz (PEBB§Y) über entsprechende Angaben. Daher wurden die geprüften Gerichte gebeten, den mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe verbundenen jährlichen Arbeitsumfang zu schätzen. Die Ergebnisse wurden auf die 19 Landgerichte und 129 Amtsgerichte des Landes hochgerechnet und mit der durchschnittlichen Besoldungsdifferenz zwischen den LBGr 1.2 und 2.1 von jährlich rd. 13.800 € bei hochgerechneten rd. 54 Arbeitskraftanteilen multipliziert. Im Ergebnis würde danach eine vollständige Übertragung der Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG auf Kräfte der LBGr 1.2 den mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe verbundenen Personalkostenaufwand um jährlich rd. 750.000 € verringern.

10.3.2 Voraussetzungen für eine Aufgabenübertragung

Während die GStO der in § 153 Abs. 2 GVG festgeschriebenen grundsätzlichen Leitbildfunktion des mittleren Justizdienstes für die UdG-Tätigkeit folgt, hat das JM in der Ergänzung der Festsetzungs-AV die Übertragung der Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG auf „geeignete“ Kräfte des „mittleren Justizdienstes“ eingeschränkt, ohne die Voraussetzungen für die Geeignetheit des Personals festzulegen. Zudem sieht die Festsetzungs-AV eine Aufgabenübertragung auf geeignete Beschäftigte im Gegensatz zur GStO nicht vor.

Ferner enthält die Übergangsregelung in § 10 GStO keine Befristung. Es ist lediglich bestimmt, dass die Aufgaben den Beamtinnen und Beamten der LBGr 1.2 und vergleichbaren Beschäftigten zu übertragen sind, sobald sie nach Aus- bzw. Fortbildung die übertragenen Aufgaben erledigen können und die organisatorischen Abläufe vor Ort im Rahmen des IT-Einsatzes die Zuweisung von Aufgaben zweckmäßig erscheinen lassen. Die Entscheidung darüber, ob und wann eine Übertragung erfolgt, wurde der jeweiligen Behördenleitung zugewiesen.

10.3.3 Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der LRH ging davon aus, Ziel des JM sei es, die Vergütungsfestsetzungen nach § 55 RVG vollständig auf Beamtinnen und Beamte der LBGr 1.2 und vergleichbare Beschäftigte zu übertragen. Zur Erreichung dieses Ziels hat der LRH dem JM empfohlen, eindeutige und widerspruchsfreie Regelungen zu erlassen; insbesondere die Festsetzungs-AV und die GStO sollten aufeinander abgestimmt werden. Zudem hat er angeregt, die Übergangsregelung des § 10 GStO zu befristen.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, es teile die Einschätzung des LRH, dass die Ergänzungsbestimmungen zur Festsetzungs-AV sowie die GStO klarer gefasst bzw. besser aufeinander abgestimmt werden sollten. Es habe daher der Anregung des LRH folgend entsprechende Änderungen veranlasst.

Des Weiteren stimme das JM dem LRH zu, dass die seit vielen Jahren bestehende „Übergangsregelung“ in § 10 GStO einer zeitlichen Befristung bedürfe. Um die mit der flächendeckenden Einführung der elektronischen Akte zum 01.01.2026 verbundenen Herausforderungen für die LBGr 1.2 angemessen berücksichtigen zu können, habe das JM die Festsetzung einer Befristung bis Ende 2026 veranlasst. Zudem habe es in § 10 Abs. 2 GStO eine Evaluierungsklausel vorgesehen. Danach werde das JM nach Abschluss der flächendeckenden Einführung der elektronischen Akte Anfang 2026 die bis dahin erfolgte Umsetzung der Aufgabenübertragung evaluieren und ggf. – im Hinblick auf das Auslaufen der Übertragungsmöglichkeit Ende 2026 – weitere Maßnahmen ergreifen.

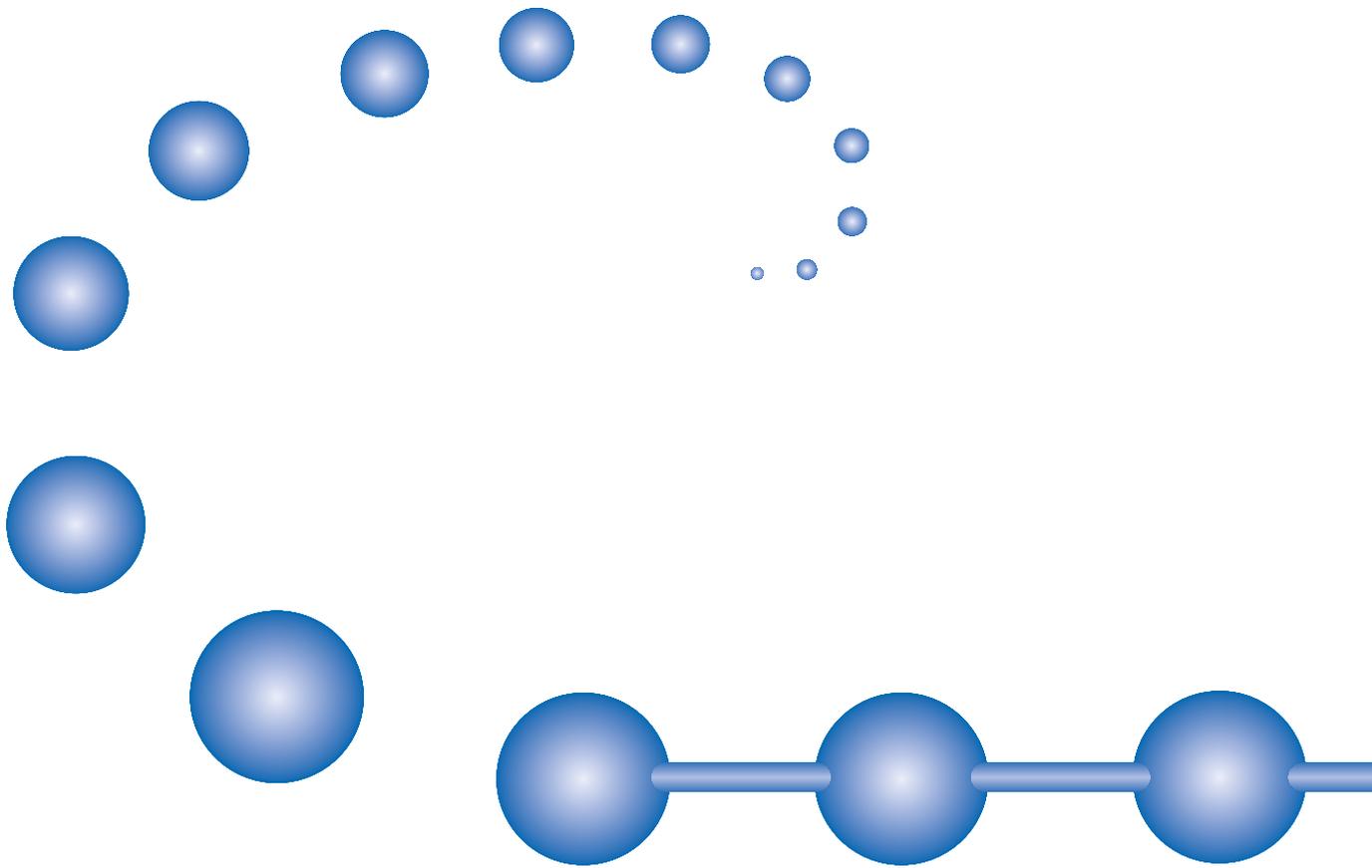
Zuletzt habe das JM in § 3 Abs. 2 GStO zur Konkretisierung der „Geeignetheit“ in Anlehnung an § 153 Abs. 5 Satz 1 GVG eine entsprechende Ergänzung veranlasst.

10.5 Weiterer Schriftwechsel

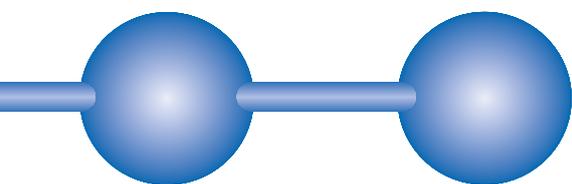
Der LRH hat die veranlassten Änderungen der Festsetzungs-AV, die beabsichtigte Ergänzung von § 3 Abs. 2 GStO sowie die Befristung des § 10 GStO begrüßt.

Die vom JM genannten Änderungen der Festsetzungs-AV und der GStO sind am 01.04.2022 in Kraft getreten.¹⁸⁷

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)



11 Inklusionspauschale muss nachgebessert werden



Die Prüfung hat ergeben, dass die Inklusionspauschale, die zweckgebunden für nicht-lehrendes Personal der Kommunen zur Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens vorgesehen ist, bei einigen Kreisen in dem allgemeinen Haushalt vereinnahmt wurde. Außerdem hat der gesetzlich vorgegebene Verteilerschlüssel für die Mittel dazu geführt, dass Schulträger von Schulen mit Gemeinsamen Lernen, die kein eigenes Jugendamt haben, keine Mittel erhalten haben.

Da weiterhin gesetzlich vorgesehen ist, in zeitlichen Abständen den Bedarf zur Anpassung der Inklusionspauschale zu untersuchen, hat der Landesrechnungshof die Ermittlung des Anpassungsbedarfs in den Blick genommen. Dabei hat er insbesondere die Grundannahme für die Berechnung, die auf der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die individuellen Integrationshilfen für Schülerinnen und Schüler basiert, kritisch gesehen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat infolge der Prüfung zur zukünftigen Sicherung der Zweckbindung einen entsprechenden Zusatz in die Festsetzungsbescheide aufgenommen und Hinweise für mögliche Maßnahmen erarbeitet. Hinsichtlich des Verteilungsschlüssels der Inklusionspauschale hat es die Auffassung des Landesrechnungshofs grundsätzlich geteilt, aber auf die gesetzlichen Regelungen verwiesen. In den erarbeiteten Hinweisen hat es allerdings auf die Möglichkeit der (freiwilligen) Weitergabe an die entsprechenden Gemeinden hingewiesen. Zur Anpassung der Inklusionspauschale hat das Ministerium für Schule und Bildung mitgeteilt, dass es weitere Untersuchungen durchführen wolle. Die Grundannahme für die Anpassung der Inklusionspauschale sei jedoch ebenfalls bereits gesetzlich festgelegt.

11.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsablauf

Mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz (9. SchulRÄndG) vom 05.11.2013¹⁸⁸ wurde das Gemeinsame Lernen (GL) von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung als Regelfall an der allgemeinen Schule in § 20 Abs. 2 Schulgesetz NRW (SchulG)¹⁸⁹ verankert. Bereits im Vorfeld dieses Gesetzes bestanden zwischen dem Land und den Kommunalen Spitzenverbänden (KSV) unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Regelungen zur Umsetzung der Inklusion im SchulRÄndG eine Ausgleichspflicht im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes¹⁹⁰ begründeten. In einer Vereinbarung¹⁹¹ über Ausgleichsmaßnahmen kamen beide Seiten überein,

188 Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen (9. Schulrechtsänderungsgesetz) vom 05.11.2013 (GV. NRW. 2013 S. 618).

189 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG), Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen – (BASS) 1-1.

190 Gesetz zur Regelung eines Kostenfolgeabschätzungs- und Beteiligungsverfahrens gemäß Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Konnexitätsausführungsgesetz – KonnexAG) vom 22.06.2004 (GV. NRW. 2004 S. 360).

191 Siehe Drs. 16/5751, Entwurf des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion, Begründung, Allgemeiner Teil S. 5 bis 7.

dass die Schulträgeraufgaben¹⁹² bei Anwendung des 9. SchulRÄndG der Konnexität gemäß Artikel 78 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen i. V. m. §§ 1, 2 Konnexitätsausführungsgesetz unterliegen.¹⁹³ Darüber hinaus sagte das Land zu, die Kommunen durch Zahlung einer Inklusionspauschale für nicht-lehrendes Personal als gesetzlich abgesicherte zusätzliche Leistung zu unterstützen. Diese freiwillige Leistung beruhe nicht auf der Anerkennung der Konnexität.

Daher gewährt das Land den Gemeinden und Kreisen seit dem Schuljahr 2014/2015 jährlich auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (InklFördG)¹⁹⁴ neben einem finanziellen Ausgleich für wesentliche Belastungen bei den Sachkosten der Schulträger infolge des 9. SchulRÄndG gemäß § 1 Abs. 1 InklFördG eine Inklusionspauschale zur Förderung weiterer kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion gemäß § 2 Abs. 1 InklFördG. Diese dient der Mitfinanzierung der systematischen Unterstützung der Schulen des GL durch nicht-lehrendes Personal der Kommunen, soweit diese Kosten nicht der Finanzierung individueller Ansprüche nach § 35a des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII)¹⁹⁵ und § 54 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII)¹⁹⁶ dienen. Dem lag zugrunde, dass die Finanzierung des nicht-lehrenden Personals im Dienst der Schulträger deren eigene Aufgabe im Rahmen der Schulfinanzierung ist. Demgegenüber gehören die o. g. Individualansprüche gegen den Träger der Sozialhilfe oder Jugendhilfe, die auf Bundesrecht beruhen, gemäß § 92 Abs. 1 Satz 2 SchulG nicht zu den Schulkosten.¹⁹⁷

Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben¹⁹⁸ legte das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) dem Landtag Berichte vor, denen Evaluationen zugrunde lagen. Diese Berichte führten in der Folge mehrfach zu Erhöhungen der Mittel für die Inklusionspauschale. Zunächst lag die Inklusionspauschale bei 10 Mio. € für die Schuljahre 2014/2015 und 2015/2016.¹⁹⁹ Auf der Grundlage der zweiten Evaluation und des entsprechenden Berichts der Landesregierung wurden die Mittel der Inklusionspauschale für das Schuljahr 2016/2017 auf 20 Mio. € festgesetzt.²⁰⁰ Der dritte Bericht

192 Hierzu gehören insbesondere der Raumbedarf, die Herstellung von Barrierefreiheit, die Beförderung der Schülerinnen und Schüler und die Bereitstellung zusätzlicher Lehr- und Lernmittel.

193 Die diesbezüglichen Regelungen finden sich in § 1 Gesetz zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion (Belastungsausgleich).

194 Gesetz vom 09.07.2014, BASS 11-02 Nr. 28.

195 In § 35a SGB VIII ist die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche geregelt. Hiernach kann ihnen Hilfe nach Bedarf im Einzelfall z. B. in ambulanter Form gewährt werden.

196 In § 54 SGB XII (alte Fassung) war geregelt, dass zu den Leistungen der Eingliederungshilfe insbesondere auch die Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung gehören.

197 Siehe Drs. 16/5751, Entwurf des InklFördG, Begründung zum Gesetzentwurf vom 06.05.2014, S. 9.

198 Gemäß § 1 Abs. 6, 7 InklFördG für den Belastungsausgleich und gemäß § 2 Abs. 6 InklFördG für die Inklusionspauschale.

199 Auf der Grundlage des ersten Berichts der Landesregierung über die Evaluation des Gesetzes zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 09.07.2014 unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vom 20.05.2015, der sich auf den ersten Evaluationsbericht stützt, war für das Schuljahr 2015/2016 keine Anpassung der Inklusionspauschale erforderlich; Vorlage 16/2947.

200 Zweiter Bericht der Landesregierung vom 12.10.2016, Vorlage 16/4321; Erhöhung des Ansatzes durch die Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 19.12.2016, GV. NRW. vom 27.12.2016, S. 1160.

der Landesregierung, dem die dritte Evaluation zugrunde lag, sah einen erneuten Anpassungsbedarf vor.²⁰¹ Für die Schuljahre 2017/2018 bis 2019/2020 wurde die Inklusionspauschale daraufhin auf 40 Mio. € angehoben.²⁰²

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) Arnsberg, Detmold und Köln die Zuweisungen der Inklusionspauschale geprüft. Dabei wurden für die örtlichen Erhebungen als Stichprobe sieben kreisangehörige Gemeinden, zwei kreisfreie Städte und sechs Kreise ausgewählt.

Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH vom 16.03.2020 hat das MSB mit Stellungnahme vom 13.04.2021 geantwortet. Die weitere Stellungnahme des MSB auf die zweite Entscheidung des LRH vom 18.10.2021 datiert vom 12.04.2022. Hierauf hat der LRH am 17.05.2022 erwidert.

11.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

11.2.1 Zweckentsprechende Verwendung der Inklusionspauschale

Gemäß § 2 Abs. 2 InklFördG dient die Inklusionspauschale dazu, die Finanzierung von nicht-lehrendem Personal zur Unterstützung von Schulen des GL zu fördern, jedoch nicht für die Finanzierung individueller Ansprüche nach SGB VIII bzw. SGB XII. Das für die Abwicklung zuständige MSB hatte in seinen Festsetzungsbescheiden Nebenbestimmungen gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes aufgenommen, wonach die Kommunen gebeten wurden, bis spätestens 31. März (des auf das Bewilligungsjahr folgenden Jahres) rechtsverbindlich zu bestätigen, dass sie die Inklusionspauschale zweckentsprechend verwendet hatten. Weitere Vorgaben oder Konkretisierungen zur zweckentsprechenden Mittelverwendung hatte das Land nicht gemacht. Es hatte aber gegenüber verschiedenen Kommunen in gesonderten Schreiben darauf hingewiesen, dass die Inklusionspauschale eine freiwillige Leistung des Landes sei, die die Kommunen in die Lage versetzen solle, passgenaue Konzepte und Lösungen zu entwickeln, um ihre Schulen auf dem Weg zur Inklusion bestmöglich zu unterstützen und dabei die Expertise unterschiedlicher Professionen einzubeziehen.

Bei den örtlichen Erhebungen stellten die RPÄ fest, dass die Kommunen die Mittel für eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen verwendet hatten (Beratungsarbeit, schulische Sozialarbeit, Schulbegleitung etc.). Von vier der in die Prüfung einbezogenen sechs Kreisen wurden die Mittel der Inklusionspauschale allerdings vollständig oder teilweise dem allgemeinen Haushalt zugeführt. Als Begründung wurde die Rechtsauffassung der KSV angeführt. Danach handele es sich bei § 2 Abs. 2 InklFördG lediglich um eine Klausel, mit der das Land sich inhaltlich dagegen zu wahren trachte, Konnexität für bundesrechtlich veranlasste Belastungen anerkannt zu haben, jedoch nicht um eine Zweckbindungsklausel im Sinne des Haushaltsrechts. Hiernach sei die Inklusionspauschale als allgemeine Zuweisung vom Land in der Allgemeinen Finanzwirtschaft zu verbuchen. Diese Rechtsauffassung der KSV war dem MSB bekannt.²⁰³

201 Dritter Bericht der Landesregierung vom 24.01.2018, Vorlage 17/509.

202 Verordnung zur Förderung kommunaler Aufwendungen für die schulische Inklusion vom 24.01.2018, GV. NRW. vom 01.02.2018, S. 90.

203 Siehe Zweiter Bericht der Landesregierung vom 12.10.2016, Vorlage 16/4321, S. 2.

Nach Auffassung des LRH widerspricht die Rechtsauffassung der KSV und damit die entsprechende Praxis einiger Kreise der durch den Gesetzgeber getroffenen Regelung. Der Gesetzgeber hat für die Inklusionspauschale eine Zweckbindung vorgegeben. Diese folgt bereits aus dem Wortlaut der Regelung, die sich insoweit deutlich von den zum Belastungsausgleich gemäß § 1 InklFördG getroffenen Regelungen unterscheidet. Dort heißt es in Abs. 1, dass das Land den Gemeinden und Kreisen als Schulträger für die wesentlichen Belastungen infolge des 9. SchulRÄndG einen finanziellen Ausgleich gewährt. Eine Zweckbindung ist dort nicht vorgesehen. § 2 Abs. 2 InklFördG sieht demgegenüber – wie oben ausgeführt – ausdrücklich eine Zweckbindung vor. Auch die Gesetzesbegründung und die dort genannte Vereinbarung zwischen dem Land und den KSV benennen ausdrücklich den Zweck, dass die Inklusionspauschale für nicht-lehrendes Personal bestimmt sein soll.

Der LRH hat das MSB gebeten, in den Fällen der nicht zweckentsprechenden Verwendung den Widerruf der Festsetzungsbescheide und die Rückforderung der Mittel zu prüfen sowie die Kommunen deutlich auf die Zweckbindung der Inklusionspauschale und die Möglichkeit der Rückforderung bei einer zweckwidrigen Verwendung hinzuweisen.

11.2.2 Verteilung der Inklusionspauschale

Die Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 InklFördG je zur Hälfte aufgeteilt auf

Nr. 1 die Kreise und kreisfreien Städte sowie

Nr. 2 die Gebietskörperschaften mit eigenem Jugendamt.

Kreisangehörigen Städten und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt wurden, selbst wenn sie Träger von Schulen des GL waren, vom Land keine Mittel aus der Inklusionspauschale zugewiesen. Die in die Erhebung einbezogenen sechs Kreise hatten entsprechende Mittel auch nicht an die Gemeinden mit Schulen des GL, aber ohne eigenes Jugendamt, weitergeleitet.

Für den LRH stellt sich bei dem gegenwärtig praktizierten Verteilmodus die Frage, ob er in ausreichender Weise der Zweckbindung der Inklusionspauschale Rechnung trägt, alle Kommunen, die Träger von Schulen des GL sind, bei der Finanzierung von nicht-lehrendem Personal zu unterstützen. Dem LRH ist bewusst, dass die Inklusionspauschale formal explizit nicht an Personal der Schulträger anknüpft. Ebenso verkennt der LRH nicht, dass das Kriterium „eigenes Jugendamt“ gewählt wurde, um die Anpassung der Inklusionspauschale an die Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die individuellen Ansprüche²⁰⁴ zu binden, die ihrerseits von den Jugend- und Sozialämtern gewährt werden. Der LRH hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Inklusionspauschale gemäß § 2 Abs. 2 InklFördG nicht zur Finanzierung individueller Ansprüche genutzt werden darf. Die Inklusionspauschale soll nach der Zweckbindung nicht der Refinanzierung der Jugend- und Sozialhilfe dienen. Im Vordergrund soll die Unterstützung der Schulen des GL durch nicht-lehrendes Personal stehen. Aufgrund dessen hat der LRH es für erforderlich gehalten, sicherzustellen, dass alle Schulträger und damit auch alle Schulen mit GL an der Inklusionspauschale

204 Gemäß § 2 Abs. 6 InklFördG.

partizipieren. Dies wäre möglich, wenn z. B. eine Weiterleitung durch die jeweiligen Kreise an ihre kreisangehörigen Gemeinden, die Schulträger von Schulen des GL sind, vorgesehen würde. Der LRH verkennt insoweit nicht, dass eine solche Weiterleitung derzeit aufgrund der gesetzlichen Regelungen nicht vorgeschrieben werden kann.

11.2.3 Anpassung der Inklusionspauschale

Der Anpassungsbedarf für die Inklusionspauschale wird gemäß § 2 Abs. 6 InklFördG auf Grundlage der Entwicklung der kommunalen Aufwendungen für die Erfüllung individueller Ansprüche nach § 35a SGB VIII und § 54 SGB XII, mithin den Aufwendungen für die Integrationshilfe, ermittelt.²⁰⁵

Der LRH hat die Berechnung zur Steigerung der Inklusionspauschale in der Vergangenheit nachvollzogen. Diese stützte sich im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Anstieg der Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Integrationshilfe an den allgemeinen Schulen und den Förderschulen. Nach Auffassung des LRH ist es erforderlich, zusätzliche Parameter zu berücksichtigen. Um den speziellen durch die Inklusion bedingten Mehraufwand an den allgemeinen Schulen festzustellen, sollte auch die allgemeine Entwicklung einbezogen werden: Auf der einen Seite sollte die Zunahme der Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf mitberücksichtigt werden. Auf der anderen Seite sollte auch die verstärkte Inanspruchnahme von Integrationshilfen insgesamt in den Blick genommen werden.

Um den zusätzlichen Aufwand für die Inklusion zu ermitteln, gehen die Regelungen davon aus, dass es einen positiven Zusammenhang (Korrelation) zwischen der Inanspruchnahme von Integrationshilfe und dem Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal in den Schulen des GL gibt. Bereits in dem ersten Evaluationsbericht wurde allerdings darauf hingewiesen, dass bislang nicht empirisch überprüft worden sei, inwiefern dieser postulierte Zusammenhang tatsächlich bestehe. Nach den Erkenntnissen, die im Rahmen der örtlichen Erhebungen gewonnen wurden, und den verschiedenen Entwicklungen, die sich in der Zwischenzeit ergeben haben²⁰⁶, sollte aus Sicht des LRH überprüft werden, ob für die Anpassung der Inklusionspauschale weiterhin von dem oben dargestellten Zusammenhang ausgegangen werden soll.

Der LRH hat daher eine Überprüfung der Berechnungsmethode für erforderlich gehalten.

205 Angepasst werden sollte die Inklusionspauschale dann, wenn sich die Aufwendungen für die Integrationshilfe an Schulen des GL im Vergleich zu den Aufwendungen an Förderschulen überproportional entwickelten. Siehe Nr. 3 der Vereinbarung des Landes mit den KSV. Siehe Begründung zum Gesetzentwurf des InklFördG, Drs. 16/5751.

206 Zu berücksichtigen ist, dass sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen geändert haben. § 54 SGB XII wurde durch das Bundesteilhabegesetz gestrichen. Die dortige Regelung ist in § 112 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch aufgegangen. Diese Vorschrift eröffnet in Abs. 4 die Möglichkeit des „Poolens“, also die Erbringung von Integrationsleistungen durch eine Person für mehrere Leistungsberechtigte. Ferner kann bei der Überprüfung nicht außer Acht gelassen werden, dass die Landesregierung in den vergangenen Jahren weitere personelle Maßnahmen zur Unterstützung der Schulen des GL getroffen hat. So wurden z. B. im Haushaltsjahr 2018 u. a. 400 Stellen in der Sekundarstufe I zur Unterstützung der inklusiven Schulen sowie weitere Stellen für Personen aus anderen pädagogischen Berufsgruppen in der Sekundarstufe I und für die sozialpädagogischen Fachkräfte in der Schuleingangsphase zusätzlich veranschlagt.

11.3 Weiterer Schriftwechsel

11.3.1 Zweckentsprechende Verwendung der Inklusionspauschale

In seiner ersten Stellungnahme hat das MSB ausgeführt, dass sich die Zweckbindung der Inklusionspauschale aus § 2 Abs. 2 InklFördG ergebe und Gegenstand einer Nebenbestimmung der Festsetzungsbescheide sei. Das MSB hat auf die von ihm vorgenommenen Überprüfungen hingewiesen.²⁰⁷ Insbesondere bei vier Kreisen seien die Verfahren noch offen.

Für das Schuljahr 2020/2021 habe man die Festsetzungsbescheide um den folgenden Hinweis ergänzt:

„Eine dem Ministerium vorliegende Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofs nehme ich zum Anlass darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Inklusionspauschale aufgrund der Zweckbindung nicht um allgemein deckungsfähige Haushaltsmittel handelt. Darüber hinaus behalte ich mir vor, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel jederzeit stichprobenartig zu überprüfen.“

Der LRH hat die Ergänzung des Hinweises zur zweckentsprechenden Verwendung in den Festsetzungsbescheiden begrüßt. Im Hinblick auf die im Zeitpunkt der Stellungnahme noch nicht abgeschlossenen Verfahren hat der LRH um Mitteilung des aktuellen Sachstandes gebeten.

Mit seiner weiteren Stellungnahme hat das MSB den aktuellen Sachstand mitgeteilt. Bereits mit Schreiben vom 23.03.2022 hat das MSB dem LRH die mit vier Kreisen beabsichtigten Vergleichsverträge übersandt. Nach der Präambel der Verträge sollten diese zur Beilegung der zwischen den Parteien streitigen Fragen zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale, zur Erledigung der zwischen den Parteien dem Grunde und der Höhe nach streitigen Rückforderung der Inklusionspauschale für die Schuljahre 2014/2015 bis 2020/2021 und zur Vermeidung langwieriger Gerichtsverfahren geschlossen werden. Die Vergleichsverträge sahen Rückzahlungen²⁰⁸ grundsätzlich nur für das Schuljahr 2020/2021 vor und enthielten den Hinweis, dass die Mittelverwendung ab dem Schuljahr 2021/2022 der gesetzlichen Zweckbindung folgen wird. Der LRH hat keine Bedenken gegen den Abschluss der Vergleiche erhoben.

Die weiteren Erläuterungen des MSB, die zu den Vergleichsabreden mit den vier Kreisen und zum Verzicht auf weitere Rückforderungen geführt haben, hat der LRH zur Kenntnis genommen. Positiv hat der LRH bewertet, dass mit den beabsichtigten Vereinbarungen die künftige Anerkennung der Zweckbindung durch die Kreise abgesichert und damit eine zweckentsprechende Mittelverwendung für die Zukunft sichergestellt wird. Seinem zukunftsgerichteten Anliegen wird damit Rechnung getragen.

Der LRH hat zudem die Mitteilung des MSB in seiner weiteren Stellungnahme begrüßt, dass es Hinweise zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale für die Empfängerkommunen erarbeitet und diesen zur Verfügung gestellt hat.

²⁰⁷ Bezogen auf die bereits abgeschlossenen Überprüfungen haben sich zum damaligen Zeitpunkt nach Auskunft des MSB Rückzahlungen i. H. v. rd. 380.000 € ergeben.

²⁰⁸ Die zwischenzeitlich erfolgten Rückzahlungen der Kreise betragen rd. 1.400.000 €.

Er hat um Mitteilung gebeten, in welcher Form diese Hinweise zum Gegenstand der Festsetzungsbescheide gemacht werden sollen, um eine hinreichende Rechtsgrundlage für etwaige künftige Rückforderungen bei einer nicht zweckentsprechenden Mittelverwendung zu schaffen.

11.3.2 Verteilung der Inklusionspauschale

In seiner ersten Stellungnahme hat das MSB mit dem LRH übereingestimmt, dass die Inklusionspauschale nicht der Refinanzierung der Jugend- und Sozialhilfe dienen dürfe. Auch die Städte und Gemeinden ohne eigenes Jugendamt sollten an der Inklusionspauschale partizipieren. Es hat darauf hingewiesen, dass der Verteilschlüssel gesetzlich festgelegt sei. Letztlich sei der Verteilungskonflikt nur interkommunal zu lösen. Das MSB werde in geeigneter Weise einen solchen Prozess anstoßen. Des Weiteren hat es mitgeteilt, dass man die laufende Überprüfung des Belastungsausgleichs und der Inklusionspauschale dazu nutzen wolle, etwaig fehlgeleiteten Mittelzuordnungen nachzugehen und für die Zukunft auf eine zweckadäquate Mittelverwendung hinzuwirken.

Der LRH hat die Ankündigungen des MSB begrüßt und gebeten, den aktuellen Sachstand der Überprüfung mitzuteilen.

Das MSB hat in seiner weiteren Stellungnahme seinen Hinweis wiederholt, dass angesichts gesetzlicher Festlegung der Verteilschlüssel nicht einseitig geändert werden könne. In den Hinweisen zur zweckentsprechenden Verwendung der Inklusionspauschale sei allerdings ein Passus aufgenommen worden, dass die Kreise Mittel der Inklusionspauschale auch an kreisangehörige Gemeinden (mit oder ohne eigenes Jugendamt) weiterleiten könnten, sofern diese Träger von Schulen des GL seien und dort Projekte zur systemischen Unterstützung auflegen wollten.

Der LRH hat dies in seiner erneuten Entscheidung zur Kenntnis genommen. Aus seiner Sicht erscheint es allerdings fraglich, ob allein durch die Aufnahme dieses Passus in die Hinweise erreicht werden kann, dass entsprechend der Zweckbindung alle Schulträger und damit auch alle Schulen mit GL an der Inklusionspauschale partizipieren. Da das MSB auf die in seiner ersten Stellungnahme angekündigte Initiierung eines Prozesses zur Lösung des interkommunalen Verteilungskonflikts nicht weiter eingegangen ist, wurde es um ergänzende Stellungnahme gebeten, ob solch ein Prozess zwischenzeitlich erfolgreich initiiert werden konnte. Soweit sich im Rahmen eines solchen Prozesses und den daraus abzuleitenden Maßnahmen keine Lösungen abzeichnen sollten, wonach grundsätzlich auch die kreisangehörigen Gemeinden mit Schulen des GL und ohne eigenes Jugendamt von der Inklusionspauschale partizipieren, hält der LRH es für erforderlich, eine Gesetzesänderung anzustreben. Der LRH hat auch hierzu um Stellungnahme gebeten.

11.3.3 Anpassung der Inklusionspauschale

Das MSB hat in seinem ersten Schreiben zu der Frage der Berechnungsmethodik des Anpassungsbedarfs und zu den vorgebrachten Zweifeln des LRH an der oben dargestellten Korrelationsannahme inhaltlich nicht Stellung genommen. Es hat darauf verwiesen, dass beide Prämissen das Ergebnis eines Kompromisses mit den

KSV gewesen seien. Dieses Ergebnis sei im Gesetzentwurf dokumentiert worden und ließe sich nicht einseitig ändern. Die anstehende Evaluation wolle man auch dazu nutzen, für die Zukunft auf eine zweckadäquate Mittelverwendung hinzuwirken. Die Gutachterinnen und Gutachter seien gebeten worden, die vom LRH erwähnten Aspekte im Rahmen der Begutachtung zu berücksichtigen.

In seiner zweiten Entscheidung hat der LRH begrüßt, dass das MSB die Evaluation auch dazu nutzen wollte, für die Zukunft auf eine zweckadäquate Mittelverwendung hinzuwirken. Dabei ist der LRH davon ausgegangen, dass in diesem Zusammenhang nicht nur die konkrete Verwendung der Mittel durch die Kommunen, sondern auch die Festlegung des bedarfsgerechten Umfangs der Mittel kritisch in den Blick genommen wird. Er hat zur Kenntnis genommen, dass das MSB die Gutachterinnen und Gutachter darum gebeten hatte, die vom LRH erwähnten Aspekte im Rahmen der Begutachtung zu berücksichtigen.

In seiner weiteren Stellungnahme hat das MSB die Ergebnisse des zwischenzeitlich erstellten vierten Evaluationsberichts²⁰⁹ mitgeteilt. Danach seien die Kosten der Kommunen für Individualhilfen nach SGB weiter angestiegen. Zusätzlich zu dem gesetzlich geregelten Evaluationsverfahren, das auf der Korrelationsannahme zwischen Individualhilfe und inklusionsbedingtem Mehrbedarf an nicht-lehrendem Personal beruhe, sei ein neues Evaluationsdesign entwickelt worden. Dabei sei der inklusionsbedingte Zuwachs an nicht-lehrendem Personal anhand von Berufsgruppen (z. B. Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Erzieherinnen und Erzieher) erhoben worden. Ziel sei es gewesen, durch diese Erhebung Rückschlüsse ziehen zu können, inwieweit der Bedarf für zusätzliches Personal durch die Inklusionspauschale bzw. weitere Mittel des Landes gedeckt werden könne. Die im Rahmen des Gutachtens verfügbaren Daten hätten hierzu allerdings keine belastbaren Aussagen ergeben.

Vor dem Hintergrund des festgestellten Mittelbedarfs sei mit Verabschiedung des Haushalts 2022 die Höhe der jährlichen Leistungen des Landes in den Schuljahren 2021/2022 und 2022/2023 für die Inklusionspauschale nach § 2 Abs. 3 InkIFördG auf 50 Mio. € durch die Rechtsverordnung vom 20.12.2021 festgelegt worden.

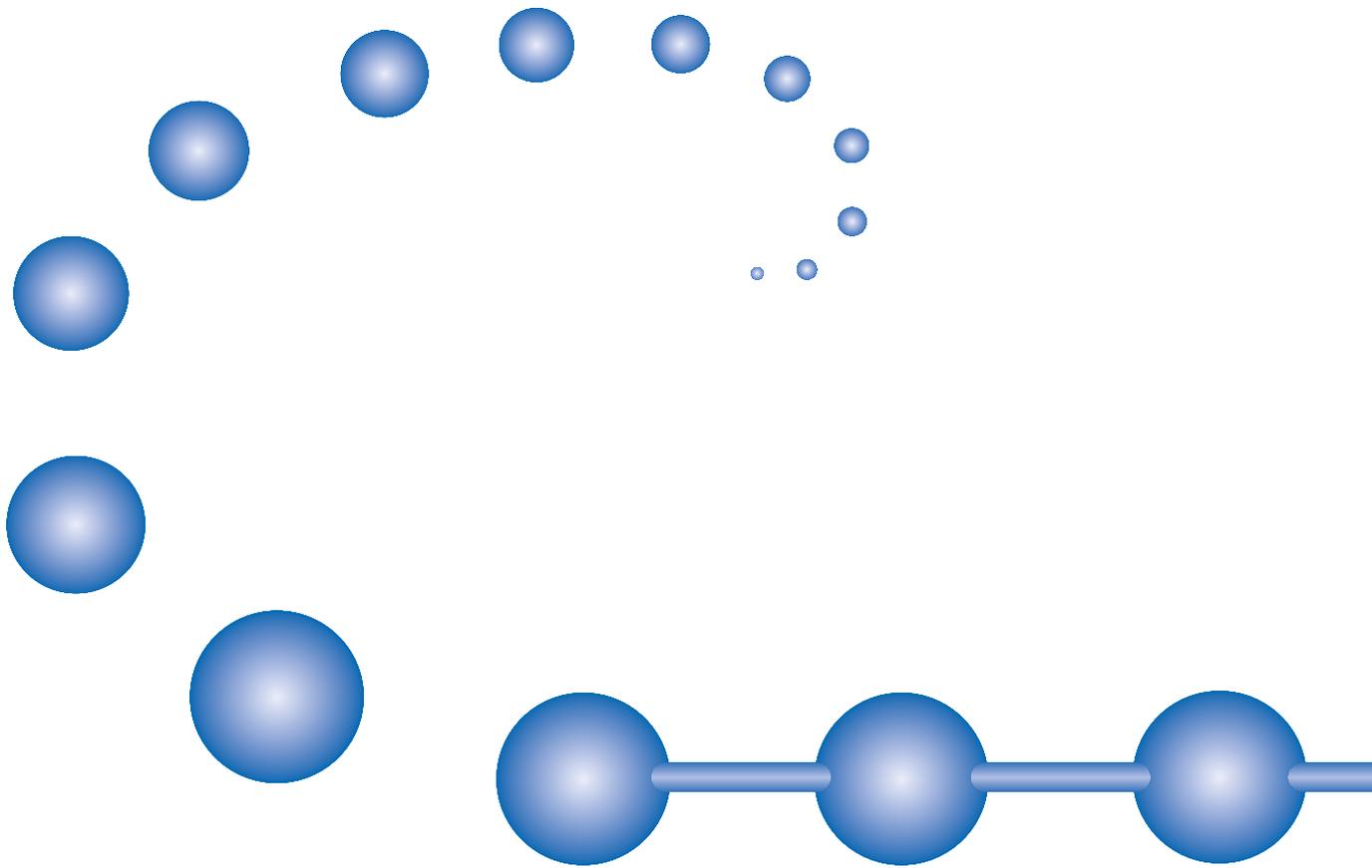
Weiter hat das MSB mitgeteilt, auf der Grundlage des geltenden Rechts bestehe keine Handhabe, von der Korrelationsannahme abzuweichen, wonach die Zunahme einer Inanspruchnahme von Integrationshilfe einen steigenden Bedarf an weiteren Leistungen in Form von nicht-lehrendem Personal indiziere. Ein hiervon abweichendes Vorgehen erfordere eine Gesetzesänderung.

Der LRH hat erwidert, das MSB gehe in seiner Stellungnahme nicht auf Fragen des LRH zu der Berechnungsmethodik ein. Im Übrigen hat er die Rechtsauffassung des MSB geteilt, dass auf der Grundlage des geltenden Rechts keine Handhabe besteht, von der Korrelationsannahme abzuweichen, und insofern ein abweichendes Vorgehen eine Gesetzesänderung erfordert. In Anbetracht dessen, dass die angenommene Korrelation zwar seinerzeit das Ergebnis eines Kompromisses mit den KSV war, ihre Sachgerechtigkeit inzwischen aber vielfach in Zweifel gezogen wird, hat der LRH angeregt, auch insoweit eine Gesetzesänderung anzustreben.

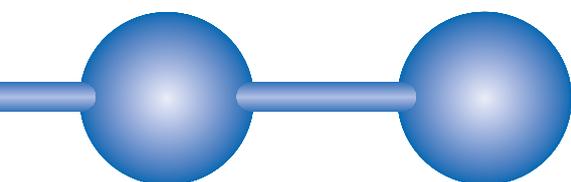
209 Vierter Evaluationsbericht vom 01.09.2021 im Rahmen des Vierten Berichts der Landesregierung vom 30.11.2021, Vorlage 17/6210.

Der LRH hat das MSB im Hinblick auf den bestehenden Änderungsbedarf einschließlich einer Initiierung einer Gesetzesänderung um Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)



12 Nachhaltigkeit in der Kulturförderung steht erst am Anfang



Zu Beginn der Prüfung, im August 2020, fand das Thema Nachhaltigkeit im Ministerium für Kultur und Wissenschaft noch wenig Berücksichtigung bei der Kulturförderung. Im Verlauf der Prüfung setzte das Ministerium verschiedene Maßnahmen um, die eine Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung aufgriffen. Es wurde eine Arbeitsgruppe zur Nachhaltigkeit eingerichtet. Zudem wurde ein kulturpolitisches Konzeptpapier zur Nachhaltigkeit entwickelt und insbesondere der Entwurf eines Kulturgesetzbuches um eine Regelung zur Nachhaltigkeit ergänzt. Dieses trat am 01.01.2022 in Kraft.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die eingeleiteten Maßnahmen auszuweiten und die Berücksichtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und Soziales) in der Kulturförderung zeitnah umzusetzen.

12.1 Ausgangslage

Die Landesregierung verabschiedete im September 2020 die Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie für das Land (NRW-Nachhaltigkeitsstrategie).²¹⁰ Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie umfasst entsprechend dem gängigen Verständnis die drei – grundsätzlich gleichrangigen – Dimensionen der Nachhaltigkeit, namentlich Ökologie (u. a. Schutz und sinnvolle Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen), Ökonomie (u. a. Wirtschaftlichkeit, Stabilität, Trag-/Leistungsfähigkeit, Schutz der ökonomischen Ressourcen) und Soziales (u. a. Zusammenhalt, Partizipation, Ausgleich sozialer Kräfte, Fortschritt). Die darin bezeichneten NRW-bezogenen Handlungsfelder lehnen sich ausdrücklich an die Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDG) an.²¹¹

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie ist die an deren Zielen orientierte Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetze und Verordnungen. Auf der Grundlage der §§ 2 Abs. 2 Satz 1 und 38 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO)²¹² sowie der Anlage 6 Nr. 4.7 zur GGO sind die Auswirkungen aller Gesetzes- und Verordnungsentwürfe in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung zu überprüfen. In § 2 Abs. 2 Satz 1 GGO wird die nachhaltige Entwicklung zum durchgängigen Leitprinzip des staatlichen Handelns erklärt. Diesem ist bei jeglichem Planen und Handeln der Ministerien Rechnung zu tragen.

Nach § 5 Abs. 7 des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz NRW)²¹³ sollte die Kulturförderung auf Nachhaltigkeit und Planungssicherheit ausgerichtet sein, um Kulturentwicklung als langfristigen Prozess zu unterstützen.

210 Vorlage 17/3910.

211 Siehe https://nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user_upload/NRW_Nachhaltigkeitsstrategie_2020.pdf, zuletzt aufgerufen am 13.05.2022.

212 SMBl. NRW. 20020.

213 Gesetz vom 18.12.2014 (SGV. NRW. 224), aufgehoben durch Gesetz vom 01.12.2021.

12.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit bei der Kulturförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW) in den Jahren 2020 und 2021 geprüft. Ziel der Prüfung war es, den Umsetzungsstand der fortentwickelten NRW-Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich der Kulturförderung nachzuhalten und ggf. weitere Potenziale aufzuzeigen.

Dabei sollte u. a. ermittelt werden, inwieweit das MKW in diesem Bereich Aspekte der Nachhaltigkeit in Fördergesetzen, -richtlinien und -grundsätzen tatsächlich berücksichtigt und damit ggf. die Grundlage für die Bewilligungsbehörden schafft, Nachhaltigkeitsaspekte bei Ermessensentscheidungen oder Nebenbestimmungen in Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Zudem sollte die Prüfung Aufschluss darüber geben, inwiefern einzelne ausgewählte Kultureinrichtungen bereits Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigen.

Zu den Prüfungsmitteilungen des LRH vom 20.07.2021 hat das MKW mit Schreiben vom 23.02.2022 Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit der Folgeentscheidung vom 20.04.2022 geantwortet.

12.3 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung, die pandemiebedingt nahezu ausschließlich im digitalen Austausch erfolgte, hat zu den nachfolgenden Feststellungen des LRH und Aussagen des MKW geführt:

Nach den Ausführungen des MKW im Eröffnungsgespräch am 25.08.2020 bildete das Thema Nachhaltigkeit bislang keinen Schwerpunkt seiner Arbeit. Zwar stehe das MKW der Thematik offen gegenüber. Aktuell gebe es aber keine Verankerung der Nachhaltigkeitsaspekte in den Fördergesetzen, -richtlinien und -grundsätzen. Das MKW legte zu Beginn der Prüfung lediglich vereinzelte Förderprogramme mit Nachhaltigkeitsbezug vor. Es teilte dem LRH im Schreiben vom 05.11.2020 mit, dass der Schwerpunkt der Kulturförderung bislang vor allem bei Maßnahmen der sozialen Nachhaltigkeit liege. Bei diesen habe das MKW besonders die Themen Inklusion, Teilhabe und Kulturelle Bildung vorangetrieben. Aufgeführt wurden dabei Programme wie „JeKits“ (JeKits – Jedem Kind Instrumente, Tanzen, Singen), „Kulturrucksack“ und „Kultur und Schule“ als Förderung der Teilhabe durch kulturelle Bildung. Inhalt der Programme seien zahlreiche kulturelle Angebote für junge Menschen.

Im Verlauf des Prüfungsverfahrens teilte das MKW mit, dass es sich der Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit auch für den Kulturbereich sehr bewusst sei. Aus diesem Grunde sei zunächst eine Arbeitsgruppe in der Kulturabteilung eingerichtet worden. Ihre Aufgabe sei es, Informationen zum Thema „Nachhaltigkeit“ in der Kultur zusammenzutragen, Akteure zu identifizieren, Kontakte zu knüpfen und erste Überlegungen für sinnvolle Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen zu eruieren. Als Ergebnis der Arbeit der Arbeitsgruppe legte das MKW ein vorläufiges Konzeptpapier vor, das als Grundlage für weitere Aktivitäten dienen könne.

Das Konzeptpapier sehe insbesondere die Anpassung des Förderverfahrens unter Berücksichtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und Soziales)²¹⁴ für erforderlich an. Die Kulturförderung solle diese Ansätze gezielt durch entsprechende Programme unterstützen. Zudem sollten alle Förderungen grundsätzlich durch Fördergrundsätze, -auflagen und -anreize nachhaltiger ausgestaltet werden. Diesbezüglich sage das MKW zu, verstärkt mit den Bewilligungsbehörden in den Austausch zu treten. Künftig solle sich das Förderwesen an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit orientieren und in der internen Arbeitsgruppe bzw. in Kooperation mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz beraten und entwickelt werden.

Dazu ergänzte das MKW, nach Absprache mit den Bewilligungsbehörden die Aufnahme von Hinweisen zur Nachhaltigkeit in Förderprogramme und Zuwendungsbescheide anzustreben. Es befinde sich noch am Anfang eines Prozesses, der unmittelbar in konkreten Umsetzungsschritten münden solle. Das Thema „Nachhaltigkeit“ sehe es insbesondere in den Bereichen Kulturbauten, Veranstaltungen, Förderauflagen und dem internationalen Austausch als relevant an. Als eine erste konkrete Umsetzungsmaßnahme sagte das MKW zu, den „Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zukünftig zu berücksichtigen.²¹⁵

Während des Prüfungsverfahrens, am 12.05.2021, brachte die Landesregierung den Entwurf des Kulturrechtsneuordnungsgesetzes in den Landtag ein.²¹⁶ Dieser enthielt den Entwurf eines Kulturgesetzbuches (KulturGB-E). In ihrer Begründung zu § 11 Abs. 1 KulturGB-E ging die Landesregierung ausdrücklich auf die Bedeutung der Kunst und Kultur für die Nachhaltigkeit ein. Kulturelles Leben und künstlerische Aktivitäten leisteten einen Beitrag für die Verankerung von Nachhaltigkeit in der Gesellschaft. Kultur präge über Kunst, Sprache, Rituale und Traditionen die Wertigkeit und den Wandel im Umgang mit globalen Themen, die für die Menschheit von zentraler Relevanz seien. Nachhaltigkeit als Ziel gesellschaftlichen Handelns im kulturellen Diskurs aufzugreifen, schärfe den Blick und das Bewusstsein für dieses Thema.²¹⁷ Das Kulturgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (Kulturgesetzbuch – KulturGB NRW) trat zum 01.01.2022 in Kraft. Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 KulturGB NRW sollen Aspekte der Nachhaltigkeit bei der Kulturförderung berücksichtigt werden. Dabei sind die sozialen, ökologischen und ökonomischen Auswirkungen in ihrer jeweiligen Bedeutung für die Kultur zu beachten, § 11 Abs. 1 Satz 2 KulturGB NRW. § 11 Abs. 1 Satz 3 KulturGB NRW erklärt zudem die Kosten für nachhaltige Maßnahmen für grundsätzlich zuwendungsfähig.

Das MKW hat im laufenden Prüfungsverfahren erste Umsetzungsmaßnahmen ergriffen. So wurde ein Investitionsfonds zur Ertüchtigung der kulturellen Infrastruktur i. H. v. rd. 8 Mio. € eingerichtet.²¹⁸ Zudem wurde in einzelne Förderbescheide eine Auflage aufgenommen, die die Beachtung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie gewährleisten soll.

214 Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie orientiert sich eng an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die von den Vereinten Nationen im Jahr 2015 beschlossen wurde. Sie umfasst die Dimensionen von Ökologie, Ökonomie und sozialen Aspekten (Vorwort der Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW zur NRW-Nachhaltigkeitsstrategie).

215 Näheres siehe https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/veranstaltungsleitfaden_bf.pdf (Stand 01.08.2020).

216 Drs. 17/13800.

217 Drs. 17/13800, S. 99.

218 Siehe Pressemitteilungen des MKW vom 16.03.2021 und 25.08.2021.

12.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat in seinen Prüfungsmitteilungen deutlich gemacht, dass das Förderwesen im Zuständigkeitsbereich des MKW zu Prüfungsbeginn nicht nachhaltig ausgestaltet war. Das Thema Nachhaltigkeit in den drei Dimensionen „Ökologie, Ökonomie und Soziales“ ist in der Arbeit des MKW nicht zu erkennen gewesen und hat nach Aussage des MKW in seiner bisherigen Arbeit keine große Rolle gespielt. Die vom MKW zu Beginn der Prüfung vorgelegten Förderprogramme hatten ihren Schwerpunkt vor allem in der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Teilhabe.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass sich die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzlich gleichrangig auf die ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen erstreckt. Wünschenswert ist daher eine stärkere Ausweitung der Kulturförderung auf die ökologischen Aspekte (u. a. klima- und umweltschonende Kulturbetriebe, Verwendung von natürlichen Materialien, Wieder-/Weiterverwertbarkeit von Materialien und Produktionen) und auf die ökonomischen Aspekte (u. a. Ressourcen- und Substanzschonung). Es ist erstrebenswert, gezielt Programme mit einer insoweit einschlägigen Ausrichtung aufzulegen, um so auch auf ganz konkreten Feldern zur Umsetzung der Ziele der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie beizutragen.

Der LRH hat die ersten Schritte des MKW in Richtung eines nachhaltigen Förderwesens und die gesetzliche Verankerung der Nachhaltigkeitsaspekte im KulturGB NRW begrüßt. Er hat das MKW u. a. um Unterrichtung über die weitere Entwicklung sowie Übersendung der unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit aktualisierten Förderrichtlinien, -grundsätze und -programme gebeten.

12.5 Stellungnahme des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft

In seiner Stellungnahme führte das MKW aus, dass in jüngster Vergangenheit wichtige Schritte zur Weiterverfolgung der „Kultur als vierte Säule der Nachhaltigkeit“ und entsprechenden Umsetzung in der Kunst- und Kulturbranche gemacht worden seien. Allem voran sei die Verabschiedung des KulturGB NRW durch den Landtag zu nennen, in dessen § 11 die Nachhaltigkeit explizit in deren drei Dimensionen ausgeführt werde. Dies bringe letztendlich die Hauptanforderungen der SDG der Vereinten Nationen und der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland auf den Punkt.

Die Arbeitsgruppe führe ihre Arbeit fort. Darüber hinaus würden in einem neu eingerichteten Referat die Nachhaltigkeitsthemen gebündelt. Das MKW setze zudem verstärkt auf den Austausch mit anderen Ressorts und Kulturakteuren. Ein solcher Austausch solle u. a. im Rahmen einer wiederkehrenden Nachhaltigkeitskonferenz erfolgen.

Um Nachhaltigkeitsaspekte erfolgreich in der Kulturförderung zu implementieren, müsse ein gemeinsamer Weg aller Beteiligten (Kulturschaffende, Zuwendungsbehörden, Ministerium) gefunden werden, der den gesetzlichen Vorschriften ebenso entspreche wie den Realitäten der sehr diversen und facettenreichen Kulturlandschaft. Ein erfolgversprechendes Management des Implementierungsprozesses setze eine Beteiligung und Verständigung auf gemeinsame Ziele und Wege voraus. Wenn das erreicht und formuliert sei, solle eine umfassende Aufnahme in Förderrichtlinien, -grundsätze und -programme ebenso wie in die Förderbescheide der Bewilligungsbehörden erfolgen.

12.6 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat begrüßt, dass das MKW bereits erste Nachhaltigkeitsmaßnahmen umgesetzt hat. Das gilt insbesondere für die neue Vorschrift des § 11 KulturGB NRW, der die Ausgestaltung der Kulturförderung unter Berücksichtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit erstmals ausdrücklich gesetzlich verankert.

Danach sind auch die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen in ihrer jeweiligen Bedeutung für die Kultur zu beachten. Ausweislich der Begründung der Landesregierung zu § 11 Abs. 1 KulturGB NRW muss die Kulturförderung so ausgestaltet werden, dass sie Nachhaltigkeitsziele erreicht, wie sie z. B. in den 17 SDG der Vereinten Nationen niedergelegt sind.²¹⁹ Auch sind ökologische Fragestellungen gemäß § 11 Abs. 3 KulturGB NRW gleichermaßen beim Betrieb von Kultureinrichtungen, der Durchführung von Veranstaltungen, dem internationalen Kulturaustausch sowie in der Kulturförderung zu berücksichtigen, um diese möglichst klimaneutral auszugestalten.²²⁰

Eine dem § 11 Abs. 1 KulturGB NRW entsprechende und die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gleichwertig berücksichtigende Beachtung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung ist bisher noch nicht erreicht. Dies sollte aus Sicht des LRH unter Zugrundelegung der nicht nur fakultativen, sondern durchaus verbindlichen Formulierungen in § 11 Abs. 1 KulturGB NRW seitens des MKW möglichst zeitnah umgesetzt werden.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das MKW die begonnenen Umsetzungsmaßnahmen mit Blick auf die Dreidimensionalität der Nachhaltigkeit fortsetzt, ausweitet und zu gegebener Zeit evaluiert.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

219 Vereinte Nationen, Generalversammlung 70. Tagung, Resolution, verabschiedet am 25.09.2015, Az.: A/Res/70/1*, S. 15; <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf>.

220 Drs. 17/13800, S. 18 und 99.

13 Interne Revisionen der Universitätsklinika – weiter verbesserungsfähig



Die Prüfung hat ergeben, dass alle Internen Revisionen nach Auffassung des Landesrechnungshofs über eine zu niedrige Personalausstattung verfügten. Außerdem hielt die Mehrzahl der Internen Revisionen nicht die für IT-Revisionen und Baurevisionen erforderliche Fachkompetenz vor. Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass Beurteilungen zum Zwecke der Sicherung und Verbesserung der Qualität der Internen Revisionen nur zum Teil stattfanden. Zudem hat er bei der Durchführung und Einhaltung der Prüfungsplanungen der Internen Revisionen sowie bei der Überwachung der Umsetzung der in den Revisionsberichten empfohlenen Maßnahmen Optimierungspotenzial gesehen.

Die Universitätsklinika haben zum Teil eine beabsichtigte oder bereits erfolgte Erhöhung des Personals ihrer Internen Revisionen mitgeteilt. Sie haben zudem überwiegend Maßnahmen zur Erlangung der Fachkompetenz für IT-Revisionen und Baurevisionen angekündigt. Ferner haben sie teilweise Maßnahmen ergriffen, die den Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den nicht erfolgten Beurteilungen zur Qualitätssicherung und -verbesserung sowie zu den verbesserungsbedürftigen Arbeitsabläufen Rechnung tragen.

13.1 Ausgangslage

Die Interne Revision (IR) ist ein wichtiges Instrument der sog. Corporate Governance, also der Führung und Überwachung in Unternehmen und Organisationen. Für die Arbeit der IR hat das „Institute of Internal Auditors“ mit dem „International Professional Practices Framework“ (IPPF) weltweit anerkannte Grundsätze und Rahmenstandards entwickelt; das „Deutsche Institut für Interne Revision e. V.“ (DIIR) als nationaler Berufsverband der Innenrevisorinnen und -revisoren in Deutschland gibt die deutschsprachige Version des IPPF, die „Internationalen Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision“, heraus.

Das IPPF besteht u. a. aus der Definition der IR und den „Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision“ (IPPF-Standards). Nach der Definition der IR erbringt die IR unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsleistungen, die darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft. Die IPPF-Standards schaffen Rahmenbedingungen für die Durchführung von Revisionsleistungen und liefern Kriterien für deren Bewertung. Ihre Einhaltung soll Geschäftsprozesse und Arbeitsvorgänge der IR verbessern helfen.

Alle sechs Universitätsklinika (UK) des Landes verfügen jeweils über eine IR. Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Jahr 2010 die Organisation und Arbeitsweise der IR der UK geprüft; als Prüfungsmaßstab hatten ihm insbesondere die IPPF-Standards gedient.²²¹ Im Jahr 2020 hat der LRH erneut eine an den IPPF-Standards

²²¹ Die Prüfung war Gegenstand des Jahresberichts 2011 des LRH (Beitrag 13, S. 111 ff.).

ausgerichtete Prüfung der IR der UK durchgeführt; in den zum Zeitpunkt der Prüfung geltenden Geschäftsordnungen²²² (GO) der IR der UK wurde inhaltlich auf die IPPF-Standards Bezug genommen und ganz überwiegend erklärt, dass sie als Handlungsrahmen dienen bzw. die IR sich an ihnen orientieren.

Im August 2021 hat der LRH den UK die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die UK haben hierzu zwischen November 2021 und Januar 2022 Stellung genommen. Im April 2022 hat der LRH auf die Stellungnahmen der UK erwidert.

13.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

13.2.1 Personal der Internen Revision

Bei seiner Prüfung aus dem Jahr 2010 hatte der LRH sich u. a. mit der Personalausstattung der IR befasst. Er hatte eine Revisorin bzw. einen Revisor je 1.000 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente – VZÄ –) des jeweiligen UK (einschließlich seiner Tochterunternehmen) für angemessen und erforderlich gehalten und dabei an eine entsprechende Empfehlung des Arbeitskreises „Interne Revision im Krankenhaus“ beim DIIR für die personelle Ausstattung der IR in Krankenhäusern angeknüpft. Da bei fünf der sechs IR die Ist-Personalausstattung unter der so berechneten Soll-Personalausstattung gelegen hatte, hatte der LRH insoweit Handlungsbedarf gesehen. Die betroffenen UK veranlassten daraufhin personelle Aufstockungen der IR oder wiesen auf Überlegungen hin, zur Kompensation der zu geringen Personalausstattung künftig verstärkt externe Prüfer/-innen mit der Durchführung von Revisionen zu beauftragen.

Im Rahmen seiner aktuellen Prüfung hat sich der LRH erneut mit der Personalausstattung der IR befasst. Entsprechend seiner Vorgehensweise bei der Prüfung aus dem Jahr 2010 hat er für das Jahr 2019 die Soll-Personalausstattung der jeweiligen IR – weiterhin ausgehend von einer Revisorin bzw. einem Revisor je 1.000 Beschäftigte (VZÄ) des UK (einschließlich seiner Tochter- und, sofern vorhanden, Enkelunternehmen)²²³ – ermittelt und mit der Ist-Personalausstattung, die zwischen 1,0 und 4,1 VZÄ lag, verglichen. Danach war bei allen IR eine personelle Unterbesetzung zu verzeichnen, die sich teilweise auf mehr als sechs VZÄ belief. Die Feststellungen des LRH zeigten, dass die Beschäftigtenzahlen der UK (einschließlich ihrer Tochter- und ggf. Enkelunternehmen), die sich im Jahr 2019 zwischen rd. 6.400 und rd. 9.400 VZÄ bewegten, im Vergleich zum Jahr 2010 durchweg – und teilweise erheblich – angestiegen waren, ohne dass die UK diesem Anstieg durch eine entsprechende Aufstockung der Personalausstattung ihrer IR Rechnung getragen hätten; zum Teil war die Personalausstattung des Jahres 2019 gegenüber derjenigen des Jahres 2010 unverändert oder sogar niedriger. Der LRH hat Handlungsbedarf gesehen und die UK um Stellungnahme sowie Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

222 Bei einem Teil der IR hießen die in Rede stehenden Regelwerke nicht „Geschäftsordnung“, sondern „Richtlinie“ oder „Revisionsrichtlinie“. Im Folgenden wird für alle IR einheitlich die Bezeichnung „Geschäftsordnung“ verwendet.

223 Da sich nach den GO der IR die Tätigkeit der IR z. T. nur auf Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des betreffenden UK erstreckte, hat der LRH unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Vorgehensweise bei allen UK ausschließlich Mehrheitsbeteiligungen der UK berücksichtigt.

Ferner hat sich der LRH mit der Qualifikation der bei den IR eingesetzten Revisorinnen und Revisoren befasst. Nach den IPPF-Standards müssen Aufträge mit Fachkompetenz durchgeführt werden und die Revisorinnen oder Revisoren müssen das Wissen, die Fähigkeiten und sonstigen Qualifikationen besitzen oder sich beschaffen, die zur Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind.

Zur erforderlichen Fachkompetenz gehört nach den IPPF-Standards u. a., dass die Revisorinnen und Revisoren Kenntnisse der grundlegenden Risiken und Kontrollen von Informationstechnologien (IT) sowie der verfügbaren technologiegestützten Prüfungstechniken besitzen, wobei nicht von allen Revisorinnen und Revisoren erwartet wird, dass sie dieselben Kenntnisse haben wie spezialisierte IT-Revisorinnen und -Revisoren. Der LRH hat für die Jahre 2017 bis 2019 erhoben, ob und ggf. in welchem Umfang die IR der UK mit IT-Revisorinnen oder IT-Revisoren ausgestattet waren. Nach den Feststellungen des LRH verfügten die IR von lediglich zwei UK im vorgenannten Zeitraum über IT-Revisorinnen bzw. IT-Revisoren. Die IR der anderen vier UK beschäftigten in diesem Zeitraum keine IT-Revisorinnen bzw. IT-Revisoren und beauftragten auch keine externen Prüfer/-innen mit der Durchführung von IT-Revisionen, obwohl drei dieser vier UK dem LRH im Rahmen des Schriftwechsels zur Prüfung aus dem Jahr 2010 ihre Absicht mitgeteilt hatten, eine IT-Revisorin bzw. einen IT-Revisor einzustellen oder die fehlende IT-Fachkompetenz der IR durch die Beauftragung externer Prüfer/-innen zu kompensieren. Der LRH hat die UK auf die Bedeutung einer funktionsfähigen IT und das daraus resultierende Erfordernis einer fortlaufenden und unabhängigen Kontrolle sowie Überwachung der IT-Systeme und IT-Prozesse eines UK hingewiesen. Die IR müssen daher nach seiner Auffassung die notwendige Fachkompetenz im IT-Bereich entweder durch die Beschäftigung einer IT-Revisorin bzw. eines IT-Revisors oder durch die Beauftragung externer Prüfer/-innen mit der Durchführung von IT-Revisionen sicherstellen. Er hat bei den betreffenden vier UK diesbezüglichen Handlungsbedarf gesehen.

Da das Land den UK jährlich in erheblichem Umfang Mittel für Bau- und Bauunterhaltungsmaßnahmen zur Verfügung stellt, ist nach Auffassung des LRH auch die Durchführung von Baurevisionen bei den UK angezeigt. Der LRH hat daher für die Jahre 2017 bis 2019 erhoben, ob und ggf. in welchem Umfang die IR der UK mit Baurevisorinnen oder Baurevisoren ausgestattet waren. Er hat festgestellt, dass die IR lediglich eines UK im vorgenannten Zeitraum über einen Baurevisor verfügte. Die IR der anderen fünf UK beschäftigten in diesem Zeitraum keine Baurevisorinnen bzw. Baurevisoren und beauftragten auch keine externen Prüfer/-innen mit der Durchführung von Baurevisionen; die Mehrzahl dieser UK hatte gegenüber dem LRH im Rahmen des Schriftwechsels zur Prüfung aus dem Jahr 2010 entweder die Absicht zum Ausdruck gebracht, die bei der IR fehlende berufliche Expertise im Rahmen der Stellenbesetzung zu berücksichtigen, oder die Bereitstellung eines Budgets für die künftige Beauftragung von Baurevisionen durch externe Prüfer/-innen mitgeteilt bzw. angekündigt. Der LRH hat bei diesen fünf UK entsprechenden Handlungsbedarf gesehen.

13.2.2 Informationsrecht der Internen Revision

Die IPPF-Standards sehen vor, dass die GO der IR den Zugriff der IR auf Aufzeichnungen, Personal und Vermögensgegenstände der Organisation gestattet, soweit dies zur Auftragsdurchführung erforderlich ist.

Alle GO der IR der UK enthielten Regelungen zum Informationsrecht der IR. Das Informationsrecht konnte nach den GO von drei IR durch Weisungen des Vorstands und nach der GO einer IR durch Weisungen des Kaufmännischen Direktors eingeschränkt werden.

Nach Auffassung des LRH steht diese Möglichkeit der Einschränkung des Informationsrechts nicht mit der o. g. Ausführung in den IPPF-Standards in Einklang. Sie birgt die Gefahr, dass es zu nicht gerechtfertigten Begrenzungen des Informationsrechts kommt und die IR aufgrund dessen ihre Überwachungsfunktion nicht mehr umfassend und ordnungsgemäß erfüllen kann. Der LRH hat daher eine diesbezügliche Änderung der betreffenden GO für angezeigt gehalten.

13.2.3 Sicherung und Verbesserung der Qualität der Internen Revision

Nach den IPPF-Standards muss die Leitung der IR ein Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung, das alle Aufgabengebiete der IR umfasst, entwickeln und pflegen. Ein solches Programm ist so zu gestalten, dass es u. a. die Beurteilung der IR in Bezug auf ihre Übereinstimmung mit den IPPF-Standards ermöglicht. Ferner sollen mit dem Programm die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der IR beurteilt und Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert werden.

Das Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung muss nach den IPPF-Standards sowohl interne als auch externe Beurteilungen umfassen. Interne Beurteilungen beinhalten danach die laufende Überwachung der Aufgabenerfüllung der IR und regelmäßige Selbstbeurteilungen oder Beurteilungen durch Personen innerhalb der Organisation, die über ausreichende Kenntnisse der Arbeitsmethoden der IR verfügen. Externe Beurteilungen müssen danach mindestens alle fünf Jahre von einer/einem qualifizierten, unabhängigen Beurteilenden oder einem Team von Beurteilenden durchgeführt werden, die/der bzw. das nicht der Organisation angehört.

Bei seiner Prüfung aus dem Jahr 2010 hatte der LRH festgestellt, dass bei nur einem UK regelmäßige interne Beurteilungen der IR und bei keinem UK externe Beurteilungen der IR stattgefunden hatten. Nach den Feststellungen des LRH im Rahmen der aktuellen Prüfung wurden inzwischen bei vier UK regelmäßige interne Beurteilungen der IR entsprechend den IPPF-Standards etabliert; externe Beurteilungen der IR gemäß den IPPF-Standards wurden weiterhin bei keinem UK vorgenommen, obwohl im Rahmen des Schriftwechsels zur Prüfung aus dem Jahr 2010 ein Teil der UK dem LRH mitgeteilt hatte, dass externe Beurteilungen zukünftig erfolgen bzw. angestrebt würden. Nur bei drei UK enthielten die GO der IR Regelungen zur Qualitätssicherung und -verbesserung; diese Regelungen trugen jedoch nicht in vollem Umfang den IPPF-Standards Rechnung.

Der LRH hat die Erwartung geäußert, dass künftig bei allen UK interne und externe Beurteilungen der IR durchgeführt werden. Er hat es ferner für angezeigt gehalten, dass die GO aller IR diesbezügliche Regelungen unter Berücksichtigung der IPPF-Standards enthalten.

13.2.4 Risikoorientierte Prüfungsplanung der Internen Revision

Nach den IPPF-Standards muss die Leitung der IR einen risikoorientierten Prüfungsplan erstellen; die Prüfungsplanung muss auf Basis einer dokumentierten Risikoanalyse erfolgen. In diesem Sinne war in den GO von fünf der sechs IR der UK geregelt, dass die IR einen risikoorientierten Prüfungsplan zu erstellen bzw. die Prüfungen risikoorientiert durchzuführen hatte.

Ausgangspunkt der Prüfungsplanung einer IR ist die Erfassung aller potenziellen Prüfungsfelder in einer sog. Prüfungslandkarte, um revisionsfreie Räume auszuschließen. Die Strukturierung der Prüfungslandkarte hat risikoorientiert zu erfolgen; die mit den einzelnen Prüfungsfeldern verbundenen Risiken sind zu identifizieren und anhand vorher festgelegter Risikokriterien zu bewerten. Ziel der Bewertung der Risiken ist eine Priorisierung der Prüfungsfelder, um die durchzuführenden Prüfungen risikoorientiert unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen planen zu können.²²⁴

Der LRH ist der Frage nachgegangen, ob die IR der UK in den Jahren 2017 bis 2019 bei der Erstellung und Umsetzung ihrer Prüfungspläne dem Gebot der Risikoorientierung angemessen Rechnung getragen haben. Hierzu hat er erhoben, ob und ggf. in welchem Umfang in den vom Risikomanagement des jeweiligen UK regelmäßig herausgegebenen Berichten oder den Prüfungslandkarten der IR Prüfungsfelder als Hochrisiko-Prüfungsfelder bewertet wurden und wie viele dieser Hochrisiko-Prüfungsfelder in die Prüfungspläne aufgenommen sowie geprüft wurden. Als Hochrisiko-Prüfungsfelder hat der LRH diejenigen Prüfungsfelder angesehen, die vom Risikomanagement oder von der IR die nach der jeweils angewandten Methode der Risikobewertung höchstmögliche Risikobewertung erhielten. Von einer eigenen Einschätzung, ob die erfolgten Risikobewertungen zutreffend waren, hat der LRH abgesehen.

Soweit Prüfungsfelder als Hochrisiko-Prüfungsfelder bewertet wurden, hat der LRH festgestellt, dass diese von den IR entweder gar nicht oder nicht in vollem Umfang in ihre Prüfungspläne aufgenommen wurden. Soweit IR Hochrisiko-Prüfungsfelder in ihre Prüfungspläne aufnahmen, prüfte ein Teil dieser IR die Felder gleichwohl nicht oder nicht vollständig.

Der LRH hat den UK mitgeteilt, die von den IR vorzunehmende risikoorientierte Prüfungsplanung bedeute, dass die Prüfungsfelder mit dem größten Risiko angemessen abgedeckt werden müssten. Er hat angesichts seiner vorgenannten Feststellungen erhebliche Zweifel daran geäußert, dass die IR dieser Maßgabe Rechnung trugen. Er hat die UK hierzu um Stellungnahme gebeten.

13.2.5 Einhaltung der Prüfungsplanungen der Internen Revision

Der LRH ist für die Jahre 2017 bis 2019 ferner der Frage nachgegangen, wie viele der im jeweiligen Jahr geplanten Prüfungen der IR tatsächlich durchgeführt wurden. Soweit eine geplante Prüfung nicht stattfand, hat der LRH zudem erhoben, ob die unterlassene Prüfungsdurchführung mit einer Begründung dokumentiert wurde.

224 DIIR, Risikoorientierte Prüfungsplanung: Best Practice, Frankfurt am Main 2010, S. 12 f. (<https://www.diir.de>).

Nach den Feststellungen des LRH führte im vorgenannten Zeitraum keine IR alle geplanten Prüfungen durch; bei einem Teil der IR fanden in einzelnen Jahren weniger als 60 % der geplanten Prüfungen statt. Der LRH hat den UK mitgeteilt, eine Prüfungsplanung habe unter Berücksichtigung der verfügbaren Personalkapazitäten sowie unter möglichst realistischer Einschätzung der für die Durchführung der Prüfungen voraussichtlich anfallenden Zeitaufwände zu erfolgen; angesichts seiner Feststellungen sehe er Optimierungspotenzial und entsprechenden Handlungsbedarf.

Dokumentierte Begründungen für die Nichtdurchführung von Prüfungen hat der LRH nicht vorgefunden. Er hat die Auffassung geäußert, dass solche dokumentierten Begründungen künftig vorzunehmen sind.

13.2.6 Follow-up-Verfahren der Internen Revision

Nach den IPPF-Standards muss die Leitung der IR zur Überwachung der Erledigung der Feststellungen in den Revisionsberichten ein entsprechendes System entwickeln und pflegen.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass die IR von vier UK ein derartiges Follow-up-System eingerichtet hatten. Zur Überwachung der Erledigung der Feststellungen kamen ganz überwiegend Excel-Listen zur Anwendung, in denen die in den Revisionsberichten empfohlenen Maßnahmen und deren Umsetzung zu dokumentieren waren.

Der LRH hat bezüglich der in den Jahren 2017 bis 2019 durchgeführten Prüfungen der IR erhoben, ob zu allen betreffenden Revisionsberichten der jeweiligen Jahre dokumentierte Follow-up-Verfahren stattfanden. Er hat festgestellt, dass bei keiner IR für jedes Jahr eine vollständige, dokumentierte Überwachung vorlag; bei den IR der zwei UK, die kein Follow-up-System eingerichtet hatten, hat er überhaupt keine dokumentierten Follow-up-Verfahren vorgefunden.

Der LRH hat die UK darauf hingewiesen, dass die Überwachung der Umsetzung der in Revisionsberichten empfohlenen Maßnahmen durch einen effektiven Follow-up-Prozess von großer Bedeutung für die Wirksamkeit einer IR ist. Er hat es daher für geboten gehalten, dass künftig zu allen Revisionsberichten dokumentierte Follow-up-Verfahren durchgeführt werden.

13.3 Stellungnahmen der Universitätsklinik

Bezüglich der Personalausstattung der IR hat ein Teil der UK die Auffassung geäußert, die Kennziffer von einer Revisorin bzw. einem Revisor je 1.000 Beschäftigte des UK könne nicht (mehr) als Maßstab bei der Ermittlung der Soll-Personalausstattung herangezogen werden. Sie haben hierzu u. a. erklärt, diese Kennziffer berücksichtige keine branchen- und unternehmensspezifischen Faktoren; auch seien die Komplexität der Prozesse eines Unternehmens und die Anzahl der Prüffelder der IR nicht allein abhängig von der Beschäftigtenzahl. Ferner habe die Revisionstätigkeit sich durch die Digitalisierung stark verändert und sei deutlich effizienter und effektiver geworden. Zum Teil haben die UK auch auf Schwierigkeiten bei der Besetzung freier Stellen ihrer IR hingewiesen. Zwei UK haben eine beabsichtigte oder inzwischen bereits erfolgte Erhöhung des Personals ihrer IR mitgeteilt.

Hinsichtlich der Fachkompetenz für IT-Revisionen haben drei der vier UK, bei denen der LRH Handlungsbedarf gesehen hatte, u. a. darauf hingewiesen, dass das UK über eine Abteilung bzw. Stabsstelle verfüge, die den Bereich der Informationssicherheit abdecke und hier interne Audits durchführe; ferner haben zwei der vier UK erklärt, sie müssten regelmäßige externe IT-Sicherheitsprüfungen beauftragen, um den gesetzlichen Anforderungen als Betreiber kritischer Infrastrukturen nachzukommen. Gleichwohl haben drei der vier UK die Absicht erklärt, eine Stelle der IR mit Blick auf IT-Fachkompetenz auszuschreiben oder künftig externe Dienstleister für die Durchführung von IT-Revisionen in Anspruch zu nehmen.

Bezüglich der Fachkompetenz für Baurevisionen haben zwei der fünf UK, bei denen der LRH Handlungsbedarf gesehen hatte, mitgeteilt, dass entsprechende Ausschreibungen in der Vergangenheit nicht erfolgreich gewesen seien. Gleichwohl haben vier der fünf UK erklärt, eine Stelle für eine Baurevisorin oder einen Baurevisor auszuschreiben zu wollen oder die Beauftragung externer Dienstleister künftig verstärkt in Betracht ziehen zu wollen.

Zwei der drei UK, bei denen das Informationsrecht der IR nach der GO durch Weisungen des Vorstands eingeschränkt werden konnte, haben die Streichung dieser Einschränkungsmöglichkeit in der GO vorgenommen bzw. angekündigt. Das dritte UK hat erklärt, dass Weisungen in der Vergangenheit nicht erfolgt seien; sofern das Informationsrecht der IR eingeschränkt würde, würde die IR dies in ihrem Jahresbericht aufführen. Das UK, bei dem das Informationsrecht der IR nach der GO durch Weisungen des Kaufmännischen Direktors eingeschränkt werden konnte, hat diese Einschränkungsmöglichkeit in der GO gestrichen.

Soweit keine regelmäßigen internen Beurteilungen der IR stattgefunden hatten, hat ein UK erklärt, dass interne Beurteilungen – ebenso wie externe Beurteilungen – darauf beruhten, dass die IR kapazitativ auf die Umsetzung der IPPF-Standards ausgerichtet sei; die Kapazität im Betrachtungszeitraum habe dieser Voraussetzung nicht entsprochen. Ein Teil der UK hat die Pflicht zur regelmäßigen internen Beurteilung in die GO der IR oder das Handbuch der IR aufgenommen; teilweise sind bezüglich interner Beurteilungen lediglich Soll- oder Kann-Regelungen getroffen worden.

Bezüglich externer Beurteilungen der IR hat ein Teil der UK u. a. mitgeteilt, die Aufnahme einer Regelung zu externen Beurteilungen in einem Fünf-Jahres-Turnus in die GO der IR bzw. das Handbuch der IR sei erfolgt oder werde geprüft; soweit entsprechende Regelungen getroffen worden sind, sind diese von den UK – teilweise unter Hinweis auf die mit externen Beurteilungen verbundenen hohen Kosten – lediglich als Soll- oder Kann-Regelungen ausgestaltet worden.

Zu den Feststellungen des LRH bezüglich der risikoorientierten Prüfungsplanung hat die überwiegende Zahl der UK nicht umfassend bzw. nicht konkret Stellung genommen. Ein UK hat dargelegt, aus welchen Gründen einzelne Hochrisiko-Prüfungsfelder nicht in die Prüfungspläne seiner IR aufgenommen wurden.

Hinsichtlich der Einhaltung der Prüfungspläne der IR haben die UK teilweise mitgeteilt, die Prüfungspläne hätten in der Vergangenheit aus Gründen der Flexibilität stets mehr Prüfungen enthalten, als mit hoher Wahrscheinlichkeit hätten durchgeführt werden können. Hierzu hat ein UK erklärt, seine IR habe die Anregung des LRH, eine realistische Prüfungsplanung mit Angabe des für eine Prüfung benötigten

Zeitaufwands vorzunehmen, aufgenommen; im Jahr 2021 sei die Zahl der geplanten Prüfungen an die vorhandenen Mitarbeiterressourcen angepasst worden und zusätzlich sei eine mitarbeiterbezogene Einsatzplanung mit Angabe von Soll- und Ist-Zeiten für eine Prüfung erstellt worden. Ein anderes UK hat mitgeteilt, der Planungsprozess sei neu aufgesetzt worden mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Ressourcen optimal zu nutzen; eine Durchführungsquote von 80 % bis 90 % des Jahresprüfungsprogramms werde als realistisch angesehen und angestrebt. Von einem UK ist darauf hingewiesen worden, dass die Verfügbarkeit des Personals der IR im vom LRH betrachteten Zeitraum nicht den Planungen entsprochen habe. Bezüglich der Dokumentation im Falle der Nichtdurchführung einer Prüfung haben die UK überwiegend zum Ausdruck gebracht, dass sie die Dokumentation einer konkreten, einzelfallbezogenen Begründung in den Akten oder im Jahresbericht der IR als erforderlich erachten und hierfür Sorge tragen werden.

Bezüglich der Follow-up-Verfahren der IR haben einige UK erklärt, dass zu allen Revisionsberichten der Jahre 2017 bis 2019 Follow-up-Verfahren stattgefunden hätten; zum Teil ist darauf hingewiesen worden, dass in einzelnen Jahren die durchgeführten Follow-up-Verfahren nicht vollständig in Excel-Listen dokumentiert und nachgehalten worden seien und künftig eine konsequente Nachverfolgung im vorhandenen System der IR vorgenommen werde bzw. dass eine Dokumentation in Excel-Listen erst seit dem Jahr 2019 erfolgt sei. Ein UK hat ausgeführt, im Falle jährlich wiederkehrender „Regelprüfungen“ fänden keine Follow-up-Verfahren statt, da im Rahmen der jeweils aktuellen Prüfung auch der Umsetzung der Empfehlungen des Vorjahres nachgegangen werde; ferner werde kein Follow-up-Verfahren durchgeführt, wenn mit dem geprüften Bereich die Durchführung einer Follow-up-Prüfung mit erneuter Datenerhebung durch die IR bereits terminlich vereinbart sei oder wenn es sich um Empfehlungen handele, für deren Umsetzung der Vorstand des UK verantwortlich sei.

13.4 Weiterer Schriftwechsel

Bezüglich der Personalausstattung der IR hat der LRH gegenüber den UK erwidert, im Schriftwechsel zur Prüfung des LRH aus dem Jahr 2010 sei von keinem UK die Vorgehensweise des LRH kritisiert worden, zur Beurteilung der Angemessenheit der Personalausstattung auf die Anzahl der Beschäftigten der UK (einschließlich ihrer Tochterunternehmen) als Bezugsgröße abzustellen und eine Revisorin bzw. einen Revisor je 1.000 Beschäftigte für gerechtfertigt zu halten. Deshalb sei es für den LRH naheliegend und konsequent gewesen, diese methodische Vorgehensweise auch im Rahmen der aktuellen Prüfung anzuwenden. Gleichwohl nehme der LRH zur Kenntnis, dass ein Teil der UK nunmehr die Kennziffer von einer Revisorin bzw. einem Revisor je 1.000 Beschäftigte als für die Bemessung der Personalausstattung der IR nicht sachgerecht halte. Dem werde seitens des LRH Rechnung getragen; dabei gehe er allerdings nach wie vor davon aus, dass die Zahl der Beschäftigten eine geeignete Bezugsgröße zur Ermittlung einer angemessenen Personalausstattung darstelle. Der LRH hat im Weiteren darauf hingewiesen, dass er im Rahmen einer Prüfung der IR der Hochschulen des Landes für die IR an den Universitäten eine Kennzahl von mindestens 0,5 Revisorinnen bzw. Revisoren pro 1.000 Mitarbeitendenstellen der Universität als notwendig angesehen habe.²²⁵ Der LRH hat die

225 Siehe Jahresbericht 2021, Teil B, Beitrag 3, S. 39 ff.

Auffassung geäußert, dass diese Kennzahl vor dem Hintergrund der Verzahnung des Fachbereichs Medizin einer Universität mit dem UK zwar als Ausgangswert für die Bemessung der Personalausstattung der IR eines UK dienen kann. Bei den UK gebe es jedoch im Vergleich zu den Universitäten Besonderheiten, die in zusätzlichen Risiken durch die Verbindung von Forschung und Lehre mit der Krankenversorgung, die Vielzahl der Behandlungs- und Abrechnungsfälle im Bereich der Krankenversorgung sowie die Vielzahl und das notwendige Zusammenwirken der einzelnen Kliniken, Zentren, Institute und Tochter- sowie ggf. Enkelunternehmen bestünden; diesen Besonderheiten müsse durch eine maßvolle Erhöhung der vorgenannten Kennzahl Rechnung getragen werden. Der LRH hat vor diesem Hintergrund für die IR der UK nunmehr eine Personalausstattung von mindestens 0,7 Revisorinnen bzw. Revisoren je 1.000 Beschäftigte als erforderlich angesehen. Da auch bei Anwendung dieser Kennzahl personelle Unterbesetzungen bei den IR der UK zu verzeichnen sind, hat der LRH die UK erneut um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Soweit von den UK hinsichtlich der Fachkompetenz für IT-Revisionen auf bereits stattfindende interne sowie externe Prüfungen im Bereich der Informationssicherheit hingewiesen worden ist, hat der LRH erwidert, dass die Informationssicherheit nur einen Teilaspekt der gesamten IT-Prüfungslandschaft darstellt. Bezüglich der von den UK z. T. geäußerten Absicht, eine Stelle auszuschreiben oder externe Dienstleister in Anspruch zu nehmen, hat der LRH um Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Hinsichtlich der Fachkompetenz für Baurevisionen hat der LRH nochmals seine Auffassung bekräftigt, dass entweder eine entsprechende Stelle bei den IR zu besetzen ist oder externe Baurevisionen zu beauftragen sind. Soweit die UK eine entsprechende Absicht erklärt haben, hat der LRH um Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Positiv zur Kenntnis genommen hat der LRH, dass drei der vier UK, bei denen das Informationsrecht der IR nach der GO durch Weisungen des Vorstands bzw. des Kaufmännischen Direktors eingeschränkt werden konnte, die Streichung dieser Einschränkungsmöglichkeit vorgenommen bzw. angekündigt haben. Das UK, das keine Streichung beabsichtigt, hat der LRH nochmals darauf hingewiesen, dass die in der GO eingeräumte Möglichkeit einer Einschränkung des Informationsrechts der IR mit den IPPF-Standards nicht vereinbar ist; dabei ist es unerheblich, ob bisher derartige Einschränkungen tatsächlich erfolgt sind. Er hat dieses UK erneut um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

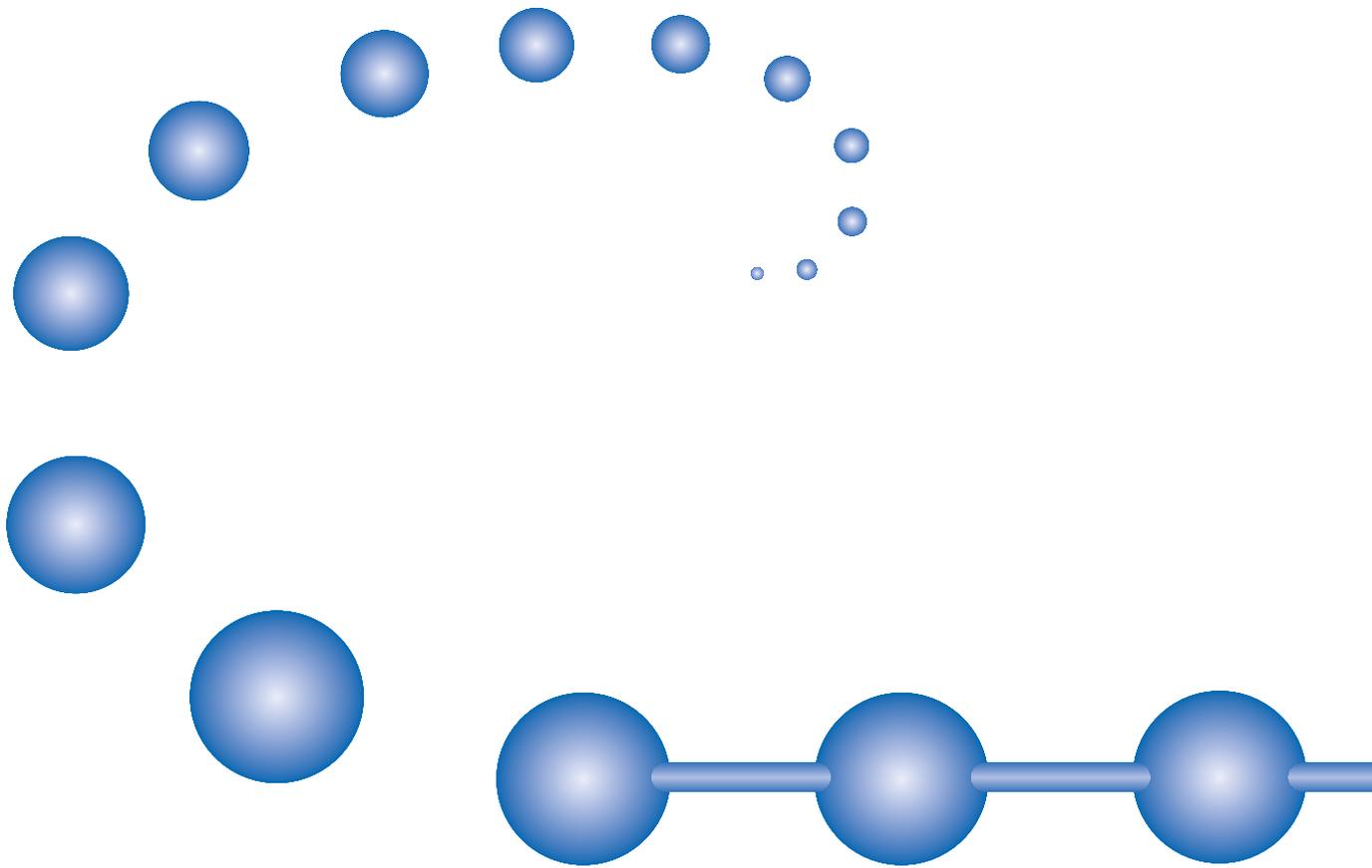
Soweit die UK bezüglich der Durchführung interner und externer Beurteilungen der IR Soll- oder Kann-Regelungen erlassen haben, hat der LRH darauf hingewiesen, dass diese Regelungen nicht mit den IPPF-Standards übereinstimmen, die eine Verpflichtung zur Durchführung interner und externer Beurteilungen enthalten. Hinsichtlich des Kostenaspekts bei externen Beurteilungen hat der LRH die Auffassung geäußert, dieser sei bereits dadurch (ausreichend) in den IPPF-Standards berücksichtigt, dass externe Beurteilungen lediglich in einem Fünf-Jahres-Turnus durchzuführen seien. Der LRH hat die UK erneut um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Die von einem UK vorgetragenen Gründe für die Nichtaufnahme einzelner Hochrisiko-Prüfungsfelder in die Prüfungspläne seiner IR hat der LRH zur Kenntnis genommen. Soweit die UK zu den Feststellungen des LRH bezüglich der risikoorientierten Prüfungsplanung nicht umfassend bzw. nicht konkret Stellung genommen haben, hat der LRH erneut um Stellungnahme gebeten.

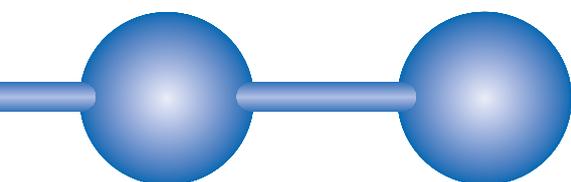
Bezüglich der Einhaltung der Prüfungsplanungen der IR hat der LRH die z. T. für eine realistischere und optimierte Prüfungsplanung ergriffenen Maßnahmen positiv zur Kenntnis genommen. Ferner hat er begrüßt, dass die UK überwiegend das Erfordernis der Dokumentation einer konkreten, einzelfallbezogenen Begründung für die Nichtdurchführung einer Prüfung anerkannt haben. Der LRH hat die UK teilweise um Übersendung der Prüfungspläne sowie Jahresberichte ihrer IR für das Jahr 2021 gebeten.

Hinsichtlich der Follow-up-Verfahren hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass solche Verfahren z. T. nicht bzw. nicht in allen Jahren des vom LRH geprüften Zeitraums in den Excel-Listen dokumentiert wurden, und die Ankündigung einer künftig konsequenten Nachverfolgung im System der IR begrüßt. Soweit die IR eines UK kein Follow-up-Verfahren im Falle jährlich wiederkehrender „Regelprüfungen“ sowie im Falle bereits vereinbarter Follow-up-Prüfungen durchführt, hat der LRH erwidert, dass es aus seiner Sicht auch in diesen Fällen erforderlich ist, die Empfehlungen in der Nachverfolgungsliste zu erfassen; damit werde sichergestellt, dass bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen sowohl eine lückenlose Kontrolle im Rahmen der nachfolgenden Prüfung bzw. gesonderten Follow-up-Prüfung als auch eine transparente Dokumentation erfolge. Auch den Verzicht auf ein Follow-up-Verfahren bei Empfehlungen, für deren Umsetzung der Vorstand verantwortlich ist, hat der LRH nicht für überzeugend gehalten; er hat darauf hingewiesen, dass die IPPF-Standards bezüglich der Notwendigkeit der Durchführung von Follow-up-Verfahren nicht nach den Adressaten der Empfehlungen differenzieren. Er hat das betreffende UK erneut um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



**Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
(Epl. 07)**



14 Vollzugsdefizit beim Unterhaltsvorschuss



Das Land und der Bund beteiligen sich an den Geldleistungen, die von den Kommunen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu zahlen sind. Seit dem 01.07.2017 beträgt der Anteil des Landes und der Kommunen hieran jeweils 30 % und der des Bundes 40 %. Allein in 2019 wurden rund 350 Millionen € für den Landes- und Bundesanteil in den Landeshaushalt eingestellt.

Der Landesrechnungshof hat die bestimmungsgemäße und einheitliche Leistungsgewährung geprüft und erhebliche Vollzugsdefizite der kommunalen Unterhaltsvorschussstellen festgestellt. Diese hatten in rund 72 % der geprüften Leistungsfälle gegen das Unterhaltsvorschussgesetz und/oder gegen dazu geltende Vorschriften des Sozialgesetzbuches verstoßen oder waren von Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes abgewichen. Darüber hinaus hatten sie ohne zwingende sachliche Gründe wesentlich gleiche Sachverhalte unterschiedlich behandelt.

Die festgestellten Defizite führten zu ungerechtfertigten Ausgaben des Landes und des Bundes und zu Verstößen gegen den Gleichheitssatz. Dies muss künftig verhindert werden. Der Landesrechnungshof hat daher zeitnahe, geeignete und nachhaltige Maßnahmen gefordert.

14.1 Ausgangslage

Nach dem Unterhaltsvorschussgesetz²²⁶ (UVG) werden Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen gezahlt. Anspruch hierauf haben Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben und keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Der Anspruch besteht bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres. Seit der Reform des UVG zum 01.07.2017 besteht der Anspruch bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, wenn das Kind keine Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch erhält oder der Elternteil, bei dem das Kind lebt, über mindestens 600 € monatliches Einkommen (ohne Kindergeld) verfügt. Reformbedingt erhöhte sich die Anzahl der Kinder, für die im Land Leistungen nach dem UVG gewährt wurden, um mehr als 80 %.²²⁷

Für die Gewährung der Unterhaltsleistungen sind im Land insgesamt 187 kommunale Unterhaltsvorschussstellen (UV-Stellen)²²⁸ zuständig. Von den gewährten Unterhaltsleistungen tragen seit dem 01.07.2017 die Kommunen und das Land jeweils 30 % und der Bund 40 %. Der hierfür allein im Haushaltsjahr 2019 eingestellte Gesamtbetrag (Bundes- und Landesanteil) betrug rd. 350 Mio. €.

226 Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen.

227 Die Zahl der Leistungsfälle stieg von 101.871 (Stand 31.12.2016) auf 186.533 (Stand 31.12.2019). Der Begriff Leistungsfall meint hier den Fall, in dem eine kommunale Unterhaltsvorschussstelle für ein Kind Unterhaltsleistungen gewährt hat.

228 Anzahl lt. IT.NRW, Stand: 31.12.2019.

Zur Durchführung des UVG erlässt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jährlich aktualisierte Richtlinien (UVG-RL). Diese enthalten umfangreiche Erläuterungen und ausführliche Hinweise zur Auslegung des UVG. Ziel ist es, eine bundeseinheitliche Verwaltungspraxis zu erreichen. Daher wird in den Richtlinien vorgegeben, wie das UVG und die dazu geltenden Vorschriften des Sozialgesetzbuches (SGB) angewendet werden sollen. Die UVG-RL berücksichtigen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. So sollen bspw. jährliche Überprüfungen der Anspruchsvoraussetzungen Überzahlungen vermeiden oder begrenzen.²²⁹ Auch sollen durch Direktzahlungen des anderen (barunterhaltspflichtigen) Elternteils unnötig lange oder hohe Leistungsgewährungen durch die UV-Stelle an das Kind verhindert werden.²³⁰

14.2 Prüfungsgegenstand und -durchführung

Schwerpunkt der landesweiten Prüfung war die bestimmungsgemäße und einheitliche Leistungsgewährung.²³¹ Dazu untersuchte der Landesrechnungshof (LRH) bei 16 UV-Stellen in allen fünf Regierungsbezirken stichprobenweise, ob die UV-Stellen Unterhaltsleistungen nur und erst dann bewilligten und auszahlten, wenn alle im UVG genannten Voraussetzungen für die Leistungsgewährung erfüllt und ordnungsgemäß dokumentiert waren. Verbunden damit prüfte er, ob die UV-Stellen alle Anspruchsberechtigten im Sinne des Gleichheitssatzes gleich behandelten. Hierzu untersuchte er, ob die UV-Stellen das UVG und die dazu geltenden Vorschriften des SGB einheitlich auslegten und in ihrer Verwaltungspraxis einheitlich verfahren.

14.3 Wesentliche Feststellungen

14.3.1 Feststellungen zur Leistungsgewährung

Die UV-Stellen verstießen in rd. 72 % der 1.666 vom LRH geprüften Leistungsfälle gegen das UVG und/oder gegen dazu geltende Vorschriften des SGB oder wichen von den UVG-RL ab. In mehr als der Hälfte der geprüften Fälle hatte dies zur Folge, dass UV-Stellen Leistungen ganz oder teilweise ohne Rechtsgrund zahlten, zumindest aber unberechtigte Leistungen durch unzureichende Ermittlungen in Kauf nahmen:

- Beispielsweise waren UV-Stellen nicht der Frage nachgegangen, ob das Kind tatsächlich nur bei einem Elternteil lebte oder abwechselnd bei beiden Elternteilen. Dadurch nahmen sie in Kauf, dass ihnen eine Mitbetreuung des Kindes durch den anderen Elternteil verborgen blieb, obwohl Leistungen gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG nur Alleinerziehenden zu gewähren sind.

²²⁹ UVG-RL 1.7.6. Nr. 3 und 9.12.

²³⁰ UVG-RL 2.4.2.

²³¹ Der in § 7 Abs. 1 UVG geregelte Rückgriff gegen den Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, war nicht Gegenstand der Prüfung.

- UV-Stellen unternahmen ferner nicht die erforderlichen Anstrengungen zur Ermittlung des Kindesvaters, wenn die Kindesmutter keine bzw. nur unzureichende Angaben zu dessen Person machte. Nach § 1 Abs. 3 UVG besteht jedoch kein Anspruch auf Unterhaltsleistung, wenn der alleinerziehende Elternteil sich weigert, bei der Feststellung der Vaterschaft mitzuwirken. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist dies der Fall, wenn die Kindesmutter nicht das ihr Mögliche und Zumutbare tut, um zur Feststellung der Vaterschaft und des Aufenthalts des Vaters nach ihren Kräften beizutragen und Auskunftsbegehren der Behörde erschöpfend zu beantworten.²³²
- Bei Kindern, die älter als zwölf Jahre sind, müssen zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein (siehe im Einzelnen § 1 Abs. 1a UVG). UV-Stellen hatten diese zusätzlichen Voraussetzungen teils nicht geprüft, vor allem aber das UVG hierzu unzutreffend angewendet. Beispielsweise zogen sie abweichend von § 1 Abs. 1a Satz 2 UVG nicht den aktuellen, d. h. den für den maßgeblichen Monat bekanntgegebenen Jobcenter-Bescheid heran. Dieser Bescheid ist für die Beurteilung maßgebend, ob durch die Unterhaltsleistung die Hilfebedürftigkeit des Kindes nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch vermieden werden kann oder ob der alleinerziehende Elternteil mit Ausnahme des Kindergeldes über Einkommen i. H. v. mindestens 600 € verfügt.
- Um Überzahlungen zu vermeiden oder zu begrenzen, heißt es in UVG-RL 9.12., dass während des Leistungsbezugs längstens in jährlichen Abständen von Amts wegen zu überprüfen ist, ob die Anspruchsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind. UV-Stellen hatten diese Jahresfristen nicht eingehalten. Sie hatten bspw. den Fortbestand der Anspruchsvoraussetzungen nicht oder teils um mehrere Monate verzögert geprüft.
- Auch hatten UV-Stellen Leistungen bewilligt, ohne dass die Akten alle nach den UVG-RL relevanten Unterlagen zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen enthielten. Sie hatten ferner nicht dokumentiert, ob ihnen entsprechende Nachweise vorgelegen oder sie entsprechende Informationen ermittelt hatten.

Außerdem hatten UV-Stellen in einer Vielzahl von Fällen keine ausreichenden Anstrengungen unternommen, um unnötige Ausgaben für Leistungen nach dem UVG zu vermeiden:

- Hatte der andere (barunterhaltspflichtige) Elternteil regelmäßige Zahlungen an die UV-Stelle geleistet, hatte die UV-Stelle ihn entgegen den UVG-RL nicht zeitnah veranlasst, seine Zahlungen künftig direkt an das Kind zu leisten. Entsprechend hatten die UV-Stellen in solchen Fällen ihre Leistungen häufig nicht oder nicht zeitnah für die Zukunft eingestellt bzw. deren Höhe reduziert. Damit waren die abgerechneten Leistungen der UV-Stellen zu hoch.

²³² Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.05.2013 – 5 C 28/12 –, juris, Rn. 11 m. w. N.; Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 24.09.2018 – 7 A 10300/18 –, juris, Rn. 20 ff. sowie Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.10.2021 – 12 E 367/21 –, juris, Rn. 8 ff.

- UV-Stellen hatten den anderen Elternteil nicht oder nicht mit angemessenem zeitlichen Vorlauf über den Antrag des alleinerziehenden Elternteils auf Unterhaltsleistung informiert. Dadurch wurde die in § 7 Abs. 1 UVG normierte Rückgriffsmöglichkeit gegen den anderen Elternteil gefährdet. Zudem wurden dadurch in keinem der geprüften Fälle freiwillige Zahlungen des anderen Elternteils veranlasst und eine Bewilligung von Leistungen nach dem UVG vermieden.

Schließlich häuften sich Feststellungen zu folgendem Bereich:

Zieht der alleinerziehende Elternteil mit dem Kind in den Bezirk einer anderen UV-Stelle, wechselt die örtliche Zuständigkeit. Die bisher zuständige UV-Stelle muss die Leistungen gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch jedoch noch solange erbringen, bis sie von der nunmehr zuständigen UV-Stelle fortgeführt werden. Ein Umzug ist demnach kein Grund, die ursprüngliche Bewilligung aufzuheben. Das Verwaltungsverfahren wird vielmehr von der nunmehr zuständigen UV-Stelle fortgeführt.

Die UVG-RL enthalten zu Umzugsfällen ausführliche Erläuterungen und Verfahrenshinweise, um einen sachgerechten und rechtmäßigen Verwaltungsvollzug zu gewährleisten.

In den vom LRH geprüften Umzugsfällen hatten die UV-Stellen die in den UVG-RL beschriebene Verfahrensweise nicht eingehalten. Beispielsweise hatten sie Leistungsbescheide ohne Rechtsgrund aufgehoben, keine Verwaltungsvorgänge zum Bewilligungsverfahren angefordert bzw. übersandt oder bisherige Tatsachenfeststellungen nicht übernommen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass UV-Stellen in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle unberechtigte Leistungen gewährten oder in Kauf nahmen. Land und Bund müssen jedoch nur solche Geldleistungen tragen, die nach dem UVG zu zahlen sind. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es daher angesichts der aufgezeigten, zahlreichen und vermeidbaren Defizite und des finanziellen Volumens (Erstattungen an die UV-Stellen i. H. v. rd. 350 Mio. € allein im Haushaltsjahr 2019) nicht hinzunehmen, wenn das Land (zugleich für den Bund) den UV-Stellen Ausgaben für unberechtigt ausgezahlte Leistungen erstattet.

Die Feststellungen zeigen zugleich, dass UV-Stellen das UVG höchst unterschiedlich vollzogen hatten. Sie hatten dadurch in einer Vielzahl von Fällen wesentlich gleiche Sachverhalte ohne zwingende sachliche Gründe unterschiedlich behandelt. Damit hatten sie gegen den Gleichheitssatz verstoßen, obwohl durch die Anwendung der UVG-RL gerade eine einheitliche Verwaltungspraxis erreicht werden sollte.

Nach Ansicht des LRH muss die Qualität der Leistungsgewährungen verbessert und ein bestimmungskonformer, einheitlicher Vollzug des UVG hergestellt werden. Er hat das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) daher zu zeitnahen und geeigneten Maßnahmen aufgefordert.

14.3.2 Weisungs- und Aufsichtsrecht des Landes

Den Kommunen des Landes sind die Aufgaben nach dem UVG als Pflichtaufgabe übertragen worden. Dementsprechend unterliegen die UV-Stellen nur der allgemeinen (Rechts-)Aufsicht des Landes. Das MKFFI als Fachministerium hat daher

kein Weisungs- und auch kein Sonderaufsichtsrecht (Fachaufsicht), wie dies bei der Aufgabenübertragung als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung der Fall wäre. Das MKFFI hatte daher bereits Anfang 2019 Überlegungen dazu angestellt, den Kommunen die Durchführung des UVG als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung zu übertragen.²³³ Eine Änderung der Rechtslage erfolgte jedoch nicht.

Mit Blick auf die erheblichen finanziellen Belastungen des Landeshaushalts und die festgestellten zahlreichen Verstöße gegen den Gleichheitssatz hat der LRH die früheren Überlegungen des MKFFI begrüßt, die bisherige Rechtslage zu ändern und eine Fachaufsicht zu ermöglichen. Der LRH hat deshalb empfohlen, unter Berücksichtigung etwaiger Konnexitätsfolgen die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die kommunalen UV-Stellen das UVG nach Weisung ausführen.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKFFI hat umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um auf eine Qualitätssteigerung und Einheitlichkeit bei der Leistungsgewährung hinzuwirken. Es hat alle UV-Stellen im Land über die festgestellten Vollzugsdefizite informiert und ihnen dazu ausführliche Hinweise und Erläuterungen gegeben. Allen UV-Stellen ist verdeutlicht worden, dass bestimmungskonforme Leistungen nach dem UVG Voraussetzung der anteiligen Erstattungen von Bund und Land sind. Das MKFFI hat überdies mitgeteilt, dass es in Gespräche mit dem für die allgemeine Aufsicht über die Kommunen zuständigen Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht eingetreten sei. Zudem erwäge es Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden, um „auszuloten“, inwieweit diese bereit seien, einen Prozess zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität zu unterstützen.

Zum Weisungs- und Aufsichtsrecht teilt das Ministerium mit, es spreche Vieles dafür, dass sich auch mit den aktuell zur Verfügung stehenden Mitteln deutliche Verbesserungen erzielen ließen.

²³³ Eine Änderung der Rechtslage von der bislang bestehenden Pflichtaufgabe zu einer Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung könnte zur Folge haben, dass für die Gemeinden/Gemeindeverbände ein finanzieller Ausgleich zu schaffen ist (Konnexitätsprinzip), soweit die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der Gemeinden/Gemeindeverbände führt (Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Konnexitätsausführungsgesetz). Entsprechendes gilt, wenn mehrere Gesetzesvorhaben einer zuständigen Behörde zusammen innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren zu einer wesentlichen Belastung führen. Etwaige Folgen nach dem Konnexitätsausführungsgesetz hatte das MKFFI im Blick. Danach sei die Gefahr gering, dass durch die Änderung des Aufgabencharakters die gesamte Ausführung des UVG konnexitätspflichtig werden könnte. Etwaige zusätzliche Aufwendungen durch die Aufsicht des MKFFI lägen wahrscheinlich unter der Bagatelgrenze (vgl. E-Mail des UVG-Fachreferates an das Justizariat im MKFFI vom 19.02.2019).

14.5 Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofs

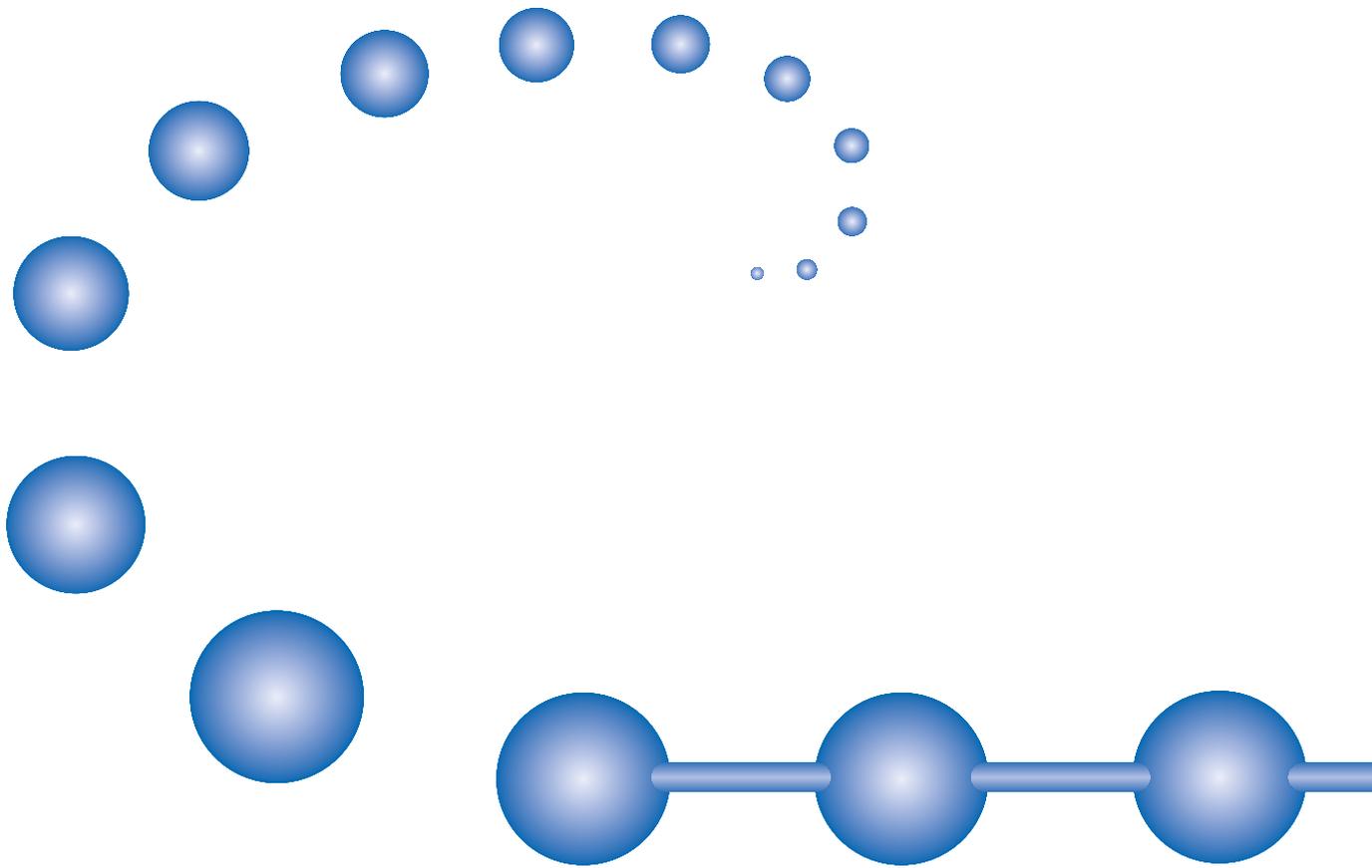
Der LRH begrüßt die vom MKFFI ergriffenen und geplanten Maßnahmen. Allerdings wird die unzureichende Bearbeitungsqualität von Unterhaltsvorschussleistungen immer wieder von den Rechnungshöfen²³⁴ thematisiert. Entsprechend äußerte sich auch das zuständige Bundesministerium in Besprechungen mit den Ländern, z. B. 2017.²³⁵ Nach Auffassung des Bundesministeriums gebe es Anhaltspunkte, dass allein die Rechtsaufsicht nicht ausreicht, um hinreichend Einfluss auf die Bearbeitungspraxis auszuüben.

Es bleibt daher abzuwarten, ob die angekündigten Gespräche und die übrigen, vom MKFFI ergriffenen und geplanten Maßnahmen ausreichend nachhaltig wirken werden, um das Ziel einer bestimmungsgemäßen und einheitlichen Leistungsgewährung dauerhaft zu erreichen. Der LRH sieht daher zumindest die Notwendigkeit, dass das Land den Erfolg der Maßnahmen zu gegebener Zeit überprüft. Sollte sich eine deutliche Verbesserung der Bearbeitungsqualität nicht feststellen lassen, sollte das MKFFI unter Berücksichtigung etwaiger Konnexitätsfolgen erneut prüfen, ob eine Änderung der Rechtslage erforderlich ist.

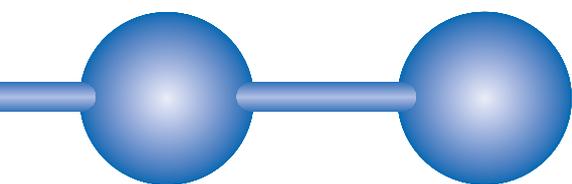
Das Prüfungsverfahren dauert an.

234 Zum Beispiel Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2019 – Ergänzungsband – , Beitrag 11, und zuletzt etwa Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2022, S. 114 ff.

235 Besprechungsprotokoll zu Fragen der Durchführung des UVG auf Bund-/Länderebene am 12./13.09.2017, S. 6.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)



15 Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung überprüfungsbedürftig



Eine Stadt erhielt zwischen 2008 und 2017 von der Bezirksregierung Detmold als Bewilligungsbehörde aus Mitteln der Städtebauförderung Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 23,6 Millionen €.

Die Bezirksregierung Detmold hat bei der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung dieser Zuwendungen zahlreiche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht nicht erkannt.

Dies zeigt aus Sicht des Landesrechnungshofs, dass die Verwendungsnachweisprüfung der Bezirksregierung nicht geeignet war, zuwendungsrechtliche Verstöße festzustellen. Er hat sich daher an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung als zuständige Fachaufsichtsbehörde mit der Bitte um kritische Überprüfung der Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung in diesem Förderbereich gewandt.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat die Bewilligungsbehörden des Landes in der Städtebauförderung angehalten, im Rahmen einzelfallbezogener Bewertungen bei Verdachtsfällen stärker in die Verwendungsnachweisprüfung einzusteigen.

15.1 Ausgangslage

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau West“ startete im Jahr 2004. Ziel dieses Förderprogramms war die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen auf der Basis von städtebaulichen Entwicklungskonzepten.

Das Förderprogramm eröffnet den Kommunen zahlreiche Fördermöglichkeiten. Hierzu zählen u. a. Stadtentwicklungsmaßnahmen der Erschließung (z. B. Neugestaltung von Plätzen und Grünanlagen), der Profilierung und Standortaufwertung (z. B. Verbesserungen an Fassaden, Dächern und Hofflächen), Investitionen in Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen (z. B. Modernisierung, energetische Sanierung oder Herstellung der Barrierefreiheit bei öffentlichen Gebäuden, multifunktionale Nutzung öffentlicher Gebäude), Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums (z. B. durch Wiedernutzung von Brachflächen oder Rückbau von Gebäuden), Vergütungen an Beauftragte (z. B. für Gutachten oder Konzepte) und die finanzielle Ausstattung von „Verfügungsfonds“, über deren konkrete Mittelverwendung lokale Gremien eigenständig entscheiden können.

Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger (ZE) sind grundsätzlich Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie können Zuwendungen zur Umsetzung städtebaulicher Einzelmaßnahmen auch an Dritte (z. B. Privatpersonen) weiterleiten. Grundlage der Förderung in Nordrhein-Westfalen sind die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008)²³⁶.

²³⁶ Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 22.10.2008, MBI. NRW. 2009 S. 36 ff.

15.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Die Bezirksregierung (BR) Detmold hat einer Stadt auf der Grundlage des von ihr erstellten Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes für ein ca. 3,32 km² großes Teilgebiet mit 14 Zuwendungsbescheiden im Zeitraum von 2008 bis 2017 Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 23,6 Mio. € bewilligt. Gefördert wurden u. a. folgende Einzelmaßnahmen:

- Konzepte und Rahmenplanungen,
- Neugestaltung von städtischen Plätzen und Wegeverbindungen,
- Fassadenverbesserungen,
- Schaffung neuer Treffpunkte und Veranstaltungsräume im Quartier,
- Maßnahmen zur Aktivierung von Beteiligten im Stadtteil (z. B. Veranstaltungen im Stadtteil oder Mitmachaktionen).

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) in den Jahren 2020 und 2021 die Verwendung der bewilligten Zuwendungen geprüft. Im Juli 2021 hat das RPA Detmold der BR Detmold die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die BR Detmold hat zu den Prüfungsmitteilungen im Dezember 2021 Stellung genommen. Im März 2022 hat das RPA Detmold auf die Stellungnahme der BR Detmold erwidert.

Der LRH hat im Hinblick auf die Prüfungsfeststellungen des RPA Detmold Handlungsbedarf des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) gesehen. Er hat dem MHKBG im August 2021 die Prüfungsmitteilungen des RPA Detmold mit der Bitte um Kenntnisnahme und ergänzende Stellungnahme übersandt. Das MHKBG hat hierzu im Dezember 2021 erstmals Stellung genommen. Auf die Folgeentscheidung des LRH im Januar 2022 hat das MHKBG im Februar 2022 geantwortet.

15.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

15.3.1 Verwendung der Zuwendungen durch die Stadt

Bei der Überprüfung der Zuwendungsvoraussetzungen sowie der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungen hat das RPA Detmold zahlreiche zuwendungsrechtliche Verstöße festgestellt. Diese betreffen u. a. Feststellungen zur Verwendung der Mittel für nicht zuwendungsfähige Ausgaben, zu Mittelabrufen der Stadt ohne deren zeitnahe Verwendung, zum vorzeitigen Maßnahmebeginn und zur Vorsteuerabzugsberechtigung. Darüber hinaus verzichtete die Stadt sowohl auf mögliche Einnahmen durch Beitragserhebungen als auch auf die Möglichkeit, von der Maßnahme wirtschaftlich profitierende Anlieger durch direkte Finanzierungsbeiträge zu beteiligen.

So rechnete die Stadt im Zuge des Umbaus einer Tiefgarage im Verwendungsnachweis Ausgaben zur Verstärkung des Untergrundes für ein auf einem Teil der Tiefgarage errichtetes nicht zuwendungsfähiges Büro- und Geschäftsgebäude ab.

Weitere im Verwendungsnachweis abgerechnete Ausgaben für einen stadtteilübergreifenden Grünzug entfielen z. T. auf reine Unterhaltungsmaßnahmen und auf Flächen außerhalb der für die Förderung festgesetzten Gebietsabgrenzung. Diese Ausgaben waren nicht zuwendungsfähig.

Bei der geförderten Umgestaltung eines Jugendzentrums zu einem Stadtteilzentrum konnten weder die Stadt noch der Träger des Jugendzentrums ein – als Zuwendungsvoraussetzung gefordertes – über die bisherige Nutzung hinausgehendes Angebots- und Nutzungsspektrum (z. B. Sprachkurse, Beratungsangebote, Bewerbungstrainings) nachweisen.

Die Stadt rief z. T. mehr als sechsstellige Beträge ab, ohne diese – wie vorgeschrieben – innerhalb von zwei Monaten für fällige Zahlungen im Rahmen der bewilligten Maßnahmen zu verausgaben.

Auch bei Zuwendungen, die von der Stadt an Dritte weitergeleitet wurden, stellte das RPA Detmold zahlreiche zuwendungsrechtliche Verstöße fest. Teilweise wurden von Dritten bereits vor Antragstellung Aufträge an Handwerksbetriebe erteilt (unzulässiger vorzeitiger Maßnahmebeginn). Nicht berücksichtigt wurde darüber hinaus in Einzelfällen auch die Vorsteuerabzugsberechtigung von Dritten. In anderen Fällen wurden nicht zuwendungsfähige Arbeiten abgerechnet.

Ferner legte die Stadt im Zuge der Umgestaltung eines öffentlichen Platzes neben nicht zuwendungsfähigen Parkplätzen auch eine neue Zuwegung zum Platz an. Dabei verzichtete sie sowohl auf eine finanzielle Beteiligung der Anliegerinnen und Anlieger als auch auf die Möglichkeit, von der Maßnahme wirtschaftlich profitierende Dritte finanziell einzubeziehen.

Nicht ersichtlich war für das RPA Detmold darüber hinaus, warum – neben der Umgestaltung oder erstmaligen Einrichtung von fünf Gemeinbedarfseinrichtungen im festgelegten Stadtumbaugebiet – für eine außerhalb dieses Gebietes liegende weitere Gemeinbedarfseinrichtung eine Zuwendung i. H. v. 4,0 Mio. € gewährt wurde.

Stellungnahme der Bezirksregierung Detmold

Die BR Detmold hat dem RPA Detmold in ihrem Schreiben vom Dezember 2021 mitgeteilt, sie habe die Stadt zu den Prüfungsfeststellungen um Stellungnahme gebeten. Aufgrund der notwendigen Einbindung weiterer Beteiligter und umfassender Prüferfordernisse habe diese in einem ersten Bericht jedoch bislang noch nicht umfassend Stellung nehmen können. Einige Prüfungsfeststellungen seien jedoch von der Stadt bereits anerkannt worden. Daneben würden vorzeitig abgerufene Mittel verzinst. Die Sachverhaltsaufklärung und Bewertung durch die BR Detmold seien noch nicht abgeschlossen.

Antwort des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Detmold

Das RPA Detmold hat mit Schreiben vom März 2022 auf die Stellungnahme der BR Detmold geantwortet. Bezüglich der bereits anerkannten Prüfungsfeststellungen hat das RPA Detmold um Mitteilung des weiter Veranlassten gebeten. Zu den Prüfungsfeststellungen, zu denen die BR Detmold die Sachverhaltsaufklärung und Bewertung noch nicht vorgenommen hatte, bat das RPA um ergänzende Stellungnahme.

15.3.2 Ergänzende Bewertung des Landesrechnungshofs zur Durchführung risikoorientierter Verwendungsnachweisprüfungen

Die Prüfungsfeststellungen des RPA Detmold zeigen aus Sicht des LRH, dass die Verwendungsnachweisprüfung der BR Detmold nicht geeignet war, entsprechende zuwendungsrechtliche Verstöße festzustellen. Der LRH sah insofern Handlungsbedarf. Er regte daher gegenüber dem MHKBG eine kritische Überprüfung der Verfahrenspraxis zur Verwendungsnachweisprüfung mit dem Ziel an, die Einhaltung der materiellen zuwendungsrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Dem dient insbesondere die risikoorientierte Prüfung des einfachen Verwendungsnachweises, den die Gemeinden vorzulegen haben.

Erste Stellungnahme des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Das MHKBG hat in seiner Stellungnahme vom Dezember 2021 zunächst mitgeteilt, die praktizierte Verwendungsnachweisführung sei ein Ausdruck des „besonderen Vertrauensschutzes“, den die Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber den sonstigen ZE genießen würden. Aus seiner Sicht sei – auch wenn im vorliegenden Fall entsprechende Prüfungsmitteilungen im Raum stünden – derzeit nicht erkennbar, dass ein jahrelang erfolgreich praktiziertes Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung nicht geeignet sei, zuwendungsrechtliche Verstöße festzustellen.

Folgeentscheidung des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom Januar 2022 hat der LRH bekräftigt, dass nach wie vor Zweifel daran bestehen, dass mögliche Verstöße der Gemeinden und Gemeindeverbände mit der im Bereich der Städtebauförderung praktizierten Verwendungsnachweisprüfung der BR Detmold im gebotenen Umfang erkannt werden. Die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden sind auf der Grundlage von Nr. 11.1 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden zu § 44 Landshaushaltsordnung u. a. gehalten, unverzüglich nach Eingang des Zwischen- oder Verwendungsnachweises zu prüfen, ob ggf. Ergänzungen oder Erläuterungen zu verlangen und örtliche Erhebungen durchzuführen sind. Korrespondierend normiert Nr. 8.1 Satz 1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, dass die Bewilligungsbehörde berechtigt ist, Bücher, Belege und sonstige Geschäftsunterlagen zur Prüfung anzufordern sowie die Verwendung der Zuwendung durch Einsicht in die Bücher und sonstigen

Geschäftsunterlagen örtlich zu prüfen oder durch Beauftragte prüfen zu lassen. Die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden sind insoweit auf der Grundlage dieser Regelungen bei kommunalen ZE gehalten, zumindest bei Vorliegen besonderer Anhaltspunkte unter Berücksichtigung des Landesinteresses an einer zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen weitere Unterlagen anzufordern und Auskünfte einzuholen sowie ggf. eigene örtliche Erhebungen durchzuführen. Die Bewilligungsbehörden haben daher (auch) bei kommunalen ZE risikoorientiert stichprobenweise vertiefte Belegprüfungen durchzuführen.

Vertiefte Prüfungen sind insbesondere bei solchen ZE in Betracht zu ziehen, bei denen es in der Vergangenheit u. a. durch Prüfungen des LRH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zu wesentlichen Beanstandungen gekommen sei. Als weitere risikoorientierte Kriterien kommen bspw. in Betracht:

- Absolute Höhe der Zuwendung,
- eine hohe Anteilfinanzierung der zuwendungsfähigen Ausgaben,
- Fördermaßnahmen mit hohem Komplexitätsgrad,
- Mitfinanzierung durch Dritte bzw. hohes Interesse von Dritten an der Durchführung,
- fehlende Angaben im Verwendungsnachweis zu eigentlich zu erwartenden Leistungen Dritter,
- zugelassene Weiterleitung von Zuwendungen an Dritte,
- Erkenntnisse über Beanstandungen bei anderen Fördermaßnahmen der ZE und
- hohe Personalfuktuation im Bereich der Förderbearbeitung der ZE.

In diesem Zusammenhang hat der LRH auch darauf hingewiesen, dass das besondere Vertrauen, welches kommunalen ZE entgegengebracht wird, eine qualitätsgesicherte Förderabwicklung und Verwendungsnachweisführung durch die ZE voraussetzt. Dass dies in der Städtebauförderung regelmäßig gegeben ist, ist für ihn angesichts seiner in den letzten Jahren durchgeführten Prüfungen und Feststellungen zumindest zweifelhaft. Sollte eine qualitätsgesicherte Förderabwicklung und Verwendungsnachweisführung durch die kommunalen ZE nicht gewährleistet sein, müsste über deren „Vertrauensvorschuss“ neu nachgedacht werden.

Der LRH hat ferner bekräftigt, dass die Verwendungsnachweisprüfung zentrale Aufgabe der Bewilligungsbehörden ist. Er sieht sich nicht als deren „verlängerter Arm“, der für diese die gebotenen vertieften Prüfungen durchführt. Die Prüfung des zweckentsprechenden, wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes der Fördermittel ist und bleibt Kernaufgabe der Bewilligungsbehörden. Hierzu sollten nach Möglichkeit für den Bereich der Städtebauförderung landesweit einheitliche Standards bzw. ggf. Risikocluster festgelegt werden.

Zweite Stellungnahme des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Mit Schreiben vom Februar 2022 hat das MHKBG geantwortet, dass es die Erkenntnisse aus dem Prüfungsverfahren zum Anlass genommen habe, das Thema der Verwendungsnachweisprüfung in der Städtebauförderung grundsätzlich auf einer

Klausurtagung mit den Bewilligungsbehörden zu erörtern. Im Nachgang zu dieser Tagung seien die Bewilligungsbehörden noch einmal schriftlich angehalten worden, bei Verdachtsfällen stärker in die Verwendungsnachweisprüfung einzusteigen. Für die einzelfallbezogene Bewertung, wann eine vertiefte Prüfung angebracht sein könne, habe es den Bewilligungsbehörden die vom LRH benannten risikoorientierten Kriterien an die Hand gegeben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

16 Förderung eines Museumsumbaus fehlerhaft



Eine Kommune hat als Empfängerin einer Zuwendung in ihren Förderanträgen für den Umbau eines Museums unrichtige und unvollständige Angaben gemacht. Nicht alle zur Antragstellung erforderlichen Unterlagen lagen der Bezirksregierung vor. Vor Bewilligung der Maßnahme hatte es die Bezirksregierung versäumt, bei der Zuwendungsempfängerin Angaben über die Höhe der Eigenarbeitsleistungen und Angaben zum kommunalen Pflichtanteil einzufordern.

Weiter hat die Zuwendungsempfängerin Teilbeträge der Zuwendung angefordert, obwohl diese Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Zahlung für fällige Auszahlungen benötigt wurden. Dabei war sie in vier von fünf Fällen ihrer Pflicht nicht nachgekommen, die verspätete Verausgabung der Mittel der Bezirksregierung anzuzeigen.

Schließlich hat die Zuwendungsempfängerin den Verwendungsnachweis in drei verschiedenen Versionen bei der Bezirksregierung eingereicht. Die Bezirksregierung ließ die letzte Version ungeprüft und erkannte dadurch nicht, dass diese unvollständig war; so fehlte unter anderem der Verwendungsnachweis des Letztempfängers der weitergeleiteten Zuwendung.

16.1 Ausgangslage

Bei der geprüften Maßnahme handelt es sich um die städtebauliche Förderung des Umbaus eines Museums, das von einem Trägerverein seit 2002 betrieben wird. Gefördert wurde aus dem Programm „Initiative ergreifen – Bürger machen Stadt“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in der Stadterneuerung. Diese Förderungen können bis heute städtebauliche Projekte erhalten, die durch bürgerschaftliche Initiativen und Vereine initiiert und realisiert werden. Zu den baulichen Veränderungen müssen dabei neue und bürgerschaftlich getragene Impulse hinzutreten. Die Kommunen sind Antragstellerinnen für die Fördermittel und dem Land gegenüber für deren sachgerechte Verwendung verantwortlich. Sie reichen bewilligte Fördergelder an die Projektinitiativen weiter.

16.1.1 Förderrechtlicher Rahmen für das Projekt

Bei der geprüften Maßnahme wurde die Förderung als Zuschuss mit dem kommunalen Fördersatz zur Städtebauförderung auf Grundlage der „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008)“ vom 22.10.2008²³⁷ (FRL) gewährt.²³⁸ Es handelte sich um eine Anteilfinanzierung i. H. v. 70 % der

²³⁷ In der für dieses Verfahren geltenden Fassung. Alle zitierten Rechtsstellen beziehen sich ebenfalls auf die für dieses Verfahren gültige Fassung.

²³⁸ MBI. NRW. 2009 S. 36, geändert durch Runderlass vom 31.10.2015 (MBI. NRW. 2015 S. 709), 07.03.2017 (MBI. NRW. 2017 S. 135), 06.11.2020 (MBI. NRW. 2020 S. 766), 08.12.2021 (MBI. NRW. 2021 S. 1069).

zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Die Kommune als Zuwendungsempfängerin (ZE) hatte einen kommunalen Pflichtanteil i. H. v. 10 % zu tragen. Der Trägerverein als Letztempfänger der Zuwendung beabsichtigte, den verbleibenden Eigenanteil (20 %) durch Barmittel, Spenden und einen Kredit abzudecken. Weiter war mit dem städtebaulichen Programm ausdrücklich vorgesehen, bürgerschaftliches Engagement in Form von ehrenamtlich erbrachten Leistungen zu fördern. Diese konnten als fiktive Ausgaben im Rahmen der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben berücksichtigt werden (bauliche Selbsthilfe).

Die ZE beantragte im August 2013 bei der Bezirksregierung (BR) eine Zuwendung i. H. v. 1.057.080 € (70 %) zu den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 1.511.080 €. Der 10%ige kommunale Pflichtanteil der ZE belief sich auf 151.108 €. Die BR bewilligte auf den Antrag der ZE eine Zuwendung i. H. v. 1.058.000 €.

16.1.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg diese Fördermaßnahme bei der BR geprüft. Mit den Prüfungsmitteilungen vom 08.06.2021 hat der LRH die Prüfungsergebnisse der BR bekannt gegeben. Auf deren Stellungnahme vom 26.01.2022 hat der LRH mit der Folgeentscheidung vom 22.02.2022 geantwortet. Die Prüfung der Maßnahme durch den LRH zeigte schwerwiegende Mängel im Zuwendungsverfahren bei der BR auf. Mit Entscheidung vom 22.02.2022 hat der LRH das MHKBG als Trägerin des Programms „Initiative ergreifen – Bürger machen Stadt“ zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in der Stadterneuerung über das Ergebnis seiner Prüfung informiert und die Prüfungsmitteilungen vom 08.06.2021 sowie die Folgeentscheidung vom 22.02.2022 zur Kenntnis gegeben.

16.2 Wesentliche Feststellungen

16.2.1 Fehler im Antragsverfahren

Der LRH hat festgestellt, dass die Zuwendungsanträge²³⁹ von der ZE unvollständig, unrichtig und insgesamt wenig sorgfältig ausgefüllt waren. Dies betraf bspw. die Angaben hinsichtlich der baulichen Selbsthilfe und des kommunalen Pflichtanteils. Wesentliche Anlagen zum Zuwendungsantrag fehlten und wurden von der BR auch nicht nachgefordert (Dokumente über die beantragte städtebauliche Einzelmaßnahme, Unterlagen zu „Finanz- und haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen“, Bau- und/oder Raumprogramm, vollständige Entwurfszeichnungen etc.).

²³⁹ Für die Zuwendungsmaßnahme wurden von der ZE zwei Zuwendungsanträge eingereicht.

16.2.1.1 Angaben zum bürgerschaftlichen Engagement nicht eingefordert

Die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements²⁴⁰ bei der Stadterneuerung stand im Fokus des Förderprogramms.²⁴¹ Mit dem Zuwendungsantrag waren die (geplanten) Eigenarbeitsleistungen zu erklären und ihre Höhe hinsichtlich Umfang und Betrag zu beziffern.

In einem Schreiben des MHKBG vom 12.05.2006 wurde zum formellen Bewilligungsverfahren bei der Städtebauförderung festgelegt, dass die monetäre Bewertung und der quantitative Nachweis der Eigenarbeitsleistungen im Zuwendungsantrag, im Bewilligungsbescheid und im Verwendungsnachweis (VN) im Einzelnen aufzuführen sind. Die Eigenarbeitsleistungen müssen als fiktive Ausgaben von den tatsächlichen Ausgaben eindeutig abgegrenzt werden. Dazu wird in Nr. 5.3 Abs. 1 FRL ausgeführt, dass alle den Gemeinden für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklung und Erneuerung entstehenden Ausgaben grundsätzlich zuwendungsfähig sind. Zu diesen Ausgaben gehören insbesondere die fiktiven Ausgaben des bürgerschaftlichen Engagements.²⁴² Bei freiwilligen unentgeltlichen Arbeiten können 15 € je Arbeitsstunde angesetzt werden.²⁴³

Der LRH hat beanstandet, dass eine solche konkrete Festlegung zu dem voraussichtlichen Wert der Eigenarbeitsleistungen für den Zuwendungsantrag nicht erstellt wurde. Die BR hat es im weiteren Verfahren versäumt, Angaben über die bauliche Selbsthilfe bei der ZE einzufordern. Damit fehlt der Nachweis der Eigenarbeitsleistungen im Zuwendungsverfahren. So blieb das bürgerschaftliche Engagement, das für die Förderung des Projektes im Rahmen des Programms „Initiative ergreifen – Bürger machen Stadt“ eine maßgebliche Voraussetzung bildete, bei der Bearbeitung des Zuwendungsantrags durch die BR außen vor. Die BR ließ ungeprüft, in welcher Höhe in den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben i. H. v. 1.511.080 € fiktive Ausgaben für das bürgerschaftliche Engagement enthalten waren.

Die BR räumte in ihrer Stellungnahme gegenüber dem LRH ein, dass im Zuwendungsverfahren keine Festlegung über den voraussichtlichen Wert der Eigenarbeitsleistungen erfolgt ist. Sie führte aus, dass der ZE bei Antragstellung bekannt gewesen sei, dass die bauliche Selbsthilfe monetär durch eine Darstellung der zu leistenden Arbeiten und der zu leistenden Arbeitsstunden zu bewerten war. Weiter gab die BR an, dass nach Auskunft der ZE Stundennachweise und tabellarische Auflistungen des Trägervereins des Museums über erfolgte Eigenarbeitsleistungen vorhanden und diese auch inzwischen dort angefordert seien.

240 Unter bürgerschaftlichem Engagement sind sowohl freiwillige, unentgeltliche Arbeiten (Eigenarbeitsleistungen) als auch die Übernahme von (handwerklichen) Arbeiten im Rahmen eines geförderten Projektes durch Helferinnen und Helfer unabhängig von deren Qualifikation zu verstehen. Dazu gehören auch Leistungen in Gewerken, für die ein Unternehmen kein Entgelt fordert.

241 Siehe Broschüre „Initiative ergreifen – Bürger machen Stadt“, ein Programm zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Stadterneuerung, S. 2 (Quelle: <https://initiative-ergreifen.de>).

242 Siehe Nr. 5.3 Abs. 1a, Satz 1 FRL.

243 Siehe Nr. 5.3 Abs. 1a, Satz 2 FRL.

Der LRH hat der BR in seiner Folgeentscheidung geantwortet, dass die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements im Fokus der Förderung stand. Im Rahmen des Förderverfahrens war somit zu klären, in welcher Form diese Eigenarbeitsleistungen vorgesehen und nachzuweisen waren. Diese Vorgehensweise wird letztlich durch das Förderziel selbst bestimmt. Nur durch eine Prüfung des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen des Zuwendungsverfahrens kann das Förderziel der Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, für das die entsprechenden Haushaltsmittel vom Landtag bereitgestellt wurden, auch unterstützt werden. Der LRH wies die BR hierzu noch einmal auf ihre Aufgaben im Zuwendungsverfahren hin.

16.2.1.2 Kommunalen Pflichtanteil nicht erbracht

Es war vorgesehen, dass der Eigenanteil i. H. v. insgesamt 30 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben bis auf den kommunalen Pflichtanteil der ZE i. H. v. 10 % vom Trägerverein des Museums übernommen wird. Der LRH beanstandete, dass die ZE ihren kommunalen Pflichtanteil i. H. v. 151.180 € nicht in Form bereitgestellter Haushaltsmittel nachgewiesen hatte. Die ZE hatte stattdessen zweckgebundene Spenden und die Zuwendung eines Kreises i. H. v. insgesamt 147.500 € mit der Absicht vereinnahmt, diese Mittel zur Deckung ihres kommunalen Pflichtanteils zu verwenden. Im Förderantrag hat sich die ZE dazu aber nicht erklärt und die entsprechenden Einnahmen nicht angegeben.

Gemäß Nr. 6 Abs. 2c FRL sind zweckgebundene Geldspenden keine Einnahmen. Sie bleiben bei der Bemessung der Zuwendung aber nur außer Betracht, soweit ein Eigenanteil von 10 % der zuwendungsfähigen Ausgaben in der Maßnahme nachgewiesen wird. Zuwendungen von Kreisen an die Gemeinden bleiben ebenso bei der Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben außer Betracht, soweit ein Eigenanteil von 10 % in der Maßnahme bei der Kommune verbleibt. Gemäß Nr. 30 FRL sind zweckgebundene Einnahmen im Sinne der Nr. 6 FRL vorrangig vor den Fördermitteln zur Deckung der Gesamtausgaben einzusetzen. Sie sind bei der Antragstellung im Voraus zu berechnen oder zu schätzen.

Die BR teilte dem LRH in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Feststellung des LRH nicht ausräumen könne und damit der kommunale Pflichtanteil der ZE bei dieser Maßnahme nicht nachgewiesen sei. Die Notwendigkeit zur (nachträglichen) Erbringung des kommunalen Pflichtanteils habe die ZE nach den Ausführungen der BR zwischenzeitlich vollumfänglich anerkannt. Hierzu werde die ZE eine entsprechende Erklärung ihrer Kämmerei vorlegen, aus der sich ergeben werde, dass der 10%ige kommunale Eigenanteil nachträglich erbracht werden würde.

Der LRH hat mit seiner Folgeentscheidung begrüßt, dass die zutreffende zuwendungsrechtliche Behandlung der vereinnahmten Spenden und der Zuwendung des Kreises von der BR mit der ZE nunmehr einvernehmlich gelöst wurde und die ZE bereits erklärt hat, ihren kommunalen Pflichtanteil nachträglich zu erbringen. Der LRH hat die BR jedoch noch einmal darauf hingewiesen, dass die Erhebung des kommunalen Pflichtanteils bereits im Antragsverfahren aufzugreifen und im Bewilligungsbescheid verbindlich festzulegen ist.

16.2.2 Vorzeitiger Mittelabruf

Der LRH hat festgestellt, dass die ZE bei der BR Fördermittel zur Auszahlung angefordert hatte, die sie selbst nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für den Umbau des Museums durch den Trägerverein benötigt hat. Sie forderte insgesamt fünf Teilbeträge der bewilligten Zuwendung gemäß Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G) an. Dem LRH sind im Rahmen der Prüfung die Buchungsdaten der ZE zur Verfügung gestellt worden. Das Ergebnis der Auswertung mit dem jeweiligen rechtsgültigen Datum, an dem die Wertstellung einer Buchung tatsächlich erfolgt ist (Valuta), kann der nachfolgenden Tabelle entnommen werden:

Tabelle

Übersicht der Mittelabrufe und Fristen

Antrag	Ausgaben (brutto)	Zuwendung (70 %)	Valuta ZE	Verausgabt bis
1. Antrag	283.820 €	198.674 €	31.03.2014	24.07.2014
2. Antrag	91.240 €	63.868 €	01.09.2014	-
3. Antrag	263.870 €	184.709 €	14.10.2014	17.02.2015
4. Antrag	526.034 €	368.224 €	10.11.2014	17.12.2015
5. Antrag	105.144 €	73.601 €	27.11.2015	31.12.2017
Summe	1.270.108 €	889.076 €		

Die ZE rief insgesamt 889.076 € von den im Wege einer Zuwendung bewilligten Mitteln i. H. v. 1.058.000 € bei der BR ab. Zu vier dieser fünf Anforderungen hat der LRH den vorzeitigen Mittelabruf festgestellt, d. h. die Frist von zwei Monaten gemäß Nr. 1.4 ANBest-G für die Verausgabung der Mittel hatte die ZE nicht eingehalten. Zudem hatte die ZE ihre Anzeigepflicht über die verspätete Verausgabung der Mittel aus Nr. 5.4 ANBest-G verletzt und die BR nicht informiert.

Die BR hat eingeräumt, dass in vier von fünf Fällen ein vorzeitiger Abruf von Fördermitteln erfolgt sei. Diese Feststellung des LRH sei zwischenzeitlich auch von der ZE anerkannt worden. Ergänzend teilte die BR dem LRH mit, dass die ZE gegenüber der BR erklärt habe, dass die Anzeige über den vorzeitigen Mittelabruf unterlassen worden sei, weil dieser Sachverhalt zu einem späteren Zeitpunkt mit dem Schlussverwendungsnachweis angegeben werden sollte.

Die BR teilte dem LRH weiter mit, dass sie prüfen werde, ob für den vorzeitigen Mittelabruf Zinsen nach Nr. 8.6 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden (VVG) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) festzusetzen sind. Sie werde ihr Ermessen nach Nr. 8.6 VVG zu § 44 LHO dahingehend ausüben, dass sie nach dem vorzeitigen Mittelabruf durch die ZE auf den Widerruf des Zuwendungsbescheids verzichte. Die für die Berechnung der Zinsen notwendigen Daten habe sie bereits bei der ZE angefordert.

Der LRH hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass die BR und die ZE über die vorzeitige Mittelverwendung Einvernehmen erzielt haben. Weiter hat er mit seiner Folgeentscheidung zur Kenntnis genommen, dass die BR nach Nr. 8.6 VVG zu § 44 LHO auf den Widerruf des Zuwendungsbescheids verzichten wird. Schließlich hat der LRH festgestellt, dass stattdessen für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung der Mittel grundsätzlich Zinsen zu verlangen sind, um den bei der ZE entstandenen Zinsvorteil abzuschöpfen.

16.2.3 Verwendungsnachweis nicht geprüft

Der LRH hat beanstandet, dass die BR 18 Monate nach Eingang des VN der ZE noch keine Prüfung – nicht einmal eine kursorische Vor-Prüfung – des VN vorgenommen hatte. Im Rahmen einer Prüfung des VN der ZE hätte auch das Fehlen des VN des Letztempfängers – des Trägervereins des Museums – bemerkt und dieser umgehend nachgefordert werden können. Hierzu hat der LRH die BR auf Nr. 27 Abs. 3 FRL für den Fall der Weiterleitung von Zuwendungen an den außergemeindlichen Bereich hingewiesen. Er hat entsprechend Nr. 7.6 ANBest-G deutlich gemacht, dass die ZE in diesem Fall den VN des Letztempfängers immer ihrem VN nach der Nr. 7.1 ANBest-G beizufügen habe.

Die BR gab in ihrer Stellungnahme gegenüber dem LRH an, dass ein erster Entwurf des VN am 26.03.2019 per E-Mail bei der BR eingegangen sei. Eine kursorische Prüfung dieses Entwurfes sei – entgegen der Schlussfolgerung des LRH – auch erfolgt. So habe die BR der ZE Hinweise zu der Korrektur dieses Entwurfes gegeben. Daraufhin sei mit E-Mail vom 29.03.2019 ein korrigierter VN mit Datum vom 28.03.2019 eingereicht worden. Schlussendlich sei am 20.09.2019 ein dritter VN mit Datum vom 28.03.2019 in Schriftform eingegangen. Den Ausführungen der BR zufolge waren den drei Versionen des VN der ZE jeweils unterschiedliche Anlagen beigelegt.

Zum weiteren Vorgehen teilte die BR mit, dass sie die ZE um Einreichung eines abschließenden vierten VN nebst den zugehörigen Anlagen gebeten habe. Sie sei mit der ZE bereits übereingekommen, dass ihr der noch fehlende VN des Letztempfängers mit dem vierten VN zur Verfügung gestellt werde.

Daraufhin hat der LRH in seiner Folgeentscheidung festgestellt, dass die Abstimmung eines Entwurfes des VN zwischen ZE und BR lediglich eine Vorabfassung darstellen könne und keinesfalls die Qualität einer Prüfung des rechtsgültigen VN vom 28.03.2019 erreichen kann. Dieser VN war bis zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH keiner weiteren Prüfung durch die BR unterzogen worden. Bei der Prüfung des VN vom 28.03.2019 hätte der BR das Fehlen einer so wichtigen Unterlage wie dem VN des Letztempfängers nicht verborgen bleiben dürfen.

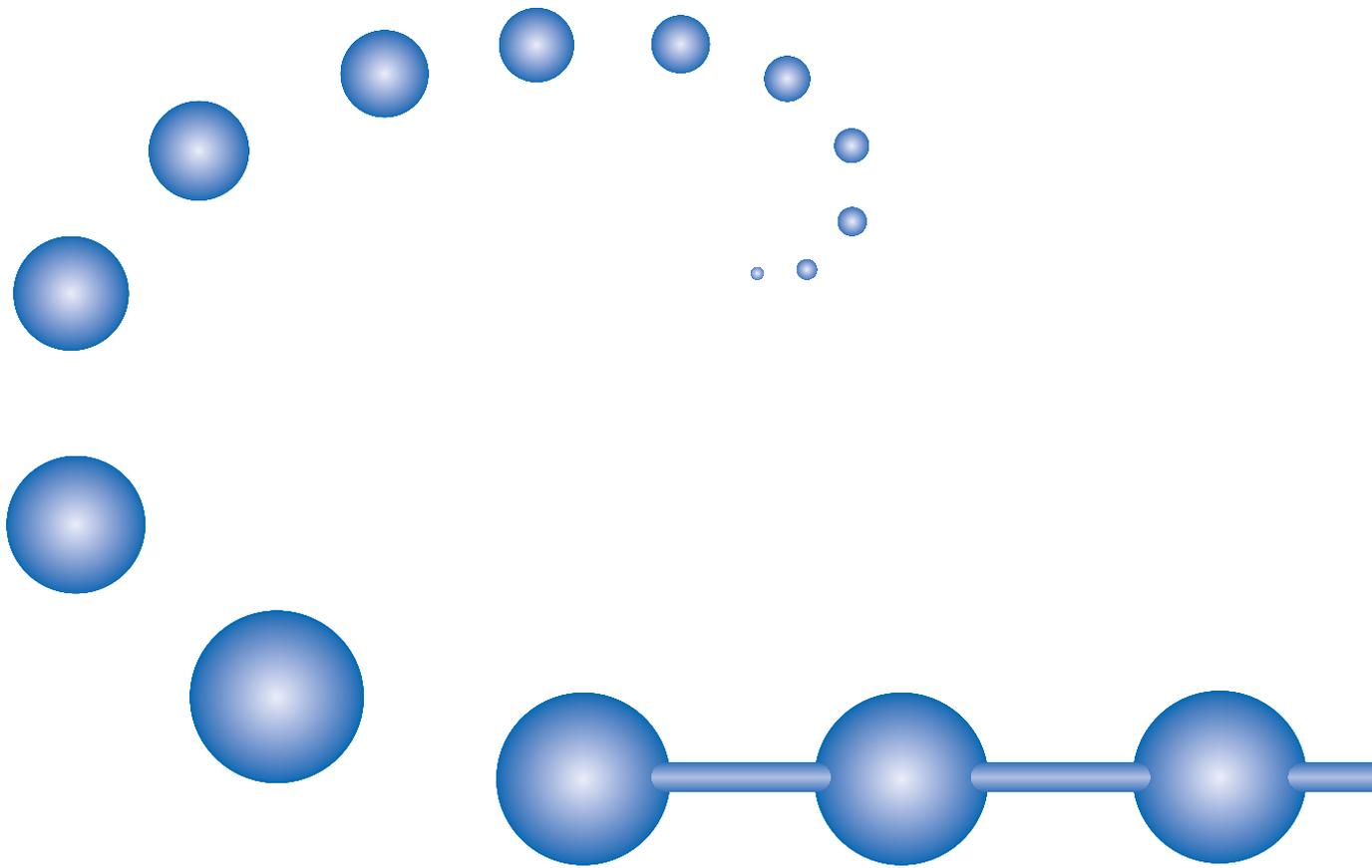
Der LRH hat die BR darauf hingewiesen, dass ein VN immer vollständig – mit allen dazugehörigen Anlagen – einzureichen ist. Verschiedene Versionen des VN sind nach Auffassung des LRH unbedingt zu vermeiden, um eine eindeutige Grundlage für die Schlussrechnung der Zuwendung zu gewinnen. Die von der BR beschriebene Vorgehensweise, die drei Versionen des VN der ZE in das weitere Verwaltungsverfahren einfließen zu lassen, hält der LRH nicht für zielführend, um rechtssicher Entscheidungen zu treffen.

16.3 Fazit

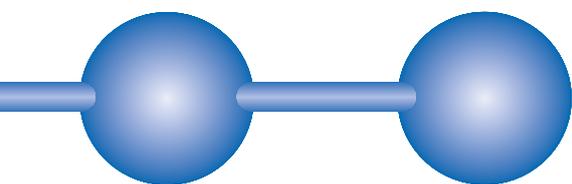
Neben den hier dargestellten Mängeln im Zuwendungsverfahren hat der LRH im Rahmen seiner Prüfung weitere Prüfungsfeststellungen getroffen. Die Prüfung der Maßnahme durch den LRH zeigte schwerwiegende Mängel bei der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen durch die BR auf.

Der LRH hat daher die BR gebeten, das geprüfte Zuwendungsverfahren zum Anlass zu nehmen, die mit Zuwendungsverfahren befassten Stellen der BR mit dem Ziel zu schulen, eine hohe Bearbeitungsqualität bei der Auszahlung von Fördergeldern des Landes sicherzustellen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)



17 Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Umsetzung widerspricht Planung



In 2017 und 2018 gewährte das Land ausgewählten Jobcentern Zuwendungen von insgesamt 10,2 Millionen €. Gefördert wurden Maßnahmen, die das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse für Langzeitarbeitslose flankieren und ergänzen sollten. Hierzu zählte beispielsweise das Coaching der am Bundesprogramm teilnehmenden Personen.

Das Ministerium hatte wesentliche Punkte der Landesförderung nicht eindeutig geregelt. Dies wirkte sich nachteilig für das Land aus. So wurde ein bei der Kalkulation der Förderung verwendeter Teilnehmenschlüssel nicht verbindlich vorgegeben. Dadurch wurden höhere Personalausgaben abgerechnet, als vom Ministerium bei der Kalkulation als angemessen bewertet worden waren. Zudem wurden rund 1,3 Millionen € für nicht besetzte Teilnehmendenplätze ausgezahlt. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, künftig wesentliche Fördergrundlagen verbindlich zu regeln.

Leiteten die Zuwendungsempfangenden die Mittel an Dritte weiter, zum Beispiel an Beschäftigungsträger, hatten diese einen Eigenanteil von mindestens 10 % zu leisten. Dies hat die Verwaltung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht beachtet. Der Landesrechnungshof hat deshalb gebeten, die Verwendungsnachweise erneut zu prüfen und die Zuwendungen gegebenenfalls zurückzufordern.

17.1 Ausgangslage

Das Land gewährte ausgewählten Jobcentern in 2017 und 2018 Zuwendungen i. H. v. 10,2 Mio. €. Die Mittel sollten eingesetzt werden, um Kommunen und Jobcenter sowie Beschäftigungsträger²⁴⁴ bei einer effektiven Umsetzung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu unterstützen. Mit dem Bundesprogramm wurden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse für Langzeitarbeitslose gefördert. Ergänzend förderte das Land die Aktivierung, Begleitung, Qualifizierung und Anleitung der teilnehmenden Langzeitarbeitslosen.

Grundlage der Förderung des Landes waren u. a. neben den §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung ein Fördererlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) sowie dessen „Hinweise zur ‚flankierenden Förderung von Bundesprogrammen‘ (Stand 10.01.2017)“ (Förderhinweise). Gefördert wurden die Personal- und Sachausgaben der Zuwendungsempfangenden (ZE) insbesondere für Coaching, Anleitung und Projektassistenz. Die Förderhöhe betrug maximal 90 % der nachgewiesenen zuwendungsfähigen Gesamtausgaben bis maximal 200 € pro Platz und Monat. Die Weiterleitung der Zuwendung war zugelassen.

²⁴⁴ Beschäftigungsträger sind zuständig für Personalentwicklung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Förderprogramm in der Zeit vom 08.07.2020 bis 05.03.2021 geprüft und dem MAGS seine Feststellungen mit Prüfungsmitteilung vom 10.11.2021 mitgeteilt. Hierzu nahm das MAGS im März 2022 Stellung. Die erste Folgeentscheidung des LRH erfolgte am 26.04.2022.

17.2 Vorgaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales

17.2.1 Teilnehmenschlüssel

Ausgangspunkt der Berechnungen zur Festlegung der maximalen Förderhöhe pro Platz und Monat war der Teilnehmenschlüssel. Dies ist das Verhältnis der Anzahl der Betreuenden zu der Anzahl der Teilnehmenden. Für den Personaleinsatz für Coaching, Anleitung und Projektassistenz kalkulierte das MAGS mit einem Teilnehmenschlüssel von 1:30. Zusammen mit arbeitsplatzbezogenen Ausgaben von 54 € ergaben sich daraus kalkulatorische Gesamtausgaben pro Platz und Monat i. H. v. 223 €. Hiervon sollten 90 % bzw. 200 € pro Platz und Monat gefördert werden.

Die Einhaltung des der Kalkulation zugrunde gelegten Teilnehmenschlüssels von 1:30 wurde weder in den Förderhinweisen noch in den Zuwendungsbescheiden verbindlich vorgegeben.

Bewilligung und Abrechnung der Zuwendung erfolgten auf unterschiedlichen Grundlagen. Während die zu bewilligende Zuwendung auf der Basis von Plätzen berechnet wurde, erfolgte die Abrechnung der Zuwendung auf Grundlage der tatsächlich entstandenen Ausgaben, insbesondere für Personaleinsatz.

In den geprüften Fällen wurde der kalkulierte Teilnehmenschlüssel von 1:30 bis auf eine Ausnahme unterschritten. In einem Fall betrug das Betreuungsverhältnis im Jahresdurchschnitt sogar nur 1:6. Damit wurde das Fünffache des vom MAGS kalkulierten Personaleinsatzes abgerechnet.

Im Ergebnis wurden aufgrund fehlender verbindlicher Regelungen regelmäßig höhere Personalausgaben abgerechnet, als vom MAGS im Rahmen der Kalkulation angesetzt und damit als angemessen bewertet worden waren. Dadurch sind dem Land vermeidbare wirtschaftliche Nachteile entstanden.

Der LRH bat um Zusage, bei künftigen Förderungen deren wesentliche Grundlagen verbindlich zu regeln.

Das MAGS sagte dies zu.

17.2.2 Abrechnung auf der Grundlage von bewilligten Plätzen

Das MAGS regelte in den Förderhinweisen

- die Berechnung der maximalen Zuwendung²⁴⁵ auf der Basis der im Rahmen des Bundesprogramms bewilligten Teilnehmendenplätze
sowie
- die Abrechnung der bewilligten Zuwendung auf der Grundlage der nachgewiesenen, tatsächlich entstandenen Ausgaben.

Es hatte nicht eindeutig entschieden, ob nur mit Teilnehmenden besetzte Plätze oder auch nicht besetzte Plätze gefördert wurden.

Die Bezirksregierung bewilligte für 2017 Zuwendungen an 19 ZE für 2.694 Teilnehmendenplätze. Unter Berücksichtigung unterschiedlich langer Durchführungszeiträume wurden Zuwendungen für umgerechnet 28.061 Fördermonate²⁴⁶ bewilligt. Die ZE forderten die Zuwendungen unabhängig von der Besetzung der Teilnehmendenplätze an. Für 2017 wurden nach der Haushaltsrechnung insgesamt rd. 4,35 Mio. € an die ZE ausgezahlt.

Tatsächlich waren 2017 lediglich Teilnehmendenplätze im Umfang von 15.227 Fördermonaten besetzt. Unbesetzt blieben demnach Teilnehmendenplätze im Umfang von 12.834 Fördermonaten. Unter Berücksichtigung des monatlichen Höchstbetrags pro Platz i. H. v. 200 € errechnete sich auf der Grundlage der Anzahl der tatsächlich besetzten Teilnehmendenplätze eine maximale Zuwendung i. H. v. 3.045.400 €. ²⁴⁷

Somit wurden infolge der fehlenden Regelungen rd. 1,3 Mio. €²⁴⁸ für nicht besetzte Teilnehmendenplätze ausgezahlt. Mit den bewilligten Zuwendungen wurden rd. 45 % weniger Teilnehmendenmonate²⁴⁹ und damit weniger Teilnehmende erreicht, als bei der Bewilligung angesetzt worden waren.

Der LRH bat um Zusage, bei künftigen Förderungen deren wesentliche Grundlagen verbindlich zu regeln.

Das MAGS sagte dies zu.

245 Diese errechnete sich aus den berücksichtigungsfähigen Plätzen für Teilnehmende multipliziert mit der Förderhöhe von maximal 200 € pro Platz und Monat. Berücksichtigungsfähig waren 2017 85 % der vom Bund bewilligten 3.328 Plätze.

246 Anzahl der Monate des Durchführungszeitraumes multipliziert mit der Anzahl der bewilligten Teilnehmendenplätze.

247 15.227 Fördermonate x 200 €.

248 Mittelauszahlung 2017 i. H. v. 4.352.998,93 € abzüglich maximale Zuwendung i. H. v. 3.045.400 € ergibt eine Differenz von 1.307.598,93 €.

249 12.834 unbesetzte Fördermonate / 28.061 bewilligte Fördermonate = 45,74 %.

17.3 Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Weiterleitungen

Die Zuwendung wurde in der Form der Anteilfinanzierung i. H. v. maximal 90 % zu den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben gewährt. Die ZE leiteten die Zuwendungen im Regelfall²⁵⁰ an Dritte – insbesondere Beschäftigungsträger – weiter (Weiterleitungsempfängende). Nach dem Musterweiterleitungsvertrag hatten diese die Maßnahme nach den Bedingungen des Zuwendungsbescheids nebst Anlagen zu erbringen.

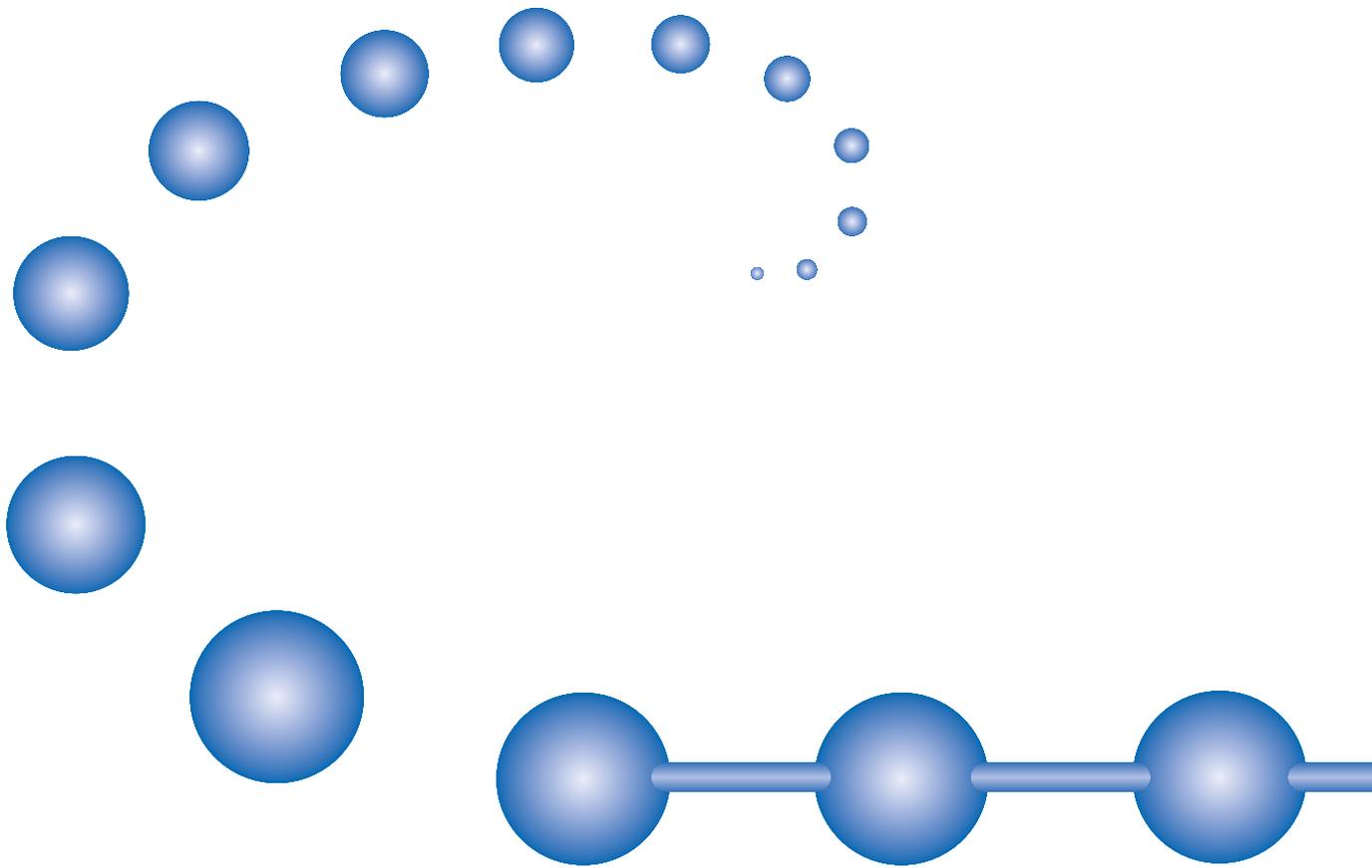
Bei der Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises eines ZE und seiner Weiterleitungsempfängenden stellte die für das gesamte Land zuständige Bezirksregierung nur eine Gesamtbetrachtung an, ohne nach Weiterleitungsempfängenden zu differenzieren. Sie beachtete nicht, dass jeder Weiterleitungsempfängende nach dem Musterweiterleitungsvertrag einen Eigenanteil von 10 % zu leisten hatte. Die Gesamtbetrachtung aller Ausgaben der Weiterleitungsempfängenden und des ZE bei der Prüfung des Gesamtverwendungsnachweises war folglich unzulässig. Die Bezirksregierung hat somit die Verwendungsnachweise in Fällen der Weiterleitung nicht korrekt geprüft.

Der LRH bat das MAGS, die Bezirksregierung aufzufordern, die Verwendungsnachweise erneut zu prüfen. Dabei seien die Eigenanteile eines jeden Begünstigten von mindestens 10 % zu berücksichtigen.

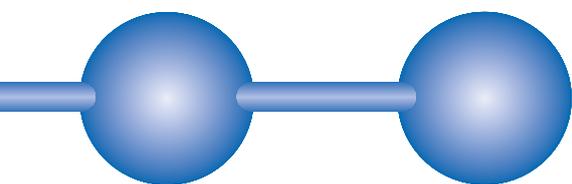
Das MAGS teilte mit, die Bezirksregierung habe die fehlerhafte Prüfung bestätigt. Sie habe zudem zugesagt, die Feststellungen bei den ungeprüften Verwendungsnachweisen zu berücksichtigen und bereits geprüfte Verwendungsnachweise erneut zu prüfen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

250 16 der 19 ZE leiteten die Mittel weiter. Drei Jobcenter führten die Maßnahmen alleine in Form eines besonderen Coachings durch.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)



18 Mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen



Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes für das nachhaltige Bauen und deren praktische Umsetzung wurden untersucht. Im Fokus der Erhebungen standen die baupolitischen Ziele des Landes sowie das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen.

Die baupolitischen Ziele sind nach ihrer Bekanntgabe im Jahr 2002 nicht mehr überarbeitet worden. Sie enthalten zahlreiche Redundanzen und begriffliche Unschärfen. Für das nachhaltige Bauen werden keine klaren Zielvorgaben benannt. Bei der im Jahr 2021 aufgenommenen Weiterentwicklung der baupolitischen Ziele war der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bislang nicht beteiligt, obwohl er als größter Bauherr für das Land umfangreiche Erfahrungen bei der Umsetzung der baupolitischen Ziele aus dem Jahr 2002 gesammelt hatte.

Ferner hatte das Ministerium der Finanzen mit Erlass vom 01.08.2018 und damit fünf Jahre nach einer Empfehlung des Bundes die Pilotierung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen angestoßen. Erst mit Runderlass vom 24.11.2021 wurde das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen stufenweise eingeführt. Die zahlreichen offenen und unverbindlichen Formulierungen des Einführungserlasses lassen erwarten, dass das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen immer noch nicht zeitnah flächendeckend angewandt wird. Darüber hinaus sind die Klimafolgen von Baumaßnahmen – insbesondere die der sogenannten grauen Energie – bislang nicht bewertet worden.

18.1 Ausgangslage

Der Klimaschutz und das nachhaltige Bauen zählen national und international zu den beherrschenden Themen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 24.03.2021 entschieden, dass die Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12.12.2019²⁵¹ über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit den Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen.²⁵² Hierzu stellte das BVerfG fest, dass sich die Forderung nach einer Reduktion der Treibhausgasemissionen aus dem Grundgesetz (GG) ableiten lässt. Das in dem Artikel 20a GG verankerte Klimaschutzziel sei entsprechend dem sog. „Paris-Ziel“²⁵³ dahingehend zu verstehen, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt werde. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, hat der Gesetzgeber nach der Entscheidung des BVerfG selbst alles Erforderliche entspre-

251 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.08.2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

252 Siehe BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18. Siehe auch Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom BVerfG vom 29.04.2021.

253 Siehe Artikel „Abkommen von Paris“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html>, zuletzt abgerufen am 14.04.2022.

chend rechtzeitig und weit genug in die Zukunft hinein zu regeln. Es sei ein Worst-Case-Szenario zu verhindern, nach dem ab 2030 noch erforderliche Minderungen dann immer dringender und kurzfristiger erbracht werden müssen.

Das Thema der Nachhaltigkeit durchdringt schon seit einigen Jahren auch immer mehr Bereiche des Verwaltungshandelns. Dabei nimmt der Gebäudesektor eine herausgehobene Funktion ein. Dies wird u. a. in dem Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundes wie folgt zum Ausdruck gebracht:

„National wie international stellt das Thema Nachhaltigkeit eines der wichtigsten Leitbilder für die Zukunft dar. Nachhaltiges Handeln bedeutet, ökologische, ökonomische und soziale Gesichtspunkte gleichberechtigt zu berücksichtigen, um nachfolgenden Generationen eine intakte Umwelt und gleiche Lebenschancen hinterlassen zu können. Speziell das Bauwesen muss sich aufgrund der in Anspruch genommenen materiellen und monetären Ressourcen sowie der entstehenden Umweltwirkungen intensiv dem Thema annehmen. Für den Gebäudesektor wird dies angesichts des Klimawandels und der knapper werdenden Ressourcen immer wichtiger. Gebäude stellen komplexe Systeme zur Erfüllung definierter Aufgaben und Funktionen dar. Sie sind unter anderem Lebensraum und Arbeitsumgebung, haben Einfluss auf Komfort, Gesundheit und Zufriedenheit der Nutzer sowie auf die Qualität des Zusammenlebens. Sie stellen einerseits sowohl im betriebs- als auch im volkswirtschaftlichen Sinne einen ökonomischen Wert dar und tragen zur Wertschöpfung bei und verursachen andererseits Energie- und Stoffströme mit entsprechenden Wirkungen auf die globale und lokale Umwelt.“²⁵⁴

Zu Beginn der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) am 16.11.2020 hatte noch das Klimaschutzgesetz NRW vom 23.01.2013 Geltung.²⁵⁵ Die Neufassung des Gesetzes – mit deutlich ambitionierten Klimaschutzziele – trat Mitte 2021 in Kraft.²⁵⁶ Für Bauvorhaben des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) waren zunächst keinerlei Energieeffizienzbestimmungen festgelegt, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgegangen sind. Die neue Festlegung entsprechend der BEG²⁵⁷-Energieeffizienzstandards 40 und 55 erfolgte erst im Sommer 2021 durch einen Kabinettsbeschluss²⁵⁸ und wurde im Anschluss durch einen Erlass des Ministeriums der Finanzen (FM) für den BLB NRW konkretisiert.

Der BLB NRW verwaltet seit 2001 rd. 10 Mio. m² Gebäudefläche. Damit hat er nach Aussage seiner Geschäftsführung einen wichtigen Hebel für die Nachhaltigkeit in der Hand und eine Vorbildfunktion für nachhaltiges Bauen.²⁵⁹ Insbesondere die Redu-

254 Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 3. Auflage vom Januar 2019, S. 7.

255 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW) vom 23.01.2013, GV. NRW. 2013 S. 33.

256 Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021, GV. NRW. 2021 S. 908.

257 Bundesförderung für effiziente Gebäude.

258 Kabinettsbeschluss zur Umsetzung der Klimaneutralen Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen vom 29.06.2021, <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/klimaneutraler-landesverwaltung-land-nordrhein-westfalen-verdoppelt-mittel-fuer-gebauedemaassnahmen> (Stand: 01.06.2022).

259 Siehe Meßing, Frank; Klima: Land NRW will Vorreiter sein. Artikel in Westdeutsche Allgemeine Zeitung (WAZ) vom 29.10.2019, S. 8.

zierung der Treibhausgasemissionen im Lebenszyklus eines Gebäudes hat erheblichen Einfluss auf die Umwelt aber auch auf die zukünftigen Haushalte, denn für die sog. Klimafolgeschäden geht das Umweltbundesamt, bezogen auf das Jahr 2020, von einem Kostensatz von 195 €/t CO₂ aus.²⁶⁰

18.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Die Prüfung in der Zeit vom 16.11.2020 bis 30.11.2021 verfolgte das Ziel, die rechtlichen Vorschriften für das nachhaltige Bauen des Landes herauszuarbeiten und die Umsetzung dieser Regelungen durch den BLB NRW zu untersuchen. Zu diesem Zweck hat der LRH gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Köln und Arnsberg die bisher durchgeführten sowie die geplanten Maßnahmen zum nachhaltigen Bauen ebenso wie die Umsetzung des nachhaltigen Bauens nach dem Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) bei Bauvorhaben des BLB NRW in die Prüfung einbezogen.

Schon während der Erhebungen hat der LRH die zuständigen Fachministerien des Landes, das FM und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG), um diverse Auskünfte gebeten. Zu seinen Prüfungsmitteilungen vom 06.01.2022 hat der LRH neben dem BLB NRW auch das FM sowie das MHKBG um Stellungnahme gebeten.

Auf deren Stellungnahmen vom 28.02.2022 hat der LRH mit Folgeentscheidungen vom 11.04.2022 geantwortet.

18.3 Wesentliche Feststellungen

18.3.1 Mangelnde Aktualität und Anwendbarkeit der geltenden baupolitischen Ziele

Der BLB NRW hat nach § 2 Abs. 1 Satz 1 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes (BLBG)²⁶¹ vom 12.12.2000 bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten.²⁶² „Nachhaltig Bauen!“ wird in den baupolitischen Zielen neben anderen Einzelzielen ausdrücklich genannt. Zudem spiegeln sich in anderen Einzelzielen die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische, ökonomische und soziale Gesichtspunkte – wider.

260 Siehe Umweltbundesamt, Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten, Kostensätze, Stand 12/2020, S. 8.

261 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz) vom 12.12.2000 (GV. NRW. 2000 S. 754), zuletzt geändert am 19.02.2022 (GV. NRW. S. 122).

262 Siehe Grundlagen der baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass III. 3 – B 1013 – vom 19.10.2002 (MBI. NRW. 2002, S. 1148), Satz 1. Siehe auch Anweisung über die Verwaltung und Organisation des BLB NRW AnwVOBLB – Runderlass des FM – O 1774 – 2 – VI B 4 – vom 17.03.2021 (MBI. NRW. 2021, S. 154), Ziffer 5.8.

Die baupolitischen Ziele sind seit ihrer Veröffentlichung im Jahr 2002 über einen Zeitraum von fast 20 Jahren nicht hinreichend konkretisiert oder aktualisiert worden. Sie enthalten zahlreiche Redundanzen sowie Unschärfen. Eine konkrete Beschreibung der Einzelziele oder sogar Zielvorgaben für deren Umsetzung enthalten die baupolitischen Ziele des Landes nicht. Durch Zeitablauf sind sie auch von der technischen und rechtlichen Entwicklung heute überholt. Mithin stellen die baupolitischen Ziele aus dem Jahr 2002 kein verbindliches Regelwerk dar, zumal sie in verschiedene Richtungen ausgelegt werden können.

Daher konnte der BLB NRW bislang weitgehend selbst bestimmen, was er unter „Nachhaltigkeit“ versteht und welche Konsequenzen er für das Bauen daraus ableitet. Nach Auffassung des LRH fehlt es den baupolitischen Zielen insgesamt an einer konkreten und zielgerichteten Handlungsanweisung. Zu diesem Ergebnis war bereits ein nicht veröffentlichtes Gutachten des Öko-Zentrums NRW vom 29.09.2016 gekommen, das aus Sicht des LRH eine fundierte Analyse der baupolitischen Ziele vorgelegt hatte. Diese kritische Analyse des Öko-Zentrums NRW ist seit nunmehr über fünf Jahren ein Beleg für den dringenden Aktualisierungsbedarf der baupolitischen Ziele aus dem Jahr 2002.

Im Rahmen der vom MHKBG im Jahr 2021 begonnenen Novellierung sollen die baupolitischen Ziele den aktuellen Herausforderungen angepasst, weiterentwickelt und fortgeschrieben werden. Dabei hat das MHKBG den BLB NRW trotz seiner herausgehobenen Aufgabenstellung und seiner umfangreichen Erfahrungen bislang nicht beteiligt.

Der LRH hat hier dringenden Handlungsbedarf erkannt, in Bezug auf die Nachhaltigkeit die baupolitischen Ziele so schnell wie möglich neu, klar und verbindlich zu regeln. Im Hinblick auf die erforderliche Einhaltung der Klimaschutzziele erwartete der LRH bei der Überarbeitung der baupolitischen Ziele deutlich mehr Tempo.

In seiner Stellungnahme verwies das MHKBG auf die „Komplexität des Bauens in NRW“. Durch gesetzliche Neuregelungen aus der jüngsten Vergangenheit seien die Bediensteten im Bereich des staatlich finanzierten Hochbaus aktuell bereits mit zahlreichen Veränderungen konfrontiert, die noch nicht in routiniertes Verwaltungshandeln hätten überführt werden können. Diese angestoßenen Veränderungen müssten sich erst etablieren, wobei die Neuerungen durch die langen Planungsphasen bei Baumaßnahmen erst zeitverzögert sichtbar würden.

Des Weiteren hängt nach den Ausführungen des MHKBG der Erfolg aktualisierter baupolitischer Ziele hinsichtlich ihrer zeitnahen Realisierung im Wesentlichen von ihrer breiten Akzeptanz bei den Verantwortlichen des staatlich finanzierten Hochbaus ab. Vor diesem Hintergrund sei ein öffentliches Beteiligungsverfahren initiiert worden. Bei diesem Verfahren sei auch der BLB NRW angesprochen worden. Mitarbeiter des BLB NRW hätten an verschiedenen Workshops teilgenommen. Es sei beabsichtigt, das Beteiligungsverfahren in einem neu zu erstellenden Baukulturbericht²⁶³ zu dokumentieren.

263 Am 29.03.2022 dem Landtag zugesandt (Information 17/367).

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung zum Ausdruck gebracht, dass das MHKBG auf die Feststellungen des LRH nicht hinreichend eingegangen ist. Nach seiner Auffassung war in den letzten 20 Jahren genügend Zeit, die vom MHKBG angeführte Akzeptanz bei den Verantwortlichen des staatlich finanzierten Hochbaus aufzubauen und die baupolitischen Ziele in ein routiniertes Verwaltungshandeln zu überführen. Zudem hat der LRH herausgestellt, dass die vom MHKBG angesprochene Teilnahme einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BLB NRW an den o. g. Workshops keinesfalls mit der vom LRH eingeforderten institutionellen Beteiligung des BLB NRW an der Novellierung der baupolitischen Ziele gleichzusetzen ist.

18.3.2 Verzögerungen in der Einführung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen

Um nachhaltiges Bauen transparent und einheitlich bewerten zu können, sind zunächst auf Bundesebene Zertifizierungssysteme zum nachhaltigen Bauen entwickelt worden. Dabei wird der gesamte Lebenszyklus eines Gebäudes auf die verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische, ökonomische und soziale Gesichtspunkte – hin analysiert und die einzelnen Lebensphasen des Bauwerks werden in ihrem Zusammenwirken optimiert.²⁶⁴ Beim nachhaltigen Bauen geht es darum, die Auswirkungen des Gebäudes auf die Umwelt über seinen gesamten Lebenszyklus hinweg so niedrig wie möglich zu halten.

„Um den zukünftigen Anforderungen an ganzheitlich optimierte Gebäude gerecht zu werden, wurden für Bundesbauten verbindliche Anforderungen an die Nachhaltigkeit erarbeitet. Diese wurden im Leitfaden Nachhaltiges Bauen (LFNB) und im Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) fest- und fortgeschrieben.“²⁶⁵

Die Einführung des LFNB und des BNB auf Bundesebene erfolgte schrittweise im Zeitraum von 2001 bis 2016. Schon seit 2013 sind zivile Bundesbauten in der Regel mit dem LFNB zu planen und die erreichte Gebäudequalität nach dem BNB nachzuweisen. Der entsprechende Einführungserlass des für das Bauen zuständigen Bundesministeriums vom 05.07.2013 ist 2013 allen für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen obersten Landesbehörden nachrichtlich übersandt worden. Mit dem Übersendungsschreiben hatte der Bund die Empfehlung ausgesprochen, fortan einheitlich zu verfahren und den LFNB als qualitätssichernde Maßnahme auch beim Landesbau einzuführen.

Ebenfalls bereits im Jahr 2013 hat die auf der Ebene der Bauministerkonferenz eingerichtete Projektgruppe „Nachhaltiges Bauen des Ausschusses für Staatlichen Hochbau“ (ASH)²⁶⁶ die Anregung gegeben, dass die Länder ihre eigenen Erkenntnisse zum BNB durch die Umsetzung von Pilotprojekten gewinnen sollten.

264 Beitrag zum BNB auf der Informationsseite zum Zertifizierungssystem. Hrsg.: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. URL: <https://www.bnb-nachhaltigesbauen.de/bewertungssystem.html>. Zuletzt abgerufen am 17.11.2021.

265 Broschüre Nachhaltige Büro- und Verwaltungsgebäude – Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) des Bundes in Zukunft Bauen – Forschung für die Praxis, Band 17, Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn, März 2020, S. 8.

266 ASH der Bauministerkonferenz – Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU).

Im Land ist die Anwendung des BNB in der Folge im Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014, im Klimaschutzplan 2015²⁶⁷ sowie in den Nachhaltigkeitsstrategien 2016²⁶⁸ und 2020²⁶⁹ des Landes angesprochen worden. Im Eckpunktepapier heißt es konkret:

„Gemäß der Zertifizierungssysteme nach DGNB²⁷⁰ oder BNB werden die Anforderungen an die ökonomische, ökologische und soziale Qualität von Gebäuden objektiv und transparent zertifiziert.“²⁷¹ Nach dem BNB wird in der Gesamtbewertung zwischen „Bronze“, „Silber“ und „Gold“ unterschieden. Um „Bronze“ zu erreichen, muss die Bewertungsskala zu 50 % erfüllt werden, für „Silber“ sind 65 % notwendig und „Gold“ wird bei einem Gesamterfüllungsgrad von 80 % erzielt.²⁷² Darüber hinaus wird in diesem Bewertungssystem nicht allein der Gesamterfüllungsgrad bewertet, sondern die verschiedenen Anforderungen an die ökonomische, ökologische und soziale Qualität sind zudem mit Mindeststandards versehen, die zwingend erreicht werden müssen.

Gleichwohl beauftragte das FM erst 2018 den BLB NRW mit der Initiierung von drei Pilotprojekten für das Bauen nach dem BNB. Die Pilotierung war jedoch nach Angaben des FM gegenüber dem LRH losgelöst von der allgemeinen Einführung des BNB zu sehen. Nunmehr ist auch für das Land mit Runderlass vom 05.10.2021²⁷³ die stufenweise Einführung des BNB im Land begonnen worden. Dieser Erlass ist erst am 24.05.2022 in Kraft getreten. Für die darin beschriebenen Fälle großer Baumaßnahmen mit „Bauwerkskosten“ über 15 Mio. € heißt es unter der Ziffer 4:

„Für nachstehend aufgeführte Bauaufgaben ist eine Zielvereinbarung gemäß Leitfaden mit einer Gesamtbewertung mindestens in „Silber“ verbindlich und in die jeweilige Bedarfsplanung zu integrieren.“

Und weiter heißt es unter Ziffer 5:

„Die Durchführung von Zertifizierungsverfahren zur Qualitätssicherung sowie eine qualifizierte planungs- und baubegleitende Koordinierung wird empfohlen.“

267 Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen – Klimaschutz und Klimafolgenanpassung, Hrsg.: Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Dezember 2015.

268 Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen vom 14.06.2016, Vorlage 16/4084.

269 Verabschiedung der weiterentwickelten NRW-Nachhaltigkeitsstrategie: Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen – Weiterentwicklung der Strategie für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen vom 22.09.2020, Vorlage 17/3910.

270 Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V.

271 Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) vom 18.11.2014, Ziffer 3.6, Abs. 4, Vorlage 16/2453.

272 Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 3. Auflage vom Januar 2019, S. 24 u. a.

273 Runderlass „Einführung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen bei Bauaufgaben des Landes Nordrhein-Westfalen (BNB-Einführung Nordrhein-Westfalen)“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung vom 05.10.2021. Veröffentlicht am 24.11.2021 im MBI. NRW. Ausgabe 2021, Nr. 33, S. 881.

Der LRH hat die Vorgehensweise der Landesregierung kritisiert, weil bereits seit 2013 zivile Bundesbauten grundsätzlich nach dem LFNB zu planen sind und später die tatsächlich erreichte Gebäudequalität nach dem BNB nachzuweisen ist. Spätestens von diesem Zeitpunkt an lag ein erprobtes Handlungsschema vor, welches sogar vom BLB NRW beim Bauen für den Bund in der Praxis umgesetzt wird. Trotzdem wird im Land – auch vom BLB NRW beim Bauen für das Land – das bekannte Handlungsschema mit dem LFNB und dem BNB nicht verbindlich angewandt.

Die Beschreibung der Ziele für das nachhaltige Bauen im Eckpunktepapier, im Klimaschutzplan 2015 und in den Nachhaltigkeitsstrategien 2016 und 2020 bringen den hohen Stellenwert dieser Thematik für das Land zum Ausdruck. Mit der Beschreibung von Zielen ist es jedoch nach Auffassung des LRH nicht getan. Der LRH hat die unzureichende und verspätete, aber für die Sache der Nachhaltigkeit entscheidende Umsetzung der benannten Ziele moniert. So ist erst fünf Jahre nach der ASH-Empfehlung im Land die Pilotierung des BNB initiiert worden. Zudem kann das Land für seine Baumaßnahmen bis heute kein einziges Bauprojekt des BLB NRW vorweisen, bei dem über alle Leistungsphasen hinweg Erkenntnisse zum BNB gewonnen werden konnten.

Der LRH hat die stufenweise Einführung des BNB im Land durch Runderlass vom 05.10.2021 zwar grundsätzlich begrüßt, zugleich hat er jedoch dringend weiteren Konkretisierungsbedarf gesehen. Die Regelungen im Einführungserlass entsprechen keinesfalls einer verbindlichen Umsetzung des LFNB, sofern diese lediglich eine „Zielvereinbarung“ nach dem LFNB mit einer Gesamtbewertung von mindestens „Silber“ für die Bedarfsplanung vorschreiben. So ist unter Ziffer 4 des Erlasses lediglich eine Zielvereinbarung gemäß LFNB mit einer Gesamtbewertung von mindestens „Silber“ verbindlich und in die jeweilige Bedarfsplanung zu integrieren. Eine solche Zielvereinbarung nach LFNB jedoch kommt einer verbindlichen Umsetzung des LFNB nicht gleich, wie das FM in seiner Stellungnahme vom 28.02.2022, S. 2 selbst klarstellt:

„In der ersten Stufe wird für Baumaßnahmen mit Bauwerkskosten von über 15 Millionen Euro eine Zielvereinbarung mindestens in „Silber“ verbindlich. Dies stellt die verpflichtende Betrachtung und Berücksichtigung der Nachhaltigkeitskriterien des BNB im Rahmen der Bedarfsplanung und des MAB-Verfahrens formal sicher. Darüber hinaus wird die Durchführung einer qualifizierten planungs- und baubegleitenden Koordinierung sowie einer finalen Zertifizierung empfohlen.“

Der LRH erwartet von der Landesregierung unter der Prämisse, die gesteckten Klimaschutzziele zu erreichen, zukünftig deutlich mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo.

In seiner Stellungnahme hat das FM gegenüber dem LRH eingeräumt, dass aus heutiger Sicht für Immobilien eine Lebenszyklusbetrachtung alternativlos sei. Neben der Einführung eines Systems zur Zertifizierung – wie dem BNB – sei es aber notwendig,

„die beteiligten Akteure auf allen Ebenen für eine nachhaltige Sichtweise zu sensibilisieren und von der Notwendigkeit konkreter und zeitnaher Umsetzungsmaßnahmen zu überzeugen.“

Hier sei das FM schon seit Übernahme der Fachaufsicht über den BLB NRW zum 01.01.2001 aktiv gewesen.

Vorrangiges Ziel sei für das FM nicht die formale Zertifizierung nach dem BNB, sondern die erreichbare und umgesetzte Qualität im Sinne der einzelnen Nachhaltigkeitskriterien des BNB.

So seien die Pilotprojekte vornehmlich zur Gewinnung von Erfahrungswerten – insbesondere der Planungsbeteiligten – ausgewählt worden. Weiter seien die Entwicklung der zusätzlichen Kosten für Planungs- und Bauleistungen auf der einen und das generierte Einsparpotenzial durch die Anwendung des BNB auf der anderen Seite von besonderem Interesse.

Ursprüngliches Ziel sei gewesen, das nachhaltige Bauen und die Einführung des BNB mit der Fortschreibung der baupolitischen Ziele zu verbinden. Da das gewählte Beteiligungsverfahren für die Neuauflage der baupolitischen Ziele jedoch zeitintensiv angelegt sei, sei im Jahr 2021 die Einführung des BNB für die Bauaufgaben des Landes mit dem Runderlass vom 05.10.2021 vorgezogen worden.

Das FM verweist darauf, dass die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Planungs- und Bauprozess auch unabhängig von einer qualifizierten Koordinierung oder finalen Zertifizierung möglich sei und tatsächlich auch bereits stattfinde. Auf die hierzu entwickelten „Tools“ des BLB NRW ist Bezug genommen worden. Ergänzend hat das FM weitere bereits umgesetzte bzw. noch in Umsetzung begriffene Maßnahmen, wie die Beschaffung von Ökostrom oder den Ausbau der Photovoltaik, angeführt.

Nach Auffassung des MHKBG soll der Runderlass vom 05.10.2021 nicht dazu führen, dass den Empfehlungen zur qualifizierten planungs- und baubegleitenden Koordinierung sowie zur abschließenden Zertifizierung in der Praxis regelmäßig nicht gefolgt werde. Daher würden zeitnah die dem Erlass zugrunde liegenden Anforderungen und Empfehlungen evaluiert. So werde die Evaluation im Jahr 2023 ein wesentlicher Bestandteil der stufenweisen Einführung des BNB-Standards sein.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung klargestellt, dass das BNB ein Gesamtsystem abbildet, welches unter Berücksichtigung der technischen Qualität und der Prozessqualität die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische, ökonomische und soziale Gesichtspunkte – zu gleichen Teilen bewertet. Dabei ist eine Voraussetzung für die Zertifizierung nach dem BNB nicht nur eine ausreichende Gesamtpunktzahl, sondern auch eine ausreichende Punktzahl für jedes einzelne Kriterium.²⁷⁴ Der LRH sieht bei dem vom FM beschriebenen Vorgehen mit den entwickelten „Tools“ des BLB NRW ohne Zertifizierung nach dem BNB aber die Gefahr, dass die Nachhaltigkeit nicht als Ganzes abgebildet wird und stattdessen der Fokus zu sehr auf einzelne Nachhaltigkeitskriterien gelegt wird.

Die unverbindlichen Regelungen des Runderlasses zur BNB-Einführung, die darauf bauen, dass die Empfehlungen umgesetzt werden, bringen das nachhaltige Bauen im Land nach Auffassung des LRH noch nicht ausreichend voran.

Der Forderung des LRH nach mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo wurde bislang nicht entsprochen.

²⁷⁴ Siehe Allgemeine Vorbemerkung des BNB für Neubau, Büro- und Verwaltungsgebäude, BNB_BN 2015, Version 2015 (Stand: 01.03.2017).

18.3.3 Unvollständige Berücksichtigung der CO₂-Emissionen

Zur Umsetzung der Klimaneutralen Landesverwaltung hat die Landesregierung vereinbart, für Neubauten künftig den Effizienzhaus-40-Standard und für Sanierungen im Bestand den Effizienzhaus-55-Standard einzuhalten.²⁷⁵ Das heißt z. B., ein Effizienzhaus-40 benötigt 60 % weniger Primärenergie²⁷⁶ im Jahr als ein vergleichbarer Neubau. Die eingeführten Standards sollen den Energieverbrauch während der Nutzung eines Gebäudes verbessern. CO₂-Emissionen im laufenden Gebäude-Betrieb entstehen insbesondere durch Heizung, Lüftung, Kühlung und Beleuchtung sowie durch technische Einrichtungen, wie die Aufzüge etc.

Bei dieser Betrachtung bleibt jedoch der Energiebedarf für den Bau (Herstellung, Transport, Verarbeitung von Baustoffen) und den Abriss von Gebäuden (inkl. Entsorgung von Baustoffen) unberücksichtigt. Dieser Energiebedarf wird als „graue Energie“ bezeichnet. Besonders problematisch sind Neubauten aus Beton, weil bei der Herstellung im Zementwerk sehr viel Energie aufgewendet werden muss. Dabei wird der Kalk bei Temperaturen von über 1.400 °C gebrannt und CO₂ freigesetzt. Wenn Mauern und Decken in Beton gegossen werden, „steckt“ diese Energie im Gebäude. Die Betonproduktion insgesamt ist für etwa 7 % aller menschengemachten CO₂-Emissionen verantwortlich.²⁷⁷

Um die Klimafolgen von Baumaßnahmen umfassend zu beurteilen, ist daher nicht nur der Gebäudebetrieb zu betrachten, sondern auch die „graue Energie“ einzubeziehen. Hierzu wurde u. a. die sog. Ökobilanzierung entwickelt. Beim o. g. BNB erfolgt die Berücksichtigung der „grauen Energie“ und auch der Anlagentechnik eines Gebäudes im Wege der Ökobilanzierung.

Wie eingangs dargestellt, geht das Umweltbundesamt – bezogen auf das Jahr 2020 – von einem Kostensatz für sog. Klimafolgeschäden von 195 €/t CO₂ aus. Damit ist es nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus ökonomischer Sicht erforderlich, die Treibhausgasemissionen über den kompletten Lebenszyklus eines Gebäudes hinweg zu berechnen. Nur so können nach Auffassung des LRH sachgerechte Entscheidungen über die Ausführung einer Baumaßnahme gefunden werden.

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW die Ökobilanzierung für verschiedene Ausführungsvarianten einer Baumaßnahme nur bei Projekten mit angestrebter BNB-Zertifizierung anwendet.

Hierzu hat das MHKBG in seiner Stellungnahme klargestellt, dass mit der Einführung des BNB durch den o. g. Runderlass vom 05.10.2021 künftig die Berücksichtigung der grauen Energie und der Energie für die Anlagentechnik im Rahmen der Ökobilanzierung für solche Bauvorhaben im Anwendungsbereich des Erlasses sichergestellt werde. Daher werden die Feststellungen des LRH zur Ökobilanzierung vom MHKBG als überholt angesehen.

275 Siehe Pressemitteilung der Landesregierung vom 05.10.2021, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/klimaneutrale-landesverwaltung-land-nordrhein-westfalen-verdoppelt-mittel-fuer> (Stand: 17.06.2022).

276 Als Primärenergie wird diejenige Energie bezeichnet, die mit den ursprünglich vorkommenden Energiequellen zur Verfügung steht (z. B. Kohle, Erdgas, Sonne, Wind etc.).

277 Internet: <https://www.baunetzwissen.de/beton/fachwissen/herstellung/betonherstellung-und-klimaschutz-7229519> (Stand: 22.04.2022) u. a.

Das FM hat gegenüber dem LRH ausgeführt, dass zur Reduzierung von CO₂ beim Bauen – in Abstimmung mit den Ressorts – der BNB-Standard angewandt werde. Zudem soll die Wiederverwendung von Bau- und Anlageteilen angestrebt werden. Die vom LRH empfohlene Berücksichtigung der grauen Energie werde beim BLB NRW über ein eigenentwickeltes „Tool“ erreicht. Das FM erwarte, dass die Themen Ökobilanz und graue Energie auch durch die Einführung des BNB im Landesbau durch den o. g. Runderlass vom 05.10.2021 zunehmend Beachtung finden werden.

Mit seiner Folgeentscheidung hat der LRH noch einmal herausgestellt, dass das BNB durch den o. g. Runderlass vom 05.10.2021 bisher nicht vollständig, sondern nur in Form einer verbindlichen Zielvereinbarung, eingeführt ist. Mit dem BNB-Standard wird in dem o. g. Runderlass folglich auch die Berücksichtigung der grauen Energie bislang nur empfohlen und nicht sichergestellt.

Zum vorgesehenen Einsatz des vom FM zur Berechnung der grauen Energie im BLB NRW eingesetzten „Tools“ hat der LRH das FM um zusätzliche Angaben gebeten.

18.4 Fazit

Mit seiner Prüfung hat der LRH aufgezeigt, dass schon im Jahr 2002 durch die baupolitischen Ziele das nachhaltige Bauen im Land zwar grundsätzlich eingeführt worden ist. Das nachhaltige Bauen ist seitdem aber nicht konsequent weiterverfolgt, weiterentwickelt und verbindlich eingeführt worden. Daher hat der LRH seine Forderung nach mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen erhoben. Heute dürfen nach Auffassung des LRH beim Bauen im Land weitere Verzögerungen in der Umsetzung nachhaltiger Gebäude nicht mehr in Kauf genommen werden. Dabei muss auch die graue Energie Berücksichtigung finden.

Im Übrigen sieht sich der LRH in seiner Forderung nach mehr Tempo durch das Ergebnis²⁷⁸ des vom MHKBG initiierten Beteiligungsverfahrens zur Neufassung der baupolitischen Ziele bestätigt. So wird von den Befragten kein anderes baupolitisches Thema wichtiger angesehen als die Nachhaltigkeit, gleichzeitig sind die Befragten äußerst unzufrieden mit der bisherigen Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in Planungs- und Bauprozessen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

278 Siehe Baukulturbericht: Die neuen baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen. Dokumentation des Beteiligungsverfahrens zur Neufassung der baupolitischen Ziele des Landes Nordrhein-Westfalen, Information 17/367 vom 29.03.2022.

19 Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll unter Kostengesichtspunkten die zusätzliche Einstellung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren prüfen



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen beauftragt für die Planungsleistungen und das Baumanagement regelmäßig externe Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure. Der Landesrechnungshof hat dazu die Frage aufgeworfen, ob es nicht kostengünstiger wäre, die dafür notwendigen Leistungen von angestellten Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren ausführen zu lassen. Er hat den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen aufgefordert, die hierzu erforderlichen Daten zu erheben und einen Kostenvergleich vorzunehmen.

Darüber hinaus hat er den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen aufgefordert, für seine Bauprojekte jederzeit ein kompetentes Baumanagement sicherzustellen.

Zudem konnte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bei der Beauftragung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren die Durchführung vorgeschriebener Maßnahmen zur Korruptionsprävention nicht vollständig nachweisen.

Weiter war für die Beauftragung freiberuflich Tätiger durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keine einheitliche Anwendung von entsprechenden Vertragsvorlagen sichergestellt.

19.1 Ausgangslage

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist Eigentümer und Vermieter fast aller Immobilien des Landes. Seine Aufgaben umfassen insbesondere die Bereiche Entwicklung, Planung, Bau und Modernisierung von Gebäuden. Bei der Aufstellung des Projektmanagements hat der BLB NRW vor dem Start jeder einzelnen Baumaßnahme zu entscheiden, ob er die verschiedenen Aufgaben entweder durch seine eigenen Fachleute als „Eigenleistungen“ ausführen lässt oder an Freiberuflich Tätige (FbT) extern als „Fremdleistungen“ vergibt. Dabei geht es um Aufträge zur Erbringung freiberuflicher Leistungen in den Bereichen Architektur, Ingenieurwesen, Generalplanung und Projektsteuerung. Nach eigenen Angaben beauftragte der BLB NRW im Geschäftsjahr 2015 reine Architektur- und Ingenieurleistungen von 115 Mio. €, in 2017 von 219 Mio. € und in 2019 von 248 Mio. €.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Verträge des BLB NRW mit FbT für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen in der Zeit von September 2020 bis Juli 2021 geprüft. Dabei hat er die allgemeinen Vorgaben des BLB NRW für die Beauftragung von FbT untersucht und Einzelverträge aus zwei Niederlassungen des BLB NRW bewertet. Zudem ist er der Frage nachgegangen, wie hoch die Eigen- und Fremdleistungsquote beim BLB NRW ist.

Mit den Prüfungsmitteilungen (PM) vom 17.09.2021 hat der LRH die Ergebnisse der Prüfung dem BLB NRW bekanntgegeben. Zeitgleich hat das Ministerium der Finanzen die PM mit der Bitte um Kenntnisnahme erhalten. Auf die Stellungnahme des BLB NRW vom 31.01.2022 hat der LRH mit der Folgeentscheidung vom 22.03.2022 geantwortet.

19.2 Wesentliche Feststellungen

19.2.1 Erbringung von Architektur- und Ingenieurleistungen in Eigenleistung oder durch Fremdleistungen

Der LRH hat festgestellt, dass beim BLB NRW die Verantwortlichen für jedes Bauprojekt separat entscheiden müssen, welche Planungsleistungen etc. durch sie selbst erbracht werden und welche dieser Leistungen beauftragt werden sollen.

Auf die Frage des LRH, ob der BLB NRW vor der Beauftragung FbT eine Kostenanalyse durchführt (Soll-Ist-Vergleich, mit-ohne-Umsatzsteuer), antwortete der BLB NRW schriftlich u. a. mit einer Beschreibung seiner aktuellen Personalsituation:

„Durch den stetigen Personalabbau von ursprünglich ca. 4.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hin zu ca. 2.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der personellen Ausstattung neuer Aufgabenfelder wie dem Finanz- und Rechnungswesen, dem Gebäudemanagement und dem Eigentumsmanagement, reduzierte sich die Mitarbeiterzahl bei den Abteilungen Planen und Bauen dermaßen schnell, dass bereits seit Jahren in der Regel im Baumanagement die Planungsleistungen bis auf wenige Ausnahmen an freiberuflich Tätige vergeben werden müssen, um den vielen Projekten gerecht werden zu können. (...) Die Frage nach einer fachtechnischen Eigenleistung stellt sich aufgrund der verfügbaren Personalressource nicht mehr.“

Damit hat der BLB NRW eingeräumt, dass fachtechnische Eigenleistungen so gut wie nicht von ihm selbst erbracht werden und eine Mindesteigenleistungsquote für ihn heute kein eigenes Gewicht (mehr) hat. Für den LRH bleibt damit offen, auf welcher Grundlage und mit welchen Verantwortlichkeiten im Rahmen der Projektvorbereitung im Einzelfall darüber entschieden wird, durch wen die Planungsleistungen etc. erbracht werden, damit das Bauvorhaben kosten- und terminsicher abgewickelt werden kann. Hierbei spielen vor allem die Fragen nach der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bzw. Kostenanalysen eine Rolle, die bei der externen Vergabe von Planungs- und Bauleistungen durch den BLB NRW nach Auffassung des LRH nicht – wie bisher – außen vor bleiben dürfen.

Bei der Frage, ob der BLB NRW mit seinen Fachleuten Architektur- und Ingenieurleistungen als Eigenleistungen erbringt oder sie extern als Fremdleistungen beauftragt, hat er z. B. zu berücksichtigen, dass die Lohnkosten extern beauftragter Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure – im Gegensatz zu den beim BLB NRW selbst angestellten Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren – mit Umsatzsteuer und einem Gewinnzuschlag belastet sind. Die für öffentliche Gebäude vom BLB NRW zu entrichtende Umsatzsteuer i. H. v. zurzeit 19 % ist grundsätzlich nicht als Vorsteuer abziehbar und erhöht somit die Aufwendungen des BLB NRW. Nimmt man zu der Umsatzsteuer einen üblichen Gewinnzuschlag der/des FbT von 10 % (zuzüglich Umsatzsteuer) hinzu, sind Fremdleistungen im direkten Vergleich der eingesetzten Arbeitsstunden rd. 30 % teurer als in Eigenleistung erbrachte Architektur- und Ingenieurleistungen.

Nach Ansicht des LRH muss der BLB NRW nach den allgemeinen Maßstäben für die Wirtschaftlichkeit prüfen, ob, welches und wieviel Personal zur Erbringung von Architektur- und Ingenieurleistungen in den Abteilungen „Planen und Bauen“ benötigt

wird. Dabei ist die Vollausslastung des eigenen Personals kritisch zu untersuchen. Den Verweis des BLB NRW auf das „fehlende“ Personal hat der LRH insoweit nicht als ausreichendes Argument angesehen, die entsprechenden Leistungen nahezu vollständig fremd zu vergeben.

In seiner Stellungnahme hat der BLB NRW ausgeführt, dass er gemeinsam mit der Fachaufsicht den massiven Stellenabbau seit 2015 abwenden und seit 2020 deutlich umkehren konnte. Ergänzend gebe es derzeit Bestrebungen, die Eigenleistungsquote durch den gezielten Einsatz von eigenem Personal zu stärken. Hierzu plane der BLB NRW bspw. die Erbringung von Architekturleistungen in ausgewählten Projekten durch eigene Mitarbeiter.

Mit seiner Folgeentscheidung hat der LRH den BLB NRW ergänzend darauf hingewiesen, dass schon für die Durchführung von Vergabeverfahren zur Erbringung von Leistungen durch FbT eine entsprechende Fachkompetenz beim BLB NRW selbst notwendig sei. Abschließend hat der LRH den BLB NRW gebeten mitzuteilen, wie er die aktuelle Situation bei der Besetzung von freien Stellen durch Architektinnen und Architekten bzw. Ingenieurinnen und Ingenieure wahrnimmt.

19.2.2 Notwendige Eigenleistungen

Der BLB NRW erhebt Daten für ein Controlling seiner Geschäftstätigkeit. Dabei geht es vornehmlich um eine am Ergebnis orientierte Bewertung; daneben werden aber auch Daten zu Fachfragen gesammelt (z. B. Warengruppen Einkauf). Der LRH hat festgestellt, dass aus dem IT-System des BLB NRW eine qualifizierte Aussage zu dem Verhältnis der Eigen- zu den Fremdleistungen nicht möglich war. Es fehlte schon an einer verlässlichen Erfassung der dafür notwendigen Daten. Ferner hat der BLB NRW keine Differenzierung nach Leistungsarten, z. B. Architektur- oder Projektsteuerungsleistungen, vorgenommen. Eine belastbare Grundlage für Auswertungen auch durch das unternehmensweite Fach-Controlling lag damit nicht vor.

Nach Auffassung des LRH ist zumindest eine noch näher zu bestimmende Eigenleistungsquote des BLB NRW erforderlich, um bspw. die fachlichen Fähigkeiten des BLB NRW-eigenen Personals zu erhalten. Der BLB NRW sollte nach Ansicht des LRH über die Praxis sicherstellen, dass das notwendige bautechnische Fachwissen als sein Markenkern nicht verloren geht, weil er sich sonst von anderen Investorinnen und Investoren auf dem Immobilienmarkt, mit denen er in einem Konkurrenzverhältnis steht, nicht mehr unterscheidet. In diesem Fall würde alleine der Preis entscheiden, ob die (bisherigen) Kundinnen und Kunden des BLB NRW mit ihm neu bauen oder sich an private Immobilienentwicklerinnen und Immobilienentwickler wenden. Er benötigt dieses bautechnische Wissen zudem nicht nur für eine kostengünstige Abwicklung seiner Bauprojekte mit eigenen Fachleuten, sondern auch für die Überwachung und für die Steuerung der von ihm extern beauftragten Architektur- oder Projektsteuerungsleistungen. Daher sollte der BLB NRW nach Auffassung des LRH das Erforderliche veranlassen, um eine Eigenleistungsquote festlegen und durch das Fach-Controlling auswerten zu können.

In seiner Stellungnahme hat der BLB NRW dem LRH mitgeteilt, dass der „Projekterfolg“ der einzelnen Baumaßnahme für ihn die entscheidende Steuerungsgröße sei. Insofern werde durch diese Zielvorgabe, d. h. die zielgerichtete und zeitnahe Umset-

zung jedes einzelnen Projektes im vorgesehenen Kostenrahmen, der Einsatz des eigenen Personals oder die Beauftragung von FbT ausgelöst. Der BLB NRW hat gegenüber dem LRH eingeräumt, dass ihm für die Planung und Durchführung großer Bauprojekte eigenes Personal mit der entsprechenden Fachkompetenz fehlen würde. Er werde den Hinweis des LRH zur Stärkung einer Eigenleistungsquote zum Anlass nehmen, eine aussagekräftige Datenlage zu erhalten.

Den Ausführungen des BLB NRW hat der LRH in seiner Folgeentscheidung teilweise widersprochen. Der LRH erkennt in der Tatsache, dass der BLB NRW bei großen Bauprojekten bereits seit Jahren fast ausnahmslos alle Planungsleistungen an FbT vergibt, die Gefahr für einen dauerhaften Verlust an Fachkompetenz. Der BLB NRW sollte zur Erbringung von Planungsleistungen sowie deren Überwachung in ausreichendem Maße eigene Fachkompetenzen vorhalten. Die Personalplanung sollte nach Auffassung des LRH auf der Grundlage einer qualifizierten Eigenleistungsquote erfolgen, die der BLB NRW als Steuerungsinstrument nutzen sollte (Mindesteigenleistungsquote).

19.2.3 Schwaches Baumanagement

Nach eigenen Angaben erbringt der BLB NRW die „Projektmanagementleistungen“ immer selbst. Bei den meisten großen Bauvorhaben beauftragt der BLB NRW allerdings tatsächlich FbT, die die Planungs- und Objektüberwachungsleistungen übernehmen und vom BLB NRW nur noch kontrolliert werden. Dabei verbleiben die Verantwortung als Bauherr, die letzte Entscheidungskompetenz und die Leitung des Projektes beim BLB NRW.

Nach dem Start einer neuen Baumaßnahme wird die Verantwortung für ein Projekt innerhalb des BLB NRW an eine Person übergeben, die die Organisation in Anlehnung an das vom Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. (AHO) entwickelte Leistungsbild gemäß AHO-Heft Nr. 9²⁷⁹ durchführt (technische Projektverantwortliche oder technischer Projektverantwortlicher).

Für die externe Beauftragung einer Projektsteuererin oder eines Projektsteuerers hat der BLB NRW dem LRH den Entwurf des Dokuments „Leistungsbeschreibung für die Projektsteuerung“ übergeben. Mit diesem Formular sollen zukünftig die Projektsteuerungsleistungen mit den Grundleistungen und weiteren besonderen Leistungen „durch Ankreuzen“ beauftragt werden können.

Das o. g. Dokument spiegelt das Leistungsspektrum des AHO-Heftes Nr. 9 wider – nach dem sich auch die internen Projektverantwortlichen ausrichten – und lässt das Bestreben des BLB NRW erkennen, Mustervorlagen für die Projektsteuerungsleistungen zu entwickeln. Das Dokument ist allerdings bereits drei Jahre alt und wurde bisher nicht im Geschäftsbereich des BLB NRW allgemein eingeführt. Mithin fehlen verbindliche Muster zur Leistungsbeschreibung für die Beauftragung externer Projektsteuererinnen oder Projektsteuerer bis heute.

Die Orientierung an dem AHO-Heft Nr. 9 ist nach Auffassung des LRH durchaus sinnvoll, bei Großprojekten kommt es aber häufig zu einer Beauftragung von besonde-

279 AHO-Heft Nr. 9 „Projektmanagement in der Bau- und Immobilienwirtschaft – Standards für Leistungen und Vergütung“.

ren Leistungen, die beträchtliche weitere Projektentwicklungsaufgaben erforderlich machen (z. B. Risikomanagement, Inbetriebnahmemanagement etc.). Im AHO-Heft Nr. 19²⁸⁰ werden dazu weitere Leistungsbilder für die Projektsteuerung als Leitfäden bzw. Arbeitshilfen beschrieben, an denen sich der BLB NRW nach Auffassung des LRH zusätzlich orientieren sollte.

Dem BLB NRW kommt als Bauherr vor allem eine übergeordnete Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollfunktion zu. Die Wahrnehmung der Prüfungs- und Überwachungspflichten der Projektsteuerung sind elementar wichtige Bausteine zur Qualitätssicherung der Aufgaben des BLB NRW als Bauherr für die Bauprojekte des Landes. Sie sind daher immer vollumfänglich und gewissenhaft durchzuführen. Insbesondere bei großen Bauprojekten, die durch Vergaben an Generalunternehmer oder alternative Vergabearten realisiert werden, ist eine aktive Projektsteuerung und Qualitätssicherung erforderlich. Hierzu sollten nach Auffassung des LRH in den Projektteams des BLB NRW immer ausreichende Projektmanagementkompetenzen vorgehalten werden. Schon für die Durchführung von Vergabeverfahren zur Erbringung von Leistungen durch FbT sieht der LRH eine entsprechende Fachkompetenz beim BLB NRW selbst als notwendig an. Eine angemessene Wahrnehmung der Bauherrenfunktion schließt qualitativ hochwertige Vergaben ein. Nur so können die zahlreichen Baumaßnahmen beim BLB NRW ohne zusätzliche Störungen abgewickelt werden. Unter Bezugnahme auf seine Feststellungen zu 19.2.2 hat der LRH daher festgestellt, dass der BLB NRW für die Aufgabe der Projektsteuerung in ausreichendem Maße eigene Fachkompetenzen bereithalten sollte.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme den Feststellungen des LRH zugestimmt und diese zum Anlass genommen, fehlende Mustervorlagen für die Projektsteuerung zu entwickeln bzw. vorhandene Vorlagen zu aktualisieren. Die Mustervorlagen sollen zeitnah verbindlich eingeführt werden.

Weiter hat sich der BLB NRW den Ausführungen des LRH angeschlossen, dass in seinen Projektteams immer ausreichend Projektmanagementkompetenzen vorhanden sein sollten, um den Prüfungs- und Überwachungspflichten in der erforderlichen und angemessenen Qualität nachkommen zu können. Zudem hat der BLB NRW angekündigt, seine unternehmensinternen Prozesse und Kontrollsysteme zur Vergabe von Aufträgen an FbT zu überprüfen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die Absicht des BLB NRW begrüßt, verbindliche Muster zur Leistungsbeschreibung für die Projektsteuerung zu entwickeln und diese zeitnah zu implementieren. Ferner hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass der BLB NRW ein hohes, eigenes Interesse hat, ausreichend Projektmanagementkompetenzen in seinen Projektteams bereitzustellen. Der LRH hat gegenüber dem BLB NRW noch einmal seine Erwartung formuliert, jederzeit eine angemessene Qualität der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Bauherr sicherzustellen und diese kontinuierlich zu überprüfen, unabhängig davon, ob und wann für bestimmte Aufgaben im Einzelfall externe Projektsteuerungsbüros beauftragt worden sind.

280 AHO-Heft Nr. 19 „Ergänzende Leistungsbilder im Projektmanagement für die Bau- und Immobilienwirtschaft“.

19.2.4 Notwendigkeit der Intensivierung der Korruptionsprävention

Der LRH ging im Rahmen dieser Prüfung auch der Frage nach, ob der BLB NRW vor der Vergabe von Aufträgen an FbT regelmäßig die erforderlichen Auskünfte aus dem landesweiten Vergaberegister²⁸¹ eingeholt hatte, um die Zuverlässigkeit der Bieterin oder des Bieters nach § 8 Abs. 1 des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu überprüfen. Im Ergebnis hatte der BLB NRW in nur einem von zehn nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Auftragsvergaben die vorgeschriebene Auskunft aus dem Vergaberegister nachweisen können. Ferner hat der LRH festgestellt, dass in den BLB NRW-internen Regelwerken Hinweise und Verfahrensregeln zur Abfrage des Vergaberegisters fehlten. Auf entsprechende Nachfrage teilte der BLB NRW dem LRH mit, er werde das Ergebnis der Prüfung des LRH zum Anlass nehmen, das Thema „Abfrage Vergaberegister“ in seinem Unternehmen gezielt aufzugreifen und den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu vermitteln.

Der LRH hat festgestellt, dass die FbT vom BLB NRW oftmals so bei seinen Bauprojekten eingesetzt werden, dass diese in verantwortlicher Position als maßgebliche „Schaltstelle“ bei der Vergabe und der Abrechnung von Aufträgen an bauausführende Unternehmen wirken. Nach Auffassung des LRH sollte der BLB NRW die Vertrauenswürdigkeit „seiner“ FbT daher vor jeder Auftragsvergabe besonders sorgfältig prüfen. Weiter hat der LRH den BLB NRW auf die Bedeutung der zielgerichteten Vermittlung korruptionspräventiver Themen in seinem Geschäftsbereich hingewiesen. Der LRH hat dem BLB NRW empfohlen, dass diese gezielte Vermittlung, bspw. in Schulungen, im Rahmen der bereits am 30.04.2021 angekündigten und noch für das Jahr 2021 vorgesehenen Einführung eines Compliance-Management-Systems (CMS) erfolgen sollte.

Der BLB NRW hat sich den Ausführungen des LRH angeschlossen und bemerkt, dass Prozessbeschreibungen mit Weisungscharakter zum Vergaberegister noch nicht vorhanden sind. Mit Blick auf den im März 2021 aufgenommenen Betrieb des Bundes-Wettbewerbsregisters²⁸² gibt der BLB NRW zu bedenken, dass in Kürze mit der Aufhebung der Regelungen zum Vergaberegister des Landes zu rechnen sei und danach die BLB NRW-Prozesse zukunftsgerichtet entwickelt werden sollen. Zur Einführung des CMS sei die Auftragsvergabe am 09.09.2021 erfolgt. Mit dem anschließenden Abschlussbericht rechne man im 1. Quartal 2022. Danach soll die Implementierung im Geschäftsbereich des BLB NRW erfolgen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die prospektive Prozess-Entwicklung zum Bundes-Wettbewerbsregister beim BLB NRW begrüßt. Nach Auffassung des LRH sollte der BLB NRW jedoch auch baldmöglichst die Prozess-Anwendung realisieren. Bis zur Einführung der Abfragepflicht am 01.06.2022 beim Bundes-Wettbewerbsregister ist der BLB NRW verpflichtet, der bestehenden Abfragepflicht beim Vergaberegister des Landes nachzukommen und die Abfragen zu dokumentieren.²⁸³ Der Wechsel von dem einen zu dem anderen Register darf nach Auffassung des LRH nicht dazu führen, dass zeitweise keine Registerabfragen getätigt werden.

281 Das Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen, die nicht zu einem Vergabeausschluss geführt haben, vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung (Korruptionsbekämpfungsgesetz).

282 Siehe Presseverlautbarung des Bundeskartellamts vom 25.03.2021.

283 Vgl. Veröffentlichung „Wettbewerbsregister startet – Stichtage 01.12.2021 / 01.06.2022“ bei vergabe.NRW.

19.2.5 Unzureichende Vertragsvorlagen

Der BLB NRW stellt für die Verträge mit FbT Vertragsvorlagen zur Verfügung, die verbindlich anzuwenden sind. Die einheitliche Gestaltung der vertraglichen Vereinbarungen umfasst auch die dazugehörigen Anlagen. Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW in seinen Regelwerken jedoch nicht konkret bestimmt, welche Anlagen im Einzelnen und wann beizufügen sind.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der BLB NRW den LRH darauf hingewiesen, dass er einen Vertragsgenerator getestet habe und die Einführung für den gesamten BLB NRW vorgesehen sei. In den Vertragsgenerator sollen die Vertragsmuster für die Beauftragung von FbT aufgenommen werden. Dies solle, so der BLB NRW gegenüber dem LRH weiter, im Rahmen der Neugestaltung der IT-Systemlandschaft des BLB NRW umgesetzt werden. Aufgrund vordringlicher Aufgaben bei der Umsetzung verschiedener IT-Projekte konnte der BLB NRW dem LRH jedoch noch kein konkretes Datum für die Einführung des Vertragsgenerators benennen.

Der LRH hat den BLB NRW darauf hingewiesen, dass er auch vor der Einführung des Vertragsgenerators jederzeit durch klare und eindeutige Vorgaben in seinem Regelwerk sicherstellen muss, dass die Verträge vollständig und mit allen dazugehörigen Anlagen bei der Beauftragung von FbT Verwendung finden. Daher hat der LRH den BLB NRW gebeten, sein Regelwerk entsprechend anzupassen.

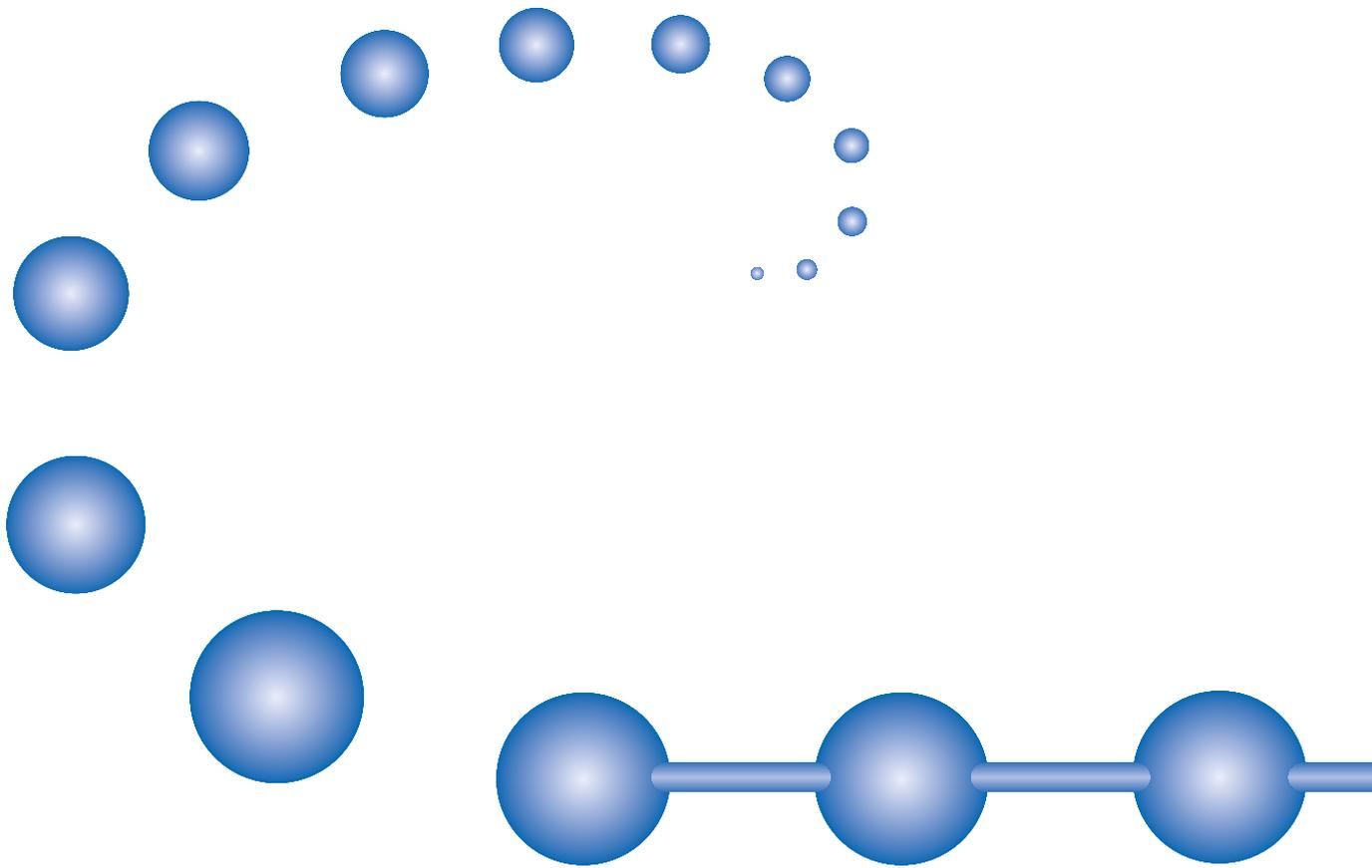
Der BLB NRW hat den Ausführungen des LRH zugestimmt, dass eine einheitliche Anwendung von vollständigen Vertragsvorlagen unverzichtbar sei. Er hat darauf hingewiesen, dass sein Geschäftsbereich Immobilienmanagement den Vertragsgenerator inzwischen getestet habe und die Einführung für den gesamten BLB NRW befürworte. Dies werde im Rahmen der Neugestaltung der IT-Systemlandschaft des BLB NRW berücksichtigt. Aufgrund von zahlreichen Anforderungen, Entwicklungen und verschiedensten Prioritäten könne für die IT-Umsetzung des Vertragsgenerators derzeit jedoch noch kein konkretes Einführungsdatum benannt werden.

Der LRH hat mit seiner Folgeentscheidung begrüßt, dass der BLB NRW einen Vertragsgenerator einführen möchte. Er sieht jedoch bereits jetzt Handlungsbedarf für die Übergangszeit bis zur Einführung des Vertragsgenerators. Zumindest im Intranet des BLB NRW sollten die Vertragsvorlagen mit den dazugehörigen Anlagen schon heute verbindlich zur selbstständigen Nutzung durch die Anwendenden eingestellt sein.

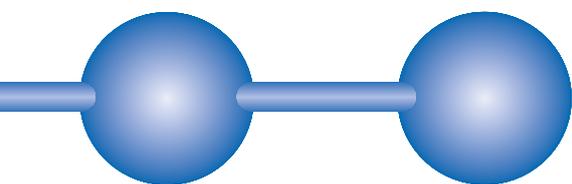
19.3 Fazit

Der BLB NRW steht vor der Herausforderung, trotz einer begrenzten Personaldecke einzelne Baumaßnahmen und auch große Bauprogramme erfolgreich umzusetzen. Daher sollte er sich nach Auffassung des LRH umso intensiver mit der Frage auseinandersetzen, wie und mit welchen personellen Ressourcen er seiner Expertenrolle für sämtliche Bauprojekte im Interesse des Landes in Zukunft gerecht werden kann. Nach Ansicht des LRH muss der BLB NRW die für die Beantwortung dieser Fragestellung notwendigen Grundlagen erst noch schaffen. Mit Blick auf die Zukunft besteht für ihn Handlungsbedarf insbesondere bei der Identifizierung einer Eigenleistungsquote, der Stärkung des Projektmanagements, der Intensivierung der Korruptionsprävention und der Aktualisierung von Arbeitsdokumenten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



20 Einnahmenüberschussrechnung: Risikohinweise unzureichend beachtet



Der Landesrechnungshof hat die Bearbeitung der Einnahmenüberschussrechnung in Form der amtlichen Anlage EÜR geprüft.

Bei den örtlichen Erhebungen in sieben Finanzämtern hat der Landesrechnungshof die Bearbeitung von insgesamt rund 39 % der zur Anlage EÜR maschinell ausgegebenen Hinweise als nicht sachgerecht beurteilt. Nach den Prüfungsfeststellungen setzen die Finanzämter das vorhandene Risikomanagementsystem noch nicht in ausreichendem Maße um.

Der Landesrechnungshof hält eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Er hat deshalb dem Ministerium der Finanzen entsprechende Empfehlungen gegeben. Mit deren Umsetzung wurde bereits in weiten Teilen begonnen.

20.1 Allgemeines

20.1.1 Einnahmenüberschussrechnung

Steuerpflichtige, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit oder Land- und Forstwirtschaft erzielen, können nach § 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) als Gewinn den Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben ansetzen. Voraussetzung ist, dass sie nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften verpflichtet sind, Bücher zu führen und regelmäßig Abschlüsse zu machen, und dies auch nicht freiwillig tun.²⁸⁴

Die Einnahmenüberschussrechnung ist dem Finanzamt seit dem Jahr 2011 als standardisierte amtliche Anlage EÜR elektronisch zu übermitteln.²⁸⁵ Die Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben sind darin aufzuschlüsseln. Hierzu sind mit Kennzahlen versehene Datenfelder auszufüllen. Dies soll zu besseren Kontroll- und Vergleichsmöglichkeiten führen.

20.1.2 Risikomanagementsystem

Die Bearbeitung der Anlage EÜR durch die Finanzämter erfolgt bundeseinheitlich mithilfe eines Risikomanagementsystems (RMS). Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich in § 88 Abs. 5 Sätze 1 bis 3 Abgabenordnung (AO). Durch einen gezielten Ressourceneinsatz, insbesondere des Personals, soll eine deutliche Qualitätsverbesserung bei der Bearbeitung von prüfungswürdigen Steuerfällen erreicht werden. Risikoarme Fälle sollen dabei nicht personell, sondern maschinell bearbeitet werden.

²⁸⁴ Maßgeblich sind insbesondere die Schwellenwerte des § 141 Abs. 1 Abgabenordnung: Buchführungspflicht bei Umsatz > 600.000 €/Gewinn > 60.000 €.

²⁸⁵ §§ 60 Abs. 4, 84 Abs. 3e Einkommensteuer-Durchführungsverordnung in der aktuellen Fassung.

Hierzu erfolgt die Einteilung in eine von vier Risikoklassen (RK).²⁸⁶ Die RK 1 steht für Steuerfälle mit einem hohen Steuerausfallpotenzial. Für risikoärmere Fälle sind die RK 2 (mittleres Risiko) und RK 3 (geringes/kein Risiko) vorgesehen. Sofern eine Betriebsprüfung beabsichtigt ist, wird die RK BP vergeben. Einzelheiten des RMS dürfen nicht veröffentlicht werden.²⁸⁷

Die Daten der Anlage EÜR werden durch einen Filter regelbasiert überprüft. Erkennt der Filter ein steuerliches Risiko, wird ein Hinweis für eine personelle Prüfung ausgegeben. Ein solches Risiko wird z. B. dann angenommen, wenn bestimmte Sachverhalte erstmals geltend gemacht werden, der Wert einer Kennzahl sich gegenüber dem Vorjahr wesentlich verändert hat oder einen festgelegten Betrag überschreitet. Durch diese einheitliche Auswahl von zu überprüfenden Sachverhalten anhand objektiver Kriterien soll eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung gewährleistet werden. Ergeht kein Hinweis, gilt die Anlage EÜR insgesamt als geprüft und wird regelmäßig ohne weitere Bearbeitung der Besteuerung zugrunde gelegt.

Bei Steuerfällen der RK 2 und RK 3 ergeht ein Hinweis zu einer Turnusprüfung, wenn die Veranlagung für eine gewisse Anzahl von Jahren ohne eine Hinweisausgabe erfolgte. Die in der Vergangenheit nur maschinell überprüfte Anlage EÜR ist dann erstmals wieder personell zu bearbeiten.

Die Bearbeitung der Hinweise ist vor der Freigabe des Steuerfalls elektronisch zu bestätigen. Wichtige Erkenntnisse, die bspw. auch für nachfolgende Veranlagungszeiträume (VZ) von Bedeutung sind, können von den Bediensteten in den sog. festsetzungsnahen Daten oder dem RMS-Datenblatt gespeichert werden und stehen dann für spätere VZ zur Verfügung.

20.2 Anlass und Gegenstand der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Qualität der Bearbeitung der für den VZ 2017 (Prüfungszeitraum) abgegebenen Anlagen EÜR geprüft. Für diesen VZ wurden landesweit mehr als 900.000 und damit erstmals nahezu sämtliche Anlagen EÜR elektronisch an die nordrhein-westfälischen Finanzämter übermittelt. Bei deren Verarbeitung wurden insgesamt rd. 1,4 Mio. Hinweise zur personellen Überprüfung ausgegeben.

Aus dem Hinweiskatalog der Finanzverwaltung für das RMS hat der LRH 21 Hinweise für seine Untersuchung ausgewählt. Dabei hat er darauf geachtet, dass diese zu einer Prüfung eines bestimmten Sachverhalts oder des gesamten Steuerfalls auffordern, zu verschiedenen Bereichen der Einnahmenüberschussrechnung ergehen und in unterschiedlicher Häufigkeit vorliegen. Die Auswahl betraf folgende Themenbereiche:

- Erstmalige Aufwendungen und Turnusprüfung von Dauersachverhalten,
- Kraftfahrzeugnutzung,

²⁸⁶ Die Risikoklasseneinteilung wird entweder personell oder maschinell anhand verschiedener Kriterien vorgenommen.

²⁸⁷ § 88 Abs. 5 Satz 4 AO.

- Betriebsausgabenpauschale bei Kindertagespflegepersonen,
- maschineller Umsatzsteuerabgleich,
- übrige unbeschränkt abziehbare Betriebsausgaben und
- Gesamtfallprüfung.

Vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung wurden ferner Listen zu solchen Steuerfällen angefordert, in denen bei der Verarbeitung der Anlage EÜR des VZ 2017 die Hinweise zu den o. g. Themenbereichen ausgegeben worden waren.

20.3 Prüfungsdurchführung und Prüfungsmaßstab

Der LRH hat bei den örtlichen Erhebungen die elektronischen Daten zu den ausgewählten Steuerfällen sowie die Steuerakten eingesehen.

Die Hinweise des RMS forderten die Bediensteten der Finanzämter jeweils zu einer bestimmten Prüfungshandlung auf. Der LRH hat die anschließende Bearbeitung des Steuerfalles beanstandet, wenn

- ein Sachverhalt rechtlich unzutreffend gewürdigt wurde, und/oder
- Sachverhalte unter Einbeziehung der bereits vorliegenden Erkenntnisse nicht bzw. nicht hinreichend aufgeklärt wurden und Zweifel am zutreffenden steuerlichen Ergebnis bestanden.

20.4 Prüfungsergebnis

Der LRH hat in sieben Finanzämtern unterschiedlicher Größe und geografischer Lage insgesamt 3.072 Hinweise untersucht, die zur Bearbeitung der Anlage EÜR ausgegeben worden waren. Nach seinen Feststellungen wurden 1.196 Hinweise nicht sachgerecht bearbeitet. Dies entspricht einer Quote von nahezu 39 %. Bezogen auf die einzelnen Finanzämter lag sie zwischen rd. 27 % und 52 %. Als hauptsächlicher Fehler wurde die unterlassene oder unzureichende Prüfung einzelner Sachverhalte beanstandet.

Zu den vom LRH im Einzelnen geprüften Themenbereichen lässt sich Folgendes zusammenfassen:

20.4.1 Erstmalige Aufwendungen und Turnusprüfung von Dauersachverhalten

Nach der Systematik des RMS gelten die Bereiche der Einnahmenüberschussrechnung, die das maschinelle Filtersystem durchlaufen haben, als abschließend geprüft. Bei einer falschen oder unterbliebenen Beurteilung eines Sachverhalts durch die Finanzämter können in Folgejahren deshalb unzutreffende Ansätze unerkannt bleiben. Hinweise zu erstmalig geltend gemachten Aufwendungen haben vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung. Dies gilt gerade im Hinblick auf Sachverhalte, die auch in nachfolgenden VZ vorliegen und damit sog. Dauersachverhalte sein können.

Zu erstmaligen Aufwendungen wurden ihrer Art nach sechs unterschiedliche Hinweise untersucht. Die Bearbeitung von 194 der 484 geprüften Hinweise war aus Sicht des LRH nicht sachgerecht. Insbesondere hatten die Finanzämter erforderliche Ermittlungen nicht bzw. in unzureichendem Umfang vorgenommen. Allein 98 nicht sachgerechte Bearbeitungen betrafen einen Hinweis zum häuslichen Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6b EStG), der landesweit am häufigsten zu erstmaligen Aufwendungen ergeht. Die Finanzämter hatten hier vielfach bereits grundlegende Sachverhaltsfragen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit eines Arbeitszimmers, wie z. B. die räumliche Trennung vom übrigen Wohnbereich, nicht geklärt.

Bestimmte jährlich wiederkehrende Sachverhalte werden in regelmäßigen Abständen durch einen Hinweis zur personellen Prüfung angesteuert. Die Finanzämter haben in diesen Fällen zu überprüfen, ob der jeweilige Dauersachverhalt noch besteht und die gesetzlichen Voraussetzungen für den steuerlichen Abzug (weiterhin) vorliegen. Ein bloßer Abgleich mit den Vorjahreswerten ist im Rahmen einer solchen Turnusprüfung gerade nicht ausreichend. Das Anfertigen von Vermerken mit dem Hinweis „siehe Vorjahr“ ist daher sinnwidrig.

Zu vier unterschiedlichen Arten von Dauersachverhalten wurden 449 Turnusprüfungshinweise untersucht. Bei 217 und damit knapp der Hälfte lag eine nicht sachgerechte Bearbeitung vor. Sofern die Finanzämter die Hinweise beachteten, vermerkten sie oftmals nur, dass entsprechende Aufwendungen bereits in Vorjahren vorgelegen hatten. Lediglich bei rd. 23 % der Fälle hatten sie tatsächlich Ermittlungen vorgenommen. Der Turnusprüfungshinweis zum häuslichen Arbeitszimmer ist dabei, wie im Bereich der erstmaligen Aufwendungen, der landesweit mit Abstand am häufigsten ausgegebene. Der LRH hat die Hinweisbearbeitung zu diesem Dauersachverhalt vielfach als unzureichend angesehen. Überwiegend war die Abzugsfähigkeit der Aufwendungen weder im VZ 2017 noch in einem vorherigen VZ geprüft worden. Ein Aufgriff erfolgte wiederholt selbst dann nicht, wenn sich die Verhältnisse, wie z. B. bei einem Wohnungswechsel, erkennbar geändert hatten.

20.4.2 Kraftfahrzeugnutzung

Die steuerliche Behandlung von Kraftfahrzeugaufwendungen in der Gewinnermittlung ist komplex. Zunächst ist die Zugehörigkeit des Kraftfahrzeugs (Kfz) zum Betriebsvermögen zu klären, da dies Einfluss auf die anzusetzenden Aufwendungen hat. Ein Kfz, das zu mehr als 50 % betrieblich genutzt wird, gehört zum notwendigen Betriebsvermögen. Beträgt der private Nutzungsanteil mehr als 90 %, zählt es zum Privatvermögen. Bei einer betrieblichen Nutzung zwischen 10 % und 50 % besteht nach den Einkommensteuer-Richtlinien (EStR) ein Zuordnungswahlrecht.²⁸⁸

Die gesamten Kraftfahrzeugaufwendungen eines zum Betriebsvermögen gehörenden Kfz stellen Betriebsausgaben dar. Wird das Kfz auch für private Fahrten verwendet, sind die hierauf entfallenden Kosten in der Einnahmenüberschussrechnung durch einen Korrekturposten als Betriebseinnahme zu erfassen.

288 Siehe R 4.2 Abs. 1 EStR.

Gehört ein Kfz zum Privatvermögen, sind lediglich die durch dessen betriebliche Nutzung entstandenen Aufwendungen Betriebsausgaben.²⁸⁹ Alternativ zu den tatsächlichen Kosten können pauschal 0,30 € je betrieblich gefahrenem Kilometer als sog. Nutzungseinlage geltend gemacht werden.²⁹⁰ Bei einem zum notwendigen Betriebsvermögen gehörenden Fahrzeug ist dieser pauschale Ansatz wiederum nicht zulässig. Es müssen die entstandenen Kosten berücksichtigt werden.

Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Betriebsstätte stellen zwar begrifflich Betriebsausgaben dar. Der steuerliche Gewinn darf durch sie aber nur in Höhe der Entfernungspauschale von 0,30 € je Entfernungskilometer gemindert werden.²⁹¹ Die Anlage EÜR sieht deshalb entsprechende Korrekturen vor.

Vor diesem Hintergrund wurden bei den örtlichen Erhebungen der Ansatz eines privaten Nutzungsanteils und einer Nutzungseinlage sowie die Berücksichtigung der Wege zwischen Wohnung und Betriebsstätte geprüft.

Gegenstand der Erhebungen zum privaten Nutzungsanteil betrieblicher Kfz waren dabei zwei unterschiedliche Hinweise. Nach Ansicht des LRH war bei 92 der 307 untersuchten Hinweise die Bearbeitung nicht sachgerecht.

Bei der betrieblichen Nutzung privater Kfz, die zu einer Nutzungseinlage führt, ergeht ab einer bestimmten Höhe der Aufwendungen ein Hinweis. Die Bearbeitung von nahezu drei Viertel der 86 untersuchten Hinweise zur Nutzungseinlage hat der LRH als unzutreffend angesehen. Die örtlichen Erhebungen haben den Eindruck vermittelt, dass vielen Bediensteten der Sinn und Zweck des Hinweises nicht bekannt ist. Die Frage der Zugehörigkeit des Fahrzeugs zum Betriebsvermögen wurde regelmäßig nicht geklärt. Zielgerichtete Ermittlungen hatten die Finanzämter nur vereinzelt vorgenommen.

Zu den Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Betriebsstätte hat sich der LRH mit zwei verschiedenen Hinweisen befasst. Bei 74 von 167 ausgegebenen Hinweisen wurde festgestellt, dass die Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Betriebsstätte nicht bzw. nicht hinreichend geprüft worden waren. Nach Einschätzung des LRH war vielen Bediensteten die Systematik, wie Fahrtkosten in der Anlage EÜR berücksichtigt werden, nicht geläufig.

20.4.3 Betriebsausgabenpauschale bei Kindertagespflegepersonen

Selbständig tätige Kindertagespflegepersonen können aus Vereinfachungsgründen anstelle ihrer tatsächlichen Betriebsausgaben pauschal einen Betrag von 300 € je Kind und Monat von ihren Einnahmen abziehen. Der Betriebsausgabenpauschale liegt eine wöchentliche Betreuungszeit des Kindes von 40 Stunden zugrunde. Soweit die tatsächlich vereinbarte Betreuungszeit hiervon abweicht, ist die Betriebsausgabenpauschale zeitanteilig zu kürzen.²⁹² Erreicht die insgesamt geltend gemachte

289 R 4.7 Abs. 1 Satz 2 EStR.

290 R 4.12 Abs. 2 EStR i. V. m. R 9.5 Abs. 1 Lohnsteuer-Richtlinien, § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a Satz 2 EStG, § 5 Abs. 2 Satz 1 Bundesreisekostengesetz.

291 § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6 i. V. m. § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Sätze 2 bis 6 EStG 2017.

292 Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 11.11.2016, BStBl. I 2016, 1236.

Betriebsausgabenpauschale eine bestimmte Höhe, wird ein Prüfhinweis ausgegeben. Der LRH hat 171 dieser Hinweise untersucht und dabei die Bearbeitung von 92 Hinweisen als nicht sachgerecht angesehen. Zumeist war die Ermittlung der Betriebsausgabenpauschale weder im VZ 2017 noch in einem anderen VZ erkennbar geprüft worden. Vereinzelt war anhand der vorliegenden Unterlagen ein zu hoher Ansatz festzustellen, weil der monatliche Höchstbetrag oder die zeitanteilige Kürzung der Pauschale nicht beachtet worden war. In 15 Fällen hatte das Finanzamt zu Unrecht den Abzug tatsächlicher Betriebsausgaben neben der Pauschale zugelassen.

20.4.4 Maschineller Umsatzsteuerabgleich

In der Anlage EÜR sind Umsatzsteuerzahlungen an das Finanzamt als Betriebsausgabe und entsprechende Erstattungen als Betriebseinnahme zu erfassen. Die hierzu von den Steuerpflichtigen in den jeweiligen Steuererklärungen angegebenen Beträge werden maschinell mit dem im Erhebungskonto der Finanzverwaltung aufgezeichneten Zahlungsverkehr abgeglichen. Kommt es dabei zu einer relevanten Abweichung, ergeht ein Hinweis. Der Abgleich erfolgt unter Beachtung der sog. 10-Tage-Regelung. Danach gelten regelmäßig wiederkehrende Ausgaben, die kurze Zeit vor Beginn oder nach Beendigung des Kalenderjahrs, zu dem sie wirtschaftlich gehören, abgeflossen sind, als in diesem Jahr geleistet.²⁹³ Deshalb ist z. B. eine Umsatzsteuervorauszahlung für den Monat Dezember 2017, die am 10.01.2018 fällig war und gezahlt wurde, im VZ 2017 als Betriebsausgabe anzusetzen.

Der LRH hat sich mit 536 ausgegebenen Hinweisen befasst. Wegen einer unterbliebenen bzw. fehlerhaften Bearbeitung waren in 206 Fällen Umsatzsteuerbeträge unzutreffend angesetzt worden. Oftmals waren Vermerke der Bediensteten vorzufinden, dass aufgrund der 10-Tage-Regelung lediglich eine Gewinnverschiebung in einen anderen VZ vorliege bzw. der Hinweis eine Abweichung zugunsten der Steuerpflichtigen nach sich ziehen würde und deshalb keine Änderung erforderlich sei. Konkrete Ermittlungen waren jedoch nicht ersichtlich.

20.4.5 Übrige unbeschränkt abziehbare Betriebsausgaben

Die Anlage EÜR sieht eine Aufschlüsselung der Betriebsausgaben vor. Soweit Aufwendungen keiner der in der Anlage explizit bezeichneten Ausgabenpositionen zugeordnet werden können, sind sie unter dem Sammelposten „übrige unbeschränkt abziehbare Betriebsausgaben“ einzutragen. Ab einem bestimmten Betrag ergeht ein Hinweis, der zu einer Überprüfung auffordert. Die Bearbeitung von 57 der hierzu untersuchten 201 Steuerfälle wurde als nicht ausreichend beurteilt. Dies lag einerseits daran, dass der Betriebsausgabenabzug auch unter Einbeziehung von Angaben aus den Vorjahren nicht nachvollzogen werden konnte und Ermittlungen hätten folgen müssen. Andererseits wurden in einigen Fällen trotz eingereicherter Unterlagen notwendige weitere Ermittlungen nicht vorgenommen.

293 Siehe § 11 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 EStG. Der Bundesfinanzhof (BFH) sieht als „kurze Zeit“ in der Regel einen Zeitraum von bis zu zehn Tagen an (ständige Rechtsprechung, siehe zuletzt BFH, Urteil vom 27.06.2018 – X R 44/16 – BFHE 262, 97, BStBl. II 2018, 781).

20.4.6 Gesamtfallprüfung

Die Einnahmenüberschussrechnungen von Steuerfällen der RK 1 sind vollumfänglich zu bearbeiten. Dazu wird ein Hinweis ausgegeben. Eine Überprüfung des Gesamtfalls ist auch bei den Fällen der maschinellen Zufallsauswahl²⁹⁴ vorgesehen. Sie hat weiterhin zu erfolgen, wenn mehrere Jahre kein Hinweis ergangen war. Der LRH hat bei der Bearbeitung von 200 der zu diesen drei Bereichen der Gesamtfallprüfung untersuchten 671 Hinweise Versäumnisse festgestellt. Die Finanzämter hatten sich nach der Aktenlage nicht eingehend mit den Steuerfällen befasst. So wurden Angaben der Steuerpflichtigen, die nach dem Gesamtbild der Verhältnisse oder aufgrund von Erkenntnissen aus den Vorjahren unschlüssig waren, nicht geklärt.

20.4.7 Erkennbarkeit der Hinweisbearbeitung und Ergebnisdokumentation

Die von dem RMS ausgegebenen Hinweise fordern die Bediensteten der Finanzämter stets entweder zu einer Prüfung eines ganz bestimmten Sachverhalts oder des gesamten Steuerfalls auf. Bei 1.155 der 3.072 vom LRH geprüften Hinweise hatten die Bediensteten lediglich deren Beachtung im Fachprogramm bestätigt oder zusätzlich einen Hinweisausdruck erzeugt, der mit einer schlichten Bemerkung wie „ok“ bzw. einem Haken gekennzeichnet wurde. Der LRH konnte nur bei rd. 45 % dieser 1.155 Hinweise ein steuerliches Risiko ausschließen. Bei den übrigen wären Ermittlungen der Finanzämter erforderlich gewesen.

Mit konkreten Bearbeitungsvermerken wurden lediglich 1.917 Hinweise versehen. Gezielte Nachfragen bei den Steuerpflichtigen waren jedoch überwiegend auch hier nicht erfolgt. Solche Vermerke, die ohne Nachfragen gefertigt wurden, stellten sich oftmals als nicht stichhaltig dar und waren nicht das Ergebnis einer qualifizierten, dem steuerlichen Risiko angepassten Bearbeitung.

Hatten die Finanzämter konkrete Ermittlungen vorgenommen, wurden für Folgejahre bedeutsame Erkenntnisse nur in Einzelfällen elektronisch in den hierzu vorgesehenen festsetzungsnahen Daten oder dem RMS-Datenblatt festgehalten. Es war somit häufig nicht oder nicht ohne Weiteres nachzuvollziehen, ob bestimmte Sachverhalte bereits einmal überprüft worden waren.

20.4.8 Finanzamtseigene Bearbeitungsregeln und Praxishilfen

Der LRH hat amtsspezifische Auffälligkeiten bei der Hinweisbearbeitung festgestellt. So gab es in einem Finanzamt eine Anweisung, nach der von einer Prüfung der Gewinnermittlung bei bestimmten Steuerfällen abgesehen werden konnte. Im Intranet der Finanzverwaltung ist ersichtlich, dass auch weitere Ämter eigene Veranlagungsregeln festgelegt haben. So sollen bspw. in einem Finanzamt gewisse Sachverhalte nicht überprüft werden.

²⁹⁴ Steuerfälle, für die keine Betriebsprüfung vorgesehen ist, unterliegen einer maschinellen Zufallsauswahl. Die Bearbeitung eines solchen Steuerfalles hat vollumfänglich zu erfolgen und geht über die Prüfung von Hinweisen hinaus.

Einzelne Ämter haben Praxishilfen zu Teilbereichen der Anlage EÜR ins Intranet eingestellt. Darin wird z. B. zur Betriebsausgabenpauschale bei Kindertagespflegepersonen oder bei Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Betriebsstätte erläutert, wie diesbezügliche Hinweise zu bearbeiten sind. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der LRH den Eindruck gewonnen, dass die Bediensteten Praxishilfen zur Bearbeitung der Hinweise als hilfreich ansehen.

20.5 Fazit

Die Finanzverwaltung wendet zur Bearbeitung der Anlage EÜR das bundeseinheitliche RMS an, um eine deutliche Qualitätsverbesserung bei prüfungsbedürftigen Sachverhalten zu erreichen und eine gleichmäßige sowie gesetzmäßige Besteuerung zu gewährleisten. Nach den Prüfungsfeststellungen setzen die Finanzämter des Landes das RMS allerdings noch nicht in ausreichendem Maße um.

Die Art und Weise der Hinweisbearbeitung lässt nach dem Eindruck des LRH darauf schließen, dass vielen Bediensteten oftmals nicht hinreichend bewusst ist, in welchem Umfang und in welcher Intensität eine Bearbeitung zu erfolgen hat. Zudem scheint der Sinn und Zweck mancher Hinweise nicht allen Bediensteten hinreichend bekannt zu sein. Bei den untersuchten Bereichen zeigte sich dies z. B. bei der als Betriebsausgabe angesetzten Nutzungseinlage. Nach Einschätzung des LRH leidet darunter auch die Akzeptanz für die Hinweisbearbeitung. So war eine unzureichende Befassung mit dem Umsatzsteuerabgleich nach Ansicht des LRH auch darauf zurückzuführen, dass von vornherein unterstellt wurde, es liege nur eine Gewinnverschiebung vor.

Zudem wurde bei den örtlichen Erhebungen festgestellt, dass die Finanzämter bedeutsame Ermittlungsergebnisse selten elektronisch festgehalten hatten. Ohne ein eingehendes, zeitintensives Aktenstudium war deshalb meist nicht nachzuvollziehen, ob die betreffenden Sachverhalte in der Vergangenheit bereits geprüft worden waren.

20.6 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 30.06.2021 mitgeteilt. Nach Auffassung des LRH muss die Bearbeitungsqualität der Anlage EÜR gesteigert werden. Weiterhin muss eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung landesweit in ausreichendem Maß sichergestellt sein.

Die angemessene personelle Überprüfung der ausgegebenen Hinweise ist nach Meinung des LRH ein wichtiger Baustein des RMS. Die mit den einzelnen Hinweisen verbundenen steuerlichen Risiken sollten den Bediensteten bewusst sein, um eine qualifizierte Bearbeitung durchführen zu können. Hierzu hält der LRH landesweite Praxishilfen für geeignet, die zu den fehleranfälligen Hinweisen bzw. Hinweisgruppen der Anlage EÜR entsprechende Erläuterungen geben. Standardisierte Anschreiben zur Abfrage notwendiger Informationen bei den Steuerpflichtigen können aus Sicht des LRH eine zusätzliche Hilfe sein und zu einer weitgehend einheitlichen Bearbeitungsweise beitragen.

Das elektronische Filtersystem sieht bereits Aufgriffsgrenzen zur Ausgabe bestimmter Hinweise vor. Die darüber hinausgehenden Anweisungen einzelner Finanzämter, bis zu einer gewissen Größenordnung die Anlage EÜR oder einzelne Hinweise nicht zu prüfen, stehen dem Ziel des RMS, eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung zu gewährleisten, deshalb entgegen. Hierfür besteht keine Rechtfertigung.

Wesentliche Ermittlungsergebnisse, die auch für Folgejahre Bedeutung haben können, müssen nach Ansicht des LRH leicht auffindbar sein. Sie sollten regelmäßig elektronisch in den hierfür vorgesehenen festsetzungsnahen Daten oder im RMS-Datenblatt festgehalten werden. Der LRH hält insofern eine Sensibilisierung der Bediensteten für erforderlich.

20.7 Weiterer Schriftwechsel

Das FM hat mit Schreiben vom 30.11.2021 und 29.03.2022 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Durch verschiedene Einzelmaßnahmen soll eine Steigerung bzw. Verbesserung der Bearbeitungsqualität erreicht werden. Das FM stimmt mit dem LRH überein, dass finanzamtseigene Regelungen über das landeseinheitliche RMS hinaus einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung entgegenstehen. Es werde auf deren Rücknahme hinwirken. Im Kalenderjahr 2022 seien Besuche in den Finanzämtern geplant, bei denen die Hinweisbearbeitung untersucht werden soll. Zudem würden entsprechende Workshops und Schulungen stattfinden. Dabei sollen die vom LRH zur Bearbeitung der Hinweise angesprochenen Punkte Berücksichtigung finden.

Weiterhin geht das FM im Wesentlichen auf Folgendes ein:

- Bei der Hinweisbearbeitung zum Arbeitszimmer mangle es nach Einschätzung des FM nicht an fachlicher Unterstützung. Die Voraussetzungen zur Anerkennung eines Arbeitszimmers seien im BMF-Schreiben vom 06.10.2017, BStBl. I 2017, 1320, mit Beispielen ausführlich dargelegt und sollten den Bediensteten durch den Ausweis in den Einkommensteuer- sowie Lohnsteuer-Richtlinien hinreichend präsent sein. Zudem stehe ein Vordruck landesweit zur Verfügung, der im Zusammenhang mit Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer im Bereich sowohl der Werbungskosten als auch der Betriebsausgaben, also zur Anlage EÜR, genutzt werden könne.

Der LRH hat dem FM am 04.05.2022 erwidert, dass er eine Verwendung des vom FM genannten Vordrucks bei den örtlichen Erhebungen nicht festgestellt habe. In sehr wenigen Einzelfällen seien von den Finanzämtern hauseigene Vordrucke genutzt worden, um entscheidungsrelevante Unterlagen und Informationen von den Steuerpflichtigen anzufordern. Der LRH hat dem FM zur Bearbeitung der Anlage EÜR daher abschließend empfohlen, die Bediensteten für die Nutzung des landesweiten Vordrucks bei entsprechender Hinweisausgabe zu sensibilisieren.

- Wegen der Komplexität der Regelungen zum Kfz in der Gewinnermittlung sei bereits, unabhängig von der Prüfung des LRH, auf vielfachen Wunsch aus der Praxis ein Praxishandbuch erstellt und am 12.08.2021 veröffentlicht worden. Bei der nächsten Aktualisierung würden die Erläuterungen zu den fünf in der Prüfungsmittteilung des LRH genannten Hinweisen ergänzt.

- Für eine Verbesserung der Hinweisbearbeitung im Zusammenhang mit dem Umsatzsteuerabgleich beabsichtige das FM, die Finanzämter erneut dahingehend zu sensibilisieren, dass eine Prüfung des Hinweises in jedem Fall erfolgen müsse.
- Die Dokumentation der Hinweisbearbeitung sei ein zentrales Element des RMS. Es sei ein rein elektronisches System zur Dokumentation vorgesehen, welches sich aktuell noch in der Entwicklung befinde. Zur Optimierung werde das Thema bei den geplanten Finanzamtsbesuchen im Jahr 2022 zusätzlich aufgegriffen.
- Praxishilfen, die zu einzelnen Hinweisen bzw. Hinweisgruppen der Anlage EÜR entsprechende Erläuterungen geben, befürwortet das FM nicht. Die Erstellung und Pflege solcher Arbeitshilfen würde wegen der Komplexität des Hinweissystems und seiner ständigen Dynamik insgesamt einen nicht zu rechtfertigenden Ressourceneinsatz erfordern. Der Empfehlung, standardisierte Anschreiben zur Abfrage notwendiger Informationen bei den Steuerpflichtigen zu nutzen, vermag das FM nicht zu folgen, weil u. a. aufgrund der Vielzahl der Hinweise gar keine standardisierten Anschreiben für alle Hinweise erstellbar und fachlich pflegbar wären.

Der LRH hat das FM darauf hingewiesen, dass seine Empfehlungen nicht darauf abzielen, dass für sämtliche bei der Bearbeitung der Anlage EÜR ausgegebenen Hinweise Praxishilfen und standardisierte Anschreiben erstellt werden. Diese sollten nur für die Bereiche zur Verfügung stehen, deren Bearbeitung in der Praxis Probleme bereitet. Das FM entgegnete, dass durch die Praxishandbücher „Kfz in der Gewinnermittlung“ und „Gewinnermittlung – Einnahmenüberschussrechnung“ bereits umfangreiche Praxishilfen bestehen würden. Der LRH hat diese, nach seiner Entscheidung vom 30.06.2021 neu geschaffenen bzw. ergänzten Praxishilfen zur Kenntnis genommen.

Die Empfehlungen des LRH in den zusammenfassenden Feststellungen vom 30.06.2021 zur Bearbeitung der Anlage EÜR wurden weitgehend aufgegriffen und mit ihrer Umsetzung wurde begonnen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

