



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

# Jahresbericht 2023

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN  
IM GESCHÄFTSJAHR 2022





**Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**



# **Jahresbericht 2023**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2022**

**(Art. 86 Abs. 2 Verf NRW, § 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:	20.06.2023
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 – 0 Telefax: 0211 38 96 – 367
E-Mail:	<a href="mailto:poststelle@lrh.nrw.de">poststelle@lrh.nrw.de</a>
Internet:	<a href="https://lrh.nrw.de">https://lrh.nrw.de</a>

## Inhaltsübersicht\*

Abkürzungsverzeichnis .....	V
Vorwort .....	XI

### Allgemeine Bemerkungen

1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts .....	3
2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts .....	4
3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2023 .....	5

### A Feststellungen zum Landshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen .....	25
2 Haushaltsrechnung 2021 .....	27
3 Haushaltslage im Überblick .....	31
4 Einnahmen: Steuereinnahmen 2022 bei neuem Höchstwert – prognostizierte Steigerungen bis 2027 geringer als bisherige Planung .....	35
5 Ausgaben: Seit Jahren steigendes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar – Aufgaben- und Ausgabenkritik ausstehend .....	39
6 Vermögen: Nachweis unvollständig – vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten nutzen .....	51
7 Schulden – Rekordschuldenstand 2022 unnötig .....	55
8 2020 bis 2023 errichtete Sondervermögen .....	67
9 Fazit .....	77

### B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie  
Querschnittsuntersuchungen

10 Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen .....	85
11 Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landes- verwaltung in Krisen sicherstellen .....	95
12 Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben .....	103

Ministerium des Innern (Epl. 03)

13 Mehr Polizeipräsenz auf der Straße? – Der Nachweis fehlt .....	111
14 Experimentierfreude des Ministeriums nicht belohnt .....	121

\* Für die Zuordnung der einzelnen Beiträge des Jahresberichts zu den Ressorts wurde die Organisation der Landesregierung während der 18. Wahlperiode des Landtags zugrunde gelegt.

	Ministerium der Justiz (Epl. 04)	
15	Notariatsunterlagen wirtschaftlicher verfahren .....	133
	Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)	
16	„FerienIntensivTraining“ mit Abrechnungsproblemen .....	141
	Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	
17	Undurchsichtige Hochschulfinanzierung – ein Buch mit sieben Siegeln und vielen Titeln .....	147
18	Förderung eines Forschungsverbands – unklare Vorgaben des Ministeriums und zweckwidrige Verwendung der Mittel .....	155
19	Leitungspersonal der Studierendenwerke – unklare Regelungen und teilweise zu hohe Vergütungen .....	163
20	Rückforderungsansprüche des Landes noch nicht realisiert – zum Teil seit 17 Jahren .....	173
21	Ein Museum – teilweise ohne Konzept .....	179
	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (Epl. 07)	
22	Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förder- programmen .....	193
23	Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien: Land muss schneller und nachdrücklicher die Erstattung seiner Kosten vom Bund fordern ..	199
	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)	
24	Unterhaltung der Lippe durch den Lippeverband ohne hinreichende Aufsicht .....	207
25	Fluggastkontrollen führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Landes .....	215
	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)	
26	Reform der Finanzierung der Betreuungsvereine .....	225
27	Langzeitbeurlaubungen im Maßregelvollzug und forensische Nachsorge – mangelhafte Kostentransparenz .....	235
	Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	
28	Ein neues Verfahren für Bauaufträge beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen .....	247
29	Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einem modernen Immobilienunternehmen .....	259
30	Mehr Tempo nötig beim Ausbau der Photovoltaik beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen .....	273

Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 15)

31 Dürrehilfen in der Landwirtschaft – Neuausrichtung erforderlich ..... 285

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

32 Besteuerung von Arbeitnehmer/-innen: Fehlerhafte Berücksichtigung von  
Werbungskosten führt zu Steuerausfällen von circa 22 Millionen € jährlich ..... 297

33 Besteuerung außerordentlicher Einkünfte: Unzureichende Bearbeitung führt  
zu Steuerausfallrisiko von mindestens 13,1 Millionen € jährlich ..... 307







## Abkürzungsverzeichnis\*

<b>Abs.</b>	Absatz
<b>AG</b>	Amtsgericht(e)
<b>ANBest-I</b>	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
<b>AnwVOBLB</b>	Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW (BLB NRW)
<b>APr</b>	Ausschussprotokoll
<b>ARGE StW</b>	Arbeitsgemeinschaft der Studierendenwerke NRW
<b>Art.</b>	Artikel
<b>BAG</b>	Bundesarbeitsgericht
<b>BAnz</b>	Bundesanzeiger
<b>BASS</b>	Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen
<b>BGB</b>	Bürgerliches Gesetzbuch
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BHKG</b>	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz
<b>BHO</b>	Bundeshaushaltsordnung
<b>BImA</b>	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BKV</b>	Belastungsbezogene Kräfteverteilung
<b>BLBG</b>	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz)
<b>BLB NRW</b>	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
<b>BLB NRW-Z</b>	Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen
<b>BR</b>	Bezirksregierung(en)
<b>BRKG</b>	Bundesreisekostengesetz
<b>BtOG</b>	Betreuungsorganisationsgesetz

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

<b>BVF-VO</b>	Verordnung zur Anerkennung und Finanzierung der Betreuungsvereine – Betreuungsvereinefinanzierungsverordnung
<b>DMB</b>	Deutscher Museumsbund e. V.
<b>Drs.</b>	Drucksache
<b>EG</b>	Entgeltgruppe(n)
<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>EPOS.NRW</b>	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
<b>ESTG</b>	Einkommensteuergesetz
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>FB CO</b>	Fachbereich Controlling
<b>FinVO MRV</b>	Verordnung über die Ermittlung des Personalbedarfs und die Finanzierung des Maßregelvollzugs – Finanzierungsverordnung MRV
<b>FM</b>	Ministerium der Finanzen
<b>FRL</b>	Förderrichtlinie
<b>GFG</b>	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr – Gemeindefinanzierungsgesetz
<b>GGO</b>	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (soweit die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien oder der Ministerien eines anderen Bundeslandes zitiert wird, ist die Abkürzung GGO mit einem entsprechenden Zusatz versehen)
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GO KS Land</b>	Geschäftsordnung des Krisenstabes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
<b>GU</b>	Generalunternehmer
<b>GV. NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>GWB</b>	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<b>HFA</b>	Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags
<b>HG</b>	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen – Hochschulgesetz
<b>HKoP</b>	Hochschulbaukonsolidierungsprogramm des Landes
<b>HR-Businesspartner</b>	Human-Resources-Businesspartner

<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>ICOM</b>	International Council of Museums
<b>ILH</b>	Informationssystem Landeshaushalt
<b>IM</b>	Ministerium des Innern
<b>IT</b>	Informationstechnologie
<b>IT.NRW</b>	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
<b>JM</b>	Ministerium der Justiz
<b>KPB</b>	Kreispolizeibehörde(n)
<b>KulturGB NRW</b>	Kulturgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>kWp</b>	Kilowattpeak
<b>LAV</b>	Landesarchiv Nordrhein-Westfalen
<b>LB</b>	Landesbetrieb
<b>LGV</b>	Landesgrundbesitzverzeichnis
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LippeVG</b>	Gesetz über den Lippeverband – Lippeverbandsgesetz
<b>LOG NRW</b>	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LuftfahrtZustVO</b>	Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Luftfahrt – Zuständigkeitsverordnung Luftfahrt
<b>LuftSiG</b>	Luftsicherheitsgesetz
<b>LuftSiGebV</b>	Luftsicherheitsgebührenverordnung
<b>LuftVG</b>	Luftverkehrsgesetz
<b>LV</b>	Lippeverband
<b>LVR</b>	Landschaftsverband Rheinland
<b>LWG</b>	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – Landeswassergesetz
<b>LWL</b>	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
<b>LZPD</b>	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen
<b>MAGS</b>	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
<b>MBI. NRW.</b>	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>MFKJKS</b>	Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
<b>MKFFI</b>	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration

<b>MKJFGFI</b>	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration
<b>MKW</b>	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
<b>MLV</b>	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz
<b>MRVG</b>	Maßregelvollzugsgesetz
<b>MSB</b>	Ministerium für Schule und Bildung
<b>MULNV</b>	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
<b>MUNV</b>	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
<b>MZB</b>	Munitionszerlegebetrieb
<b>NEM</b>	Nettoexplosivmasse
<b>NL</b>	Niederlassung(en)
<b>NotAktVV</b>	Verordnung über die Führung notarieller Akten und Verzeichnisse
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OFD</b>	Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen
<b>OLG</b>	Oberlandesgericht
<b>POLG</b>	Präsident des Oberlandesgerichts
<b>PV</b>	Photovoltaik
<b>PVB</b>	Polizeivollzugsbeamtin und -beamter/Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte
<b>RB</b>	Regierungsbeschäftigte(r)
<b>RL</b>	Richtlinie für die Anerkennung von Betreuungsvereinen sowie für die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung
<b>RL MGV</b>	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Mehrgefahrenversicherungen – Richtlinien Mehrgefahrenversicherung
<b>RPA</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
<b>RPÄ</b>	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
<b>RPast</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
<b>SEP-Verfahren</b>	Vergabeverfahren „Schlüsselartige Errichtung mit integrierter Planung“
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>SGV. NRW.</b>	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen

<b>SMBI. NRW.</b>	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>StrUG NRW</b>	Gesetz zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen – Strafrechtsbezogenes Unterbringungsgesetz NRW
<b>StW</b>	Studierendenwerk(e)
<b>StWG</b>	Gesetz über die Studierendenwerke im Land Nordrhein-Westfalen – Studierendenwerksgesetz
<b>TEA</b>	Thermische Entsorgungsanlage
<b>TGA</b>	Technische Gebäudeausstattung
<b>TV-L</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
<b>TVöD/VKA</b>	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
<b>VerfGH NRW</b>	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>Verf NRW</b>	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>VOL/A</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A
<b>VV</b>	Verwaltungsvorschriften
<b>VVG</b>	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalent(e)
<b>WHG</b>	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaltsgesetz
<b>ZDL</b>	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
<b>ZE</b>	Zuwendungsempfangende



## Vorwort

„Wir sind nicht nur verantwortlich für das, was wir tun,  
sondern auch für das, was wir nicht tun.“ – Molière

Die Haushaltslage Nordrhein-Westfalens hat sich in 2022 durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine weiter zugespitzt. Die Ausgaben des Landes erreichen mit rund 108,3 Milliarden € einen neuen Höchstwert. Auch der Schuldenstand steigt auf einen neuen Rekordwert von fast 164 Milliarden €. Nordrhein-Westfalen hat sich damit von einer soliden und generationengerechten Haushaltspolitik ein gutes Stück weiter entfernt.

Und spürbar ist: Die Zeiten wandeln sich, aber nicht zum Guten. Beträchtliche Mehrausgaben sind bereits heute vorhersehbar, so insbesondere durch die notwendigen Tilgungen für die Schuldenaufnahmen zur Krisenbewältigung, durch stetig steigende Zinsen sowie im Personalbereich. Hinzu kommen weitere finanzwirtschaftliche Herausforderungen wie beispielsweise durch demografische Veränderungen oder die Bekämpfung des Klimawandels. Demgegenüber sprudeln die Steuereinnahmen weniger stark und auch die jüngste Steuerschätzung aus Mai dieses Jahres trübt den Blick in die Zukunft.

Genau in diesen herausfordernden Zeiten rächt sich, dass die langjährigen Mahnungen des Landesrechnungshofs, den Haushalt konsequent zu konsolidieren und damit die Voraussetzung für eine generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik zu schaffen, nicht schon längst beachtet wurden.

Die Haushalte in Nordrhein-Westfalen waren und sind bestenfalls auf Kante genäht. Selbst unter günstigsten Rahmenbedingungen und lange vor den Krisenjahren wurde versäumt, durch eine strikte Aufgaben- und Ausgabenkritik sowie einer daraus folgenden Prioritätensetzung finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten zu generieren.

Spätestens ab 2024 greift nach einem mehrjährigen Krisenmodus die Schuldenbremse erstmals ohne die Möglichkeit neuer Kreditaufnahmen. Angesichts der absehbaren Mehrausgaben bei zu erwartenden geringeren Steuereinnahmen führt an einer längst überfälligen haushaltspolitischen Neuausrichtung kein Weg mehr vorbei!

Dabei geht es nicht nur darum, ein Mehr an Ausgaben zu reduzieren oder Ausgaben von einem in einen anderen Bereich zu verlagern. Ohne dringend notwendige Investitionen und staatliche Vorsorge zu vernachlässigen geht es vielmehr darum, staatliche Leistungen und Ausgaben konsequent zurückzufahren. Staatliche Einnahmemöglichkeiten sind dabei ebenso ausnahmslos zu nutzen, wie Fehlausgaben unbedingt zu vermeiden sind. Zudem sind Verwaltungsabläufe und -strukturen konsequent wirtschaftlich und sparsam zu gestalten. Die Liste der Anforderungen an eine Haushaltskonsolidierung ist lang und sollte auch den Abbau des enormen Schuldenbergs enthalten!

Teil A des vorliegenden Jahresberichts legt erneut eingehend die kritische Haushaltssituation des Landes dar. Passend zu den dortigen Empfehlungen stellt Teil B in 24 Beiträgen ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes dar. Diese Einzelbeiträge setzen beispielhaft Impulse, um die

Verwaltung effektiver und effizienter zu machen und geben Hinweise auf Einspar- und Einnahmepotenziale, die unter anderem durch eine wirksamere Wahrnehmung von Steuerungs- und Kontrollfunktionen erzielt werden können.

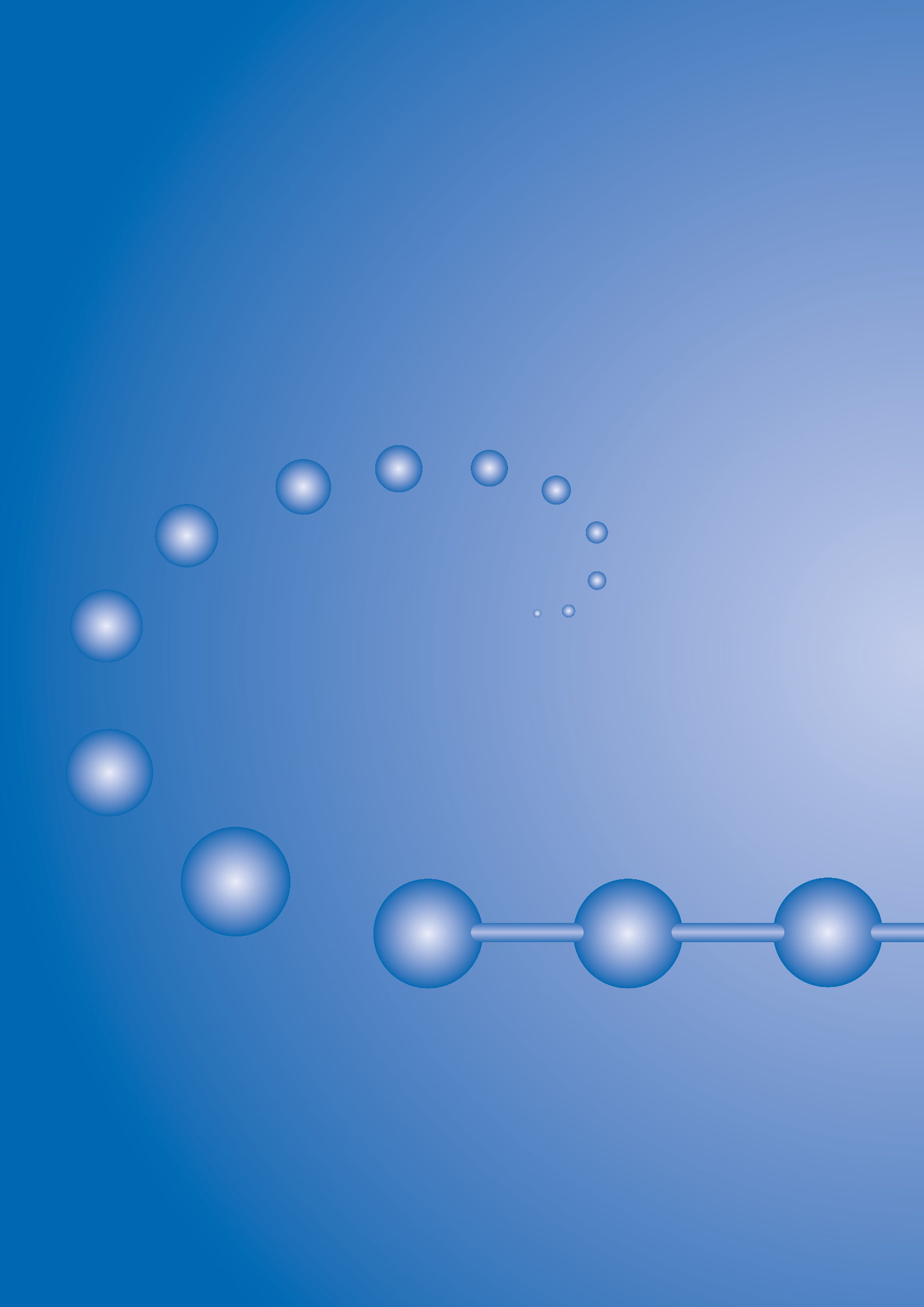
Der Jahresbericht 2023 bildet die wesentliche Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag und wird dort in den kommenden Monaten insbesondere im Ausschuss für Haushaltskontrolle in öffentlicher Sitzung beraten werden. Wir hoffen, dass unsere Feststellungen und Empfehlungen aufgegriffen werden und wir damit einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts und einer generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik leisten können. Ausdrücklich danken möchte ich allen Mitgliedern der Landesregierung und des nordrhein-westfälischen Landtags für die durchweg konstruktive Begleitung unserer Arbeit als externe Finanzkontrolle.

Zugleich möchte ich die Gelegenheit nutzen, meinen herzlichen Dank allen an der Entstehung des Jahresberichts beteiligten Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter auszusprechen.

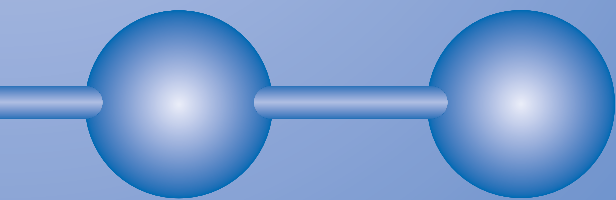
**Düsseldorf, im August 2023**  
**Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**  
**Prof. Dr. Brigitte Mandt**







# Allgemeine Bemerkungen





## 1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

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

Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der LRH nach Art. 86 Abs. 2 Verf NRW 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 beispielsweise 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 2022 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt 53,4 Mio. €. Sie ergeben sich aus dem kassenwirksamen Mehrergebnis i. H. v. 47,3 Mio. € sowie nicht kassenwirksamen Mehreinnahmen i. H. v. 6,1 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 2023

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

#### 1 Vorbemerkungen

#### 2 Haushaltsrechnung 2021



*Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um mehr als 300.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung ist damit unvollständig.*

*Zur Erstellung der Haushaltsrechnung hat das Ministerium der Finanzen ein neues IT-Verfahren eingesetzt. Dieses war dem Landesrechnungshof bis zum Beginn seiner Prüfung unbekannt. Denn das Ministerium hatte versäumt, das haushaltsrechtlich vorgesehene Einvernehmen des Landesrechnungshofs einzuholen. Dies sollte zeitnah nachgeholt werden.*

#### 3 Haushaltslage im Überblick



*Das Haushaltsvolumen 2022 lag bei rund 108,3 Milliarden €. Wie schon 2020 und 2021 lag es damit bei über 100 Milliarden €.*

*Die Haushalte 2020 bis 2022 waren strukturell nicht ausgeglichen, weil der Haushaltsausgleich nur durch Nettoneuverschuldungen erreicht werden konnte. Diese beliefen sich auf insgesamt rund 19,9 Milliarden €.*

*Der Schuldenstand des Landes erreichte 2022 einen neuen Rekordwert von fast 164 Milliarden €.*

*Zwar sieht der Haushaltsplan 2023 einen Haushaltsausgleich ohne weitere Nettoneuverschuldung vor. Darin sind jedoch Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Ausgaben für Zwecke des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ nicht berücksichtigt. Im Haushaltsgesetz 2023 ist eine Kreditermächtigung für die Zwecke dieses Sondervermögens von bis zu 5 Milliarden € vorgesehen.*

#### **4 Einnahmen: Steuereinnahmen 2022 bei neuem Höchstwert – prognostizierte Steigerungen bis 2027 geringer als bisherige Planung**



*In 2022 erreichten die Steuereinnahmen einen neuen Höchstwert von rund 74,1 Milliarden €. Ihr Vor-Corona-Niveau 2019 wurde damit um rund 12,1 Milliarden € übertroffen.*

*Das Ministerium der Finanzen geht nach den Ergebnissen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023 davon aus, dass die Steuereinnahmen 2024 bis 2027 um insgesamt rund 2,2 Milliarden € hinter seinen bisherigen Planungen zurückbleiben. Aus diesen Prognosen folgen enger begrenzte finanzielle Spielräume für das Land.*

#### **5 Ausgaben: Seit Jahren steigendes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar – Aufgaben- und Ausgabenkritik ausstehend**



*Die Ausgaben erreichten 2022 einen neuen Höchstwert von rund 108,3 Milliarden €. Sie steigerten sich gegenüber 2021 um etwa 7,0 Milliarden €.*

*Künftig sind weitere Steigerungen bei den Ausgaben für Personal und Zinsen absehbar.*

*Zusätzliche Ausgaben werden zudem für die verpflichtende Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite anfallen.*

*Angesichts dessen ist eine Aufgaben- und Ausgabenkritik sowie eine daraus folgende Prioritätensetzung bei den Ausgaben unumgänglich und unaufschiebbar.*

*Um nachhaltig auf das Ausgabenvolumen wirken zu können, müssen dabei die konsumtiven Transferausgaben – knapp 50 % der geplanten Ausgaben 2023 – einbezogen werden.*



## 6 Vermögen: Nachweis unvollständig – vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten nutzen



*Der Vermögensnachweis des Landes ist unvollständig. Ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage wird damit nicht gezeigt.*

*Insbesondere durch eine Verwendung der im System EPOS.NRW vorhandenen Daten könnte der Vermögensnachweis kurzfristig aussagekräftiger gestaltet werden. Diese Möglichkeiten sollten genutzt werden.*

## 7 Schulden – Rekordschuldenstand 2022 unnötig



*Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich von 2020 bis 2022 um rund 19,9 Milliarden €. Er erreichte 2022 einen neuen Rekordwert von rund 163,8 Milliarden €.*

*Dieser Rekordwert hätte nicht erreicht werden müssen: Dadurch, dass in der allgemeinen Rücklage Ende 2022 noch rund 1 Milliarde € vorhanden waren und zudem die 2022 für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite von rund 4,1 Milliarden € nicht erforderlich waren, ist der Schuldenstand des Landes 2022 um mehr als 5 Milliarden € unnötig zu hoch.*

*Im April 2023 wurden NRW-Rettungsschirm-Kredite von rund 1,6 Milliarden € getilgt. Dies ist als Teil-Rückführung der nicht erforderlichen NRW-Rettungsschirm-Kredite zu werten. Die Aufnahme der nicht erforderlichen Kredite ist jedoch schnellstmöglich vollständig zu korrigieren.*

*Ein Zuwarten auf Fälligkeiten von NRW-Rettungsschirm-Krediten ist hierfür nicht erforderlich. Denn der Veranlassungszusammenhang der Kreditaufnahmen von 4,1 Milliarden € war von vornherein nicht gegeben. Das Ministerium der Finanzen sollte daher prüfen, ob der verbleibende Teil von rund 2,5 Milliarden € unverzüglich zur weiteren Schuldentilgung eingesetzt werden kann.*

*Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie 2020 sieht als strategisches Ziel vor: „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“. Hierzu soll „die in 2018 eingeleitete Haushaltswende“ mit Finanzierungsüberschüssen fortgeführt und die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurückgeführt werden. Mittels der vom Landesrechnungshof geforderten Aufgaben- und Ausgabenkritik und der konsequenten Rückführung des Schuldenstandes könnte auf die Erreichung des genannten Nachhaltigkeitsziels hingewirkt werden.*

## 8 2020 bis 2023 errichtete Sondervermögen

### 8.1 Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“



*Der landesfinanzierte Bestand des NRW-Rettungsschirms hat sich bis Ende 2022 auf rund 7,3 Milliarden € erhöht. Hierzu trugen die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen 2022 von rund 4,1 Milliarden € bei.*

*Nach Berechnungen des Landesrechnungshofs steht im NRW-Rettungsschirm am Ende des Abrechnungszeitraumes, also zum 01.07.2023, auch bei zeitnaher Rückführung aller 2022 aufgenommenen Kredite noch ein Rest-Bestand von mindestens 372 Millionen € für Tilgungen zur Verfügung.*

*Der bislang vorgesehene Zeitraum zur Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite von 50 Jahren bis 2069 sollte deutlich verringert werden. Die Schuldentilgung sollte bis Ende 2056 abgeschlossen sein. Ein entsprechender Tilgungsplan sollte aufgestellt werden.*

### 8.2 Sondervermögen „Krisenbewältigung“



*Der Landtag hat bisher in Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von rund 2,3 Milliarden € eingewilligt. Hiervon ist bis zum 14.06.2023 nur rund 1 Milliarde € abgeflossen.*

*Die vom Landtag erteilten globalen Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten (ebenfalls rund 2,3 Milliarden €) hat das Ministerium der Finanzen bisher nicht genutzt.*

*Angesichts dessen weist der Landesrechnungshof eindringlich darauf hin, dass bei jeder über das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ zu finanzierenden Maßnahme der zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Notsituation nachvollziehbar dargelegt und geprüft sein muss. In den Vorlagen an den Landtag zur Beantragung von Kreditaufnahmen sollte der tatsächliche Kreditfinanzierungsbedarf dargestellt werden.*

### 8.3 Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“



*Aus dem Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ wurden bis zum 14.06.2023 Ausgaben von etwa 1,1 Milliarden € geleistet. Das sind nur rund 8,9 % des für das Land möglichen Zuschussvolumens aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes.*

## 9 Fazit

## 10 Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen



*Die Strukturen der Ministerien bilden die Basis, um deren tägliche Aufgaben wirtschaftlich zu bewältigen. Dem wird der aktuelle Aufbau der Ministerien nur zum Teil gerecht. Deswegen müssen die Ministerien ihre Strukturen und Organisationsregeln regelmäßig überprüfen und weiterentwickeln.*

*Konkret schlägt der Landesrechnungshof folgende Maßnahmen vor:*

- die Mindestgröße der Referate anheben und in Vollzeitäquivalenten ausweisen,*
- klare Kriterien für die Einrichtung und Auflösung von Stabsstellen definieren,*
- Regeln und Strukturen regelmäßig auf den Prüfstand stellen,*
- mehr Innovationen in den Strukturen wagen.*

*Die Ministerien kündigten an, die Organisationsregeln zu überarbeiten und im Rahmen dessen die Empfehlungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zu berücksichtigen. Allerdings sahen sie insbesondere die empfohlene Anhebung und Berechnung der Mindestgrößen in Vollzeitäquivalenten als kritisch an.*

*Die bestehenden Strukturen treffen auf ein Umfeld, zu dem sie nicht in jeder Hinsicht passen. Die Verwaltung bewegt sich in einem zunehmend digitalisierten, vernetzten und dynamischen Kontext. In jüngerer Vergangenheit traten unvorhergesehene Ereignisse und Krisen in immer kürzeren zeitlichen Abständen auf. Verwaltungsaufgaben sind dadurch komplexer geworden. Arbeitsergebnisse werden heute häufig schneller gebraucht, um noch relevant zu sein. Gleichzeitig sieht sich die Arbeitswelt mit einem nie dagewesenen Fachkräftemangel konfrontiert. Dieser zwingt auch die Ministerien dazu, das Personal möglichst wirtschaftlich einzusetzen.*

*Daher brauchen die Ministerien passendere Strukturen, um Aufgaben wirtschaftlich wahrnehmen zu können. Die häufig noch anzutreffende enge und kleinteilige Abgrenzung von Aufgaben begünstigt ein unflexibles Silodenken. Die Verwaltungsaufgaben sollten deshalb stärker vernetzt gedacht werden. Der Bund und andere Länder sind hier schon deutlich weiter: So gibt es auf Bundesebene etwa schon die ressortübergreifenden Ausschüsse zur Verbesserung der Organisation.*

*Verbesserte Strukturen können dazu beitragen, jährlich Millionen an Personalausgaben zu sparen. Diese belaufen sich in den Ministerien auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr – Tendenz steigend. In Zeiten knapper Haushaltskassen braucht das Land mehr denn je kostengünstige und zukunfts-sichere Verwaltungsstrukturen!*

## 11 Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisen sicherstellen



*Wie gut ist die Landesverwaltung darauf vorbereitet, den eigenen Dienstbetrieb in Krisen und Notfällen aufrechtzuerhalten? Diese Frage stand im Mittelpunkt der Prüfung „Notfallmanagement innerhalb der Landesverwaltung“. Das Ergebnis: Es wurde kaum Vorsorge getroffen, um die Landesverwaltung auf Krisenzeiten, wie die Corona-Pandemie, vorzubereiten. Dadurch musste in der Corona-Pandemie vor allem situativ reagiert werden.*

*Durch die fehlende hinreichende Vorsorge war die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung zumindest zeitweise gefährdet. Obwohl diese letztlich in der Corona-Pandemie funktionsfähig blieb, hätte sie durch angemessene Krisenvorsorge die Gefährdung ihrer Funktionsfähigkeit weiter reduzieren können. Das Notfallmanagement der Landesverwaltung muss nachgeschärft werden.*

*Was hat der Landesrechnungshof konkret vorgefunden? Die Ministerien und die Staatskanzlei hatten die ressortübergreifenden Notfallmanagement-Konzepte nicht überprüft und weiterentwickelt. Auch sind die nachgeordneten Behörden nicht ausreichend in diese einbezogen worden. Zudem ist nicht abschließend geklärt, welche Rolle der seit 2010 nicht mehr aktivierte Krisenstab der Landesregierung in der Struktur des Krisenmanagements einnimmt. Auch wurde die Informationssicherheit nicht hinreichend mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und priorisiert.*

*Die Ministerien und die Staatskanzlei stimmten den dahingehenden Empfehlungen grundsätzlich zu. Gleichwohl merkten sie an, dass die Funktionsfähigkeit in der Corona-Pandemie aufgrund situativ ergriffener Maßnahmen stets gewährleistet gewesen sei.*

## 12 Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben



*Die Landesbetriebe gewährten durch fehlerhafte Anwendung von Tarifvorschriften Leistungen zu Unrecht. Zudem konnte die Rechtmäßigkeit in zahlreichen Vorgängen wegen unzureichender Dokumentation nicht nachvollzogen werden.*

*Die Landesbetriebe erstellten oder änderten inzwischen die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen beziehungsweise sicherten deren Korrekturen zu.*

## 13 Mehr Polizeipräsenz auf der Straße? – Der Nachweis fehlt



*Zwischen 2016 und 2022 hat das Ministerium des Innern 2.850 zusätzliche Stellen für Regierungsbeschäftigte bei der Polizei geschaffen. Hierdurch sollten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von administrativen Aufgaben entlastet und mehr Polizeipräsenz auf der Straße ermöglicht werden. Das Ministerium*

*konnte keine konkreten Angaben dazu machen, wie viel mehr Polizei infolge dieser Maßnahme tatsächlich auf der Straße beziehungsweise von administrativen Aufgaben entlastet worden ist.*

*Das Ministerium hat die Zielsetzung dieses Maßnahmenpakets nicht ausreichend präzisiert. Auch dessen Planung und Umsetzung waren nicht konsequent an einer Steigerung der Polizeipräsenz ausgerichtet. Das Ministerium hat nämlich weder bei der Planung noch bei der Umsetzung ermittelt, wie viele Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte aus administrativen Funktionen hätten freigesetzt werden können. Zudem hat es kein geeignetes Berichtswesen eingerichtet und keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Hierdurch war es ihm nicht möglich, die Wirkung des Maßnahmenpakets auf die polizeiliche Präsenz nachvollziehbar zu belegen.*

*Das Ministerium konnte auch im weiteren Verlauf des Prüfungsverfahrens keine Gesamtzahl der erfolgten Freisetzungen und/oder Entlastungen nennen. Es räumte ein, dass eine methodisch abgesicherte Ermittlung des Freisetzungspotenzials nicht stattgefunden habe. Es nehme die Hinweise des Landesrechnungshofs jedoch zum Anlass, das Controlling des Maßnahmenpakets fortzuentwickeln.*

## **14 Experimentierfreude des Ministeriums nicht belohnt**



*Das Ministerium hat eine moderne Anlage zur Kampfmittelbeseitigung für circa 21 Millionen € in Hünxe gebaut. Die Anlage funktioniert nur mäßig und bleibt deutlich hinter den Planwerten zurück. Verschiedene Mängel haben 2015 bis 2019 zu einer Leistungsfähigkeit der Anlage von durchschnittlich nur circa 10 % der Planwerte geführt.*

*Dem Land entstehen jetzt fortlaufend zusätzliche Kosten für die Einlagerung und die Fremd-Entsorgung der gefundenen Kampfmittel.*

*Auch die Kosten für den Bau der Anlage sind seit 2001 von ursprünglich geplanten 14,83 Millionen € auf 20,89 Millionen € gestiegen. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rund 41 %.*

*Insgesamt ist dem Landeshaushalt durch den Bau der neuartigen Anlage ein erheblicher Schaden entstanden. Es besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofs dringender Handlungsbedarf, um die Beseitigung der im Land gefundenen Kampfmittel zukünftig sicherzustellen. Mit der Anlage in Hünxe allein wird dies nicht gelingen.*

*Das Ministerium hat die deutlich verringerte Vernichtungsleistung und die nach wie vor bestehende Störanfälligkeit der Anlage eingeräumt. Organisatorische und technische Maßnahmen zur Optimierung des Anlagenbetriebs seien eingeleitet worden. Die übrigen Monita des Landesrechnungshofs versucht das Ministerium zu relativieren.*

## 15 Notariatsunterlagen wirtschaftlicher verwahren



*Amtsgerichte mussten bis Ende 2021 Unterlagen ausgeschiedener Notarinnen und Notare übernehmen und bis zu 100 Jahre verwahren. Trotz eines hierfür eingerichteten Zentralarchivs lagern Notariatsunterlagen weiterhin in Gerichtsgebäuden.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz Möglichkeiten der höheren Auslastung des Zentralarchivs, der Verkleinerung des Archivbestandes sowie der Verkürzung der Aufbewahrungsfristen aufgezeigt. Das Ministerium hat erste Maßnahmen zur Nutzung dieser Möglichkeiten eingeleitet.*

## 16 „FerienIntensivTraining“ mit Abrechnungsproblemen



*Das „FerienIntensivTraining – FIT in Deutsch“ bietet neu zugewanderten Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, ihre Deutschkenntnisse weiter zu vertiefen und im Alltag anzuwenden. Das Land fördert die Durchführung entsprechender Angebote in den Oster-, Sommer- und Herbstferien. Gefördert werden unter anderem die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Räumlichkeiten.*

*Ein erheblicher Teil der in die Stichprobe einbezogenen Zuwendungsempfängerinnen hatte für die Räumlichkeiten jeweils den in der Förderrichtlinie angegebenen Höchstbetrag in den Verwendungsnachweis eingesetzt, ohne die Ausgaben (vollständig) belegen zu können. Drei der fünf in die Prüfung einbezogenen Bezirksregierungen akzeptierten diese Vorgehensweise, weil sie den Höchstbetrag als Pauschale ansahen.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Schule und Bildung darauf hingewiesen, dass das Zuwendungsrecht eine Förderung grundsätzlich nur aufgrund tatsächlicher Ausgaben zulässt. Er hat eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sowie eine Klarstellung im Hinblick auf die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten angemahnt. Das Ministerium ist dem Anliegen des Landesrechnungshofs gefolgt.*

## 17 Undurchsichtige Hochschulfinanzierung – ein Buch mit sieben Siegeln und vielen Titeln



*Das Land finanziert die Hochschulen überwiegend durch allgemeine Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen. Neben dieser Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen weitere Mittel vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft. Für mehr als 96 % dieser weiteren Mittel bestimmten die Haushaltspläne, dass sie den Hochschulen „analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Hochschulgesetz“ bereitgestellt wurden. Nach diesen Vorschriften werden die Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen den Hochschulen vom Ministerium zugewiesen; mit der Zuweisung fallen sie in das Vermögen der jeweiligen Hochschule. Entsprechend gewährte das Ministerium*



*für Kultur und Wissenschaft den Hochschulen hinsichtlich der weiteren Mittel regelmäßig keine Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung, sondern nahm Zuweisungen in unterschiedlicher Ausprägung vor.*

*Nach Ansicht des Landesrechnungshofs war diese Finanzierungsform neben der Grundfinanzierung und der Möglichkeit von Zuwendungen nicht notwendig. Zudem existierten keine übergreifenden Vorgaben zur Bewilligung und Verwendung dieser Mittel sowie für den Nachweis der Verwendung und die Erfolgskontrolle, wie sie für Zuwendungen in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung geregelt sind. Nach der Auffassung des Landesrechnungshofs war so nicht durchgängig gewährleistet, dass die Mittel zweckgerecht und sparsam verwendet wurden.*

*Die Universitäten bekamen teilweise aus unterschiedlichen Titeln Mittel für denselben Zweck. Die Vielfalt von seinerzeit 28 Titeln sollte schon aufgrund der vorhandenen Überschneidungsmöglichkeiten reduziert werden.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat darauf verwiesen, dass es sich bei den Zuweisungen um ein zusätzliches Finanzierungsinstrument handele, welches seit Jahren etabliert sei und eine angemessene Herangehensweise darstelle. Die bestehende Praxis bei den Zuweisungen werde nunmehr in Form von Grundsätzen verschriftlicht. Im Haushaltsaufstellungsprozess werde die Notwendigkeit einzelner Titel regelmäßig hinterfragt und die Titelstruktur gegebenenfalls angepasst.*

## **18 Förderung eines Forschungsverbands – unklare Vorgaben des Ministeriums und zweckwidrige Verwendung der Mittel**



*Das Land förderte einen Forschungsverband als gemeinsames Projekt einer Universität und einer Fachhochschule mit insgesamt rund 1,8 Millionen €. Bei der Bewilligung der Mittel für die erste Projektphase traf das Ministerium für Kultur und Wissenschaft gegenüber den Hochschulen keine ausreichenden Regelungen insbesondere zur Verwendung der Mittel.*

*Mit den Bewilligungen ging das Ministerium zudem über die im maßgeblichen Förderprogramm bestimmte maximale Förderhöhe hinaus. Zudem berücksichtigte es den von der beteiligten Universität selbst angesetzten Eigenanteil im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht vollständig.*

*Bei der Abwicklung des Projekts prüfte das Ministerium auch nicht näher, in welchem Umfang die abgerechneten Mitarbeitenden in dem Projekt tatsächlich für den Forschungsverband tätig waren. Tatsächlich hatten verschiedene Mitarbeitende parallel auch andere Aufgaben und Forschungstätigkeiten für die Hochschulen wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat demgegenüber ausgeführt, dass die Bewilligung für die erste Projektphase eine Zuweisung gewesen sei und daher keine zuwendungsrechtlichen Regelungen zur Mittelverwendung getroffen worden seien. Die*

*maximale Förderhöhe sei eingehalten worden und die Hochschulen hätten Eigenanteile erbracht. Die Prüfung der tatsächlichen Mittelverwendung sei aufgenommen worden.*

## **19 Leitungspersonal der Studierendenwerke – unklare Regelungen und teilweise zu hohe Vergütungen**



*In mehreren Fällen erhielten Geschäftsführungen von Studierendenwerken rückwirkend Vergütungserhöhungen, denen das Ministerium zugestimmt hatte. Dies hielt der Landesrechnungshof unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für bedenklich. Zudem befürwortete er eine für alle Geschäftsführungen vergleichbare Handhabung. Ferner regte er eine Anpassung des Erlasses zur Geschäftsführungsvergütung an. Denn die Kriterien für die Gewährung einer leistungsabhängigen Zulage sind nicht einheitlich geregelt und der derzeitige Erlass eröffnet Interpretationsspielräume hinsichtlich weiterer Vergütungsbestandteile.*

*Bezüglich des übrigen Leitungspersonals der Studierendenwerke kritisierte der Landesrechnungshof zu hohe Eingruppierungen und die Gewährung von über- und außertariflichen Leistungen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei geboten, für vergleichbare Dienstverhältnisse der Geschäftsführungen zu sorgen. Gleichwohl obliege die konkrete vertragliche Gestaltung der Autonomie der Vertragspartner Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Im Zuge einer Aktualisierung des Erlasses zur Geschäftsführungsvergütung werde das Ministerium die Anregungen des Landesrechnungshofs aufgreifen. Hinsichtlich des übrigen Leitungspersonals teile es die Einschätzung, dass die Vergütung nicht rechtskonform geregelt sei.*

## **20 Rückforderungsansprüche des Landes noch nicht realisiert – zum Teil seit 17 Jahren**



*Ein Verein erhält als Rechtsträger eines Theaters seit vielen Jahren Zuwendungen des Landes, die die externe Finanzkontrolle geprüft hatte.*

*Schon 2006 stellte das Land daraufhin einen Rückforderungsanspruch über rund 126.000 € fest. Die Rückerstattung steht immer noch aus.*

*Nach einer weiteren Prüfung 2020 stellte das Land weitere Rückforderungsansprüche über rund 108.000 € und rund 129.000 € fest. Lediglich rund 108.000 € wurden an das Land rückerstattet.*

*Damit stehen Forderungen von rund 255.000 € aus.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft zieht mittlerweile eine Stundung in Erwägung.*



*Das Land sollte zeitnah eine endgültige Entscheidung über die Modalitäten der Rückerstattungen treffen. Zudem ist zu prüfen, ob dem Verein weiterhin Zuwendungen bewilligt werden können.*

## **21 Ein Museum – teilweise ohne Konzept**



*Eine vom Land miterrichtete und geförderte Stiftung betreibt ein Museum ohne ein umfassendes Museums- und ohne ein Sammlungskonzept. Diese Konzepte sind aber notwendig, um die bereitgestellten Ressourcen für den Museumsbetrieb optimal und wirtschaftlich einzusetzen.*

*Bis August 2021 machte das Land der Stiftung keine Vorgaben zu Zielen und Kennzahlen. Ein Zuwendungsbescheid vom September 2021 enthielt erstmalig Aussagen zu Zielvorgaben und Kennzahlen für die Stiftung. Diese waren noch nicht ausreichend.*

*Die Stiftung legte ihrer Personalausstattung keine Personalbedarfsermittlung zugrunde. In mehreren Fällen widersprachen die tatsächlichen Eingruppierungen der Mitarbeitenden den Stellenbewertungen im Stellenplan.*

*Zudem sind die Stellenbewertungen der Stiftung insgesamt zu aktualisieren. Auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs sollte die Stiftung den Stellenplan anpassen.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat mitgeteilt, dass sich die Stiftung bei ihrem Leitbild an den international anerkannten Standards orientiere. Diese Standards besäßen ausdrücklich nur empfehlenden Charakter. Eine verpflichtende Übernahme in das Museumskonzept sei damit nicht verbunden. Gleichwohl halte die Stiftung die Erstellung eines Sammlungskonzepts für sinnvoll.*

*Die Stiftung beabsichtige, nach der Festlegung strategischer Ziele und deren Umsetzung zu überprüfen, inwieweit es erforderlich sei, weitere Ziele und Kennzahlen zu definieren.*

*Die Stiftung setze zurzeit eine Anpassung der Personalstruktur um. Sie habe seit 2021 für jede neu zu schaffende oder neu zu besetzende Stelle eine Tätigkeitsbewertung zur Genehmigung vorgelegt. Die Bewilligungsbehörde werde zudem darauf hinwirken, dass eine Anpassung des Stellenplans auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Tätigkeitsbewertungen erfolge.*

*Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist ein zukunftsfähiger Museumsbetrieb ohne ein möglichst umfassendes Museumskonzept – neben einem Sammlungskonzept – nur schwer zu realisieren.*

*Er begrüßt die Aussage des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft, dass die Bewilligungsbehörde bei der Stiftung darauf hinwirken werde, den Stellenplan auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Stellenbewertungen anzupassen.*

## 22 Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förderprogrammen



*Das Ministerium ist verantwortlich für eine Vielzahl von Förderprogrammen mit erheblichen Ausgaben. Allein die Förderungen nach dem Kinder- und Jugendförderplan beliefen sich in 2020 auf 125 Millionen €.*

*Zu den Förderprogrammen trifft das Ministerium in der Regel landesweit gültige Regelungen, die das jeweilige Förderprogramm und seine Abwicklung konkretisieren (Fördererlasse). 2016 bis 2020 waren es insgesamt 73 Fördererlasse. Über diese hätte das Ministerium den Landesrechnungshof gemäß der Landeshaushaltsordnung informieren müssen. Dies versäumte es jedoch in 60 % aller Fälle. Damit hat es verhindert, dass der Landesrechnungshof auf Schwachstellen der Fördererlasse hinweisen und das Land vor einem möglichen Verfehlen der Förderziele bewahren konnte.*

*Zwar sagte das Ministerium im Mai 2022 zu, den Landesrechnungshof wie vorgeschrieben zu informieren. Diese Zusage hielt es ein halbes Jahr später jedoch wiederholt nicht ein.*

## 23 Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien: Land muss schneller und nachdrücklicher die Erstattung seiner Kosten vom Bund fordern



*Für die erstmalige Herrichtung von 25 Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien hat das Land seit 2015 mehr als 117 Millionen € ausgegeben. Diese Ausgaben kann sich das Land vom Bund erstatten lassen. Die Bezirksregierungen haben jedoch bislang Erstattungen nur für 13 der 25 Flüchtlingsunterkünfte beantragt und die Erledigung gestellter Anträge nicht überwacht. Dem Land wurden auch dadurch bisher erst 3,2 Millionen € vom Bund erstattet. Das zuständige Ministerium hat die Bezirksregierungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht im erforderlichen Umfang beaufsichtigt. Es hat erst aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofs veranlasst, dass die Bezirksregierungen Erstattungen zeitnah beantragen und vereinnahmen. Das Ministerium will die Bezirksregierungen fortan bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben beaufsichtigen.*

## 24 Unterhaltung der Lippe durch den Lippeverband ohne hinreichende Aufsicht



*Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat hinsichtlich der Unterhaltung der Lippe seine Aufsicht über den Lippeverband nur unzureichend wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat angekündigt, die Unterhaltung der Lippe wieder verstärkt in den Blick zu nehmen und seine Aufsichtsmaßnahmen zu optimieren.*

## 25 Fluggastkontrollen führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Landes



Das Land erhebt für die Durchführung der Fluggastkontrollen an den Flughäfen Dortmund, Münster/Osnabrück, Niederrhein und Paderborn/Lippstadt Gebühren. Diese Gebühren sind aufgrund eines bundesrechtlichen Gebührenrahmens derzeit auf maximal 10,00 €/Fluggast begrenzt. Aufgrund deutlich höherer Kosten sind allein daraus für 2023 voraussichtliche finanzielle Belastungen des Landes von über 1,1 Millionen € zu erwarten. Darüber hinaus sind die Gebühren bisher nicht kostendeckend kalkuliert, sodass das Land zusätzlich finanziell belastet wird. Ferner enthält ein unbefristeter Vertrag mit einem Dienstleister für die Fluggastkontrolle Vereinbarungen, die für das Land mit erheblichen finanziellen Risiken für den Fall der Beendigung des Vertrages verbunden sind.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr gebeten, gegenüber dem Bund auf eine zeitnahe Überarbeitung des Gebührenrahmens hinzuwirken. Darüber hinaus hat er das Ministerium aufgefordert, die Gebühren für die Fluggastkontrolle künftig kostendeckend zu kalkulieren. Der Landesrechnungshof hat ferner empfohlen, das finanzielle Risiko aus dem Vertrag detailliert zu ermitteln und zu prüfen, wie diesem Risiko begegnet werden kann. Das Ministerium hat auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich positiv reagiert und ist bestrebt, diese umzusetzen.

## 26 Reform der Finanzierung der Betreuungsvereine



Die ehrenamtliche rechtliche Betreuung von Menschen ist eine wichtige und verantwortungsvolle gesellschaftliche Aufgabe. Ehrenamtlich Betreuende helfen anderen Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Sie betreuen diese persönlich und unentgeltlich. Betreuungsvereine sollen ehrenamtlich Betreuende gewinnen, in ihre Aufgaben einführen, fortbilden, beraten und unterstützen. Zudem informieren Betreuungsvereine über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen.

Das Land gewährte bis Ende 2022 jährliche Zuwendungen zur Förderung der Arbeit von Betreuungsvereinen. Diese erhöhte es von 2015 bis 2020 von 1,4 Millionen € auf 5 Millionen €. Dazu änderte das Ministerium mehrfach die Förderrichtlinien, ohne die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Denn es hatte weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch Erfolgskontrollen durchgeführt.

Entgegen den Erwartungen des Ministeriums konnte die Anzahl der ehrenamtlich Betreuenden im gleichen Zeitraum nicht gesteigert werden. Auch ließen sich Ausgabensteigerungen für Berufsbetreuende nicht vermeiden.

Seit dem 01.01.2023 haben anerkannte Betreuungsvereine einen Rechtsanspruch auf eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln. Die Finanzierung der Betreuungsvereine wird nun durch eine Rechtsverordnung geregelt. Bei deren Erlass hat das Ministerium die Hinweise des Landesrechnungshofs weitgehend berücksichtigt. Für die Finanzierung der Betreuungsvereine sind künftig Mittel von jährlich 10,5 Millionen € vorgesehen.

## 27 Langzeitbeurlaubungen im Maßregelvollzug und forensische Nachsorge – mangelhafte Kostentransparenz

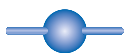


Die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs trägt grundsätzlich das Land. Hierzu gehören auch die Kosten der Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub. Im geprüften Zeitraum erfasste keine Maßregelvollzugseinrichtung diese Kosten vollständig verursachungsgerecht. Eine hierauf bezogene Kostenkontrolle konnte somit weder von den Einrichtungen noch von deren Trägern oder dem Land vorgenommen werden. Auch für den Bereich der forensischen Nachsorge fand keine vollständig verursachungsgerechte Kostenerfassung statt. Die vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgenommenen Erhöhungen des für die forensische Nachsorge vom Land gezahlten Tagessatzes beruhten daher weder auf einer vorherigen Kostenermittlung noch auf einer belastbaren Kostenschätzung.

Der Landesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, dass die Einrichtungen ihre Kosten für den Bereich des Langzeiturlaubs getrennt von den Kosten für den stationären Bereich erfassen. Er sieht auch für die forensische Nachsorge eine Abgrenzung der zugehörigen Kosten als erforderlich an. Ferner hat er das Ministerium auf Probleme der Einrichtungen bei der Unterbringung von Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub hingewiesen.

Das Ministerium hat erklärt, die Trennung der beiden vorgenannten Bereiche des Maßregelvollzugs und die damit verbundene Schaffung einer Transparenz in den Kostenstrukturen sei erklärtes Ziel bei der beabsichtigten Novellierung der für die Finanzierung des Maßregelvollzugs geltenden Rechtsverordnung. Der für die forensische Nachsorge gezahlte Tagessatz sei unter anderem aufgrund eines Vergleichs mit Tagessätzen anderer Bundesländer erhöht worden.

## 28 Ein neues Verfahren für Bauaufträge beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat in Siegen das neue Verfahren „Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planung“ getestet.

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen damit keinen ausreichenden Wettbewerb unter verschiedenen Baufirmen herstellen konnte.

Er hat anerkannt, dass die komplexe Baumaßnahme im Kostenrahmen geblieben ist.

Der Landesrechnungshof hat den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf weitere Schwachpunkte, aber auch auf die in dem Verfahren liegenden Chancen hingewiesen.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs angenommen und wird sie in die Evaluierung des neuen Verfahrens einfließen lassen.

## 29 Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einem modernen Immobilienunternehmen



*Die Prüfung ausgewählter Aspekte der Unternehmensführung beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat ergeben:*

*Die Ermittlung des Personalbedarfs für die sieben Niederlassungen und die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist mangelhaft.*

*Der Landesrechnungshof stellt das althergebrachte Prinzip der Selbstversicherung des Landes für den Immobilienbestand des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen infrage.*

*Im Bereich der Unternehmensfinanzierung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen gibt es Optimierungsbedarf.*

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs weitgehend angenommen und arbeitet an Verbesserungen.*

## 30 Mehr Tempo nötig beim Ausbau der Photovoltaik beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



*Das Anfangstempo zum Ausbau der Photovoltaik war zu gering. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat das Ausbaupotenzial nicht selbst ermittelt und orientierte sich stattdessen an einem Mindestwert. Es fehlt bis heute eine Zielanpassung, um das vorgegebene Ausbauziel bis 2030 zu erreichen.*

*Die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen hat den Ausbau der Photovoltaik in den Niederlassungen strategisch nicht sachgerecht gesteuert. Auf niederlassungsübergreifende Probleme konnte sie dabei nicht angemessen schnell reagieren.*

*Nicht nur das Controlling des Ausbaus durch die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist mangelbehaftet. Auch das Monitoring der installierten Anlagen ist unzureichend. Es werden weder Schäden an den Photovoltaik-Anlagen noch Ertragsdaten automatisch und digital gemeldet.*

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs konstruktiv aufgenommen und arbeitet an Problemlösungen.*

### 31 Dürrehilfen in der Landwirtschaft – Neuausrichtung erforderlich



*Das Land hat den von der Dürre 2018 betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen Hilfen in Form von Billigkeitsleistungen und Zuwendungen gewährt.*

*Angesichts der seinerzeit akuten Existenzgefährdungen hat die Auszahlung der Dürrehilfen zu lange gedauert. Im Interesse der betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen hat der Landesrechnungshof für künftige Verfahren eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands angemahnt.*

*Er hat zudem darauf hingewiesen, dass staatliche Ad-hoc-Hilfen grundsätzlich nicht geeignet erscheinen, das Risikomanagement eines landwirtschaftlichen Unternehmens zu fördern und dauerhaft zu stärken.*

*Das Ministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofs teilweise akzeptiert. Darüber hinaus hat es eine Änderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft befürwortet und einen Wegfall staatlicher Ad-hoc-Hilfen in Aussicht gestellt.*

### 32 Besteuerung von Arbeitnehmer/-innen: Fehlerhafte Berücksichtigung von Werbungskosten führt zu Steuerausfällen von circa 22 Millionen € jährlich



*Die Bearbeitung von nahezu jeder dritten geprüften Einkommensteuererklärung mit Werbungskosten von mehr als 5.000 € war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweiter Steuerausfall von jährlich circa 22 Millionen € hochrechnen. Darüber hinaus besteht ein weiteres Steuerausfallrisiko von jährlich circa 59 Millionen €.*

*Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben. Das Ministerium hat diese befürwortet und mit der Umsetzung bereits in weiten Teilen begonnen.*

### 33 Besteuerung außerordentlicher Einkünfte: Unzureichende Bearbeitung führt zu Steuerausfallrisiko von mindestens 13,1 Millionen € jährlich

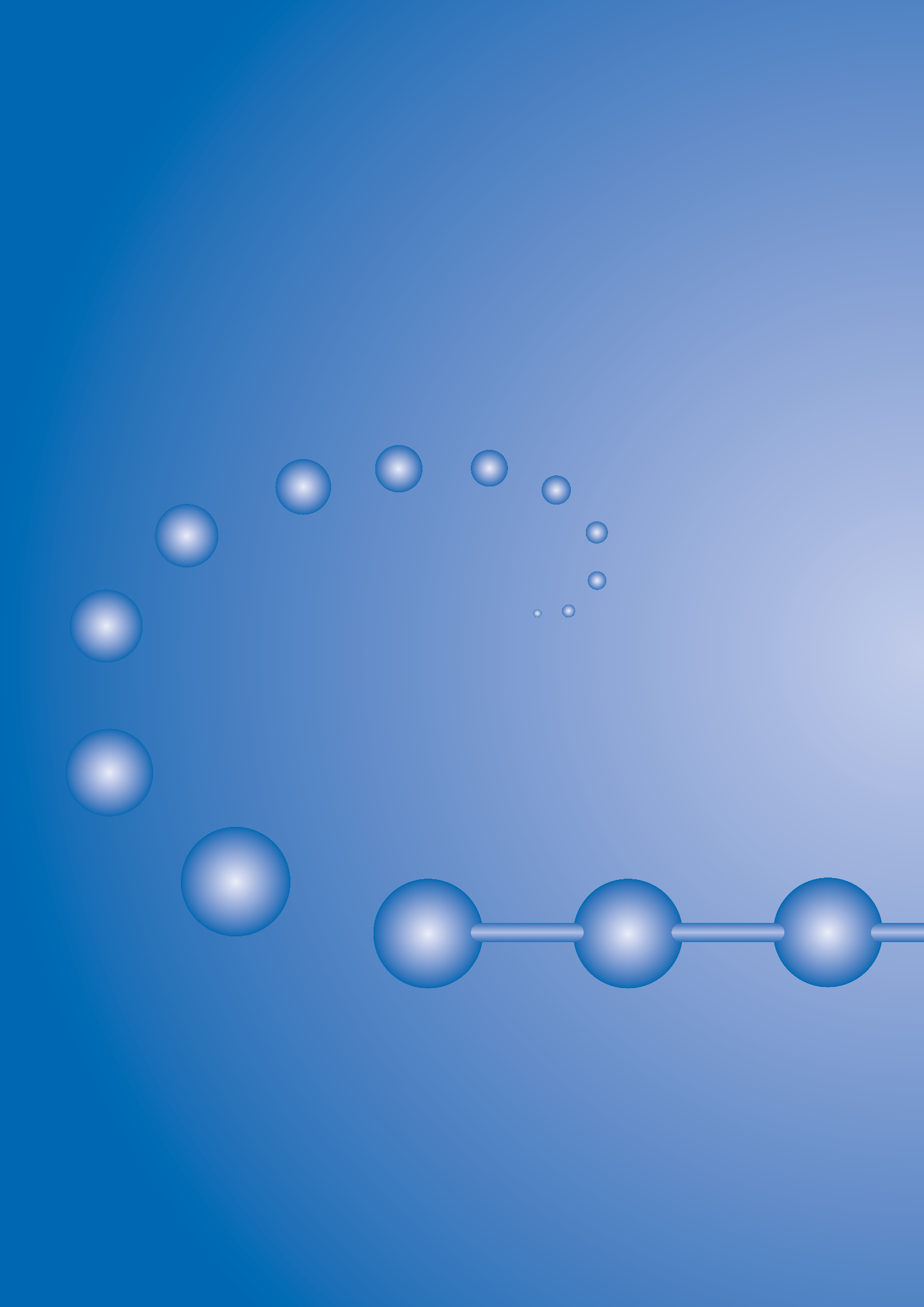


*Die Bearbeitung von mehr als einem Fünftel der geprüften Einkommensteuersachverhalte mit außerordentlichen Einkünften war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites jährliches Steuerausfallrisiko in Höhe von mindestens 13,1 Millionen € ableiten.*

*Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben. Das Ministerium hat diese befürwortet und mit der Umsetzung bereits in weiten Teilen begonnen.*



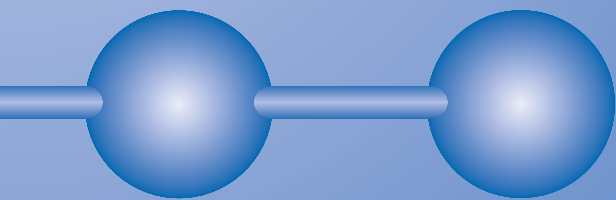






# A

## Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen





## 1 Vorbemerkungen

Die Haushaltslage des Landes hat sich in den zurückliegenden drei Jahren ganz erheblich zugespitzt. Eine Entspannung ist – vor allem nach den regionalisierten Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung – nicht in Sicht:

Ein hohes Ausgabevolumen und absehbare Mehrausgaben, perspektivisch nur geringer steigende Steuereinnahmen und ein Rekordschuldenstand 2022 von fast 164 Mrd. €: Das alles zeigt, dass die vom Landesrechnungshof (LRH) schon lange geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik und eine klare Prioritätensetzung überfällig und nun unumgänglich sind. Unumgänglich, allein um absehbare Mehrausgaben in bestehenden Aufgabenfeldern zu finanzieren. Eine Finanzierung neu erkannter Aufgabenfelder ist hiervon noch gar nicht umfasst. Unumgänglich auch, um gleichzeitig finanzielle Spielräume für eine Reduzierung des Rekordschuldenstandes zu erhalten. Nur so kann auf die von der Landesregierung als Leitmotiv der Haushalts- und Finanzpolitik erklärte Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit hingewirkt werden.

Mit seinen Feststellungen zum Landeshaushalt setzt der LRH an dieser Ausgangslage an und weist auf die aus seiner Sicht für eine Einschätzung der Haushaltslage wichtigen Aspekte hin. Außerdem spricht er Empfehlungen aus, die – wie auch in den Vorjahren – auf eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit des Landeshaushalts abzielen. Der LRH kommt außerdem seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, dem Landtag seine Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung mitzuteilen.

Die Feststellungen zum Landeshaushalt beginnen dementsprechend mit den **Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2021** (siehe **Beitrag 2**).

In den **Beiträgen 3 bis 8** wird die **Haushaltssituation des Landes** betrachtet. Dies geschieht in folgenden Schritten: Als Einstieg wird in **Beitrag 3** ein Überblick zum Haushalt anhand von haushaltswirtschaftlichen Eckdaten gegeben. Daran anschließend beleuchtet der **Beitrag 4** die Einnahmesituation des Landes und nimmt insbesondere die Entwicklung der Steuereinnahmen in den Fokus. In **Beitrag 5** wird dargestellt, wie sich die Ausgaben des Landes entwickelt haben. Zudem werden Bereiche aufgezeigt, in denen in künftigen Jahren absehbar mit Mehrausgaben zu rechnen ist. **Beitrag 6** widmet sich der Darstellung des Landesvermögens und zeigt Optimierungspotenziale auf. Der **Beitrag 7** setzt sich mit den Themen Schuldenstand und Pro-Kopf-Verschuldung sowie den Haushaltskennziffern „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ auseinander. Diese Kennziffern sind zugleich auch Nachhaltigkeitsindikatoren in der im September 2020 verabschiedeten, weiterentwickelten Nachhaltigkeitsstrategie des Landes (NRW-Nachhaltigkeitsstrategie).<sup>1</sup> Mit ihnen soll gemessen werden, ob das strategische Ziel der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ erreicht wird (siehe **Teilbeitrag 7.3**). In **Beitrag 8** finden sich Ausführungen zu den drei Sondervermögen, die von 2020 bis 2023 errichtet wurden: Das „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm – siehe **Teilbeitrag 8.1**), das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der

1 Vorlage 17/3910, Anlage.

Ukraine“ (im Folgenden: Sondervermögen „Krisenbewältigung“ – siehe **Teilbeitrag 8.2**) und das Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“ (siehe **Teilbeitrag 8.3**).

Die Feststellungen zum Landeshaushalt bilden die Grundlage für ein im **Beitrag 9** gezogenes **Fazit** mit zusammenfassenden Hinweisen und Empfehlungen.

Grundlage für die Feststellungen zum Landeshaushalt sind die Daten der jeweiligen Haushaltsrechnung bis einschließlich 2021 und für das Haushaltsjahr 2022 die Daten nach dem Kassenabschluss. Die angegebenen Soll-Werte basieren auf dem jeweiligen Haushaltsplan.

## 2 Haushaltsrechnung 2021



Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um mehr als 300.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung ist damit unvollständig.

Zur Erstellung der Haushaltsrechnung hat das Ministerium der Finanzen ein neues IT-Verfahren eingesetzt. Dieses war dem Landesrechnungshof bis zum Beginn seiner Prüfung unbekannt. Denn das Ministerium hatte versäumt, das haushaltsrechtlich vorgesehene Einvernehmen des Landesrechnungshofs einzuholen. Dies sollte zeitnah nachgeholt werden.

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat die Haushaltsrechnung 2021 mit Schreiben vom 20.12.2022 dem Landtag vorgelegt<sup>2</sup> und diese auch dem LRH zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung 2021 enthält die in Art. 86 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) und in den §§ 81 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) bestimmten Mindestangaben. Insbesondere sind die in § 85 LHO aufgeführten Übersichten und der Vermögensnachweis nach § 86 LHO als Anlagen aufgeführt.

Ausweislich der Haushaltsrechnung 2021 erzielte das Land Einnahmen von insgesamt 101.291.587.964,21 € und leistete Ausgaben in gleicher Höhe. Damit weist der Haushalt 2021 nach seinem Vollzug ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0,00 € auf:

*Tabelle 1*

### Ermittlung des kassenmäßigen Jahresergebnisses 2021 (Werte in €)

<b>Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2021</b>		
Ist-Einnahmen		101.291.587.964,21
Ist-Ausgaben		-101.291.587.964,21
<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>		<b>0,00</b>

Unter Berücksichtigung von Einnahme- und Ausgaberesten fiel das rechnungsmäßige Jahresergebnis hingegen mit -362.761.649,05 € negativ aus:

*Tabelle 2*

### Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses 2021 (Werte in €)

<b>1. Kassenmäßiges Jahresergebnis 2021</b>		<b>0,00</b>
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2020 übertragenen Reste		
Einnahmereste	286.581.967,63	
Ausgabereste	-2.223.714.306,78	
<b>2. Saldo der Vorjahresreste</b>	<b>-1.937.132.339,15</b>	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2022 übertragenen Reste		
Einnahmereste	335.927.129,01	
Ausgabereste	-2.635.821.117,21	
<b>3. Saldo der neuen Reste</b>	<b>-2.299.893.988,20</b>	
<b>4. Veränderung der Reste (3.-2.)</b>		<b>-362.761.649,05</b>
<b>5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)</b>		<b>-362.761.649,05</b>

<sup>2</sup> Nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO).

Im Haushaltsplan 2021 veranschlagt waren Globale Mehreinnahmen<sup>3</sup> von 320.098.200,00 € und Globale Minderausgaben<sup>4</sup> von 1.407.631.200,00 €. Ausweislich der Haushaltsrechnung<sup>5</sup> wurden die Globalen Mehreinnahmen nicht erwirtschaftet. Es kam zu Mindereinnahmen von rd. 47,7 Mio. €. Dabei wurden corona-bedingte Mehreinnahmen von rd. 17,2 Mrd. € nicht berücksichtigt, denen ausweislich der Haushaltsrechnung entsprechende Mehrausgaben in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Globalen Minderausgaben wurden dagegen vollständig erwirtschaftet.

Bei seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2021 hat der LRH darüber hinaus folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

## 2.1 Prüfungsergebnisse

Bei seinem Abgleich der Haushaltsrechnung mit den Büchern hat der LRH die Schnittstelle im Verfahren EPOS.NRW und die Darstellung in der Haushaltsrechnung untersucht und dabei Abweichungen festgestellt: Zum einen stimmten die Summen der ein- und auszahlungsrelevanten Positionen in EPOS.NRW nicht mit den in die Haushaltsrechnung eingeflossenen Summen überein. Zum anderen wurden ein- und auszahlungsrelevante Positionen durch fehlende Umbuchungen innerhalb von EPOS.NRW nicht in die Haushaltsrechnung übertragen. Die Abweichungen belaufen sich auf mindestens 307.332,59 €:

*Tabelle 3*

### Abweichungen der Haushaltsrechnung 2021 von den Büchern (Werte in €)

Einnahmeseitige Abweichungen	
Einnahmen zu niedrig ausgewiesen	161.147,94
Einnahmen zu hoch ausgewiesen	0,00
Ausgabeseitige Abweichungen	
Ausgaben zu niedrig ausgewiesen	1.523,85
Ausgaben zu hoch ausgewiesen	144.660,80
<b>Gesamtbetrag der Abweichungen (unsaldiert)</b>	<b>307.332,59</b>

Die Haushaltsrechnung 2021 ist demnach unvollständig. Aufgrund von Hinweisen aus dem LRH überprüft das FM zzt., ob weitere Abweichungen vorliegen.

Zur Erstellung der Haushaltsrechnung 2021 hatte das FM ein neues IT-Verfahren eingesetzt. Dieses Verfahren war dem LRH bis zum Beginn seiner Prüfung nicht bekannt. Denn das FM hatte es versäumt, das nach § 79 Abs. 1 LHO erforderliche Einvernehmen des LRH zu seiner Einwilligung zum Einsatz des Verfahrens einzuholen. In diesem Einvernehmensverfahren werden dem LRH üblicherweise die nach Nr. 6.5.3 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 79 LHO erforderliche Verfahrensdokumentation einschließlich einer Risikoanalyse und eines Sicherheitskonzepts zu

- 
- 3 Globale Mehreinnahmen sind im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans zusätzlich zu erzielen sind.
  - 4 Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans durch Einsparungen auszugleichen sind.
  - 5 Haushaltsrechnung 2021, Band I, S. 10 und S. 16.

dem IT-Verfahren vorgelegt. Mangels Einvernehmensverfahrens konnte der LRH also insbesondere nicht prüfen, ob die Sicherheit des Verfahrens gewährleistet ist und die über Schnittstellen übermittelten Daten ordnungsgemäß verarbeitet werden.

Aufgrund dessen hat der LRH bei seinem Abgleich zwischen der Gesamrechnungsnachweisung<sup>6</sup> und der Haushaltsrechnung weitere Plausibilisierungen vorgenommen. Anhaltspunkte für Fehler, die durch das neue IT-Verfahren verursacht wurden, haben sich dabei nicht ergeben. Allerdings können diese auch nicht mit letzter Gewissheit ausgeschlossen werden. Der LRH hat gefordert, das Einvernehmensverfahren nunmehr zeitnah einzuleiten.

## 2.2 Mitteilung gemäß Artikel 86 Absatz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 97 Absatz 2 Nummer 1 Landeshaushaltsordnung

Im Hinblick auf die vorgenannten Prüfungsergebnisse teilt der LRH gemäß Art. 86 Abs. 2 Verf NRW i. V. m. § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO mit, dass die in der Haushaltsrechnung 2021 und die in den Büchern aufgeführten Beträge nicht übereinstimmen.

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt.<sup>7</sup> Bei dieser Prüfung setzte der LRH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2021 hat der LRH dem FM mitgeteilt.

---

6 Gesamrechnungsnachweisung: Der Nachweis der Landeshauptkasse über die Summen der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung insgesamt und getrennt nach Kassen (Nr. 55 Vorbemerkungen zu den VV zu den §§ 70 bis 80 LHO).

7 Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Fehlende Zeichnungen der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit oder des Anordnungsbefugten; Vier-Augen-Prinzip bei der Anordnung nicht beachtet oder dokumentiert; Akte ohne Zahlungsanordnung oder ohne zahlungsbegründende Unterlagen vorgelegt.





### 3 Haushaltsslage im Überblick



Das Haushaltsvolumen 2022 lag bei rund 108,3 Milliarden €. Wie schon 2020 und 2021 lag es damit bei über 100 Milliarden €.

Die Haushalte 2020 bis 2022 waren strukturell nicht ausgeglichen, weil der Haushaltsausgleich nur durch Nettoneuverschuldungen erreicht werden konnte. Diese beliefen sich auf insgesamt rund 19,9 Milliarden €.

Der Schuldenstand des Landes erreichte 2022 einen neuen Rekordwert von fast 164 Milliarden €.

Zwar sieht der Haushaltsplan 2023 einen Haushaltsausgleich ohne weitere Nettoneuverschuldung vor. Darin sind jedoch Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Ausgaben für Zwecke des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ nicht berücksichtigt. Im Haushaltsgesetz 2023 ist eine Kreditermächtigung für die Zwecke dieses Sondervermögens von bis zu 5 Milliarden € vorgesehen.

Der Überblick über die Haushaltsslage des Landes bezieht sich auf 2019 bis 2022 und berücksichtigt auch die Haushaltsplandaten für 2023:

*Tabelle 4*

**Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)**

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023
<b>im Haushaltsjahr</b>					
<b>Haushaltsvolumen (Einnahmen/Ausgaben)</b>	78,4	105,3	101,3	108,3	94,7
<b>Steuereinnahmen</b>	62,0	61,0	68,2	74,1	74,4
<b>Konsumtive Transferausgaben</b>	35,5	60,8	55,8	58,9	46,2
<b>Personalausgaben</b>	27,2	28,3	29,0	30,4	32,1
<b>Zinsausgaben</b>	2,0	1,4	1,6	1,4	2,8
<b>Nettoneuverschuldung</b>	-0,1	11,2	4,6	4,1	0,0
<b>Ende Haushaltsjahr</b>					
<b>Schuldenstand (Kernhaushalt)</b>	143,9	155,1	159,7	163,8	
<b>Bestand der allgemeinen Rücklage</b>	2,0	1,4	1,3	1,1	
<b>Bestand des NRW-Rettungsschirms (Landesmittel)</b>		3,0	5,4	7,3	

Das Haushaltsvolumen, also die gesamten Einnahmen sowie die gesamten Ausgaben des Landes, lag 2022 bereits das dritte Jahr in Folge über 100 Mrd. €. Es belief sich auf rd. 108,3 Mrd. €.

2022 war nach 2020 und 2021 das dritte Jahr, in dem in den Begründungen für die verabschiedeten Haushaltsgesetze<sup>8</sup> wegen der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt wurden. Und wie schon in 2020 und 2021<sup>9</sup>, haben auch in 2022 die „Corona-Effekte“ wesentlich zu dem hohen Haushaltsvolumen beigetragen.<sup>10</sup>

Aufgrund der übereinstimmenden Höhe von Einnahmen und Ausgaben sind die Haushalte 2020 bis 2022 ausgeglichen. Dies gilt aber nur rein formal. Strukturell betrachtet sind die Haushalte unausgeglichen: Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben konnte in diesen Jahren nur durch Nettoneuverschuldungen gelingen, d. h. durch die Aufnahme neuer Kredite. Die Nettoneuverschuldung 2020 bis 2022 beläuft sich auf rd. 19,9 Mrd. €. Ursache hierfür sind die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm.

Der Schuldenstand des Landes erreichte durch diese Nettoneuverschuldungen Ende 2022 einen neuen Rekordwert von fast 164 Mrd. €.

Von 2020 bis 2022 befanden sich im jeweiligen Jahres-Endbestand des NRW-Rettungsschirms zunehmend mehr Landesmittel. Während sich diese Ende 2020 noch auf rd. 3,0 Mrd. € beliefen, erreichten sie 2021 schon rd. 5,4 Mrd. €. Ende 2022 lag der Endbestand an Landesmitteln schließlich bei rd. 7,3 Mrd. €: Mit diesem Endbestand lagen im NRW-Rettungsschirm erhebliche kreditfinanzierte Mittel, für die es offensichtlich keinen zeitnahen Bedarf gab (siehe im Einzelnen Ausführungen unter 7.1.2 sowie 8.1.1).

Der Bestand der allgemeinen Rücklage verringerte sich von 2020 bis 2022 zwar. Entgegen der ständigen Empfehlung des LRH<sup>11</sup> wurde sie bis Ende 2022 jedoch nicht vollständig aufgelöst: Ausgehend von einem Anfangsbestand 2020 von rd. 2,0 Mrd. €, hatte sie sich mit noch rd. 1,1 Mrd. € nur nahezu halbiert (siehe hierzu weitere Ausführungen unter 7.1.1).<sup>12</sup>

8 Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drucksache (Drs.) 17/8881, S. 12 f., Entwurf Haushaltsgesetz 2021, Drs. 17/11100, S. 33 f., Entwurf Haushaltsgesetz 2022, Drs. 17/14700, S. 34; Fundstellen der beschlossenen Gesetze: GV. NRW. 2020 S. 189 und S. 1.262, 2021 S. 1.477.

9 Siehe hierzu ausführliche Darstellung im Jahresbericht 2022, S. 41 ff., S. 50 ff., S. 63 ff.

10 Insbesondere Einnahmen: Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm (rd. 4,1 Mrd. €), Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm (rd. 5,8 Mrd. €), vereinnahmte Bundesmittel für Corona-Maßnahmen (rd. 5,9 Mrd. €) und Ausgaben: Zuweisungen der Kredite an den NRW-Rettungsschirm (rd. 4,1 Mrd. €), Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes (rd. 4,4 Mrd. €) und des Bundes (rd. 7,0 Mrd. €).

11 Jahresbericht 2020, S. 72, Stellungnahme 17/3148, IV., S. 5 f., und VIII. S. 14; Jahresbericht 2021, Teil A, S. 34 f., S. 52 und S. 88 f.; Stellungnahme 17/4337, Nr. 7, S. 10 f.; Beratungsbericht des LRH zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags (HFA) mit der Corona-Pandemie (Vorlage 17/6705, Kurzfassung, S. 13 f. bzw. Hauptband, S. 14 ff.); Jahresbericht 2022, S. 48 f., S. 71 und S. 83, Stellungnahme 18/13, Nr. 2, S. 4; Stellungnahme 18/144, S. 7 f.

12 Es erfolgten folgende Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage: 2020 rd. 611,9 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 00) als allgemeine Deckungsmittel für den Haushaltsausgleich; 2021 rd. 160,0 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 10) und 2022 rd. 192,0 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 10). Die in 2021 und 2022 entnommenen Beträge waren für Stützungsmaßnahmen bei der Portigon AG vorgesehen.

Für das laufende Haushaltsjahr 2023 zeigen die vorstehenden Eckwerte, dass der Haushaltsplan ein Haushaltsvolumen von rd. 94,7 Mrd. € und keine Nettoneuverschuldung vorsieht.

Auf Folgendes ist jedoch hinzuweisen:

- Mit den geplanten rd. 94,7 Mrd. € wird das „Vor-Corona-Niveau“ des Haushaltsvolumens 2019 (rd. 78,4 Mrd. €) noch deutlich um rd. 16,3 Mrd. € übertroffen. Das geplante Haushaltsvolumen bleibt damit – auch unterhalb der „100-Milliarden-Marke“ – auf einem sehr hohen Niveau.
- Im Haushaltsgesetz 2023 ist eine Kreditermächtigung für die Zwecke des Sondervermögens von bis zu 5 Mrd. € vorgesehen. Der Haushaltsplan 2023 weist in den Kapiteln 022 „Krisenbewältigungsmaßnahmen“ jedoch nur Leertitel auf.<sup>13</sup> Damit umfasst das geplante Haushaltsvolumen weder Einnahmen im Zusammenhang mit dem errichteten Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (insbesondere keine Einnahmen aus Krediten für Zwecke des Sondervermögens), noch die entsprechenden Ausgaben (insbesondere für Krisenbewältigungsmaßnahmen). Es kann sich daher noch entsprechend erhöhen (weitere Ausführungen zu diesem Sondervermögen finden sich unter 8.2).

---

13 A 4.3 Haushaltstechnische Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Finanzministeriums vom 20.08.2001 – IA 1 – 0027 – 5, MBl. NRW. 2001 S. 1158: Leertitel sind Titel mit einer Zweckbestimmung und ohne Ansatz. Zum Sondervermögen „Krisenbewältigung“ siehe Beitrag 8.2.



## 4 Einnahmen: Steuereinnahmen 2022 bei neuem Höchstwert – prognostizierte Steigerungen bis 2027 geringer als bisherige Planung



In 2022 erreichten die Steuereinnahmen einen neuen Höchstwert von rund 74,1 Milliarden €. Ihr Vor-Corona-Niveau 2019 wurde damit um rund 12,1 Milliarden € übertroffen.

Das Ministerium der Finanzen geht nach den Ergebnissen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023 davon aus, dass die Steuereinnahmen 2024 bis 2027 um insgesamt rund 2,2 Milliarden € hinter seinen bisherigen Planungen zurückbleiben. Aus diesen Prognosen folgen enger begrenzte finanzielle Spielräume für das Land.

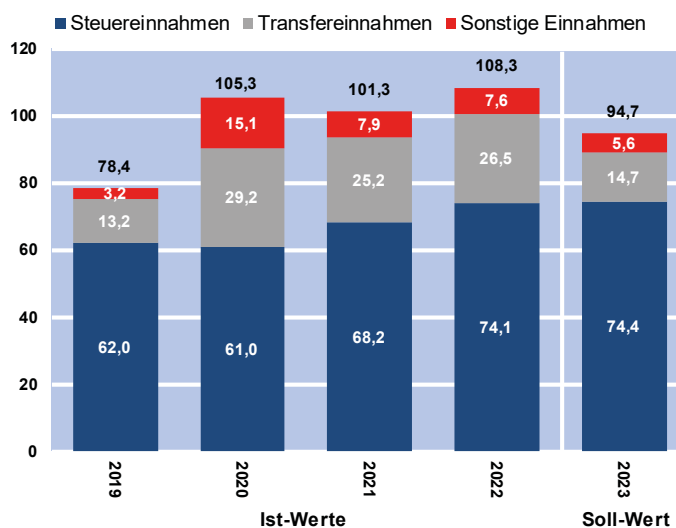
### 4.1 Wichtigste Einnahmequelle: Steuern

Die Einnahmen des Landes setzen sich zusammen aus:

- Steuereinnahmen<sup>14</sup>,
- Transfereinnahmen<sup>15</sup> und
- sonstigen Einnahmen<sup>16</sup>.

Sie haben sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

**Abbildung 1**  
Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



- 14 Diese umfassen die Einnahmen aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern (z. B. Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer und veranlagte Einkommensteuer) sowie aus Landessteuern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer).
- 15 Diese umfassen insbesondere Einnahmen aus Zuweisungen vom Bund (z. B. für Corona-Maßnahmen und für Beteiligungen an Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) und aus Zuweisungen von Sondervermögen (z. B. vom NRW-Rettungsschirm).
- 16 Diese umfassen insbesondere Einnahmen aus Schuldenaufnahmen sowie Verwaltungseinnahmen (z. B. Gebühren).

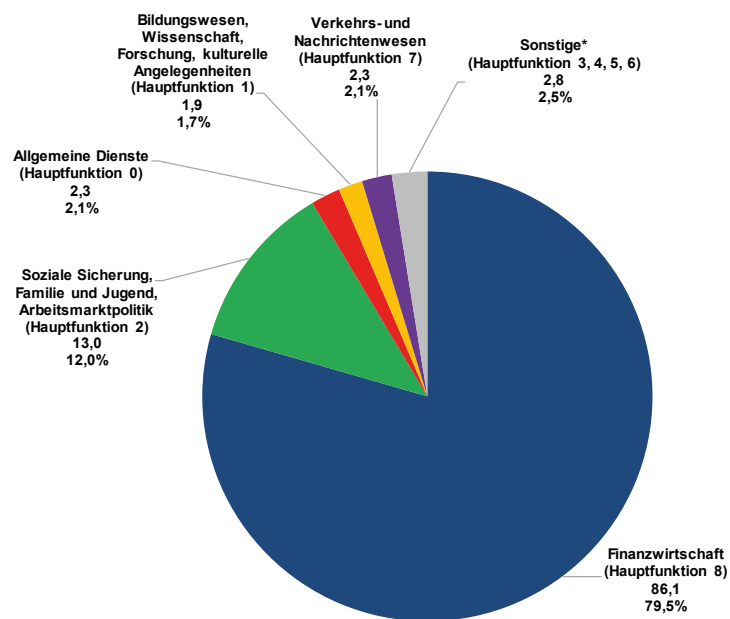
2022 erreichten die Einnahmen mit rd. 108,3 Mrd. € einen neuen Höchststand.

Die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landes sind die Steuereinnahmen. Sie lagen 2022 bei rd. 74,1 Mrd. € und sind damit gegenüber 2021 um rd. 5,9 Mrd. € gestiegen. 2022 stellten die Steuereinnahmen rd. 68,4 % der gesamten Einnahmen dar.

Dies zeigt auch die Einnahmenverteilung 2022 auf die haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebiete<sup>17</sup>:

### Abbildung 2

**Einnahmen 2022 (rd. 108,3 Mrd. €) 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.

Fast 80 % der Einnahmen des Landes (rd. 86,1 Mrd. €) entfielen auf das Aufgabengebiet „**Finanzwirtschaft**“. Hier sind insbesondere die Einnahmen aus „Steuern und Finanzaufwendungen“ (rd. 76,6 Mrd. €), Zuweisungen an den Landeshaushalt aus Sondervermögen (rd. 4,5 Mrd. €) sowie aus Krediteinnahmen (rd. 4,2 Mrd. €) erfasst. Weitere rd. 12,0 % der Einnahmen des Landes (rd. 13,0 Mrd. €) entfielen auf das Aufgabengebiet „**Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik**“. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Zuweisungen des Bundes.<sup>18</sup>

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

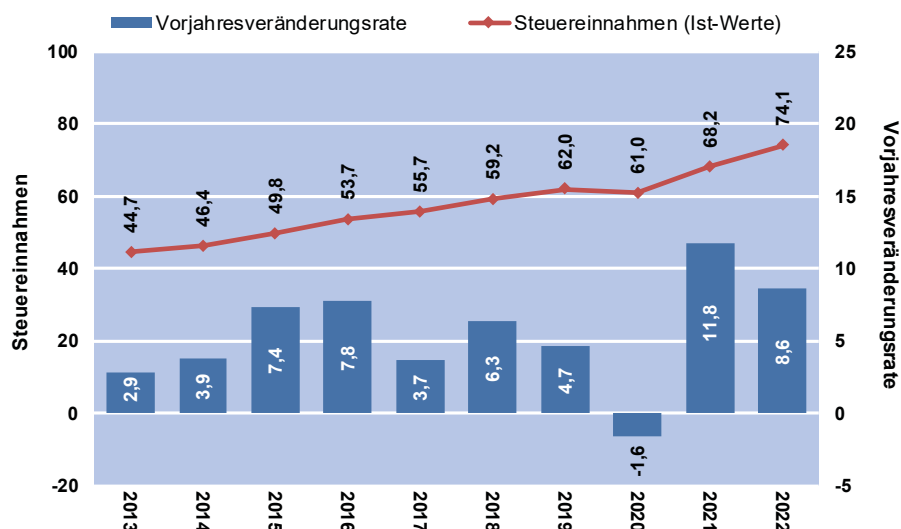
18 Die finanziell bedeutsamsten Zuweisungen des Bundes erfolgten für „die Bewältigung aller direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise“, die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II sowie an den Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII.

## 4.2 Entwicklungen bei den Steuereinnahmen: Steigerungen geringer als erwartet

Von 2013 bis 2022 sind die Steuereinnahmen nahezu durchgängig angestiegen:

Abbildung 3

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



Im letzten Vor-Corona-Jahr 2019 lagen die Steuereinnahmen bei rd. 62,0 Mrd. € und sind nur in 2020, dem ersten Corona-Jahr, auf rd. 61,0 Mrd. € zurückgegangen. Dieser Rückgang wurde jedoch im zweiten Corona-Jahr 2021 mit Steuereinnahmen von rd. 68,2 Mrd. € mehr als aufgeholt.

2022 erreichten die Steuereinnahmen schließlich rd. 74,1 Mrd. €. Sie übertrafen damit ihr Vor-Corona-Niveau 2019 um rd. 12,1 Mrd. €.

Die Steuereinnahmen sind somit während der drei Corona-Jahre 2020 bis 2022 insgesamt um rd. 19,5 %<sup>19</sup> angestiegen. Dies bestätigt die schon im Jahresbericht 2022 getroffene Einschätzung, dass eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe wie die Corona-Pandemie nicht zwangsläufig ein „Einnahmeproblem“ erzeugt.<sup>20</sup>

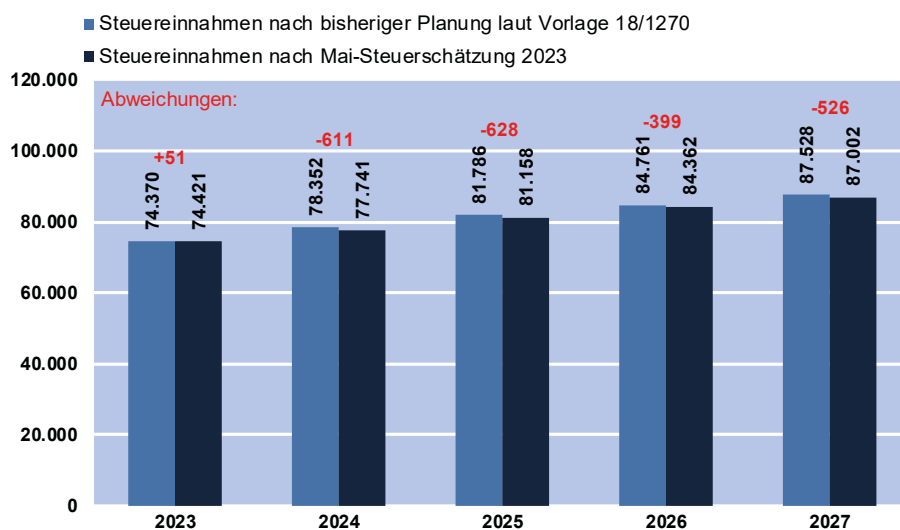
Nach den Ergebnissen der für das Land regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023<sup>21</sup> sollen die Steuereinnahmen in 2024 bis 2027 geringer steigen als bisher vom FM erwartet:

19 (Anstieg der Steuereinnahmen von 2019 bis 2022 um rd. 12,1 Mrd. € / Ausgangswert 62,0 Mrd. €) x 100 = Steigerungsrate von rd. 19,5 %.

20 Jahresbericht 2022, S. 47 zur Einnahmeentwicklung der Jahre 2019 bis 2021. Die außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe wirken sich vielmehr in den Bereichen Ausgaben (siehe Beitrag 5) und Schulden (siehe Beitrag 7) und den damit verbundenen Belastungen künftiger Haushalte aus.

21 Vorlage 18/1270.

Abbildung 4

Gegenüberstellung erwarteter Steuereinnahmen (in Mio. €, gerundet)<sup>22</sup>

Während für 2023 Steuermehreinnahmen von rd. 51 Mio. € erwartet werden, liegen die Steuereinnahmen von 2024 bis 2027 um insgesamt rd. 2,2 Mrd. € unter den bisherigen Planwerten.

Das Land muss sich demzufolge auf geringere Steigerungen bei den Steuereinnahmen einstellen. Hieraus folgen enger begrenzte finanzielle Spielräume.



## 5 Ausgaben: Seit Jahren steigendes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar – Aufgaben- und Ausgabenkritik ausstehend



*Die Ausgaben erreichten 2022 einen neuen Höchstwert von rund 108,3 Milliarden €. Sie steigerten sich gegenüber 2021 um etwa 7,0 Milliarden €.*

*Künftig sind weitere Steigerungen bei den Ausgaben für Personal und Zinsen absehbar.*

*Zusätzliche Ausgaben werden zudem für die verpflichtende Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite anfallen.*

*Angesichts dessen ist eine Aufgaben- und Ausgabenkritik sowie eine daraus folgende Prioritätensetzung bei den Ausgaben unumgänglich und unaufschiebbar.*

*Um nachhaltig auf das Ausgabevolumen wirken zu können, müssen dabei die konsumtiven Transferausgaben – knapp 50 % der geplanten Ausgaben 2023 – einbezogen werden.*

Die Ausgaben des Landes setzen sich zusammen aus:

- konsumtiven Transferausgaben<sup>23</sup>,
- Personalausgaben,
- Zinsausgaben,
- Investitionsausgaben und
- sonstigen Ausgaben<sup>24</sup>.

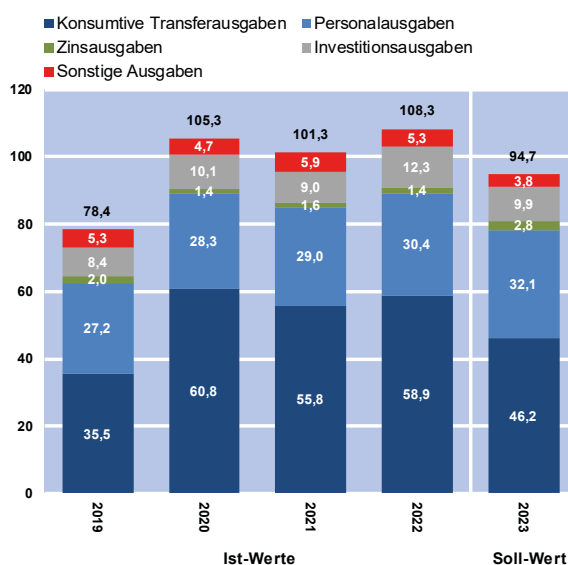
Sie haben sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

---

23 Diese umfassen insbesondere allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände), sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern) und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (z. B. Zuschüsse für private Gymnasien, Hochschulen, private Förderschulen, Landesbetriebe und Förderprogramme).

24 Diese umfassen insbesondere sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. Mieten und Pachten, Verbrauchsmittel, Ausgaben für die Haltung von Fahrzeugen oder Ausgaben für die Betreuung von Bewohnerinnen und Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen des Landes).

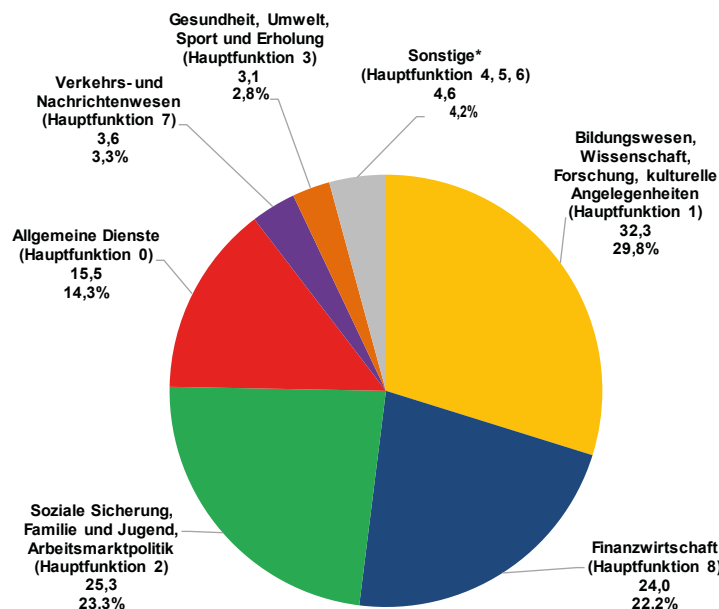
**Abbildung 5**  
**Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)**



Ebenso wie die Einnahmen liegen auch die Ausgaben seit 2020 über 100 Mrd. €.

Mit dem 2022 erreichten Höchstwert von rd. 108,3 Mrd. € steigerten sie sich gegenüber 2021 um etwa 7,0 Mrd. €. Sie verteilen sich wie folgt auf die haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebiete:

**Abbildung 6**  
**Ausgaben 2022 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.

Rund 90 % der Ausgaben 2022 wurden in vier Aufgabengebieten geleistet:

- Knapp 30 % (rd. 32,3 Mrd. €) im Aufgabengebiet **„Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten“**: Der größte Ausgabenanteil (rd. 21,6 Mrd. €) wurde dabei im Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ geleistet.
- Weitere rd. 23,3 % (rd. 25,3 Mrd. €) im Aufgabengebiet **„Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“**: Der größte Anteil (rd. 11,5 Mrd. €) entfiel auf den Bereich der sonstigen sozialen Angelegenheiten<sup>25</sup> und umfasste auch Leistungen nach dem SGB IX. Ein weiterer Anteil von rd. 4,6 Mrd. € entfiel auf Ausgaben für die Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII.
- Etwa 22,2 % (rd. 24 Mrd. €) im Aufgabengebiet **„Finanzwirtschaft“**: Neben den Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm (rd. 6,4 Mrd. €) wurden hier insbesondere auch die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände von rd. 14,8 Mrd. €<sup>26</sup> und Zinsausgaben von rd. 1,4 Mrd. € erfasst.
- Knapp 14,3 % (rd. 15,5 Mrd. €) im Aufgabengebiet **„Allgemeine Dienste“**: Dabei handelte es sich insbesondere um rd. 5,4 Mrd. € für Öffentliche Sicherheit und Ordnung (davon rd. 3,8 Mrd. € für die Polizei) und rd. 4,7 Mrd. € für Rechtsschutz (davon rd. 2,9 Mrd. € für Gerichte und Staatsanwaltschaften).

Auch wenn die für 2023 geplanten Ausgaben mit rd. 94,7 Mrd. € wieder unter 100 Mrd. € liegen: Im Vergleich zu ihrem Vor-Corona-Niveau 2019 (rd. 78,4 Mrd. €) sind sie erheblich gestiegen (siehe nachstehende Ausführungen zu 5.1). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Haushaltsplan 2023 für die im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ stehenden Ausgaben keine konkreten Ansätze, sondern nur Leertitel enthält (siehe hierzu einleitende Ausführungen unter 3 und Ausführung zu dem Sondervermögen unter 8.2).

## 5.1 Ausgaben stetig steigend – Aufgaben- und Ausgabenkritik ausstehend

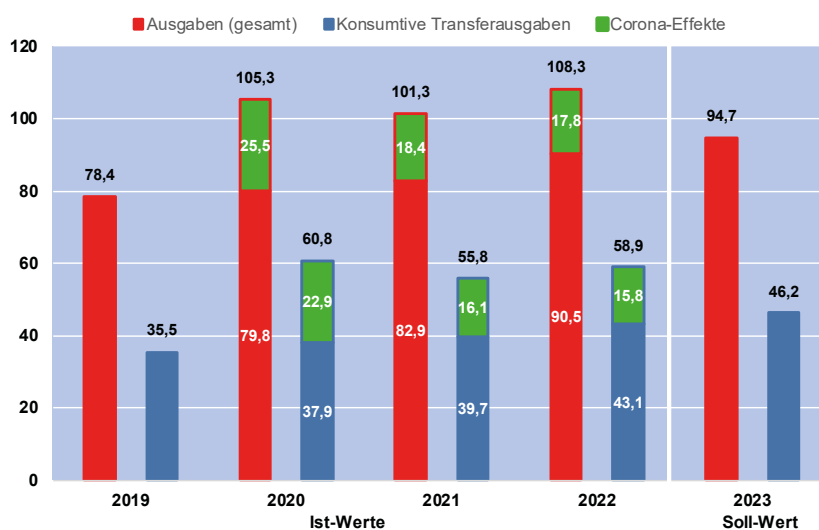
Das Ausgabenniveau steigt schon seit Jahren stetig an. Dies gilt auch, wenn für 2020 bis 2022 die „Corona-Effekte“ herausgerechnet werden:

25 Oberfunktion 29. In dieser Oberfunktion ist vor allem die Funktion 292 „Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen“ enthalten, die Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes und des Landes (Titelgruppen 88 und 89 in allen Einzelplänen außer den Einzelplänen 1, 5, 7 und 20) von rd. 10,4 Mrd. € umfasst.

26 Darunter rd. 13,3 Mrd. € aus dem Steuerverbund nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2022 (GFG 2022): Die Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten nach § 1 Abs. 3 GFG 2022 einen Anteil am Steueraufkommen des Landes. Insoweit stellt das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden gemäß § 2 Abs. 1 GFG 2022 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.

**Abbildung 7**

**Entwicklung der gesamten Ausgaben und der konsumtiven Transferausgaben mit und ohne Corona-Effekte<sup>27</sup> (in Mrd. €, gerundet)**



Die gesamten Ausgaben sind seit 2019 von rd. 78,4 Mrd. € auf geplante rd. 94,7 Mrd. € in 2023 gestiegen. Das ist ein Anstieg von rd. 16,3 Mrd. € und damit rd. 20,8 % in vier Jahren.

Die konsumtiven Transferausgaben sollen 2023 (rd. 46,2 Mrd. €) im Vergleich zu 2019 (rd. 35,5 Mrd. €) um fast 11 Mrd. € steigen.<sup>28</sup> Ihr Anteil an den gesamten Ausgaben würde sich damit von rd. 45,3 % in 2019 auf rd. 48,8 % in 2023 erhöhen.

Damit sind fast 50 % der insgesamt in 2023 geplanten Ausgaben konsumtive Transferausgaben.

Schon seit Jahren fordert der LRH, dem stetig steigenden Ausgabeniveau durch eine Aufgaben- und Ausgabenkritik und daraus abgeleitete konkrete Prioritätensetzungen entgegenzuwirken: Konsolidierungsanstrengungen hatte der LRH schon vor 2020 gefordert, vor allem, um den schon damals hohen Schuldenstand zu reduzieren.<sup>29</sup>

27 Bei der Einordnung von Einnahmen und Ausgaben als Corona-Effekte folgte der LRH schon für 2020 und 2021 nicht vollumfänglich der vom FM vorgenommenen Abgrenzung (hierzu siehe Ausführungen im Jahresbericht 2022, S. 33). Entgegen der Darstellung des FM im Bericht über den Kassenabschluss 2022 (Vorlage 18/1286) sind folgende (weitere) Corona-Effekte eingetreten: Einnahmen und die Zuführung von Bundesmitteln für das Programm „Aufholen nach Corona“ zum NRW-Rettungsschirm (rd. 185,5 Mio. €) sowie die Zuführung von Rückflüssen dieses Programms zum NRW-Rettungsschirm (rd. 0,2 Mio. €), Ende 2022 vorgenommene Zuführung von Haushaltsverbesserungen zum NRW-Rettungsschirm (rd. 2,0 Mrd. €), nicht berücksichtigte Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen (rd. 45,9 Mio. €).

28 Steigerungen im aktuellen Haushaltsplan gegenüber den Ist-Werten 2019 haben sich insbesondere ergeben bei Ausgaben für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden (+ rd. 1,9 Mrd. €) sowie den Ausgaben für die Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern um rd. 0,9 Mrd. € und bei Ausgaben, an denen sich der Bund beteiligt (z. B. + rd. 1,4 Mrd. € bei Leistungen für Unterkunft und Heizung, + rd. 1,0 Mrd. € beim Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz sowie + rd. 0,5 Mrd. € bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

29 Jahresbericht 2018, S. 105 ff., insbesondere S. 109; Jahresbericht 2019, S. 109; Jahresbericht 2020, S. 57 unter Verweis auf Stellungnahme 17/1977, S. 15.

Von 2020 bis 2022 zielte seine Forderung darauf ab, mögliche Einsparpotenziale auszumachen, um die Notlagenkreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm so gering wie möglich zu halten. Außerdem sollten Spielräume für eine substanzielle Reduzierung des weiter angestiegenen Schuldenstandes generiert werden. So sollte die Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit des Landeshaushalts gestärkt werden.<sup>30</sup>

Von 2020 bis 2022 hat die Landesregierung jedoch immer wieder erklärt, dass in außergewöhnlichen Notsituationen Einsparungen nicht zweckmäßig oder nicht erforderlich seien. Einsparungen auf der Ausgabenseite würden die Nachfrage des Landes reduzieren und die Wirtschaft zusätzlich schwächen.<sup>31</sup> Im Zusammenhang mit der Errichtung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ wurde darauf verwiesen, dass eine Umpriorisierung von bestehenden Ausgaben im Landeshaushalt angesichts der weiterhin notwendigen Maßnahmen zur Abmilderung der Folgen des russischen Angriffskriegs, der gesetzlich erforderlichen Leistungen und der hohen, kurzfristig nicht variierbaren Personalausgaben nicht möglich sei.<sup>32</sup>

Die vorstehende Abbildung 7 zeigt demzufolge auch, dass sich das – um „Corona-Effekte“ bereinigte – Ausgabenniveau in 2020 bis 2022 weiter erhöht hat: Es lag 2020 bei rd. 79,8 Mrd. € und 2022 bei rd. 90,5 Mrd. €. Eine weitere Erhöhung ist für 2023 mit geplanten Ausgaben von rd. 94,7 Mrd. € vorgesehen.

In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN“ haben die Regierungsparteien zur „Generationenverantwortung: Finanzen und Haushalt“ erklärt<sup>33</sup>, dass zur Einhaltung der Regelungen der Schuldenbremse eine strikte Ausgabendisziplin und eine entschlossene Priorisierung erforderlich seien. Alle bestehenden und zusätzlichen finanzwirksamen Ausgaben stünden „unter Haushaltsvorbehalt“. Priorität hätten Ausgaben für die Zukunftsfähigkeit des Landes, wozu u. a. Infrastruktur, Bildung, sozialer Zusammenhalt und Sicherheit, Klimaschutz und Klimafolgenanpassung gehörten. Es werde eine strukturierte und dauerhafte Aufgabenkritik durchgeführt. Alle Programme würden auf ihre Zukunftsfähigkeit dahingehend untersucht, ob sie wirksam, bürokratiearm und effizient seien und ob sie zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen. Der erforderliche Prozess werde so gestaltet, dass die Ergebnisse bis Mitte des Jahres 2024 vorliegen würden und erste Erkenntnisse bei der Aufstellung des Haushalts 2025 Berücksichtigung fänden.

Der LRH drängt auch weiterhin darauf, eine Aufgaben- und Ausgabenkritik durchzuführen und hieraus Prioritäten bei den Ausgaben abzuleiten. Dies ist angesichts des erreichten hohen Ausgabenniveaus und der enger begrenzten finanziellen Spielräume in den kommenden Jahren (siehe Beitrag 4) unumgänglich und unaufschiebbar.

Die Verteilung der Ausgaben auf die Aufgabenbereiche (Abbildung 6) zeigt: 90 % der Ausgaben 2022 wurden in vier großen Aufgabenbereichen geleistet. Die Aufgaben-

30 Zuletzt: Jahresbericht 2020, S. 21 und 57, Stellungnahme 17/3148, III., S. 3 ff., Jahresbericht 2021, Teil A, S. 51 und S. 89, Stellungnahme 17/4270, S. 2 f., Stellungnahme 17/4337, S. 2 f., Jahresbericht 2022, S. 85, Stellungnahme 18/144, S. 6 ff.

31 Drs. 17/8882, S. 5, Drs. 17/11100, S. 35 f., Drs. 17/14700, S. 36 f., Drs. 18/1500, Schreiben des FM vom 08.11.2022, Anlage 2, S. 5, Drs. 18/1950, Schreiben des FM vom 02.12.2022, Anlage 2, Begründung, S. 3 f., Drs. 18/1951, S. 1 f.

32 Drs. 18/1951, S. 2.

33 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022 - 2027, S. 137 ([https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag\\_cdu-grune.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf)).

und Ausgabenkritik sollte sich daher nicht auf Einzelbereiche beschränken, sondern muss flächendeckend durchgeführt werden. Das bedeutet: Alle Aufgaben und Ausgaben sind auf den Prüfstand zu stellen. Um mit einer Aufgaben- und Ausgabenkritik eine nachhaltige Wirkung erzielen zu können, müssen vor allem die konsumtiven Transferausgaben in den Blick genommen werden, die nahezu 50 % der geplanten Ausgaben 2023 ausmachen. Eine Einschränkung auf den Bereich von „Programmen“, wie sie im Koalitionsvertrag vorgenommen wurde, erscheint nicht weitgehend genug.

Die erforderliche Prioritätensetzung bedeutet, zu entscheiden, welche zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Ziele nicht oder nicht mehr im bisherigen Umfang weiterverfolgt werden sollen: Sollte für die Aufgabenwahrnehmung keine durch das Land unabänderliche Verpflichtung bestehen, ist zu entscheiden, ob die Aufgabe weiter wahrgenommen werden soll. Schließlich stellt sich in jedem Fall die Frage, ob die für die Aufgabe bisher eingeplanten Ausgaben in dem Umfang weiter erforderlich sind. Der LRH zeigt in seinen Feststellungen aus dem Bereich der Landesregierung (Teil B seiner Jahresberichte) immer wieder Beispiele für Bereiche, in denen Ausgaben eingespart und Aufgaben effizienter wahrgenommen werden können.

Eine solche Aufgaben- und Ausgabenkritik ist überfällig: Der LRH hält fest, dass bislang keine sichtbaren Anstrengungen unternommen wurden, das stetig steigende Ausgabenniveau durch eine gezielte Prioritätensetzung dauerhaft abzusenken. Zuletzt wurden im Haushaltsplan 2023 zwar Globale Minderausgaben von rd. 1,8 Mrd. € veranschlagt.<sup>34</sup> Veranschlagte Globale Minderausgaben sind jedoch letztlich (nur) globale Einsparvorgaben. Konkrete Einsparmaßnahmen werden damit nicht vorgegeben. Die geforderte Prioritätensetzung, die auf eine nachhaltige Absenkung des Ausgabenniveaus abzielt, findet über die Veranschlagung Globaler Minderausgaben gerade nicht statt.

Zudem ist im Haushaltsplan 2023 die nach der herrschenden Meinung in der Literatur für die Veranschlagung geltende Höchstgrenze für Globale Minderausgaben fast vollständig ausgeschöpft worden: Diese Höchstgrenze liegt bei 2 % des Haushaltsvolumens.<sup>35</sup> Die im Haushaltsplan 2023 vorgesehenen Globalen Minderausgaben von rd. 1,8 Mrd. € haben einen Anteil von rd. 1,9 % am Haushaltsvolumen 2023 (rd. 94,7 Mrd. €).

Die Planung, erste Erkenntnisse aus der im Koalitionsvertrag angekündigten strukturierten Aufgabenkritik bei der Aufstellung des Haushalts 2025 berücksichtigen zu wollen, hält der LRH zeitlich für wenig ambitioniert. Die ersten Schritte sollten – auch angesichts engerer finanzieller Spielräume (siehe Ausführungen im Beitrag 4) und absehbarer künftiger Mehrausgaben (siehe Ausführungen zu 5.2) – schon im nächsten Haushalt 2024 erkennbar sein.

34 Haushaltsplan 2023, Gruppierungsübersicht, Obergruppen 462, 549 und 972.

35 Siehe Jahresbericht 2019, S. 292 m. w. N.

## 5.2 Weitere Ausgabensteigerungen absehbar

Die angemahnte Prioritätensetzung ist auch deswegen erforderlich, weil absehbar ist, dass finanzielle Spielräume benötigt werden. Folgende drei Bereiche werden zukünftig nämlich zur weiteren Steigerung von Ausgaben beitragen:

- Personal,
- Zinsen und
- Tilgungen für den NRW-Rettungsschirm und das Sondervermögen „Krisenbewältigung“.

### 5.2.1 Personalausgaben

Personalausgaben entstehen vor allem durch Zahlungen für aktive Bedienstete und die Erbringung von Versorgungsleistungen. Sie steigen seit Jahren an und haben sich von 2019 bis 2023 wie folgt entwickelt:

*Table 5*

**Personalausgaben (in Mrd. €, gerundet)**

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Soll 2022	Ist 2022	Ist - Soll 2022	Soll 2023
<b>Personalausgaben</b>	<b>27,2</b>	<b>28,3</b>	<b>29,0</b>	<b>30,7</b>	<b>30,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>32,1</b>
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,7	4,3	2,4	6,0	4,8		5,5
<b>Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete</b>	<b>17,2</b>	<b>17,9</b>	<b>18,4</b>	<b>19,0</b>	<b>19,5</b>	<b>0,6</b>	<b>19,4</b>
<i>davon Bezüge und Nebenleistungen</i>	<i>16,6</i>	<i>17,2</i>	<i>17,7</i>	<i>18,2</i>	<i>18,8</i>	<i>0,5</i>	<i>18,7</i>
<i>davon Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfänger/innen und dgl.</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>
<b>Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)</b>	<b>9,7</b>	<b>10,1</b>	<b>10,3</b>	<b>10,8</b>	<b>10,6</b>	<b>-0,2</b>	<b>11,1</b>
<i>davon Versorgungsbezüge und dgl.</i>	<i>8,1</i>	<i>8,4</i>	<i>8,6</i>	<i>8,8</i>	<i>8,8</i>	<i>-0,1</i>	<i>9,1</i>
<i>davon Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen und dgl.</i>	<i>1,6</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,0</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,2</i>	<i>1,9</i>
<b>Weitere Personalausgaben</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,6</b>
<i>darunter Globale Mehrausgaben für Personalausgaben</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>1,5</i>
<i>darunter Globale Minderausgaben für Personalausgaben</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,2</i>

Die für 2023 eingeplanten Personalausgaben von rd. 32,1 Mrd. € übersteigen die für 2022 eingeplanten (rd. 30,7 Mrd. €) um rd. 1,3 Mrd. €. Im Vergleich zu den tatsächlich 2022 geleisteten Personalausgaben (rd. 30,4 Mrd. €) ergibt sich sogar eine Steigerung von rd. 1,7 Mrd. €.

In den kommenden Jahren ist aus den folgenden Gründen mit Steigerungen im Bereich der Personalausgaben zu rechnen:

- Personal(nach)besetzungen aufgrund einer hohen Anzahl unbesetzter Personalstellen,
- Besoldungserhöhungen sowie
- steigende Versorgungsausgaben.

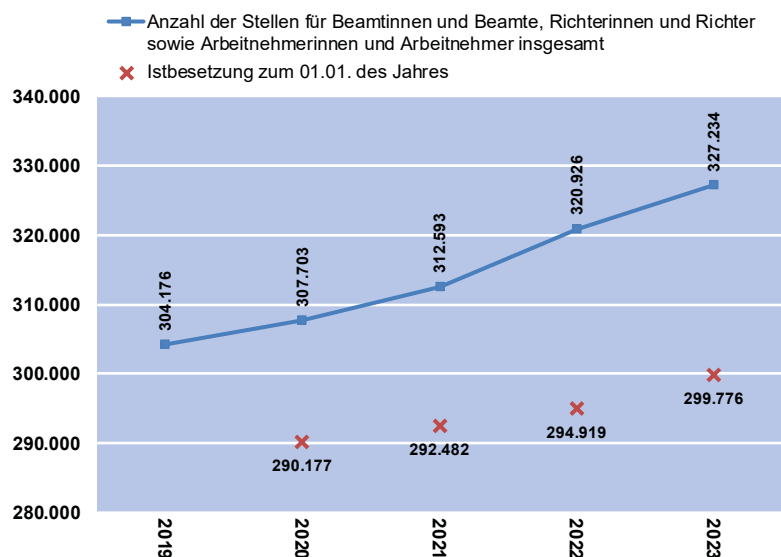
Die hohe Anzahl unbesetzter Personalstellen hatte der LRH in den letzten Jahren mehrfach als Ursache dafür ausgemacht, dass die Höhe der tatsächlich geleisteten Personalausgaben durchgängig unter den Ansätzen in den Haushaltsplanungen lag.<sup>36</sup> Er hatte insbesondere gefordert, den Erfahrungswerten bei der Besetzung von Personalstellen im Rahmen der Veranschlagung Rechnung zu tragen.<sup>37</sup>

2022 wurden die eingeplanten Personalausgaben von rd. 30,7 Mrd. € wiederum nicht erreicht: Tatsächlich wurden nur Personalausgaben von rd. 30,4 Mrd. € geleistet. Allerdings wurden die für 2022 eingeplanten Personalausgaben mit dem Nachtragshaushalt 2022 um rd. 243 Mio. € herabgesetzt, obwohl gleichzeitig 1.521 neue Stellen ausgebracht wurden.<sup>38</sup> Der LRH sieht hierin einen ersten Schritt hin zu der von ihm geforderten realitätsnäheren Veranschlagung.<sup>39</sup>

Zu einer solchen realitätsnäheren Veranschlagung gehört jedoch auch, den erreichten Besetzungsquoten der zurückliegenden Jahre Rechnung zu tragen. Nach wie vor nimmt die Anzahl der offenen Personalstellen nämlich zu. Die nicht besetzten Personalstellen führt das FM insbesondere auf die geringe Anzahl an Bewerberinnen und Bewerbern im Verwaltungspersonal- und Fachpersonalbereich und einen hohen Konkurrenzdruck bei den Arbeitsbedingungen (Bezahlung, Arbeitszeiten, Arbeitsdruck) zurück. In einigen Bereichen seien zudem auch vorzeitige, altersbedingte Abgänge zu verzeichnen. Deren Anzahl und Zeitpunkte seien nur bedingt vorhersehbar und daher im Rahmen von Anwärterausbildungen nur bedingt planbar. Auch fehle es in einigen Bereichen bisher noch an ausreichenden Studienplätzen.<sup>40</sup>

#### Abbildung 8

**Entwicklung des Stellensolls von 2019 bis 2023 sowie Ist-Besetzung zum 01.01. der Jahre von 2020 bis 2023<sup>41</sup>**



36 Jahresbericht 2020, S. 33; Stellungnahme 18/13, S. 4 ff.; Jahresbericht 2022, S. 58 f.

37 Jahresbericht 2020, S. 33; Stellungnahme 18/13, S. 5; Jahresbericht 2022, S. 59 f.

38 Mit dem Nachtragshaushaltsplan 2022 wurden die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) von rd. 30.988,5 Mio. € um rd. 243,4 Mio. € auf rd. 30.745,1 Mio. € reduziert. Siehe Gruppierungsübersichten Haushaltsplan 2022 und Nachtragshaushaltsplan 2022. Drs. 18/900, Schreiben vom FM vom 20.09.2022, S. 5 ff.

39 So schon in Stellungnahme 18/13, S. 5.

40 Siehe insgesamt Vorlage 18/798, S. 2 - 7.

41 Ist-Besetzung nach Vorlagen 17/3030, 17/4678 und 17/6405 sowie 18/798.



Von den im Haushalt 2022 ausgebrachten 320.926 Personalstellen waren zum 01.01.2023 insgesamt 21.150 unbesetzt. Hinzu kommt, dass der Haushaltsplan 2023 eine Steigerung des Stellensolls um insgesamt 6.308 Personalstellen vorsieht. In 2023 besteht damit – vom Stand 01.01.2023 aus betrachtet – die rein theoretische Möglichkeit, mehr als 27.000 offene Stellen zu besetzen. Selbst wenn 2023 die Stellenbesetzungsquote 2022 von rd. 93,4 %<sup>42</sup> nur fortgeführt würde, würde dies zu einer Besetzung von fast 5.900 weiteren Stellen<sup>43</sup> führen.

Dies und selbstverständlich auch eine darüber hinausgehende Verbesserung der Stellenbesetzungsquote wird weitere Steigerungen bei den Personalausgaben für aktive Bedienstete in den Folgejahren hervorrufen.

Daneben ist mit Personalausgabensteigerungen aufgrund von allgemeinen Besoldungserhöhungen zu rechnen. Ausgabensteigerungen sind beispielsweise auch aufgrund der Anpassungen der Lehrkräftebesoldung konkret absehbar.<sup>44</sup>

Auch bei den Versorgungsleistungen ist mittelfristig mit weiteren Ausgabensteigerungen zu rechnen:

Nach den Angaben des FM waren 2020 insgesamt 218.600 Personen versorgungsberechtigt. Bis 2028 soll die Anzahl der Versorgungsberechtigten auf 234.500 Personen steigen.<sup>45</sup> Dies entspricht einer Zunahme von rd. 7,3 %.

Grundsätzlich soll das Sondervermögen „Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ zur Vorsorge für die Versorgungsausgaben dienen.<sup>46</sup> Dazu werden dem Sondervermögen ab 2018 jährlich 200 Mio. € aus dem Landeshaushalt zugeführt.<sup>47</sup> Der LRH hatte allerdings bereits im Rahmen der Planungen zur Errichtung des Pensionsfonds darauf hingewiesen, dass die jährlichen Zuführungen von 200 Mio. € schon nicht ausreichen, um 70 % der Versorgungsausgaben für nur einen Teil der künftigen Versorgungsberechtigten abzusichern.<sup>48</sup> Die Zuführungen wurden seit 2018 nicht erhöht. Schon seit 2018 fordert der LRH ein Konzept zur Bewältigung der Versorgungslasten, das auch die Zuführungen an den Pensionsfonds und die Entnahmen aus diesem Sondervermögen miteinbezieht. Ein solches Konzept sollte die Fragen beantworten, bis wann bzw. bis zu welchem Bestand der Pensionsfonds befüllt

42 Ist-Besetzung 2023 von 299.776 / Stellensoll 2022 von 320.926 x 100 = rd. 93,4 %.

43 6.308 neue Stellen x 93,4 % = rd. 5.892 Stellen.

44 Ausweislich des Entwurfs zum „Gesetz zur Anpassung der Lehrkräftebesoldung sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften“ (Drs. 18/2277, S. 3) führen die Anpassungen der Lehrkräftebesoldung zu Haushaltsauswirkungen für die Besoldung einschließlich der Versorgung von rd. 13 Mio. € in 2022 und rd. 109 Mio. € in 2023. Ab 2024 belaufen sich die Haushaltsauswirkungen auf rd. 188 Mio. € in 2024, rd. 270 Mio. € in 2025 und rd. 344 Mio. € in 2026. Ab 2027 belaufen sich die Haushaltsauswirkungen für die Besoldung einschließlich der Versorgung auf jährlich rd. 385 Mio. €.

45 Drs. 18/3984, S. 3.

46 §§ 2, 3 Abs. 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen (SGV. NRW. 20323).

47 § 5 Abs. 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen.

48 Stellungnahme 16/3258, S. 6: Der Pensionsfonds entstand durch eine Zusammenführung der in 1999 gebildeten sog. Versorgungsrücklage und des in 2005 errichteten Versorgungsfonds. Letzterer sollte dazu dienen, 70% der Versorgungsausgaben für die ab 2006 neu eingestellten Besoldungsberechtigten abzudecken (Vorlage 16/1215, Vorlage an den HFA, S. 2). Die Versorgungsrücklage war hingegen nicht auf einen bestimmten Kreis von Versorgungsberechtigten zugeschnitten, sondern diente der Sicherung der Versorgungsausgaben ab dem Jahr 2018 (siehe hierzu Jahresbericht 2012, S. 36).

werden soll.<sup>49</sup> Darüber hinaus sollte es die Grundlage für die ausstehende gesetzliche Regelung zu Beginn, Höhe und Dauer der Ablieferung des Sondervermögens sein.<sup>50</sup>

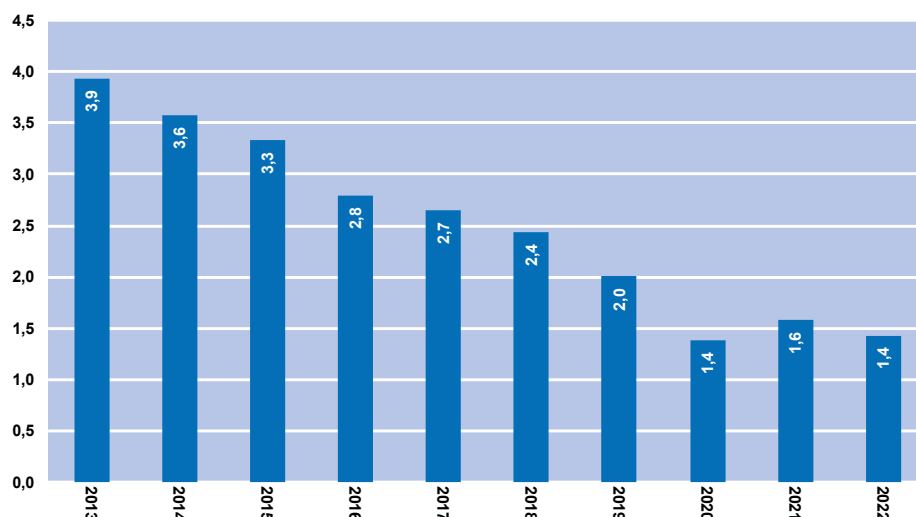
Das zeigt: Im Bereich der Versorgungsausgaben wird die unzureichende Vorsorge absehbar zu Mehrbelastungen in künftigen Haushalten führen. Nach wie vor werden zu wenig Mittel zur Finanzierung der heute erworbenen Versorgungsansprüche zurückgelegt.<sup>51</sup> Die Höhe der Mehrausgaben lässt sich ohne eine Berechnung der Versorgungslasten auf Basis aktueller Annahmen nicht exakt ermitteln. Ein Konzept, das aus einem festgeschriebenen Ziel die dafür erforderlichen Zuführungen zum Pensionsfonds ableitet, steht nach wie vor aus.

## 5.2.2 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben sind im Zeitraum von 2013 (rd. 3,9 Mrd. €) bis 2020 (rd. 1,4 Mrd. €) kontinuierlich gesunken. Sie blieben auch 2021 mit rd. 1,6 Mrd. € und 2022 mit rd. 1,4 Mrd. € auf einem sehr niedrigen Niveau:

Abbildung 9

Entwicklung der Zinsausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Eine Ursache für das auch 2022 weiterhin niedrige Niveau der Zinsausgaben sind nach Aussage des FM die Agio-Einnahmen<sup>52</sup> des Landes, bedingt durch das niedrige Zinsumfeld zu Beginn des Jahres.<sup>53</sup>

49 Siehe hierzu insgesamt schon: Jahresbericht 2018, S. 66; Jahresbericht 2019, S. 69; Jahresbericht 2021, Teil A, S. 60.

50 Eine solche gesetzliche Regelung ist nach § 7 Abs. 2 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen vorgesehen.

51 So schon Stellungnahme 16/3028, S. 8, zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2016.

52 Agio ist ein „Aufgeld“ oder „Aufschlag“ und fällt an, wenn das Land am Kapitalmarkt Geld aufnehmen (eine Anleihe platzieren) will und bereit ist, einen höheren Zinssatz zu leisten, als am Markt üblich ist. Beim Land entsteht Agio vor allem bei Aufstockung festverzinslicher Anleihen, deren Nominalzins über dem aktuellen Marktzins liegt. Das Land zahlt höhere Zinsen über die Laufzeit und erhält dafür einen Aufschlag von den Investorinnen und Investoren.

53 Finanzplanung 2022 bis 2026 (Vorlage 18/342, S. 15).

Ein 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). Das niedrige Zinsausgabenniveau der letzten drei Jahre führt mithin dazu, dass künftige Haushalte durch die mit den Agios verbundenen höheren Zinszahlungen stärker belastet werden.<sup>54</sup>

Von 2019 bis 2022 traten bei den Zinsausgaben die folgenden Agio-Effekte (rot umrandet) ein:

**Tabelle 6**  
**Zinsausgaben (in Mio. €, gerundet)**

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022
<b>Zinsausgaben</b>	<b>2.002,3</b>	<b>1.383,9</b>	<b>1.576,2</b>	<b>1.432,3</b>
darunter Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse	0,2	0,2	0,1	0,1
darunter Zinsausgaben für Geldmarktgeschäfte	24,1	44,8	79,3	87,3
darunter Zinsen für Kreditmarktmittel	2.319,1	2.264,9	2.177,9	2.124,6
darunter Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schuldscheindarlehen, Courtage und Provision bei Kurspflegegeschäften etc.	-341,1	-919,9	-682,3	-759,1
darunter Zinsen für Kreditmarktmittel zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise	-	-6,0	1,2	-20,7

Wegen des steigenden Zinsniveaus wird für die kommenden Jahre mit erheblichen Mehrausgaben für Zinsen zu rechnen sein. Das FM geht in seiner Finanzplanung 2022 bis 2026 davon aus, dass sich die Zinsausgaben bis 2026 auf 3,5 Mrd. € erhöhen werden. Dieser Anstieg der Zinsausgaben sei durch den Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung des Schuldenportfolios begründet. Sie steige in 2022 von 1,4 % auf 1,9 % in 2026.<sup>55</sup> Ferner führt das FM aus, dass bis 2026 aufgrund der Zinsentwicklung keine Agio-Einnahmen berücksichtigt würden.<sup>56</sup>

Im Ergebnis stellen die vom FM für 2026 erwarteten 3,5 Mrd. € eine Steigerung der Zinsausgaben um mehr als 140 % gegenüber 2022 (rd. 1,4 Mrd. €) dar. Damit wäre nahezu das Ausgabenniveau für Zinsen von 2014 wieder erreicht.

### 5.2.3 Tilgungsausgaben für den NRW-Rettungsschirm und das Sondervermögen „Krisenbewältigung“

Weitere Mehrausgaben sind absehbar für die erforderliche Tilgung der für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite: Zwar wurde der in den Haushaltsgesetzen 2020 bis 2022 vorgesehene Höchstbetrag der entsprechenden Kreditermächtigung von 25,0 Mrd. € nicht gänzlich ausgeschöpft. Bis Ende 2022 wurden aber erhebliche

54 Siehe hierzu ausführlich Jahresbericht 2022, S. 61 ff.

55 Finanzplanung 2022 bis 2026 (Vorlage 18/342), S. 15.

56 Finanzplanung 2022 bis 2026 (Vorlage 18/342), S. 15.

Kredite für den NRW-Rettungsschirm von rd. 20,0 Mrd. € aufgenommen. Diese Kredite sind nach § 18b Satz 2 LHO zu tilgen. Für die Tilgung sind 50 Jahre vorgesehen, die in 2020 begonnen haben.<sup>57</sup> Der vorgesehene Tilgungszeitraum läuft damit bis 2069.<sup>58</sup>

Im April 2023 wurden rd. 1,6 Mrd. €<sup>59</sup> getilgt. Die bekannten Planungen des FM für 2024 laufen auf voraussichtlich weitere Tilgungen von rd. 3,2 Mrd. € hinaus.<sup>60</sup> Nach diesen Planungen ergibt sich ab 2025 ein in den bis 2069 verbleibenden 45 Jahren zu tilgendes Rest-Kreditvolumen von rd. 15,2 Mrd. €.

Unter der Annahme einer linearen Verteilung der Tilgungen ergäbe sich von 2025 bis 2069 eine jährliche Tilgung von rd. 338 Mio. €. Schon nach dieser Modellrechnung entstehen also erhebliche Mehrausgaben, die über Jahrzehnte aus dem Landeshaushalt finanziert werden müssen. Für die ersten beiden Jahre der verbleibenden 45 Jahre, 2025 und 2026, werden bisher – nach der Finanzplanung 2022 bis 2026 aus Oktober 2022 – Haushaltsüberschüsse von 500 Mio. € erwartet, die zur Tilgung eingesetzt werden sollen.<sup>61</sup>

Der LRH hält es im Interesse einer zügigen Rückführung der Kredite für geboten, diese Tilgungsraten beizubehalten und den Tilgungszeitraum entsprechend zu verkürzen. Eingehende Ausführungen hierzu finden sich unter 8.1.2.

Und auch aufgenommene Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ werden zu tilgen sein. Vorgesehen ist hier ein Tilgungszeitraum von 25 Jahren, der in 2024 beginnt<sup>62</sup> und damit 2048 endet. Sollte die im Haushaltsgesetz 2023 enthaltene Kreditermächtigung von bis zu 5 Mrd. € ausgeschöpft werden, sind bei linearer Verteilung der Tilgungen von 2024 bis 2048 jährlich weitere 200 Mio. € für Tilgungsausgaben aufzubringen. Eingehende Ausführungen zu diesem Sondervermögen finden sich unter 8.2.

57 § 2 Abs. 1 Satz 4 Haushaltsgesetz 2020 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, GV. NRW. 2020 S. 189, § 2 Abs. 1 Satz 3 Haushaltsgesetze 2021 und 2022, § 2 Abs. 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2023.

58 2020 ist Jahr 1 und somit 2069 das Jahr 50 des Tilgungszeitraums.

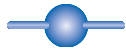
59 Vorlage 18/724, S. 5 f. Ausweislich des Informationssystems Landeshaushalt (ILH) wurde die Tilgung geleistet.

60 Vorlage 18/724, S. 2 (3 Mrd. €), Vorlage 18/342, S. 3 und 14 (0,2 Mrd. €).

61 Vorlage 18/342, S. 3 und 14.

62 § 2 Abs. 1 Satz 3 Haushaltsgesetz 2023. Die Tilgung der aufgenommenen Kreditmittel erfolgt danach konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren und beginnt mit dem Jahr 2024.

## 6 Vermögen: Nachweis unvollständig – vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten nutzen



*Der Vermögensnachweis des Landes ist unvollständig. Ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage wird damit nicht gezeigt.*

*Insbesondere durch eine Verwendung der im System EPOS.NRW vorhandenen Daten könnte der Vermögensnachweis kurzfristig aussagekräftiger gestaltet werden. Diese Möglichkeiten sollten genutzt werden.*

Das Land erstellt jährlich einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“, der der Haushaltsrechnung als Anlage VI beigelegt wird. Dieser Vermögensnachweis umfasst die Übersicht der Staatsschulden nach dem Stand am Ende des Haushaltsjahres (Anlage VI a) und den Nachweis des Grundvermögens (Anlage VI b) sowie der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c). Die für die Erstellung der Anlagen VI b und VI c erforderlichen Daten werden auf der Grundlage von Runderlassen des FM<sup>63</sup> durch die Ressorts gemeldet.

Der Begriff „Vermögen“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der in diversen Rechtsgebieten verwendet und je nach Gesetzeszweck unterschiedlich ausgelegt wird. Haushaltsrechtlich werden unter das Vermögen grundsätzlich alle Sach- und Geldwerte, einschließlich der Rechte und Forderungen gefasst.<sup>64</sup> Damit impliziert der Begriff „Vermögensnachweis“, dass hierin das gesamte Vermögen ausgewiesen ist.

Ausweislich der „Vermögensnachweise gemäß § 86 LHO“ für 2020 und 2021 stellte sich das Vermögen des Landes wie folgt dar:

63 Für Anlage VI b: Runderlass des FM vom 29.03.2010 – VV 1280-3-2-III A 5 „Datenpflege des Landesgrundbesitzverzeichnisses (LGV)“ (nunmehr ersetzt durch Runderlass des FM vom 02.05.2023 – H 1308-000003-IV B 8 „Aufstellung und Führung eines Landesgrundbesitzverzeichnisses für das Land Nordrhein-Westfalen“, SMBl. NRW. 640). Für Anlage VI c: Runderlass des FM vom 10.06.2003 – VV 4392-2-VI 4 „Nachweisung von Forderungen des Landes aus Darlehen, Restkaufgeldern und ähnlichen Rechtsgeschäften“.

64 Dittrich, N. (2022): § 73 BHO, Rn. 3, in: Bundeshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht (Hrsg. Dittrich, N.); Raack, W. (2022): § 73 BHO, Rn. 2 und 6, in: Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle (Hrsg. Scheller, K.); VV für die Buchführung und die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (§§ 73, 75, 76, 80 und 86 BHO), Abschnitt 2.1.1. Das FM fasst unter den Begriff des Vermögens neben dem im „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ erfassten Vermögen ausweislich seiner Darstellungen in Ziffer 2.5 der Finanzplanung 2022 - 2026 (Vorlage 18/342) folgende Bestandteile: Kapitalvermögen (bestehend aus Rücklagen und sonstigem Kapitalvermögen), Sondervermögen, Landesbetriebe und Unternehmensbeteiligungen.

Tabelle 7

**Vermögen des Landes gemäß „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ (in Mio. €, gerundet)<sup>65</sup>**

Anlage	Vermögen	2020	2021	Erläuterungen
VI b	Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	623,8	636,2	Anschaffungs-/Herstellungskosten oder auf einer Annahme beruhender gemeiner Wert nach Angaben des FM
VI c	+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	521,2	487,6	Nennwerte der Forderungen
	= <b>Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)</b>	<b>1.145,0</b>	<b>1.123,8</b>	

Schon mehrfach hatte der LRH darauf hingewiesen, dass die Darstellung des Vermögens im „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zulässt.<sup>66</sup>

Im Rahmen einer Anhörung nach § 103 LHO hatte das FM dem LRH im Frühjahr 2022 mitgeteilt, dass es beabsichtige, den Runderlass „Datenpflege des Landesgrundbesitzverzeichnisses (LGV)“ zu überarbeiten und das LGV künftig auf Basis der EPOS.NRW-Datenlage zu erstellen.

Unter diesen Gesichtspunkten hat der LRH in 2022 und 2023 den „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ zur Haushaltsrechnung 2020<sup>67</sup> (Vermögensnachweis 2020) auf Vollständigkeit des in ihm ausgewiesenen langfristigen Vermögens des Landes geprüft.<sup>68</sup> Er hat den Vermögensnachweis dazu mit der Datenlage aus dem flächendeckend eingesetzten System EPOS.NRW<sup>69</sup> abgeglichen.

Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH vom 15.03.2023 hat das FM mit Schreiben vom 15.05.2023 geantwortet. Hierauf hat der LRH mit einer Folgeentscheidung vom 07.06.2023 erwidert.

Der LRH hat insbesondere festgestellt, dass im Vermögensnachweis 2020 nur ein Bruchteil der Vermögenswerte des Landes abgebildet ist:

Im Nachweis des Grundvermögens (Anlage VI b) fehlen Grundstücke im Wert von rd. 92,8 Mio. €. Im Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechts-

65 Haushaltsrechnungen 2020 (Drs. 17/16089) und 2021 (Drs. 18/2300), jeweils Anlage VI.

66 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 63; Jahresbericht 2022, S. 30.

67 Die Prüfung des LRH erstreckte sich nicht auch auf das Haushaltsjahr 2021. Die Struktur des „Vermögensnachweises gemäß § 86 LHO“ ist allerdings unverändert geblieben. Damit sind die wesentlichen Feststellungen dem Grunde nach auch auf das Haushaltsjahr 2021 übertragbar.

68 Sog. Anlagevermögen. Ihm kommt als langfristiges Vermögen eine außerordentliche Bedeutung zu.

69 Mit EPOS.NRW („Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung - Neues Rechnungswesen“) hat das Land die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens eingeleitet. Es basiert im Gegensatz zur Kameralistik auf dem System der doppelten Buchführung. EPOS.NRW verlangt die Vollständigkeit dieser Buchführung, sodass grundsätzlich sämtliche Vermögensgegenstände erfasst werden müssen; vgl. Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze des Programms EPOS.NRW, Stand 01.05.2022, Nr. 4.2 Abs. 2.

geschäften (Anlage VI c) werden das Darlehen des Landes an die NRW.BANK von rd. 1,4 Mrd. € sowie andere Forderungen von rd. 145.000 € nicht ausgewiesen. Darüber hinaus deuten festgestellte wertmäßige Abweichungen zwischen der Anlage VI c und der Datenlage in EPOS.NRW darauf hin, dass nicht der gesamte Forderungsbestand des Landes nachgewiesen wird. Außerdem fehlen im Vermögensnachweis bestimmte Vermögensarten des Landes gänzlich, deren Wert sich per 31.12.2020 auf rd. 46,8 Mrd. € beläuft. Die nachfolgende Tabelle zeigt die fehlenden Vermögensarten und die dazugehörigen Werte<sup>70</sup>:

**Tabelle 8**

**Im Vermögensnachweis 2020 fehlende Vermögensarten (in Mrd. €, gerundet)**

Vermögensart	Wert per 31.12.2020
Sondervermögen und Rücklagen	18,9
Landesbetriebe / Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW	4,8
Unternehmensbeteiligungen	20,6
Weiteres Anlagevermögen*	2,6
<b>Summe</b>	<b>46,8</b>

\* Immaterielle Vermögensgegenstände, Infrastrukturvermögen, Naturgüter, Kulturgüter, technische Anlagen und Maschinen, andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau.

Der LRH hat übergreifend moniert, dass der Vermögensnachweis damit kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes zeigt. Er hat dem FM empfohlen, der Unvollständigkeit des Vermögensnachweises kurzfristig dadurch zu begegnen, dass das FM die Ressorts anweist, die für die Erstellung der Anlagen VI b und VI c der Haushaltsrechnung benötigten Daten aus EPOS.NRW abzuleiten.

Im November 2022 hatte der Finanzminister auf eine im HFA zur Weiterführung des Programms EPOS.NRW gestellte Frage ausgeführt, dass beabsichtigt sei, „bis zum Sommer einen Vorschlag für den HFA vorzubereiten, wie man die Dinge im Haushalt 2024 inhaltlich starten und Empfehlungen umsetzen kann“. Ein Konzept wurde „nach der Sommerpause“ 2023 in Aussicht gestellt.<sup>71</sup>

Der LRH hat dem FM unter Hinweis auf das von diesem avisierte Konzept (weitergehende) konzeptionelle Überlegungen zur Nutzbarkeit von doppelten Daten für den Vermögensnachweis empfohlen. Er hat deutlich gemacht, dass mit einem doppelten, konsolidierten Gesamtabchluss des Landes sogar auf einen aus verschiedenen Datenquellen stammenden Vermögensnachweis verzichtet werden könnte. Das Verwaltungshandeln könnte damit effizienter (§ 7 LHO) gestaltet werden. Auch diese Überlegungen sollten in die geplante Konzeption zu EPOS.NRW einfließen.

70 Teilweise werden Informationen über die fehlenden Vermögensarten an anderen Stellen außerhalb des „Vermögensnachweises gemäß § 86 LHO“ veröffentlicht. Die dort ausgewiesenen Werte wurden für die Zusammenstellung übernommen: Anlage II zur Haushaltsrechnung (Sondervermögen und Rücklagen), Anlage III zur Haushaltsrechnung (Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen, das Anlagevermögen wurde mit den langfristigen Verbindlichkeiten verrechnet) sowie Beteiligungsbericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Unternehmensbeteiligungen). Der Wert des „weiteren Anlagevermögens“ stammt aus den aufsummierten Buchwerten verschiedener Bilanzpositionen des Anlagevermögens der 59 Budgeteinheiten aus EPOS.NRW per 31.12.2020.

71 Ausschussprotokoll 18/60 vom 10.11.2022, S. 52 f.



Mit dem am 12.05.2023 veröffentlichten Runderlass des FM<sup>72</sup> wird nunmehr geregelt, dass der Nachweis über das Grundvermögen aufgrund der Datenlage in EPOS.NRW zu erstellen ist.

Ausweislich seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH vom 15.05.2023 sieht das FM seine Aufgabe auch darin, zu prüfen, inwieweit an anderer Stelle der Haushaltsrechnung<sup>73</sup> vorhandene Informationen in einer konsolidierten Darstellung zusammengeführt werden können. Das neue Grundbesitzverzeichnis sei als erster Schritt in Richtung eines erweiterten umfangreicheren Vermögensnachweises auf Basis von EPOS.NRW zu betrachten. Das FM werde sich damit befassen, wie dieser Weg sinnvoll weiter beschritten werden könne. Die weitergehenden Anregungen des LRH, die Datenbasis aus EPOS.NRW zu nutzen, würden im Rahmen einer Neukonzeption geprüft. Zudem werde es das im Vermögensnachweis fehlende Darlehen des Landes an die NRW.BANK von rd. 1,4 Mrd. € künftig im Vermögensnachweis ausweisen. Gleiches gelte für die fehlenden Forderungen von rd. 145.000 €, sofern diese zum nächsten Stichtag noch bestünden.

Der LRH begrüßt die bereits vorgenommenen Änderungen bei der Erstellung des Grundbesitzverzeichnisses und die Absicht des FM, die weitergehende Nutzbarkeit der Datenlage aus EPOS.NRW im Rahmen einer Neukonzeption zu prüfen. Er hat das FM gebeten, seine zeitlichen Vorstellungen zur Neukonzeption mitzuteilen.

- 
- 72 Runderlass des FM vom 02.05.2023 – H 1308-000003-IV B 8 „Aufstellung und Führung eines Landesgrundbesitzverzeichnisses für das Land Nordrhein-Westfalen“, SMBl. NRW. 640.
- 73 In den Übersichten zu den Einnahmen und Ausgaben, dem Bestand an Sondervermögen und Rücklagen und den Jahresabschlüssen bei Landesbetrieben.



## 7 Schulden – Rekordschuldenstand 2022 unnötig



*Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich von 2020 bis 2022 um rund 19,9 Milliarden €. Er erreichte 2022 einen neuen Rekordwert von rund 163,8 Milliarden €.*

*Dieser Rekordwert hätte nicht erreicht werden müssen: Dadurch, dass in der allgemeinen Rücklage Ende 2022 noch rund 1 Milliarde € vorhanden waren und zudem die 2022 für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite von rund 4,1 Milliarden € nicht erforderlich waren, ist der Schuldenstand des Landes 2022 um mehr als 5 Milliarden € unnötig zu hoch.*

*Im April 2023 wurden NRW-Rettungsschirm-Kredite von rund 1,6 Milliarden € getilgt. Dies ist als Teil-Rückführung der nicht erforderlichen NRW-Rettungsschirm-Kredite zu werten. Die Aufnahme der nicht erforderlichen Kredite ist jedoch schnellstmöglich vollständig zu korrigieren.*

*Ein Zuwarten auf Fälligkeiten von NRW-Rettungsschirm-Krediten ist hierfür nicht erforderlich. Denn der Veranlassungszusammenhang der Kreditaufnahmen von 4,1 Milliarden € war von vornherein nicht gegeben. Das Ministerium der Finanzen sollte daher prüfen, ob der verbleibende Teil von rund 2,5 Milliarden € unverzüglich zur weiteren Schuldentilgung eingesetzt werden kann.*

*Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie 2020 sieht als strategisches Ziel vor: „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“. Hierzu soll „die in 2018 eingeleitete Haushaltswende“ mit Finanzierungsüberschüssen fortgeführt und die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurückgeführt werden. Mittels der vom Landesrechnungshof geforderten Aufgaben- und Ausgabenkritik und der konsequenten Rückführung des Schuldenstandes könnte auf die Erreichung des genannten Nachhaltigkeitsziels hingewirkt werden.*

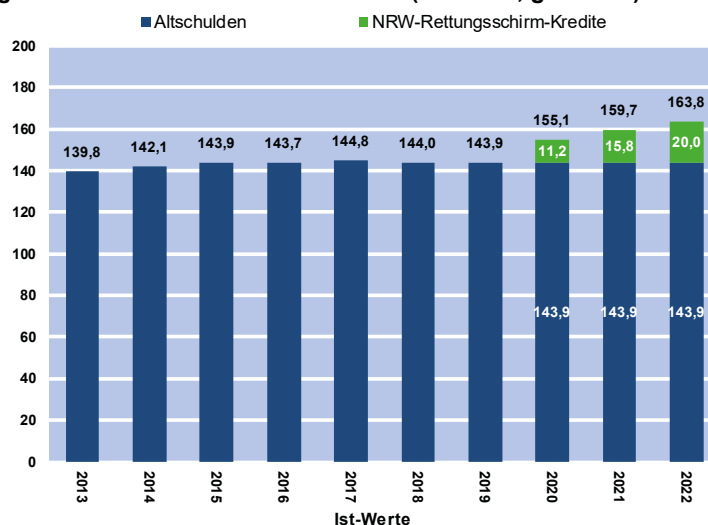
Der Schuldenstand des Landes belief sich schon Ende 2021 auf fast 160 Mrd. €. Ende 2022 erreichte er einen neuen Rekordwert von rd. 163,8 Mrd. €.

Zudem haftet das Land für die Schulden des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen aus Kreditaufnahmen. Diese konnten von rd. 4,8 Mrd. € am Jahresende 2021 auf rd. 4,4 Mrd. € am Jahresende 2022 verringert werden.

Der Schuldenstand des Landes nahm seit 2013 folgenden Verlauf:

Abbildung 10

## Entwicklung des Schuldenstandes des Landes (in Mrd. €, gerundet)



Schon bis Ende 2019 stieg der Schuldenstand des Landes auf rd. 143,9 Mrd. € an. Dies sind die sog. Altschulden des Landes. Es handelt sich um Kredite, die bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse am 01.01.2020 für das Land aufgenommen worden sind. Am aktuellen Schuldenstand von rd. 163,8 Mrd. € haben diese Altschulden einen Anteil von fast 88 %.

Eine Rückführung des Altschuldenstandes ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Fällig werdende Altschulden wurden bislang durch Aufnahme neuer Kredite umgeschuldet. 2022 betrug das Volumen der Umschuldungen bei den Kreditmarktschulden rd. 14,0 Mrd. €. Im Bereich der Altschulden wirkt sich damit das steigende Zinsniveau aus: Die Zinsausgaben sollen nach den Aussagen des FM von rd. 1,4 Mrd. € in 2022 bis auf rd. 3,5 Mrd. € in 2026 steigen (siehe 5.2.2). Angesichts ihres hohen Anteils am Schuldenstand des Landes führt an der substanziellen Rückführung auch von Altschulden kein Weg vorbei. Hierdurch sollten Handlungsspielräume für künftige Generationen erhalten werden.

## 7.1 Schuldenstand des Landes unnötig hoch

Nach dem bundesweiten Inkrafttreten der Schuldenbremse ist der Schuldenstand des Landes zwischen 2020 und 2022 um rd. 19,9 Mrd. € angestiegen. Dieser Zuwachs geht auf die für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite von rd. 20,0 Mrd. € zurück (siehe Ausführungen unter 3 und im Folgenden ausführlicher unter 8.1). Durch diese Kreditaufnahmen hat sich der Schuldenstand des Landes innerhalb von nur drei Jahren um fast 14 % erhöht.

Diese Erhöhung des Schuldenstandes war allerdings i. H. v. mehr als 5 Mrd. € unnötig:

### 7.1.1 Keine vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage

Rund 1,1 Mrd. € hätten noch 2022 aus der allgemeinen Rücklage statt über Kredite finanziert werden können: Die allgemeine Rücklage hatte Anfang 2020 einen

Bestand von rd. 2,0 Mrd. € und wurde in den „Corona-Jahren“ 2020 bis 2022 nur um insgesamt rd. 1,0 Mrd. € reduziert.<sup>74</sup> Auf eine vollständige Auflösung zur Verringerung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm wurde – entgegen den mehrfachen Empfehlungen des LRH<sup>75</sup> – fortlaufend verzichtet. Ende 2022, zum Ende der außergewöhnlichen Notsituation „Corona“, verblieb in der allgemeinen Rücklage ein Bestand von rd. 1,1 Mrd. €.<sup>76</sup>

### 7.1.2 Kreditaufnahmen 2022 nicht erforderlich – unverzügliche, vollständige Rückführung nötig

Zur Erhöhung des Schuldenstandes haben auch die im Oktober und November 2022 für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite von rd. 4,1 Mrd. € beigegeben.<sup>77</sup> Der LRH hatte diese Kreditaufnahmen als verfassungswidrig angesehen, weil sie wegen der damals noch im NRW-Rettungsschirm vorhandenen Mittel und der seinerzeitigen Prognose des FM zum erwarteten Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm nicht erforderlich waren (fehlender Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie).<sup>78</sup>

Zwar hatte der HFA dem FM auf insgesamt vier Vorlagen<sup>79</sup> von 2020 bis 2021 im Wege von globalen Ermächtigungen die Zustimmung zu Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm von 20 Mrd. € erteilt. Die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm sollten aber nach der Konzeption der Haushaltsgesetze und des NRW-Rettungsschirmgesetzes in Tranchen und in Abhängigkeit von der Gesamteinnahmesituation und den benötigten Ausgaben erfolgen.<sup>80</sup> Letztere Voraussetzung war bei den Kreditaufnahmen 2022 gerade nicht gegeben.

Ende April 2023 hat die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer „Münchener Erklärung“<sup>81</sup> erneut

74 Es erfolgten folgende Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage: 2020 rd. 611,9 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 00) als allgemeine Deckungsmittel für den Haushaltsausgleich; 2021 rd. 160,0 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 10) und 2022 rd. 192,0 Mio. € (Kapitel 20 020 Titel 359 10). Die in 2021 und 2022 entnommenen Beträge waren für Stützungsmaßnahmen bei der Portigon AG vorgesehen. Siehe auch Ausführungen im Beitrag 3.

75 Jahresbericht 2020, S. 72, Stellungnahme 17/3148, IV., S. 5 f., und VIII. S. 14; Jahresbericht 2021, Teil A, S. 34 f., S. 52 und S. 88 f.; Stellungnahme 17/4337, Nr. 7, S. 10 f.; Vorlage 17/6705, Kurzfassung, S. 13 f. bzw. Hauptband, S. 14 ff.; Jahresbericht 2022, S. 48 f., S. 71 und S. 83; Stellungnahme 18/13, Nr. 2, S. 4; Stellungnahme 18/144, S. 7 f.

76 Nach dem Haushaltsplan 2023 sollen der allgemeinen Rücklage Mittel von rd. 1,3 Mrd. € entnommen werden (Kapitel 20 020, Titel 359 00). Der Betrag der geplanten Entnahme ist somit höher, als es der Bestand der allgemeinen Rücklage Ende 2022 hergibt. So hatte die allgemeine Rücklage am Ende des Rechnungsjahres 2021 ausweislich der Anlage II zur Haushaltsrechnung zwar einen Bestand von rd. 1,3 Mrd. €. Im Haushaltsvollzug 2022 wurde ihr aber ein Betrag von rd. 0,2 Mrd. € für Stützungsmaßnahmen bei der Portigon AG entnommen (Kapitel 20 020 Titel 359 10), wodurch sich der Bestand auf rd. 1,1 Mrd. € verringerte.

77 500 Mio. € am 12.10.2022, 2.500 Mio. € am 20.10.2022, 1.000 Mio. € am 08.11.2022 und 145 Mio. € am 09.11.2022 (Vorlage 18/724, S. 6).

78 Stellungnahme 18/128, S. 5.

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

80 Drs. 17/8881, Schreiben des FM vom 22.03.2020, S. 2; Drs. 17/8882, S. 4.

81 Die „Münchener Erklärung“ kann auf der Internetseite des LRH abgerufen werden ([https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Medieninformation\\_Praesidentenkonferenz\\_Muenchner\\_Erklaerung.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Medieninformation_Praesidentenkonferenz_Muenchner_Erklaerung.pdf)).

gefordert, dass Notlagenkredite nach den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Regeln auf den zwingend zur Bekämpfung der Notlage notwendigen Umfang zu beschränken sind.<sup>82</sup> Auch dürfen sie nicht auf Vorrat aufgenommen und beispielsweise in Sondervermögen oder Rücklagen geparkt werden.

Das FM hat angekündigt, den verbleibenden Bestand des NRW-Rettungsschirms, der nicht mehr benötigt werde, zur „beschleunigten Tilgung“ von Krediten einzusetzen, die für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen wurden. Die verbleibenden Mittel sollten „bis zur Tilgung am Kapitalmarkt verzinslich angelegt werden“.<sup>83</sup> 2023 sollten Kredite von rd. 1,6 Mrd. € getilgt werden, die regulär zur Refinanzierung anstünden. 2024 würden weitere Kredite von rd. 3,0 Mrd. € fällig, die voraussichtlich aus dem Bestand des NRW-Rettungsschirms getilgt werden könnten. Soweit 2025 noch freie Mittel verblieben, sollten diese im Rahmen der Refinanzierung im gleichen Jahr fällig werdenden Kredite (4,0 Mrd. €) verwendet werden. Somit werde nicht nur bereits 2023 – und damit ein Jahr früher als ursprünglich geplant – mit der Tilgung der Kredite begonnen, sondern es sollten auch 2024 und voraussichtlich 2025 deutlich höhere Tilgungen erfolgen.<sup>84</sup>

Die 2022 aufgenommenen Kredite von rd. 4,1 Mrd. € waren nicht für Zwecke des NRW-Rettungsschirms erforderlich und haben den Schuldenstand des Landes daher von vornherein unberechtigt erhöht. Bei der von dem FM sog. „beschleunigten Tilgung“ von NRW-Rettungsschirm-Krediten handelt es sich insoweit tatsächlich um eine zeitlich gestreckte Rückführung von nicht erforderlichen Krediten.

Zwischenzeitlich wurden NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 1,6 Mrd. € – wie vom FM angekündigt – getilgt. Dies ist als Teil-Rückführung der nicht erforderlichen NRW-Rettungsschirm-Kredite zu werten. Damit verbleibt noch ein Rest-Betrag von rd. 2,5 Mrd. €, der ebenfalls unverzüglich zur Schuldentrückführung einzusetzen ist. Eine solche ist nach Ansicht des LRH nicht von Fälligkeiten der NRW-Rettungsschirm-Kredite abhängig. Der Schuldenstand sollte alsbald um weitere rd. 2,5 Mrd. € reduziert werden. Dem steht auch nicht die verzinsliche Anlage dieser Mittel am Kapitalmarkt entgegen. Letztlich werden dadurch Zinserträge mit Kreditmitteln generiert, die nicht hätten aufgenommen werden dürfen. Bei der geforderten Rückführung der NRW-Rettungsschirm-Kredite aus 2022 geht es jedoch nicht um Aspekte der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, sondern darum, die verfassungswidrig aufgenommenen Kredite schnellstmöglich zurückzuführen und den Schuldenstand des Landes entsprechend zu reduzieren. Das FM sollte prüfen, ob der Restbetrag z. B. alsbald zur Rückzahlung von fällig werdenden Altkrediten eingesetzt werden kann (siehe auch Ausführungen zu 8.1.1 und 8.1.2).

82 So schon „Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik“ vom 06.10.2021 ([https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Berliner\\_Erklaerung\\_fuer\\_eine\\_nachhaltige\\_Finanzpolitik.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Berliner_Erklaerung_fuer_eine_nachhaltige_Finanzpolitik.pdf)) und „Hildesheimer Erklärung 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](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Zusammenarbeit/Gemeinsame_Erklaerung_PK_Hildesheim_20200921.pdf)).

83 Vorlage 18/724, S. 2 und 7 f.; Vorlage 18/801, S. 2.

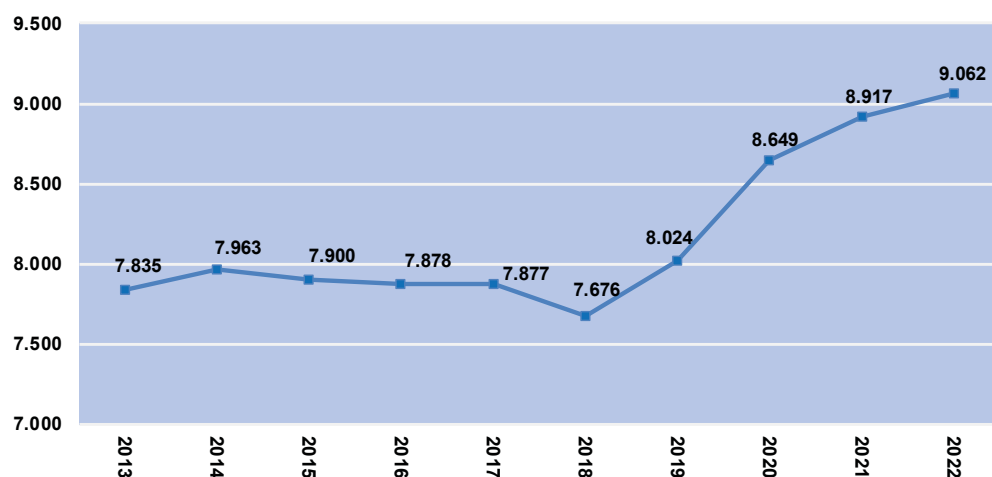
84 Vorlage 18/715, S. 2; Vorlage 18/724, S. 2 und 7 f.; Vorlage 18/801, S. 2. Die ursprüngliche Planung (Finanzplanung 2022 bis 2026, Vorlage 18/342, S. 14) sah ab dem Jahr 2024 eine „konjunkturgerechte Tilgung“ vor. In 2024 sollten 200 Mio. € und in 2025 und 2026 sollten 500 Mio. € bereitgestellt werden, um die für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite binnen 50 Jahren konjunkturgerecht zu tilgen.

## 7.2 Weiterhin hohe Pro-Kopf-Verschuldung

Ebenso wie der Schuldenstand des Landes ist die aus ihm abgeleitete Pro-Kopf-Verschuldung<sup>85</sup> seit dem Kalenderjahr 2019 erheblich angestiegen. Dies zeigt die nachstehende Abbildung:

Abbildung 11

Pro-Kopf-Verschuldung im Land (in €, gerundet)<sup>86</sup>



Anhand der Pro-Kopf-Verschuldung wird die Belastung des Einzelnen durch die Verschuldung des Landes gezeigt. Weil sich die Bevölkerungszahl im Jahresvergleich meist nicht stark verändert, sind jährliche Schwankungen meist schuldenbedingt.

Die enorme Erhöhung der Pro-Kopf-Verschuldung seit 2019 und der 2022 erreichte Wert von rd. 9.062 € verdeutlichen daher die belastende Wirkung für die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes, die von der Erhöhung des Schuldenstandes auf fast 164 Mrd. € Ende 2022 ausgeht.

Dieses Ergebnis relativiert sich auch nicht durch einen Ländervergleich. Schon seit vielen Jahren liegt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes deutlich über jener der meisten anderen Flächenländer.<sup>87</sup> Dies hat sich auch nicht in dem aktuellen Ländervergleich anhand der zuletzt mit Stand Ende 2021 abrufbaren Vergleichsdaten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister verändert. 2021 lag der Schuldenstand des Landes bei fast 160 Mrd. €. Die daraus folgende Pro-Kopf-Verschuldung stellt sich im Ländervergleich wie folgt dar:

85 Pro-Kopf-Verschuldung = Schuldenstand des Landes zum 31.12. eines Jahres / die Bevölkerungszahl zum 30.06. eines Jahres.

86 Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL): „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich jeweils am 31.12. und jeweils ohne Kassenkredite für Nordrhein-Westfalen; Schuldenstand Ende 2022 nach Mitteilung der Landesschuldenverwaltung; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen jeweils am 30.06. für Nordrhein-Westfalen. Eigene Berechnung. Der Kernhaushalt umfasst den Haushalt der Gebietskörperschaft Land, ohne dass seine ihm zurechenbaren Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Extrahaushalte) einbezogen werden.

87 Siehe Jahresbericht 2021, Teil A, S. 85 und Jahresbericht 2022, S. 79.

Abbildung 12

Pro-Kopf-Verschuldung der Länder 2021 (in €, gerundet)<sup>88</sup>

2021 lag die Pro-Kopf-Verschuldung im Land mit rd. 8.917 € um rd. 470 % höher als im Freistaat Bayern (rd. 1.562 €). Bei den Flächenländern war die Pro-Kopf-Verschuldung nur im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Schleswig-Holstein höher – das Land liegt demnach im Vergleich zu den 13 Flächenländern auf dem 10. Platz.

### 7.3 „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ als Nachhaltigkeitsindikatoren

In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN“ haben sich die Regierungsparteien zur NRW-Nachhaltigkeitsstrategie bekannt. Sie werde fortgeschrieben und ressortübergreifend umgesetzt.<sup>89</sup> Im Rahmen der Generationenverantwortung diene die Haushalts- und Finanzpolitik darüber hinaus dem nachhaltigen Umgang mit finanziellen Ressourcen und der Ermöglichung von Zukunftsinvestitionen.<sup>90</sup>

88 ZDL: „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich am 31.12.2021 jeweils ohne Kassenkredite; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen am 30.06.2021. Eigene Berechnung.

89 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027, S. 33 ([https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag\\_cdu-grune.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf)). Mit dem Antrag Drs. 18/4558 (S. 3) beantragen die regierungstragenden Fraktionen u. a., dass der Landtag die Landesregierung im Rahmen zur Verfügung stehender Haushaltsmittel beauftragt, die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie zeitnah fortzuschreiben.

90 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027, S. 137 ([https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag\\_cdu-grune.pdf](https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf)).

Die Landesregierung der 17. Wahlperiode hatte in ihrer im September 2020 verabschiedeten NRW-Nachhaltigkeitsstrategie die Sicherstellung tragfähiger öffentlicher Finanzen als besondere Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung für das Land erkannt: Eine langfristige solide Haushaltspolitik zur Bewältigung aller regelmäßigen Aufgaben des Landes ohne Schulden sei unerlässlich, um Generationengerechtigkeit zu schaffen und Handlungsspielräume für die Zukunft zu sichern. Sie sei auch Voraussetzung dafür, dass das Land in Krisenzeiten in der Lage ist, auf Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen im notwendigen Umfang zu reagieren.<sup>91</sup>

Aus den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen wurden in der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie bestimmte strategische Ziele für das Land (Postulate) abgeleitet und jeweils durch konkrete Ziele (sog. NRW-Beiträge) und Kennzahlen (sog. Indikatoren) präzisiert.<sup>92</sup> Eines der in der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie aufgeführten Postulate lautet „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“.<sup>93</sup> Die hierzu gebildeten NRW-Beiträge messen sich an der Entwicklung der beiden Indikatoren „Finanzierungssaldo“ und „Schuldenstandsquote“.<sup>94</sup>

Als Grundlage für die weitere Nachverfolgung der NRW-Beiträge und der Indikatoren steht der von IT.NRW im Auftrag der Landesregierung erstellte Bericht „Nachhaltigkeitsindikatoren Nordrhein-Westfalen“ vom Juli 2021 zur Verfügung.<sup>95</sup> Darin sind die Indikatoren „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ mit Werten bis 2019 dargestellt. Ein Bericht zur weiteren Nachverfolgung der Indikatoren steht aus.

Bei seiner Beurteilung der Entwicklung der „Schuldenstandsquote“ und des „Finanzierungssaldos“ als Haushaltskennziffern berücksichtigt der LRH auch deren Funktion als Nachhaltigkeitsindikatoren nach der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie:

### 7.3.1 Schuldenstandsquote

Die Schuldenstandsquote stellt den prozentualen Anteil des Schuldenstandes am nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes, also seiner Wirtschaftskraft, dar. Diese Haushaltskennziffer hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

---

91 Vorlage 17/3910, Anlage, S. 10 und 17.

92 Vorlage 17/3910, Anlage, S. 9 und 79 ff.

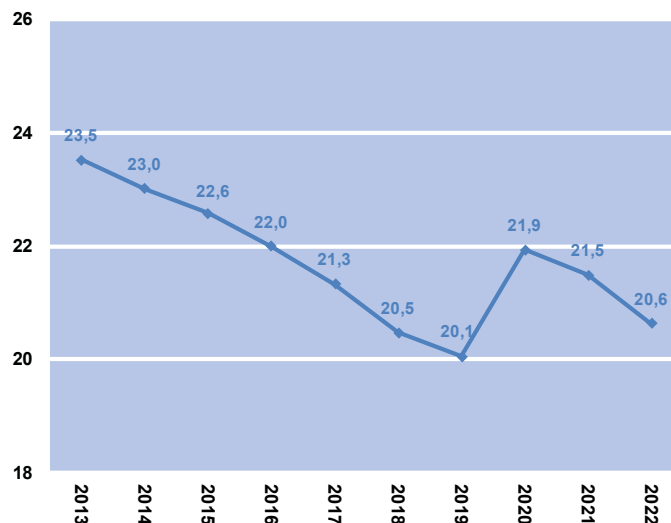
93 Vorlage 17/3910, Anlage, S. 42.

94 Vorlage 17/3910, Anlage, S. 81.

95 Abrufbar unter: [https://www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/sites/default/files/2022-07/NRW2030\\_Nachhaltigkeitsindikatorenbericht\\_2020\\_MUNV.pdf](https://www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/sites/default/files/2022-07/NRW2030_Nachhaltigkeitsindikatorenbericht_2020_MUNV.pdf).



Abbildung 13

Entwicklung der Schuldenstandsquote (in %, gerundet)<sup>96</sup>

Nach einem kontinuierlichen Rückgang bis auf rd. 20,1 % des nominalen BIP Ende 2019 stieg die Schuldenstandsquote an und lag 2020 bei rd. 21,9 %. Damit hatte die Quote fast wieder ihr Niveau von Ende 2016 erreicht.

Der anschließende Rückgang auf 2021 rd. 21,5 % und 2022 rd. 20,6 % ist nicht auf einen sinkenden Schuldenstand, sondern auf das stark gestiegene nominale BIP des Landes zurückzuführen.<sup>97</sup> Hierdurch wurde der Anstieg der Staatsschulden in diesem Zeitraum deutlich überkompensiert. 2022 liegt die Schuldenstandsquote mit rd. 20,6 % noch leicht über dem Vor-Corona-Niveau 2019 (rd. 20,1 %).

Gemäß der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie soll beim Indikator „Schuldenstandsquote“ der NRW-Beitrag darin liegen, diese im Rahmen einer Politik aus Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltigen Investitionen kontinuierlich

96 Eigene Berechnung: Gesamtverschuldung für 2013 bis 2021 nach den jeweiligen Haushaltsrechnungen, für 2022 nach dem Bericht über den Kassenabschluss 2022 (Vorlage 18/1286, Anlage 3). Das BIP NRW nach den Daten der „Statistische(n) Ämter des Bundes und der Länder“ <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen> (Bruttoinlandprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022, Reihe 1 Band 1, Berechnung August 2022/Februar 2023, Erscheinungsdatum März 2023, Tabellenblatt 1.1, Werte für Nordrhein-Westfalen). Hinweis: Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit früheren Jahresberichten verwendet der LRH den Schuldenstand des Kernhaushalts (Abbildung 10). Hingegen berücksichtigt IT.NRW in seinem im Auftrag der Landesregierung erstellten Bericht „Nachhaltigkeitsindikatoren Nordrhein-Westfalen“ beim Schuldenstand den Kernhaushalt und die Extrahaushalte. Aus diesem Grund sind die dort ausgewiesenen Werte höher.

97 Das nominale BIP des Landes stieg von 2020 bis 2022 um insgesamt 12,2 %. Das nominale BIP bewertet die produzierten Waren und Dienstleistungen zu jeweiligen Preisen. Dies bedeutet, dass es auch rein inflationsbedingt steigen kann. Das preisbereinigte BIP stieg im selben Zeitraum nur um 2,8 %. Daten: „Statistische Ämter des Bundes und der Länder“ <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen> (Bruttoinlandprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022, Reihe 1 Band 1, Berechnung August 2022/Februar 2023, Erscheinungsdatum März 2023, Tabellenblatt 1.1 und 6.1, Werte für Nordrhein-Westfalen). Eigene Berechnung.



zurückzuführen.<sup>98</sup> Eine Rückführung der Quote ist 2021 und 2022 gelungen. Angesichts dessen, dass das nominale BIP in aller Regel – auch durch Inflationseffekte – steigt, kommt der Schuldenstandsquote allein aber eine nur begrenzte Aussagekraft zu. Dies gilt auch für ihre von der Landesregierung definierte Funktion als Nachhaltigkeitsindikator. Denn an ihr allein lässt sich nicht ablesen, ob tatsächlich eine Politik aus Vorsorge und der nachhaltigen Investitionen betrieben und tatsächlich Schulden getilgt wurden.

### 7.3.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen<sup>99</sup> und den bereinigten Ausgaben<sup>100</sup>. Er zeigt auf, inwieweit im Ergebnis

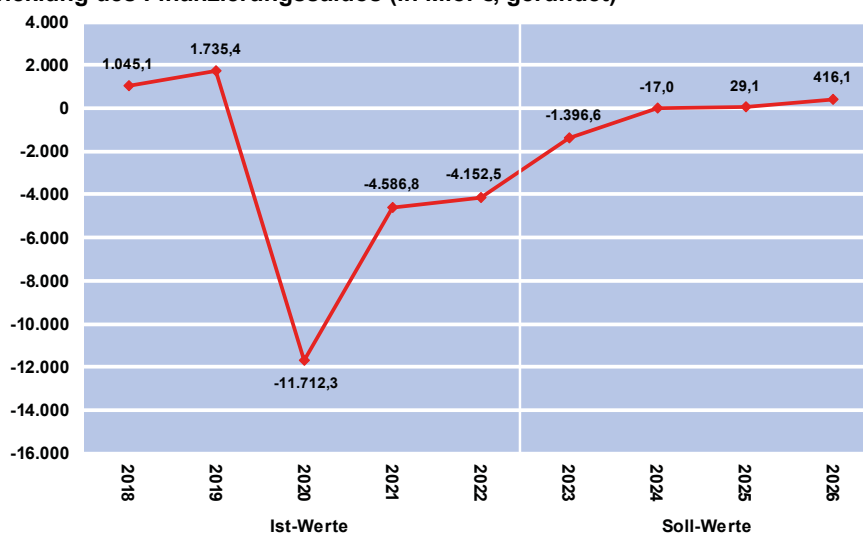
- der Haushalt durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (negativer Finanzierungssaldo = Finanzierungsdefizit) oder
- durch den Haushalt Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (positiver Finanzierungssaldo = Finanzierungsüberschuss).

Durch den Finanzierungssaldo lässt sich also erkennen, ob und inwieweit ein formal ausgeglichener Haushalt auch strukturell ausgeglichen ist.

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos von 2018 bis 2026 stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 14

Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)



98 Vorlage 17/3910, S. 81.

99 Bereinigte Einnahmen: Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, haushaltstechnischen Verrechnungen und Überschüssen aus Vorjahren.

100 Bereinigte Ausgaben: Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Tilgungen an den Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und Fehlbeträge aus Vorjahren.

Nach den Finanzierungsüberschüssen 2018 und 2019 entstanden in 2020 und 2021 erhebliche Finanzierungsdefizite von insgesamt rd. 16,3 Mrd. €. Wesentliche Ursache hierfür sind die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm. Auch 2022 entstand – entgegen der Planung eines leichten Finanzierungsüberschusses von rd. 59,4 Mio. €<sup>101</sup> – ein Finanzierungsdefizit von rd. 4,2 Mrd. €. Dieses geht insbesondere auf die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm (rd. 4,1 Mrd. €) zurück.<sup>102</sup> Somit ist nach 2020 und 2021 auch der Haushalt 2022 strukturell nicht ausgeglichen.

Nach dem Haushaltsplan 2023 und der geltenden Finanzplanung 2022 bis 2026 aus Oktober 2022<sup>103</sup> sollen die Finanzierungsdefizite in 2023 bis 2026 zurückgehen. Ab 2025 sollen wieder Finanzierungsüberschüsse erzielt werden. In diesen Planungen sind jedoch keine Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ enthalten. Hinsichtlich der aus der Finanzplanung 2022 bis 2026 stammenden Werte ab 2024 ist zudem darauf hinzuweisen, dass die aktuellen Entwicklungen, insbesondere die Auswirkungen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023 (siehe Ausführungen im Beitrag 4) darin nicht berücksichtigt sind.

Gemäß der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie des Landes wurde zum Indikator „Finanzierungssaldo“ als NRW-Beitrag vermerkt: „Fortführung der im Jahr 2018 eingeleiteten Haushaltswende“.<sup>104</sup> Die „Haushaltswende“ sei 2018 mit einer Tilgung von Schulden von rd. 0,5 Mrd. € und der Bereitstellung einer Risikovorsorge von insgesamt 1,9 Mrd. € eingeleitet worden.<sup>105</sup> Zudem wird darauf hingewiesen, dass zwischen „krisenbedingten, unabänderlichen Folgen“ und einem „Haushalt im Übrigen“ getrennt werde, der auf den Prinzipien gründe, die zur „Haushaltswende“ geführt hätten.<sup>106</sup>

Mit Blick auf die Funktion des Finanzierungssaldos als Nachhaltigkeitsindikator stellt der LRH fest, dass in 2018 ein Finanzierungsüberschuss von rd. 1,0 Mrd. € erzielt wurde (siehe Abbildung 14). In 2020 bis 2022 sind durch die Verschuldung für den NRW-Rettungsschirm erhebliche Finanzierungsdefizite (insgesamt rd. 20,5 Mrd. €) eingetreten.

Wie schon mehrfach betont, nimmt der LRH eine Gesamtbetrachtung des Haushalts vor.<sup>107</sup> Aus seiner Sicht hat sich das Land 2020 bis 2022 von seinem Ziel, die mit dem Finanzierungsüberschuss 2018 eingeleitete Haushaltswende fortzuführen, entfernt – wenn auch notlagenbedingt. Inwieweit nach den Ergebnissen der für das Land regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023 künftig wieder Finanzierungsüberschüsse erreicht werden können, bleibt abzuwarten. Näheres sollte aus der spätestens mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024 vorzulegenden aktualisierten Finanzplanung ersichtlich sein.

101 Haushaltsgesetz 2022 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2022, GV. NRW. 2022 S. 979, Anlage Finanzierungsübersicht.

102 Zu diesen Kreditaufnahmen finden sich Ausführungen unter 8.1.

103 Vorlage 18/342, Impressum.

104 Vorlage 17/3910, S. 81.

105 Vorlage 17/3910, S. 42.

106 Vorlage 17/3910, S. 17.

107 Siehe zur Differenzierung des FM zwischen einem „allgemeinen Haushalt“ und Sonder-  
effekten der Corona-Pandemie: Jahresbericht 2021, Teil A, S. 29 f., 74; Jahresbericht  
2022, S. 33.

### 7.3.3 Fazit

Im Hinblick auf das Postulat „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ ist festzustellen: Über die vom LRH geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik (siehe Ausführungen unter 5.1) und die konsequente Rückführung des Schuldenstandes (siehe einleitende Ausführungen in diesem Beitrag und unter 7.1) können das Ausgabenniveau und der Schuldenstand des Landes dauerhaft gesenkt werden. So könnte darauf hingewirkt werden, das o. g. Postulat zu erreichen und langfristig sicherzustellen.



## 8 2020 bis 2023 errichtete Sondervermögen

Von 2020 bis 2023 hat das Land insgesamt drei Sondervermögen zur Bewältigung von Folgen bestimmter Krisenereignisse errichtet. Für die Zwecke von zwei dieser Sondervermögen sind in den Haushaltsgesetzen Kreditermächtigungen enthalten:

Ende März 2020 wurde aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt.<sup>108</sup> Diese mit der Corona-Pandemie begründete Notsituation lief Ende 2022 aus.<sup>109</sup> Zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Pandemie errichtete das Land das Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“. Für ihn wurden – auf der Grundlage einer Kreditermächtigung mit einem Höchstbetrag von 25 Mrd. € – Kredite von insgesamt rd. 20,0 Mrd. € aufgenommen. Ab 2023 wird der NRW-Rettungsschirm abgewickelt. Hierzu finden sich Ausführungen im Teilbeitrag 8.1.

Am 24.02.2022 begann der noch andauernde russische Angriffskrieg in der Ukraine. Wegen der Auswirkungen des Krieges und den damit verbundenen Herausforderungen u. a. aufgrund der gestiegenen Energiekosten und der Zunahme an Flüchtlingen hat der Landtag am 20.12.2022 für 2023 eine außergewöhnliche Notsituation für das Land festgestellt.<sup>110</sup> Mit dem NRW-Krisenbewältigungsgesetz<sup>111</sup> hat das Land zum 01.01.2023 das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ errichtet. Zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens wurde dem FM eine Kreditermächtigung von bis zu 5 Mrd. € erteilt. Hierzu wird insgesamt Näheres im Teilbeitrag 8.2 ausgeführt.

Bereits im September 2021 hatte das Land außerdem das Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“ (NRW-Wiederaufbauhilfe 2021) errichtet, das landesseitig nicht kreditfinanziert ist. Hintergrund waren die Hochwasserereignisse im Juli 2021, von denen im Land vor allem das Bergische Land und die Voreifel betroffen waren. Der „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ werden Mittel aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes zur Verfügung gestellt. Näheres hierzu insgesamt im Teilbeitrag 8.3.

108 Siehe Begründung zum verabschiedeten Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (Drs. 17/8881, S. 12 f.).

109 Die Begründung für die außergewöhnliche Notsituation und Naturkatastrophe findet sich in den jeweiligen Haushaltsgeszentwürfen: Entwurf Nachtragshaushaltsgesetz 2020, Drs. 17/8881, S. 12 f. Entwurf Haushaltsgesetz 2021, Drs. 17/11100, S. 33 f. Zuletzt Entwurf Haushaltsgesetz 2022, Drs. 17/14700, S. 34.

110 Drs. 18/2231 und Plenarbeschlussprotokoll 18/19 zu Tagesordnungspunkt 1, S. 10. Beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) ist ein Organstreitverfahren wegen Verletzung der sich aus Art. 30 Abs. 2, 3 und 5 Verf NRW ergebenden Abgeordnetenrechte im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Landtags zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage nach § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz anhängig (VerfGH 42/23).  
Siehe: <https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/verfahren/index.php>.

111 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine (NRW-Krisenbewältigungsgesetz) vom 21.12.2022, GV. NRW. S. 1131.

## 8.1 Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“



Der landesfinanzierte Bestand des NRW-Rettungsschirms hat sich bis Ende 2022 auf rund 7,3 Milliarden € erhöht. Hierzu trugen die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen 2022 von rund 4,1 Milliarden € bei.

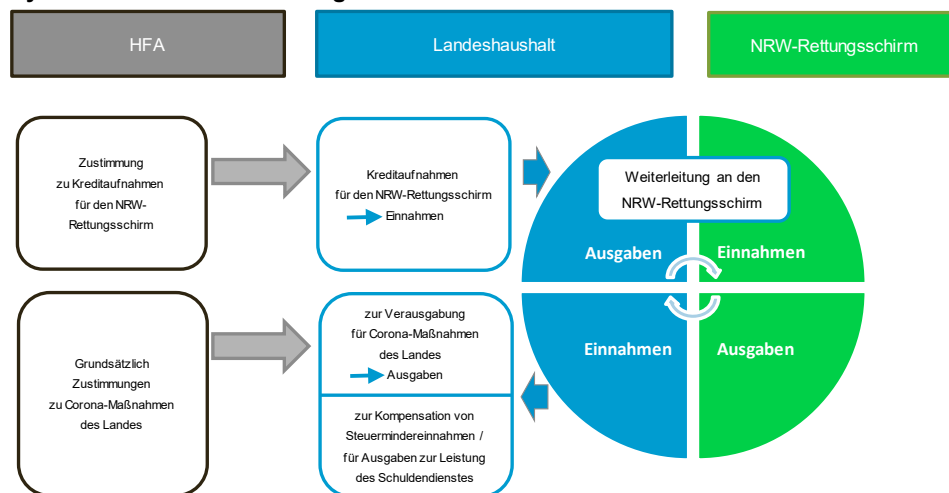
Nach Berechnungen des Landesrechnungshofs steht im NRW-Rettungsschirm am Ende des Abrechnungszeitraumes, also zum 01.07.2023, auch bei zeitnaher Rückführung aller 2022 aufgenommenen Kredite noch ein Rest-Bestand von mindestens 372 Millionen € für Tilgungen zur Verfügung.

Der bislang vorgesehene Zeitraum zur Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite von 50 Jahren bis 2069 sollte deutlich verringert werden. Die Schuldentilgung sollte bis Ende 2056 abgeschlossen sein. Ein entsprechender Tilgungsplan sollte aufgestellt werden.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Systematik des NRW-Rettungsschirms:

Abbildung 15

### Systematik des NRW-Rettungsschirms



Nach dem Ende der Notsituation wegen der Folgen der Corona-Pandemie können aus dem Bestand des NRW-Rettungsschirms noch bis zum 30.06.2023 Mittel zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes<sup>112</sup> entnommen werden (sog. Abrechnungszeitraum). Ab dem 01.07.2023 wird eine Mittelentnahme zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen nicht mehr möglich sein.<sup>113</sup>

112 Für solche Maßnahmen, denen der HFA in 2020 bis 2022 zugestimmt hatte.

113 Drs. 18/1500, Schreiben des FM vom 08.11.2022, S. 2. Danach ist zum 30.06.2023 eine vollständige Abrechnung der Corona-Maßnahmen vorzunehmen.

### 8.1.1 Bereinigter Rest-Bestand des NRW-Rettungsschirms steht für Tilgungen zur Verfügung

Der Bestand des NRW-Rettungsschirms hat sich wie folgt entwickelt:

*Tabelle 9*

#### Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm (in Mio. €, gerundet)<sup>114</sup>

	2020	2021	2022	2023 (bis 14.06.2023)	Gesamt
<b>Anfangsbestand</b>	0,0	3.583,5	6.629,3	7.310,3	
davon Landesmittel	0,0	3.003,3	5.377,4	7.269,8	
<b>Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm</b>	<b>11.813,8</b>	<b>7.157,1</b>	<b>6.441,4</b>	-	<b>25.412,3</b>
davon Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm	11.227,7	4.588,7	4.145,5	-	19.961,9
davon Haushaltsverbesserungen	-	1.082,8	2.036,2	-	3.119,0
davon Restbestände Bundesmittel am Jahresende	580,1	1.251,9	-	-	1.832,0
<b>Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm</b>	<b>8.230,3</b>	<b>4.110,3</b>	<b>5.756,9</b>	<b>1.763,7</b>	<b>19.861,2</b>
davon zur Finanzierung aller notwendigen Ausgaben einschließlich anteilige Landesmittel „Aufholen nach Corona“	5.326,9	3.411,8	4.384,7	65,9	13.189,2
davon Bundesmittel	-	580,1	1.251,9	-	1.832,0
davon zur Kompensation der Steuermindereinnahmen	2.903,4	-	-	-	2.903,4
davon zur Leistung des Schuldendienstes (Tilgung)	-	-	-	1.618,1	1.618,1
<b>Endbestand</b>	<b>3.583,5</b>	<b>6.629,3</b>	<b>7.310,3</b>	<b>5.546,7</b>	<b>5.546,7</b>
davon Landesmittel	3.003,3	5.377,4	7.269,8	5.506,1	5.506,1

Die am Ende eines Jahres im NRW-Rettungsschirm verbleibenden Landesmittel haben sich von rd. 3,0 Mrd. € Ende 2020 auf rd. 5,4 Mrd. € Ende 2021 und weiter auf rd. 7,3 Mrd. € Ende 2022 erhöht.

Wesentlicher Grund für die letzte Erhöhung waren die Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm im Jahr 2022 von rd. 2,0 Mrd. € aus „Haushaltsverbesserungen 2022“<sup>115</sup> und rd. 4,1 Mrd. € aus den im Oktober und November 2022

114 Die Tabelle zeigt die Bestandsentwicklung im NRW-Rettungsschirm, die sich durch die Zuführungen an den NRW-Rettungsschirm und durch die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm ergeben. Im Landeshaushalt kam es darüber hinaus zu weiteren „Corona-Effekten“ durch die Vereinnahmung von Bundesmitteln und die Leistung von Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes. Die Einnahmen von Bundesmitteln für Corona-Maßnahmen betragen rd. 8.989,4 Mio. € in 2020, rd. 8.474,4 Mio. € in 2021 und rd. 5.869,3 Mio. € in 2022. Die Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Bundes betragen rd. 8.409,3 Mio. € in 2020, rd. 7.827,1 Mio. € in 2021 und rd. 7.010,4 Mio. € in 2022.

115 Siehe Vorlage 18/1286 zum Kassenabschluss 2022, S. 7, i. V. m. Vorlage 18/715, S. 1, und Vorlage 18/724, S. 2 f.

aufgenommenen Krediten. Diese Kreditaufnahmen hatte der LRH als verfassungswidrig angesehen, weil sie nicht zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen erforderlich waren und der erforderliche konkrete Veranlassungszusammenhang fehlte. Sie sind unverzüglich zurückzuführen (siehe schon Ausführungen unter 7.1.2).<sup>116</sup>

Der LRH sieht sich auch jetzt darin bestätigt, dass diese Kreditaufnahmen nicht für Zwecke des NRW-Rettungsschirms notwendig waren:

Der Anfang 2022 vorhandene Bestand aus Landesmitteln von rd. 5,4 Mrd. € hätte bereits deutlich mehr als ausgereicht, um die 2022 getätigten Entnahmen für Corona-Maßnahmen des Landes von rd. 4,4 Mrd. € zu finanzieren. Dies ergibt sich auch daraus, dass im Endbestand des NRW-Rettungsschirms 2022 ohne die Kreditaufnahmen noch rd. 3,1 Mrd. €<sup>117</sup> verblieben wären.

Der Kreditaufnahmen hätte es auch nicht zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen in 2023 bedurft. Aus dem NRW-Rettungsschirm sind 2023 maximal noch Ausgaben von rd. 2,8 Mrd. € zu finanzieren.<sup>118</sup> Dafür standen im Bestand des NRW-Rettungsschirms auch ohne die Kreditaufnahmen aus 2022 rd. 3,1 Mrd. € zur Verfügung.

Unter Berücksichtigung all dessen wird am 30.06.2023 noch ein Rest-Bestand im NRW-Rettungsschirm von mindestens rd. 372 Mio. € verbleiben und für die Tilgung von Notlagenkrediten zur Verfügung stehen:

Dieses Minimum verbleibt im NRW-Rettungsschirm, wenn von dem dargestellten landesfinanzierten Anfangsbestand 2023 (rd. 7,3 Mrd. €) das in 2023 maximal mögliche Finanzierungsvolumen von rd. 2,8 Mrd. €<sup>119</sup>, die im April 2023 vorgenommene Kredittilgung von rd. 1,6 Mrd. € und der vom LRH geforderte unverzüglich zu tilgende Rest-Betrag von rd. 2,5 Mrd. € der Kreditaufnahmen aus 2022 (rd. 4,1 Mrd. €) abgezogen werden.

### 8.1.2 Tilgungszeitraum anpassen und Tilgungsplan aufstellen

Den Tilgungszeitraum für die NRW-Rettungsschirm-Kredite von 50 Jahren bis 2069<sup>120</sup> hält der LRH nach wie vor für zu lang. Er wiederholt seine schon mehrfach, zuletzt im Jahresbericht 2022<sup>121</sup> ausgesprochene Empfehlung, den Zeitraum zu verkürzen und begründet dies wie folgt:

Der in den Haushaltsgesetzen 2020 bis 2022 vorgesehene Höchstbetrag der Kreditermächtigung für den NRW-Rettungsschirm von 25,0 Mrd. € wurde nicht ausgeschöpft. Es wurden Kredite von rd. 20,0 Mrd. € aufgenommen, von denen im April 2023 rd. 1,6 Mrd. € getilgt wurden. Es verbleiben noch Kredite von rd. 18,3 Mrd. €,

116 Stellungnahme 18/128, a. a. O., S. 5.

117 7,3 Mrd. € Bestand abzüglich 4,1 Mrd. € Kreditaufnahmen = 3,1 Mrd. € (gerundet).

118 Differenz zwischen dem bereinigten und vom HFA bis Ende 2022 genehmigten Gesamtvolumen der Corona-Maßnahmen des Landes von rd. 15,7 Mrd. € und den tatsächlich bis Ende 2022 geleisteten Ausgaben abzüglich Rückflüsse von rd. 12,9 Mrd. € (Vorlage 18/801, Anlage 1, S. 8; der LRH hat zusätzlich zu den dort ausgewiesenen Ausgaben die Rückflüsse von rd. 0,2 Mrd. € berücksichtigt).

119 Inwieweit dieser Betrag annähernd erreicht wird, bleibt abzuwarten: Bis zum 14.06.2023 wurden nur rd. 66 Mio. € zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes aus dem NRW-Rettungsschirm entnommen.

120 Siehe Ausführungen zu 5.2.3.

121 Jahresbericht 2022, S. 72.



von denen rd. 2,5 Mrd. € nicht erforderliche Kreditaufnahme unverzüglich zurückgeführt werden sollten.<sup>122</sup> Damit verbleiben rd. 15,8 Mrd. €, nämlich die Höhe der in 2020 und 2021 aufgenommenen Kredite, die der regulären Tilgung unterliegen.

Ursprünglich ergab sich ein rechnerischer durchschnittlicher Tilgungsbetrag von 500 Mio. € jährlich.<sup>123</sup> Von diesem jährlichen Tilgungsbetrag geht auch die bisherige Finanzplanung jedenfalls für 2025 und 2026 aus.<sup>124</sup> Durch diese jährlichen Tilgungsbeträge wäre der Betrag von rd. 15,8 Mrd. € spätestens in rd. 32 Jahren ab 2025, mithin bis Ende 2056, zu tilgen.

Der LRH fordert daher erneut eine Verkürzung des Tilgungszeitraums und die Aufstellung eines Tilgungsplans, in dem die geplanten jährlichen Tilgungsraten festgeschrieben sind. So ließe sich eine generationengerechte Verteilung der aus der Corona-Pandemie folgenden Lasten für künftige Haushalte transparent darstellen.<sup>125</sup>

## 8.2 Sondervermögen „Krisenbewältigung“



*Der Landtag hat bisher in Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von rund 2,3 Milliarden € eingewilligt. Hiervon ist bis zum 14.06.2023 nur rund 1 Milliarde € abgeflossen.*

*Die vom Landtag erteilten globalen Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten (ebenfalls rund 2,3 Milliarden €) hat das Ministerium der Finanzen bisher nicht genutzt.*

*Angesichts dessen weist der Landesrechnungshof eindringlich darauf hin, dass bei jeder über das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ zu finanzierenden Maßnahme der zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Notsituation nachvollziehbar dargelegt und geprüft sein muss. In den Vorlagen an den Landtag zur Beantragung von Kreditaufnahmen sollte der tatsächliche Kreditfinanzierungsbedarf dargestellt werden.*

Das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ dient nach § 2 Abs. 1 NRW-Krisenbewältigungsgesetz „der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen“. Zur Erfüllung dieses Zwecks dürfen Ausgaben für „Krisenhilfe, Krisenresilienz und Krisenvorsorge“ für insgesamt fünf im Gesetz<sup>126</sup> genannte Maßnahmenteilen und Hilfsprogramme geleistet werden.

Das Land stellt dem Sondervermögen Mittel von bis zu 5 Mrd. € bereit.<sup>127</sup> Mit dem Haushaltsgesetz 2023<sup>128</sup> wurde das FM ermächtigt, Kreditmittel zur Finanzierung

<sup>122</sup> Nicht erforderliche Kreditaufnahme in 2022 von rd. 4,1 Mrd. € abzüglich Tilgung in 2023 von rd. 1,6 Mrd. €.

<sup>123</sup> Hierzu schon Jahresbericht 2021, Teil A, S. 73: 25 Mrd. € Kreditermächtigung bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren.

<sup>124</sup> Vorlage 18/342, S. 3, 14. Für 2025 und 2026 sind in der Finanzplanung Tilgungen von je 500 Mio. € vorgesehen.

<sup>125</sup> Jahresbericht 2022, S. 72 und 83.

<sup>126</sup> § 2 Abs. 2 Satz 1 NRW-Krisenbewältigungsgesetz.

<sup>127</sup> § 2 Abs. 3 NRW-Krisenbewältigungsgesetz.

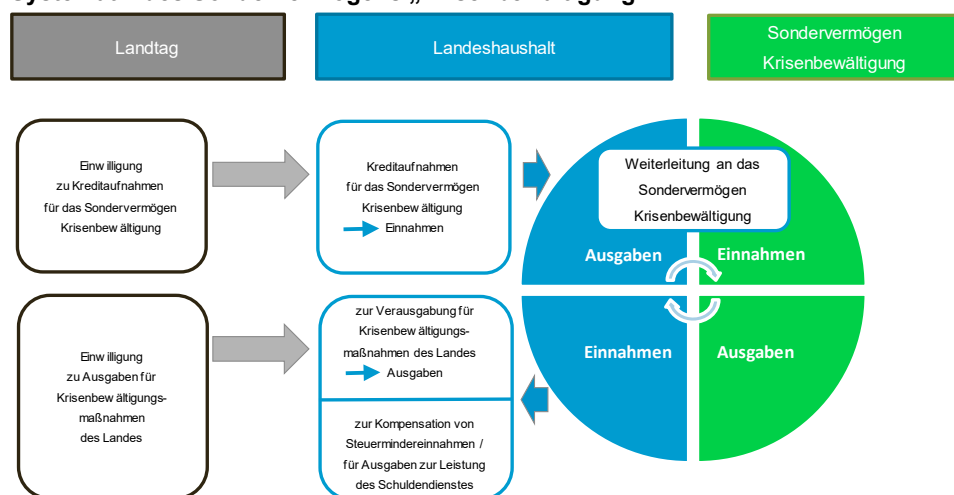
<sup>128</sup> § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 2023.

der Aufgaben des Sondervermögens bis zum Höchstbetrag von 5 Mrd. € aufzunehmen.<sup>129</sup> Die Ausgaben für die Zwecke des Sondervermögens werden aus dem Landeshaushalt geleistet.<sup>130</sup>

Die Systematik des Sondervermögens stellt sich wie folgt dar:

**Abbildung 16**

**Systematik des Sondervermögens „Krisenbewältigung“**



Es wird deutlich, dass die Systematik des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ mit derjenigen des NRW-Rettungsschirms (siehe vorstehende Abbildung 15) nahezu vollständig übereinstimmt. Die wesentliche systematische Änderung zum NRW-Rettungsschirm ist: Nicht mehr der HFA, sondern der Landtag erteilt die Einwilligungen zur Kreditaufnahme und zur Leistung von Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen.

Erst mit den Einwilligungen des Landtags dürfen also Kredite aufgenommen und Ausgaben geleistet werden. Diese Einwilligungen ersetzen die konkrete Veranschlagung entsprechender Haushaltsmittel im Haushaltsplan.<sup>131</sup> Das FM ist zudem ermächtigt, Haushaltstitel und Titelgruppen sowie Haushaltsvermerke erst im Rahmen des Haushaltsvollzugs einzurichten.<sup>132</sup>

129 Die Mitglieder der Landtagsfraktionen der SPD und der FDP haben zwei Klagen beim VerGH NRW eingereicht. Sie wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle zum einen gegen die Errichtung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ und zum anderen gegen die Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2023. Sie machen eine Verletzung des Budgetrechts des Landtags bzw. einen Verstoß gegen die grundgesetzliche „Schuldenbremse“ geltend. Die beiden Gerichtsverfahren waren bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Jahresberichts noch anhängig. Siehe Pressemitteilung des VerGH NRW vom 06.04.2023 ([https://www.vgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2023/07\\_230406/index.php](https://www.vgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2023/07_230406/index.php)).

Beim VerGH NRW ist außerdem ein Organstreitverfahren wegen Verletzung der sich aus Art. 30 Abs. 2, 3 und 5 Verf NRW ergebenden Abgeordnetenrechte im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Landtags zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage nach § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz anhängig (VerfGH 42/23).

130 § 2 Abs. 2 Satz 2 NRW-Krisenbewältigungsgesetz.

131 Im Haushaltsplan 2023 sind in fast jedem Einzelplan die Kapitel 022 für „Krisenbewältigungsmaßnahmen“ vorgesehen. Die hierin jeweils abgebildeten Titel sind jedoch Leertitel, d. h. Titel mit einer Zweckbestimmung und ohne Ansatz, vgl. A 4.3 Haushalts-technische Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass des Finanzministeriums vom 20.08.2001 – I A 1 – 0027 – 5, MBl. NRW. 2001 S. 1158.

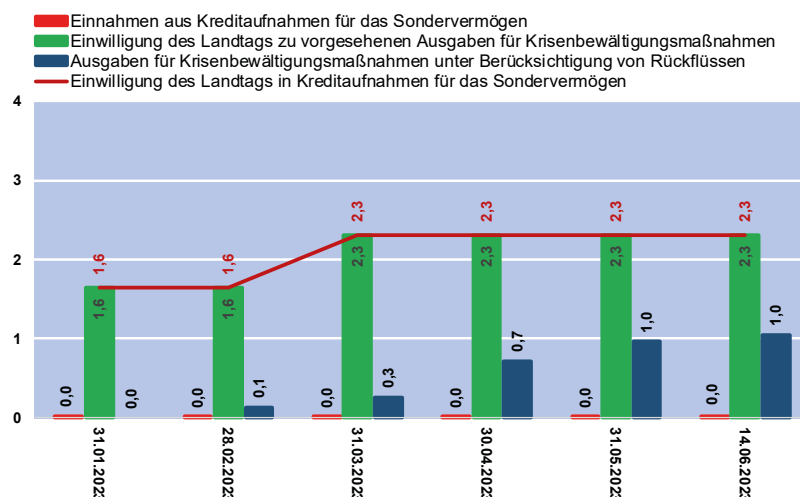
132 § 31 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2023.

### 8.2.1 Einwilligungen des Landtags und verzögerter Mittelabfluss

Bis zum 14.06.2023 hat der Landtag in Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von rd. 2,3 Mrd. € und Kreditaufnahmen in gleicher Höhe eingewilligt. Tatsächlich geleistet wurden bis zu diesem Stichtag Ausgaben von rd. 1 Mrd. €. Kredite wurden bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht aufgenommen:

Abbildung 17

**Einwilligungen des Landtags sowie Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen und Einnahmen aus Krediten (in Mrd. €, gerundet)<sup>133</sup>**



Die vom Landtag bewilligten Ausgaben werden ersichtlich nur verzögert geleistet. Mit rd. 1 Mrd. €, die bis zum 14.06.2023 geleistet wurden, liegen die Ausgaben bei gerade einmal rd. 45,3 % des freigegebenen Volumens.

Aufgrund seiner Feststellungen zum Umgang mit dem NRW-Rettungsschirm<sup>134</sup> und dem dort ebenfalls sehr früh zu verzeichnenden verzögerten Mittelabfluss betont der LRH: Bei jeder einzelnen Maßnahme, in deren Ausgaben der Landtag einwilligt, muss der zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung

133 Einwilligungen des Landtags: Erste Tranche mit Vorlage 18/617 des FM und Plenarbeschlussprotokoll 18/19, Tagesordnungspunkt 1, S. 9. Zweite Tranche mit Vorlage 18/926 des FM und Plenarbeschlussprotokoll 18/24, Tagesordnungspunkt 15, S. 5. Ist-Werte nach Auswertungen mit dem Verfahren ILH. Die dargestellten Ist-Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen berücksichtigen ausgabemindernd die Ist-Einnahmen aus Rückflüssen (Titel 119 26 der Kapitel 022 der Einzelpläne 01 bis 16). Die Rückflüsse betragen zum 14.06.2023 insgesamt 7.874,72 €.

134 Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 39 ff.: Insbesondere Feststellung, dass die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm durchgängig die Höhe der für die Bewältigung der Corona-Pandemie erkennbar erforderlichen Mittel überstiegen (Abschnitt III) und dass eine Reihe von Maßnahmen, die aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert wurden, nicht der Bewältigung der Corona-Pandemie dienten (Abschnitt IV sowie im Einzelnen Ergänzungsband zu Abschnitt IV, Tabelle S. 2 - 5).

der Notsituation geprüft und nachvollziehbar dargelegt sein.<sup>135</sup> Entsprechendes gilt für Kreditaufnahmen. Insoweit begrüßt der LRH die im Vergleich zum Verfahren beim NRW-Rettungsschirm geänderte Vorgehensweise des FM, die Beantragung von Einwilligungen in die Leistung von Ausgaben und in die Aufnahme von Krediten miteinander zu verknüpfen.

Im Hinblick auf die bisher unterbliebenen Kreditaufnahmen für das Sondervermögen weist der LRH jedoch erneut<sup>136</sup> vor allem darauf hin, dass in den Vorlagen zur Beantragung von Kreditaufnahmen der tatsächliche Kreditfinanzierungsbedarf dargestellt werden sollte. Hierbei sollte auf den Stand der tatsächlichen Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen abgestellt werden. Zudem sollte nachvollziehbar dargelegt werden, dass für weitere Krisenbewältigungsausgaben keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

### 8.2.2 Tilgungsplan fehlt nach wie vor

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des Krisenbewältigungsgesetzes<sup>137</sup> empfahl der LRH, den Beginn des 25-jährigen Tilgungszeitraums festzulegen und festzuschreiben, dass ein Tilgungsplan aufgestellt wird. Danach wurde der Beginn des Tilgungszeitraums im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf 2024 festgelegt.<sup>138</sup> Nicht aufgegriffen wurde dagegen die Forderung, einen Tilgungsplan aufzustellen.

An dieser Forderung hält der LRH fest: Ebenso wie die NRW-Rettungsschirm-Kredite werden auch Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ zu tilgen sein. Nach der Festlegung im Haushaltsgesetz 2023 könnten ab 2024 für Tilgungen entsprechende Mehrausgaben im Haushalt anfallen. Spätestens dann, wenn die tatsächliche Höhe der erforderlichen Kreditaufnahmen feststeht, sollte ein konkreter Tilgungsplan mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben aufgestellt werden.

135 Der Veranlassungszusammenhang umfasst nach dem vom Landtag angenommenen Änderungsantrag zum Entwurf des NRW-Krisenbewältigungsgesetzes (Drs. 18/2232, S. 2):

*„1. Geeignetheit*

*Die zu finanzierende Maßnahme muss geeignet sein, die außergewöhnliche Notsituation zu bekämpfen und die negativen Krisenfolgen aufzufangen. Sie müssen also insbesondere zum Erreichen einer der in § 2 Absatz 2 [NRW-Krisenbewältigungsgesetz] genannten Zwecke geeignet sein.*

*2. notsituationinduzierte Erforderlichkeit*

*Die Maßnahme muss erforderlich und angemessen sein, die außergewöhnliche Notsituation zu bekämpfen. Es reicht demnach nicht, dass die Maßnahme nützlich ist.*

*3. haushaltsinduzierte Erforderlichkeit*

*Die Finanzierung der Maßnahme gerade aus dem Sondervermögen muss haushaltsmäßig erforderlich sein.*

*Dies bedeutet: Die Finanzierung der Maßnahme muss nicht darstellbar sein, sofern eine Finanzierung aus dem Sondervermögen nicht stattfindet.*

*4. notsituationinduzierter Mittelabfluss*

*Der Mittelabfluss aus dem Sondervermögen muss in einer Weise erfolgen, dass gerade die Notsituation bekämpft wird. Dies bedeutet einerseits, dass der Mittelabfluss zeitnah – d. h. im Jahr 2023 – erfolgen muss. Andererseits muss auch die Wirkung der Mittelverwendung zeitnah, d. h. 2023 eintreten. Das heißt: Bereits 2023 muss ein Effekt eingetreten sein, um der krisenhaften Notsituation zu begegnen.“*

136 Vorlage 17/6705, Hauptband, S. 21 ff. und S. 38.

137 Stellungnahme 18/144, S. 10 f.

138 § 2 Abs. 1 Satz 3 Haushaltsgesetz 2023. Die Tilgung der aufgenommenen Kreditmittel erfolgt danach konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren und beginnt mit dem Jahr 2024.

### 8.3 Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“



Aus dem Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ wurden bis zum 14.06.2023 Ausgaben von etwa 1,1 Milliarden € geleistet. Das sind nur rund 8,9 % des für das Land möglichen Zuschussvolumens aus dem Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes.

Das Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ soll die vom Bund aus dessen Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bereitgestellten Mittel zur Beseitigung der Schäden der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe und zum Wiederaufbau der Infrastruktur vereinnahmen und entsprechende Auszahlungen leisten.<sup>139</sup> Das mögliche Zuschussvolumen, also der Höchstbetrag, der dem Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ vom Bund zur Verfügung gestellt werden kann, liegt bei rd. 12,3 Mrd. €. <sup>140</sup>

Bis zum 14.06.2023 wurden rd. 1,1 Mrd. € aus dem Sondervermögen ausgezahlt:

**Tabelle 10**

**Ist-Ausgaben aus dem Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“ (in Mio. €, gerundet)<sup>141</sup>**

Haushaltsjahr	Infrastruktur Land	Infrastruktur Gemeinden	Privat-haushalte/ Wohnungs-unternehmen	Land- und Forstwirtschaft	Unternehmen	Insgesamt
2021	39,8	39,3	35,3	3,4	10,3	128,1
2022	58,1	120,7	425,7	25,9	149,5	779,9
2023 bis zum 14.06.2023	16,2	56,1	84,4	1,5	34,3	192,6
<b>Summe</b>	<b>114,2</b>	<b>216,2</b>	<b>545,4</b>	<b>30,7</b>	<b>194,1</b>	<b>1.100,6</b>

Mit den insgesamt geleisteten Ausgaben des Sondervermögens von rd. 1,1 Mrd. € wurden bisher nur rd. 8,9 % des für das Land möglichen Zuschussvolumens von rd. 12,3 Mrd. € in Anspruch genommen. Fast 50 % dieser Ausgaben, nämlich rd. 545,4 Mio. €, dienten der Unterstützung von Privathaushalten und Wohnungsunternehmen.

<sup>139</sup> § 2 NRW-Wiederaufbauhilfegesetz 2021.

<sup>140</sup> Das Zuschussvolumen ergibt sich aus den für die Länder vorgesehenen Mitteln (28 Mrd. €) multipliziert mit dem Schlüssel (43,99 %) für das Land (§ 1 Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“).

<sup>141</sup> Die Programmbezeichnungen wurden in der Tabelle abgekürzt. „Infrastruktur Land“: Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur des Landes. „Infrastruktur Gemeinden“: Programm zur Wiederherstellung der Infrastruktur in den Gemeinden. „Privathaushalte/ Wohnungsunternehmen“: Programm zur Unterstützung vom Hochwasser und Starkregen betroffener Privathaushalte und Wohnungsunternehmen. „Land- und Forstwirtschaft“: Programm zur Unterstützung der betroffenen Land- und Forstwirtschaft, der Aquakultur und Binnenfischerei sowie zum Schadensausgleich in der ländlichen Infrastruktur im Außenbereich von Gemeinden. „Unternehmen“: Programm zur Unterstützung von Hochwasser und Überschwemmungen betroffener Selbstständiger, Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und Angehöriger freier Berufe sowie wirtschaftsnaher Infrastruktur.

Es ist beabsichtigt, die Antragsfrist für die Wiederaufbauhilfen von Ende Juni 2023 auf Ende Juni 2026 zu verlängern.<sup>142</sup> Die nunmehr vorgesehene Fristverlängerung für die Antragstellung gleich um drei Jahre bis zum 30.06.2026 sieht der LRH kritisch. Nunmehr können rd. fünf Jahre zwischen Schadensereignis und erster Antragstellung liegen. Aus Sicht des LRH wäre allenfalls eine deutlich geringere Erweiterung der Antragsfrist gerechtfertigt.

---

<sup>142</sup> Vorlage 18/1290, S. 1 f.

## 9 Fazit

Seit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse am 01.01.2020 sind bereits zwei schuldenbremserrelevante Krisenereignisse eingetreten: Nach den Notsituationsjahren 2020 bis 2022 aufgrund der Corona-Pandemie hat der Landtag auch für das Haushaltsjahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die auf die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine abstellt.<sup>143</sup>

Die Haushaltslage hat sich in den zurückliegenden drei Jahren ganz erheblich zugespannt und wird sich ohne Weiteres absehbar auch nicht entspannen:

Durch die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm von 2020 bis 2022 erhöhte sich der Schuldenstand des Landes um knapp 20 Mrd. € bzw. fast 14 % auf einen neuen Rekordwert von fast 164 Mrd. €.

Zwar wurden 2023 bisher NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 1,6 Mrd. € getilgt, jedoch wurde im Haushaltsgesetz 2023 eine weitere Verschuldung ermöglicht: Für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ können nach Einwilligung des Landtags Kredite bis zu 5 Mrd. € aufgenommen werden. Bisher wurden von diesem Höchstbetrag rd. 2,3 Mrd. € im Wege globaler Ermächtigungen des FM zwar freigegeben, jedoch noch keine entsprechenden Notlagenkredite aufgenommen. Inwieweit sich das Rekordniveau des Schuldenstandes bis Ende 2023 weiter steigert oder verringert, bleibt insoweit also abzuwarten.

Der Rekordschuldenstand 2022 von fast 164 Mrd. € hätte jedenfalls nicht erreicht werden müssen. Der LRH hatte bereits in seinem Beratungsbericht zum Umgang mit der Corona-Pandemie festgestellt, dass eine Reihe von Maßnahmen, die aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert wurden, nicht der Bewältigung der Corona-Pandemie dienten. Die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm waren schon allein deswegen überhöht. Die Verschuldung 2020 bis 2022 war aus zwei weiteren Gründen um mehr als 5 Mrd. € unnötig: Erstens wurde die allgemeine Rücklage bis Ende 2022 nicht vollständig aufgelöst (Endbestand rd. 1,1 Mrd. €). Diese Mittel hätten vorrangig zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes eingesetzt werden müssen. Zweitens waren die 2022 für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite (rd. 4,1 Mrd.€) von vornherein nicht erforderlich. Sie hätten daher gar nicht erst aufgenommen werden dürfen und sind somit umgehend zu tilgen. Neben den mit der Tilgung aus April 2023 bereits zurückgeführten rd. 1,6 Mrd. € sollten deshalb weitere Kreditmittel von rd. 2,5 Mrd. € unverzüglich zurückgeführt werden. Der Schuldenstand des Landes sollte insoweit schnellstmöglich weiter verringert werden. Das FM sollte daher prüfen, ob der Restbetrag alsbald zur Rückzahlung von fällig werdenden Altkrediten und damit zur Reduzierung des Schuldenstands eingesetzt werden kann.

Neben dem angewachsenen Schuldenstand stieg auch das – für 2020 bis 2022 um „Corona-Effekte“ bereinigte – Ausgabeniveau stetig an. Der größte Ausgabeposten, die konsumtiven Transferausgaben, machen mittlerweile fast 50 % der geplanten Ausgaben aus.

143 Wegen der im Juli 2021 eingetretenen Flut- und Hochwasserkatastrophe erfolgte keine Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe, die eine Ausnahme vom grundsätzlichen Kreditfinanzierungsverbot erlaubt hätte.

Weitere Ausgabensteigerungen sind absehbar in den Bereichen Personal und Zinsen. Zudem sind die – um die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen aus 2022 bereinigten – NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 15,8 Mrd. € verpflichtend zu tilgen. Dabei sollte der haushaltsgesetzlich 2020 beginnende und bis 2069 reichende Tilgungszeitraum deutlich – und zwar bis Ende 2056 – reduziert werden. Ein entsprechender Tilgungsplan sollte aufgestellt werden.

Angesichts der absehbaren Mehrbelastungen werden also finanzielle Spielräume im Haushalt benötigt. Die regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2023 zeigen geringere Spielräume als bisher erwartet auf.

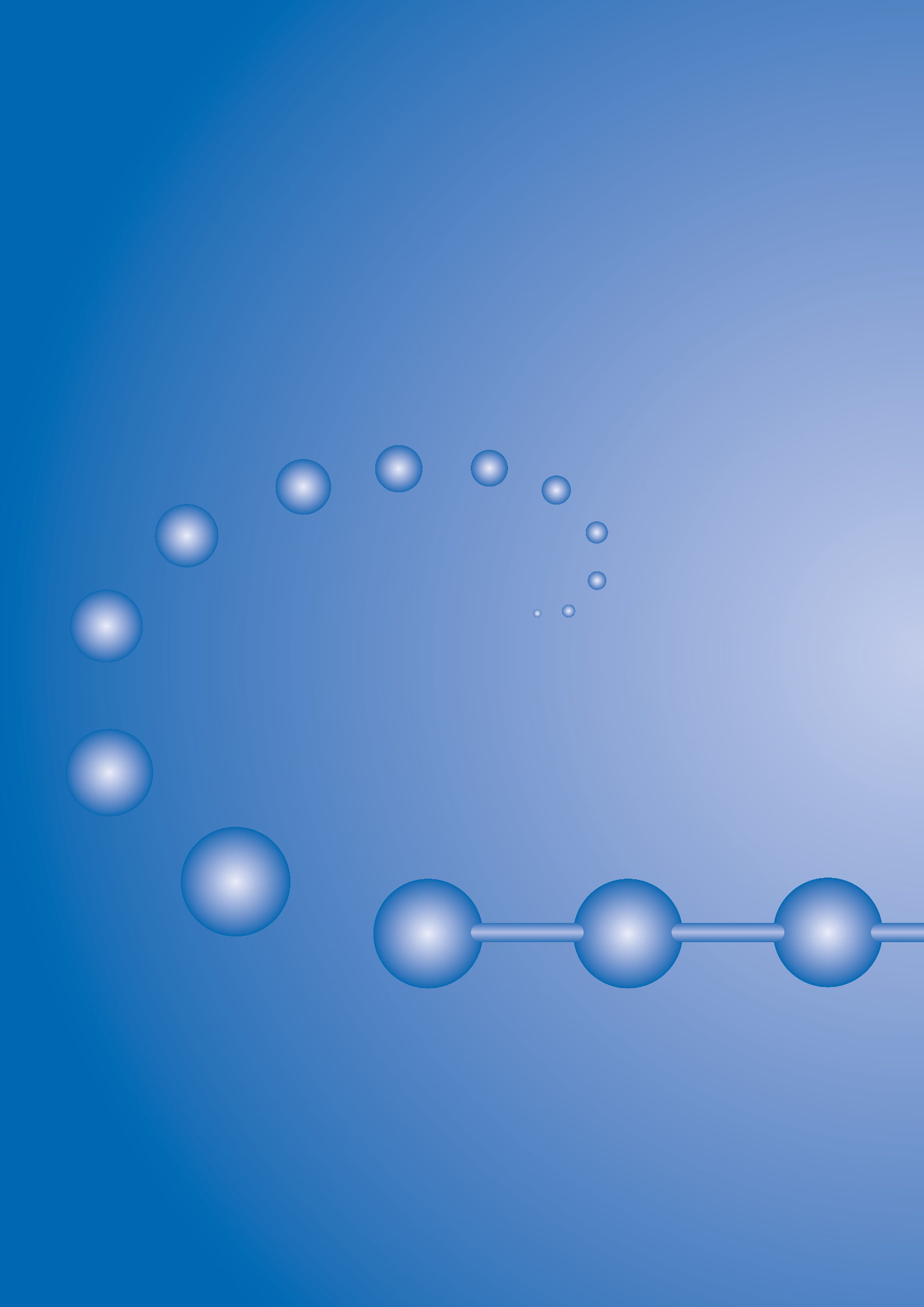
All dies macht die vom LRH seit Jahren angemahnte konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik und daraus abgeleitete Priorisierung von Ausgaben unbedingt erforderlich und inzwischen unaufschiebbar. Um nachhaltig wirken zu können sollte sie vor allem auch den größten Ausgabenbereich, die konsumtiven Transferausgaben, einbeziehen. Es ist zudem erforderlich, dass alle Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden. Prioritätensetzung bedeutet dabei auch, zu entscheiden, welche zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Ziele nicht weiterverfolgt werden sollen. Schließlich sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation geprüft werden.<sup>144</sup> Die Planungen, erste Ergebnisse einer Aufgabenkritik im Haushalt 2025 zu berücksichtigen, erscheinen dem LRH dabei zeitlich zu wenig ambitioniert. Erste Schritte sollten schon im Haushalt 2024 erkennbar sein. Jetzt ist es an der Zeit zu handeln.

---

144 Ständige Empfehlung des LRH, zuletzt Jahresbericht 2022, S. 85 m. w. N.

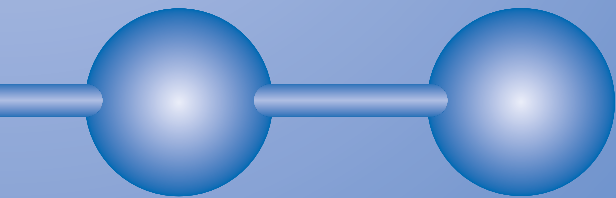


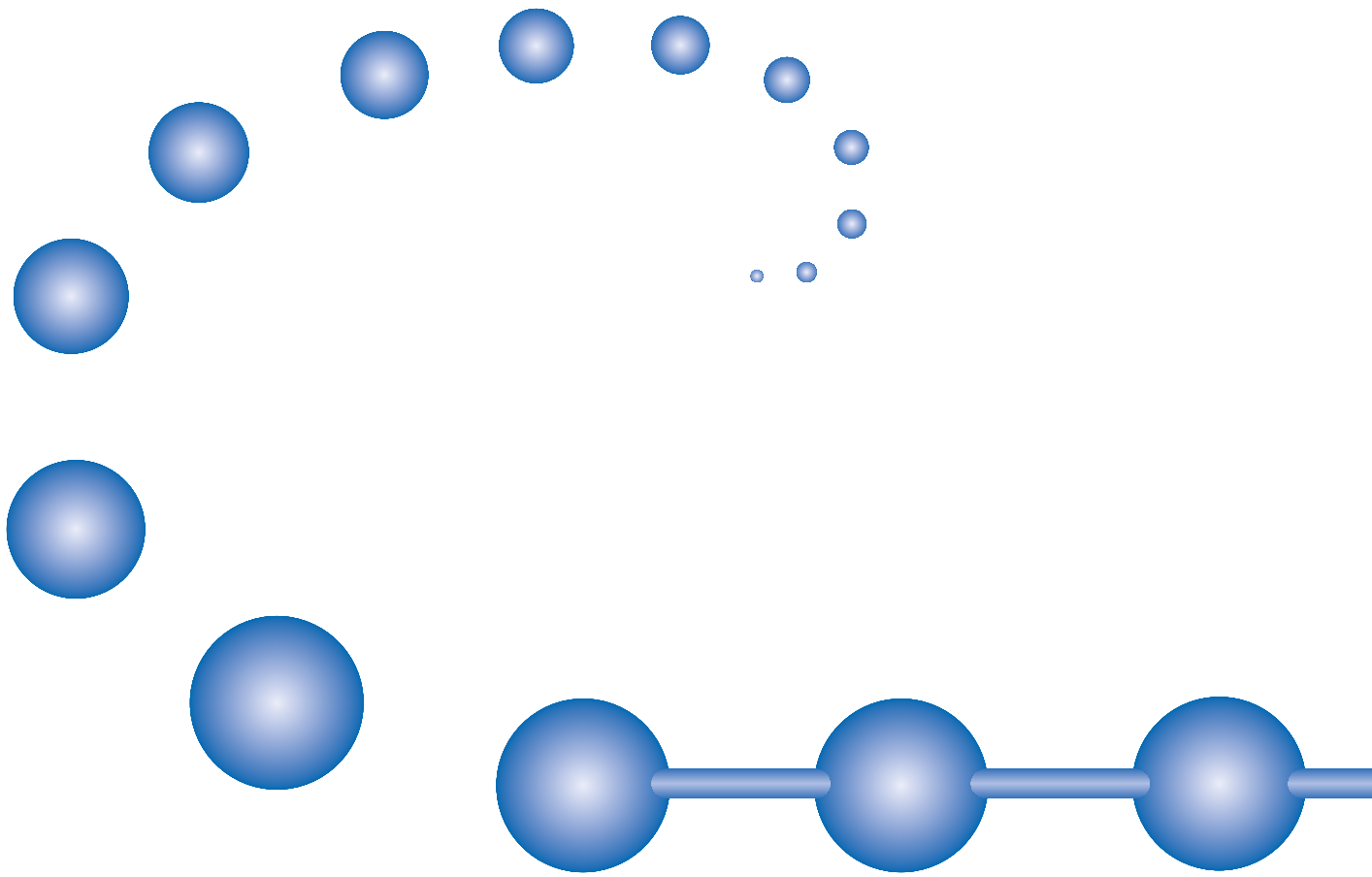




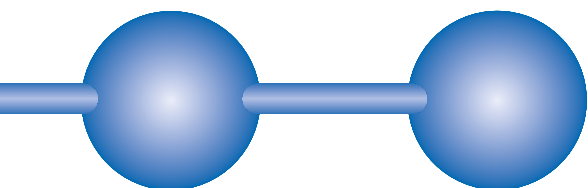
# B

**Prüfungsergebnisse  
aus dem Bereich  
der Landesregierung**





## **Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen**





## 10 Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen



*Die Strukturen der Ministerien bilden die Basis, um deren tägliche Aufgaben wirtschaftlich zu bewältigen. Dem wird der aktuelle Aufbau der Ministerien nur zum Teil gerecht. Deswegen müssen die Ministerien ihre Strukturen und Organisationsregeln regelmäßig überprüfen und weiterentwickeln.*

*Konkret schlägt der Landesrechnungshof folgende Maßnahmen vor:*

- *die Mindestgröße der Referate anheben und in Vollzeitäquivalenten ausweisen,*
- *klare Kriterien für die Einrichtung und Auflösung von Stabsstellen definieren,*
- *Regeln und Strukturen regelmäßig auf den Prüfstand stellen,*
- *mehr Innovationen in den Strukturen wagen.*

*Die Ministerien kündigten an, die Organisationsregeln zu überarbeiten und im Rahmen dessen die Empfehlungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zu berücksichtigen. Allerdings sahen sie insbesondere die empfohlene Anhebung und Berechnung der Mindestgrößen in Vollzeitäquivalenten als kritisch an.*

*Die bestehenden Strukturen treffen auf ein Umfeld, zu dem sie nicht in jeder Hinsicht passen. Die Verwaltung bewegt sich in einem zunehmend digitalisierten, vernetzten und dynamischen Kontext. In jüngerer Vergangenheit traten unvorhergesehene Ereignisse und Krisen in immer kürzeren zeitlichen Abständen auf. Verwaltungsaufgaben sind dadurch komplexer geworden. Arbeitsergebnisse werden heute häufig schneller gebraucht, um noch relevant zu sein. Gleichzeitig sieht sich die Arbeitswelt mit einem nie dagewesenen Fachkräftemangel konfrontiert. Dieser zwingt auch die Ministerien dazu, das Personal möglichst wirtschaftlich einzusetzen.*

*Daher brauchen die Ministerien passendere Strukturen, um Aufgaben wirtschaftlich wahrnehmen zu können. Die häufig noch anzutreffende enge und kleinteilige Abgrenzung von Aufgaben begünstigt ein unflexibles Silodenken. Die Verwaltungsaufgaben sollten deshalb stärker vernetzt gedacht werden. Der Bund und andere Länder sind hier schon deutlich weiter: So gibt es auf Bundesebene etwa schon die ressortübergreifenden Ausschüsse zur Verbesserung der Organisation.*

*Verbesserte Strukturen können dazu beitragen, jährlich Millionen an Personalausgaben zu sparen. Diese belaufen sich in den Ministerien auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr – Tendenz steigend. In Zeiten knapper Haushaltskassen braucht das Land mehr denn je kostengünstige und zukunfts-sichere Verwaltungsstrukturen!*

## 10.1 Klarere und zukunftsfähige Regeln sind gefragt

### 10.1.1 Mindestgröße der Referate anheben und in Vollzeitäquivalenten messen

Gegenwärtig genügen in den Ministerien<sup>145</sup> des Landes neben der Leitung schon drei weitere Beschäftigte, um ein Referat zu bilden.<sup>146</sup> Diese Mindestgröße wird aber bereits mehrfach unterschritten. Sie sollte angehoben werden, damit die Aufbauorganisation in den Ministerien wirtschaftlicher wird. Dabei sollten Sachverhalte thematisch so zusammengefasst werden, dass ein Referat sachlich hinreichend groß ist. Diese Grenze wird erreicht, wenn die Referatsleitung im Wesentlichen durch Führungsaufgaben ausgelastet ist.<sup>147</sup> Dabei ist die Grenze u. a. davon abhängig, wie gleichartig die Aufgaben in einem Referat sind. Grundsätzlich gilt: Je ähnlicher und standardisierter diese sind, desto höher kann die Zahl der zu führenden Beschäftigten ausfallen. Bei komplexeren, neuartigen Aufgaben kann die Referatsleitung stärker in die fachliche Anleitung eingebunden und mehr als Impulsgeberin gefragt sein. Dies lässt im Grundsatz unterschiedliche Führungsspannen sinnvoll erscheinen. Im Kern geht es um mehr Führung statt „Edelsachbearbeitung“.

Fach- und Erfahrungswissen lassen es geboten erscheinen, dass eine Referatsleitung in den obersten Landesbehörden i. d. R. mindestens fünf Beschäftigte führt.<sup>148</sup> Allerdings gibt „fünf Beschäftigte“ insbesondere mit Blick auf den gestiegenen Anteil von Beschäftigten in Teilzeit<sup>149</sup> nicht die tatsächlich zur Verfügung stehenden Arbeitszeitanteile wieder. Daher ist es sachgerecht, die Referatsgröße in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>150</sup> zu messen. Das heißt, eine Referatsleitung sollte i. d. R. fünf VZÄ führen. Entsprechend verwendet auch der Sächsische Rechnungshof in seiner Beratenden Äußerung vom September 2020 VZÄ zur Bestimmung der sachgerechten Führungsspanne.<sup>151</sup> Sollte ein Referat aus weniger als fünf VZÄ bestehen, sind ihm regelmäßig weitere Personen bzw. Arbeitszeitanteile zuzuordnen.<sup>152</sup>

145 Die Bezeichnung „Ministerien“ schließt stets die Staatskanzlei ein (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen – GGO).

146 Vgl. § 4 Abs. 5 Satz 4 GGO.

147 Zu diesen zählen ausweislich § 8 Abs. 2 GGO sowohl sach- als auch personenbezogene Führungsaufgaben. Letztere haben die Beschäftigten des Referats im Blick und hängen auch von deren Anzahl ab. Die sachbezogenen – oder inhaltlich-fachlichen – Aufgaben hängen im Wesentlichen von den im Referat bestehenden Arbeitszeitanteilen ab. Diese Aufgaben sind u. a. die fachliche Anleitung und Beaufsichtigung des Personals, die Vorgabe inhaltlicher Impulse sowie die Qualitätssicherung.

148 Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 05.12.2016, Ziffer 6.4, S. 7.

149 Vgl. Statistisches Bundesamt, „Abhängig Erwerbstätige: Deutschland, Jahre (bis 2019), Beschäftigungsumfang“, zuletzt abgerufen am 21.02.2023.

150 Ein Vollzeitäquivalent entspricht der Arbeitszeit bzw. -kraft, die eine Person bei Vollzeitbeschäftigung erbringt.

151 Vgl. Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 Sächsische Haushaltsordnung, September 2020 in: Sächsischer Landtag Drucksache 7/4271, S. 31. Auch der Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ erfasst bereits seit 2016 im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Erwerbstätigen zusätzlich zur Kopfzahl in VZÄ. Dabei verweist er auf die gestiegene Bedeutung von Teilzeit. Koordiniert wird diese Berechnung durch Information und Technik NRW, Geschäftsbereich Statistik. Dem Arbeitskreis gehören überdies die weiteren Statistischen Ämter der Länder und des Bundes an. Vgl. Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Methodenhandbuch, Oktober 2016, S. 7 sowie 120.

152 Dabei ist ein ausgewogenes Verhältnis von Vollzeit und Teilzeit zu gewährleisten.



Die moderate Anhebung der Referatsmindestgröße auf i. d. R. fünf VZÄ würde dem Umstand Rechnung tragen, dass technologische Entwicklungen heutzutage größere Führungsspannen ermöglichen. Insbesondere kommen hier die fortschreitende Digitalisierung, der Einsatz intelligenter Unterstützungssysteme (sog. Kooperationssoftware etc.) und eine deutlich stärkere kommunikative und fachlich-inhaltliche Vernetzung zum Tragen.<sup>153</sup>

Die Bedeutung von VZÄ (im Vergleich zu „Köpfen“) für die Auslastung der Referatsleitung verdeutlicht ein einfaches Zahlenbeispiel: Arbeiten in einem Referat fünf Personen in Vollzeit, wären es fünf ganze VZÄ. Würden alle Personen mit jeweils 20 % der regulären Arbeitszeit arbeiten, bestünde dieses Referat aus nur einem VZÄ. In beiden Varianten wären jedoch nach aktueller Zählweise fünf Personen im Referat. In dem Fall mit nur einem ganzen VZÄ dürfte die Referatsleitung jedoch deutlich weniger durch Leitungsaufgaben beansprucht werden. Eine VZÄ-Zählung würde hier Abhilfe schaffen. Sie erfasst die Arbeitskraft eindeutig. Das macht einen Vergleich der Soll- und Ist-VZÄ in einem Referat möglich. Denn die benötigte Arbeitskraft wird typischerweise ebenfalls in VZÄ erfasst.<sup>154</sup>

Die Einrichtung größerer Referate bringt regelmäßig Vorteile mit sich. Sie können einen wichtigen Beitrag leisten, um die Aufbauorganisation wirtschaftlicher zu machen. Denn eine zu kleinteilige thematische Abgrenzung birgt die Gefahr eines erhöhten Abstimmungsaufwands zwischen mehreren Referaten. Sind diese in unterschiedlichen Gruppen oder Abteilungen angesiedelt, wird der Aufwand noch größer. Wären hingegen mehr themenverwandte Aufgaben in einem Referat vereint, entfielen diese Koordination. Größere Referate können – neben dem geringeren Abstimmungsaufwand – aber noch weitere Synergien ermöglichen. Würden zusammenhängende Themen in größeren Strukturen abgebildet, könnten verschiedene Aspekte verknüpft, unterschiedliche Expertise eingebracht und daraus innovativere Lösungen erarbeitet werden. Ein Silodenken bei den Zuständigkeiten würde aufgebrochen, wenn (sehr kleine) Referate mit eng abgesteckten aber themenverwandten Aufgaben zusammengelegt würden. Die Anhebung der Mindestgröße würde dies fördern.

Im Rahmen der diesem Bericht zugrundeliegenden Prüfung sah auch das Ministerium der Finanzen Vorteile in größeren Führungsspannen.<sup>155</sup> In einer Stellungnahme teilte es mit, dass sich bei größeren Referaten die Führungsspannen gleichmäßiger gestalten und die Führungsverantwortung optimal verteilen ließen. Darüber hinaus würden größere Referate eine bessere Kompatibilität mit wichtigen Steuerungs- und Führungsinstrumenten aufweisen.

Zusätzlich zur Anhebung der Mindestgröße wird durch den Ausweis der Zählung nach VZÄ Transparenz über die tatsächlich zur Verfügung stehende Arbeitskraft hergestellt. Dass nämlich die Zahl der Beschäftigten nicht immer einem VZÄ entspricht, belegt eine aktuelle Statistik aus NRW: Hier arbeiten rd. ein Drittel aller Beschäftigten in Teilzeit.<sup>156</sup> Außerdem werden Beschäftigte oft in mehr als einem Referat eingesetzt. Beides reduziert die Arbeitskraft im Referat. Die gegenwärtige Zählung nach Köpfen vermag dies nicht aufzudecken.

153 Vgl. Weibler, „Wie viele Mitarbeitende sind von einer Führungskraft effektiv zu führen?“ September 2020, Leadership Insiders, zuletzt abgerufen am 23.05.2023.

154 Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung, 03.12.2018, S. 6.

155 Dennoch sprach sich das Ministerium der Finanzen gegen eine VZÄ-Zählung aus.

156 <https://www.it.nrw/nahezu-ein-drittel-aller-sozialversicherungspflichtig-beschaeftigten-nrw-war-2021-teilzeit-17879>, abgerufen am 23.05.2023.

In der gemeinsamen Stellungnahme sind die Ministerien dem Landesrechnungshof (LRH) bei der Anhebung der Referatsgröße und der VZÄ-Zählung nicht gefolgt. Allgemein sei eine bloße Kostenbetrachtung ohne Einbeziehung des Outputs nicht sachgerecht. Außerdem stünden beide Änderungen einer notwendigen Flexibilisierung der Strukturen im Weg. Gegen eine Anhebung der Mindestgröße spreche, dass sich das gegenwärtige System bewährt habe. Eine Zusammenlegung von Referaten könne zudem eine negative Außenwirkung erzeugen, wenn die einzelnen Themen als weniger wichtig wahrgenommen würden. Außerdem räume das Ressortprinzip<sup>157</sup> weitreichende Organisationsgewalt sowie Geschäftsleitungskompetenz ein. Daraus ergebe sich das umfassende Recht, den Geschäftsbereich eigenständig zu organisieren.

Als Argumente gegen die VZÄ-Zählung wurden ein zu hoher Aufwand bei der Erfassung sowie starke Schwankungen der Teilzeitanteile genannt. Es sei kein „permanent und zeitnaher“ Ausgleich freier VZÄ möglich. Ohnehin würde dies zu ständiger Personalrotation und mehr Bürokratie führen. Darüber hinaus würden VZÄ keine individuelle Leistungsfähigkeit erfassen, was eine exakte Nachbesetzung der freiwerdenden Stellenanteile erschweren würde. Letztlich wurden rechtliche Bedenken gegen den öffentlichen Ausweis von VZÄ für konkrete Beschäftigte genannt.

Der LRH kann diesen Argumenten mit Blick auf die Ziele der GGO, „den Geschäftsablauf zweckmäßig, wirtschaftlich und einheitlich zu gestalten“, nicht folgen.<sup>158</sup> Die Ressortkompetenz vermittelt keinen Freibrief für einen „Ressortegoismus“ in den Organisationsstrukturen.<sup>159</sup> Die Verfassung verlangt auch von den Ministerien, sparsam und wirtschaftlich mit Steuermitteln umzugehen. Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, wenn diese Häuser nicht alle ein Organisationsmodell einhalten: Eine sinnlose „Führungsbewirtschaftung“ von Kleinreferaten vergeudet Ressourcen.<sup>160</sup> Es braucht ein gesundes Verhältnis: Zu viele Führungskräfte und zu wenige Personen für die operative Arbeit sind nicht zielführend. In diesem Zusammenhang ist auch der vom LRH gewählte Ansatz der Prüfung anhand der GGO sinnvoll und notwendig. Er konzentriert sich auf systematische, über mehrere Häuser hinweg auftretende Abweichungen von den Regeln der GGO – und nicht auf Einzelfälle. Daher ist eine individuelle Betrachtung des Outputs für diese Perspektive unpassend.

Die Umstellung auf eine VZÄ-Zählung dürfte keinen erheblichen Mehraufwand erzeugen, da die benötigten Daten in den Personalabteilungen vorliegen. Sollten Teilzeitanteile tatsächlich stark schwanken, stützt dies sogar die Sichtweise des LRH. Denn ggf. besteht ein Bedarf an zusätzlichen Personalressourcen, der durch die VZÄ-Zählung transparent wird. Nur dann kann auch etwas dagegen unternommen werden und eine andauernde Überbelastung der verbliebenen Beschäftigten vermieden werden. Zudem erwartet der LRH nicht, dass jede Veränderung sofort ausgeglichen wird oder werden kann. Die VZÄ-Zählung schafft aber überhaupt erst die Transparenz, die eine Personenzählung nicht herstellen kann. Der LRH hat keinen öffentlichen Ausweis personenbezogener VZÄ gefordert. Entscheidend sind die Gesamt-VZÄ in einem Referat.

157 Art. 55 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW).

158 § 1 Abs. 2 Satz 2 GGO.

159 Schönenbroicher in: Heusch & Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg, 2. Auflage (2020), Art. 55 Rn. 37.

160 Schönenbroicher in: Heusch & Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Siegburg, 1. Auflage (2010), Art. 55 Fn. 129.

Ebenfalls wenig überzeugend sind die Einwände, nur kleinere Referate böten eine ausreichende Fokussierung oder die notwendige Flexibilität, sich an Neuerungen anpassen zu können. Auch innerhalb eines Referats können Schwerpunkte gesetzt werden, die den Fokus auf bestimmte Aufgaben schärfen. Somit ist auch nicht zu erwarten, dass durch eine Zusammenlegung von thematisch verwandten Referaten eine negative Außenwirkung entsteht, wie es die geprüften Stellen befürchten.

Daher sieht der LRH weiterhin die Notwendigkeit, Referatsgrößen in VZÄ zu messen. Im Gegensatz zur Personenstärke wird so die tatsächlich zur Verfügung stehende Arbeitskraft wiedergegeben.

### 10.1.2 Stabsstellen brauchen klare Regeln

Stabsstellen existieren außerhalb der üblichen Abteilungs- oder Gruppenstrukturen. Ihre Aufgabe ist es, Führungsinstanzen (z. B. Haus-, Abteilungs- oder Gruppenleitungen) zu unterstützen. Zum Zeitpunkt der Prüfung existierten 31 Stabsstellen, verteilt auf neun der zwölf Ministerien.

Wann und unter welchen Bedingungen Stabsstellen eingerichtet werden, ist derzeit nicht geregelt. Damit sie zur wirtschaftlichen Erledigung der Aufgaben beitragen können, bedarf es aber klarer Regeln. Stabsstellen sollten nur eingerichtet werden, wenn die Führungsinstanzen bei der Erledigung ihrer Aufgaben zwingend auf zusätzliche Unterstützung angewiesen sind. Zur Vermeidung von Doppelstrukturen ist ebenfalls zu regeln, wann Stabsstellen wieder aufgelöst oder deren Aufgaben in die bestehenden Strukturen überführt werden.<sup>161</sup>

Dabei geht es dem LRH nicht darum, den Einsatz von Stabsstellen zu verhindern. Ein geordneter Rahmen bietet Orientierung für die Ministerien und trägt zur wirtschaftlicheren Erfüllung der Aufgaben bei. Sowohl der Bund als auch viele Länder haben bereits entsprechende Regeln eingeführt.<sup>162</sup>

Die geprüften Stellen sagten zu, diese Überlegung bei der Novellierung der GGO zu diskutieren. Im Weiteren sollen dann die bestehenden Stabsstellen an den Kriterien gemessen werden. Der LRH begrüßt dies und wird sich zu der Entwicklung im Verlauf der Prüfung berichten lassen.

### 10.1.3 Transparenzgebot beachten

Die Organisationspläne müssen die Aufbauorganisation der Ministerien „übersichtlich und erschöpfend“ darstellen.<sup>163</sup> Dies fordert die GGO schon jetzt. Die Ministerien nutzen jedoch sehr unterschiedliche Designs, die mal Mehrfachzuweisungen und N.N.-Stellen ausweisen und mal nicht. Auch Stabsstellen sind nicht immer als solche gekennzeichnet.

161 Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 05.12.2016, Anhang 4.

162 Vgl. § 10 Abs. 1 GGO des Bundes, § 2 Abs. 3 GGO Brandenburg, Nr. 4.6 Organisationsgrundsätze Bremen, § 7 Abs. 5 GGO Mecklenburg-Vorpommern, § 8 Abs. 2 GGO Sachsen-Anhalt, Nr. 4.5 GGO Schleswig-Holstein, § 2 Abs. 1 Satz 4 GGO Hessen, § 10 Abs. 1 und 4 GGO Saarland.

163 § 4 Abs. 1 Satz 1 GGO.

Aus Sicht des LRH sind Organisationspläne nur dann „erschöpfend“, wenn auch die Stellen in den Referaten (als Gesamt-VZÄ, nicht personenbezogen) angegeben werden. Nur so kann eindeutig sichtbar gemacht werden, wo ein Mangel an Arbeitskraft besteht. Stabsstellen sollten darüber hinaus eindeutig als solche gekennzeichnet werden. Der LRH hält diesen Detaillierungsgrad nicht nur für Steuerungszwecke in den Ministerien für wichtig. Auch für die parlamentarische sowie die externe Finanzkontrolle sind diese Informationen unerlässlich.

Die Ministerien signalisierten, dass die Einführung von „my.nrw“ zu einer Harmonisierung der Organisationspläne beitragen würde. Sie sahen es nicht als Sinn und Zweck der Pläne an, Informationen über die einzelnen Stellen(-anteile) in den Referaten zu geben. Darunter leide auch die Übersichtlichkeit.

Der LRH hält jedoch an seiner Empfehlung fest. Die Aufnahme der Gesamt-VZÄ je Referat in die Organisationspläne soll u. a. dazu beitragen, die Transparenz gegenüber dem Landtag und der externen Finanzkontrolle zu stärken. Die vorhandene Arbeitskraft für wichtige Themen – nicht Aufgaben der einzelnen Beschäftigten – ist transparent zu machen. Nur so lässt sich z. B. durch den Landtag prüfen, ob Personalmittel wie vorgesehen verwendet werden.

## 10.2 Strukturen auf den Prüfstand stellen

Die Ministerien brauchen klare Vorgaben, wann und wie bestehende Strukturen zu prüfen sind. Die Regeln sehen zwar heute schon vor, dass Organisationsreferate prüfen, „inwieweit die Organisation verbessert, vereinfacht oder wirtschaftlicher gestaltet werden kann.“<sup>164</sup> Jedoch ist nicht geregelt, wann oder wie dies zu erfolgen hat. Lediglich eine Beteiligung „vor der Besetzung eines Arbeitsplatzes“ ist festgeschrieben.<sup>165</sup>

In der Vergangenheit erfolgten Prüfungen oft unsystematisch oder gar nicht. So blieben bei einigen Ministerien Prüfungen selbst bei umfassenden Änderungen der Organisation aus. Andere Ministerien nahmen zwar Prüfungen vor, aber ohne erkennbare Standards. Einige Häuser erläuterten, sich an hausinternen Methoden zu orientieren. Somit verpasste die Landesregierung vielfach die Möglichkeit, die bestehenden Strukturen zu optimieren.

Für Organisationsprüfungen steht ein allgemein anerkanntes Vorgehen bereit: Es gliedert sich nach dem Grundsatz: „Zweckkritik vor Vollzugskritik vor Personalbedarfsermittlung“.<sup>166</sup> Dieses ist in einen konkreten Handlungsrahmen zu überführen. Die systematische Betrachtung baut auf folgenden Fragen auf: Muss eine Aufgabe überhaupt durchgeführt werden? Und wenn ja, muss sie durch die jeweilige Stelle erfüllt werden? Dabei sind Strukturen dahingehend zu prüfen, ob sie der Erfüllung themenverwandter Aufgaben „aus einer Hand“ dienen. Zudem ist sicherzustellen, dass Aufgaben wirtschaftlicher – das heißt u. a. kostengünstiger oder schneller – erledigt werden können. Ein weiterer möglicher Baustein einer

164 § 12 Abs. 1 Satz 3 GGO.

165 § 12 Abs. 1 Satz 4 GGO.

166 Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 05.12.2016, S. 4 ff., sowie <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/node.html>, zuletzt abgerufen am 21.02.2023.

Organisationsprüfung ist die Personalbedarfsermittlung. Insgesamt soll das Verfahren darauf abzielen, mit dem eingesetzten Personal die Aufgaben möglichst wirtschaftlich zu bewältigen.<sup>167</sup> So soll wirtschaftliches Verwaltungshandeln sichergestellt werden.<sup>168</sup>

Zwar besteht mit den Ministerien Einigkeit über die Notwendigkeit von Organisationsprüfungen. Eine Konkretisierung des Handlungsrahmens wurde in der Diskussion aber nur von einem Ministerium begrüßt; die weiteren Häuser haben sich zu diesem Vorschlag nicht verhalten. Der LRH hält diese Konkretisierung in der GGO für geboten. Dadurch können Prozesse standardisierter und wirtschaftlicher gestaltet werden.

### 10.3 Mehr Innovation wagen

Die Strukturen der Ministerien müssen insgesamt flexibler und anpassungsfähiger werden. Ein Kästchen- bzw. Silodenken ist in der Verwaltung nicht immer optimal: Vor dem Hintergrund vermehrt unvorhergesehener Ereignisse müssen sich Teams immer wieder anpassen und neu zusammensetzen. Aufgaben sind oft größer als die kleinen Kästchen der alten Strukturen. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie starr, formalisiert, hierarchisch und abgegrenzt aufgebaut sind. Damit fehlt die Beweglichkeit, um Prozesse besonders flexibel, unbürokratisch und schnell umzusetzen.

Es braucht etablierte Strukturen, die sowohl besonders leistungsfähig als auch innovativ sind. Bildlich kommen sowohl Tanker als auch Sportboote zum Einsatz. Die Tanker sind für feste Aufgaben gut. Sie folgen stabil einem Plan. Die Sportboote sind wendiger und anpassungsfähiger. Mit solchen Strukturen kann die Verwaltung – nicht nur in Krisenzeiten – flexibler werden.

Einige Häuser haben bereits erste Erfahrungen mit solchen Strukturen gesammelt. Diese Häuser unterstützten die Weiterentwicklung in ihren Organisationen u. a. mit sog. Innovations- oder Reallaboren. Vereinfacht sind das experimentelle Räume, in denen neue Lösungen erarbeitet und ausprobiert werden. Dabei brachen sie das alte Kästchendenken in Referaten auf. Um die Beschäftigten bestmöglich einzusetzen, bauten sie auf vernetzte Teams. Ein Ministerium etablierte u. a. flachere Hierarchien. Andere erforschten innovative Strukturen zusammen mit einer Hochschule. Sie kamen zu dem Ergebnis, dass sich die innovativen Ansätze bewährten. Ein Haus sah z. B. Vorteile darin, schneller auf unvorhergesehene Umstände reagieren und Talente bestmöglich einsetzen zu können.

In der gemeinsamen Stellungnahme entgegneten die geprüften Stellen, dass die Forderung nach Flexibilität einen Zielkonflikt zur Empfehlung nach größeren Referaten bedeute. Jedoch zeigen die Erfahrungen des Ministeriums der Finanzen, dass auch in großen Referaten agile Methoden erfolgreich eingesetzt werden können.

<sup>167</sup> Vgl. Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, 05.12.2016, S. 5.

<sup>168</sup> Die Verwaltung ist an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) gebunden (vgl. Art. 86 Abs. 2 Satz 1 Verf NRW, § 6 Abs. 1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder).

Zur Erprobung neuer Strukturen ist es aus Sicht des LRH zunächst erforderlich, bürokratische Hürden in der GGO abzubauen. Dies betrifft insbesondere das hierfür erforderliche Einverständnis von drei Häusern (Staatskanzlei, Ministerium der Finanzen und Ministerium des Innern).<sup>169</sup> Auch hier sind der Bund und andere Länder weiter.<sup>170</sup> Der LRH begrüßt den gemeinsamen Vorstoß der Landesregierung, neue Methoden zu erproben und eine Anpassung der GGO diskutieren zu wollen.

Die Chance ist da, die Strukturen für die Zukunft mit mehr Tempo zu gestalten: Alle müssen mehr Innovation wagen!

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

<sup>169</sup> Vgl. § 13 GGO.

<sup>170</sup> Verwiesen sei hier auf die festgeschriebene Verpflichtung zur Erprobung neuer Steuerungs- und Führungselemente im Bund (§ 4 Abs. 6 GGO des Bundes), zur Verbesserung von Verwaltungsabläufen in Mecklenburg-Vorpommern (§ 2 Abs. 1 GGO Mecklenburg-Vorpommern), und auf die unbürokratische Möglichkeit zur Erprobung neuer Strukturen in Brandenburg (§ 2 Abs. 1 GGO Brandenburg).







## 11 Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisen sicherstellen



*Wie gut ist die Landesverwaltung darauf vorbereitet, den eigenen Dienstbetrieb in Krisen und Notfällen aufrechtzuerhalten? Diese Frage stand im Mittelpunkt der Prüfung „Notfallmanagement innerhalb der Landesverwaltung“. Das Ergebnis: Es wurde kaum Vorsorge getroffen, um die Landesverwaltung auf Krisenzeiten, wie die Corona-Pandemie, vorzubereiten. Dadurch musste in der Corona-Pandemie vor allem situativ reagiert werden.*

*Durch die fehlende hinreichende Vorsorge war die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung zumindest zeitweise gefährdet. Obwohl diese letztlich in der Corona-Pandemie funktionsfähig blieb, hätte sie durch angemessene Krisenvorsorge die Gefährdung ihrer Funktionsfähigkeit weiter reduzieren können. Das Notfallmanagement der Landesverwaltung muss nachgeschärft werden.*

*Was hat der Landesrechnungshof konkret vorgefunden? Die Ministerien und die Staatskanzlei hatten die ressortübergreifenden Notfallmanagement-Konzepte nicht überprüft und weiterentwickelt. Auch sind die nachgeordneten Behörden nicht ausreichend in diese einbezogen worden. Zudem ist nicht abschließend geklärt, welche Rolle der seit 2010 nicht mehr aktivierte Krisenstab der Landesregierung in der Struktur des Krisenmanagements einnimmt. Auch wurde die Informationssicherheit nicht hinreichend mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und priorisiert.*

*Die Ministerien und die Staatskanzlei stimmten den dahingehenden Empfehlungen grundsätzlich zu. Gleichwohl merkten sie an, dass die Funktionsfähigkeit in der Corona-Pandemie aufgrund situativ ergriffener Maßnahmen stets gewährleistet gewesen sei.*

### 11.1 Ausgangslage

Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Staates, die Bevölkerung vor Gefahren zu schützen, die sie alleine nicht bewältigen kann. Dabei steht er vor der komplexen Aufgabe, sich auf verschiedene Arten von Gefahren vorzubereiten. Zu diesen zählen etwa infrastrukturzerstörende Naturkatastrophen, Cyber-Angriffe und Pandemien. Anlass zur Krisenvorsorge besteht somit immer. Denn Krisen treten und traten in der Vergangenheit wiederholt auf, etwa die Corona-Pandemie 2020.

Um seiner Pflicht zur Abwehr von Gefahren nachkommen zu können, muss der Staat zunächst sicherstellen, dass er auch in Krisen funktionsfähig bleibt. Denn nur ein in allen Lagen handlungsfähiger Staat kann die Bevölkerung vor Gefahren schützen. Hierfür bedarf es eines Notfallmanagements der Landesverwaltung.<sup>171</sup> Diesen Aspekt hat sich der Landesrechnungshof (LRH) näher angeschaut.

<sup>171</sup> Notfallmanagement im Sinne dieser Prüfung ist ein Managementsystem mit dem Ziel, auf Schadensereignisse (Notfälle, Krisen und Katastrophen) vorbereitet zu sein und die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes sicherzustellen.

In der Vergangenheit haben die Ministerien<sup>172</sup> die Krisenvorsorge punktuell in Angriff genommen. So erstellten sie 2009 einen Plan für ihre Pandemievorsorge und -bewältigung (Pandemierahmenplan). In Bezug auf die Informationssicherheit in der Landesverwaltung wurden 2015 grundlegende Ziele in einer Leitlinie festgelegt. 2021 wurde schließlich ein für weitere Krisen anwendbares Notfallmanagement-Konzept beschlossen. Ebenso wird als Teil der Krisenmanagementstruktur der Krisenstab der Landesregierung vorgehalten.<sup>173</sup>

Die Prüfung zeigte, dass diese Maßnahmen in Bezug auf die Krisenvorsorge zwar grundsätzlich in die richtige Richtung gehen. Jedoch reichen sie nicht aus, um die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in zukünftigen Krisen zu gewährleisten. Die Ministerien müssen daher das Notfallmanagement der Landesverwaltung nachschärfen.

## 11.2 Wesentliche Prüfungserkenntnisse

### 11.2.1 Fehlende Vorsorge gefährdete die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung

Die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisenzeiten, wie der Corona-Pandemie, war aufgrund fehlender Vorsorge gefährdet. Dabei bedeutet „Gefährdung“<sup>174</sup> nicht, dass tatsächlich ein Schaden eingetreten ist. Am Beispiel der Corona-Pandemie zeigte sich zwar, dass die Landesverwaltung mit situativ ergriffenen Maßnahmen ihre Funktionsfähigkeit (weitestgehend) aufrechterhalten konnte. Hierzu gehörte insbesondere die technische Ausstattung für die Arbeit der Bediensteten im Homeoffice. Diese hatte zu Beginn der Pandemie aber teilweise gefehlt. Der immer noch gültige Pandemierahmenplan sieht Homeoffice nicht vor. Durch eine regelmäßige Anpassung des Plans hätte die technische Ausstattung im Vorfeld bereitstehen können.

Einige Ministerien merkten an, dass die Pandemie sich auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln ausgewirkt und es für diese neuen Herausforderungen keine Blaupause gegeben habe. Die Funktionsfähigkeit sei durch die situativ ergriffenen Maßnahmen zu jeder Zeit gewährleistet gewesen.

Das sieht der LRH anders. Selbst wenn die Funktionsfähigkeit durch solche Maßnahmen gewährleistet gewesen sein sollte, werden dadurch Maßnahmen der Vorsorge nicht überflüssig. Zwar stellte die Corona-Pandemie die Landesverwaltung vor neue Herausforderungen. Unvorhersehbar waren diese Herausforderungen jedoch nicht. Informationen über eine Pandemie-Vorsorge und Erfahrungen mit Pandemien existierten bereits. So befasste sich der Deutsche Bundestag 2012 etwa mit der

172 Die Bezeichnung „Ministerien“ schließt im Folgenden die Staatskanzlei ein.

173 In § 5 Abs. 2 Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) wurde der Krisenstab der Landesregierung verankert. Der Erlass zum „Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen“ (Krisenstabserlass) aus 2016 sowie die 2017 in Kraft getretene Geschäftsordnung des Krisenstabes der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (GO KS Land) sehen hierzu weitergehende Regelungen vor.

174 Sprechend formuliert: „Gefährdung“ bedeutet, dass etwas potenziell bedroht oder einem Risiko ausgesetzt ist, selbst wenn noch kein Schaden eingetreten ist. Sie weist auf mögliche negative Folgen hin.

Frage nach einer hinreichenden Vorsorge im Hinblick auf eine Pandemie.<sup>175</sup> Auch gab es mit der Schweinegrippe 2009 eine ähnliche Situation – wenn auch nicht mit diesen Ausmaßen.

Bereits bei lebensnaher Betrachtung spricht vieles dafür, dass Herausforderungen bei einer hinreichenden Pandemie-Vorsorge besser hätten bewältigt werden können. Konkret zeigt sich dies an folgenden Punkten.

### 11.2.2 Notfallmanagement-Konzepte wurden nicht hinreichend überprüft

Wie stellen die Ministerien sicher, dass die Landesverwaltung während einer Krise funktionsfähig bleibt? Aus Sicht des LRH sind Konzepte ein wichtiger Baustein bei der Krisenvorsorge und -bewältigung. Damit diese Konzepte immer einsatzbereit sind, müssen sie kontinuierlich verbessert werden. Zwar hatten die Ministerien ressortübergreifende Notfallmanagement-Konzepte erstellt, in denen sie sich auf ein einheitliches Vorgehen in Krisensituationen verständigt haben. Jedoch hatten sie nicht festgelegt, diese Konzepte kontinuierlich zu verbessern. Dementsprechend hatten sie diese in der Vergangenheit nicht aktualisiert. Somit waren die Ministerien der Gefahr ausgesetzt, dass die Notfallmanagement-Konzepte in einer akuten Krise keine hinreichenden Lösungen enthielten, um hierauf angemessen reagieren zu können.

Genau das ist in der Vergangenheit auch passiert. Als Reaktion auf die Schweinegrippe beschlossen die Ministerien 2009 den Pandemierahmenplan. Seither wurde dieser nicht mehr aktualisiert und ist bis heute gültig. In dem Plan wird beschrieben, dass die Ausweitung von Homeoffice unwirtschaftlich sei. Bei der Corona-Pandemie 2020 erwies sich Homeoffice hingegen als zentrale Maßnahme in der Landesverwaltung, damit Beschäftigte unabhängig vom Infektionsgeschehen arbeitsfähig blieben.

2021 wurde dann ein für weitere Krisen anwendbares Notfallmanagement-Konzept beschlossen. Darin wurde jedoch nicht festgeschrieben, dass das Konzept kontinuierlich verbessert werden soll. Nach Ansicht des LRH heißt Vorsorge nicht, bloß Konzepte zu erstellen. Vielmehr gilt es, alle Konzepte „lebendig“ zu halten – indem sie stetig weiterentwickelt und damit verbessert werden. Dies hat der LRH den Ministerien empfohlen.

Einige Ministerien teilten mit, dass sie das 2021 beschlossene Notfallmanagement-Konzept in Arbeitsgruppen aktualisieren werden. Aus Sicht des LRH greift dieses Vorhaben zu kurz. Er betont, dass eine kontinuierliche Verbesserung des Notfallmanagement-Konzepts verbindlich festgelegt werden sollte.

### 11.2.3 Nachgeordnete Behörden wurden bei der Krisenvorsorge nicht hinreichend berücksichtigt

In einer Krise hängt die Handlungsfähigkeit der Landesverwaltung vor allem von der Handlungsfähigkeit der nachgeordneten Behörden, wie Bezirksregierungen und Polizeidienststellen, ab. Denn diese erfüllen operative Aufgaben des Verwaltungshandelns, die für die Aufrechterhaltung der Staatsfunktionen unverzichtbar sind.

<sup>175</sup> Vgl. Bundestag-Drucksache 17/12051 „Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012“, 03.01.2013, S. 2.

Bei der Krisenvorsorge wurden die nachgeordneten Behörden der Ministerien jedoch oftmals nicht hinreichend berücksichtigt. Bei den ressortübergreifenden Notfallmanagement-Konzepten wurden sie im Wesentlichen nicht mitbedacht. Vielmehr blieb es ihnen überlassen, eigene Notfallvorsorge-Konzepte zu erstellen. Die meisten Ministerien wussten mehrheitlich nicht, ob und welche Vorsorgemaßnahmen ihre jeweiligen nachgeordneten Behörden getroffen hatten.

Auch bei den situativ ergriffenen Maßnahmen, mit denen der Corona-Pandemie begegnet wurde, blieben die nachgeordneten Behörden hinter den Ministerien zurück. So erwies sich Homeoffice grundsätzlich als probates Mittel, um in der Krise arbeitsfähig zu bleiben. Die nachgeordneten Behörden standen dabei vor dem Problem, dass sie technisch nicht ausreichend ausgestattet und Arbeitsprozesse noch nicht digitalisiert waren. In Zahlen ausgedrückt konnten Bedienstete mit Bildschirmarbeitsplatz in den nachgeordneten Behörden im ersten Lockdown (März bis Mai 2020) durchschnittlich an etwa ein bis zwei Tagen in der Woche im Homeoffice arbeiten. Hingegen konnten die Bediensteten in den Ministerien in dieser Zeit durchschnittlich an etwa doppelt so vielen Tagen in der Woche ihre Arbeit von zu Hause aus erledigen.

Eine Krisenvorsorge – beispielsweise hinsichtlich der technischen Ausstattung für Homeoffice – hätte den nachgeordneten Behörden geholfen, die aus der Krise resultierenden Hürden für ihre Funktionsfähigkeit besser zu überwinden. Der LRH empfahl den Ministerien daher, die nachgeordneten Behörden in ihre Krisenvorsorge einzubeziehen.

Ein Ministerium bezweifelte, ob es sinnvoll sei, den Geltungsbereich des Pandemie-Rahmenplans sowie des 2021 erstellten Notfallmanagement-Konzepts auf die nachgeordneten Behörden auszuweiten. Schließlich seien diese heterogen und es wäre daher schwierig, die verschiedenen Bedürfnisse durch ein einheitliches Konzept zu erfüllen.

Der LRH sieht das anders. Um für Krisen vorzusorgen, bedarf es eines landesweit einheitlichen Vorgehens. Schließlich ist die Landesverwaltung ein vernetzter „Gesamtorganismus“ und die Behörden sind gegenseitig voneinander abhängig. Beispielsweise stellt IT.NRW als zentraler IT-Dienstleister für die Landesverwaltung das Landesverwaltungsnetz bereit. Die gesamte Landesverwaltung ist auf dieses angewiesen, um nicht zuletzt in Krisen funktionsfähig zu sein. Im Übrigen soll es bei der konzeptionellen Einbeziehung nicht darum gehen, das Notfallmanagement der nachgeordneten Behörden im Detail vorzugeben. Vielmehr sollen grundsätzliche Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Verantwortlichkeiten für die gesamte Landesverwaltung einheitlich festgelegt werden.

#### 11.2.4 Digitalisierung vorangetrieben, Informationssicherheit vernachlässigt

In einer zunehmend digitalen Verwaltung muss die IT-Infrastruktur der Landesverwaltung reibungslos funktionieren. Bei der Krisenvorsorge und -bewältigung ist es daher von großer Bedeutung, dass die Landesverwaltung ihre IT-Infrastruktur angemessen schützt. Der LRH stellte jedoch fest: Die Ministerien haben bei der Informationssicherheit in der Landesverwaltung unzureichend vorgesorgt. So wiesen viele Teile der Landesverwaltung große Defizite bei der Umsetzung der Informationssicherheit auf. Dies hatte auch die Arbeitsgruppe für Informationssicherheit

der Landesverwaltung 2021 festgestellt und den Stand der Informationssicherheit unverändert als kritisch bewertet. So würden große Teile der Landesverwaltung nicht einmal die Basis- und Standardanforderungen des IT-Grundschutzes gewährleisten.

Auch nach aktueller Einschätzung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik ist die Gefährdungslage im Cyber-Raum in Deutschland so hoch wie nie.<sup>176</sup> Aus Sicht des LRH ist die unzureichende Vorsorge bei der Informationssicherheit des Landes daher besonders besorgniserregend.

Die Arbeitsgruppe für Informationssicherheit der Landesverwaltung nannte als Ursachen für den kritischen Stand der Informationssicherheit eine dauerhafte Priorisierung des Tagesgeschäftes sowie zusätzliche Anforderungen, z. B. aus dem E-Government. Hierdurch sei die Umsetzung der Informationssicherheit zurückgestellt worden.

Der LRH empfahl, dass die Ministerien unverzüglich ein angemessenes Informationssicherheitsniveau für die Landesverwaltung herstellen müssen. Hierfür müssen sie die damit zusammenhängenden Aufgaben priorisieren und angemessene personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen. Die Ministerien stimmten der Empfehlung des LRH grundsätzlich zu.

Der LRH sah aufgrund der Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Informationssicherheit weitergehenden Beratungsbedarf. Er leitete der Landesregierung einen dahingehenden Beratungsbericht zu. Darin empfahl er der Landesregierung, die Kompetenzen des für die Digitalisierung zuständigen Ministeriums zu stärken, um eine zentrale Steuerung der Informationssicherheit zu erreichen. Hierfür sollte auch eine weitgehende Zentralisierung der IT geprüft werden. Der LRH wird sein Anliegen im Zusammenhang mit dem vorgenannten Beratungsbericht weiterverfolgen.

#### 11.2.5 Krisenstab seit 2010 nicht mehr im Einsatz

Der Krisenstab der Landesregierung ist ein wesentlicher Baustein der Krisenmanagementstruktur. Dieser wird aktiviert, wenn aufgrund eines besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinausgehender hoher Koordinations- und Entscheidungsbedarf besteht. Er ist somit ein wichtiges Instrument der Krisenbewältigung, für das Ressourcen vorgehalten werden. Zum Beispiel werden jährlich rd. 200 Personen für einen potenziellen Einsatz im Krisenstab aus- und fortgebildet. Aktiviert wurde er jedoch zuletzt 2010 – und somit auch nicht während der Corona-Pandemie.

Stattdessen richtete die Landesregierung während der Corona-Pandemie den Krisenkoordinationsrat Corona ein. Dieser war auf derselben Verantwortungsebene angesiedelt wie der Krisenstab der Landesregierung. Nach Ansicht des LRH war diese situativ geschaffene Parallelstruktur nicht sachgerecht. Er empfahl, die bereits etablierte Struktur des Krisenmanagements – den Krisenstab der Landesregierung – ausschließlich zu nutzen.

---

176 Vgl. Pressemitteilung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik vom 25.10.2022, abrufbar unter: [https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2022/221025\\_Lagebericht.html](https://www.bsi.bund.de/DE/Service-Navi/Presse/Pressemitteilungen/Presse2022/221025_Lagebericht.html).

Ein Ministerium erwiderte hierauf, die Landesregierung hätte sich bewusst dazu entschieden, den Krisenstab während der Corona-Pandemie nicht zu aktivieren. Es habe sich hierbei um eine „lageangepasste Organisationsentscheidung“ gehandelt. Dies wurde allerdings nicht weiter erläutert.

Der LRH bleibt dabei: Eine Parallelstruktur ist nicht zielführend, da sich die Themen und der Personenkreis überschneiden. Er hat daher darum gebeten, zu klären, wie sich die Ministerien die zukünftige Krisenmanagementstruktur vorstellen und welche Rolle der Krisenstab darin einnimmt.

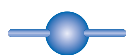
Das Prüfungsverfahren dauert an.







## 12 Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben



*Die Landesbetriebe gewährten durch fehlerhafte Anwendung von Tarifvorschriften Leistungen zu Unrecht. Zudem konnte die Rechtmäßigkeit in zahlreichen Vorgängen wegen unzureichender Dokumentation nicht nachvollzogen werden.*

*Die Landesbetriebe erstellten oder änderten inzwischen die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen beziehungsweise sicherten deren Korrekturen zu.*

### 12.1 Vorbemerkung

Der Landesrechnungshof (LRH) stellt bei der Prüfung der Personalausgaben des Landes regelmäßig erhebliche Defizite im Bereich der Tarifbeschäftigten fest. Dies betrifft häufig fehlerhafte Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sowie Stufenzuordnungen. Das hat sich auch bei einer Querschnittsprüfung der Personalausgaben bei den sechs Landesbetrieben bestätigt, die der LRH gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf 2020 bis 2023 durchgeführt hat.

### 12.2 Die Landesbetriebe

Die sechs Landesbetriebe<sup>177</sup> sind gemäß § 14a Abs. 1 Landesorganisationsgesetz<sup>178</sup> rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der unmittelbaren Landesverwaltung. Ihre Tätigkeit ist erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet.<sup>179</sup>

Die Landesbetriebe binden erhebliche Personalkapazitäten und -ausgaben: Der Haushaltsplan 2023 sieht für sie eine Personalstärke von insgesamt 9.275 Mitarbeitenden vor, das Haushaltsvolumen beträgt rd. 682 Mio. €. Für 6.960 Stellen, die keine Planstellen sind<sup>180</sup>, sind Haushaltsmittel von rd. 576 Mio. € vorgesehen, für die 2.315 Planstellen<sup>181</sup> Haushaltsmittel von rd. 106 Mio. €.

### 12.3 Das Prüfungsverfahren

Die gemeinsame Querschnittsprüfung betraf u. a. die Dienstbezüge der Beamtinnen und Beamten, das Entgelt der Tarifbeschäftigten sowie die Zulagen, Zuwendungen und sonstigen Leistungen. Im Wege der Stichprobe wurden 666 Personalakten eingesehen, davon 159 aus dem Bereich der Beamtinnen und Beamten sowie 507 aus dem Bereich der Tarifbeschäftigten.

177 Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen (NRW), Landesbetrieb (LB) Information und Technik NRW, LB Mess- und Eichwesen NRW, Materialprüfungsamt NRW, LB Straßenbau NRW, LB Wald und Holz NRW.

178 Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung – Landesorganisationsgesetz – LOG NRW; SGV. NRW. 2005.

179 Vgl. auch Nr. 1.1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 26 Landeshaushaltsordnung (LHO).

180 Stellen bezeichnen haushaltsrechtliche Stellen, die keine Planstellen sind, insbesondere auch für Regierungsbeschäftigte, vgl. § 17 Abs. 6 LHO, Nr. 6 VV zu § 17 LHO.

181 Planstellen bezeichnen haushaltsrechtliche Stellen für Beamtinnen und Beamte, vgl. § 17 Abs. 5 LHO, Nr. 4 VV zu § 17 LHO.

## 12.4 Prüfungsfeststellungen zu den Tarifbeschäftigten

### 12.4.1 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen fehlten oder waren unvollständig

Die Tarifbeschäftigten des Landes werden nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vergütet. Danach sind Tarifbeschäftigte in Entgeltgruppen (EG) eingruppiert, § 12 Abs. 1 Satz 2 TV-L.

Für die Eingruppierung in die entsprechende EG sind die Tätigkeitsmerkmale der tatsächlich auszuübenden Tätigkeit ausschlaggebend. Die Tarifbeschäftigten sind in die EG eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmale die gesamte und nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht (Grundsatz der Tarifautomatik). Dafür müssen zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser EG erfüllen.<sup>182</sup> Daher muss der Arbeitgeber die Arbeitsvorgänge einzeln beschreiben (Tätigkeitsdarstellung) und bewerten (Tätigkeitsbewertung). Nur auf dieser Grundlage kann er entscheiden, ob zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die die Eingruppierung in eine EG rechtfertigen.<sup>183</sup>

Fehlen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen gänzlich oder sind nicht vollständig oder aktuell, ist die richtige Eingruppierung in die EG und damit die entsprechende Höhe des Entgelts nicht nachgewiesen.

In über drei Viertel der geprüften Personalakten der Tarifbeschäftigten (ca. 80 %) ergaben sich Mängel: So fehlten die Zusammenfassungen der einzelnen Tätigkeiten, die Dokumentationen der Zeitanteile an der gesamten Tätigkeit bzw. die sich hieran anschließenden Bewertungen der Arbeitsvorgänge hinsichtlich der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale oder waren fehlerhaft bzw. unvollständig.

Ohne die Bildung und Bewertung von Arbeitsvorgängen kann aber auf Seiten des Arbeitgebers über die jeweilige Eingruppierung gar nicht fehlerfrei entschieden werden.

Der Arbeitgeber muss nämlich die gesamte auszuübende Tätigkeit – und damit die tätigkeitsbezogenen, objektiven Anforderungen – in einzelne Arbeitsvorgänge mit den entsprechenden Zeitanteilen zerlegen und bewerten.<sup>184</sup> Zudem muss er überprüfen, ob die Tarifbeschäftigten die subjektiven Anforderungen der EG erfüllen.<sup>185</sup>

### 12.4.2 Stufenzuordnungen oft nicht nachvollziehbar

Soweit die Eingruppierung in die EG feststeht, bedarf es zusätzlich der Festlegung der entsprechenden Stufe. Die EG 2 bis 15 umfassen jeweils sechs Stufen, § 16 Abs. 1 Satz 1 TV-L. Grundsätzlich gilt, dass Beschäftigte bei der Einstellung der Stufe 1 zugeordnet werden, § 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L.

182 Vgl. § 12 Abs. 1 Sätze 3 und 4 TV-L in der aktuellen Fassung.

183 Vgl. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 01.09.1982, Az.: 4 AZR 1134/79, Rn. 20.

184 Riedelbach/Wieland/Fattler, Tarifrecht im öffentlichen Dienst, Das Recht der Eingruppierung, Kapitel 1 C, Rn. 159 ff.

185 Riedelbach/Wieland/Fattler, a. a. O., Rn. 177.

Eine höhere Stufenzuordnung ist nur möglich,

- wenn einschlägige Berufserfahrungen vorliegen (§ 16 Abs. 2 Sätze 2 und 3 TV-L),
- bei Anerkennung förderlicher Zeiten zur Deckung des Personalbedarfs (§ 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L) oder
- im unmittelbaren Anschluss an ein Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst (§ 16 Abs. 2a TV-L).

In knapp einem Drittel der geprüften Personalakten der Tarifbeschäftigten (31 %) konnte der LRH die Stufenzuordnung durch die Landesbetriebe nicht nachvollziehen: Deren Entscheidungen waren entweder gar nicht dokumentiert oder die Dokumentation war nicht vollständig oder inhaltlich nicht ausreichend. So fehlten die notwendigen Nachweise über die einschlägigen Berufserfahrungen oder über die Voraussetzungen zur Gewährung höherer Stufen zur Deckung des Personalbedarfs.

Aus der Personalakte muss sich aber auch ergeben, aus welchen Gründen welche Zeiten einer früheren Tätigkeit als einschlägige Berufserfahrung anerkannt werden. Dabei sollte eine Auseinandersetzung mit der Qualität der anerkannten einschlägigen Berufserfahrung sowie eine inhaltliche Gegenüberstellung der vorherigen und der neuen Tätigkeit erkennbar sein. Im Hinblick auf den Ausnahmecharakter des § 16 Abs. 2 Sätze 2 und 3 TV-L, der abweichend von § 16 Abs. 2 Satz 1 TV-L eine höhere Stufenzuordnung und damit mehr Entgelt gewährt, muss die einschlägige Berufserfahrung als Voraussetzung für diese Erhöhung nachgewiesen werden.

Soweit die Landesbetriebe zur Deckung des Personalbedarfs die Beschäftigten höheren Stufen zugeordnet haben, fehlte die Darstellung über

- den notwendigen Personalbedarf sowie
- die drohende Nichtbesetzung des entsprechenden Arbeitsplatzes.

Die Landesbetriebe haben bei der Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs nicht dargelegt, dass ihr Bedarf „quantitativ oder qualitativ“<sup>186</sup> nicht hinreichend gedeckt werden könne, wenn die Einstellung nicht erfolge.

Zudem muss auch hier, wie für die Fälle einschlägiger Berufserfahrung, dokumentiert werden, dass eine frühere Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist, § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) bezweckt § 16 Abs. 2 Satz 4 TV-L, jene Berufserfahrung zu berücksichtigen, die sowohl den Tarifbeschäftigten als auch dem Arbeitgeber für die neue Tätigkeit zugutekommt.<sup>187</sup> Dies setzt aber voraus, dass der Arbeitgeber sich inhaltlich mit der früheren Tätigkeit auseinandersetzt und dann eine Entscheidung über ihre Berücksichtigung trifft.

Zu solchen förderlichen Zeiten aus einer früheren Tätigkeit waren ebenfalls keine (ausreichenden) Dokumentationen vorhanden.

186 Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 05.06.2014, Az.: 6 AZR 1008/12, Rn. 28.

187 BAG, a. a. O., Rn. 30, mit Verweis auf BAG, Urteil vom 19.12.2013, Az.: 6 AZR 94/12, Rn. 58, sowie Urteil vom 21.11.2013, Az.: 6 AZR 23/12, Rn. 62.

### 12.4.3 Unzulässige Vorweggewährung von Stufen als Zulage

Der Arbeitgeber kann Tarifbeschäftigten eine Zulage gewähren, indem er Stufen vorweggewährt, § 16 Abs. 5 Satz 1 und 2 TV-L. Diese Vorweggewährung kann bis zu zwei Stufen der jeweiligen EG umfassen.<sup>188</sup> Sie kann erfolgen zur

- regionalen Differenzierung,
- Deckung des Personalbedarfs,
- Bindung qualifizierter Fachkräfte oder zum
- Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten.

Die Landesbetriebe nutzten dieses Instrument der Personalbindung und gewährten ihren Beschäftigte Zulagen. Diese Zulagen in Form der Vorweggewährung von Stufen wurden in rd. 9 % der geprüften Personalakten der Tarifbeschäftigten gar nicht oder nur unvollständig dokumentiert.

Ein Landesbetrieb hatte auf dieser Grundlage insgesamt 29 Tarifbeschäftigten eine Zulage von 500 € monatlich gewährt. Das Vorliegen der vorgenannten Voraussetzungen dokumentierte der Landesbetrieb nicht. Vielmehr wurde diese Zulage als Ausgleich für durchschnittlich vier geleistete Rufbereitschaften pro Monat gezahlt, was jedoch nicht durch § 16 Abs. 5 TV-L gedeckt ist.

§ 16 Abs. 5 TV-L gibt dem öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit, flexibel auf die Arbeitsmarktsituation zu reagieren und somit auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. Allerdings ist zu beachten, dass u. a. das Tatbestandsmerkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ objektiv erfüllt sein muss. Der öffentliche Arbeitgeber kann daher nicht frei über die bezweckte Deckung des Personalbedarfs entscheiden. Denn sonst besteht die Gefahr, dass er übertarifliche Leistungen gewährt bzw. diese einzelvertraglich vereinbart.<sup>189</sup> Ebenso wenig hat der öffentliche Arbeitgeber ein Ermessen über die Entscheidung der „förderlichen Zeiten“. Auch dieses Kriterium muss objektiv vorliegen. Dies ergibt sich auch aus der Verpflichtung zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln gemäß § 7 LHO.<sup>190</sup>

Aus diesem Grund hält der LRH es für zwingend geboten, dass die Ergebnisse der Prüfung, welche Kriterien des § 16 Abs. 5 TV-L im Einzelfall erfüllt sind und auf welcher tarifrechtlichen Grundlage die Stufenvorweggewährung vorgenommen worden ist, aus dem die Personalmaßnahme betreffenden Verwaltungsvorgang ersichtlich sind.

### 12.5 Stellungnahmen der Landesbetriebe

Die Landesbetriebe erstellten oder änderten inzwischen die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen bzw. sicherten deren Korrekturen zu.

<sup>188</sup> Bei Tarifbeschäftigten mit einem Entgelt der Endstufe beträgt die Zulage bis 20 % der Stufe 2.

<sup>189</sup> BAG, a. a. O., Rn. 19.

<sup>190</sup> BAG, a. a. O., Rn. 20.

Sie begründeten in ihren Stellungnahmen die fehlenden oder unvollständigen Dokumentationen u. a. mit der personellen Unterbesetzung in den personalbearbeitenden Stellen. Insoweit hätten sie aber keine Überzahlungen vorgenommen und die Dokumentationen inzwischen entsprechend den Hinweisen des LRH ergänzt.

Der Landesbetrieb, der für geleistete Rufbereitschaftszeiten zusätzlich Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L gewährte, folgte der Rechtsauffassung des LRH und stellte die Zahlung der Zulagen ein.

## 12.6 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH betont, dass die Eingruppierung nach dem TV-L nicht im Ermessen des Arbeitgebers steht<sup>191</sup>, und weist darauf hin, dass sich diesbezügliche Entscheidungen monetär auswirken. Aus diesem Grund sind sämtliche das Arbeitsverhältnis begründenden oder ändernden Umstände (z. B. Einstellung, Höhergruppierung bzw. Übernahme anderer Tätigkeiten) zu dokumentieren und aktuelle Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen unabdingbar.

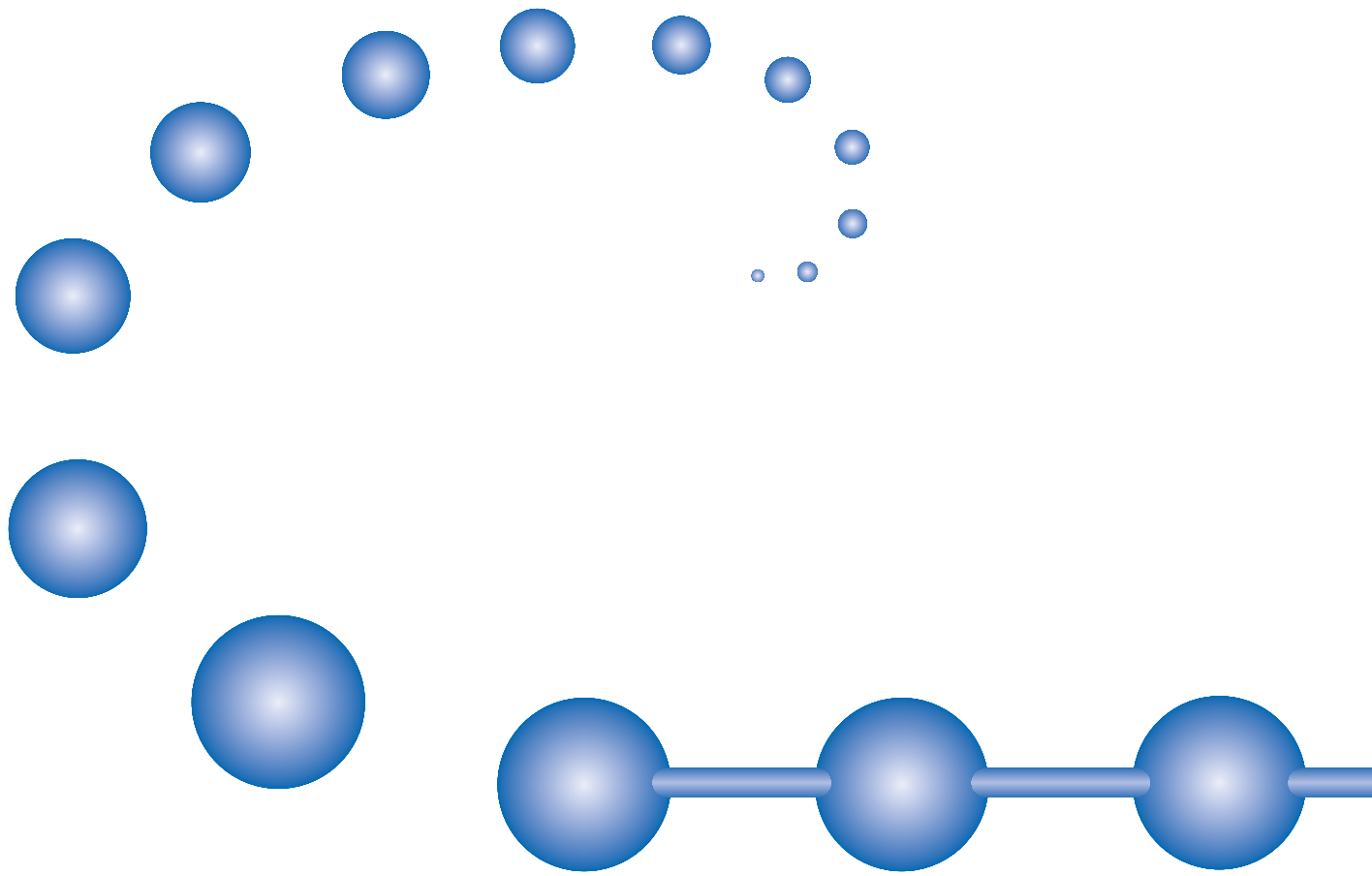
Die Entscheidungen über die Stufenzuordnungen haben finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Aus diesem Grund haben sich diese Entscheidungen stets an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu orientieren und bedürfen auch daher einer vollständigen Dokumentation.

Gleiches gilt für die Prüfung der Voraussetzungen von § 16 Abs. 5 TV-L.

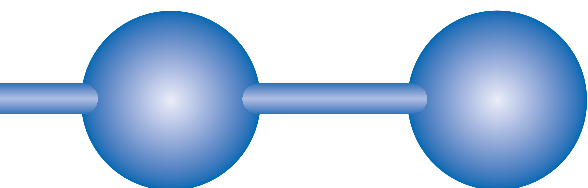
Die Prüfungsverfahren dauern z. T. an.

---

191 BAG, a. a. O.



## Ministerium des Innern (Epl. 03)







## 13 Mehr Polizeipräsenz auf der Straße? – Der Nachweis fehlt



*Zwischen 2016 und 2022 hat das Ministerium des Innern 2.850 zusätzliche Stellen für Regierungsbeschäftigte bei der Polizei geschaffen. Hierdurch sollten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte von administrativen Aufgaben entlastet und mehr Polizeipräsenz auf der Straße ermöglicht werden. Das Ministerium konnte keine konkreten Angaben dazu machen, wie viel mehr Polizei infolge dieser Maßnahme tatsächlich auf der Straße beziehungsweise von administrativen Aufgaben entlastet worden ist.*

*Das Ministerium hat die Zielsetzung dieses Maßnahmenpakets nicht ausreichend präzisiert. Auch dessen Planung und Umsetzung waren nicht konsequent an einer Steigerung der Polizeipräsenz ausgerichtet. Das Ministerium hat nämlich weder bei der Planung noch bei der Umsetzung ermittelt, wie viele Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte aus administrativen Funktionen hätten freigesetzt werden können. Zudem hat es kein geeignetes Berichtswesen eingerichtet und keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Hierdurch war es ihm nicht möglich, die Wirkung des Maßnahmenpakets auf die polizeiliche Präsenz nachvollziehbar zu belegen.*

*Das Ministerium konnte auch im weiteren Verlauf des Prüfungsverfahrens keine Gesamtzahl der erfolgten Freisetzungen und/oder Entlastungen nennen. Es räumte ein, dass eine methodisch abgesicherte Ermittlung des Freisetzungspotenzials nicht stattgefunden habe. Es nehme die Hinweise des Landesrechnungshofs jedoch zum Anlass, das Controlling des Maßnahmenpakets fortzuentwickeln.*

### 13.1 Ausgangslage

Das „Maßnahmenpaket der Landesregierung für mehr Innere Sicherheit und bessere Integration vor Ort“ beinhaltete verschiedene Ansätze mit der Zielsetzung einer Stärkung der Sicherheitslage im Land. Es wurde Anfang 2016 als Reaktion auf die Ereignisse des Jahreswechsels 2015/2016 in Köln durch die Landesregierung beschlossen und u. a. in einer Pressemitteilung vom 14.01.2016 der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>192</sup>

Punkt 6 des Maßnahmenpakets „Mehr Polizei vor Ort“ umfasste u. a. die Einstellung von Regierungsbeschäftigten (RB) zur Freisetzung oder Entlastung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) von administrativen Aufgaben, um die polizeiliche Präsenz auf der Straße zu steigern.

Nach dem Willen der damaligen Landesregierung sollten möglichst schnell 500 PVB zusätzlich zur Wahrnehmung operativer Aufgaben an Kriminalitätsbrennpunkten in acht Schwerpunktbehörden freigesetzt werden. Neben der freiwilligen Aufschiebung

<sup>192</sup> Pressemitteilung „Maßnahmenpaket der Landesregierung für mehr Innere Sicherheit und bessere Integration vor Ort,“ vom 14.01.2016, [https://www.finanzenverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/maassnahmenpapier\\_fuer\\_innere\\_sicherheit\\_und\\_integrati-on.pdf](https://www.finanzenverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/maassnahmenpapier_fuer_innere_sicherheit_und_integrati-on.pdf), zuletzt abgerufen am 31.03.2023.

bevorstehender Pensionierungen und der Rückführung von Unterstützungseinsätzen außerhalb des Landes auf das rechtlich zulässige Maß sollten dafür 350 RB befristet eingestellt werden.<sup>193</sup>

Im Jahre 2017 fand ein Regierungswechsel statt. Im Koalitionsvertrag wurde bei gleichbleibender Zielsetzung festgehalten, dass von 2018 bis 2022 bei der Polizei jährlich 500 zusätzliche unbefristete Stellen für RB geschaffen werden sollten. Die bereits unter der Vorgängerregierung geschaffenen 350 Stellen sollten zudem entfristet werden.

Die Anzahl der Stellen für RB bei der Polizei lag Anfang 2016 noch bei knapp 4.000 Stellen. Durch die o. g. Stellenzuweisungen der Jahre 2016 bis 2022 erhöhte sich deren Anzahl sukzessive um 2.850 Stellen. Unter Zugrundelegung der jeweiligen Eingruppierungen und der Personalkosten-Durchschnittssätze werden sich die laufenden Personalkosten bei voller Ausschöpfung der Stellenzuweisungen dauerhaft um rd. 180 Mio. € pro Jahr steigern.<sup>194</sup> Nach Angaben des Ministeriums des Innern (IM) waren mit Stand Februar/März 2023 rd. 2.550 Stellen besetzt.

## 13.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat beim IM geprüft, inwieweit durch die Einstellung von bis zu 2.850 RB als Polizeiverwaltungsassistentinnen bzw. -verwaltungsassistenten eine Erhöhung der polizeilichen Präsenz auf der Straße erreicht werden konnte. In diesem Zusammenhang wurde auch geprüft, ob das IM eine an einem maximalen Wirkungsgrad orientierte Planung und Umsetzung sowie eine Evaluation der Maßnahme vorgenommen hat.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 08.03.2023 hat der LRH dem IM die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Gleichzeitig wurde ein Abdruck dem Ministerium der Finanzen zugeleitet. Das IM nahm zu den Prüfungsmitteilungen am 18.04.2023 Stellung. Die erste Folgeentscheidung des LRH erging am 28.04.2023.

## 13.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 13.3.1 Unzureichende Planung

Bereits in der Planungsphase hätte das IM der Fragestellung nachgehen müssen, wie viel mehr polizeiliche Präsenz bzw. operative Aufgabenwahrnehmung durch die Einstellung der 2.850 RB als Ziel maximal erreichbar gewesen wäre. Derartige wirtschaftliche Überlegungen sowie die Ermittlung einer quantifizierbaren Zielgröße hat das IM im Vorfeld der Maßnahmenumsetzung jedoch nicht angestellt bzw. vorgenommen.

Die Landesregierung hatte die Zielsetzung der Einstellung von RB im Rahmen des Maßnahmenpakets in der o. g. Presseerklärung wie folgt beschrieben:

<sup>193</sup> Ebenda.

<sup>194</sup> Vgl. Personalkosten-Durchschnittssätze des Einzelplans 03 der Jahre 2016 - 2022 des Ministeriums der Finanzen, <http://lv.fm.nrw.de/>.

*„Wir werden die Präsenz der Polizei auf der Straße verstärken. Dafür wollen wir möglichst schnell 500 Polizisten zusätzlich an den Kriminalitätsbrennpunkten der Ballungsräume einsetzen. Da es dauert, bis die bereits erhöhte Anzahl an jungen Polizeianwärtern fertig ausgebildet ist, treffen wir zur Entlastung der Polizei für die Übergangszeit folgende Maßnahmen: [...] Zur Entlastung des Vollzugspersonals von Verwaltungstätigkeiten schaffen wir [...] zusätzliche Einstellungsmöglichkeiten für Tarifbeschäftigte.“<sup>195</sup>*

Die innenpolitischen Schwerpunkte der Landesregierung in der 17. Wahlperiode wurden durch den Minister des Innern am 28.09.2017 im Rahmen der 3. Sitzung des Innenausschusses umrissen. Zur Einstellung von RB bei der Polizei führte er Folgendes aus:

*„Daher stellen wir in den nächsten fünf Jahren 2.500 Polizeiverwaltungsassistenten ein, 500 pro Jahr. [...] Wir wollen, dass Assistenten zum Beispiel Verwaltungsarbeit im Hintergrund erledigen. Unser Ziel ist es, diese nun schnell einzustellen, um die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zügig auf die Straße und in die Ermittlungsarbeit zu bringen. [...] Hierbei geht es darum, die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zu entlasten und nachvollziehbar Präsenz und operative Aufgabenwahrnehmung zu stärken.“<sup>196</sup>*

Während im Jahr 2016 noch das Ziel formuliert wurde, 500 PVB freizusetzen, wurde eine quantitative Zielgröße, wie viele PVB – in vollen Stellen ausgedrückt bzw. als Vollzeitäquivalente (VZÄ) – entlastet und damit wieder in operativen Aufgaben bzw. „auf der Straße“ eingesetzt werden sollten,<sup>197</sup> durch das IM bei Fortsetzung des Maßnahmenpakets ab 2017 nicht mehr formuliert.

Weder hatte das IM ab 2017 näher festgelegt, was unter einer Stärkung der „polizeilichen Präsenz“ oder der „operativen Aufgabenwahrnehmung“ zu verstehen ist, noch in welchem Umfang eine Stärkung erreicht werden sollte. Auch aufgrund des Fehlens abgrenzbarer Begriffsdefinitionen war die Festlegung einer belastbaren Zielgröße zumindest erschwert.

Dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist daher nicht Genüge getan worden. Dieser hätte nämlich hier seinen Niederschlag im Maximalprinzip finden müssen, wonach mit einem gegebenen Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen ist.<sup>198</sup> Hierzu hätte das IM ein konkret definiertes und messbares Ziel formulieren müssen, wie viel mehr polizeiliche Präsenz durch die Einstellung der 2.850 RB hätte erreicht werden sollen. Der LRH hat das Fehlen eines solchen konkret quantifizierbaren Ziels kritisiert.

Das IM räumte in seiner Stellungnahme ein, dass eine exakte und methodisch abgesicherte Ermittlung bzw. Berechnung des Freisetzungspotenzials in den Kreispolizeibehörden (KPB) nicht stattgefunden habe. Es verwies auf das Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung; insbesondere vor Ort in den KPB sei das erforderliche Wissen vorhanden, an welchen Stellen Ressourcen freigesetzt werden

195 Presseerklärung „Maßnahmenpaket der Landesregierung für mehr Innere Sicherheit und bessere Integration vor Ort“ (Stand: 14.01.2016).

196 Ausschussprotokoll des Innenausschusses, APr 17/45 vom 28.09.2017.

197 Presseerklärung „Maßnahmenpaket der Landesregierung für mehr Innere Sicherheit und bessere Integration vor Ort“ (Stand: 14.01.2016).

198 Vgl. Nr. 1.1 Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO.

könnten und welche Arbeitsbereiche hier die größten Potenziale böten. Die Zielsetzung sei hinreichend klar definiert gewesen und habe keiner weiteren Definition bedurft, da seit jeher in der Polizei ein einheitliches Verständnis davon bestehe, was unter operativer Aufgabenwahrnehmung zu verstehen sei.

Dies hat der LRH zurückgewiesen: Die Argumentation des IM, eine präzisere Zieldefinition sei aufgrund eines bei der Polizei seit jeher einheitlichen Verständnisses operativer Tätigkeit gar nicht erforderlich gewesen, trägt nicht, da zahlreiche Tätigkeitsbereiche (z. B. Bekämpfung von Cybercrime, Auswertung von IT-Asservaten etc.) nicht seit jeher Gegenstand polizeilicher Tätigkeit waren.

Der LRH hat seine Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass das IM bei zukünftigen personalbewirtschaftenden Maßnahmen mit entsprechend hohem finanziellen Volumen bereits im Vorfeld Festlegungen darüber treffen wird, wie der maximale Erfolg der Maßnahme sichergestellt und – zumindest näherungsweise – gemessen werden kann.

### 13.3.2 Umsetzungsdefizite

#### 13.3.2.1 Verteilung der Regierungsbeschäftigten nicht an den Freisetzung- und Entlastungsmöglichkeiten orientiert

Bei der Verteilung der RB-Stellen auf die KPB hat das IM keine Rücksicht darauf genommen, ob dort überhaupt entsprechend viele PVB mit Verwaltungsaufgaben beschäftigt waren und damit freigesetzt bzw. entlastet werden konnten. Das IM entschied sich vielmehr im Grundsatz dafür, die Verteilung der Stellen für RB über die Systematik der Belastungsbezogenen Kräfteverteilung (BKV) vorzunehmen.

Das bestehende Verfahren der BKV folgt dem Anspruch, dass Polizei sich dort konzentriert, wo die größten polizeilichen Belastungen aufgrund von Kriminalität und Verkehrsunfällen bestehen. Inwieweit jedoch ein Potenzial zur Entlastung oder Freisetzung von PVB durch RB bei der jeweiligen Behörde bestand, z. B. durch die Anzahl von PVB in der Verwaltung oder in anderen Innendienstfunktionen, hat das IM bei der Verteilung der RB nicht berücksichtigt. Es kann damit nicht ausgeschlossen werden, dass einigen KPB mehr RB zugewiesen wurden, als sie hierfür PVB freisetzen/entlasten konnten.

Der LRH kritisierte, dass die zur Verteilung der Stellen auf die KPB gewählte Vorgehensweise nicht ausreichend auf die maximale Zielerreichung des Maßnahmenpakets ausgerichtet war. Um die polizeiliche Präsenz bzw. operative Aufgabenwahrnehmung größtmöglich zu steigern, hätte etwa zunächst untersucht werden können, bei welchen KPB besonders viele PVB in Innendienstfunktionen eingesetzt waren. Anschließend hätte die Zuweisung anhand der Ergebnisse dieser Untersuchung vorgenommen werden müssen. Das bestehende System der BKV war hierzu nicht geeignet.

Das IM führte hierzu aus, dass die Zuweisung der RB-Stellen an die KPB letztlich aus Gründen der Transparenz über die BKV erfolgt sei. Die konkreten Anforderungen, Gegebenheiten und Personalbedarfe der einzelnen KPB seien unterschiedlich. Die Steuerungssystematik der Polizei sehe daher vor, dass die jeweilige Behördenleitung

unter Berücksichtigung der vorgegebenen Rahmenbedingungen für die Verwendung des zugewiesenen Personals verantwortlich sei.

Der LRH wies in seiner Folgeentscheidung darauf hin, dass auch die BKV die Möglichkeit biete, Besonderheiten einzelner Behörden, wie etwa eine hohe Belastung von PVB durch administrative Aufgaben, durch die Bildung entsprechender Stellensockel zu berücksichtigen.<sup>199</sup> Hierzu hätte die gegenwärtige Ausgestaltung der BKV entsprechend angepasst werden können. Es hätte ein eigener Sockel gebildet werden können, der besondere Bedarfe durch die Belastung mit administrativen Aufgaben berücksichtigt. Hierdurch hätten zunächst den KPB, die ein besonders hohes Entlastungs- oder Freisetzungspotenzial aufweisen, im Wege eines Vorwegabzugs mehr RB zugewiesen werden können.

Eine solche Vorgehensweise wäre der BKV auch nicht neu. So hatte das IM 2022 den KPB, die Probleme bei der Stellenbesetzung mit Verwaltungsbeamtinnen und -beamten hatten, nach Einzelfallprüfung insgesamt 15 Stellen für RB zugewiesen. Derartige Einzelfallprüfungen hätten ebenso in Bezug auf die Anzahl von PVB in Innendienstfunktionen stattfinden können. Hiermit wäre eine Orientierung am Maximalprinzip gewährleistet gewesen.

Das IM ist hierzu erneut um Stellungnahme gebeten worden.

### 13.3.2.2 Fehlende Erfolgskontrolle

Das IM hatte letztlich keine Kenntnis davon, in welchem Umfang PVB für operative Tätigkeiten infolge der Einstellung von neuen RB nachvollziehbar entlastet oder freigesetzt worden sind. Somit konnte durch das IM nicht nachgewiesen werden, inwieweit eine Erhöhung der polizeilichen Präsenz auf der Straße bzw. eine Stärkung der operativen Aufgabenwahrnehmung durch das Maßnahmenpaket bewirkt wurde.

Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Auch dem Minister selbst war ausweislich seiner im Innenausschuss getroffenen Aussagen an der Nachvollziehbarkeit der Wirkungen der Maßnahme gelegen.

Aufgrund der unzureichenden Präzisierung der Zielsetzung, insbesondere dem Fehlen von quantitativen Zielgrößen, war eine Erfolgskontrolle von vornherein erschwert. Eine begleitende Erfolgskontrolle war nicht festzustellen; eine abschließende Erfolgskontrolle war während der Prüfung nicht absehbar.

Zwar hatte das IM in dem betrachteten Zeitraum Berichtspflichten in unterschiedlicher Art und Weise eingeführt. Diese waren jedoch nicht geeignet, Aufschluss über den Zielerreichungsgrad zu geben:

---

199 Die BKV ermittelt für jede KPB eine Anzahl an Planstellen für den Polizeivollzugs- und Verwaltungsbereich unter Annahme eines Verteilpotenzials. Hierbei werden den KPB Planstellen über sog. Stellensockel zugewiesen, durch welche auf individuelle Besonderheiten der Behörden Rücksicht genommen werden kann. Im zweiten Schritt wird das verbleibende Verteilpotenzial über sog. Belastungstöpfe verteilt; diese Verteilung richtet sich nach den Zahlen der Kriminalitäts- und Verkehrsunfallstatistik. Die BKV ist keine Bedarfsrechnung; sie dient lediglich einer nachvollziehbaren Verteilung der PVB auf die KPB.

Zu Beginn des Maßnahmenpakets wurden die acht Schwerpunktbehörden u. a. gebeten, alle im Zusammenhang mit dem Maßnahmenpaket relevanten Personalmaßnahmen bzw. Ressourcenbereitstellungen, die zur Zielerreichung beitragen, zu dokumentieren. Nachfolgend wurde das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) vom IM aufgefordert, die bislang getroffenen operativen Maßnahmen der Schwerpunktbehörden zur Steigerung der polizeilichen Präsenz zu erheben.

Das LZPD kam zu dem Schluss, dass eine Aussage zur Steigerung der polizeilichen Präsenz nicht belastbar möglich gewesen sei. Die Berichte der KPB differierten in Umfang und Darstellung zu stark. Im Folgenden regte eine vom IM eingesetzte Arbeitsgruppe (Landesarbeitsgruppe BKV) die Einführung eines belastbaren Nachweissystems an. Dieses sollte langfristig, nachvollziehbar und transparent darstellen, dass die zusätzlich eingestellten RB zur Erhöhung polizeilicher Präsenz und Stärkung operativer Aufgabenwahrnehmung beitragen. Dieser Vorschlag wurde durch das IM allerdings nicht umgesetzt.

Aufgrund diverser Anfragen aus dem parlamentarischen Raum<sup>200</sup> sollten die KPB ab August 2018 dann eine Berichtstabelle (sog. „Umfangreiche Abfrage“) erstellen, die mehrere Fragestellungen in Bezug auf die Stellenbesetzungen beinhaltete. Neben den Verfahrensdaten zum Stellenbesetzungsprozess wurden zu jeder ausgeschriebenen Stelle die „Funktion“ („Kurzbeschreibung Tätigkeit“), „Wertigkeit“ und „Nachersatz oder Entlastung“ abgefragt, wobei die KPB zum letzten Punkt lediglich vermerken sollten, ob es zum Nachersatz („N“) oder zur Entlastung („E“) gekommen sei. Eine Quantifizierung des Entlastungsumfangs in VZÄ fand nicht statt. Die KPB waren mit Blick auf die Angabe des Nachersatzes oder der Entlastung darüber hinaus zumindest teilweise derart nachlässig, dass das IM die KPB Anfang 2022 ausdrücklich um ein ordentliches Ausfüllen der Tabelle bitten musste. Damit ist auch beim Nachersatz nicht sicher davon auszugehen, dass tatsächlich ein PVB und nicht ein RB durch einen RB nachbesetzt wurde.

Letztlich waren die von den KPB übermittelten Daten nicht als Grundlage für eine Messung der Wirkungen geeignet. Dem IM lagen daher zu keinem Zeitpunkt Daten vor, welche eine belastbare Messung der Wirkungen ermöglicht hätten.

Der LRH bat das IM um Stellungnahme und um Mitteilung, ob nach 2022 eine abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt werde und wenn ja, mit welchen Zielerreichungsindikatoren diese ausgestaltet werden sollte. Zudem bat er zumindest um eine nachvollziehbare Mitteilung der Anzahl der aufgrund der Einstellung von RB seit 2016 freigesetzten/entlasteten Stellenanteile PVB, soweit dies dem IM möglich sei.

Das IM führte in seiner Stellungnahme vom 18.04.2023 aus, dass der Einsatz von RB bei der Polizei „in allen Fällen dazu führe, dass die PVB [...] im Stellenumfang der eingesetzten RB wieder für die operative Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehen.“

200 Vgl. Kleine Anfrage 5497 vom 11.01.2017 der Abgeordneten Ina Scharrenbach, Drucksache 16/13953 sowie Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.06.2018, Ausschussprotokoll 17/338, Anlage 3.



Zudem verwies das IM darauf, dass die Anzahl der im Wach- und Wechseldienst verwendeten Planstellen für PVB trotz eines weitgehend gleichbleibenden Personalkörpers der Polizei erhöht worden sei. Darüber hinaus hätten Planstellen für die Verstärkung der Mobilien Einsatzkommandos und der Bereitschaftspolizei generiert werden können. Dies hatte das IM auch dem Innenausschuss des Landtags bei dessen Sitzung am 20.01.2022 berichtet.<sup>201</sup>

Mit Blick auf die vom LRH als unzureichend kritisierten Berichtspflichten gab das IM an, die „Umfangreiche Abfrage“ und alle darin berichteten Stellenbesetzungen seien noch einmal intensiv überprüft worden. Hierbei sei festgestellt worden, dass aufgrund des Maßnahmenpakets rd. 605 Stellenanteile RB eingestellt worden seien, die PVB in nicht operativen Bereichen ersetzt hätten. Weitere rd. 1.359 Stellenanteile RB seien eingestellt worden, um PVB in der operativen Aufgabenwahrnehmung zu entlasten. Mithilfe weiterer rd. 172 Stellenanteile RB sei eine Schwächung der operativen Aufgabenwahrnehmung durch Abzug von Stellen für RB aus anderen Aufgabenbereichen oder eine Besetzung mit PVB vermieden worden.

Das IM räumte ein, dass rd. 75 Stellen möglicherweise nicht im Sinne der Zweckbindung besetzt worden seien; bei rd. 111 Stellen seien durch die KPB keine oder keine plausiblen Verwendungen gemeldet worden. Das IM nehme die Hinweise des LRH zum Anlass, das Controlling für die noch offenen Stellen aus dem Maßnahmenpaket und ggf. weitere Stellenzuweisungen mit Zweckbindungen fortzuentwickeln. Hierzu könne mitgeteilt werden, dass bereits erste Verbesserungsmöglichkeiten durch das IM erkannt und in Zukunft verstärkt in den Blick genommen würden.

In seiner Folgeentscheidung merkte der LRH an: Die Auffassung des IM, die Entlastungs- und Unterstützungsleistungen der RB führten „in allen Fällen“ dazu, dass PVB im Stellenumfang der eingesetzten RB wieder für operative Tätigkeiten bereitstünden, bleibt eine Annahme. Diese hat das IM bislang nicht belegen können. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Das IM räumt selber ein, dass bei rd. 186 Stellen nicht eindeutig nachvollzogen werden könne, ob diese im Sinne der Zweckbindung besetzt oder plausibel verwendet worden seien. Darüber hinaus kann es nicht belegen, wie viele PVB (in VZÄ) tatsächlich durch die zur Entlastung eingestellten 1.359 RB Stellen wieder einer operativen Tätigkeit zugeführt wurden. Dass grundsätzlich Entlastungen und damit eine Stärkung der operativen Leistungsfähigkeit der Polizei erfolgt ist, liegt nahe. Es bleibt jedoch dabei, dass das IM die Größenordnung dieser Stärkung nicht gemessen hat oder bisher auch nur näherungsweise bestimmen kann. Dieser Umstand verdeutlicht, dass die „Umfangreiche Abfrage“ in ihrer bisherigen Ausgestaltung letztlich kein ausreichendes Controllinginstrument darstellt. Vor diesem Hintergrund begrüßt der LRH, dass das IM eine Fortentwicklung der „Umfangreichen Abfrage“ anstrebt.

Der LRH hat darum gebeten, über die Fortentwicklung der „Umfangreichen Abfrage“ zu berichten.

---

201 Schriftlicher Bericht des Ministers des Innern für die Sitzung des Innenausschusses am 20.01.2022 zum Tagesordnungspunkt „Stärkung der Polizeipräsenz vor Ort – Anspruch und Wirklichkeit“ vom 19.01.2022, Vorlage 17/6351.

Mit Blick auf die vom IM angeführte Verstärkung des Wach- und Wechseldienstes wies der LRH darauf hin, dass die Erhöhung von 2015 bis 2021 um rd. 186 Planstellen im Vergleich zu den 2.850 Stellen für RB sehr moderat ausfiel und es im Jahr 2021 sogar zu einem Rückgang um rd. 60 Planstellen gekommen ist.<sup>202</sup>

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

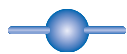
202 Schriftlicher Bericht des Ministers des Innern für die Sitzung des Innenausschusses am 20.01.2022 zum Tagesordnungspunkt „Stärkung der Polizeipräsenz vor Ort – Anspruch und Wirklichkeit“ vom 19.01.2022, Vorlage 17/6351.







## 14 Experimentierfreude des Ministeriums nicht belohnt



*Das Ministerium hat eine moderne Anlage zur Kampfmittelbeseitigung für circa 21 Millionen € in Hünxe gebaut. Die Anlage funktioniert nur mäßig und bleibt deutlich hinter den Planwerten zurück. Verschiedene Mängel haben 2015 bis 2019 zu einer Leistungsfähigkeit der Anlage von durchschnittlich nur circa 10 % der Planwerte geführt.*

*Dem Land entstehen jetzt fortlaufend zusätzliche Kosten für die Einlagerung und die Fremd-Entsorgung der gefundenen Kampfmittel.*

*Auch die Kosten für den Bau der Anlage sind seit 2001 von ursprünglich geplanten 14,83 Millionen € auf 20,89 Millionen € gestiegen. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rund 41 %.*

*Insgesamt ist dem Landeshaushalt durch den Bau der neuartigen Anlage ein erheblicher Schaden entstanden. Es besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofs dringender Handlungsbedarf, um die Beseitigung der im Land gefundenen Kampfmittel zukünftig sicherzustellen. Mit der Anlage in Hünxe allein wird dies nicht gelingen.*

*Das Ministerium hat die deutlich verringerte Vernichtungsleistung und die nach wie vor bestehende Störanfälligkeit der Anlage eingeräumt. Organisatorische und technische Maßnahmen zur Optimierung des Anlagenbetriebs seien eingeleitet worden. Die übrigen Monita des Landesrechnungshofs versucht das Ministerium zu relativieren.*

### 14.1 Rahmendaten zur Baumaßnahme

Das Land betreibt seit 1957 in Hünxe im Kreis Wesel einen Munitionszerlegebetrieb (MZB) zur Vernichtung von Kampfstoffen, insbesondere Fundmunition und Bomben aus den beiden Weltkriegen. Daneben unterhielt das Land bis zum 31.12.2014 einen weiteren MZB in Ringelstein im Regierungsbezirk Detmold.

2000 hatte ein Gutachter zur „Organisation des Kampfmittelräumdienstes“ im Land empfohlen, die Vernichtung der Kampfstoffe am Standort in Hünxe zu zentralisieren. Aufgrund der günstigen Lage des MZB Hünxe hatte der Gutachter zudem die Empfehlung ausgesprochen, auch anderen Bundesländern die Entsorgung ihrer Kampfstoffe in Hünxe anzubieten. Eine Zusammenarbeit bei der Vernichtung von Kampfstoffen würde sich – so der Gutachter – anbieten, da kleinere Bundesländer gar nicht so viele Kampfstoffe zu vernichten hätten, um eine eigene Anlage wirtschaftlich zu betreiben.

Den Empfehlungen des Gutachters folgend hatte die Landesregierung noch im Jahr 2000 beschlossen, künftig nur noch einen MZB in Hünxe zu betreiben. Dafür sollte Hünxe ausgebaut werden. Daher stellte das Land für den Bau einer neuen „Thermischen Entsorgungsanlage“ (TEA) in Hünxe im Haushaltsjahr 2001 14,83 Mio. € bereit.

Eine TEA ist eine geschlossene technische Anlage, in der die Kampfmittel beseitigt werden. Zuvor wurde die zu vernichtende Fundmunition in Hünxe entweder in sog. Abbrandwannen offen bzw. in mit Koks befeuerten Ausglühöfen verbrannt oder in einem ölbeheizten Panzerbrennofen bzw. in einem Sprengbunker detonativ vernichtet.

Eine wesentliche Innovation gegenüber der herkömmlichen Kampfmittelvernichtung ist bei einer TEA in der Rauchgasreinigung zu sehen. Die bei der Kampfmittelvernichtung entstehenden Abgase werden vollständig abgesaugt und sodann durch sehr hohe Temperaturen gereinigt, bevor sie in die Außenluft gelangen. Insofern war es eine neuartige Anlage, für die kein Prototyp bestand.

Erst im Januar 2003 beauftragte das Ministerium des Innern (IM) den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) für diese Anlage in Hünxe

- mit der Planung,
- der Vergabe,
- der wirtschaftlichen Abwicklung und
- der Überwachung

des Bauvorhabens. Geplant war, Bau und Montage der TEA bis Ende 2004 abzuschließen und die Anlage 2005 in den Regelbetrieb zu nehmen.

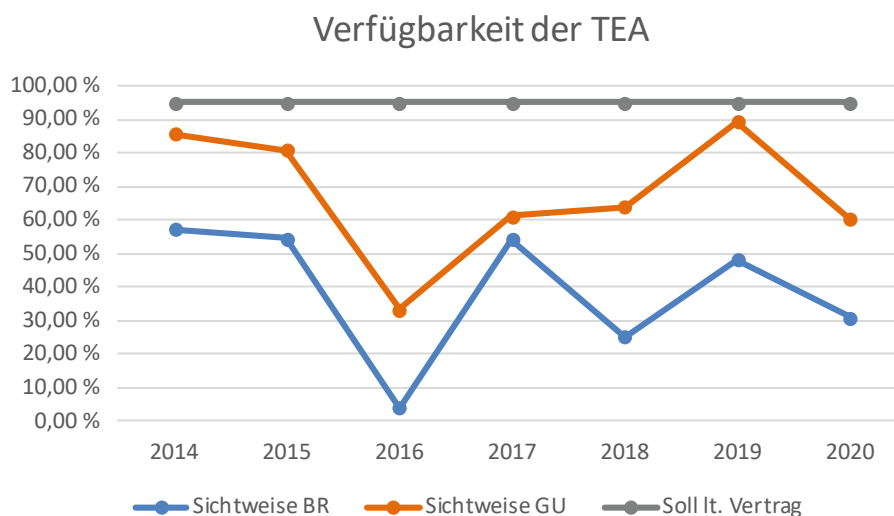
Für die TEA erteilte der BLB NRW schließlich 2005 den Auftrag für die Planung und 2008 den Auftrag für die Erstellung der TEA an einen Generalunternehmer (GU), nachdem sich das Vergabeverfahren verzögert hatte. Dieser konnte dem BLB NRW gegenüber allgemein Erfahrungen mit dem Bau und dem Betrieb von Entsorgungsanlagen in den USA und konkret Erfahrungen mit der thermischen Kampfmittelbeseitigung in Japan nachweisen.

Schon bei Fertigstellung der TEA im Herbst 2010 traten gravierende Mängel auf. Die Bezirksregierung (BR) Düsseldorf – als Betreiberin der Anlage – bemängelte insbesondere die unzureichende Leistungsfähigkeit der TEA bei der Vernichtung von Brand-, Nebel- und Phosphorbomben.

Die von der BR Düsseldorf festgestellten Mängel verzögerten die Abnahme bis 2014. Seitdem befindet sich die TEA zwar im laufenden Betrieb, erreicht aber nach wie vor nicht die vertraglich geforderten Betriebszeiten. Nach Ansicht der BR Düsseldorf hat die TEA zu keinem Zeitpunkt eine Verfügbarkeit von 60 % gegenüber dem Planwert erreicht.

Abbildung 1

## Verfügbarkeit der TEA (Quelle: LRH)



Gegen den GU wurde 2019 das Insolvenzverfahren eröffnet. Das Land hat in diesem Insolvenzverfahren zunächst Gewährleistungsansprüche gegen ihn von 3,2 Mio. € geltend gemacht. Inzwischen hat sich das Land mit dem GU auf einen Betrag von 1.723.500 € verglichen. Von diesem Betrag konnte das Land ca. 780.000 € aus einer Bürgschaft vereinnahmen. Im Übrigen bleibt der Ausgang des Insolvenzverfahrens gegen den GU abzuwarten; das IM rechnet mit einer Auszahlungsquote von nur 5 - 6 %.

Die Kosten für den Bau der TEA sind seit 2001 von ursprünglich 14,83 Mio. € auf 20,89 Mio. € gestiegen. Dies entspricht einer Kostensteigerung von rd. 41 %.

## 14.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der Landesrechnungshof (LRH) und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Münster haben die Planung und den Bau sowie die Entwicklung der Leistungsfähigkeit der TEA geprüft. Diese Prüfung führte zu den folgenden Ergebnissen:

- Bereits bei der Festlegung, wie viele Kampfstoffe die neue TEA vernichten soll, überschätzte das IM den tatsächlichen Bedarf um das Mehrfache. Die TEA in Hünxe ist im Ergebnis um das Dreifache größer ausgelegt, als sie nach dem heutigen Fundaufkommen in NRW sein müsste. Und obwohl das IM mit der TEA in Hünxe auch Kampfstoffe aus anderen Bundesländern vernichten wollte, schloss es bis heute dazu mit anderen Ländern keine Verträge. Tatsächlich wurden auch nach der Inbetriebnahme 2014 bis heute keine Kampfstoffe aus anderen Bundesländern in Hünxe vernichtet.
- Das IM hat es zudem versäumt, auf Basis des festgelegten Bedarfs eine hinreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. d. § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) durchzuführen. So blieben die Risiken der technischen Weiterentwicklung der Kampfmittelbeseitigung mittels einer TEA unerkannt. Alternativen zur TEA prüfte das IM überhaupt nicht.
- Das IM entschied sich zwar, den BLB NRW mit der Erstellung der TEA zu beauftragen, jedoch blieb dabei das Risiko des Bauvorhabens allein beim IM.

Der BLB NRW trug bei dieser Baumaßnahme kein Risiko, weil das IM keine entsprechenden Vereinbarungen mit dem BLB NRW abgeschlossen hatte.

- Der BLB NRW erklärte gegenüber dem GU die Abnahme der TEA, obwohl die Anlage nicht störungsfrei lief.
- Aufgrund gravierender Mängel können in der TEA nur ca. 10 % der Kampfstoffe vernichtet werden, für die die Anlage ursprünglich geplant war. In der Folge ist die Entsorgung der in NRW gefundenen Kampfstoffe zzt. nicht mehr sichergestellt. Kampfstoffe werden über einen längeren Zeitraum eingelagert oder bei Drittanbietern entsorgt. Dennoch hat das IM bis heute die technischen Mängel an seiner Anlage nicht beheben können. Auch eine gezielte Strategie zur Verbesserung der Kampfmittelbeseitigung im Land bleibt das IM bis heute schuldig.
- Der Betrieb der Anlage ist aktuell nicht effizient. Der LRH hat dem IM organisatorische und technische Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Anlage empfohlen. Nach Auffassung des LRH ist hierbei die Einführung eines Mehr-Schicht-Betriebs hervorzuheben, weil hierzu die TEA selbst nicht verändert werden muss.

Im Einzelnen stellte der LRH Folgendes fest:

#### 14.2.1 Bedarfsermittlung

Die Vernichtung von Kampfstoffen wird mit dem Wert der „Nettoexplosivmasse“ (NEM) gemessen. NEM ist nur der Sprengstoff selbst, nicht dazu gehört beispielsweise die Hülle des Geschosses. Zum Zeitpunkt der Planung der TEA wurden durch die MZB in Hünxe und Ringelstein zusammen durchschnittlich ca. 60 Tonnen (t) NEM jährlich vernichtet. Das IM legte in der Leistungsbeschreibung zur TEA im Januar 2003 fest, dass jährlich die doppelte Menge an Kampfstoffen vernichtet werden sollte. Dabei ging es davon aus, dass durch den Strukturwandel umfangreiche Räumarbeiten bei Netzbetreibern und im Bereich Kohle und Stahl bevorstünden und damit das Fundaufkommen von Kampfmitteln deutlich ansteigen würde. Ferner beabsichtigte das IM, Verträge mit anderen Bundesländern abzuschließen und Kampfmittel aus diesen Ländern ebenso in Hünxe zu vernichten. Nach alledem ermittelte es für die neue TEA eine Leistung von 120 t NEM und legte diesen Wert in der Leistungsbeschreibung für die neue Anlage fest.

Der LRH hat festgestellt, dass das Fundaufkommen in NRW im Zeitraum 2015 bis 2019 hingegen nur durchschnittlich ca. 42 t NEM pro Jahr betragen hat. Das Fundaufkommen betrug demnach nur ca. 1/3 der in der Leistungsbeschreibung für die TEA geforderten 120 t NEM.

Aufgrund der bereits beschriebenen Probleme betrug die tatsächliche Vernichtungsleistung der TEA in Hünxe im selben Zeitraum nur durchschnittlich 12 t NEM pro Jahr. Damit entspricht die tatsächliche Vernichtungsleistung der TEA nur ca. 10 % der in der Leistungsbeschreibung für die TEA geforderten 120 t NEM.

Weiter hat der LRH festgestellt, dass das IM bis heute keine Vereinbarungen zur Entsorgung von Kampfmitteln mit anderen Bundesländern getroffen hat. Vor dem Hintergrund der verminderten Leistungsfähigkeit der TEA in Hünxe sieht das IM heute bis auf Weiteres auch keine Möglichkeit zur Entsorgung von Kampfmitteln aus anderen Bundesländern in Hünxe.

### 14.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Risikobetrachtung

Das IM unterließ es, vor der Entscheidung für den Neubau der TEA eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. d. § 7 LHO durchzuführen. Auch eine detaillierte Kostenanalyse fehlte. So blieben die Risiken aus der technischen Weiterentwicklung der Kampfmittelentsorgung mittels einer TEA unerkannt. Zudem versäumte es das IM, Alternativen zum Neubau einer TEA in der alleinigen Verantwortung des Landes zu entwickeln, wie z. B. eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei der Planung und dem Bau der Anlage.

Der LRH beanstandete gegenüber dem IM, dass es gerade im Hinblick auf den innovativen Charakter der TEA unbedingt notwendig gewesen wäre, die Risiken zu ermitteln, offen zu kommunizieren und vertieft abzuwägen. Es hätten schon im Vorfeld Alternativen entwickelt werden müssen, auch für den jetzt eingetretenen Fall, dass die TEA ihre Leistungsfähigkeit nicht erreicht. Das IM durfte nicht darauf vertrauen, dass es schon gut gehen wird. Für die in Hünxe erstellte TEA fehlten vergleichbare Prototypen. So werden in anderen Bundesländern noch bis heute die Kampfmittel einfach gesprengt.

### 14.2.3 Fehlende Bauherrenvereinbarung

Der MZB Hünxe ist eine Sonderliegenschaft des Landes. Für diese Sonderliegenschaften gelten besondere Regeln; das Mieter-Vermieterverhältnis zwischen dem Land und dem BLB NRW spielt hier keine Rolle. Daher ist das IM selbst Bauherr und Eigentümer der TEA. Der BLB NRW wird bei Sonderliegenschaften nur als Dienstleister für das Land tätig. Für den Bau der TEA erhielt er dementsprechend ein marktübliches Entgelt, wie andere Anbieter von Planungs- und Bauleistungen auch.

Das IM beauftragte den BLB NRW Anfang 2003 mit der Planung, Vergabe, wirtschaftlichen Abwicklung und Überwachung des Bauvorhabens für die TEA. Das IM versäumte es jedoch vertraglich festzulegen, welche Aufgaben dem BLB NRW konkret übertragen werden und welche Haftung er dafür gegenüber dem IM übernimmt. Dies ist regelmäßig Gegenstand einer sog. Bauherrenvereinbarung. So fehlen bei der TEA Vereinbarungen

- zur Kostenobergrenze für die Baumaßnahme,
- zur Risikoverteilung zwischen IM und BLB NRW,
- zur Haftung des BLB NRW und
- zur Verantwortung des BLB NRW für die Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem GU.

Im Ergebnis trug das IM bei dieser Baumaßnahme alle Risiken allein. Der BLB NRW hatte dagegen kein unternehmerisches Risiko zu tragen. Die Kostensteigerung während der Bauphase der TEA von ca. 6 Mio. € blieb für den BLB NRW daher ohne Konsequenzen. Im Gegenteil konnte der BLB NRW auch auf die Mehrkosten dem IM sein pauschales Serviceentgelt von 17 % der Baukosten in Rechnung stellen.

Zusätzliche Kosten entstanden dem Land nach der Abnahme der TEA für die Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen gegenüber dem GU. Allein in der Zeit von Juni 2016 bis Juli 2020 zahlte die BR Düsseldorf an eine beauftragte Anwalts-

sozietät insgesamt 95.000 € für diese Aufgabe. Die Kosten für die Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen wären für das Land vermeidbar gewesen. Denn im Rahmen einer Bauherrenvereinbarung werden regelmäßig solche Aufgaben übertragen. Sie stehen unmittelbar mit der vom BLB NRW übernommenen Betreuung des Bauvorhabens im Zusammenhang.

#### 14.2.4 Verfrühte Abnahme durch das Land

Technische Anlagen werden grundsätzlich erst nach sog. Probeläufen abgenommen. Nachdem bereits in den Vorjahren verschiedene Probeläufe der TEA nicht erfolgreich gewesen waren, schlossen das Land und der GU 2014 einen Vergleich u. a. mit Regelungen über die Abnahme durch den BLB NRW.

Diese ist nach den Feststellungen des LRH vereinbarungsgemäß im Anschluss an einen Probetrieb der TEA von nur zehn Betriebstagen gegenüber dem GU erklärt worden. Auch dieser Probetrieb war nicht störungsfrei und ließ Mängel erkennen.

Ein Probetrieb von nur zehn Betriebstagen ist nach Auffassung des LRH entschieden zu kurz für eine komplizierte technische Anlage. Obwohl der BLB NRW sich selbst außerstande sah, eine Aussage zu der vertraglich garantierten Verfügbarkeit der Anlage zu treffen, nahm er die TEA nach zehn Betriebstagen ab. Nach Ansicht der BR Düsseldorf hat die TEA seit ihrer Inbetriebnahme zu keinem Zeitpunkt eine Verfügbarkeit von 60 % gegenüber dem Planwert<sup>203</sup> erreicht. Auf die Abbildung 1 zur Verfügbarkeit der TEA wird hingewiesen.

Die mangelhafte Leistungsfähigkeit der Anlage führte in der Folge zu einem erheblichen Engpass bei der Entsorgung von Kampfmitteln. Im Land werden mehr Kampfmittel gefunden, als die TEA in Hünxe vernichten kann. Daher hat die BR Düsseldorf nach Feststellungen des LRH schon im November 2015 zusätzliche Lagerkapazitäten angemietet, nachdem die eigenen Lager bereits mit Kampfmitteln gefüllt waren. Hierfür entstanden allein im Zeitraum November 2015 bis Dezember 2019 vermeidbare Ausgaben i. H. v. rd. 150.000 €.

Daneben fallen für das Land laufend weitere Kosten für die Entsorgung von Kampfmitteln bei externen Dienstleistern an. Hierfür hat das IM schon in den Jahren 2015 bis 2019 mehr als 500.000 € aufgewendet.

#### 14.2.5 Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Anlage

Mit der Leistungsbeschreibung hatte das IM vorgegeben, dass die TEA eine Verfügbarkeit i. H. v. 95 % der jährlich zur Verfügung stehenden Betriebsstunden erreichen soll (nach Abzug von Zeiten für Instandsetzungsarbeiten). Tatsächlich erreichte die TEA 2014 bis 2020 jedoch nur eine Verfügbarkeit von durchschnittlich 36 %.

203 In der Leistungsbeschreibung hatte das IM definiert: „Daher wird eine Betriebsverfügbarkeit von 95 % vorgegeben.“



Das IM benannte dem LRH als Gründe für die mangelhafte Verfügbarkeit

- anhaltende technische Störungen beim werktäglich automatischen Hochfahren der Anlage,
- einen erhöhten Wartungs- und Reparaturaufwand,
- lange Lieferzeiten für Ersatzteile sowie
- eine zu hohe Staubfracht im Rauchgaskreislauf.

Der LRH beanstandete, dass bisher weder das IM noch die BR Düsseldorf – als Betreiberin der Anlage – technische oder organisatorische Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der TEA ergriffen haben. Nach Auffassung des LRH ist hierbei die Einführung eines Mehr-Schicht-Betriebes hervorzuheben, weil hierzu die TEA selbst nicht verändert werden muss.

### 14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das IM ist gegenüber dem LRH von der in der Leistungsbeschreibung der TEA vorgegebenen Vernichtungsleistung von 120 t NEM abgerückt. Es hat die Vernichtungsleistung von 120 t NEM relativiert, ohne dem LRH nachweisen zu können, dass bereits im laufenden Vergabeverfahren eine neue (geringere) Vernichtungsleistung eindeutig formuliert wurde.

Das IM führt aus, dass es im Vergabeverfahren aus Kostengründen seinerzeit ein Nebenangebot des GU angenommen habe. Dieses Nebenangebot hätte ein im Vergleich kleineres Normgefäß vorgesehen. Mit diesem Normgefäß werden ganze Geschosse in die TEA eingefahren.<sup>204</sup> Mit dem verkleinerten Normgefäß habe sich zugleich die ursprünglich definierte Leistungsfähigkeit der TEA vermindert. Auch wenn diese damals nicht konkret berechnet worden sei, werde die Leistungsfähigkeit der Anlage durch die Größe des Normgefäßes und die von der BR Düsseldorf erteilte Betriebsgenehmigung bestimmt (u. a. durch die Betriebszeiten der TEA). Diese Betriebsgenehmigung sehe u. a. maximal 35 Arbeitsgänge mit den o. g. Normgefäßen vor. Vor diesem Hintergrund könne die Anlage selbst bei optimaler Verfügbarkeit nicht die Kapazität von 120 t NEM erreichen. Nach alledem sei zzt. eine Vernichtungsleistung von nur maximal 66 t NEM pro Jahr realistisch. Selbst bei optimaler Verfügbarkeit könne nach Einschätzung des IM eine Kapazität von 120 t NEM pro Jahr nicht (mehr) erreicht werden.

Zu den geringeren Fundaufkommen in NRW erläutert das IM, dass aufgrund der bekannten Mängel der TEA in der Vergangenheit auch bestimmte Räummaßnahmen zurückgestellt worden seien.

Hinsichtlich der unzureichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellt das IM fest, dass die Modernisierung des MZB seinerzeit zwingend erforderlich gewesen sei. Aufgrund der hohen Belastung mit Kampfmitteln in NRW sowie der hohen Bedeutung einer kontinuierlichen Kampfmittelbeseitigung für anstehende Baumaßnahmen

<sup>204</sup> In ein Normgefäß werden unzerlegte detonationsfähige Kampfmittel, detonationsfähige Explosivstoffe sowie Kampfmittel mit anderen Wirkmassen für die Aufgabe in den Reaktor verpackt.

habe sich zu keinem Zeitpunkt die Frage des Verzichts auf eine eigenständige Entsorgung gestellt. Bei der Entsorgung von Kampfmitteln handele es sich im Übrigen um eine Aufgabe der Gefahrenabwehr, die nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Aspekten zu betrachten sei.

Ferner hat das IM dem LRH zugesagt, künftig in ähnlichen Fällen Bauherrenvereinbarungen mit dem BLB NRW abzuschließen.

Das IM räumt ein, dass die Abnahme der Anlage 2014 ohne einen vorherigen längeren Probetrieb kritisch zu bewerten ist. Zu berücksichtigen sei aber, dass – ohne die 2014 erfolgte Abnahme – schon zum damaligen Zeitpunkt ein jahrelanger Rechtsstreit mit dem GU und ein Stillstand der Anlage unausweichlich gewesen wären. Der am 18.08.2014 geschlossene Vergleich habe in der Ziffer 4 eine konkrete Vereinbarung zur Abnahme der Anlage umfasst. Für die Überprüfung der im Vergleich definierten Leistungen seien die angesetzten zehn Betriebstage ausreichend bemessen gewesen.

Weiter bestätigt das IM noch einmal gegenüber dem LRH, dass die TEA nach wie vor nicht störungsfrei läuft und die vertraglich geschuldete Verfügbarkeit nicht erreicht wird. Die Ursache sei in den technischen Mängeln der Anlage zu sehen. In der Vergangenheit seien aber verschiedene Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der TEA realisiert und vorhandene technische Mängel behoben worden. Darüber hinaus setze man zur Zeit Änderungen der betriebsorganisatorischen Abläufe um. Aktuelles Ziel sei die personelle Begleitung des arbeitstäglichen Hochfahrens der TEA, da ein autonomes Hochfahren der Anlage zzt. nicht gewährleistet sei. So sollen zeitliche Verzögerungen im Betriebsablauf vermindert werden.

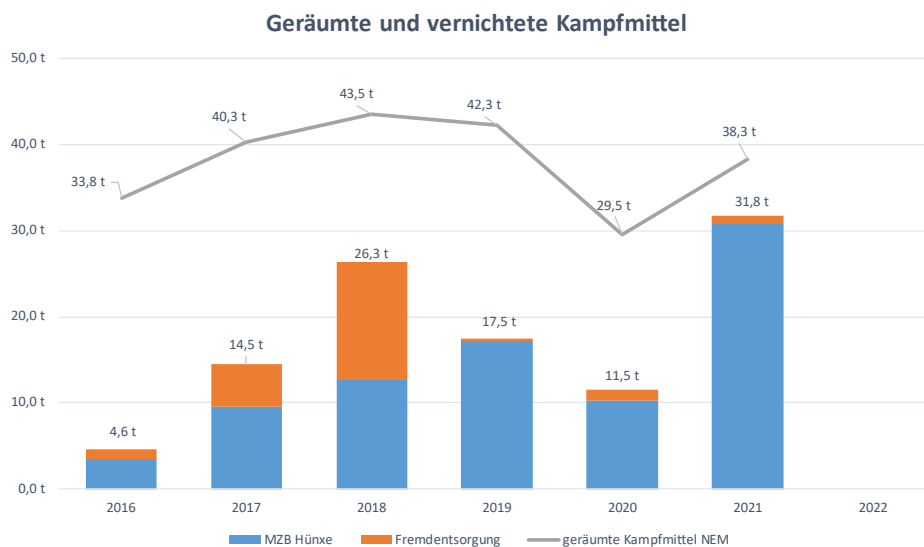
Aktuell besteht aus Sicht des IM aufgrund der hohen Gaspreise für die TEA die Notwendigkeit zur Vornahme einer erweiterten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dabei sollen auch alternative Entsorgungskonzepte bewertet werden. Verschiedene Kampfmittel würden bereits jetzt – zunächst befristet auf drei Jahre – aus wirtschaftlichen Gründen bei einem externen Dienstleister entsorgt. Bei der Beauftragung externer Unternehmen für die Kampfmittelvernichtung müsse aber immer auch die Transport- und Entsorgungssicherheit gewährleistet sein.

#### 14.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

Aus Sicht des LRH bestehen keine Zweifel, dass die TEA für eine Kapazität von 120 t NEM geplant und gebaut wurde. Weder IM noch BLB NRW haben nach den vom LRH eingesehenen Unterlagen geprüft, ob diese Durchsatzleistung mit der in Auftrag gegebenen TEA in Hünxe überhaupt erreichbar ist. Eine verringerte Durchsatzleistung, um Baukosten zu sparen, ist nach Kenntnis des LRH – entgegen der Stellungnahme des IM – zu keinem Zeitpunkt berechnet worden. Der LRH hält fest, dass im Ergebnis die ursprünglich festgelegten Planziele und damit die Erwartungen an die Wirtschaftlichkeit der TEA bei Weitem nicht erreicht worden sind.

Abbildung 2

Zusammenstellung aus den Jahresstatistiken zur Kampfmittelbeseitigung des IM  
(Quelle: LRH)



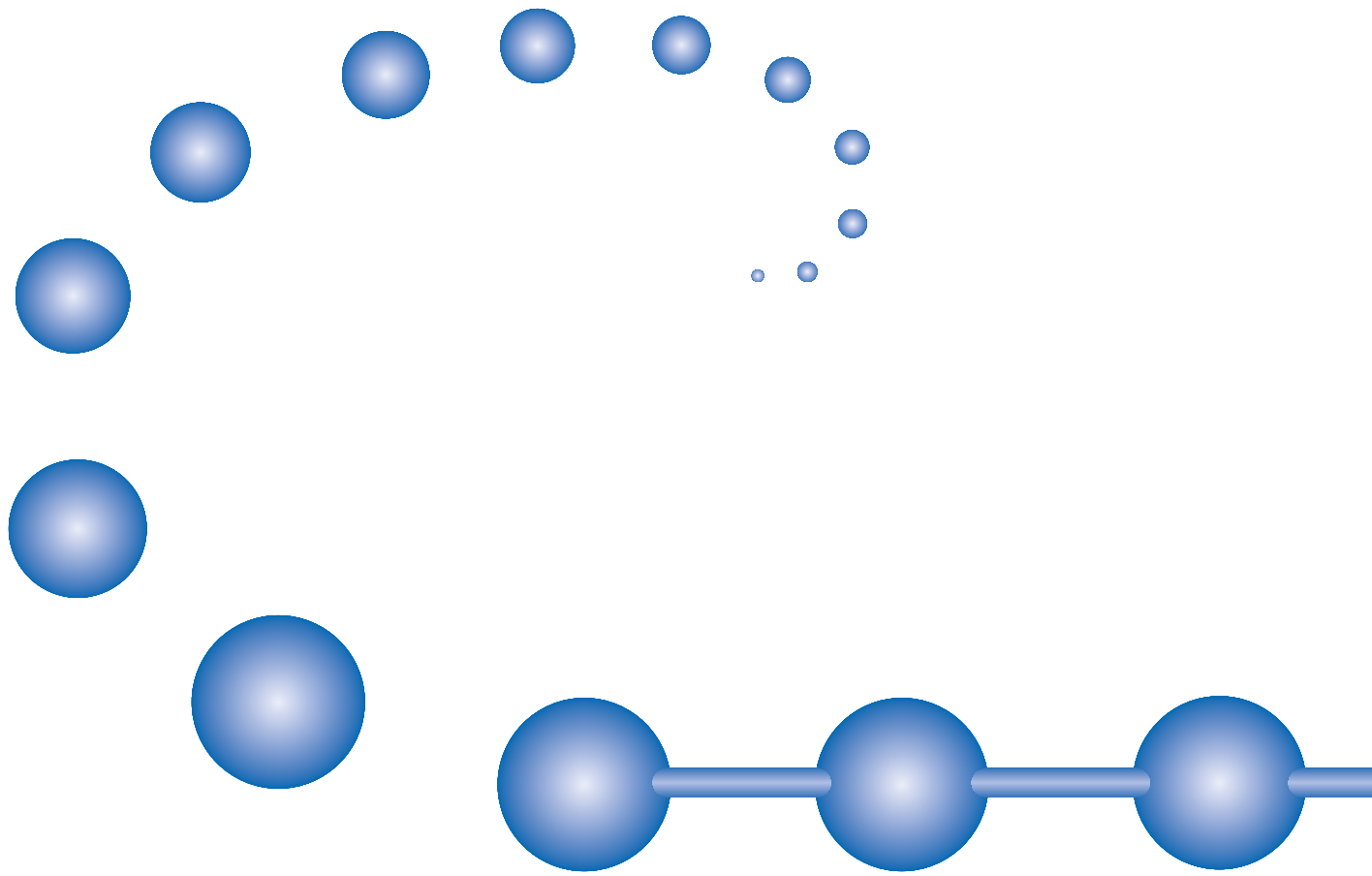
Der LRH hat dem IM zu dem nicht ausreichenden Probetrieb der Anlage erwidert, dass der im Vergleich vereinbarte Testbetrieb von nur zehn Betriebstagen mit Blick auf die bekannten Mängel und die erheblichen Rechtsfolgen (Gefahrenübergang, Beweislastumkehr bei Baumängeln, Beginn von Verjährungsfristen für Mängelansprüche) eindeutig zu kurz bemessen wurde.

Nach Einschätzung des LRH ist mit der TEA in Hünxe die Vernichtung des jährlichen Fundaufkommens in NRW sowie die Vernichtung der bislang eingelagerten Kampfmittel auf absehbare Zeit nicht möglich. In den letzten Jahren sind im Land deutlich mehr Kampfmittel geräumt worden, als vernichtet werden konnten. Auf die Abbildung 2 wird hingewiesen. Insgesamt bleibt die TEA bei der Durchsatzleistung und bei der zeitlichen Verfügbarkeit weit hinter den mit der Anlage verbundenen Erwartungen zurück. Eine Vernichtung von Kampfmitteln aus anderen Bundesländern in Hünxe ist zudem auf absehbare Zeit völlig ausgeschlossen.

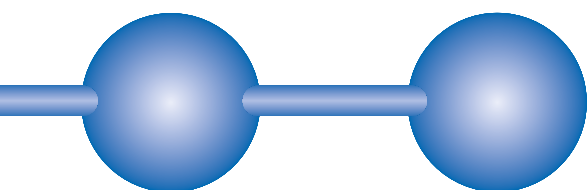
Der LRH kann in den Ausführungen des IM zur Optimierung des Anlagenbetriebs weder eine überzeugende Strategie zur Mängelbeseitigung noch eine nachhaltige Strategie zur Entsorgung der im Land aufgefundenen Kampfmittel erkennen. Insbesondere konnte das IM nicht belegen, inwiefern die bereits getroffenen Maßnahmen tatsächlich und messbar zu mehr Effizienz bei der Vernichtung der Kampfmittel in Hünxe geführt haben.

Der LRH forderte das IM auf, weiter über den Stand der Umsetzung der organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Optimierung des Anlagenbetriebs zu berichten. Die Entsorgung der Kampfmittel im Land muss immer sichergestellt sein.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## Ministerium der Justiz (Epl. 04)





## 15 Notariatsunterlagen wirtschaftlicher verwahren



*Amtsgerichte mussten bis Ende 2021 Unterlagen ausgeschiedener Notarinnen und Notare übernehmen und bis zu 100 Jahre verwahren. Trotz eines hierfür eingerichteten Zentralarchivs lagern Notariatsunterlagen weiterhin in Gerichtsgebäuden.*

*Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz Möglichkeiten der höheren Auslastung des Zentralarchivs, der Verkleinerung des Archivbestandes sowie der Verkürzung der Aufbewahrungsfristen aufgezeigt. Das Ministerium hat erste Maßnahmen zur Nutzung dieser Möglichkeiten eingeleitet.*

### 15.1 Ausgangslage

Die Bundesnotarkammer weist in ihrer Notarstatistik 2022 für Nordrhein-Westfalen insgesamt 1756 Berufsträger aus. 298 hiervon übten das Notaramt hauptberuflich aus, der Rest neben dem Anwaltsberuf (sog. Anwaltsnotar/in). Jede/r vierte bundesdeutsche Notar/in hatte 2022 den Amtssitz in Nordrhein-Westfalen.

Ist das Amt einer Notarin/eines Notars erloschen oder ändert sich aufgrund der Verlegung ihres/seines Amtssitzes der Amtsbereich, sind ihre/seine Akten und Verzeichnisse sowie die ihr/ihm amtlich übergebenen Urkunden und Wertgegenstände (im Folgenden: Notariatsunterlagen) zu verwahren<sup>205</sup>. Bis zum 31.12.2021 waren hierfür die Amtsgerichte (AG) zuständig. Zum 01.01.2022 ist diese Aufgabe den Notarkammern übertragen worden.

Die Dauer der Verwahrung beträgt für die Urkundenrolle und deren Namensverzeichnis, das Erbvertragsverzeichnis, die Urkundensammlung und die gesondert aufbewahrten Erbverträge 100 Jahre. Der Justizverwaltung wurde gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt, die von ihr verwahrten Notariatsunterlagen zu digitalisieren und in eine elektronische Urkundensammlung zu übertragen. Hierdurch könnten Papierunterlagen nach einem Übergangszeitraum von 30 Jahren vernichtet werden und wären nicht mehr 100 Jahre aufzubewahren.

### 15.2 Unterschiedliche Zuständigkeiten nach Art des Notariats

Die Justizverwaltung hat im Bereich des hauptberuflichen Notariats die Verwahrung von Unterlagen ausgeschiedener Notarinnen und Notare auf deren Amtsnachfolger/innen übertragen. Im Anwaltsnotariat verblieb es bis zum 31.12.2021 bei der Verwahrung durch die AG. Hauptberufliche Notarinnen und Notare haben ihren Amtssitz im Bezirk des Oberlandesgerichts (OLG) Köln sowie im rheinischen Teil des OLG-Bezirks Düsseldorf, Anwaltsnotarinnen und -notare im OLG-Bezirk Hamm und im westfälischen Teil des OLG-Bezirks Düsseldorf. Entsprechend betraf die Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) die letztgenannten OLG-Bezirke.

<sup>205</sup> Vgl. § 51 Abs. 1 Satz 1 Bundesnotarordnung.

Der LRH hat dem Ministerium der Justiz (JM) die Ergebnisse seiner Prüfung mit Entscheidung vom 02.11.2022 mitgeteilt. Das JM hat hierzu mit Schreiben vom 03.02.2023 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 21.04.2023 hat der LRH auf die Stellungnahme des JM erwidert.

### 15.3 Vielfältige Aufgaben bei der Übernahme und Verwahrung von Notariatsunterlagen

Die Übernahme und Verwahrung von Notariatsunterlagen verursachte bei den AG einen erheblichen personellen und sächlichen Aufwand. So waren die Unterlagen entgegenzunehmen, auf Vollständigkeit zu prüfen und in Teilen gesondert aufzubewahren. Daneben ergaben sich Folgeaufgaben für die AG, wie die Erteilung von Abschriften und Ausfertigungen sowie die Gewährung von Einsicht in die Unterlagen. Zudem beanspruchte die Aufbewahrung räumliche Ressourcen. Dabei stießen viele AG an ihre Kapazitätsgrenzen.

### 15.4 Uneinheitliche Organisation der Verwahrung

Im Bezirk des OLG Düsseldorf wurden 1.395 Raummeter<sup>206</sup> an übernommenen Notariatsunterlagen in den Dienstgebäuden der AG – überwiegend in deren Kellern – aufbewahrt. Daneben lagerten 52 Raummeter an Notariatsunterlagen in gesonderten Aktenlagern.

Soweit die AG Notariatsunterlagen nicht in eigenen Räumlichkeiten lagerten, mussten die Unterlagen zur Erfüllung weiterer Aufgaben, wie z. B. der Erteilung einer Ausfertigung, im externen Lager herausgesucht, zum zuständigen AG transportiert und anschließend wieder der Archivierung zugeführt werden. Hierdurch fielen Personal- und Sachkosten an.

Das OLG Hamm hatte bereits 2015 ein Zentralarchiv in Siegen für die Verwahrung von Notariatsunterlagen mit einer Lagerfläche von 1.677 m<sup>2</sup> angemietet. Darin waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 1.678 Raummeter an Unterlagen von insgesamt 2.559 Notarinnen und Notaren eingelagert. Gleichwohl standen noch freie Lagerkapazitäten zur Verfügung. Die jährlichen Betriebskosten des Zentralarchivs beliefen sich auf rd. 300.000 €.

Die Verwahrung der im Zentralarchiv eingelagerten Unterlagen wurde dem AG Siegen übertragen. Von dort aus sollten direkt und ohne Zeitverlust die notwendigen Ausfertigungen und Abschriften erteilt werden. Für das eingesetzte Personal erhielt das AG Siegen einen Ausgleich von rd. sechs Stellen unterschiedlicher Wertigkeit.

Außerhalb des Zentralarchivs wurden im OLG-Bezirk Hamm 2.210 Raummeter an Notariatsunterlagen in den AG – überwiegend in deren Kellern – aufbewahrt, weitere 274 Raummeter in gesonderten Aktenlagern, z. B. in einer Kirche und in einer Jugendarrestanstalt.

206 Ein Raummeter entspricht in diesem Zusammenhang einem Regalfach von einem Meter Breite.



#### 15.4.1 Probleme bei der Übernahme und Verwahrung der Unterlagen

Bei den AG wurden teilweise Notariatsunterlagen abgeliefert, die durch Schimmel- und Mottenbefall kontaminiert waren. Soweit diese Verunreinigungen nicht erkannt wurden, waren umfassende Reinigungsarbeiten in den Archivräumen der AG die Folge. Die Reinigungskosten wurden von den AG geleistet, da das Land den ihm obliegenden Beweis, dass die Kosten auf Pflichtverletzungen der Notarinnen und Notare zurückzuführen waren, nicht erbringen konnte. In einem Einzelfall hatte sich die Westfälische Notarkammer im Interesse des Notarstandes und des guten Miteinanders dazu bereit erklärt, die Kosten der Sanierung verschimmelter Unterlagen bis zu einer Obergrenze von 13.000 € zu tragen.

Erst durch die Umlagerung der Notariatsunterlagen in das Zentralarchiv Siegen traten viele Verunreinigungen zutage. Auch hier ließ sich nicht klären, ob die Unterlagen bereits bei der Übernahme kontaminiert waren, oder der Schimmelbefall in den gerichtlichen Kellerräumen eintrat. Die kontaminierten Bestände mussten vor der Einlagerung in das Zentralarchiv gereinigt werden. Hierfür wurden Haushaltsmittel im sechsstelligen Bereich aufgewendet.

Trotz dieser Maßnahmen wurde auch im Zentralarchiv ein Befall der Unterlagen mit Schimmelsporen festgestellt, der kostenpflichtige Reinigungsarbeiten verursachte.

#### 15.4.2 Höhere Auslastung des Zentralarchivs

Der LRH hat das JM gefragt, ob es beabsichtigt, die im OLG-Bezirk Düsseldorf und die in den AG des OLG-Bezirks Hamm lagernden Bestände an Notariatsunterlagen an das Zentralarchiv Siegen zu überführen.

Das JM hat mitgeteilt, der Präsident des OLG (POLG) Düsseldorf halte eine Auslagerung der Unterlagen für nicht praktikabel, da auf die eingelagerten Akten häufig zugegriffen werden müsse und die Entfernung nach Siegen dazu führe, dass der Transport als nicht effizient bewertet werde. Weiterhin bestünden keine (monetären) Einsparpotenziale durch Abmietung von externen Mietflächen. Darüber hinaus könnten Teil-Aktenkeller in Gerichten nicht abgemietet werden. Daher erscheine es nicht angezeigt, die im OLG-Bezirk Düsseldorf lagernden Notaraktbestände an das Zentralarchiv Siegen zu überführen.

Im Gegensatz hierzu sei eine weitergehende Nutzung des Zentralarchivs durch die Verlagerung von in den AG des OLG-Bezirks Hamm lagernden Akten bereits vorgesehen.

Der LRH hat dem JM hierzu mitgeteilt, die Auffassung des POLG Düsseldorf, eine Auslagerung der in den AG seines Bezirks vorhandenen Notariatsunterlagen sei nicht praktikabel, stehe im Widerspruch zu den Voraussetzungen, unter denen das Zentralarchiv in Siegen eingerichtet wurde. Dem AG Siegen sei die Verwahrung der im Zentralarchiv einzulagernden Notariatsunterlagen übertragen worden, damit von dort aus direkt und ohne Zeitverlust die notwendigen Ausfertigungen und Abschriften erteilt werden können. Hierfür habe es einen Stellenausgleich für das eingesetzte Personal erhalten. Bedingt durch diese zentrale Zuständigkeit sei ein Transport der Akten zu den jeweiligen AG entbehrlich.

Soweit der POLG Düsseldorf ausführt, die Auslagerung von Notariatsunterlagen führe zu keinen Einsparpotenzialen, da die betroffenen Archivflächen nicht abgemietet werden könnten, verkenne er den wirtschaftlich wesentlich bedeutenderen Aspekt der Anforderungen an eine beweissichernde Aufbewahrung derartiger Unterlagen. So sei auf die Übernahme verunreinigter Notariatsunterlagen im OLG-Bezirk Hamm hinzuweisen, die die finanziellen Folgen unsachgemäßer Lagerung deutlich mache.

Nach Auffassung des JM solle die Aufbewahrung der Notariatsunterlagen im OLG-Bezirk Düsseldorf bei den AG verbleiben.

Der LRH geht in diesem Fall davon aus, dass dort eine geeignete Lagerung dieser Unterlagen sichergestellt ist; insoweit bat er um eine Bestätigung seitens des JM.

Zudem bat er um Stellungnahme, ob ein Rücktransport der Notariatsunterlagen vom Zentralarchiv Siegen zu den AG erforderlich ist.

Ferner begrüßte der LRH die Absicht des JM, die freien Kapazitäten im Zentralarchiv Siegen mit weiteren, in den AG des OLG-Bezirks Hamm lagernden Notariatsunterlagen zu belegen.

## 15.5 Verkleinerung des Archivbestandes

Nach der Verordnung über die Führung notarieller Akten und Verzeichnisse (NotAktVV) sind Unterlagen, die vor dem 01.01.1950 entstanden sind, dauernd aufzubewahren. Sie können dem zuständigen öffentlichen Archiv, im Fall der Notariatsunterlagen dem Landesarchiv Nordrhein-Westfalen (LAV), angeboten werden. Sie wurden dort ursprünglich ohne weitere Anforderungen nach dem Archivgesetz archiviert und für die Nutzung bereitgestellt. Allein im Zentralarchiv Siegen befanden sich Mitte 2018 Notariatsunterlagen von 290 Notarinnen und Notaren, die vor dem 01.01.1950 entstanden waren und dem LAV hätten übergeben werden können.

Aufgrund rechtlicher Änderungen können diese Notariatsunterlagen nunmehr nur dann dem LAV angeboten werden, wenn eine Aufbewahrungsfrist besteht und diese abgelaufen ist. Die Anordnung dieser Frist obliegt dem JM. Nach der NotAktVV darf die Aufbewahrungsfrist nicht vor dem 31.12.2049 enden.

Der LRH hat das JM daher gefragt, welche Maßnahmen ergriffen werden, um den Archivbestand durch Aussonderung und Abgabe an das LAV zu verkleinern.

Das JM hat geantwortet, es teile die Auffassung des LRH, dass der Archivbestand durch Aussonderung und Abgabe an das LAV zeitnah verkleinert werden sollte. Dazu solle kurzfristig von der Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht und eine Aufbewahrungsfrist für die vor dem 01.01.1950 entstandenen notariellen Unterlagen geschaffen werden, sodass die Unterlagen nach Ablauf der Frist dem LAV angeboten, nach dem Archivgesetz archiviert und für die Nutzung bereitgestellt werden könnten. Denkbar sei eine Aufbewahrungsfrist bis zum 31.12.2049. Entsprechende Gespräche u. a. mit dem LAV hätten bereits stattgefunden.

Der LRH hat die Absicht des JM begrüßt, den Aktenbestand durch Aussonderung und Abgabe zeitnah zu verkleinern sowie den Beginn der notwendigen Abstimmungen mit dem LAV. Er hat das JM gebeten, ihn zu gegebener Zeit über die Ergebnisse des Abstimmungsverfahrens mit dem LAV und die daraus resultierenden notwendigen Neufestlegungen der Aufbewahrungsfristen zu unterrichten. Dabei solle insbesondere zu den Auswirkungen der Neufestlegungen auf den derzeitigen Bestand an Notariatsunterlagen Stellung genommen werden.

## 15.6 Digitalisierung der Unterlagen und Verkürzung der Aufbewahrungsfristen

Mit Einführung des elektronischen Urkundenarchivs wurde der Justizverwaltung die gesetzliche Möglichkeit der nachträglichen elektronischen Archivierung der verwahrten Bestände an Notariatsunterlagen eingeräumt. Danach könnten die Unterlagen digitalisiert und in die elektronische Urkundensammlung übertragen werden. Die Papierunterlagen könnten dann nach einem Übergangszeitraum von 30 Jahren vernichtet werden und wären nicht mehr 100 Jahre aufzubewahren.

Nach Auffassung des LRH könnte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Frage beantworten, ob eine Digitalisierung der Altbestände an Notariatsunterlagen und deren Übertragung in ein elektronisches Urkundenarchiv kostengünstiger ist, als die fortbestehende Verwahrung der Papierunterlagen mit allen beweisnerhaltenden Maßnahmen. Hierbei ist die Möglichkeit einer signifikanten Verkürzung der Aufbewahrungsfristen von wesentlicher Bedeutung. Der LRH hat daher das JM nach dessen Einschätzung befragt.

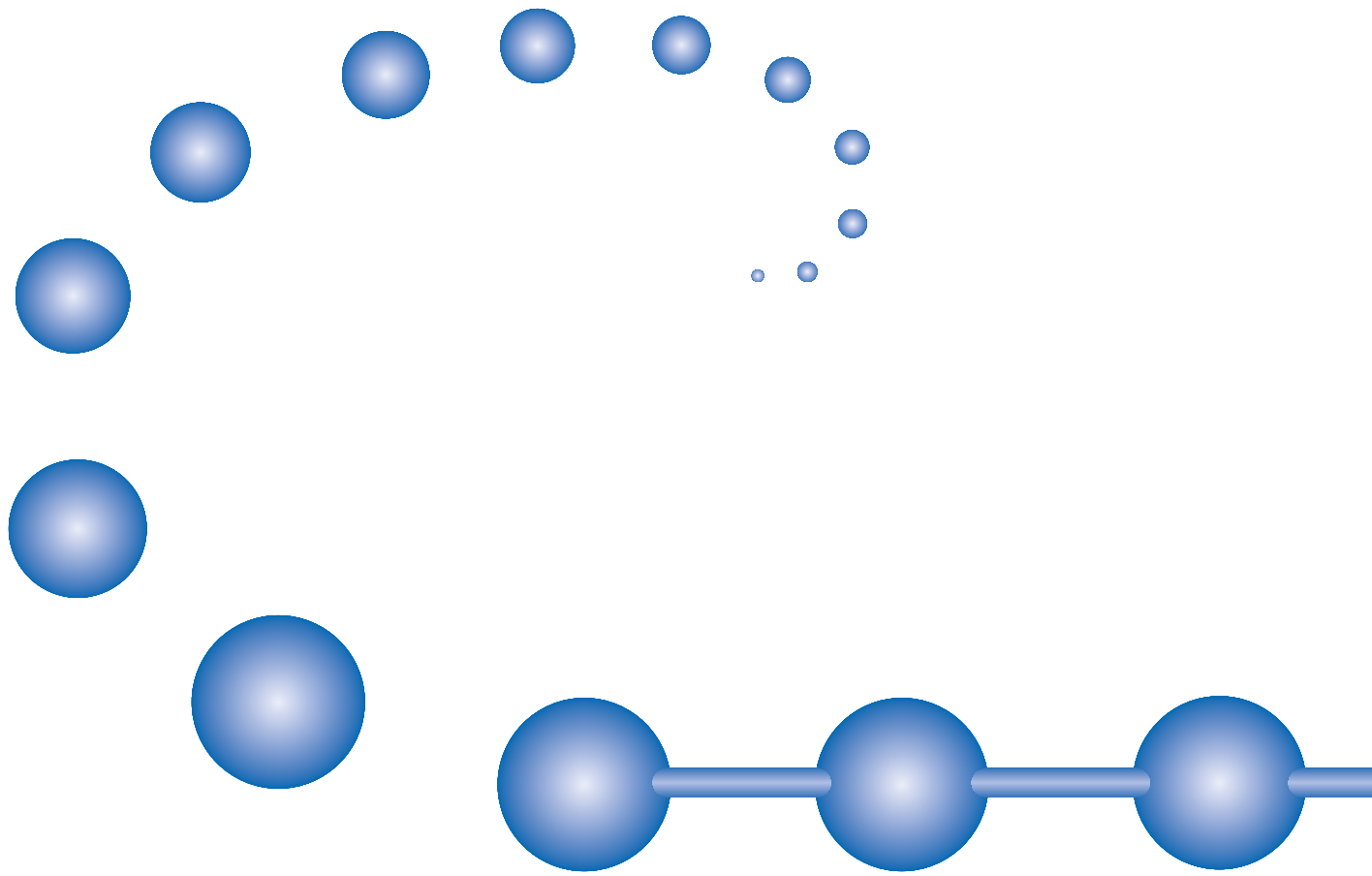
Aus Sicht des JM ist die Digitalisierung der Altbestände mit Blick auf die mögliche Einsparung von Archivflächen und eine etwaige Vereinfachung des inhaltlichen Zugriffs grundsätzlich vorzugswürdig. Es könne sich ggf. anbieten, eine zentrale Stelle für das Einscannen und Digitalisieren einzurichten.

Einige der beteiligten Gerichte hätten Bedenken gegen eine Digitalisierung geäußert: „Sie erscheine in mehrfacher Hinsicht impraktikabel. Denn die Urkunden seien i. d. R. mit Schnur und Siegel gebunden. Auch dürfte der Aufwand für das Scannen nebst abschließender Qualitätskontrolle sowie die etwaige Notwendigkeit eines erneuten Scans höher sein als auch der langjährige Arbeitsaufwand, der durch die Lagerung und das physische Heraussuchen und den Transport von Akten entstünde.“

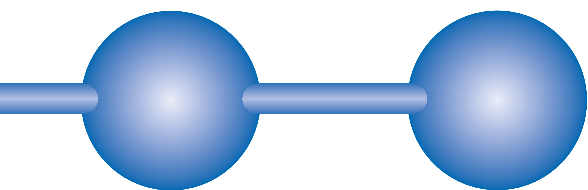
Nach Angaben des JM ist derzeit eine belastbare Einschätzung der Aufwände/Kosten einer Digitalisierung der Altbestände an Notarunterlagen noch nicht möglich. So bestünden noch keine hinreichenden Erfahrungswerte in Bezug auf die Kosten einer Digitalisierung von Bestandsakten, da auf eine solche bei der Einführung der elektronischen Akte bisher weitestgehend verzichtet worden sei. Das JM beabsichtige, zeitnah die Erfahrungswerte und die Einschätzung der Notarkammern zu der Frage einzuholen und ein mögliches Vorgehen abzustimmen.

Der LRH hat das JM gebeten, ihn über den Fortgang in dieser Angelegenheit zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

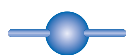


## **Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)**





## 16 „FerienIntensivTraining“ mit Abrechnungsproblemen



*Das „FerienIntensivTraining – FIT in Deutsch“ bietet neu zugewanderten Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, ihre Deutschkenntnisse weiter zu vertiefen und im Alltag anzuwenden. Das Land fördert die Durchführung entsprechender Angebote in den Oster-, Sommer- und Herbstferien. Gefördert werden unter anderem die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der erforderlichen Räumlichkeiten.*

*Ein erheblicher Teil der in die Stichprobe einbezogenen Zuwendungsempfangenden hatte für die Räumlichkeiten jeweils den in der Förderrichtlinie angegebenen Höchstbetrag in den Verwendungsnachweis eingesetzt, ohne die Ausgaben (vollständig) belegen zu können. Drei der fünf in die Prüfung einbezogenen Bezirksregierungen akzeptierten diese Vorgehensweise, weil sie den Höchstbetrag als Pauschale ansahen.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Schule und Bildung darauf hingewiesen, dass das Zuwendungsrecht eine Förderung grundsätzlich nur aufgrund tatsächlicher Ausgaben zulässt. Er hat eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sowie eine Klarstellung im Hinblick auf die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten angemahnt. Das Ministerium ist dem Anliegen des Landesrechnungshofs gefolgt.*

### 16.1 Prüfungsgegenstand

Das Land gewährt seit 2018 Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote im Rahmen der Maßnahme „FerienIntensivTraining - FIT in Deutsch“. Gefördert werden Kurse für neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler jeweils in den Oster-, Sommer- und Herbstferien. Zielsetzung der Angebote ist ein individueller Lernzuwachs in der deutschen Sprache und eine Steigerung der Alltagskompetenzen. Grundlage der Förderung ist eine Förderrichtlinie (FRL) des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB).<sup>207</sup>

Zuwendungsempfangende (ZE) sind Träger öffentlicher Schulen (Gemeinden, Gemeindeverbände, Zweckverbände), Träger genehmigter Ersatzschulen, sonstige freie Träger sowie Universitäten und Hochschulen. Die Kurse werden in Räumen in Schulen oder deren Umfeld durchgeführt. Gefördert werden neben den Ausgaben für die Vergütung von zwei Sprachlernbegleiterinnen oder Sprachlernbegleitern je Maßnahme Ausgaben für Kursmaterial und Verpflegung sowie für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten. Die zuwendungsfähigen Ausgaben werden bis maximal 80 % vom Land bezuschusst.

<sup>207</sup> Zuwendungen für die Durchführung „FerienIntensivTraining – FIT in Deutsch“ (Rund-  
erlass des Ministeriums für Schule und Bildung vom 06.02.2018), Bereinigte Amtliche  
Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen (BASS) 11–02 Nr. 31.

## 16.2 Förderrichtlinie

Das MSB übersandte dem Landesrechnungshof (LRH) am 24.01.2018 den Entwurf der FRL „mit der Bitte um Mitzeichnung“. Der Entwurf enthielt u. a. die Regelung, dass „Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten in Höhe von 100 Euro pro Tag“ bezuschusst werden konnten.

Mit Entscheidung vom 30.01.2018 äußerte sich der LRH gemäß § 102 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung zu dem Entwurf der FRL und regte u. a. an, bei den Ausgaben für Räumlichkeiten vor den Worten „in Höhe von“ das Wort „maximal“ einzusetzen. Andernfalls könnte der Eindruck entstehen, dass es sich um „Pauschalen“ oder Festbeträge handelt.

Das MSB übernahm diese Anregung des LRH in die FRL.

## 16.3 Feststellungen zu den Ausgaben für Räumlichkeiten

Der LRH beauftragte die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg, Detmold und Düsseldorf mit der Prüfung des Förderprogramms „FerienIntensiv-Training – FIT in Deutsch“. Die RPÄ führten diese Prüfung bei allen fünf Bezirksregierungen (BR) als den zuständigen Bewilligungsbehörden durch. Die RPÄ bezogen insgesamt 60 ZE in ihre Stichprobe ein. Im Schwerpunkt wurde das Haushaltsjahr 2019 betrachtet.

Die Feststellungen der RPÄ fokussierten sich im Wesentlichen auf die Zuwendungsfähigkeit der geltend gemachten Ausgaben und hier insbesondere auf die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten.

Bei 26 ZE aus allen Regierungsbezirken (43 % der Stichprobe) stellten die RPÄ fest, dass bei geförderten Maßnahmen als Ausgaben für Räumlichkeiten jeweils der in der FRL angegebene Höchstbetrag von 100 € pro Tag angesetzt war, ohne dass in entsprechender Höhe Belege vorgelegt werden konnten. Die BR hatten die Verwendungsnachweise anerkannt.

Das Verwaltungshandeln der fünf BR bezüglich der Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten war nicht einheitlich:

- Drei BR hatten den Höchstbetrag als Pauschale verstanden. Eine dieser drei BR verwies zur Begründung auf zwei Besprechungen mit dem MSB. Sie habe die ZE auf der Basis der bisherigen „Sprachregelung“ beraten und werde diesbezügliche Ansätze in den Verwendungsnachweisen für die Vergangenheit nicht zuwendungsrechtlich hinterfragen.
- Die beiden weiteren BR hatten dagegen grundsätzlich nur die tatsächlichen Ausgaben für die genutzten Räumlichkeiten als förderfähig anerkannt.



## **16.4 Weiterer Schriftwechsel**

### **16.4.1 Entscheidung des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat die Feststellungen der RPÄ zu den Ausgaben für Räumlichkeiten mit Entscheidung vom 06.04.2022 an das MSB herangetragen. Der LRH hat angemerkt, dass das ausgabenbasierte Zuwendungsrecht des Landes eine Förderung grundsätzlich nur aufgrund tatsächlicher Ausgaben zulässt. Dem tragen die Regelungen der FRL auch Rechnung, die auf Ausgaben für die Räumlichkeiten von maximal 100 € abstellen. Soweit im Verwendungsnachweis der Höchstbetrag ohne tatsächliche belegbare Ausgaben angesetzt wurde, liegt keine zweckentsprechende Mittelverwendung vor. Dies erfordert zuwendungsrechtliche Konsequenzen.

Der LRH hat ferner hierzu eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sowie eine Klarstellung des MSB im Hinblick auf die Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten angemahnt.

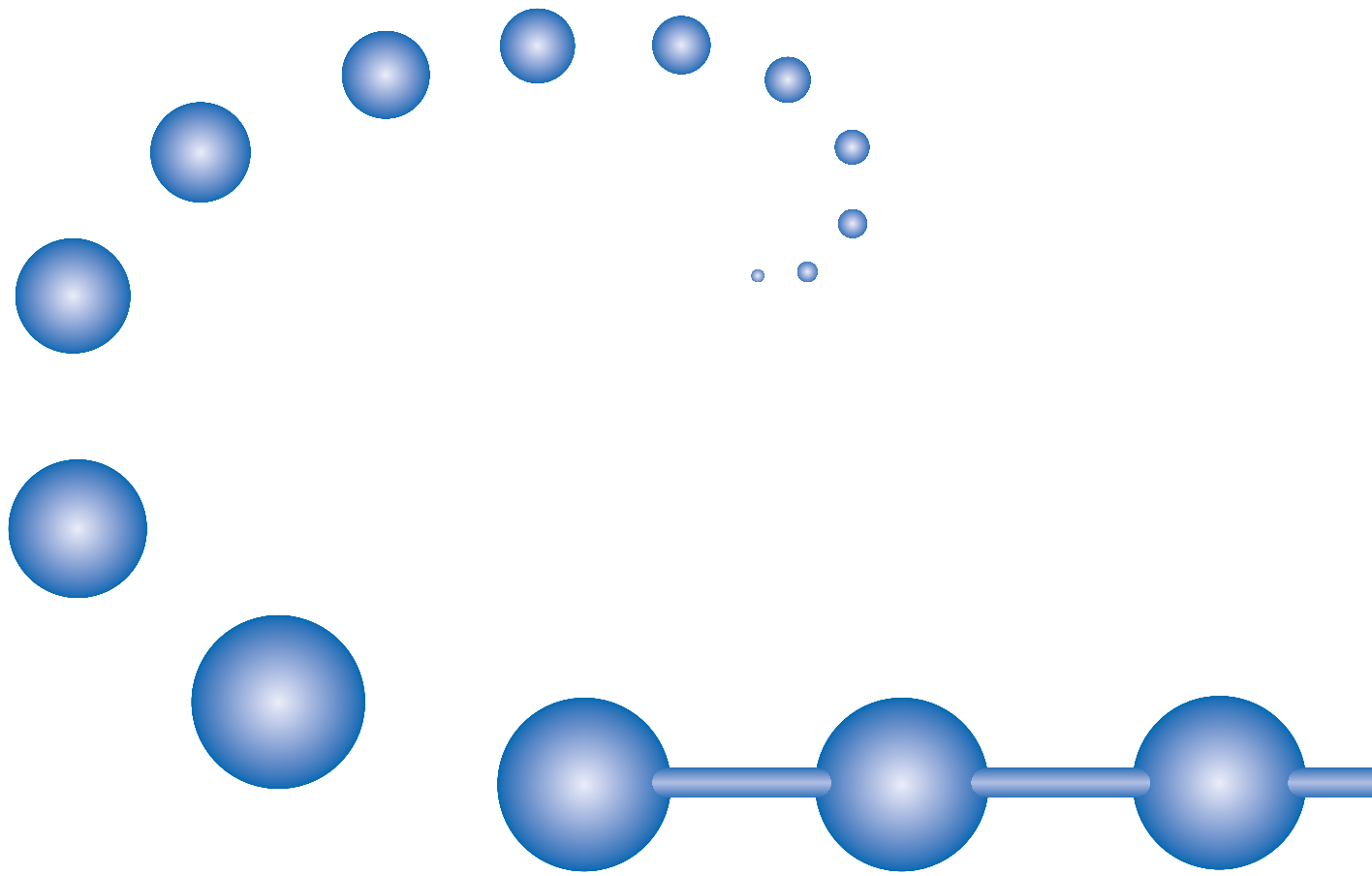
### **16.4.2 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung**

Mit Stellungnahme vom 12.07.2022 hat das MSB ausgeführt, dass im Rahmen einer Konferenz mit den BR am 10.06.2022 ein landeseinheitliches Verfahren bzgl. der Ausgaben für die Bereitstellung und Unterhaltung der Räumlichkeiten besprochen worden sei. Förderungen seien nur noch auf Basis der tatsächlich entstandenen Ausgaben zu gewähren. Die festgestellten Überzahlungen würden zurückgefordert.

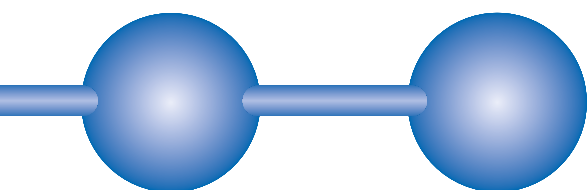
## **16.5 Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofs**

Der LRH hat die mitgeteilte Änderung der Förderpraxis sowie die angekündigte Rückforderung der überzahlten Zuwendungsbeträge für Raumkosten begrüßt.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.



## **Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)**





## 17 Undurchsichtige Hochschulfinanzierung – ein Buch mit sieben Siegeln und vielen Titeln



*Das Land finanziert die Hochschulen überwiegend durch allgemeine Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen. Neben dieser Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen weitere Mittel vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft. Für mehr als 96 % dieser weiteren Mittel bestimmten die Haushaltspläne, dass sie den Hochschulen „analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Hochschulgesetz“ bereitgestellt wurden. Nach diesen Vorschriften werden die Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen den Hochschulen vom Ministerium zugewiesen; mit der Zuweisung fallen sie in das Vermögen der jeweiligen Hochschule. Entsprechend gewährte das Ministerium für Kultur und Wissenschaft den Hochschulen hinsichtlich der weiteren Mittel regelmäßig keine Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung, sondern nahm Zuweisungen in unterschiedlicher Ausprägung vor.*

*Nach Ansicht des Landesrechnungshofs war diese Finanzierungsform neben der Grundfinanzierung und der Möglichkeit von Zuwendungen nicht notwendig. Zudem existierten keine übergreifenden Vorgaben zur Bewilligung und Verwendung dieser Mittel sowie für den Nachweis der Verwendung und die Erfolgskontrolle, wie sie für Zuwendungen in den Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung geregelt sind. Nach der Auffassung des Landesrechnungshofs war so nicht durchgängig gewährleistet, dass die Mittel zweckgerecht und sparsam verwendet wurden.*

*Die Universitäten bekamen teilweise aus unterschiedlichen Titeln Mittel für denselben Zweck. Die Vielfalt von seinerzeit 28 Titeln sollte schon aufgrund der vorhandenen Überschneidungsmöglichkeiten reduziert werden.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat darauf verwiesen, dass es sich bei den Zuweisungen um ein zusätzliches Finanzierungsinstrument handele, welches seit Jahren etabliert sei und eine angemessene Herangehensweise darstelle. Die bestehende Praxis bei den Zuweisungen werde nunmehr in Form von Grundsätzen verschriftlicht. Im Haushaltsaufstellungsprozess werde die Notwendigkeit einzelner Titel regelmäßig hinterfragt und die Titelstruktur gegebenenfalls angepasst.*

### 17.1 Grundsätzliches zur Hochschulfinanzierung

Das Land stellt den Hochschulen aus dem Landeshaushalt die Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben nach dem Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) bereit. Hierbei handelt es sich um Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen (Grundfinanzierung), § 5 Abs. 2 Satz 1 HG. Diese Mittel fallen mit der Zuweisung in das Vermögen der Hochschule, § 5 Abs. 3 HG. Zusätzlich erhalten die Hochschulen für zahlreiche Einzelmaßnahmen weitere Mittel, insbesondere durch das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW).

Die Universitäten des Landes erhielten in den Jahren 2019 und 2020 jeweils knapp 4 Mrd. € vom MKW. Davon entfielen – jeweils einschließlich der Mittel aus dem Hochschulpakt – im Jahr 2019 etwa 1 Mrd. € und im Jahr 2020 rd. 800 Mio. € auf Mittel außerhalb der Grundfinanzierung.

## 17.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) untersuchte die Finanzierung der Hochschulen durch das MKW, die nicht der Grundfinanzierung unterfiel. Betrachtungszeitraum waren die Jahre 2019 und 2020. Der LRH führte Erhebungen bei dem MKW sowie an sechs Universitäten durch. Ausgenommen waren die Fachbereiche Medizin.

Der LRH übermittelte seine Feststellungen mit Prüfungsmitteilungen vom 31.01.2023 dem MKW. Das MKW hat hierzu mit Schreiben vom 02.05.2023 Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 17.05.2023 erwidert.

## 17.3 Unklare Finanzierungsregelungen vermeiden

Für über 96 % der über die Grundfinanzierung hinausgehenden Mittel enthielten die Haushaltspläne bei den entsprechenden Titeln den Vermerk, die Mittel würden den Hochschulen „analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Hochschulgesetz“ bereitgestellt. Da es sich hier um gesetzliche Regelungen handelte, sollten nach dem Willen des Gesetzgebers für diese über die Grundfinanzierung hinausgehenden Mittel die Regelungen für die Grundfinanzierung ebenfalls gelten.

Entsprechend gewährte das MKW den Hochschulen insoweit regelmäßig keine Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO). Vielmehr nahm es Zuweisungen in unterschiedlicher Ausprägung vor. Dabei existierten keine einheitlichen Vorgaben zur Bewilligung dieser Mittel, zu deren Verwendung durch die Hochschulen, zum Nachweis der Verwendung oder zur Erfolgskontrolle durch das MKW.

Der LRH sah diese Entscheidungen des Haushaltsgebers und deren Fortschreibung in den entsprechenden Haushaltsgesetzentwürfen der Landesregierung kritisch. Er konnte keinen Grund feststellen, der eine solche Finanzierungsform neben der Grundfinanzierung und den nach der LHO möglichen Zuwendungen rechtfertigte. Sofern die Mittel den Hochschulen nicht im Rahmen der Grundfinanzierung allgemein zur Erfüllung ihrer Aufgaben zugewiesen werden, sondern zusätzlich und separat, liegt dem offenkundig jeweils ein über die Verstärkung der Grundfinanzierung hinausgehender Zweck zugrunde. Hierfür können Zuwendungen gewährt werden.

Eine analoge Anwendung von § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG hätte demgegenüber zur Folge, dass die in Rede stehenden Mittel den Hochschulen wie die Grundfinanzierung zugewiesen werden und mit ihrer Zuweisung in das Vermögen der Hochschule fallen. Eine solche Zuweisung würde folglich rechtliche Einschränkungen der Hochschulen bei der Mittelverwendung ausschließen. Eine derart weitreichende Dispositionsfreiheit der Hochschulen war aber durch das MKW erkennbar nicht gewollt, denn bei den geförderten Maßnahmen handelte es sich hauptsächlich um zweckgebundene Einzelprojekte, wie z. B. die Anschubfinanzierung einer Geschäftsführungsstelle in einem Hochschulinstitut oder die Förderung einer Studie zum Leistungs- und Entwicklungsstand des Hochschulsports in NRW. Dementsprechend

machte das MKW bei den Zuweisungen in unterschiedlichem Umfang Vorgaben zur Verwendung der Mittel und zu den zu erbringenden Nachweisen. Insoweit nutzte es also Instrumente, die Zuwendungen kennzeichnen.

Im Hinblick auf diese unterschiedlichen Vorgaben beanstandete der LRH weiter, dass der (Haushalts-)Gesetzgeber hierzu keine näheren Bestimmungen erlassen hatte und auch untergesetzlich keine übergreifenden Regelungen bestanden. Insbesondere müsste sichergestellt sein, wie die zweckentsprechende Mittelverwendung gewährleistet und wie dies kontrolliert werden soll. Das MKW gab hierzu lediglich an, es nehme eine „zu den zuwendungsrechtlichen Regelungen vergleichbare, bedarfsgerechte Auszahlung“ vor. Dies konnte der LRH bei verschiedensten Programmen und Projekten allerdings nicht feststellen. Die Beispiele zeigten vielmehr, dass die Ausgestaltung der Zuweisungsbescheide von den Anforderungen, die das Zuwendungsrecht an Zuwendungsbescheide stellt, größtenteils weit entfernt war. Nach Auffassung des LRH war so nicht durchgängig gewährleistet, dass die Mittel zweckgerecht und sparsam verwendet wurden.

Das MKW hat diesen Beanstandungen entgegengehalten, dass es sich bei den Zuweisungen um ein mit dem Ministerium der Finanzen abgestimmtes zusätzliches Finanzierungsinstrument handele, welches seit Jahren etabliert sei und eine angemessene Herangehensweise, im Sinne eines wirtschaftlichen und effizienten Vorgehens, darstelle. Die Finanzierungsform analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG werde im Regelfall für grundfinanzierungsähnliche Sachverhalte und Zwecke verwendet, die aus übergeordneten Gründen nicht oder noch nicht in die Grundfinanzierung der Hochschulen integriert werden könnten.

Selbstverständlich lägen allen Sachverhalten eigene Zweckbindungen zugrunde, die jeweils bestimmte Teilbereiche der Hochschultätigkeit verstärken sollten. Um zu gewährleisten, dass die angestrebten Ziele erreicht werden, würden daher regelmäßig Rahmenbedingungen für die Verwendung der Mittel gesetzt. Neben inhaltlichen Rahmenbedingungen gehörten dazu auch Vorgaben zur Berichterstattung hinsichtlich der Verwendung der Mittel einschließlich einer möglichen Zielerreichung. Diese Vorgaben unterschieden sich allerdings aufgrund der unterschiedlichen Verwendungszwecke.

Einheitliche und übergreifende Verfahrensvorschriften zur Abwicklung der Finanzierungsform analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG hätten in den Prüfungsjahren 2019/2020 nicht bestanden. In der praktischen Umsetzung seien im MKW in den letzten Jahren allerdings folgende Grundsätze implementiert worden: Die Mittel müssten bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden. Angaben zur Mittelverwendung müssten in Form eines Sachberichtes erfolgen und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel müsse bestätigt werden.

Die Prüfung des LRH werde als Anlass genommen, die eingeführte Praxis nunmehr zu verschriftlichen und interne Vorgaben bezüglich der Grundsätze im Rahmen der Finanzierungsform analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG zu erlassen.

Der LRH ist den grundsätzlichen Erwägungen des MKW entgegengetreten. Er hat darauf verwiesen, dass die Grundfinanzierung der Hochschulen nach der Systematik des HG dadurch bestimmt wird, dass sie grundsätzlich allgemein und ohne inhaltliche Einschränkung der Aufgabenerfüllung der Hochschulen dient. Zudem unterliegt sie ausschließlich den hochschulrechtlichen Regelungen und nicht

der LHO. Werden mit der Bereitstellung von Mitteln demgegenüber spezifische und nicht schon von der allgemeinen Aufgabenerfüllung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 3 HG erfasste Zwecke verfolgt, liegen gerade keine grundfinanzungsähnlichen Sachverhalte und Zwecke vor. Dies gilt insbesondere für die Mittel, die zwar analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG, aber ausdrücklich zweckgebunden und nachweispflichtig für Einzelprojekte zur Verfügung gestellt werden. Zudem hat der LRH nochmals darauf hingewiesen, dass weiterhin nicht erkennbar ist, warum die in Rede stehenden Zwecke nicht durch die Gewährung von Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO verfolgt werden könnten.

Der LRH hat vor diesem Hintergrund auch die vom MKW implementierten Grundsätze für die Zuweisungen analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG kritisch gesehen: Dass staatliche Mittel nur bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden, ist eine für alle Formen der Mittelgewährung geltende Selbstverständlichkeit, die insoweit hier keine zusätzliche begrenzende Wirkung entfaltet. Die Kombination eines Sachberichts und einer „Bestätigung“ der zweckgerechten Verwendung entspricht nicht einer analogen Anwendung von § 5 Abs. 3 HG. Zudem hat der LRH zu bedenken gegeben, dass eine bloße „Bestätigung“ der zweckgerechten Verwendung grundsätzlich nicht zielführend ist. Eine Mittelverwendungs- und/oder eine Erfolgskontrolle sind auf dieser Grundlage nicht durchführbar.

Die oben dargestellten Bedenken des LRH richten sich insoweit im Schwerpunkt gegen die haushaltsgesetzliche Bereitstellung bestimmter Mittel analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG. Solange derartige haushaltsgesetzliche Vorgaben fortbestehen, hat es der LRH aber zumindest für geboten gehalten, untergesetzliche Regelungen zum Umgang mit derartigen Mitteln zu erlassen. Insoweit hat er die Bereitschaft des MKW begrüßt, einheitliche interne Vorgaben bezüglich der Zuweisungen analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG zu erlassen. Er hat darum gebeten, ihn über den Fortgang dieses Vorhabens zu unterrichten.

#### 17.4 Titelvielfalt reduzieren

Die Universitäten erhielten die zusätzliche Finanzierung aus 28 verschiedenen Haushaltstiteln. Dabei bekamen sie einerseits teilweise aus unterschiedlichen Titeln Mittel für denselben Zweck. Andererseits erhielten sie aus dem Zukunftsfonds (Kapitel 06 100 Titelgruppe 76) Förderungen für sehr unterschiedliche Zwecke (z. B. Maßnahmen mit frauenpolitischem Bezug, Deutsch als Zweitsprache, Integrations- und Migrationsforschung, Digitale Hochschule, Hochschulsportprojekt).

Der LRH hielt es für unabdingbar, die Titelvielfalt bei der Programm-/Projektfinanzierung zu reduzieren. Hierbei sollte zum einen bei parallelen Finanzierungsmöglichkeiten aus verschiedenen Titeln geprüft werden, ob eine eindeutige Zuordnung möglich ist. Ferner sollte geprüft werden, welche Mittel – ggf. zeitlich begrenzt – in die Grundfinanzierung überführt werden können. Dies gilt insbesondere für die Mittel aus dem Zukunftsfonds, soweit sie nicht für konkrete Einzelprojekte vorgesehen sind. Dies sind z. B. die Mittel zur Durchführung von Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit.

Darüber hinaus beanstandete der LRH die zu weit gefasste Zweckbindung des Zukunftsfonds. Nach den Erläuterungen in den Haushaltsplänen 2019 und 2020 dienten diese Mittel „der Finanzierung von Projekten und Maßnahmen der Universitäten



und Fachhochschulen des Landes, die zur Profilstärkung der Hochschulen beitragen oder von besonderem landespolitischem Interesse sind“. Die Kriterien, nach denen Profilierungsprojekte für Hochschulen ausgewählt und aus dem Zukunftsfonds und nicht aus anderen Mitteln gefördert wurden, waren für den LRH nicht nachvollziehbar. Die allgemeine Zweckbestimmung ermöglichte es dem MKW als eine Art Auffangtatbestand, eine Vielzahl unterschiedlicher Projekte aus dem Zukunftsfonds zu finanzieren. Eine zuverlässige Abgrenzung des Zukunftsfonds zu anderen spezielleren Titeln war nach Ansicht des LRH daher oftmals nicht gewährleistet und der Grundsatz der Haushaltsklarheit insoweit nicht gewahrt.

Das MKW hat eingeräumt, dass grundsätzlich aufgrund der weiten Zweckbestimmung einzelner Programme inhaltliche Überschneidungen einzelner Titel möglich seien. Eine Finanzierung ähnlicher Sachverhalte aus verschiedenen Titeln lasse sich daher nicht vollständig ausschließen. In der Einzelbetrachtung der Titel werde allerdings die jeweils unterschiedliche Genese der Titel und Titelgruppen deutlich. Politische sowie gesetzliche Vorgaben würden zu der jeweiligen Titelveranschlagung führen. Aufgrund dieser Sachverhalte erscheine eine Reduzierung der Titelanzahl nicht möglich. Gleichwohl werde im Haushaltsaufstellungsprozess regelmäßig die Notwendigkeit einzelner Titel hinterfragt und die Titelstruktur ggf. angepasst.

Der Zukunftsfonds habe sich über viele Jahre als Förderinstrument bewährt. Er ermögliche insbesondere die Förderung von Hochschulprojekten mit verhältnismäßig geringem Mittelbedarf, für die ansonsten i. d. R. keine passenden Förderprogramme auf EU-, Bundes- oder Landesebene existierten. Die Mittel würden den Hochschulen projektorientiert und zweckgebunden im Sinne einer Anschubfinanzierung zugewiesen. Das Land könne damit im Unterschied zu den großen und komplexen Förderprogrammen im Wissenschaftsbereich sehr flexibel und schnell auch auf kurzfristig entstehende Projektförderbedarfe an den nordrhein-westfälischen Hochschulen reagieren. Eine Dauerfinanzierung sei schon vom Konzept her nicht beabsichtigt. Die Förderkriterien des besonderen landespolitischen Interesses und die vom Land gewünschte Profilstärkung der Hochschulen hätten sich ebenfalls bewährt, um Innovationskraft im Land mit möglichst geringem Aufwand in der Breite als niederschwelliges Angebot anzustoßen.

Der LRH hat zur Frage der Titelvielfalt darauf verwiesen, dass im Haushaltsplan 2023 im Kapitel 06 100 im Vergleich zu den in der Prüfung betrachteten Haushaltsplänen acht Titel und zwei Titelgruppen nicht mehr vorhanden sind. Zugleich sind aber im Zeitraum zwischen 2020 und 2023 acht Titel und eine Titelgruppe neu hinzugekommen. Eine grundsätzliche Reduzierung der in der Prüfung festgestellten Titelvielfalt ist nicht festzustellen. Allerdings zeigt die Entwicklung, dass ein Verzicht auf bestimmte Titel oder Titelgruppen durchaus möglich ist. Entsprechend bleibt das MKW bei der Haushaltsaufstellung – und in der Folge der Haushaltsgesetzgeber bei der Verabschiedung des Haushalts – aufgerufen, die Notwendigkeit von Titeln oder Titelgruppen, insbesondere bei deren Neueinführung, kritisch zu überprüfen.

Für den Zukunftsfonds ist nach Auffassung des LRH eine klare und eindeutige Zweckbestimmung erforderlich, wenn dieser Titel weiter bestehen bleiben soll. Dies folgt neben dem Grundsatz der Haushaltsklarheit auch aus dem Grundsatz der sachlichen Spezialität. Das Vorhalten eines allgemeinen „Reservetitels“ für kurzfristige und dringende Förderbedarfe ist nach Auffassung des LRH nicht zulässig.

## 17.5 Bewertungsrichtlinie vereinfachen

Zur Vereinheitlichung der Jahresabschlüsse der Hochschulen hat das MKW die Bewertungsrichtlinie erlassen. Sie soll die Grundlage für eine einheitliche Bewertung und einen einheitlichen Ausweis von Vermögensgegenständen und Schulden der Hochschulen in deren Bilanzen bilden. Die Zuordnung der unterschiedlichen Landesmittel in der Ergebnisrechnung nach den Vorgaben der Bewertungsrichtlinie stieß bei den Universitäten auf verschiedene Schwierigkeiten. Denn die Landesmittel mussten aufgeschlüsselt werden in die Bereiche „Grundfinanzierung“, „Programm-/Projektfinanzierung“, „Gesetzliche Leistungen“ und „Beihilfen“. Weiter mussten die Landesmittel gegenüber öffentlichen Drittmitteln abgegrenzt werden. Dies warf Schwierigkeiten auf, wenn das Land diese Mittel, z. B. Mittel des Bundes, auszahlte. Insgesamt ordneten die sechs Universitäten Landesmittel i. H. v. 32 Mio. € falsch zu. Der LRH regte daher an, die Bewertungsrichtlinie an verschiedenen Stellen zu vereinfachen.

Das MKW hat erklärt, die Hinweise des LRH zur zutreffenden Ausweisung von Drittmitteln, die vom Land ausgezahlt werden, bei der nächsten Überarbeitung der Bewertungsrichtlinie berücksichtigen zu wollen. Die Abgrenzung der verschiedenen Drittmittel ergebe sich aus der Drittmitteldefinition des Statistischen Bundesamtes zur Hochschulfinanzstatistik.

Der LRH hat begrüßt, dass das MKW seinen Hinweis aufnehmen will. Zu der Drittmitteldefinition des Statistischen Bundesamtes hat der LRH darauf hingewiesen, dass sich aus der Bewertungsrichtlinie nach seinem Verständnis, aber auch nach dem Verständnis der geprüften Hochschulen, bislang nicht ergibt, dass diese Definition durchgängig maßgeblich ist. Er hat angeregt, die Bewertungsrichtlinie auch insoweit eindeutiger zu formulieren.

## 17.6 Vollständige Kenntnis über die Mittelvergabe sicherstellen

Das MKW erstellte für den LRH Übersichten über die an die Universitäten vergebenen Fördermittel. Die Angaben, die das Haushaltsreferat dem LRH zur Verfügung stellte, entsprachen nicht für alle Haushaltstitel den tatsächlichen Gegebenheiten. Die untersuchten Universitäten erhielten insbesondere für die Forschungsförderung in den Jahren 2019 und 2020 mehr als dreimal so viele Mittel wie vom Haushaltsreferat angegeben. Bezogen auf alle Universitäten war die tatsächliche Forschungsförderung des MKW um 87 % und damit um 22,3 Mio. € höher als angegeben.

In den Angaben zur Forschungsförderung berücksichtigte das MKW vor allem die genutzten Selbstbewirtschaftungsmittel nicht durchgängig. Selbstbewirtschaftungsmittel bezeichnen zugewiesene, nicht verbrauchte Mittel, die das MKW ansparen und in den Folgejahren verwenden kann. Daneben ergaben sich Abweichungen augenscheinlich auch im Hinblick auf solche Mittel, deren Auszahlung das MKW nicht unmittelbar veranlasste, sondern die von beauftragten Bewilligungsbehörden bewilligt und ausgezahlt wurden. Der LRH hielt es für erforderlich, dass alle mit der Finanzierung der Hochschulen befassten Stellen im MKW Kenntnis von den tatsächlich an die Hochschulen geleisteten Zahlungen haben.

Das MKW hat eingeräumt, dass es unterschiedliche Aussagen der Fachreferate einerseits und des Haushaltsreferats andererseits zur Mittelverausgabung an die Hochschulen gegeben habe. Differenzen seien insbesondere im Bereich der

Mittelanweisung durch externe Stellen, also durch Projektträger oder die Bezirksregierungen, aufgetreten. Differenzen bei den Selbstbewirtschaftungsmitteln resultierten aus unterschiedlichen Auslegungen der Prüfung. Gleichwohl lägen diese Informationen in der Buchhaltungssoftware des MKW vor.

Das MKW hat ferner darauf hingewiesen, dass Mittelauszahlungen, die nicht vom MKW selbst, sondern von externen Stellen wie Bezirksregierungen oder Projektträgern als beauftragte Fördermittelgeber veranlasst werden, für das MKW nicht einsehbar seien. Hierfür seien individuelle Abfragen bei den externen Stellen notwendig. Um künftig die Sicht auf die im Forschungsbereich vergebenen und ausgezahlten Mittel „MKW-intern“ zu vereinheitlichen, sei die flächendeckende Einführung einer Softwarelösung geplant, die bisherige Lücken im Controlling der Fördermittel schließen solle.

Der LRH hat die Erklärungen für die unterschiedlichen Angaben zur Kenntnis genommen. Im Hinblick auf die Zahlungen, die von Projektträgern oder anderen ausführenden Stellen übernommen werden, hat der LRH ausgeführt, dass es nicht ausreichend ist, wenn das MKW aktuell nur über individuelle Abfragen bei den externen Stellen Kenntnisse erlangen kann. Vollumfassende Informationen über den Mittelabfluss müssen auch im Falle der Bewirtschaftung durch externe Stellen wie Bezirksregierungen und Projektträger jederzeit gewährleistet sein. Zu der vom MKW angesprochenen Planung zur Einführung einer Softwarelösung hat der LRH um Klärung gebeten, ob in diese Softwarelösung auch die externen Stellen eingebunden werden sollen. Als Übergangslösung wäre überdies zumindest die Einrichtung von Berichtspflichten für die externen Stellen in regelmäßigen Abständen sinnvoll. Zum Stand der Planung oder Einführung hat der LRH um weitergehende Information gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## 18 Förderung eines Forschungsverbunds – unklare Vorgaben des Ministeriums und zweckwidrige Verwendung der Mittel



*Das Land förderte einen Forschungsverbund als gemeinsames Projekt einer Universität und einer Fachhochschule mit insgesamt rund 1,8 Millionen €. Bei der Bewilligung der Mittel für die erste Projektphase traf das Ministerium für Kultur und Wissenschaft gegenüber den Hochschulen keine ausreichenden Regelungen insbesondere zur Verwendung der Mittel.*

*Mit den Bewilligungen ging das Ministerium zudem über die im maßgeblichen Förderprogramm bestimmte maximale Förderhöhe hinaus. Zudem berücksichtigte es den von der beteiligten Universität selbst angesetzten Eigenanteil im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht vollständig.*

*Bei der Abwicklung des Projekts prüfte das Ministerium auch nicht näher, in welchem Umfang die abgerechneten Mitarbeitenden in dem Projekt tatsächlich für den Forschungsverbund tätig waren. Tatsächlich hatten verschiedene Mitarbeitende parallel auch andere Aufgaben und Forschungstätigkeiten für die Hochschulen wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat demgegenüber ausgeführt, dass die Bewilligung für die erste Projektphase eine Zuweisung gewesen sei und daher keine zuwendungsrechtlichen Regelungen zur Mittelverwendung getroffen worden seien. Die maximale Förderhöhe sei eingehalten worden und die Hochschulen hätten Eigenanteile erbracht. Die Prüfung der tatsächlichen Mittelverwendung sei aufgenommen worden.*

### 18.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) förderte den aus einer Universität und einer Fachhochschule bestehenden Forschungsverbund in der Zeit vom 01.12.2012 bis zum 31.12.2015 mit rd. 1,55 Mio. €. Dieser Betrag verteilte sich etwa hälftig auf die beiden Hochschulen. Für 2016 gewährte das MKW den Hochschulen weitere Mittel von insgesamt rd. 292.000 €.

Diese Förderungen des Forschungsverbunds beruhten auf dem Förderprogramm „NRW.Forschungskooperationen U & FH“. Ziel dieses Programms war es, das „hochschultypenübergreifende Forschungspotenzial des Landes zu heben, die resultierende Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und möglichst nachhaltig zu etablieren“. Gefördert werden sollten Forschungsverbünde von Universitäten und Fachhochschulen im Land. Besonders qualifizierten Absolventinnen und Absolventen beider Hochschultypen sollte im Rahmen dieser Forschungskooperationen die Möglichkeit geboten werden zu promovieren.

Das MKW finanzierte die Förderungen für 2012 bis 2015 aus dem „Fonds zur Erneuerung der wissenschaftlichen Infrastruktur (Strukturfonds)“. Die Finanzierung für 2016 erfolgte aus anderen Haushaltsstellen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat diese Förderungen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Detmold geprüft und seine Feststellungen mit Prüfungsmitteln vom 01.02.2023 dem MKW übermittelt. Das MKW hat hierzu mit Schreiben vom 28.04.2023 Stellung genommen. Hierauf hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 11.05.2023 erwidert.

## 18.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat festgestellt, dass das Ministerium sowohl bei den Bewilligungen als auch im Rahmen der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Förderverfahren die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet hatte. Das Ministerium hatte bei der Mittelvergabe die Regelungen insbesondere zur Mittelverwendung gegenüber den Hochschulen nicht präzise genug gefasst. Weiter hatte es z. T. die Vorgaben des Förderprogramms nicht eingehalten. Bei den Verwendungsnachweisprüfungen hatte es den von der Universität in ihrem Antrag angegebenen Eigenanteil nicht vollständig berücksichtigt. Darüber hinaus hatten die betroffenen Hochschulen nach den bisherigen Erkenntnissen des LRH die bewilligten Fördermittel, insbesondere für Personalausgaben der im Forschungsverbund eingesetzten Mitarbeitenden, in Einzelfällen nicht zweckentsprechend eingesetzt.

Im Einzelnen:

### 18.2.1 Haushaltsrechtliche Verstöße des Ministeriums

Die Mittel für den Strukturfonds wurden im Haushaltsplan in Kapitel 06 101 Titelgruppe 81 bereitgestellt. Nach dem Vermerk zu dieser Titelgruppe im Haushaltsplan werden die entsprechenden Mittel den Universitäten und Fachhochschulen „analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG bereitgestellt“. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) stellt das Land die (allgemeinen) Mittel zur Durchführung der Aufgaben der Hochschulen in Form von Zuschüssen für den laufenden Betrieb und für Investitionen bereit. Diese Zuschüsse fallen nach § 5 Abs. 3 Satz 1 HG mit ihrer Zuweisung in das Vermögen der Hochschule. Zudem werden diese Zuschüsse den Hochschulen zur eigenständigen Bewirtschaftung zugewiesen (§ 5 Abs. 3 Satz 3 HG).

Nach Auffassung des LRH waren die Bewilligungsschreiben des Ministeriums aus 2012 an die betroffenen Hochschulen für den Zeitraum bis Ende 2015 gleichwohl als Zuwendungen im Sinne der §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) zu qualifizieren. Für die aus anderen Mitteln finanzierte Förderung für 2016 ergab sich das ausdrücklich aus dem Wortlaut der entsprechenden Bescheide aus 2015. Für die Mittelbewilligungen aus 2012 galt aber nichts anderes, da sie verschiedene für eine Zuwendung typische Regelungen enthielten. Dies betraf schon die Mittelvergabe als Hauptregelungsgegenstand, da in den Bescheiden insoweit ausdrücklich von einer Bewilligung die Rede war. Darüber hinaus regelten die Bescheide ausdrücklich – ebenfalls zuwendungstypisch – den Bewilligungs- und den Durchführungszeitraum.

Die Mittelvergabe stellte zudem auch materiell eine Zuwendung dar. Nach der Legaldefinition in § 23 LHO sind Zuwendungen „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur

Erfüllung bestimmter Zwecke“. Die Bewilligungen erfolgten an die betroffenen Hochschulen. Diese sind als vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 2 Abs. 1 HG) Stellen außerhalb der Landesverwaltung im Sinne des § 23 LHO. Darüber hinaus erhielten diese Hochschulen die Mittel zu dem spezifischen Zweck, sie für den Forschungsverbund einzusetzen.

Zudem indizierte aus Sicht des LRH auch die vom Ministerium verwendete Begrifflichkeit im zugrunde liegenden Förderprogramm, dass es sich hierbei um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO handeln sollte. Der dort verwandte Begriff der „zuwendungsfähigen Ausgaben“ ist eindeutig.

Die Rechtsfolgen der im Haushaltsvermerk festgelegten analogen Anwendung von § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG waren nicht geregelt und damit unklar. Deshalb sah der LRH – unabhängig von der grundsätzlichen Problematik dieser Regelung (vgl. Beitrag 17) – davon ab, die Ausgestaltung der Bescheide als Zuwendungsbescheide grundsätzlich zu beanstanden. Er bemängelte aber, dass das Ministerium die Bescheide als Zuwendungsbescheide erlassen hat, ohne – wie von den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO gefordert – die Allgemeinen Nebenbestimmungen zur Projektförderung zu deren Bestandteil zu machen. Damit fehlten gegenüber den Hochschulen hinreichend präzise Regelungen insbesondere zur Verwendung der bewilligten Mittel.

Des Weiteren hielt das Ministerium im Hinblick auf die Höhe der Förderung die Vorgaben des Förderprogramms nicht ein. Danach sollten die geförderten Vorhaben bis 2015 mit jährlich bis zu 500.000 € unterstützt werden können. Nach dem Verständnis des LRH sollte dieser Betrag allerdings nur für volle Jahre angesetzt werden. Tatsächlich förderte das Ministerium den Forschungsverbund jedoch schon bis Ende 2015 mit rd. 1.551.000 €. Hinzu kam die weitere Förderung i. H. v. rd. 292.000 € für 2016. Dabei ist es für das Förderprogramm unerheblich, dass der zuletzt genannte Betrag aus einem anderen Haushaltstitel stammte.

Auch bei der Prüfung des Verwendungsnachweises der Universität verstieß das Ministerium gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO und beachtete überdies den Gedanken der Subsidiarität von Förderungen des Landes nach § 23 LHO nicht. Die Universität setzte im Finanzierungsplan zum Förderantrag einen Eigenanteil von insgesamt 48.750 € an. Das Ministerium legte daraufhin im folgenden Bescheid an die Universität zur ersten Förderperiode fest, dass die Mittelverwendung auf Grundlage dieses Finanzierungsplans erfolgen sollte. Entgegen dieser Vorgabe berücksichtigte das Ministerium jedoch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise für die Gesamtlaufzeit der Förderung (12/2012 bis 12/2016) lediglich einen Eigenanteil der Universität von rd. 24.560 €.

### 18.2.2 Zweckwidrige Verwendung der bewilligten Mittel bei Personalausgaben

Um die zweckentsprechende Verwendung der bewilligten Mittel bei Personalausgaben beurteilen zu können, hat der LRH bei den Hochschulen die Personalakten der im Forschungsverbund eingesetzten Mitarbeitenden und Unterlagen zu parallel durchgeführten Projekten der Hochschulen eingesehen. Darüber hinaus hat er Dienstreisen und insbesondere deren Zweck überprüft, die die Mitarbeitenden während ihrer zuwendungsrechtlichen Zuordnung zum Forschungsverbund



durchgeführt haben. Hierbei hat der LRH festgestellt, dass über 20 Mitarbeitende in dem Projekt – trotz vollständiger Zuordnung zum Forschungsverbund – weitere Aufgaben und Tätigkeiten, beispielsweise für andere Projekte der Hochschulen, parallel wahrgenommen hatten.

Der LRH hat vor diesem Hintergrund kritisch bemerkt, dass die bewilligten Mittel nur zur Erfüllung des im jeweiligen Bescheid bestimmten Zwecks und damit für den Forschungsverbund verwendet werden durften. Eine Anerkennung der Personalausgaben hätte daher nicht in vollständiger Höhe erfolgen dürfen, sondern die Personalausgaben hätten (zumindest anteilig) jeweils im Umfang der weiteren parallelen Aufgaben und Tätigkeiten gekürzt werden müssen.

### 18.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW hat zur Rechtsnatur der Bewilligungsschreiben aus 2012 ausgeführt, dass diese nicht mit den Bescheiden aus 2015 vergleichbar seien, da sie aufgrund der unterschiedlichen Mittelprovenienz auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen basierten. Die Hochschulwirtschaftsführungsverordnung und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften regelten, dass auf die nicht in den Hochschulkapiteln veranschlagten Mittel aus dem Landeshaushalt – wie hier – das Zuwendungsrecht nach §§ 23, 44 LHO und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften (nur) Anwendung finde, soweit das Haushaltsgesetz keine anderweitige Regelung treffe. In den Haushaltsvermerken zu Kapitel 06 101 Titelgruppe 81 sei indes eine spezielle haushaltsgesetzliche Regelung ausgebracht. Im Ergebnis finde damit das Zuwendungsrecht keine Anwendung. Die Bereitstellung der Mittel aus dem Strukturfonds sei rechtskonform als Zuweisung analog § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG erfolgt. Allein die Ausgestaltung der Zuweisungsschreiben mit zuwendungstypischen Regelungen und die Verwendung einzelner Begrifflichkeiten aus den §§ 23, 44 LHO sei nicht entscheidend für den Rechtscharakter der Schreiben.

Zu der Frage der Förderhöhe würden die Feststellungen des LRH auf der falschen Lesart des Förderprogramms sowie des Antragsprüfvermerks beruhen. Aus dem Antragsprüfvermerk gehe hervor, dass die Projekte jährlich mit bis zu 500.000 € unterstützt werden sollten und die maximale Gesamtfördersumme je Projekt 1,5 Mio. € „zzgl. Ausgaben für 2012“ betragen sollte. Dass die Gesamtfördersumme einschließlich der Ausgaben für 2012 zu sehen sei, werde bei der Bewertung durch den LRH nicht berücksichtigt. Der LRH gehe also von einer unzutreffenden Begrenzung der Gesamtfördersumme aus. Die Finanzierung der Projektverlängerung für 2016 sei vor dem Hintergrund erfolgt, dass den Promovenden der Abschluss ihrer Promotion ermöglicht werden sollte. Im September 2015 hätten zusätzliche Mittel anderer Provenienz bereitgestanden, die ergänzende Bewilligungen ermöglicht hätten. Bereits bei der jeweiligen Antragsprüfung und den daraufhin erlassenen Bescheiden habe das MKW die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO beachtet.

Bezugnehmend auf seine Argumentation zur Rechtsnatur der Bewilligungen im Jahr 2012 hat das MKW zudem nochmals auf den Haushaltsvermerk zum Strukturfonds (Bereitstellung der Mittel analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 HG) hingewiesen. Die haushaltsrechtliche Behandlung dieser Zuschüsse richte sich ausschließlich nach dem HG und den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften. Auch das Subsidiaritätsprinzip sei somit nicht verletzt worden.



Darüber hinaus lasse sich anhand des Verhältnisses zwischen der Gesamtzuweisungssumme (rd. 1,55 Mio. €) und den veranschlagten Gesamtkosten des Projektes (rd. 1,7 Mio. €) erkennen, dass die Hochschulen Eigenanteile hätten einbringen müssen. Dies lasse sich auch aus dem Hinweis in den Zuweisungsschreiben entnehmen, dass die Bewilligung voraussetze, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens während der Laufzeit einschließlich der zusätzlichen Eigenmittel gesichert bleibe.

Zu der Frage der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel im Hinblick auf parallel wahrgenommene Aufgaben und Tätigkeiten von Mitarbeitenden der Hochschulen sei die Prüfung ebenfalls aufgenommen worden, erfordere jedoch aufgrund der Vielzahl an Beanstandungen eine vertiefte Befassung und Prüfung.

#### 18.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH ist der Einschätzung des MKW zur Rechtsnatur der Mittelgewährungen aus 2012 entgegengetreten. Er hat darauf verwiesen, dass für die Rechtsbeziehung zwischen Mittelgeber/-in und Mittelempfänger/-in ihre rechtliche Ausgestaltung im Einzelfall maßgeblich ist. Unter Verweis auf seine Prüfungsmitteilungen hat der LRH nochmals auf die verschiedenen, für eine Zuwendung typischen Regelungen und Begrifflichkeiten in den Bescheiden aus 2012 („Projektförderung“, „Bewilligung“, „Bewilligungs- und Durchführungszeitraum“) sowie im Förderprogramm verwiesen. Ergänzend hat er angemerkt, dass im Förderprogramm ausdrücklich ausgeführt wurde, dass die Auszahlung der Fördermittel „gemäß Landeshaushaltsordnung“ erfolgt und nicht etwa analog dem HG.

Im Hinblick auf die Tatbestandsmerkmale des § 23 LHO hat der LRH in Ergänzung zu den Ausführungen in den Prüfungsmitteilungen darauf hingewiesen, dass auch die Bewilligung der weiteren Fördermittel für das verlängerte Projekt durch die Zuwendungsbescheide aus 2015 dafür spricht, dass diese erfüllt sind. Weder hinsichtlich der Empfängerinnen noch hinsichtlich der Zweckbestimmung des Projekts haben sich insoweit Änderungen zwischen der Sachlage 2012 und der Lage 2015 ergeben.

Darüber hinaus hat der LRH darauf verwiesen, dass selbst auf der Grundlage der Rechtsauffassung des MKW zu beanstanden ist, dass die Bescheide aus 2012 nicht klar genug gefasst bzw. ausgestaltet sind. Wäre eine Zuweisung gewollt gewesen, hätte zur Vermeidung von Missverständnissen auf die zuwendungsrechtlichen Regelungen und Begrifflichkeiten verzichtet werden sollen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Mittel offenkundig – und insoweit abweichend von § 5 HG – nur für einen konkreten Zweck verwandt werden sollten. Detaillierte Regelungen zur zweckentsprechenden Verwendung fehlten jedoch. Entsprechend war für die Hochschulen nicht eindeutig und vollständig festgelegt, welche rechtlichen Vorgaben sie bei der Durchführung und Abwicklung des geförderten Projekts zu beachten hatten. Im Übrigen würde die Rechtsauffassung des MKW dazu führen, dass das Projekt deutlich unterschiedlichen Finanzierungsregelungen in dem Zeitraum 2012 bis 2015 einerseits und 2016 andererseits unterliegen würde, obwohl es sich um ein einheitliches Projekt handelte.

Im Hinblick auf die Höhe der Förderung hat der LRH angemerkt, dass es im Förderprogramm keine klare Regelung dazu gab, wonach die maximale Förderung 1,5 Mio. € „zzgl. Ausgaben für das Jahr 2012“ betrage. Insoweit setzte sich hier der Mangel der unzureichenden Festlegung des Bewilligungs- und Durchführungszeitraums fort. Auch in dem Prüfvermerk des Ministeriums zu den Sachberichten der Hochschulen für 2015 wurde der Gesamtumfang der zulässigen Förderung ausdrücklich mit 1,5 Mio. € bezeichnet. Im Übrigen wurde selbst bei Einbeziehung einer anteiligen Förderung für 2012 der Höchstbetrag überschritten. Zudem führte die Projektverlängerung für 2016 zu einer abermaligen Überschreitung der im Förderprogramm vorgegebenen maximalen Förderdauer und Förderhöhe.

Zu der Frage der Eigenmittel der Universität hat der LRH begrüßt, dass auch das MKW die Bereitstellung von Eigenmitteln der Hochschulen für erforderlich hält. Er hat aber nochmals darauf hingewiesen, dass der von der Universität in ihrem Antrag selbst angegebene Eigenanteil nicht in voller Höhe bei der Verwendungsnachweisprüfung 2018 berücksichtigt wurde.

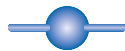
Der LRH hat das MKW zu diesen Punkten nochmals um Stellungnahme gebeten. Im Übrigen hat er das MKW gebeten, ihm das Ergebnis der dortigen Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Mittel im Hinblick auf parallel wahrgenommene Aufgaben und Tätigkeiten von Mitarbeitenden der Hochschulen mitzuteilen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 19 Leitungspersonal der Studierendenwerke – unklare Regelungen und teilweise zu hohe Vergütungen



*In mehreren Fällen erhielten Geschäftsführungen von Studierendenwerken rückwirkend Vergütungserhöhungen, denen das Ministerium zugestimmt hatte. Dies hielt der Landesrechnungshof unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für bedenklich. Zudem befürwortete er eine für alle Geschäftsführungen vergleichbare Handhabung. Ferner regte er eine Anpassung des Erlasses zur Geschäftsführungsvergütung an. Denn die Kriterien für die Gewährung einer leistungsabhängigen Zulage sind nicht einheitlich geregelt und der derzeitige Erlass eröffnet Interpretationsspielräume hinsichtlich weiterer Vergütungsbestandteile.*

*Bezüglich des übrigen Leitungspersonals der Studierendenwerke kritisierte der Landesrechnungshof zu hohe Eingruppierungen und die Gewährung von über- und außertariflichen Leistungen.*

*Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei geboten, für vergleichbare Dienstverhältnisse der Geschäftsführungen zu sorgen. Gleichwohl obliege die konkrete vertragliche Gestaltung der Autonomie der Vertragspartner Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Im Zuge einer Aktualisierung des Erlasses zur Geschäftsführungsvergütung werde das Ministerium die Anregungen des Landesrechnungshofs aufgreifen. Hinsichtlich des übrigen Leitungspersonals teile es die Einschätzung, dass die Vergütung nicht rechtskonform geregelt sei.*

### 19.1 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg und Köln war die Vergütung der Geschäftsführungen und des übrigen Leitungspersonals der zwölf Studierendenwerke (StW).

Als Leitungspersonal wurden Mitglieder der Geschäftsführung, leitende Angestellte, die nachgeordnete Leitungsebene und alle weiteren Bediensteten ab der Entgeltgruppe (EG) 13<sup>208</sup> unabhängig von ihrer Funktion betrachtet. Neben der Grundvergütung erstreckte sich die Untersuchung auch auf alle sonstigen Vergütungsbestandteile, wie z. B. über- und außertarifliche Leistungen, Sachbezüge und erfolgsorientierte Gratifikationen sowie auf Einkünfte aus Nebentätigkeiten.

Die RPÄ haben ihre Feststellungen in Prüfungsmitteilungen den StW mitgeteilt. Die Ergebnisse der Prüfung hat der Landesrechnungshof (LRH) mit Entscheidung vom 04.10.2022 an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) herangetragen. Die Stellungnahme des MKW datiert vom 11.03.2023. Hierauf hat der LRH am 15.05.2023 erwidert.

208 Laut dem Tarifvertrag öffentlicher Dienst im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände 2022 lag die monatliche Vergütung in der EG 13 im Bereich 4.187 € - 6.090 €, abhängig von Erfahrung und Beschäftigungsdauer.

## 19.2 Vergütung der Geschäftsführung

Die Einstellung der Geschäftsführungen der StW erfolgt in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis, das i. d. R. zu befristen ist. Die Mitglieder der Geschäftsführung werden vom MKW bestellt und abberufen. Ihre Einstellung und Entlassung sowie die Regelung ihres Dienstverhältnisses durch den Verwaltungsrat bedürfen der Einwilligung des Ministeriums.<sup>209</sup>

In Erlassen hat das MKW ergänzende und beschränkende Regelungen zur Vergütung der Geschäftsführungen getroffen. Die für die Prüfung zunächst maßgebliche Erlassregelung aus 2012 resultierte aus einem gutachterlich erarbeiteten Vergütungsvorschlag einer Personal- und Organisationsberatung. Mit Einteilung der zwölf StW in Cluster von kleinen, mittleren und großen StW erfolgte eine Zuordnung zu drei Vergütungsfenstern. Die Gehälter der Geschäftsführungen sollten danach zwischen 91.000 € und 116.000 € liegen und neben der Grundvergütung alle weiteren Vergütungsbestandteile beinhalten, wie erfolgsabhängige Leistungszulagen, Beiträge zu zusätzlichen Altersversorgungen, Dienstwagen zur privaten Nutzung und auch Geschäftsführungsvergütungen in Tochterunternehmen. Zum 01.01.2016 nahm das MKW einige Änderungen des Erlasses vor. So wurden u. a. die Vergütungsfenster um die zwischenzeitlichen für die StW maßgeblichen Tarifsteigerungen erhöht. Nach dem Erlass sollten weiterhin in den Vergütungsfenstern alle Vergütungsbestandteile enthalten sein, so z. B. eine erfolgsabhängige Vergütung von mindestens 10 %.

Aufgrund der Klage eines StW gegen das Ministerium im Hinblick auf die versagte Zustimmung zu einer Vergütungserhöhung für seine Geschäftsführung erging 2017 ein verwaltungsgerichtliches Urteil<sup>210</sup>. Nach Auffassung des Gerichts wies das der Erlassregelung zugrunde liegende Gutachten Mängel auf. Dadurch sei die vom MKW auf dieser Grundlage getroffene Ermessensentscheidung fehlerhaft gewesen. Infolgedessen war das Ministerium angehalten, neue Regelungen festzulegen.

Aufgrund der erwarteten bzw. ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung vereinbarten die Verwaltungsräte einiger StW mit ihren Geschäftsführungen rückwirkende Vergütungserhöhungen. Das MKW stimmte diesen Anpassungsklauseln zu.

Auf der Basis eines neuen Gutachtens in Form einer Marktanalyse gab das Ministerium mit Erlass vom 31.03.2021 neue Orientierungswerte für die jährliche Bruttogrundvergütung der Geschäftsführungen großer, mittlerer bzw. kleiner StW bekannt. Diese sollten bei Vertragsverhandlungen für die Vergütung der Geschäftsführung als Ausgangspunkt dienen. Ferner wurde zu den weiteren Variablen der Vergütung festgelegt, dass darüber hinaus eine leistungsabhängige Prämie von maximal 10 % der jährlichen Bruttogrundvergütung sowie eine jährliche Anpassung gemäß der für die StW maßgeblichen tariflichen Entwicklung erfolgen kann. Die neuen, nunmehr zwischen 116.000 € und 137.000 € liegenden Orientierungswerte stellten den Regelfall eines angemessenen Geschäftsführungsgehalts dar. Davon ausgehend mussten die besonderen Umstände des Einzelfalls Berücksichtigung finden. Eine Abweichung von den Orientierungswerten bedurfte einer entsprechenden Begründung.

209 Siehe § 8 Abs. 1 Gesetz über die Studierendenwerke im Land Nordrhein-Westfalen (Studierendenwerksgesetz – StWG).

210 Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 22.08.2017 – 15 K 432/15 –, juris, Rn. 53 - 63 und 73.

Der Erlass regelte ferner, dass die – in der Zwischenzeit geschlossenen – Anpassungsklauseln entsprechend anzuwenden sind. Ohne Anpassungsklausel konnte eine Anpassung zum Zeitpunkt der Verkündung des Erlasses erfolgen.

## 19.2.1 Anpassungsklauseln

### 19.2.1.1 Feststellungen

Die mit den Geschäftsführungen vereinbarten Anpassungsklauseln waren unterschiedlich ausgestaltet. Fragen warfen insbesondere Anpassungsklauseln auf, die zu rückwirkenden Vergütungserhöhungen führten.

Zum einen begegneten die Anpassungsklauseln – und die damit einhergehenden erheblichen Nachvergütungen von bis zu rd. 246.000 € brutto als Summe für mehrere Jahre – vor dem Hintergrund der von den StW zu beachtenden kaufmännischen Grundsätze sowie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit<sup>211</sup> Bedenken. Die rückwirkende Anpassung der Dienstverträge der Geschäftsführungen zum Nachteil des jeweiligen StW war nach Ansicht des LRH – unabhängig von der Zustimmung des Ministeriums – mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar.

Zum anderen stimmte das Ministerium Vereinbarungen von rückwirkenden Anpassungsklauseln in unterschiedlicher Ausgestaltung zu. Dies erschien bedenklich im Hinblick auf die mit dem Einwilligungsvorbehalt des Ministeriums verbundene Zielsetzung. Denn dieser dient der Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der getroffenen Vereinbarung unter Berücksichtigung übergeordneter Gesichtspunkte zur Sicherung der Vergleichbarkeit der Dienstverhältnisse der Geschäftsführungen der StW.

### 19.2.1.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme erläutert, es sei geboten, für vergleichbare Dienstverhältnisse zu sorgen. Gleichwohl obliege die konkrete vertragliche Gestaltung der Autonomie der StW durch die Vertragspartner Verwaltungsrat und Geschäftsführung. Das Gebot der Vergleichbarkeit würde aus Sicht des Ministeriums überstrapaziert, wenn eine zusätzliche Vereinbarung wie die Umsetzung eines möglichen neuen Vergütungserlasses zur Pflicht gemacht oder die Zustimmung zu einer vor Ort gefundenen Lösung verweigert würde, weil an anderer Stelle eine für die Geschäftsführung günstigere Vereinbarung gefunden wurde.

### 19.2.1.3 Erwiderung des Landesrechnungshofs

Zutreffend ist, dass die konkrete vertragliche Ausgestaltung der Geschäftsführung und dem Verwaltungsrat obliegt und insofern den StW ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Dieser hat jedoch Grenzen. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Dienstverhältnisse der Geschäftsführungen die Befugnisse des Ministeriums über die reine Rechtsaufsicht hinausgehen. Es kann bzw. muss die getroffenen Vereinbarungen unter Berücksichtigung

---

211 Siehe § 11 Abs. 1 Sätze 1 und 2 StWG.

übergeordneter Gesichtspunkte überprüfen. Der Einwilligungsvorbehalt hat die Funktion, zum einen die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der getroffenen Vereinbarung der Dienstverhältnisse zu wahren und zum anderen die Beachtung kaufmännischer Grundsätze sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu überwachen. Die dem Ministerium eingeräumte Befugnis, bei seiner Entscheidung auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte geltend zu machen, ist gerade wegen der gewachsenen Flexibilität vonnöten, um unter Berücksichtigung unterschiedlicher Risikofaktoren und verschiedener denkbarer Vertragsgestaltungen nach wie vor angemessene und vergleichbare dienstvertragliche Lösungen sicherzustellen.<sup>212</sup>

Für das Ministerium besteht daher nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Verpflichtung einzugreifen, um die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der getroffenen Vereinbarungen der Dienstverhältnisse zu gewährleisten.

## 19.2.2 Kriterien der leistungsorientierten Zulage

### 19.2.2.1 Feststellungen

Die leistungsorientierte Vergütung der Geschäftsführungen der StW richtete sich nach den jeweiligen Dienstverträgen und den hierzu ergangenen Erlassen.

In den Dienstverträgen waren unterschiedliche Kriterien für den Bezug einer leistungsorientierten Zulage vorgesehen. Der Erlass vom 31.03.2021 enthielt keine Angaben dazu, auf welcher Grundlage die leistungsorientierte Vergütung bemessen werden soll.

Der LRH bemängelte, dass die Kriterien nicht einheitlich geregelt waren. Die bisher zugrunde gelegten Kriterien betrachtete er als Basis für eine leistungsabhängige Vergütung als nicht ausreichend. Er hielt insofern jährliche Zielvereinbarungen mit quantifizierbaren Zielen, die über die originären Geschäftsführungsaufgaben hinausgehen, für erforderlich. Als Grundlage für ein einheitliches und sparsames Handeln erschien es zielführend, die Anforderungen an Kriterien für die Gewährung einer leistungsabhängigen Zulage in den Erlass zu der Vergütung der Geschäftsführungen aufzunehmen.

### 19.2.2.2 Stellungnahme des Ministeriums

Dem Ministerium erschien die Einschätzung des LRH nachvollziehbar. Bezüglich der Zielvereinbarungen für die leistungsabhängigen Vergütungen sollte den Vertragspartnern größtmögliche Freiheit bei der Vereinbarung spezifischer Leistungsziele eingeräumt werden. Das Ministerium beabsichtige, die Entwicklung kritisch zu begleiten und im Zuge einer Aktualisierung des Erlasses die Anregung des LRH aufzugreifen.

212 Siehe Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 22.04.1999 – 8 A 620/98 –, juris, Rn. 89.



### 19.2.2.3 Erwidern des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die Stellungnahme des Ministeriums positiv zur Kenntnis genommen. Er hat gebeten, mitzuteilen, wann eine Aktualisierung des Erlasses angedacht ist und welche Anregungen des LRH bei der Aktualisierung des Erlasses aufgegriffen werden bzw. werden sollen.

## 19.2.3 Anpassungsbedarf des Erlasses 2021

### 19.2.3.1 Feststellungen

In den Erlassen zur Geschäftsführungsvergütung aus 2012 und 2016 war geregelt, dass die Beträge der Vergütungsfenster alle weiteren Vergütungsbestandteile beinhalten. Variable Vergütungsbestandteile wie eine Leistungszulage oder ein Dienstwagen zur privaten Nutzung konnten somit nur unter Absenkung der Grundvergütung gewährt werden. Der Erlass vom 31.03.2021 bestimmte, dass über die Orientierungswerte hinaus eine leistungsabhängige Prämie von maximal 10 % der jährlichen Bruttogrundvergütung gewährt werden kann (vgl. 19.2). Weitere Vergütungsbestandteile finden in dem neuen Erlass keine Erwähnung.

Die RPÄ stellten Unterschiede bei der Gewährung weiterer Vergütungsbestandteile fest, z. B. bezogen auf die leistungsabhängige Prämie und die Gewährung zusätzlicher Leistungen von Tochtergesellschaften (in einem Fall ein Dienstwagen zur dienstlichen und privaten Nutzung).

Der LRH beanstandete, dass der Erlass zur Vergütung der Geschäftsführung der StW aus dem Jahr 2021 hinsichtlich der weiteren Vergütungsbestandteile Interpretationsspielraum eröffnet. Er soll den Verwaltungsräten als Anhaltspunkt für zukünftige Vertragsverhandlungen dienen und gleichzeitig eine Vergleichbarkeit zwischen den StW ermöglichen. Angesichts in der Praxis unterschiedlicher Regelungen bei vergleichbaren Sachverhalten hielt der LRH eine eindeutige Formulierung – wie in den früheren Erlassen – für geboten, wonach alle Vergütungsbestandteile im Vergütungsrahmen enthalten sind.

### 19.2.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat u. a. ausgeführt, dass es im Zuge der Erteilung der Einwilligung zu den konkreten Dienstverträgen sicherstelle, dass die Vergütung abschließend geregelt wird. Mithin wäre eine Ergänzung dem Grunde nach nicht erforderlich. Nichtsdestotrotz werde es im Zuge einer Aktualisierung des Erlasses die Anregungen des LRH aufgreifen und der getroffenen Feststellung nachgehen.

### 19.2.3.3 Erwidern des Landesrechnungshofs

Der LRH hat auch hier begrüßt, dass seine Anregungen im Zuge einer Aktualisierung des Erlasses aus dem Jahr 2021 aufgegriffen werden sollen. Er hat um Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

## 19.3 Vergütung des weiteren Leitungspersonals – tarifliche Eingruppierung und Gewährung von außer- und übertariflichen Zulagen

### 19.3.1 Feststellungen

Das Studierendenwerksgesetz (StWG) bestimmt, dass die Dienst- und Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten der StW nach den für die Beschäftigten des Landes geltenden Bestimmungen, insbesondere nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder, zu regeln sind; dies gilt vorbehaltlich einer abweichenden besonderen Tarifvertragsregelung für die StW.<sup>213</sup> Mit Wirkung zum 01.09.2006 wurde ein Anwendungstarifvertrag geschlossen, wonach für die Beschäftigten der StW nunmehr der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD/VKA) in der jeweiligen Fassung Anwendung findet. Die Eingruppierungsvorgänge richten sich somit nach den maßgeblichen Regelungen des TVöD/VKA, insbesondere nach den Tätigkeitsmerkmalen der Anlage 1 – Entgeltordnung (VKA).<sup>214</sup>

Das Prüfergebnis der RPÄ beinhaltete in der Hauptsache folgende Beanstandungen:

- Die StW hatten Leitungspositionen überwiegend der sog. vierten Qualifikationsstufe zugeordnet. Diese umfasst die Eingruppierung in die EG 13 bis 15 TVöD/VKA und setzt grundsätzlich eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung sowie eine entsprechende auszuübende Tätigkeit mit akademischem Zuschnitt voraus. Alternativ zum wissenschaftlichen Hochschulstudium können auch sog. sonstige Beschäftigte in die EG 13 bis 15 eingruppiert werden, wenn sie aufgrund gleichwertiger Fähigkeiten und ihrer Erfahrungen entsprechende Tätigkeiten ausüben.  
Die StW besetzten ein Drittel dieser Leitungsstellen mit Personen, die nicht über eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulbildung verfügten und bei denen die alternativ erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen zur Aufgabenerfüllung nicht nachgewiesen waren.  
Die tarifrechtliche Vorschrift, wonach bei Nichterfüllung der persönlichen Anforderungen eine Eingruppierung in die nächst niedrigere EG erfolgt, wurde von den StW überwiegend nicht angewendet.
- Das weitere Leitungspersonal erhielt z. T. Zulagen, die nach dem TVöD/VKA nicht vorgesehen sind. Regelmäßig fehlte für solche über- oder außertarifliche Zulagen eine einzelfallbezogene Begründung.
- Fünf StW überließen in insgesamt neun Fällen ihrem tariflich beschäftigten Leitungspersonal einen Dienstwagen zur ständigen Benutzung für dienstliche und private Zwecke. Auch dies stellt eine außertarifliche Leistung dar. Soweit die Überlassung des Dienstwagens mit Bereitschaftsdiensten und/oder dem Aufsuchen zahlreicher Objekte und Außenstellen begründet wurde, waren hierzu weder im jeweiligen Arbeitsvertrag noch in den vorliegenden Tätigkeitsdarstellungen Verpflichtungen der Beschäftigten enthalten.

213 Siehe § 13 Satz 1 StWG.

214 Siehe §§ 12 und 13 TVöD/VKA.

Der LRH bat das MKW, die StW auf die Notwendigkeit der Herstellung eines tarifkonformen Zustands und die Einhaltung der Vorgaben zur Eingruppierung in die „vierte Qualifikationsebene“ hinzuweisen und darauf hinzuwirken, dass die StW von der Gewährung von über- und außertariflichen Leistungen für ihre Beschäftigten Abstand nehmen.

### 19.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Einschätzung des LRH geteilt, dass – sollten die StW die bemängelten Sachstände nicht ausräumen – die Vergütung in den StW nicht rechtskonform geregelt werde. Bevor das Ergebnis der Querschnittsprüfung vorgelegen habe, seien diese Sachverhalte und das flächendeckende Ausmaß ihm nicht bekannt gewesen. Die Einstellung leitender Angestellter werde von der Geschäftsführung im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat realisiert, sodass diese für ein rechtskonformes Vorgehen in der Verantwortung sei. In Wahrnehmung der Rechtsaufsicht habe das Ministerium im ersten Schritt die Geschäftsführung jedes StW um Darstellung der Sachlage im Einzelnen sowie der ergriffenen Maßnahmen aufgefordert. In Abhängigkeit von dem Ergebnis würden weitere Maßnahmen erwogen werden.

### 19.3.3 Stellungnahmen der Studierendenwerke

Mehrere StW haben in ihren Stellungnahmen gegenüber den RPÄ Bezug genommen auf ein Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Studierendenwerke NRW (ARGE StW), einem Zusammenschluss der StW zum Zweck der Zusammenarbeit und Interessenvertretung. Die ARGE StW war nicht Adressatin der Prüfungsmitteilungen, sie hat sich gleichwohl zu tarifrechtlichen Fragestellungen der Prüfung in einer Stellungnahme geäußert.

In ihrem Schreiben hat die ARGE StW ausgeführt, durch zahlreiche Änderungen des StWG in den letzten Jahrzehnten seien die StW zu „Wirtschaftsunternehmen“ geworden, die nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen seien. Die StW sollten nach der Intention des Gesetzgebers weitgehend losgelöst von haushaltsrechtlichen Grundsätzen selbstständig agieren, sodass ihnen ein weiter Gestaltungsspielraum, gerade in Entgeltfragen, zukomme. So sei u. a. der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bei der Gewährung von Entgeltleistungen gegenüber Beschäftigten nicht zu beachten.

Der gesetzgeberische Auftrag lasse sich nur dann erfüllen, wenn die StW nicht an den Mindestrahmen des TVöD/VKA gebunden seien. Nach Ansicht der ARGE StW bildeten die tarifvertraglichen Vergütungsgrundsätze nach dem TVöD/VKA nur den Mindestrahmen der Entgeltgestaltung. Es bestehe kein Grund zur Beanstandung, solange bei der Festlegung von über- und/oder außertariflichen Leistungen ein nach kaufmännischen Grundsätzen zu rechtfertigender sachlicher bzw. vernünftiger Grund vorhanden sei. Daher könne von diesen Vergütungsgrundsätzen nach oben abgewichen werden.

Einige StW haben in ihren Stellungnahmen gegenüber den RPÄ zudem über- und/oder außertarifliche Zulagengewährungen mit Richtlinien des Arbeitgeberverbandes VKA gerechtfertigt. Dabei handelte es sich um die „Richtlinie zur Gewinnung und zur Bindung qualifizierter Fachkräfte auf dem Gebiet der Informationstechnik und von Ingenieurinnen und Ingenieuren“ und die „Allgemeine Arbeitsmarktrichtlinie“.

#### 19.3.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die Stellungnahme des Ministeriums begrüßt und gebeten, die Rückmeldungen der StW und das infolgedessen Veranlasste mitzuteilen.

Ferner hat der LRH dem Ministerium mitgeteilt, dass die Argumentation der ARGE StW aus seiner Sicht nicht stichhaltig ist. Insbesondere die Auffassung, dass die StW nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit unterlägen, erschließt sich ihm nicht.

Der LRH hat zudem angemerkt, dass den StW nach dem StWG die Möglichkeit gegeben wurde, eigenständige, den speziellen wirtschaftlichen Bedürfnissen der StW Rechnung tragende Tarifverträge abzuschließen.<sup>215</sup> Hierauf begrenzt sich der Gestaltungsspielraum der StW. An den daraufhin abgeschlossenen Anwendungstarifvertrag sind die StW bei der tarifgerechten Eingruppierung ihrer Beschäftigten rechtlich gebunden. Eine weitergehende tarifvertragliche Regelung, die einen darüber hinausgehenden Gestaltungsspielraum in Entgeltfragen eröffnen könnte, haben die Tarifvertragsparteien gerade nicht getroffen. Die anwendbaren tarifvertraglichen Vergütungsgrundsätze nach dem TVöD/VKA bilden demnach nicht nur den Mindestrahmen der Entgeltgestaltung, sondern begrenzen diese.

Eine analoge Anwendung der Richtlinien für die Mitglieder der VKA durch die StW als Nichtmitglieder der VKA sieht der LRH ebenfalls kritisch, weil die StW die Vorgaben der VKA – die eine Anwendung der Richtlinien für die Mitglieder erst ermöglichen – nicht vollständig anwenden. So sind die Mitglieder u. a. verpflichtet, die Tarifverträge nicht zu überschreiten. Aus Sicht der StW handelt es sich jedoch nur um einen Mindestrahmen. Die Arbeitgeberrichtlinien der VKA erlauben zudem lediglich im maßvollen Umgang, dass das vereinbarte Tarifrecht innerhalb bestimmter Grenzen überschritten wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

215 Siehe § 13 StWG.





## 20 Rückforderungsansprüche des Landes noch nicht realisiert – zum Teil seit 17 Jahren



*Ein Verein erhält als Rechtsträger eines Theaters seit vielen Jahren Zuwendungen des Landes, die die externe Finanzkontrolle geprüft hatte.*

*Schon 2006 stellte das Land daraufhin einen Rückforderungsanspruch über rund 126.000 € fest. Die Rückerstattung steht immer noch aus.*

*Nach einer weiteren Prüfung 2020 stellte das Land weitere Rückforderungsansprüche über rund 108.000 € und rund 129.000 € fest. Lediglich rund 108.000 € wurden an das Land rückerstattet.*

*Damit stehen Forderungen von rund 255.000 € aus.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft zieht mittlerweile eine Stundung in Erwägung.*

*Das Land sollte zeitnah eine endgültige Entscheidung über die Modalitäten der Rückerstattungen treffen. Zudem ist zu prüfen, ob dem Verein weiterhin Zuwendungen bewilligt werden können.*

### 20.1 Ausgangslage

Ein Verein betreibt als Rechtsträger ein Theater. Dessen Betrieb finanzieren neben dem Verein eine Kommune, ein Landschaftsverband und das Land als Zuschussgeber. Die Zuwendungen des Landes bewilligte eine Bezirksregierung (BR) dem Verein u. a. im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung als institutionelle Förderung.

Seit 1998 oblagen die Angelegenheiten der Kulturförderung verschiedenen Ressorts: Zunächst der Staatskanzlei, dann dem Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport (MFKJKS) sowie schließlich dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW).

### 20.2 Rückforderungsanspruch 2006

Von 1998 bis 2001 betragen die Zuwendungen jährlich über 220.000 €, insgesamt über 910.000 €. <sup>216</sup>

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster hatte 2003 die institutionelle Förderung des Vereins von 1998 bis 2001 geprüft. Dabei hatte es Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Regelungen festgestellt: Insbesondere nahm der Verein Abschreibungen vor. Diese wurden zuwendungserhöhend berücksichtigt. <sup>217</sup>

<sup>216</sup> Die Zuwendungen wurden noch in Deutscher Mark bewilligt. Die Beträge wurden entsprechend dem amtlichen Wechselkurs umgerechnet.

<sup>217</sup> Die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben erfolgt auf der Grundlage der voraussichtlichen Ist-Einnahmen und/oder der voraussichtlichen Ist-Ausgaben der Zuwendungsempfängenden, die der Maßnahme zuzurechnen sind, Nr. 2.4 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO). Abschreibungen stellen keine Ausgaben dar.

Zudem erwirtschaftete er Überschüsse.<sup>218</sup> Das RPA hatte die BR um Prüfung zuwendungsrechtlicher Konsequenzen gebeten. Nach ihrer Prüfung stellte die BR 2006 einen Rückforderungsanspruch von rd. **126.000 €** fest.

Die seinerzeit zuständige Staatskanzlei sah allerdings die Rückzahlung der Landesmittel als erhebliche Härte für den Verein an. Sie hörte zwar den Landesrechnungshof (LRH) an, schlug aber die Forderung 2007 für einen Zeitraum von fünf Jahren bis 2012 befristet nieder.<sup>219</sup> Erst im Jahr 2014 sprach das seinerzeit zuständige MFKJKS eine weitere befristete Niederschlagung bis ins Jahr 2019 aus; diesmal, ohne den LRH anzuhören.

Über eine weitere Niederschlagung wurde zunächst nicht entschieden.

### 20.3 Rückforderungsansprüche 2020 und 2023

Von 2016 bis 2019 betragen die Zuwendungen jährlich über 210.000 €, insgesamt über 840.000 €.

2020 prüfte das RPA Arnsberg die dem Verein von 2016 bis 2019 gewährten Zuwendungen. Es stellte hierbei erneut verschiedene zuwendungsrechtliche Verstöße fest. Der Verein hatte gegen das Besserstellungsverbot<sup>220</sup> verstoßen. Zudem hatte er erneut Abschreibungen<sup>221</sup> vorgenommen und Zins- und Tilgungszahlungen<sup>222</sup> für ein Darlehen erbracht. Diese Positionen waren nicht zuwendungsfähig.

Auf dieser Grundlage ermittelte die BR zunächst im November 2020 einen weiteren Rückforderungsanspruch gegen den Verein. Wegen der Verstöße gegen das Besserstellungsverbot forderte sie rd. **108.000 €** zurück. Der Betrag wurde nach Mitteilung des MKW von einem Dritten „als Spende“ beglichen, um den Fortbestand des Theaters zu sichern.

Wegen der weiteren Prüfungsfeststellungen des RPA widerrief die BR am 24.02.2023 zusätzlich einen Förderbetrag von rd. **129.000 €** und forderte diesen zurück. Das bezog sich auf die fehlende Zuwendungsfähigkeit der vorgenommenen Abschreibungen sowie der Zins- und Tilgungszahlungen für ein Darlehen.

218 Bei einer Fehlbedarfsfinanzierung nach Nr. 2.2.2 VV zu § 44 LHO ermäßigt sich nach Nr. 2.2 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Anlage 1 zu Nr. 5.1 VV zu § 44 LHO, die Zuwendung um den vollen in Betracht kommenden Betrag, wenn sich nach der Bewilligung die in dem Haushalts- oder Wirtschaftsplan veranschlagten Gesamtausgaben ermäßigen, sich die Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten. Die Bewilligungsbehörde hat die Zuwendung insoweit zurückzufordern, Nr. 8.2.3 VV zu § 44 LHO.

219 Niederschlagung nach § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO, Nr. 2 VV zu § 59 LHO. Hierbei handelt es sich um eine verwaltungsinterne Maßnahme, mit der von der Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs befristet oder unbefristet abgesehen wird.

220 Nr. 1.6.1 VV zu § 44 LHO, Nr. 1.3 ANBest-I. Hiernach dürfen Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbeschäftigte.

221 Auf die Fußnote 217 wird verwiesen.

222 Zins- und Tilgungszahlungen waren nicht Teil des nach Nr. 1.2 Satz 2 ANBest-I verbindlichen Wirtschaftsplans des Vereins. Sie waren damit nicht Gegenstand der Zuwendung.



## 20.4 Niederschlagung von Rückforderungsansprüchen

Mit Schreiben vom 09.09.2021 hörte das MKW den LRH zu der 2006 von der BR festgestellten Rückforderung von rd. 126.000 € aus dem Prüfungsverfahren des RPA Münster an. Es wolle diesen Forderungsbetrag nunmehr unbefristet niederschlagen.

Das MKW habe Gespräche mit der BR, dem Verein und dem Intendanten des Theaters geführt, u. a. über die generelle Personal- und Finanzstruktur des Theaters. Dadurch hätten zwar wichtige zukunftsorientierte Prozesse begonnen werden können. Dennoch habe der Verein weiterhin Altschulden, u. a. aus einem Darlehen. Der Schuldenstand betrage Ende 2021 rd. 550.000 €. Anhand der vorliegenden Unterlagen könne aber ein geordneter Abbau der Schuldenlast bis 2029 dargelegt werden.

Gleichwohl habe die Einziehung der Forderung wegen der wirtschaftlichen Verhältnisse des Vereins dauerhaft keine Aussicht auf Erfolg. Der Verein habe hierfür auf absehbare Zeit keine finanziellen Ressourcen. Eine Stundung komme nicht in Betracht: Angesichts seiner aktuellen Finanzstruktur könne der Verein eine zusätzliche Forderung nicht begleichen.

Der LRH antwortete dem MKW am 05.10.2021. Er sah die Voraussetzungen einer Niederschlagung als nicht erfüllt an. Diese setzt voraus, dass eine Stundung – ggf. unter Festlegung von Teilzahlungen – nicht in Betracht kommt und eine Einziehung der Forderung dauerhaft keinen Erfolg haben wird. Zum einen sah das MKW in seiner Anhörung die Möglichkeit einer Rückzahlung in Raten gar nicht vor. Zum anderen widersprach der LRH der Auffassung des MKW, eine – zumindest teilweise – Einziehung der Forderung komme nach einer voraussichtlichen Schuldenfreiheit des Theaters im Jahr 2029 nicht in Betracht. Denn die schon bestehende Forderung des Landes sei gegenüber künftigen oder ungewissen Verbindlichkeiten vorrangig zu behandeln.

Nach weiterem Schriftverkehr schloss sich das MKW mit Schreiben vom 16.09.2022 nach nochmaliger Bewertung der Sachlage nunmehr grundsätzlich den Ausführungen des LRH an. Im Lichte der vom LRH vertretenen Auffassung habe die BR Gespräche mit dem Verein über eine Stundung eines Teilbetrags der Schuld aufgenommen. Aufgrund der weiteren Rückforderungsansprüche des Landes von rd. 129.000 € müsse der Umgang mit der Altschuld überdacht und in Zusammenhang mit der neuen Schuld gebracht werden. Eine unbefristete Niederschlagung der in 2006 festgestellten Schuld von rd. 126.000 € erscheine auch aus Sicht des MKW nicht mehr zielgerecht und vertretbar.

Zudem werde das MKW mit der BR abstimmen, ob und inwieweit bei der Einrichtung Maßnahmen ergriffen werden müssen, um künftige Verstöße gegen die zuwendungsrechtlichen Regelungen zu verhindern.

## 20.5 Bewertung durch den Landesrechnungshof zur Niederschlagung und weiteren Rückforderung

In seiner zusammenfassenden Entscheidung vom 01.12.2022 begrüßte der LRH die Aussage des MKW, die ursprünglich beabsichtigte unbefristete Niederschlagung der bereits 2006 festgestellten Forderung von rd. 126.000 € neu zu bewerten.

Die letzte Niederschlagung endete 2019. Gleichwohl wurde bisher weder versucht, die Forderung einzuziehen, noch wurde über eine Verlängerung der Niederschlagung entschieden. Schon diese zeitliche Verzögerung behindert die Planungssicherheit für das Land und den Verein.

Bei der Prüfung der Voraussetzungen einer Niederschlagung sind zudem alle Umstände umfassend zu würdigen. Von einer Niederschlagung sollte abgesehen werden, wenn der Anspruch auch gestundet werden kann.<sup>223</sup>

Darüber hinaus ging der LRH auch auf die Feststellung und weitere Behandlung des Rückforderungsbetrags von rd. 129.000 € ein:

Die 2003 und 2020 erfolgten Prüfungen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter führten zu einem großen Teil zur Feststellung sehr ähnlicher Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Auflagen. Insgesamt führten die Verstöße zur Rückforderung von rd. 364.000 €:

Prüfung 2003	rd. 126.000 €
Prüfung 2020 (Besserstellungsverbot)	rd. 108.000 €
Prüfung 2020	rd. 129.000 €

Bisher wurden lediglich rd. 108.000 € vom Land vereinnahmt. Die weiteren Forderungen von rd. 255.000 € sind noch nicht beglichen.

Nach Auffassung des LRH ist zu gegebener Zeit eine Prüfung erforderlich, ob durch die angekündigten oder bereits ergriffenen Maßnahmen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung des Vereins gesichert und dieser in der Lage ist, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel nachzuweisen.<sup>224</sup> Ansonsten dürften dem Verein künftig keine Zuwendungen bewilligt werden.

## 20.6 Stellungnahme des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft

In seiner Stellungnahme vom 13.04.2023 räumte das MKW ein, der Rückforderungsanspruch von insgesamt rd. **255.000 €** sei unstrittig. Ferner sei unstrittig, dass die Voraussetzungen für eine unbefristete Niederschlagung der Rückforderung aus dem Jahr 2006 von rd. 126.000 € nicht vorliegen. Das MKW habe sich der Rechtsauffassung des LRH insoweit bereits angeschlossen. Im Kontext des Gesamtrückforderungsanspruchs sollte unter Prüfung der gesetzlichen Voraussetzungen<sup>225</sup> eine befristete Niederschlagung mit einer angemessenen Stundung in Erwägung gezogen werden.

Zudem sollte gemeinsam mit der BR besprochen werden, ob bei der Einrichtung Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Verstöße gegen die zuwendungsrechtlichen Regelungen ergriffen werden müssen.

Die BR habe mit dem Verein jedoch keine Übereinkunft zu einer angemessenen Stundung eines Teilbetrags der Schuld erzielen können.

223 Nr. 2.3 VV zu § 59 LHO.

224 Nr. 1.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO, vgl. insoweit Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 17.03.2014 – 16 K 4253/12 – Rn. 25 ff., juris.

225 § 59 LHO.

## 20.7 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das MKW nunmehr von einer unbefristeten Niederschlagung Abstand nimmt. Nachdem inzwischen 17 Jahre seit der Feststellung der ersten Rückforderung von rd. 126.000 € vergangen sind, sollte das Land zeitnah eine endgültige Entscheidung über die Modalitäten der Rückerstattung treffen. Dies betrifft auch den weiteren Rückforderungsanspruch von rd. 129.000 €.

Mindestens genauso bedeutsam ist es aber, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um künftige Verstöße des Vereins gegen zuwendungsrechtliche Regelungen zu vermeiden. Nach Auffassung des LRH umfasst dies auch eine unverzügliche und umfassende Prüfung der Verwendungsnachweise sowie eine Erfolgskontrolle.<sup>226</sup>

Daneben ist zu prüfen, ob eine ordnungsgemäße Geschäftsführung des Vereins gesichert und dieser in der Lage ist, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel nachzuweisen.<sup>227</sup>

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

226 Nr. 11 VV zu § 44 LHO.

227 Nr. 1.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO.



## 21 Ein Museum – teilweise ohne Konzept



*Eine vom Land miterrichtete und geförderte Stiftung betreibt ein Museum ohne ein umfassendes Museums- und ohne ein Sammlungskonzept. Diese Konzepte sind aber notwendig, um die bereitgestellten Ressourcen für den Museumsbetrieb optimal und wirtschaftlich einzusetzen.*

*Bis August 2021 machte das Land der Stiftung keine Vorgaben zu Zielen und Kennzahlen. Ein Zuwendungsbescheid vom September 2021 enthielt erstmalig Aussagen zu Zielvorgaben und Kennzahlen für die Stiftung. Diese waren noch nicht ausreichend.*

*Die Stiftung legte ihrer Personalausstattung keine Personalbedarfsermittlung zugrunde. In mehreren Fällen widersprachen die tatsächlichen Eingruppierungen der Mitarbeitenden den Stellenbewertungen im Stellenplan.*

*Zudem sind die Stellenbewertungen der Stiftung insgesamt zu aktualisieren. Auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs sollte die Stiftung den Stellenplan anpassen.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat mitgeteilt, dass sich die Stiftung bei ihrem Leitbild an den international anerkannten Standards orientiere. Diese Standards besäßen ausdrücklich nur empfehlenden Charakter. Eine verpflichtende Übernahme in das Museumskonzept sei damit nicht verbunden. Gleichwohl halte die Stiftung die Erstellung eines Sammlungskonzepts für sinnvoll.*

*Die Stiftung beabsichtige, nach der Festlegung strategischer Ziele und deren Umsetzung zu überprüfen, inwieweit es erforderlich sei, weitere Ziele und Kennzahlen zu definieren.*

*Die Stiftung setze zurzeit eine Anpassung der Personalstruktur um. Sie habe seit 2021 für jede neu zu schaffende oder neu zu besetzende Stelle eine Tätigkeitsbewertung zur Genehmigung vorgelegt. Die Bewilligungsbehörde werde zudem darauf hinwirken, dass eine Anpassung des Stellenplans auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Tätigkeitsbewertungen erfolge.*

*Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist ein zukunftsfähiger Museumsbetrieb ohne ein möglichst umfassendes Museumskonzept – neben einem Sammlungskonzept – nur schwer zu realisieren.*

*Er begrüßt die Aussage des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft, dass die Bewilligungsbehörde bei der Stiftung darauf hinwirken werde, den Stellenplan auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Stellenbewertungen anzupassen.*

## 21.1 Stiftung, Stiftungssatzung und Stiftungszweck

Das Land hat eine Stiftung des privaten Rechts miterrichtet, die eine umfangreiche Kunstsammlung betreut und Kunst ausstellt. Kernbereich der Sammlung ist der weltweit größte Bestand an Kunstwerken eines bekannten deutschen Künstlers. Nach dem Stiftungsgeschäft und der Stiftungssatzung besteht das Stiftungsvermögen aus

- dem eingebrachten Kunstbesitz,
- dem Eigentum am Grundbesitz der historischen Räumlichkeiten sowie
- den Zuwendungen, die das Land jährlich leistet.

Organe der Stiftung sind der dreiköpfige Vorstand und das Kuratorium. In beiden Organen ist die Landesregierung vertreten.

Nach dem Stiftungszweck sollen u. a. breite Schichten der Bevölkerung an Kunstwerke und die Kunstsammlung herangeführt werden. Zudem sollen die Kunstsammlung und die Räumlichkeiten der Kunstsammlung erhalten werden. Schließlich sollen Bildung und Erziehung, Kunst und Kultur sowie der Denkmalschutz gefördert werden.

## 21.2 Prüfung des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat geprüft, ob

- das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) und die Bezirksregierung (BR) als Bewilligungsbehörde die Haushaltsmittel bestimmungsgemäß bewirtschafteten und die Zuwendungen ordnungsgemäß gewährten sowie
- die Stiftung ihre Pflichten erfüllte; dazu gehört insbesondere, ob sie die ihr zugeflossenen Zuwendungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendete und die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide einhielt.

Die Erhebungen des LRH beim MKW, der BR und der Stiftung erfolgten im Wege einer Stichprobe und betrafen den Zeitraum von 2018 bis 2020. Für diesen Zeitraum bewilligte die BR Zuwendungen zur institutionellen und zur Projektförderung von insgesamt über 10 Mio. €.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom 26.09.2022 nahm das MKW mit Schreiben vom 23.12.2022 und 02.06.2023 Stellung. Hierauf antwortete der LRH mit Folgeentscheidungen vom 06.03.2023 und 12.06.2023.

## 21.3 Wirksamer und zweckmäßiger Mitteleinsatz nicht sichergestellt

### 21.3.1 Konzeptionelle Defizite im Museumsbereich

Die Stiftung ist Mitglied im Deutschen Museumsbund e. V. (DMB).<sup>228</sup>

Der DMB gibt mit dem Deutschen Nationalkomitee des „International Council of Museums“ (ICOM) Standards und Empfehlungen für Museen heraus. Die Standards von DMB und ICOM formulieren Kriterien für eine qualitätsvolle Museumsarbeit und unterstützen ein strukturiertes Vorgehen. Sie sehen u. a. ein Leitbild und ein Museumskonzept, jeweils in verbindlicher schriftlicher Form, sowie ein schriftlich formuliertes Sammlungskonzept vor.<sup>229</sup> Zu einem angemessenen Museumsmanagement gehört nach den Standards auch eine entsprechende strategische Planung. Die Finanzwirtschaft eines Museums verfolgt danach das Ziel, die bereitgestellten Ressourcen optimal und wirtschaftlich einzusetzen. Das wirtschaftliche Handeln zielt in erster Linie darauf, den Zweck und den Auftrag des Museums zu erfüllen.<sup>230</sup>

Die Stiftung verfügt über ein Leitbild. Darin erklärt sie auch, sich nach den Standards des DMB und des ICOM zu richten.

#### 21.3.1.1 Museumskonzept nicht ausreichend

Ein Museumskonzept erstellte die Stiftung im Oktober 2021. Es enthielt Informationen zu

- dem Museum sowie den historischen Räumlichkeiten,
- der Zusammensetzung und Bedeutung der Sammlung,
- der Stiftung und dem Förderverein sowie
- den Ausstellungsprogrammen für 2018 bis 2022.

Damit wurde das Museumskonzept den Empfehlungen von DMB und ICOM nur z. T. gerecht.

Denn nach diesen Empfehlungen bilden Leitbild und Museumskonzept die Grundlage für die Museumsarbeit und dienen der Orientierung. Sie sollen das Selbstverständnis des Museums ausdrücken. Das aus dem Leitbild folgende Museumskonzept soll die Einordnung des Museums in sein unmittelbares gesellschaftliches und kulturelles Umfeld beschreiben. Dabei soll es die Ziele des Leitbilds ganzheitlich betrachtet umsetzen sowie funktionelle, organisatorische, inhaltliche und finanzielle Grundlagen beschreiben. Das Museum soll sein Leistungsspektrum realistisch und laufende Projekte beachtend definieren. Entwicklungsperspektiven sollen in Form mittel- bis

228 Der 1917 gegründete DMB ist der bundesweite Interessenverband aller Museen sowie derjenigen, die dort arbeiten; Quelle: [www.museumsbund.de](http://www.museumsbund.de). Nach § 4 Abs. 2 lit. c) der Satzung des DMB können u. a. fachlich geleitete öffentliche und private Museen Mitglied im DMB werden.

229 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9, 10, sowie Abschnitt 5, S. 15.

230 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 3, S. 11.

langfristiger Pläne aufgezeigt werden.<sup>231</sup> Aus Sicht des DMB ist das Museumskonzept die Grundlage für die tägliche und zukünftige Museumsarbeit und ein unverzichtbares Instrument der Qualitätssicherung. Es kann auch durch die Zusammenführung von Einzelkonzepten entstehen.<sup>232</sup>

Derartige umfassende Aussagen enthielt das Museumskonzept der Stiftung nicht. Es deckte insoweit nur Teilbereiche ab. Sein Schwerpunkt lag in der Beschreibung der Ausstellungen im Zeitraum von 2018 bis 2022. Weitere Bereiche der Tätigkeit der Stiftung (z. B. Vermittlung von Kunst, Marketing, Sicherheit, finanzielle Grundlagen) wurden von ihm nicht umfasst.

Da alle Funktionsbereiche eines Museums ineinandergreifen, sollten aber möglichst viele Handlungsfelder durch das Museumskonzept abgedeckt werden.<sup>233</sup>

Des Weiteren erfordert die Umsetzung eines Museumskonzepts sowohl eine Analyse des Ist-Zustandes als auch das Aufzeigen der Potenziale und Perspektiven für die mittel- bis langfristige Entwicklung des Museums.<sup>234</sup> Eine solche Analyse nahm die Stiftung nicht vor.

Die Stiftung verfügte damit letztlich nicht über ein umfassendes Museumskonzept im Sinne der Empfehlungen von DMB und ICOM.

### 21.3.1.2 Fehlendes Sammlungskonzept

Nach den Empfehlungen von DMB und ICOM für ein Sammlungskonzept bilden Sammlungen das Rückgrat eines jeden Museums. Dabei soll die Sammeltätigkeit ein zielgerichtetes Handeln erkennen lassen. Das schriftlich formulierte Sammlungskonzept soll die Sammlungsbereiche benennen und Richtlinien für den Erhalt der Bestände enthalten. Insbesondere soll es folgende Punkte umfassen:

- Zweck und Ziel der Sammlung,
- Bestandsgruppen und Schwerpunkte sowie
- Perspektiven der Weiterentwicklung.

Ziel sei es dabei, ein klares Profil zu entwickeln und eigene Schwerpunkte zu setzen. Die Sammlungsstrategie solle regelmäßig überprüft und ggf. aktualisiert werden.<sup>235</sup> Diese Empfehlungen hat der DMB in einem Leitfaden weiter konkretisiert.<sup>236</sup>

Die Stiftung verfügte nicht über ein eigenständiges, schriftlich formuliertes Sammlungskonzept. Damit waren wesentliche Anforderungen von DMB und ICOM nicht erfüllt.

231 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9, 10.

232 DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

233 DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

234 DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

235 DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 5, S. 15. Im Übrigen wird auch auf Abschnitt 2.1 der Ethischen Richtlinien für Museen von ICOM hingewiesen. Hiernach soll für jedes Museum die Sammlungspolitik festgelegt und veröffentlicht werden.

236 DMB, Nachhaltiges Sammeln – Ein Leitfaden zum Sammeln und Abgeben von Museumsgut, 2011.



Der LRH sieht in einem schriftlich formulierten Sammlungskonzept eine unverzichtbare Grundlage für die Museumsarbeit. Nach seiner Ansicht kann ein zielgerichtetes Sammeln von Kunstwerken zudem auch zu wirtschaftlichen Vorteilen führen bzw. Nachteile für das Museum vermeiden. Das folgt schon daraus, dass ggf. auf Neuerwerbungen verzichtet werden kann, falls sie nicht den definierten Sammlungsbereichen entsprechen.<sup>237</sup> Hinzu kommt: Nur wenn das Museum eine klare Zielsetzung im Hinblick auf die Sammlungstätigkeit ausarbeitet, kann es im regionalen und überregionalen Vergleich seine Attraktivität für die Besucher aufrechterhalten bzw. steigern.

Der LRH hat daher das MKW gebeten, auf angemessene konzeptionelle Grundlagen hinzuwirken.<sup>238</sup>

### 21.3.2 Keine ausreichenden Vorgaben zu Zielen und Kennzahlen

2019 beauftragte der Vorstand der Stiftung ein Unternehmen mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung unter dem Vorbehalt der Finanzierung durch das Land. Dieser Auftrag fußte auf dem Bericht einer im MKW gebildeten Arbeitsgruppe zur Zukunft der Stiftung. Der Abschlussbericht des ausführenden Unternehmens vom Juni 2020 beinhaltet Feststellungen zur wirtschaftlichen Lage der Stiftung (u. a. zu der Personalausstattung) und zur Entwicklung der Besucherzahlen. Andere Faktoren wurden nicht evaluiert.

Im Erhebungszeitraum von 2018 bis 2020 wurden keinerlei Zielvereinbarungen bzw. -vorgaben und Kennzahlen zwischen der Stiftung und dem MKW getroffen oder festgelegt. Erstmals im Zuwendungsbescheid zur institutionellen Förderung vom 10.08.2021 definierte die BR Ziele und Kennzahlen für die Stiftung. Hierzu nahm sie im Änderungsbescheid vom 16.09.2021 folgende Anpassungen vor:

Ziele:	Kennzahlen:
Besucherzahl Museum steigern, um die Erfüllung des Stiftungszwecks aufrecht zu erhalten	Steigerung um +5 % (in Relation der Museumsbesuche gesamt, Stand 2019)
Digitalisierungsstrategie künstlerischer Bereich	Erarbeitung erfolgt durch die neue künstlerische Leitung nach der Besetzung
Erarbeitung eines kunstpädagogischen Konzepts zur Erschließung relevanter Zielgruppen	Erarbeitung erfolgt durch die Leitung Kunstvermittlung
Besucherzahl Park steigern	Steigerung um +5 % (in Relation der Parkbesuche gesamt, Stand 2019)

<sup>237</sup> Hierauf hatte der LRH bereits in seinem Jahresbericht 2017, Beitrag 19, „Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kunstsammlung Nordrhein-Westfalen“, S. 206, hingewiesen.

<sup>238</sup> Eine solche Feststellung war bereits Gegenstand des Jahresberichts des LRH 2017, Beitrag 19, S. 206.

Mit der Novellierung der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) 2020 wurden die Nrn. 11a ff. VV zu § 44 LHO eingeführt.<sup>239</sup> Damit wurde die Festlegung von Zielen der Förderung und die Entwicklung von Kennzahlen zur Ermöglichung der Erfolgskontrolle verbindlich geregelt. Die Verpflichtung, den Einsatz von öffentlichen Mitteln einer Kontrolle zu unterziehen, ergab sich aber auch schon vorher aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO.

Gemäß § 26 Satz 1 des Gesetzes zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen (Kulturfördergesetz)<sup>240</sup> hatte das Land zudem die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit seiner Fördermaßnahmen regelmäßig zu überprüfen. Es konnte Personen, die eine Förderung in Anspruch nahmen, im Zuwendungsbescheid oder Fördervertrag verpflichten, an Evaluationsmaßnahmen in einer der jeweiligen Förderung angemessenen Art und Weise mitzuwirken. Von dieser Möglichkeit machte das MKW im Erhebungszeitraum – wie dargestellt – nicht im hinreichenden Umfang Gebrauch.

Zwar ist die im Erhebungszeitraum geltende Regelung des § 26 Satz 1 Kulturfördergesetz nicht wortgleich in das neue Kulturgesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (KulturGB NRW)<sup>241</sup> eingeflossen. Jedoch verpflichtet auch der neue § 26 Satz 2 KulturGB NRW das Land zur Überprüfung, ob eine Anpassung der Fördermaßnahmen in Hinblick auf die kulturpolitischen und weiteren Ziele des Landes und an die aktuellen Entwicklungen der Kunst- und Kulturlandschaft erforderlich ist.

Der Zuwendungsbescheid der BR vom 12.08.2020 enthielt keine Förderziele und Kennzahlen. Er entsprach damit nicht den – zu diesem Zeitpunkt schon verbindlichen – Vorgaben der Nrn. 11a ff. VV zu § 44 LHO. Dies gilt sowohl für die nunmehr neben dem Zuwendungszweck erforderliche Bestimmung des Ziels der Förderung als auch für die Festlegung konkreter Kennzahlen für deren Erfolgskontrolle. Auch den Anforderungen aus § 26 Satz 1 Kulturfördergesetz (bzw. dem später an diese Stelle getretenen § 26 Satz 2 KulturGB NRW) wurde dieser Zuwendungsbescheid nicht gerecht.

Der darauffolgende Zuwendungsbescheid vom 10.08.2021 und der Änderungsbescheid vom 16.09.2021 enthielten zwar einige Ziele und Kennzahlen für die Erfolgskontrolle wie Besucherzahlen für das Museum und den Park sowie die Erarbeitung einer Digitalisierungsstrategie und eines kunstpädagogischen Konzepts.

Der LRH sieht diese allerdings nicht als ausreichend an. Vielmehr sollten aus seiner Sicht weitere Ziele und Kennzahlen entwickelt und festgelegt werden, um die Erfolgskontrolle zu verbessern. Als mögliche weitere Kennzahlen kommen aus Sicht des LRH dabei beispielhaft in Betracht:

239 VV zur LHO, Runderlass des Ministeriums der Finanzen I C 2 – 0125 – 4 vom 10.06.2020, MBI. NRW. 2020 S. 309, Geltende Erlasse (SMBl. NRW.) mit Stand vom 01.03.2022.

240 GV. NRW. 2014 S. 917 bis 928. Dieses Gesetz wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes zum Erlass eines Kulturgesetzbuches sowie zur Änderung und Aufhebung weiterer Vorschriften (Kulturrechtsneuordnungsgesetz), GV. NRW. 2021 S. 1353, mit Wirkung vom 01.01.2022 aufgehoben.

241 In Kraft getreten am 01.01.2022 (GV. NRW. S. 1353).

- Anzahl der Sonderausstellungen oder Events/Veranstaltungen,
- Anteil der digital inventarisierten Sammlungsgegenstände an dem Gesamtbestand und
- Kostendeckungsgrad sowie Zuschuss je Besuchender.

Auf diese Weise ließen sich auch zu weiteren der festgelegten Ziele Erfolgsmessungen ermöglichen. So könnte die Anzahl der inventarisierten Sammlungsgegenstände als Kennzahl bei der Bewilligung verbindlich vorgegeben werden. Auch die Anzahlen der Sonderausstellungen, Events oder didaktischen Angebote könnten geeignete Kennzahlen darstellen, um die Attraktivität der Einrichtung und damit auch den Erfolg der Förderung zu messen.

Neben der Festsetzung von Zielen in den Zuwendungsbescheiden besteht für das Land die Möglichkeit, Zielvereinbarungen mit der Stiftung zu schließen. Eine Zielvereinbarung hat nach Auffassung des LRH den Vorteil, dass damit ein zielgenaueres und effektiveres Handeln der Stiftung ermöglicht und unterstützt wird. Dem Ziel der Förderung nicht dienliche Maßnahmen könnten bereits im Vorfeld identifiziert und ggf. abgelehnt werden.

Die Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Förderung der Stiftung sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

### 21.3.3 Verstöße gegen das Besserstellungsverbot im Personalbereich

Von 2018 bis 2020 beliefen sich die jährlichen Personalausgaben der Stiftung auf rd. 2 Mio. €. Sie machten damit fast die Hälfte der Gesamtausgaben der Stiftung aus. Die Personalausstattung war das Ergebnis einer gewachsenen Struktur der Stiftung ohne eine planvolle Personalbedarfsermittlung. Erst bei der 2020 durchgeführten Organisationsuntersuchung wurden die Organisationsstruktur und die Personalausstattung der Stiftung betrachtet.

Aus Sicht des LRH sollte sich die Personalausstattung aus einer Personalbedarfsermittlung ableiten. Deren Zweck ist es, den für die vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Ziel ist es dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen. Einer Personalbedarfsermittlung sollten zudem eine Aufgabenkritik und eine Geschäftsprozessoptimierung vorangehen.<sup>242</sup>

Die BR bewilligte die Zuwendungen jeweils mit der Auflage, dass die Stiftung ihre Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmende des Landes.<sup>243</sup> Für diese gelten die Bestimmungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). An diesen Bestimmungen orientierte sich die Stiftung.

<sup>242</sup> Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, <https://orghandbuch.de>.

<sup>243</sup> „Besserstellungsverbot“ nach § 28 Abs. 2 der jährlichen Haushaltsgesetze, Nr. 1.6.1 VV zu § 44 LHO, Nr. 1.3 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I), Anlage 1 zu Nr. 5.1 VV zu § 44 LHO. Die BR erklärte die ANBest-I zum Bestandteil ihrer Zuwendungsbescheide zur institutionellen Förderung.

Die Stiftung erstellte letztmalig 2017 Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen für die Mitarbeitenden. Daraufhin wurde im Wirtschaftsplan 2018 der Stiftung der Stellenplan angepasst. Entsprechend den aktualisierten Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen wurden einige Stellen hierin niedriger bzw. höher bewertet als noch im Vorjahr. In elf Fällen zahlte die Stiftung allerdings trotz der nunmehr niedrigeren Bewertung der Stellen und der damit einhergehenden Anpassung des Stellenplanes die Gehälter der Mitarbeitenden unverändert – also nunmehr überhöht – fort. In der Folgezeit wurden weder die Verträge der Mitarbeitenden angepasst noch die Tätigkeiten bei den betroffenen Stellen aufgewertet.

Beschäftigte sind nach den Bestimmungen des TV-L in der Entgeltgruppe eingruppiert, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte von ihnen nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht. Ohne die Bildung und Bewertung von Arbeitsvorgängen ist die Eingruppierung aber kaum nachzuvollziehen. Nur wenn Arbeitsvorgänge einzeln beschrieben und bewertet werden, kann entschieden werden, ob zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die die Eingruppierung in einer Entgeltgruppe rechtfertigen.<sup>244</sup>

Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise und damit auch der Personalausgaben wurde seitens der BR nicht durchgeführt.

Die Stiftung erhielt von 2018 bis 2020 Zuwendungen zu Personalausgaben, die z. T. über den Stellenplan hinausgingen. Wegen der Verbindlichkeit des Stellenplans als Teil des Wirtschaftsplans waren diese Personalausgaben nicht zuwendungsfähig.<sup>245</sup>

Die Stiftung führte zudem Stellenbesetzungsverfahren bzw. Höhergruppierungsverfahren durch, ohne im Vorfeld Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu erstellen.

Um Verstöße gegen das Besserstellungsverbot zu vermeiden, sollten diese erforderlichen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen **vor** einer vorzunehmenden Einstellung bzw. Umsetzung und einer damit verbundenen Ein- bzw. Höhergruppierung erstellt werden.

#### 21.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass sich die Stiftung bei ihrem Leitbild an den vom DMB und vom ICOM definierten und international anerkannten Standards orientiere. Diese besäßen aber ausdrücklich nur empfehlenden Charakter. Die verpflichtende Übernahme aller Empfehlungen des DMB in das Museumskonzept der Stiftung sei damit indes nicht verbunden.

Gleichwohl halte die Stiftung die Erstellung eines Sammlungskonzepts für sinnvoll. Im Fokus sehe sie aber zuerst die Festlegung von Zielen und der strategischen Vorgehensweise in den Tätigkeitsbereichen, die letztendlich das Gesamtziel der Stiftung ausdifferenzierten. Die Festlegung von Zielen werde bis zum Jahresende finalisiert.

244 Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil vom 01.09.1982, Az.: 4 AZR 1134/79 – Rn. 20.

245 Nr. 1.2 Satz 2 ANBest-I.

Die Stiftung erfasse über ein Warenwirtschaftssystem und die Buchhaltung Kennzahlen und Daten zur Kontrolle der Wirksamkeit der Maßnahmen, Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Entgegen der Auffassung des LRH würden die im Zuwendungsbescheid vom 10.08.2021 der BR festgelegten Ziele und Kennzahlen als ausreichend bewertet. Es sei aber beabsichtigt, nach Festlegung der strategischen Ziele und deren Umsetzung zu überprüfen, inwieweit es erforderlich sei, weitere Ziele und Kennzahlen zu definieren.

Die BR werde darauf hinwirken, dass eine Anpassung des Stellenplans auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Tätigkeitsbewertungen erfolge. Die im Rahmen der Organisationsuntersuchung 2020 empfohlene Anpassung der Personalstruktur werde zzt. umgesetzt. Sie sei jedoch noch nicht abgeschlossen. Der Übergang berücksichtige auch Altersabgänge und die organisatorische Neukonzeption bestehender Stellen. Erst nach Implementierung der neuen Struktur sei es sinnvoll, regelmäßig Analysen zur Optimierung des Personalbedarfs vorzunehmen.

Ein Abgleich der Stellenpläne 2018 mit dem Vorjahr sei wohl aus Personalknappheit bei der BR unterblieben, eine Person habe damals rd. 500 Vorgänge bearbeiten müssen. Die BR vermute zudem Fehler und Fehleinschätzungen bei der damaligen Geschäftsführung. Wäre zum damaligen Zeitpunkt ein Abgleich der Stellenpläne erfolgt, wäre eine sofortige Korrektur erfolgt. Aus diesem Grund beabsichtige die BR, keine weiteren zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Hinsichtlich der Tätigkeitsbewertungen habe die Stiftung dem MKW mitgeteilt, dass die seit 2020 tätige neue kaufmännische Verwaltungsleitung für jede neu zu schaffende oder neu zu besetzende Stelle eine Tätigkeitsbewertung zur Genehmigung vorgelegt habe; zuletzt sei dies bei der Besetzung der neuen Leitung des Museumsarchivs so erfolgt. Die Aktualisierung der Tätigkeitsbewertungen sei deshalb auf einem guten Weg.

## 21.5 Zusammenfassung und Empfehlung

Die Stiftung hat in ihrem Leitbild ausdrücklich festgehalten, dass sie sich nach den international anerkannten Standards richtet, wie sie vom DMB und vom ICOM definiert wurden. Nach Auffassung des LRH stellen deren Empfehlungen insoweit für die Stiftung mehr als nur unverbindliche Richtlinien mit empfehlendem Charakter dar. Ausnahmen hiervon sollten nachvollziehbar begründet werden.

Der LRH hält insbesondere konzeptionelle Grundlagen für besonders wichtig, um die Arbeit des Museums zukunftsfähig und wirtschaftlich zu gestalten. Die in der Prüfung des LRH aufgezeigten Defizite in der strategischen Ausrichtung des Museums bestätigen dies. Der LRH hält einen zukunftsfähigen Museumsbetrieb ohne ein möglichst umfassendes Museumskonzept – neben einem Sammlungskonzept – für nur schwer realisierbar.

Er begrüßt die Absicht der Stiftung, ein Sammlungskonzept zu erstellen.

Zudem begrüßt er, dass die Stiftung eine Datenerfassung zur Kontrolle der Wirksamkeit der Maßnahmen, Effizienz und Wirtschaftlichkeit durchführt. Dies erscheint gleichwohl nicht ausreichend. Die vom MKW hierzu genannten Kennzahlen und Daten sowie deren Erfolgskontrolle gehören sicherlich zu einer „ordentlichen Buchhaltung“ und Bewirtschaftung einer Einrichtung. Sie sind in diesem Umfang aber nicht im Zuwendungsbescheid festgelegt. Der Zuwendungsbescheid wiederum stellt sowohl für Zuwendungsempfänger als auch für die Bewilligungsbehörden eine verbindliche Grundlage für das gesamte Zuwendungsverfahren bis zur abschließenden Erfolgskontrolle dar. Der LRH sieht es daher weiterhin als zweckmäßig an, die Kennzahlenregelung im Zuwendungsbescheid zu erweitern. Dies unterstützt und vereinfacht auch die Erfolgskontrolle.

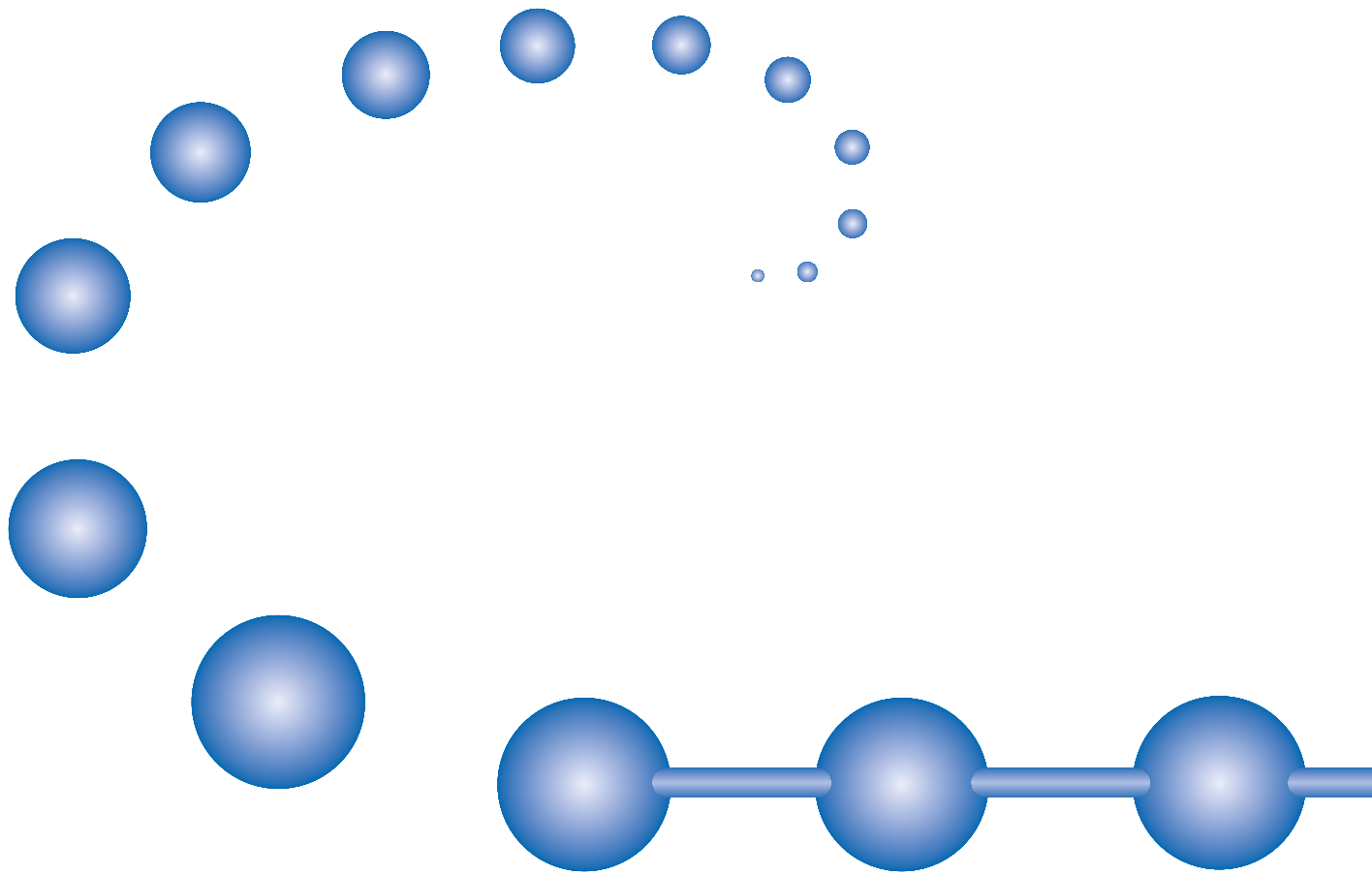
Der LRH hat die Aussage des MKW begrüßt, dass die BR bei der Stiftung darauf hinwirken werde, den Stellenplan auf der Grundlage des aktuellen Personalbedarfs und unter Berücksichtigung aktualisierter Stellenbewertungen anzupassen. Dabei kann er nachvollziehen, dass es erst nach Implementierung der neuen Struktur sinnvoll erscheint, regelmäßig Analysen zur Optimierung des Personalbedarfs vorzunehmen. Insoweit hat er aber um Mitteilung gebeten, bis zu welchem Zeitpunkt die Implementierung abgeschlossen sein wird.

Zudem hat der LRH das MKW gebeten, künftig auf eine angemessene Personalausstattung bei der BR und eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise hinzuwirken. Das dient auch der vollständigen Erhebung von Einnahmen, etwa durch die Rückforderung von (ungerechtfertigten) Zuwendungen. Dazu hat sich das MKW noch nicht geäußert.

Hinsichtlich der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass alle Tätigkeitsbewertungen überprüft worden seien und die neue kaufmännische Museumsleitung seit 2021 für jede neu zu schaffende oder neu zu besetzende Stelle eine Tätigkeitsbewertung zur Genehmigung vorgelegt habe. Allerdings hatte der LRH das MKW auch gebeten, ihm das Ergebnis der Überprüfung der Stellenbewertungen mitzuteilen. Hierzu hat sich das MKW noch nicht geäußert.

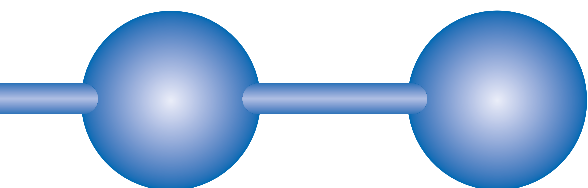
Das Prüfungsverfahren dauert an.







**Ministerium für Kinder, Jugend, Familie,  
Gleichstellung, Flucht und Integration  
(Epl. 07)**





## 22 Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förderprogrammen



*Das Ministerium ist verantwortlich für eine Vielzahl von Förderprogrammen mit erheblichen Ausgaben. Allein die Förderungen nach dem Kinder- und Jugendförderplan beliefen sich in 2020 auf 125 Millionen €.*

*Zu den Förderprogrammen trifft das Ministerium in der Regel landesweit gültige Regelungen, die das jeweilige Förderprogramm und seine Abwicklung konkretisieren (Fördererlasse). 2016 bis 2020 waren es insgesamt 73 Fördererlasse. Über diese hätte das Ministerium den Landesrechnungshof gemäß der Landeshaushaltsordnung informieren müssen. Dies versäumte es jedoch in 60 % aller Fälle. Damit hat es verhindert, dass der Landesrechnungshof auf Schwachstellen der Fördererlasse hinweisen und das Land vor einem möglichen Verfehlen der Förderziele bewahren konnte.*

*Zwar sagte das Ministerium im Mai 2022 zu, den Landesrechnungshof wie vorgeschrieben zu informieren. Diese Zusage hielt es ein halbes Jahr später jedoch wiederholt nicht ein.*

### 22.1 Prüfungsgegenstand und -umfang

Das Land gewährt im Rahmen von Förderprogrammen Zuwendungen. Damit verfolgt es politische und wirtschaftliche Ziele. Um das jeweilige Förderprogramm und dessen Abwicklung zu konkretisieren, trifft das zuständige Fachministerium meistens besondere Regelungen (Fördererlasse). Diese konkretisieren z. B. die Zuwendungsvoraussetzungen des jeweiligen Förderprogramms oder bestimmen, welche Behörde für dessen Abwicklung zuständig ist. Hierbei weichen die Fördererlasse oftmals von den Verwaltungsvorschriften (VV/VVG) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) ab oder ergänzen diese. Da die Regelungen die Bewirtschaftung der Landesmittel betreffen, ist der Landesrechnungshof (LRH) nach § 102 LHO zu unterrichten. Soweit Regelungen den Verwendungsnachweis betreffen, ist das Einvernehmen mit dem LRH zwingend herzustellen (§ 44 Abs. 1 Satz 4 LHO).

Der LRH prüfte für den Zuständigkeitsbereich<sup>246</sup> des damaligen Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)<sup>247</sup> anhand der Fördererlasse aus 2016 bis 2020, ob er wie vorgeschrieben beteiligt worden war. Das MKFFI legte ihm im Rahmen der Prüfung 73 Fördererlasse zu 32 Förderprogrammen vor. Ein Förderprogramm betraf beispielsweise die Förderungen nach dem Kinder- und Jugendförderplan mit einem Finanzvolumen von 125 Mio. € allein in 2020.

### 22.2 Sinn und Zweck der Beteiligung des Landesrechnungshofs

Die gesetzlich normierte Beteiligung des LRH dient der Qualitätskontrolle. Sie führt nicht selten dazu, dass Fehlerpotenziale und mögliche Zweifelsfragen bereits vor Beginn der Förderung aufgezeigt werden. Fehler oder die ungleiche Behandlung gleicher Sachverhalte durch verschiedene Behörden können dadurch von

<sup>246</sup> Gemeint ist der Zuständigkeitsbereich des Ministeriums in 2021.

<sup>247</sup> Jetzt: Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration.

vornherein vermieden werden. Sofern der LRH in der Vergangenheit bei dem Erlass von Förderrichtlinien beteiligt wurde, zeigte er i. d. R. Verbesserungspotenziale auf, indem er u. a.

- die Definition unbestimmter Rechtsbegriffe empfahl,
- notwendige Erläuterungen zu Zielvorgaben anmahnte,
- auf widersprüchliche Regelungen im Fördererlass hinwies oder
- Unstimmigkeiten zwischen Regelungen des Fördererlasses und der Ausgestaltung notwendiger Anlagen und Vordrucke bemerkte.

### 22.3 Bisherige Beteiligungsverfahren

Zwischen 2016 und 2020 waren dem LRH verfahrensgerecht und nicht erst im Rahmen dieser Prüfung 29 Fördererlasse zur Unterrichtung oder zur Einholung des Einvernehmens vorgelegt worden. In 18 von 29 Fällen (rd. 2/3) sah sich der LRH veranlasst, Hinweise zur Überarbeitung einzelner Regelungen oder des Förderverfahrens zu geben. Bei neun Fördererlassen hielt er es sogar für erforderlich, sein Einvernehmen von Auflagen für die Änderungen der Förderrichtlinien oder der zugehörigen Anlagen abhängig zu machen. Zum Teil wurden diese zur Beschleunigung des Verfahrens vor Erteilen des Einvernehmens intensiv mit dem Ministerium besprochen.

### 22.4 Prüfungsergebnisse

Von 2016 bis 2020 waren 73 Fördererlasse zu 32 Förderprogrammen ergangen. Die Fördererlasse betrafen weit überwiegend Förderprogramme, die nicht nur in einem, sondern in mehreren Haushaltsjahren veranschlagt worden waren. 23 Fördererlasse enthielten Regelungen für jeweils ein Haushaltsjahr und kehrten jährlich nahezu unverändert wieder, weil das Förderprogramm weiterhin bestand.

Der LRH war wie oben dargestellt bei 29 – als Förderrichtlinien bezeichneten – Fördererlassen beteiligt worden. Insbesondere wenn Fördererlasse als „Förderkonzept“, „Fördergrundsätze“, „Initiative“ oder „Förderaufruf“ bezeichnet waren, wurde der LRH regelmäßig nicht beteiligt. Er wäre aber unabhängig von der Bezeichnung bei **allen** 73 Fördererlassen zumindest nach § 102 LHO zu beteiligen gewesen. In 60 % der Fälle ist damit die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung unterblieben.

Das Ministerium verzichtete damit auf die Möglichkeit, von der Prüfungs- und Praxiserfahrung des LRH zu profitieren und Hinweise zur Verbesserung der Fördererlasse zu erhalten. Der LRH mahnte daher seine Beteiligung dringend an. Diese sollte erfolgen, damit Unrichtigkeiten und Widersprüchlichkeiten vorab identifiziert und späterer Änderungsbedarf im laufenden Förderverfahren vermieden werden kann.

## 22.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKFFI stellte zunächst sein bisheriges Verständnis der Rechtslage dar. Danach habe es zwischen Förderrichtlinien und Fördererlassen sonstiger Art unterschieden. Der Erlass von Förderrichtlinien habe dabei stets die Unterrichtung oder die Herstellung des Einvernehmens mit dem LRH zur Folge gehabt. Bei sonstigen Fördererlassen sei jeder Einzelfall beurteilt worden. Die sonstigen Fördererlasse hätten regelmäßig keine von den VV/VVG zu § 44 LHO abweichende oder ergänzende Regelung getroffen. Vielmehr hätten sie auf eine adressatengerechte Formulierung, die Darstellung der fachpolitischen Intention der Förderung, die Anwerbung und Information von Antragstellenden oder die Beantwortung etwaiger Fragen von möglichen Zuwendungsempfängenden abgezielt.

Zusammenfassend habe das MKFFI zwischen Förderrichtlinien und sonstigen Fördererlassen einen qualitativen Unterschied gesehen. Der LRH sei dann beteiligt worden, wenn die Fördererlasse die Haushaltsmittel des Landes unmittelbar betrafen und eine Förderrichtlinie im engeren Sinne darstellten.

Abschließend teilte das MKFFI mit, dass es das Anliegen des LRH an einem einheitlichen Verständnis und einer einheitlichen Anwendung der LHO verstehe. Daher beabsichtige es, sich künftig der Rechtsauffassung des LRH anzuschließen. Für künftige Fördererlasse – gleich welcher Bezeichnung – werde es den LRH gemäß der geltenden Rechtslage beteiligen. Für bereits bestehende Fördererlasse – gleich welcher Bezeichnung – werde es den LRH bei jeder folgenden Änderung oder Neubefristung gemäß der geltenden Rechtslage beteiligen. Zudem sei anlässlich der Prüfung beabsichtigt, die Abteilungen des MKFFI erneut für das Prozedere zu sensibilisieren und zur Qualitätssicherung einen Handlungsleitfaden zu erarbeiten.

## 22.6 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH bewertete die Absicht des MKFFI, ihn bei zukünftigen Fördererlassen – gleich welcher Bezeichnung – gemäß der geltenden Rechtslage zu beteiligen, positiv. Ebenso begrüßte der LRH die Intention des MKFFI, die Abteilungen des eigenen Hauses erneut für das Prozedere zu sensibilisieren und einen Handlungsleitfaden zu erarbeiten.

Er erklärte daher das Prüfungsverfahren für abgeschlossen.

## 22.7 Entwicklungen nach Abschluss des Prüfungsverfahrens

Ende 2022 musste der LRH feststellen, dass das nun umbenannte Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration entgegen seiner Zusage den LRH weiterhin nicht immer rechtzeitig beteiligte. Dies betraf etwa die

- Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Sicherung des Zugangs von sozial benachteiligten Familien und Kindern zu Angeboten anerkannter Einrichtungen der Familienbildung,
- Fördergrundsätze „Gemeinsam MehrWert 2023/2024“ sowie
- Fördergrundsätze „kinderstark – NRW schafft Chancen“.

In Aufbau und Inhalt entsprechen etwa die Fördergrundsätze „kinderstark – NRW schafft Chancen“ einer Richtlinie und hätten daher, wie vom Ministerium zugesichert, dem LRH vorgelegt werden müssen. Überdies enthielten die Fördergrundsätze zahlreiche von den VV/VVG zu § 44 LHO abweichende Regelungen. Auch das Ministerium der Finanzen war nicht über den Erlass der Fördergrundsätze informiert worden. Es sah sich daher veranlasst, mit Schreiben vom 23.01.2023 darauf hinzuweisen, dass

*„die VV/VVG zu § 44 LHO vollständig anzuwenden sind und nicht nach Belieben“.*

Damit schloss sich das Ministerium der Finanzen der Auffassung des LRH an, wonach dieser bei sämtlichen Fördererlassen – ungeachtet ihrer Bezeichnung – ordnungsgemäß zu beteiligen ist.

Der LRH bekräftigt seine Forderung nach einer rechtskonformen und frühzeitigen Beteiligung.







## 23 Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien: Land muss schneller und nachdrücklicher die Erstattung seiner Kosten vom Bund fordern

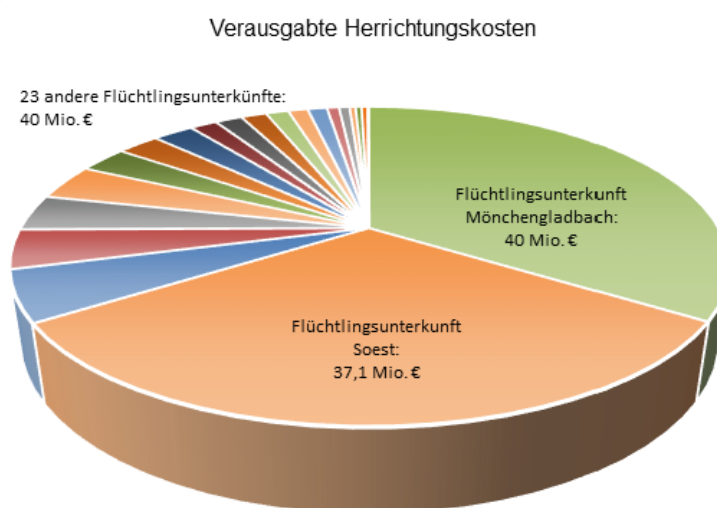


Für die erstmalige Herrichtung von 25 Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien hat das Land seit 2015 mehr als 117 Millionen € ausgegeben. Diese Ausgaben kann sich das Land vom Bund erstatten lassen. Die Bezirksregierungen haben jedoch bislang Erstattungen nur für 13 der 25 Flüchtlingsunterkünfte beantragt und die Erledigung gestellter Anträge nicht überwacht. Dem Land wurden auch dadurch bisher erst 3,2 Millionen € vom Bund erstattet. Das zuständige Ministerium hat die Bezirksregierungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht im erforderlichen Umfang beaufsichtigt. Es hat erst aufgrund der Prüfung des Landesrechnungshofs veranlasst, dass die Bezirksregierungen Erstattungen zeitnah beantragen und vereinnahmen. Das Ministerium will die Bezirksregierungen fortan bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben beaufsichtigen.

### 23.1 Herrichtung von Bundesimmobilien als Flüchtlingsunterkünfte

Die Länder sind verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Geflüchteten bereitzustellen.<sup>248</sup> Hierfür überließ der Bund (genauer: die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, kurz BImA) dem Land mietzinsfrei Immobilien, zumeist ehemalige Kasernen. Insgesamt 25 dieser Immobilien richtete das Land als Flüchtlingsunterkünfte her und gab dafür bis zum 01.03.2022 mehr als 117 Mio. € aus. Ein erheblicher Teil dieser Ausgaben entfällt auf die Unterkünfte in Mönchengladbach und Soest.

Abbildung 1



(Datenstand bei Prüfungsmitteilung am 21.11.2022)

248 § 44 Abs. 1 Asylgesetz.

Die BlmA kann dem Land auf Antrag und gegen Nachweis die für die Herrichtung notwendigen und angemessenen Kosten erstatten. Hierzu wird sie durch einen seit 2015 wiederkehrenden Vermerk im Bundeshaushaltsplan ermächtigt.

Das Erstattungsverfahren wird in einem Leitfaden der BlmA geregelt. Nach dem Leitfaden muss insbesondere die Herrichtung der gesamten Immobilie – oder eines mit der BlmA abgestimmten Bauabschnitts – vollständig abgeschlossen und schlussgerechnet sein. Wurden für eine Flüchtlingsunterkunft mehrere Gebäude hergerichtet, sind die Herrichtungskosten gebäudescharf abzubilden. Der 2015 erstmals erschienene Leitfaden sieht zudem vor, dass für noch nicht begonnene Herrichtungsmaßnahmen Erstattungsvereinbarungen mit der BlmA abgeschlossen werden. Darin vereinbaren die BlmA und der Bedarfsträger im Vorfeld, welche Maßnahmen erstattungsfähig, insbesondere notwendig und angemessen sind. Die Kosten-erstattung kann dann von der BlmA in einem vereinfachten Verfahren geprüft werden.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat geprüft, ob das Land Erstattungen rechtzeitig und vollständig beantragt sowie vereinnahmt hat. Seine Fragen und Bitten um Unterlagen wurden mit Verweis auf die aktuelle Belastung der verantwortlichen Bezirksregierungen (BR) bisweilen nicht oder nicht vollständig beantwortet. Der LRH konnte daher nicht feststellen, ob das Verfahren nach dem Leitfaden der BlmA in jedem Fall eingehalten wurde, d. h., ob Erstattungsvereinbarungen oder sonstige vertragliche Abreden mit der BlmA getroffen wurden. Bautechnische Fragen zu den Herrichtungsmaßnahmen und zur planmäßigen Durchführung waren überdies nicht Prüfungsgegenstand.

### 23.2 Beantragung und Verfolgung der Kostenerstattungen

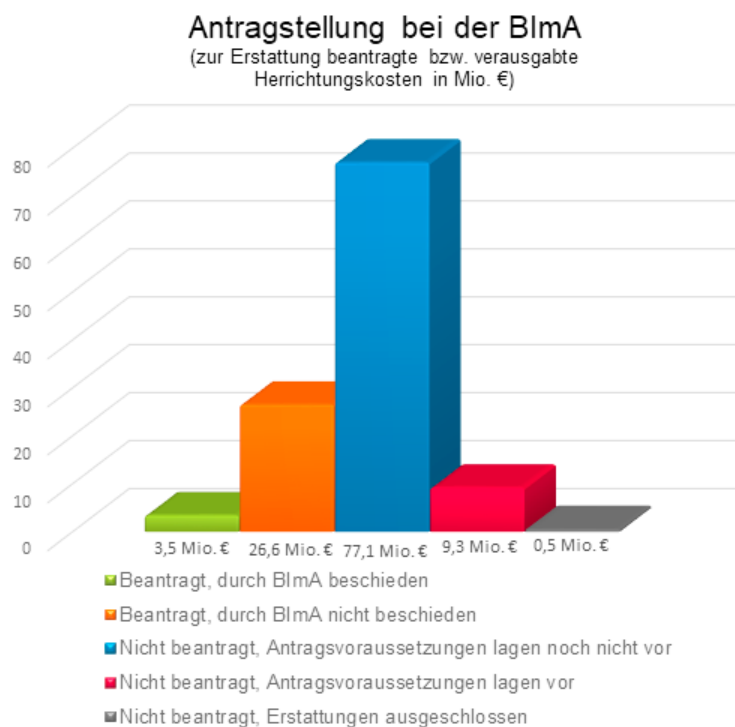
Im Land sind die BR dafür zuständig, die Kostenerstattungen bei der BlmA zu beantragen und den erforderlichen Schriftverkehr zu führen. Seit 2017 soll der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) sie dabei unterstützen.

Die BR hatten bei der BlmA für 13 der 25 Bundesimmobilien die Erstattung von Herrichtungskosten i. H. v. 30,1 Mio. € beantragt. Die BlmA erstattete zu vier der 13 Immobilien (Antragsvolumen 3,5 Mio. €) insgesamt 3,2 Mio. €. Über die übrigen neun Anträge (Antragsvolumen 26,6 Mio. €), die in den Jahren 2017 bis 2021 gestellt worden waren, hatte die BlmA noch nicht entschieden.

Für weitere zwölf der 25 Bundesimmobilien mit Herrichtungskosten von insgesamt 86,9 Mio. € hatten die BR keine Anträge auf Erstattung bei der BlmA gestellt. Davon entfallen

- 77,1 Mio. € auf die Flüchtlingsunterkünfte in Mönchengladbach und Soest, die zwar bereits genutzt werden, jedoch noch nicht endgültig fertiggestellt und schlussgerechnet sind. Die Voraussetzungen für die Beantragung einer Erstattung lagen daher noch nicht vor.
- 9,3 Mio. € auf sechs Einrichtungen, die seit Jahren fertiggestellt sind und zu denen die Schlussrechnungen vorliegen. Die wesentlichen Antragsvoraussetzungen nach dem BlmA-Leitfaden waren somit erfüllt.
- 0,5 Mio. € auf vier Einrichtungen, bei denen nach Angaben der BR Erstattungen ausgeschlossen sind.

Abbildung 2



(Datenstand bei Prüfungsmittteilung am 21.11.2022)

Der LRH beanstandete erhebliche Defizite bei der Beantragung der Kosten-erstattungen. Da Einnahmen nach § 34 Landeshaushaltsordnung rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, hätten die BR die dafür notwendigen Voraussetzungen unverzüglich schaffen müssen. Die BR stellten jedoch bei abgeschlossenen Herrichtungsmaßnahmen nicht immer die erforderlichen Erstattungsanträge. Bei langen Verfahrensdauern versäumten sie, sich nach dem Sachstand der Antragsbearbeitung zu erkundigen. Sie stimmten sich zudem nicht in allen Fällen mit der BlmA im Vorfeld über die Erstattungsfähigkeit der Kosten der geplanten Maßnahmen ab.

Der LRH hat daher gebeten, dass die BR

- den Abschluss der Herrichtung unfertiger Flüchtlingsunterkünfte sowie die Erstellung der jeweiligen Schlussrechnung vorantreiben und im Anschluss unverzüglich Erstattungsanträge stellen,
- versäumte Antragstellungen für fertiggestellte und schlussgerechnete Flüchtlingsunterkünfte unverzüglich und ggf. mit Unterstützung durch den BLB NRW nachholen und
- den Bearbeitungsstand von bereits vor längerer Zeit eingereichten Erstattungsanträgen bei der BlmA erfragen.

### 23.3 Fachaufsicht des Ministeriums bezüglich der Kostenerstattungen

Das Ministerium hatte sich zuletzt im November 2019 bei den BR über den Stand der Kostenerstattungsverfahren informiert. Infolgedessen wurde ihm erst anlässlich der Prüfung des LRH bekannt, dass die Herrichtungskosten des Landes für die Flüchtlingsunterkünfte inzwischen mehr als 117 Mio. € betragen und hiervon bisher nur 3,2 Mio. € von der BImA erstattet worden waren.

Zudem hatten zwei BR bereits 2017 und 2018 über verschiedene, ihres Erachtens verbesserungswürdige Umstände im Erstattungsverfahren berichtet. Trotzdem hatte sich das Ministerium mit den von den BR vorgetragenen Problemen und dazu angeregten Lösungen (Vereinheitlichungen und Vereinfachungen) nicht befasst. Auch hatte es den Abschluss der nach dem BImA-Leitfaden vorgesehenen Erstattungsvereinbarungen nicht im erforderlichen Umfang beaufsichtigt.

Der LRH beanstandete daher, dass das Ministerium seine Fachaufsicht nicht in dem erforderlichen Umfang ausübte. Hierdurch nahm es erhebliche Einnahmeausfälle des Landes in Kauf.

### 23.4 Stellungnahmen des Ministeriums

Am 07.02.2023 teilte das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI) mit, die bis 2017 hergerichteten Flüchtlingsunterkünfte seien zu einem Zeitpunkt in Betrieb genommen worden, an dem die beteiligten Behörden in den Strukturen der Krisenstabsorganisation gearbeitet hätten. Ziel sei es gewesen, Obdachlosigkeit der nach Deutschland und Nordrhein-Westfalen geflüchteten Menschen zu vermeiden. Das MKJFGFI räumte ein, dass auch nach Auflösung der Krisenstabsorganisation noch keine ausreichenden Strukturen geschaffen wurden, um den Abschluss von Erstattungsvereinbarungen und die Abrechnung der Herrichtungskosten sicherzustellen. Auch die BImA habe oftmals keine Notwendigkeit für den Abschluss einer Erstattungsvereinbarung gesehen.

Das MKJFGFI hat die BR durch Erlass nunmehr verpflichtet, das Kostenerstattungsverfahren umgehend umzusetzen. Es hat eingeräumt, dass eine engere Fachaufsicht über die BR sinnvoll gewesen wäre. Künftig werde es das Erstattungsverfahren eng begleiten und sicherstellen, dass der Sachstand nachgehalten werde. Hierfür seien die BR angewiesen, ihm halbjährlich zu berichten. Das MKJFGFI hat inzwischen Verwaltungsgespräche mit den BR geführt. In den Gesprächen seien die Abrechnungsmodalitäten der Herrichtungskosten sowie die „grundsätzliche Beantragung und Erstattung der Kosten“ beleuchtet worden. Unklarheiten, insbesondere betreffend den Leitfaden der BImA, seien beseitigt worden. Zudem habe das MKJFGFI den BR bei Bedarf Unterstützung bei der Kommunikation mit der BImA oder dem BLB NRW zugesagt.

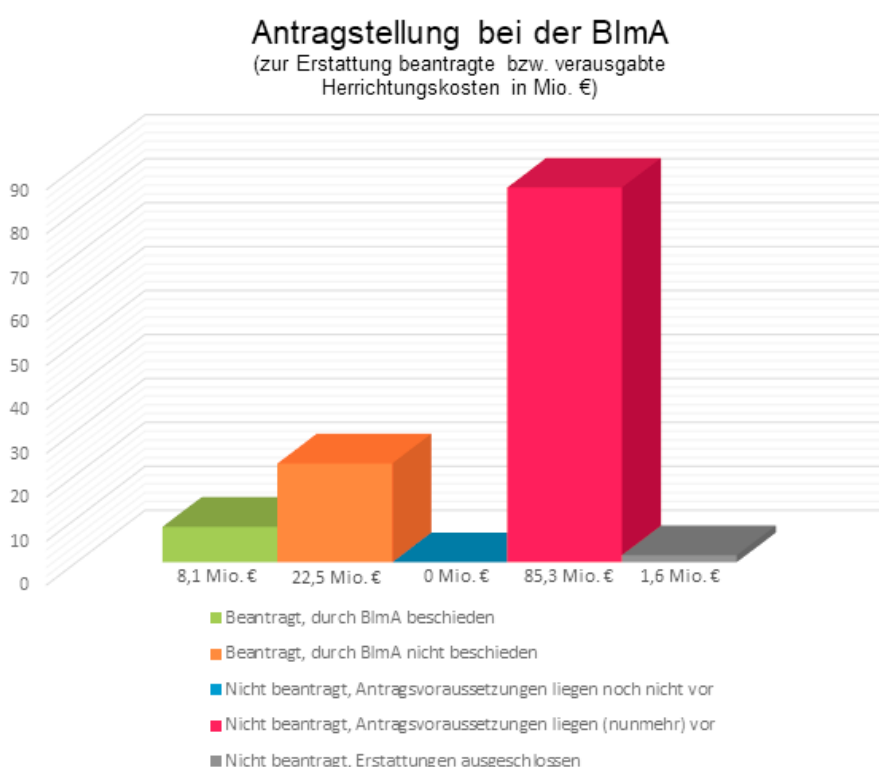
Am 13.04.2023 berichtete das MKJFGFI ergänzend, dass

- bei zwei weiteren der 25 Einrichtungen (Herrichtungskosten 1,2 Mio. €) entgegen der bisherigen Sachlage keine Erstattungen seitens der BImA zu erwarten sind,
- in einem weiteren Fall (Herrichtungskosten 1,7 Mio. €) die Erstattungsfähigkeit zwischen Land und BImA streitig sei,

- die Flüchtlingsunterkunft in Mönchengladbach (Herrichtungskosten 40 Mio. €) inzwischen abrechnungsreif sei,
- für die Flüchtlingsunterkunft in Soest (Herrichtungskosten 37,1 Mio. €) in Absprache mit der BImA trotz eines anhängigen Rechtsstreits ein erster Erstattungsantrag gestellt werden könne und
- Ende 2022 in einem weiteren Fall eine Erstattung der BImA von 3,1 Mio. € eingegangen sei.

Die Verteilung der zur Erstattung beantragten bzw. verausgabten Herrichtungskosten ergibt sich daher nach aktuellem Stand wie folgt:

Abbildung 3

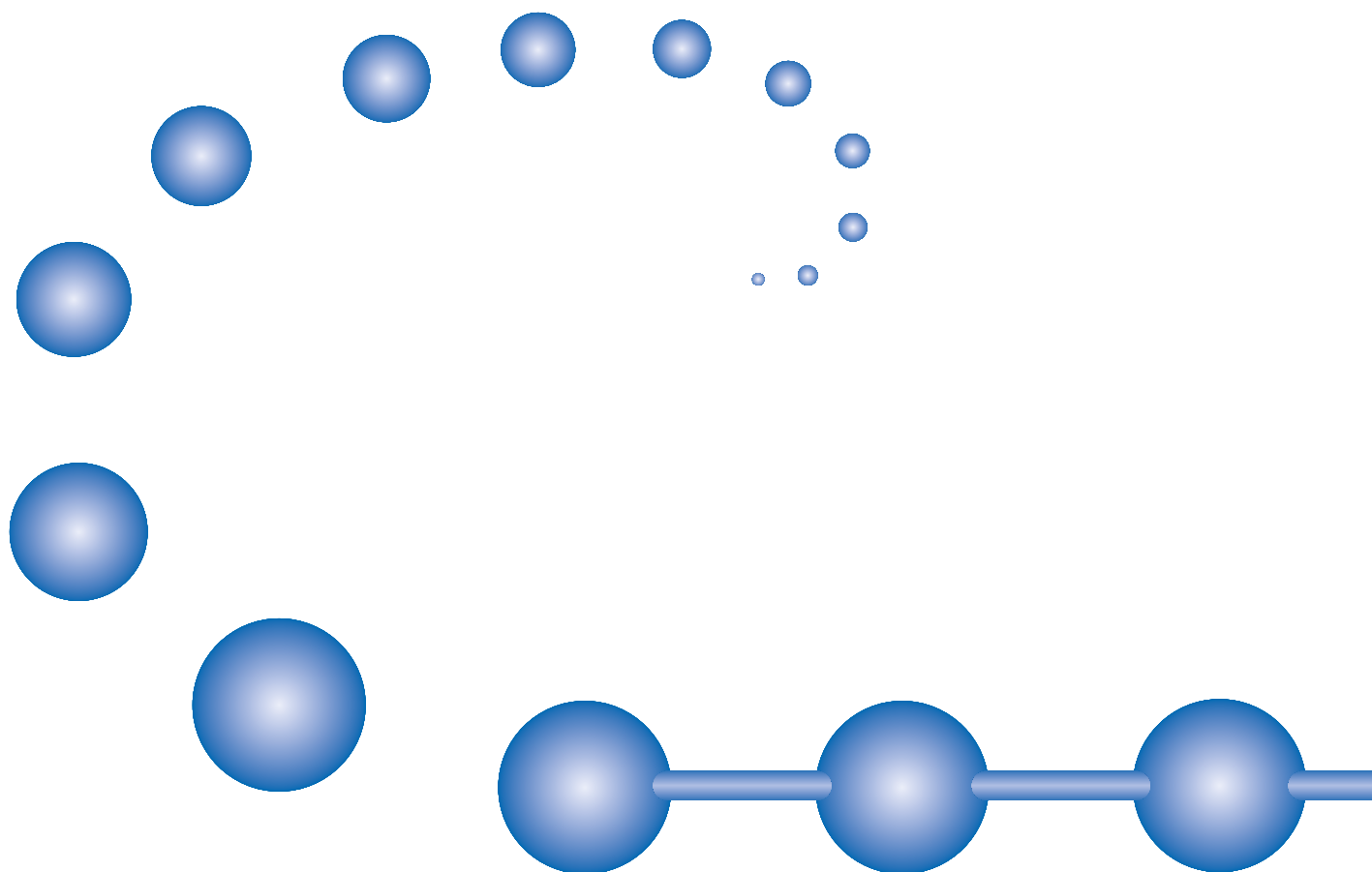


(Datenstand 13.04.2023)

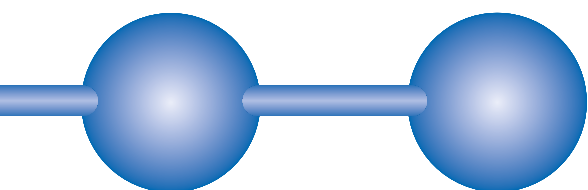
### 23.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat die Zusage des MKJFGFI begrüßt, Kostenerstattungsverfahren künftig eng zu begleiten. Die eingeleiteten Maßnahmen hat er zur Kenntnis genommen und das MKJFGFI gebeten, ihn über den Zeitpunkt und die Höhe der Antragstellungen sowie die Entscheidungen der BImA zu unterrichten. Er sieht sich durch den auch dem Ministerium erst nachträglich bekannt gewordenen Sachverhalt in seiner Auffassung bestätigt, dass das MKJFGFI seine Fachaufsicht bislang unzureichend ausgeübt hatte.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## **Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)**







## 24 Unterhaltung der Lippe durch den Lippeverband ohne hinreichende Aufsicht



*Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat hinsichtlich der Unterhaltung der Lippe seine Aufsicht über den Lippeverband nur unzureichend wahrgenommen.*

*Das Ministerium hat angekündigt, die Unterhaltung der Lippe wieder verstärkt in den Blick zu nehmen und seine Aufsichtsmaßnahmen zu optimieren.*

### 24.1 Vorbemerkungen

#### 24.1.1 Die Lippe

Die Lippe ist von der Einmündung der Pader bei Schloß Neuhaus bis zur Mündung in den Rhein bei Wesel ein Gewässer 1. Ordnung. In diesem Abschnitt steht sie gemäß § 3 Abs. 1 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG)<sup>249</sup> im Eigentum des Landes.

#### 24.1.2 Der Lippeverband

Der Lippeverband (LV) ist ein sondergesetzlicher Wasserverband in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, § 1 Abs. 1 Gesetz über den Lippeverband (Lippeverbandsgesetz – LippeVG)<sup>250</sup>. Das Lippeverbandsgebiet umfasst gemäß § 5 Abs. 1 LippeVG das oberirdische Einzugsgebiet der Lippe unterhalb Lippborg bis zur Mündung der Lippe in den Rhein sowie angrenzende oberirdische Einzugsgebiete (untere Lippe). Mitglieder des Lippeverbandes sind u. a. das Land sowie die im Verbandsgebiet liegenden kreisfreien Städte und Kreise (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 LippeVG). Die zur Erfüllung seiner Aufgaben und Pflichten notwendigen Finanzmittel erhält der LV gemäß § 25 Abs. 1 LippeVG durch Beiträge seiner Mitglieder.

#### 24.1.3 Unterhaltung der Lippe

Das Land hat die ihm als Eigentümer gemäß § 40 Abs. 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)<sup>251</sup> obliegende Aufgabe der Unterhaltung der Lippe gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 LippeVG auf dem Verbandsgebiet des LV auf diesen übertragen<sup>252</sup>.

249 Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG) vom 25.06.1995 (GV. NRW. 1995 S. 926).

250 Gesetz über den Lippeverband (Lippeverbandsgesetz – LippeVG) vom 07.02.1990 (GV. NRW. 1990 S. 162).

251 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

252 Im Abschnitt zwischen der Padermündung bei Schloß Neuhaus und Lippborg wird die Unterhaltungspflicht durch die Bezirksregierung Arnsberg wahrgenommen.

Der Umfang der Unterhaltungspflicht ergibt sich aus § 39 WHG i. V. m. § 61 LWG. Diese umfasst insbesondere:

- die Erhaltung des Gewässerbettes und der Ufer,
- die Erhaltung der Schiffbarkeit sowie
- die Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktionsfähigkeit.

Da das Land als Unterhaltungspflichtiger der Lippe der alleinige Vorteilhabende bei der Übernahme der Lippeunterhaltung durch den LV ist, sind alle Kosten, die mit der Lippeunterhaltung in Zusammenhang stehen, gemäß § 26 LippeVG ausschließlich vom Land in Form des Mitgliedsbeitrags zu tragen.

Am 13.04.2017 schloss das MUNV<sup>253</sup> mit dem LV eine Rahmenvereinbarung zur Durchführung der Gewässerunterhaltung und von Gewässerausbaumaßnahmen an der Lippe im Lippeverbandsgebiet (Rahmenvereinbarung). Hierdurch wurden neben der Unterhaltung der Lippe u. a. auch Ausbaumaßnahmen i. S. d. § 74 LWG auf den LV übertragen. Gemäß § 4 der Rahmenvereinbarung erstattet das Land dem LV nicht nur die für die Lippeunterhaltung anfallenden Kosten über den Beitrag nach § 25 LippeVG, sondern auch die anfallenden Kosten für die in § 1 der Rahmenvereinbarung genannten Gewässerausbau- und -entwicklungsmaßnahmen.

#### 24.1.4 Aufsicht über den Lippeverband

Der LV steht gemäß § 34 LippeVG unter der Aufsicht des Staates. Aufsichtsbehörde ist das für Umwelt zuständige Ministerium. Durch die Aufsicht soll sichergestellt werden, dass der Lippeverband die ihm obliegenden Aufgaben und Pflichten nach geltendem Recht (Rechtsaufsicht) und im Einklang mit den wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen des Landes erfüllt, § 34 Abs. 2 LippeVG. Die Aufsicht umfasst auch die Wirtschaftsführung des LV. In der Rahmenvereinbarung haben MUNV und LV zudem vereinbart, dass das Haushaltsprinzip der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung zu beachten ist, § 5 Abs. 4 der Rahmenvereinbarung. Insoweit obliegt dem MUNV nicht nur die Kontrolle der Wirtschaftsführung an sich, sondern auch die Beachtung des Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Aufsichtsmittel und Aufsichtsmaßnahmen ergeben sich zum einen aus § 35 ff. LippeVG. Neben der Möglichkeit, an den Sitzungen der Verbandsversammlung und des Verbandsrates teilzunehmen, hat das MUNV insbesondere auch das Recht, sich im Rahmen seiner Aufsicht über alle Angelegenheiten des Verbandes unterrichten zu lassen. Weitere Aufsichtsmittel, bei denen es sich um nähere Konkretisierungen des Unterrichtsrechtes (§ 35 Abs. 2 LippeVG) handelt, ergeben sich zum anderen aus der o. g. Rahmenvereinbarung. Hierzu zählen u. a.:

- Anmeldung des voraussichtlichen Mittelbedarfs durch den LV,
- Sachstandsberichte des LV an das MUNV,
- Arbeitskreise und Steuerungsgruppen unter Vorsitz des MUNV.

<sup>253</sup> Für das Umweltministerium wird im Folgenden durchgängig die derzeit aktuelle Bezeichnung „Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr“ (MUNV) verwendet.

## 24.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Geprüft wurden die Haushaltsmittel des Landes, die im Einzelplan 10 bei Kapitel 10 050 Titel 685 70 – Beiträge an wasserwirtschaftliche Verbände aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen – etatisiert waren. Ausgehend vom betrachteten Prüfungszeitraum 2015 - 2020 ergab sich – bezogen auf die Lippeunterhaltung – ein durchschnittlicher jährlicher Mitgliedsbeitrag des Landes von rd. 700.000 €.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat dem MUNV mit Schreiben vom 13.12.2022 seine Prüfungsfeststellungen mitgeteilt. Das Ministerium hat hierzu mit Schreiben vom 23.03.2023 eine Stellungnahme abgegeben. Die Folgeentscheidung des LRH ist am 15.05.2023 ergangen.

## 24.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 24.3.1 Unzureichende Wahrnehmung der Aufsicht über den Lippeverband

Der LRH ist u. a. der Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit das zuständige Ministerium seiner Aufsicht über den LV nachgekommen ist. Hierzu hat er insbesondere die in der Rahmenvereinbarung aufgezählten Aufsichtsmittel bzw. deren Anwendung durch das MUNV näher betrachtet.

#### 24.3.1.1 Pauschale Anmeldung des voraussichtlichen Mittelbedarfs

Gemäß § 5 Abs. 1 der Rahmenvereinbarung hat der LV der federführenden Bezirksregierung (BR) Arnsberg am 15.02. des jeweiligen Kalenderjahres eine vorläufige Übersicht über den voraussichtlichen Mittelbedarf und die durchzuführenden Maßnahmen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung vorzulegen, die diese an das MUNV weiterleitet.

Der LRH hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:

- In der Mittelanmeldung vom 28.05.2018 für 2019 bis 2023 wurde die Unterhaltung der Lippe – eher pauschal – wie folgt beschrieben:

*„Die Sachkosten der Unterhaltung umfassen dabei alle Kosten zur Sicherung des ordnungsgemäßen Wasserabflusses im Gewässerbett, die Instandhaltung der baulichen Anlagen und Grundstücke sowie die kleineren gewässerentwickelnden Maßnahmen des Betriebes.“*

Eine weitergehende Aufzählung der für die Lippeunterhaltung geplanten Einzelmaßnahmen bzw. nähere Ausführungen hierzu enthielt die Mittelanmeldung nicht.

- Sowohl die BR Arnsberg als auch das MUNV glichen bei den eingereichten Unterlagen den angemeldeten Mittelbedarf lediglich mit dem der Vorjahre ab. Eine vertiefende Prüfung oder Nachfrage zu den die Sachkosten auslösenden Einzelmaßnahmen der Lippeunterhaltung erfolgte nicht. Insgesamt verblieb es bei einer Plausibilitätsprüfung.

### 24.3.1.2 Nicht aussagekräftige Sachstandsberichte

Der LV hat der BR Arnsberg zudem jedes Kalenderjahr zum 01.06. einen Bericht zum Stand der Umsetzung und zur zweckentsprechenden Mittelverwendung sowie zu den Planungen der nächsten Jahre und der erforderlichen Mittel vorzulegen (§ 5 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung). Der erforderliche Inhalt des Berichts ergibt sich aus Anlage 1 der Rahmenvereinbarung. Hiernach muss der Bericht u. a. folgende Angaben enthalten:

- kurzer Sachbericht über die Aktivitäten des abgelaufenen Jahres,
- zahlenmäßiger Nachweis über die Erträge und Aufwendungen des abgelaufenen Jahres als Summe für die Sachkosten und den Personalaufwand der Lippeunterhaltung,
- zahlenmäßige Aufschlüsselung der geplanten Aufwendungen des Folgejahres.

Gemäß § 5 Abs. 4 der Rahmenvereinbarung hat der LV mit dem Sachstandsbericht die erforderlichen Nachweise vorzulegen, damit das Land eine Prüfung der Mittelverwendung durchführen kann. Das Land kann darüber hinaus stichprobenhafte Kontrollen im Vorfeld oder im Verlauf von Vergabeverfahren durchführen. Auf Wunsch sind dem Land Einzelrechnungen vorzulegen.

Der LRH hat hierzu folgende Feststellungen getroffen:

- Die Sachstandsberichte zu den Unterhaltungsmaßnahmen 2017, 2018 und 2019 hatten einen fast identischen Wortlaut.
- Hinsichtlich der angefallenen Ausgaben beschränkten sich die Sachstandsberichte auf eine summarische Darstellung, entsprechend der Anlage 1 zur Rahmenvereinbarung. Darüber hinausgehende Erläuterungen oder Belege enthielten sie nicht.
- Hinweise auf stichprobenhafte Kontrollen u. a. im Vorfeld oder im Verlauf von Vergabeverfahren (§ 5 Abs. 4 der Rahmenvereinbarung) haben sich im Rahmen der Prüfung nicht ergeben. Die Prüfung durch das MUNV und die BR Arnsberg beschränkte sich wiederum nur auf eine Plausibilitätsprüfung der tabellarischen Übersicht und der Ansätze.

### 24.3.1.3 Keine Steuerungsgruppe

§ 6 Abs. 3 der Rahmenvereinbarung lautet:

*„Eine Steuerungsgruppe aus Vertretern des Lippeverbandes und des Landes unter Vorsitz des für Wasserwirtschaft zuständigen Ministeriums steuert das Gesamtprojekt. Sie tagt mindestens einmal pro Jahr. Die Entscheidungen der Steuerungsgruppe werden durch einen Arbeitskreis aus Vertretern des Lippeverbandes und des Landes unter Vorsitz des für Wasserwirtschaft zuständigen Ministeriums vorbereitet. Die Arbeitsgruppe kann auch alle Entscheidungen treffen, für die keine Befassung der Steuerungsgruppe notwendig ist. Sitzungen des Arbeitskreises finden mindestens zweimal pro Jahr statt. Die Entscheidungen in beiden Gremien trifft das Land, der Lippeverband berät das Land. Die Steuerungsgruppe und der Arbeitskreis können sich eine Geschäftsordnung geben.“*

Die beabsichtigte Einberufung einer Steuerungsgruppe erfolgte nicht. Erforderliche Entscheidungen wurden im Arbeitskreis getroffen. Die vom LRH eingesehenen Arbeitskreisprotokolle ließen eine schwerpunktmäßige Befassung mit den Unterhaltungsarbeiten an der Lippe nicht erkennen.

#### 24.3.1.4 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Aus Sicht des LRH ist das MUNV seiner Aufsicht über den LV im Bereich der Lippeunterhaltung im geprüften Zeitraum nur unzureichend nachgekommen. Die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel wurden nicht ausgeschöpft. Insoweit war, nach Auffassung des LRH, für das MUNV nicht erkennbar, ob und inwieweit der LV die ihm übertragenen Aufgaben und Pflichten der Lippeunterhaltung im Einklang mit geltendem Recht und den wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen des Landes sowie unter Einhaltung des Haushaltsprinzips der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung wahrgenommen hat. Für den LRH war schließlich auch nicht ersichtlich, welche Ziele das Land – abgesehen vom groben Rahmen des § 39 WHG i. V. m. § 61 LWG – mit der Unterhaltung der Lippe verfolgt.

Es konnte insgesamt festgestellt werden, dass die Lippeunterhaltung aus dem Blick geraten ist und der Fokus des MUNV auf den in der Rahmenvereinbarung geregelten Ausbaumaßnahmen der Lippe lag.

#### 24.3.1.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MUNV hat in seiner Stellungnahme vom 23.03.2023 eingeräumt, dass sich der Fokus in den letzten Jahren auf die planungs- und kostenintensiveren Gewässer- ausbaumaßnahmen verschoben habe. Um dies zu beheben, solle nun der Gewässer- unterhaltung einmal pro Jahr ein ausführlicher Tagesordnungspunkt auf der Sitzung des Arbeitskreises gewidmet werden. Dieser Tagesordnungspunkt solle insbesondere folgende Teilaspekte umfassen:

- Abstimmung der Unterhaltungsgrundsätze und -ziele sowie der Dokumentation,
- neue Erkenntnisse und erforderliche Handlungen,
- Einsatz von Fremdfirmen,
- weiterer Prozess „Lippeunterhaltung“.

Vorab sollen in einem ersten Schritt die Ziele und Eckpunkte der Lippeunterhaltung präzisiert werden. Zu diesem Zweck sei von MUNV und LV ein Aufschlag für ein Papier erstellt worden, welches als Grundlage für zukünftige Überprüfungen der Umsetzung der Lippeunterhaltung dienen und auf der Sitzung des Arbeitskreises verabschiedet werden solle.

#### 24.3.1.6 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung das beabsichtigte Vorgehen des MUNV begrüßt und um Übersendung des vom Arbeitskreis verabschiedeten „Eckpunkte- papiers“ gebeten.

### 24.3.2 Mängel bei den Auftragsvergaben durch den Lippeverband

Der LV beauftragte Fremdfirmen mit der Durchführung bestimmter Unterhaltungsarbeiten, zu denen u. a. Grasschnitt, Gehölzpflege und Instandsetzungen baulicher Art zählen. Der LRH hat die Vergaben des Prüfungszeitraums 2015 - 2020 stichprobenhaft untersucht.

Der LV hat sich gemäß § 3 Abs. 5 der Rahmenvereinbarung verpflichtet, die vergaberechtlichen Vorgaben anzuwenden, denen das Land unterworfen ist. Hierzu zählen u. a. die Notwendigkeit einer öffentlichen Ausschreibung (Vergabeverfahren) beim Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen (§ 55 LHO) und die in § 20 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A), bzw. § 6 Unterschwellenvergabeverordnung vorgesehene Dokumentationspflicht. Hiernach sind Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend in Textform nach § 126b Bürgerliches Gesetzbuch zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen festgehalten werden.

Entsprechend sind auch rein interne Vorgänge, Überlegungen und Entscheidungen, die einer förmlichen Einleitung des Vergabeverfahrens vorangehen, zu dokumentieren. Die Dokumentation ist mit größter Sorgfalt zu führen, umso mehr, als ihre entscheidende Bedeutung darin liegt, die Überprüfbarkeit der getroffenen Feststellungen und Entscheidungen zu gewährleisten. Der jederzeitigen Rückgriffsmöglichkeit kommt eine wesentliche Beweisfunktion zu.

Die gesetzlichen Regelungen haben im Übrigen auch Einzug in das interne Regelwerk des LV „Regelung Materialwirtschaft organisieren (inkl. Vergabe von Bauleistungen)“ gefunden.

Der LRH hat bei seinen Stichproben festgestellt, dass Vermerke, die der Dokumentation der Vergabeverfahren dienen und somit unabdingbar für die Transparenz und Rechtmäßigkeit der Vergaben sind, teilweise fehlten oder unvollständig waren.

Mangels der gebotenen Dokumentation konnte durch den LRH nicht beurteilt werden, inwieweit ggf. durch die Wahl des unzutreffenden Vergabeverfahrens der Wettbewerb beschränkt wurde.

Das MUNV hat insoweit auch versäumt, von der in § 5 Abs. 4 Satz 3 der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Möglichkeit, stichprobenhafte Kontrollen im Vorfeld oder im Verlauf von Vergabeverfahren durchzuführen, Gebrauch zu machen. Nach Auffassung des LRH hätten die aufgezeigten Mängel auch dem MUNV im Rahmen einer Kontrolle auffallen müssen. Der LRH hat daher um Mitteilung gebeten, wie zukünftig die Einhaltung vergaberechtlicher Regelungen durch den LV überprüft werden soll.

Das MUNV hat in seiner Stellungnahme hierzu ausgeführt, dass der LV die seitens des LRH beanstandeten Fälle mit seinem internen Regelwerk abgeglichen und dabei festgestellt habe, dass in dem überwiegenden Teil der Bestellungen die Dokumentation doch vorhanden oder nicht erforderlich gewesen sei. Gleichwohl hat es zugesagt, die Vergaben beim LV in Zukunft stichprobenhaft zu prüfen. Eine Strategie und ein Plan zur Durchführung dieser Prüfungen im Verlauf oder im Vorfeld von

Vergabeverfahren solle gemeinsam mit den BR Arnsberg, Münster und Düsseldorf erarbeitet werden. Auch sollten die vom LRH beanstandeten Fälle herangezogen werden, um eventuelle Lücken in der Dokumentation zu eruieren.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die angekündigten Maßnahmen des MUNV begrüßt und um Übersendung des Plans für die Stichproben bzw. um Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

### 24.3.3 Fehlender Austausch zur Unterhaltung der Landesgewässer

Nach § 3 Abs. 4 der Rahmenvereinbarung sollen das Land und der LV die Gewässerumbaukosten an der Lippe mit denjenigen der anderen in der Unterhaltungspflicht des Landes stehenden Gewässern (Ems, Lippe, Ruhr, Sieg) vergleichen und sich über Best-Practice-Lösungen austauschen. Der LRH hat festgestellt, dass ein derartiger Austausch nicht stattgefunden hat.

Er hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass ein Austausch über Best-Practice-Lösungen zu Art und Umfang der Gewässerunterhaltung sowie Maßnahmen- und Umsetzungsmöglichkeiten insbesondere aus Gründen der Effizienz und Effektivität von Gewässerunterhaltungsmaßnahmen erstrebenswert erscheint, da hierbei Erfahrungen zum Aufbau, zur Organisation und zur Struktur der Unterhaltungspflichtigen ausgetauscht und insoweit möglicherweise Optimierungspotenziale erschlossen werden könnten.

Das MUNV hat in seiner Stellungnahme angekündigt, dass ein Austausch zu Unterhaltungspraktiken und Schlussfolgerungen mit den für die anderen Landesgewässer zuständigen Stellen im vierten Quartal 2023 stattfinden werde. Dieser Austausch solle verstetigt werden. Schlussfolgerungen aus diesem Austausch würden vom Land zusammen mit dem LV gezogen und bei Bedarf entsprechende Veranlassungen getroffen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die beabsichtigte Umsetzung des von ihm angestoßenen Austausches begrüßt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 25 Fluggastkontrollen führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Landes



*Das Land erhebt für die Durchführung der Fluggastkontrollen an den Flughäfen Dortmund, Münster/Osnabrück, Niederrhein und Paderborn/Lippstadt Gebühren. Diese Gebühren sind aufgrund eines bundesrechtlichen Gebührenrahmens derzeit auf maximal 10,00 €/Fluggast begrenzt. Aufgrund deutlich höherer Kosten sind allein daraus für 2023 voraussichtliche finanzielle Belastungen des Landes von über 1,1 Millionen € zu erwarten. Darüber hinaus sind die Gebühren bisher nicht kostendeckend kalkuliert, sodass das Land zusätzlich finanziell belastet wird. Ferner enthält ein unbefristeter Vertrag mit einem Dienstleister für die Fluggastkontrolle Vereinbarungen, die für das Land mit erheblichen finanziellen Risiken für den Fall der Beendigung des Vertrages verbunden sind.*

*Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr gebeten, gegenüber dem Bund auf eine zeitnahe Überarbeitung des Gebührenrahmens hinzuwirken. Darüber hinaus hat er das Ministerium aufgefordert, die Gebühren für die Fluggastkontrolle künftig kostendeckend zu kalkulieren. Der Landesrechnungshof hat ferner empfohlen, das finanzielle Risiko aus dem Vertrag detailliert zu ermitteln und zu prüfen, wie diesem Risiko begegnet werden kann. Das Ministerium hat auf die Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich positiv reagiert und ist bestrebt, diese umzusetzen.*

### 25.1 Ausgangslage

#### 25.1.1 Fluggastkontrollen

Für den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs ist nach den Bestimmungen des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG)<sup>254</sup> die Luftsicherheitsbehörde zuständig. Sie hat u. a. die Aufgabe, die Fluggäste und deren Gepäck zu kontrollieren (Fluggastkontrolle).

Die Luftsicherheitsbehörden der Länder führen die Aufgabe der Fluggastkontrolle im Auftrag des Bundes aus. Für die Flughäfen Dortmund, Münster/Osnabrück, Niederrhein und Paderborn/Lippstadt (Landesflughäfen) sind die Bezirksregierungen (BR) Düsseldorf und Münster die zuständigen Luftsicherheitsbehörden.<sup>255</sup> Die Fachaufsicht über die BR hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV).<sup>256</sup>

Die Fluggastkontrolle an den Landesflughäfen wird von privaten Dienstleistern durchgeführt, die von den BR als Luftsicherheitsbehörden beauftragt und überwacht werden.

254 Luftsicherheitsgesetz vom 11.01.2005 (BGBl. I S. 78).

255 Verordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Luftfahrt (Zuständigkeitsverordnung Luftfahrt – LuftfahrtZustVO) vom 07.08.2007 (GV. NRW. S. 316).

256 Die Bezeichnung des Ministeriums hat mehrfach gewechselt. Aktuell ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr zuständig. Im Rahmen dieses Beitrags wird die aktuelle Abkürzung MUNV verwendet.

Für die Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn nimmt der Bund die Aufgabe der Luftsicherheitsbehörde wahr.<sup>257</sup>

### 25.1.2 Luftsicherheitsgebühren

Für die Durchführung der Fluggastkontrolle erheben die Luftsicherheitsbehörden Gebühren.<sup>258</sup> Der diesbezügliche Gebührenrahmen ist als bundesweite Regelung in der Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV) geregelt.<sup>259</sup> Er beläuft sich seit 2007 auf 2,00 € bis 10,00 € pro kontrolliertem Fluggast.<sup>260</sup> Gebührenschuldner sind die Luftfahrtunternehmen und die Halter von Luftfahrzeugen. Diese geben die Gebühr i. d. R. über die Ticketpreise an ihre Fluggäste weiter.

Die Gebühr wird flughafenspezifisch festgesetzt. Die zuständigen BR kalkulieren sie jeweils im Vorjahr für das Folgejahr. Hierzu werden die für den jeweiligen Flughafen prognostizierten Kosten der Fluggastkontrolle des Folgejahres durch die prognostizierte Anzahl der dort voraussichtlich zu kontrollierenden Fluggäste dividiert. Diese Gebühr wird gegenüber den Gebührenschuldnern festgesetzt, soweit sie sich innerhalb des o. a. Gebührenrahmens bewegt. Liegt die kalkulierte Gebühr oberhalb von 10,00 €/Fluggast, wird sie auf diesen Betrag begrenzt.

Bei erheblichen Abweichungen der tatsächlichen Kosten der Fluggastkontrolle und/oder der Anzahl der zu kontrollierenden Fluggäste von den ursprünglichen Annahmen kann die Gebühr unterjährig angepasst werden.

Für eine landeseinheitliche Durchführung der Kalkulation, Festsetzung und Erhebung der Gebühren durch die BR hat das MUNV eine Verfahrensanleitung erlassen.<sup>261</sup>

### 25.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Kalkulation, Festsetzung und Erhebung der Luftsicherheitsgebühren bei den BR Düsseldorf und Münster sowie dem MUNV als Fachaufsicht geprüft. Weiterer Schwerpunkt der Prüfung war die Beauftragung der Fluggastkontrollen privater Dienstleister an den Landesflughäfen. Geprüft wurde der Zeitraum zwischen 2017 und 2022.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 15.12.2022 hat der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung dem MUNV bekannt gegeben. Auf die Stellungnahme des MUNV vom 09.02.2023 hat der LRH mit der Folgeentscheidung vom 18.04.2023 geantwortet.

257 Verwaltungsabkommen zur Übertragung der Aufgaben der Luftsicherheit in bundeseigene Verwaltung für die Flughäfen Köln/Bonn und Düsseldorf vom 25./28.03.2000; § 31 Abs. 2 Nr. 19 i. V. m. § 29c Luftverkehrsgesetz (LuftVG) (1999).

258 § 17a LuftSiG i. V. m. § 5 LuftSiG.

259 Luftsicherheitsgebührenverordnung vom 23.05.2007 (BGBl. I S. 944).

260 Anlage zu § 1 LuftSiGebV (Gebührenverzeichnis).

261 „Verfahrensanleitung zur Kalkulation und Erhebung der Luftsicherheitsgebühr Nordrhein-Westfalen“ (Verfahrensanleitung), den BR mit Erlass vom 11.12.2017 (Az.: II A 3-79-20) zur sofortigen Anwendung zugeleitet.

## 25.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 25.3.1 Gebührenrahmen verhindert kostendeckende Gebührenerhebung

Die von den BR nach der o. a. Verfahrensanleitung kalkulierten Gebühren für die Fluggastkontrolle an den Landesflughäfen haben sich von 2017 bis 2023 wie folgt entwickelt:

#### Entwicklung der kalkulierten Gebühren für die Fluggastkontrolle

Datum Festsetzung	Flughafen A	Flughafen B	Flughafen C	Flughafen D
01.01.2017	7,97 €	8,39 €	4,86 €	5,39 €
01.11.2017			2,90 €	3,09 €
01.01.2018	8,25 €	8,85 €	4,48 €	5,28 €
01.07.2018		8,47 €		
01.10.2018		6,59 €		
01.01.2019	8,48 €	8,55 €	4,37 €	5,85 €
01.06.2019				7,06 €
01.07.2019	8,99 €			
01.08.2019			3,43 €	
01.09.2019		9,81 €		
01.01.2020	8,99 €	10,36 €	5,43 €	7,45 €
01.09.2021	19,39 €	21,22 €	7,25 €	14,61 €
01.01.2022	12,67 €	10,56 €	6,65 €	11,39 €
01.01.2023	12,10 €	11,18 €	6,67 €	8,56 €

Bis einschließlich 2019 lagen die kalkulierten Gebühren an allen vier Landesflughäfen noch unter 10,00 €/Fluggast. Da die Beträge innerhalb des zulässigen Gebührenrahmens lagen, wurden sie in dieser Höhe gegenüber den Gebührenschuldern festgesetzt. Zum 01.01.2020 hat die zuständige BR für einen Landesflughafen (Flughafen B) mit 10,36 €/Fluggast erstmals eine Gebühr oberhalb der nach der LuftSiGebV maximal zulässigen Gebühr von 10,00 €/Fluggast ermittelt. In den Folgejahren führten im Wesentlichen coronabedingt gesunkene Passagierzahlen dazu, dass an weiteren Landesflughäfen (Flughafen A und Flughafen D) die maximale Gebühr von 10,00 €/Fluggast nach der Kalkulation überschritten wurde. Für das Jahr 2023 liegen die kalkulierten Gebühren für den Flughafen A (12,10 €/Fluggast) und den Flughafen B (11,18 €/Fluggast) oberhalb der maximal festsetzbaren Gebühr von 10,00 €/Fluggast. Allein für 2023 folgt schon daraus zum Zeitpunkt der Kalkulation eine finanzielle Belastung des Landes von voraussichtlich über 1,1 Mio. €<sup>262</sup>, da gegenüber den Gebührenschuldern lediglich die maximale Gebühr von 10,00 €/Fluggast festgesetzt werden kann.

Die Notwendigkeit zur Anpassung des Gebührenrahmens der LuftSiGebV wird auf politischer Ebene seit vielen Jahren diskutiert. Der Bundesrat kritisierte bereits im Jahr 2016 in seinem Beschluss zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des LuftSiG, dass die Anpassung der LuftSiGebV weiterhin ausstehe.<sup>263</sup> Dem Bund und den Ländern entgingen dadurch Gebühreinnahmen in erheblicher Höhe. Das Bundesministerium des Innern bat nachfolgend die Luftsicherheitsbehörden der

262  $(12,10 \text{ €} - 10,00 \text{ €}) \times 354.386 \text{ prognostizierte Fluggäste} + (11,18 \text{ €} - 10,00 \text{ €}) \times 330.000 \text{ prognostizierte Fluggäste}$ .

263 Vgl. Bundesrat-Drucksache 414/16 (Beschluss).

Länder bereits 2017 um Änderungsvorschläge für die LuftSiGebV. Daraus folgende zeitnahe weitere Verfahrensschritte zur Änderung des Gebührenrahmens waren für den LRH jedoch nicht erkennbar.

Während der örtlichen Erhebungen des LRH teilte das MUNV mit, dass die Abstimmungen zur Änderung der LuftSiGebV durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022 formell eingeleitet worden seien. Eine Änderung der Verordnung stehe jedoch weiterhin aus.

Für den LRH war nicht nachvollziehbar, wieso sich die bereits 2017 angekündigte Novellierung der LuftSiGebV so lange verzögerte. Vor dem Hintergrund der finanziellen Folgen für das Land durch die Deckelung der Gebühr auf 10,00 €/Fluggast und angesichts absehbarer weiterer Personal- und Sachkostensteigerungen für die Durchführung der Fluggastkontrollen ist die LuftSiGebV dringend zu novellieren. Der LRH bat das MUNV daher, gegenüber dem Bund auf eine zeitnahe Überarbeitung der LuftSiGebV hinzuwirken. Weitere finanzielle Belastungen des Landes müssten unbedingt vermieden werden.

Das MUNV bestätigte in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH, dass durch den vom Bund vorgegebenen Gebührenrahmen der Landeshaushalt belastet werde. Die Länder hätten zuletzt im Januar 2023 die Anpassung des LuftSiGebV angemahnt. Mittlerweile liege ein entsprechender Referentenentwurf für die Änderung vor. Dieser sehe eine Rahmengebühr von 4,50 €/Fluggast bis 28,50 €/Fluggast vor. Das MUNV unterstütze ausdrücklich diese Anhebung. Die geänderte LuftSiGebV solle voraussichtlich am 01.01.2024 in Kraft treten.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die vorgesehene Anpassung des Gebührenrahmens positiv zur Kenntnis genommen. Er hat das MUNV gebeten, die Initiative zur Änderung der LuftSiGebV und zur Anhebung des Gebührenrahmens nachdrücklich zu unterstützen und voranzutreiben. Eine weitere Verzögerung der Anpassung des Gebührenrahmens mit der Folge erheblicher finanzieller Belastungen des Landes ist nicht hinnehmbar.

### **25.3.2 Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr mangelbehaftet – Kosten der Fluggastkontrollen werden nicht vollständig berücksichtigt**

Die Luftsicherheitsgebühr soll die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten aller an der Leistung Beteiligten decken. Zur Ermittlung der Gebühr sind die Kosten zugrunde zu legen, die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als Einzel- und Gemeinkosten zurechenbar und ansatzfähig sind. Hierzu zählen insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten.

Die vom MUNV erarbeitete Verfahrensanleitung dient seit 2018 als verbindliche Grundlage für die Kalkulation der Gebühren. Hiernach gliedern sich die zu berücksichtigenden Kostenpositionen in

- Kosten des privaten Sicherheitsdienstleisters,
- Sachkosten und
- sonstige Kosten.

Zu den sonstigen Kosten zählen u. a. die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht. Diese umfassen die Personal- und Sachkosten der Luftsicherheitsbehörden für Rechts- und Fachaufsicht im Zusammenhang mit den Fluggastkontrollen. Das sind u. a. Kosten für Zeiten, die der konkreten Überwachung der vertragsgemäßen Aufgabenerledigung der beliebigen Kontrollkräfte dienen. Ferner werden Zeiten berücksichtigt, die im Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Dienstanweisung für Luftsicherheitskräfte und der Durchführung von Sicherheitstests stehen.

Der LRH stellte fest, dass Personal- und Sachkosten in Zusammenhang mit der

- Vorbereitung, Kalkulation und dem Monitoring der Gebührenfestsetzung,
- Abwicklung des Auftrages zur Fluggastkontrolle (Tätigkeit des Dienstleisters) und
- Erstellung der Gebührenbescheide zur Vereinnahmung der Gebühren

bisher nicht bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden.

Nicht berücksichtigt werden beispielsweise die Kosten für folgende konkrete Tätigkeiten:

- Planung der Kontrollstunden für das kommende Jahr,
- Ermittlung und Anforderung des Kontrollstundenbedarfs (jährlich und monatlich),
- Kontrolle der Rechnungen des Dienstleisters,
- Sammlung der Erhebungsdaten (Gebührenschildner, Passagierzahlen),
- Erstellung der Gebührenbescheide.

Der LRH sieht in diesen Tätigkeiten individuell zurechenbare Leistungen nach dem LuftSiG. Die hiermit verbundenen Personal- und Sachkosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als Einzel- und Gemeinkosten zurechenbar und ansatzfähig. Für den LRH ist insofern nicht nachvollziehbar, warum diese Kosten bisher nicht bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden. Alle Tätigkeiten stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Fluggastkontrolle und würden ohne diese nicht anfallen. Dies betrifft auch die Aufsichtstätigkeiten der BR und des MUNV.

Das MUNV bestätigte in seiner Stellungnahme, dass nur das Einfließen der Kosten für die Rechts- und Fachaufsicht im „engeren Sinne“ den bisherigen Festlegungen in der Verfahrensanleitung entspreche. Die vom LRH benannten „weiteren“ Kosten würden jedoch grundsätzlich anrechnungsfähig erscheinen, da Kosten der Rechts- und Fachaufsicht als Gemeinkosten anzusehen seien. Das MUNV wolle prüfen, in welchem Umfang diese Kosten bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr berücksichtigt werden können.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung positiv zur Kenntnis genommen, dass das MUNV auch die „weiteren“ Kosten grundsätzlich als anrechnungsfähig ansieht. Er hat die diesbezüglich angekündigte Prüfung des MUNV begrüßt. Ergänzend hat er darauf hingewiesen, dass das Land Baden-Württemberg bereits seit 2012 folgende allgemeine Verwaltungskosten bei der Kalkulation der Luftsicherheitsgebühr berücksichtigt hat:<sup>264</sup>

---

264 Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 15/2347.

- Erstellung des Gebührenbescheids und Gebühreneinzug,
- Abrechnung mit dem Bund,
- Führen des Anlagenverzeichnisses und Abwicklung von Beschaffungen,
- Abrechnung mit Sicherheitsunternehmen,
- Koordinierung der Haushaltsmittel,
- Ausschreibung der Dienstleistung für die Tätigkeit des Fluggastkontrolldienstes und
- Aufsicht über den Fluggastkontrolldienst.

Der LRH hat das MUNV um Mitteilung des Ergebnisses der angekündigten Prüfung gebeten.

### 25.3.3 Vereinbarung mit einem Dienstleister birgt finanzielle Risiken für das Land

Im Rahmen von Privatisierungsbestrebungen des Landes schloss das Land im Jahr 2000 mit einer Tochtergesellschaft eines Flughafenbetreibers (nachfolgend: Tochtergesellschaft) eine Vereinbarung zur Durchführung des Fluggastkontrolldienstes ab. Bisher im Landesdienst tätige Beschäftigte der Fluggastkontrolle wurden teilweise von der Tochtergesellschaft übernommen. Der diesbezügliche Überleitungsvertrag beinhaltet eine unbefristete Rücknahme der ehemaligen Beschäftigten des Landes für den Fall der Nichtfortführung der Tätigkeiten der Tochtergesellschaft.

Dem Vertragsabschluss mit der Tochtergesellschaft ging keine Ausschreibung voraus. Der Vertrag ist auf unbestimmte Zeit geschlossen. Er kann von beiden Vertragsparteien mit einer Frist von 18 Monaten zum Ende des Kalenderjahres gekündigt werden. Im Falle der Beendigung des Vertrages hat das Land sämtliche Kosten der Liquidation der Tochtergesellschaft sowie alle sonstigen Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Liquidation anfallen, zu tragen. Dies gilt unabhängig vom Grund der Beendigung oder der Person des Kündigenden. Erfolgt keine Liquidation der Tochtergesellschaft, hat das Land sämtliche Aufwendungen – unmittelbare und mittelbare – zu erstatten, die sich für diese aus der Beendigung des Vertrages ergeben. Die Tochtergesellschaft ist in diesem Fall für die Zukunft so zu stellen, als sei dieser Vertrag nie geschlossen worden, insbesondere hat eine Freistellung und/oder ein Ausgleich von jeglichen bestehenden und/oder zukünftigen Verbindlichkeiten bedingt durch die Wahrnehmung der aus diesem Vertrag abgeleiteten Aufgaben durch das Land zu erfolgen.

Die Tochtergesellschaft führt die Aufgaben der Fluggastkontrollen auf der Grundlage des o. a. Vertrages seit dem 01.01.2001 durch. Von einer Kündigung des Vertrages und der Ausschreibung der Leistungen der Fluggastkontrolle hat das Land bisher abgesehen. Die möglichen Kosten einer Vertragsauflösung sind bisher nicht hinreichend sicher quantifiziert worden. Nach grober Schätzung der Vertragspartner stehen Beträge zwischen 12 Mio. € und 60 Mio. € im Raum.

Der LRH hat das Zustandekommen des vor über 20 Jahren geschlossenen Vertrages nicht im Einzelnen geprüft. Die Vereinbarung sieht der LRH gleichwohl kritisch, da sie mit erheblichen Risiken für das Land verbunden ist. Bedenklich ist insbesondere, dass der Tochtergesellschaft für den Fall einer Beendigung des Vertrages eine

Erstattung aller Aufwendungen zusteht. Erschwerend kommt hinzu, dass dies auch unabhängig vom Hintergrund der Beendigung gilt. Das damit verbundene finanzielle Risiko für das Land ist bisher nicht detailliert ermittelt und daher im Wesentlichen ungeklärt.

Der LRH empfahl dem MUNV, das finanzielle Risiko für das Land detailliert zu ermitteln. Hierauf aufbauend sollte das Land mit Blick auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) prüfen, wie die finanziellen Risiken unter den aktuellen Gegebenheiten zu bewerten sind und wie diesen begegnet werden kann. Diese Prüfung sollte auch eine Klärung der Frage nach einer möglichen Ausschreibungspflicht beinhalten. Entsprechend den Regelungen zu § 7 LHO sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden. Als Ergebnis dieser Prüfung sollte ein umfassendes Konzept zur zukünftigen Gestaltung der Fluggastkontrolle am Flughafen resultieren.

Das MUNV teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die vertragliche Grundlage des Fluggastkontrolldienstes seit Jahren ein Thema sei. Eine alle Seiten zufriedenstellende Lösung habe aber bisher nicht gefunden werden können. Das MUNV bestätigte die bestehende Verpflichtung des Landes, bei Beendigung oder Liquidation der Tochtergesellschaft alle daraus resultierenden Kosten zu übernehmen. Die Höhe des Anspruchs sei noch darzulegen und vom Land auf seine Berechtigung zu prüfen. Die ehemaligen Landesbeschäftigten hätten weiterhin eine Rückkehroption zum Land. Bei ihrer Rückkehr müsste das Land jedoch neue Stellen schaffen. Bei einer Nichtinanspruchnahme würden die Personen im Wege eines Betriebsüberganges auf den neuen Dienstleister übergeleitet.

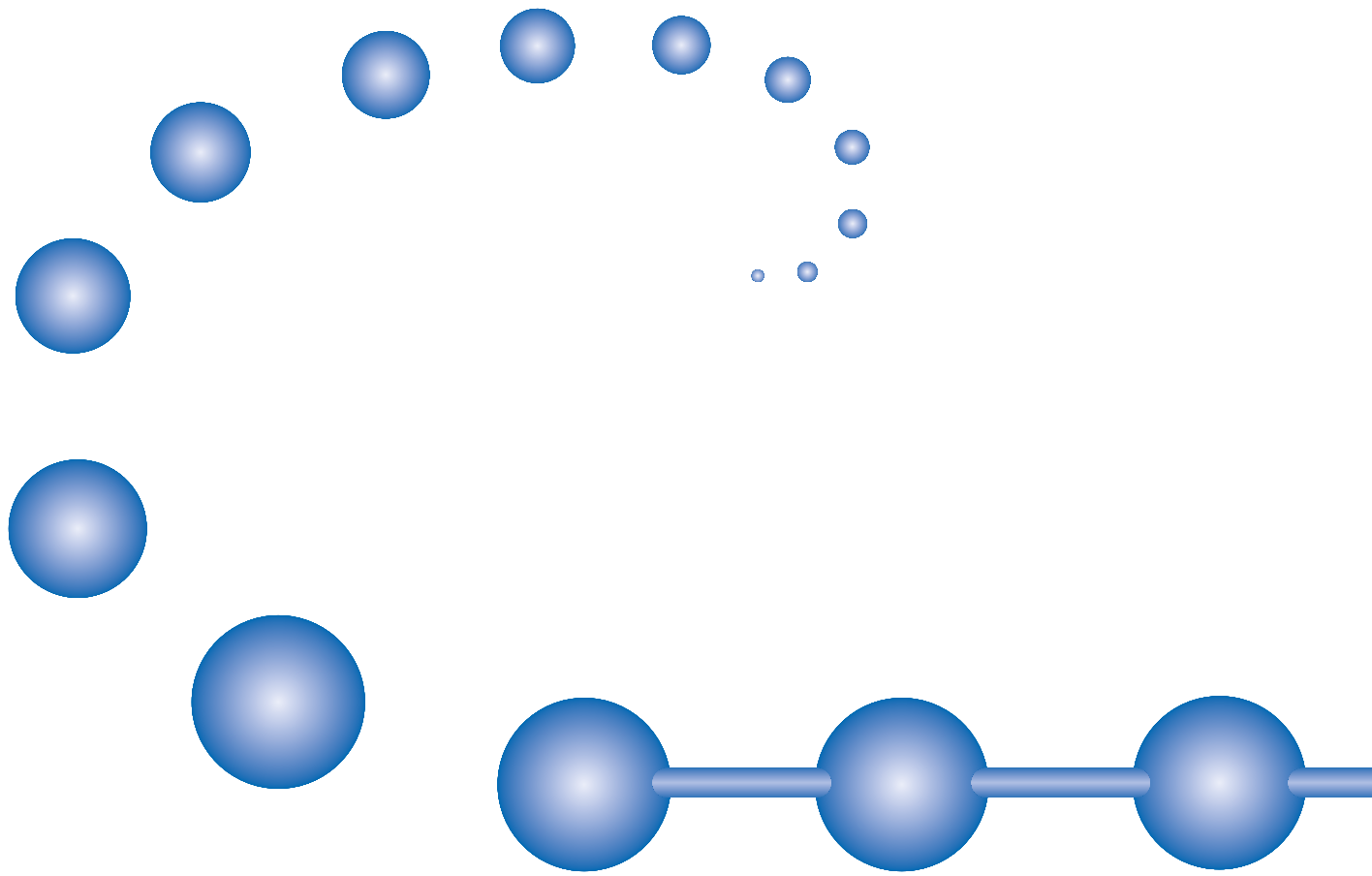
Das MUNV beabsichtigt, das Thema erneut anzugehen. Es stellte hierzu in seiner Stellungnahme in groben Umrissen gegenüber dem LRH ein Vorgehen in mehreren Schritten vor. Zu überlegen sei in diesem Zusammenhang auch eine mögliche Übertragung des Fluggastkontrolldienstes auf den Flughafen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung positiv zur Kenntnis genommen, dass das MUNV das grundsätzliche finanzielle Risiko gleichfalls sieht und mögliche Schritte zur künftigen Gestaltung des Fluggastkontrolldienstes am Flughafen skizziert hat. Das Signal, sich erneut mit dem Vertrag auseinander zu setzen, hat er begrüßt. Auch die Überlegungen hinsichtlich einer Übertragung des Fluggastkontrolldienstes auf den Flughafen erschienen dem LRH vor dem Hintergrund ähnlicher Bestrebungen an anderen Flughäfen sinnvoll.

Aus Sicht des LRH handelte es sich bei den vom MUNV beschriebenen Ansätzen jedoch insgesamt nur um ein „Grobkonzept“. Der LRH hält es für geboten, schnellstmöglich konkrete Maßnahmen zunächst zur Ermittlung und anschließend zur Reduzierung eines möglichen finanziellen Risikos für das Land einzuleiten.

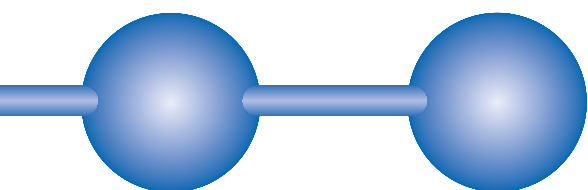
Das Prüfungsverfahren dauert an.







## **Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)**





## 26 Reform der Finanzierung der Betreuungsvereine



*Die ehrenamtliche rechtliche Betreuung von Menschen ist eine wichtige und verantwortungsvolle gesellschaftliche Aufgabe. Ehrenamtlich Betreuende helfen anderen Menschen ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Sie betreuen diese persönlich und unentgeltlich. Betreuungsvereine sollen ehrenamtlich Betreuende gewinnen, in ihre Aufgaben einführen, fortbilden, beraten und unterstützen. Zudem informieren Betreuungsvereine über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen.*

*Das Land gewährte bis Ende 2022 jährliche Zuwendungen zur Förderung der Arbeit von Betreuungsvereinen. Diese erhöhte es von 2015 bis 2020 von 1,4 Millionen € auf 5 Millionen €. Dazu änderte das Ministerium mehrfach die Förderrichtlinien, ohne die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Denn es hatte weder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch Erfolgskontrollen durchgeführt.*

*Entgegen den Erwartungen des Ministeriums konnte die Anzahl der ehrenamtlich Betreuenden im gleichen Zeitraum nicht gesteigert werden. Auch ließen sich Ausgabensteigerungen für Berufsbetreuende nicht vermeiden.*

*Seit dem 01.01.2023 haben anerkannte Betreuungsvereine einen Rechtsanspruch auf eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln. Die Finanzierung der Betreuungsvereine wird nun durch eine Rechtsverordnung geregelt. Bei deren Erlass hat das Ministerium die Hinweise des Landesrechnungshofs weitgehend berücksichtigt. Für die Finanzierung der Betreuungsvereine sind künftig Mittel von jährlich 10,5 Millionen € vorgesehen.*

### 26.1 Aufgaben und Struktur der Betreuungsvereine im Land

Wenn volljährige Menschen aufgrund von Krankheit oder Behinderung ihre Angelegenheiten nicht (mehr) besorgen können, ist eine Betreuung nötig. Liegt keine Vorsorgevollmacht vor, bestellt das Gericht eine Betreuerin bzw. einen Betreuer. Die Betreuung kann auch durch Mitarbeitende eines anerkannten Betreuungsvereins oder den Verein selbst wahrgenommen werden. Ein rechtsfähiger Verein konnte bis zum 31.12.2022 nach § 1908f Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)<sup>265</sup> als Betreuungsverein anerkannt werden,

„wenn er gewährleistet, dass er

1. eine ausreichende Zahl geeigneter Mitarbeiter hat und diese beaufsichtigen, weiterbilden und gegen Schäden, die diese anderen im Rahmen ihrer Tätigkeit zufügen können, angemessen versichern wird,
2. sich planmäßig um die Gewinnung ehrenamtlicher Betreuer bemüht, diese in ihre Aufgaben einführt, sie fortbildet und sie sowie Bevollmächtigte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berät und unterstützt,

<sup>265</sup> Buch 4 Abschnitt 3 des BGB wurde mit Wirkung vom 01.01.2023 aufgehoben und neugefasst durch Gesetz vom 04.05.2021, BGBl. I, S. 882. Die Anerkennung richtet sich nunmehr nach § 14 Betreuungsorganisationsgesetz, vgl. nachfolgend 26.4.

- 2a. planmäßig über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen informiert,
3. einen Erfahrungsaustausch zwischen den Mitarbeitern ermöglicht“.

Überwiegend begleiten die Betreuungsvereine weniger als 50 ehrenamtlich betreuende Personen, der größte allerdings mehr als 800. Die Betreuungsvereine finanzierten sich bis zum 31.12.2022 vor allem durch Einnahmen für die Übernahme von Betreuungen. Hinzu traten Zuwendungen des Landes und ggf. weitere Zuschüsse von Kommunen oder sonstigen Dritten.

## 26.2 Gegenstand und Zielsetzung der Förderung

Seit 1992 förderte das Land die Arbeit anerkannter Betreuungsvereine. Gefördert wurde nach Nr. 2 der „Richtlinie für die Anerkennung von Betreuungsvereinen sowie für die Gewährung von Zuwendungen zur Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung“<sup>266</sup> (RL) die Stärkung der ehrenamtlichen Betreuung im Land. Dies beinhaltete die Gewinnung, Einführung, Fortbildung, Beratung und Unterstützung von ehrenamtlich Betreuenden, die Beratung und Unterstützung von Bevollmächtigten sowie die planmäßige Information über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen. Diese Tätigkeiten bezeichnet man als Querschnittsaufgaben<sup>267</sup>.

Förderziel des Ministeriums war es, die ehrenamtliche Betreuung zu stärken. Dies beinhaltete insbesondere die verstärkte Gewinnung von ehrenamtlich betreuenden Personen. In der Folge sollten Ausgabensteigerungen für Berufsbetreuende im Justizhaushalt vermieden werden.

Für die Anerkennung und Finanzierung der Betreuungsvereine sind die Landesbetreuungsämter zuständig. Dies sind die Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL). Die Zuwendungen des Landes an Betreuungsvereine stiegen von 2015 bis 2020 von 1,4 Mio. € auf 5 Mio. €.

## 26.3 Wesentliche Feststellungen

### 26.3.1 Richtlinienänderungen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Arbeit der Betreuungsvereine wurde anhand pauschaler Festbeträge gefördert für

- die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben (Basisförderung)<sup>268</sup>,
- jede durch sie neu gewonnene ehrenamtlich betreuende Person (Prämien- bzw. Bonusförderung)<sup>269</sup>,

266 MBl. NRW. 2018 S. 647, geändert durch Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 15.04.2019 (MBl. NRW. 2019 S. 174).

267 Dies waren die Aufgaben nach § 1908f Abs. 1 Nr. 1 bis 2a BGB.

268 Die Basisförderung belief sich im Jahr 2015 auf 1.700 € und wurde bis 2020 auf 16.000 € erhöht.

269 Bis 2018 Prämienförderung, ab 2019 Bonusförderung. Die Förderung wurde von 2014 bis 2020 von 300 € auf 600 € erhöht. Sie unterschied zudem, ob Betreuende mehrere Betreuungen übernahmen. Hierfür wurden weitere Pauschalbeträge von 150 € bis 300 € gewährt.

- jede dem Verein angeschlossene ehrenamtlich betreuende Person (Bestands- bzw. Bonusförderung)<sup>270</sup> und
- jede bestehende Dependance des Vereins<sup>271</sup>.

Das Ministerium änderte die RL von 2015 bis 2020 insgesamt sechsmal. Dabei entfielen Fördertatbestände bzw. wurden neu eingeführt oder die Förderbeträge wurden erhöht bzw. gemindert. Das Ministerium begründete die Änderungen u. a. mit

- der beabsichtigten Stärkung der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine,
- der verstärkten Gewinnung von ehrenamtlich betreuenden Personen,
- der Verringerung von Ausgaben für Berufsbetreuende bzw. der Vermeidung weiterer Ausgabensteigerungen hierfür und
- der Steigerung der Präsenz der Betreuungsvereine in der Fläche.

Die Änderungen erfolgten, ohne dass das Ministerium die jeweilige Ausgangslage und den Handlungsbedarf ausreichend analysiert hatte. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht durchgeführt, konkrete messbare Ziele nicht festgelegt. In der Folge konnten weder der Zielerreichungsgrad noch die Wirksamkeit des Förderprogramms überprüft werden.

### 26.3.2 Wirkungen der Richtlinienänderungen

Der Landesrechnungshof (LRH) stellte anhand objektiver, zähl- bzw. messbarer Kriterien<sup>272</sup> die Wirkungen der Richtlinienänderungen fest. Diese stellte er der Zielsetzung der Förderung gegenüber. Darüber hinaus war eine Bewertung der Qualität der Arbeit der Betreuungsvereine nicht möglich. Denn hierfür hatte das Ministerium keine Indikatoren festgelegt.

Für 2015 bis 2020 stellte der LRH verschiedene Sachverhalte fest: So konnte die Anzahl der ehrenamtlich betreuenden Personen nicht gesteigert werden. Vielmehr minderte diese sich von 16.509 auf 16.262 Personen. Auch sank die Anzahl der neu gewonnenen Ehrenamtlichen von 1.775 auf 1.610. Ebenso minderte sich die Anzahl der ehrenamtlichen Betreuungen, wenn auch nur geringfügig, von 18.248 auf 18.234. Die Fördermittel hingegen wurden mehr als verdreifacht. Die Ausgabensteigerungen für Berufsbetreuende konnten gleichwohl nicht vermieden werden. Diese stiegen von 199 Mio. € auf 263 Mio. €. Der Umfang der wöchentlichen Arbeitszeit der Mitarbeitenden der Betreuungsvereine für Querschnittsaufgaben erhöhte sich von 2.560 Stunden (2017) auf 2.871 Stunden (2020).

270 Bis 2018 Bestandsförderung, ab 2019 Bonusförderung. Die Förderung lag von 2014 bis 2020 zwischen 60 € und 100 €. Sie unterschied zudem, ob Betreuende mehrere Betreuungen führten. Hierfür wurden weitere Pauschalbeträge zwischen 80 € und 150 € gewährt.

271 Dependancen wurden ab 2017 gefördert. Deren Förderung erhöhte sich von 2017 bis 2020 von 3.200 € auf 6.400 €.

272 U. a. die Anzahl der ehrenamtlich betreuenden Personen, die Anzahl der von diesen übernommenen Betreuungen, die Anzahl der auf Querschnittsaufgaben entfallenden Wochenstunden der Mitarbeitenden sowie die Höhe der eingesetzten Mittel.

Das Bewilligungsverfahren war sehr aufwendig. Im Antragsverfahren war zunächst die mögliche Förderung zu ermitteln. Hierzu musste u. a. für jede ehrenamtlich betreuende Person geprüft werden, welcher Förderbetrag zu gewähren war.<sup>273</sup>

Zuwendungsfähig waren daneben Personalausgaben, soweit diese auf Querschnittsaufgaben entfielen. Diese waren um Zuschüsse Dritter für Querschnittsaufgaben zu mindern.

Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises wurde die mögliche Zuwendung den tatsächlichen Personalausgaben für Querschnittsaufgaben gegenübergestellt. Dabei war die Zuwendung auf den geringeren Betrag zu begrenzen. Dies führte zu Kürzungen der bewilligten Zuwendungen.

Mit der Einführung der Basisförderung (2015) und der Förderung von Dependancen (2017) wurde zudem die Anzahl der Förderfälle erhöht.

#### 26.4 Finanzierung der Betreuungsvereine ab 2023

Der Bund hat am 04.05.2021 das Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts beschlossen. Dies trat am 01.01.2023 in Kraft. Das seitdem geltende Betreuungsorganisationsgesetz (BtOG)<sup>274</sup> regelt u. a. die Anerkennung, Aufgaben und Finanzierung der Betreuungsvereine.

§ 15 Abs. 1 BtOG legt die im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben der anerkannten Betreuungsvereine gesetzlich fest. Diese entsprechen den bisherigen Querschnittsaufgaben. Sie werden jedoch ergänzt um:

- die Information zu allgemeinen betreuungsrechtlichen Fragen und Patientenverfügungen,
- den Abschluss von Vereinbarungen mit ehrenamtlich betreuenden Personen sowie
- die Erteilung von Teilnahmenachweisen an Einführungs- und Fortbildungsveranstaltungen.

Zudem normiert § 17 BtOG den Anspruch anerkannter Betreuungsvereine auf eine bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung mit öffentlichen Mitteln zur Wahrnehmung der ihnen nach § 15 Abs. 1 BtOG zugewiesenen Aufgaben.

Der Bund definierte Einzelheiten zur bedarfsgerechten finanziellen Ausstattung – insbesondere deren Höhe – nicht, sondern überließ dies in § 17 Satz 2 BtOG ausdrücklich dem jeweiligen Landesrecht. Das zuständige Ministerium des Landes orientierte sich dabei an einem Eckpunktepapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe. Es nahm an, dass pro rd. 100.000 volljährige Einwohnerinnen bzw. Einwohner eine Stelle mit einem Bruttogehalt von 76.000 € gefördert werden müsse. Im Ergebnis hielt das Ministerium zur Finanzierung der

273 Je nach Anzahl und Dauer der geführten Betreuungen waren andere Festbeträge bei der Prämien- und Bestandsförderung bzw. ab 2019 der Bonusförderung zu gewähren.

274 BGBl. Jahrgang 2021, Teil I, Nr. 21, ausgegeben zu Bonn am 12.05.2021.

Betreuungsvereine Mittel von jährlich 10,5 Mio. € für erforderlich.<sup>275</sup> Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes ging demgegenüber von 17,5 Mio. € aus.<sup>276</sup>

Rückwirkend ab dem 01.01.2023 finanziert das Ministerium die Arbeit der Betreuungsvereine auf der Grundlage der Verordnung zur Anerkennung und Finanzierung der Betreuungsvereine (Betreuungsvereinefinanzierungsverordnung – BVF-VO)<sup>277</sup>.

## **26.5 Schlussfolgerungen und Hinweise zur künftigen Finanzierung der Betreuungsvereine**

Aufgrund der Änderung der Rechtslage setzte der LRH den Schwerpunkt seiner Schlussfolgerungen und Hinweise auf die künftige Finanzierung der Betreuungsvereine.

### **26.5.1 Finanzierungsbedarf**

Gemäß § 6 Landeshaushaltsordnung sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes erforderlich sind. Der LRH hielt daher eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für notwendig. Deren Ziel sollte die Ermittlung der Höhe einer bedarfsgerechten finanziellen Ausstattung der Betreuungsvereine mit öffentlichen Mitteln sein. Die vom Ministerium vorgenommene Berechnung des Finanzierungsbedarfs erfüllt die Kriterien einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht. Denn sie lässt nicht erkennen, welche inhaltlichen Tätigkeiten der Betreuungsvereine der Berechnung zugrunde liegen. Ebenso ist unklar, welchen zeitlichen Umfang diese Tätigkeiten erfordern und wie sie finanziell bewertet worden sind.

Der LRH forderte zudem, den Finanzierungsbedarf in Abstimmung mit den übrigen Bundesländern zu definieren. Denn die Aufgaben nach § 15 Abs. 1 BtOG sind für alle anerkannten Betreuungsvereine länderübergreifend gleich. Weiter sollten bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs auch Zuschüsse Dritter berücksichtigt werden.

### **26.5.2 Erfolgskontrolle**

Der LRH forderte, für eine Erfolgskontrolle Kriterien und Verfahren festzulegen. Er bat, Ziele zu definieren und für deren Erreichung geeignete Indikatoren und Kennzahlen festzulegen. Anhand dieser sollte die bedarfsgerechte finanzielle Ausstattung der Betreuungsvereine regelmäßig geprüft werden. Dies gilt umso mehr, da die Verbände schon jetzt bezweifeln, dass der ermittelte Finanzbedarf von 10,5 Mio. € ausreichend bemessen ist.

---

275 Drucksache 17/16317.

276 Stellungnahme 17/4882, S. 2 und S. 4.

277 GV. NRW. 2023 S. 170.

### 26.5.3 Verfahren der Finanzierung der Betreuungsvereine

Der LRH regte an, das Verfahren der Finanzierung der Betreuungsvereine zu vereinfachen. Denn die Prüfung der Förderfähigkeit jeder einzelnen ehrenamtlich betreuenden Person und deren Förderumfangs war arbeits- und zeitaufwendig. Gleiches galt für die Ermittlung der Personalausgaben für Querschnittsaufgaben und die Berücksichtigung der Zuschüsse Dritter. Des Weiteren bat der LRH, die (unveränderte) Förderung von Dependancen zu überdenken.

### 26.5.4 Umsetzung der Finanzierung der Betreuungsvereine

Der LRH stellte mögliche Auswirkungen der geplanten Verdopplung der Finanzierungsmittel dar. Diese betrafen zum einen deren Verteilung und zum anderen die Personalausstattung der Betreuungsvereine.

Auf der Grundlage des Finanzierungsmodells des Ministeriums<sup>278</sup> errechnete der LRH einen zusätzlichen Stellenbedarf von 64 Vollzeitstellen<sup>279</sup>. Er äußerte Bedenken, dass diese Stellen zeitnah besetzt werden können.

Der LRH kritisierte zudem die Verteilung der Haushaltsmittel nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner. Eine solche Verteilung erscheint auf den ersten Blick zwar schlüssig, führt in der Umsetzung aber nicht zwangsläufig zu gerechteren Ergebnissen. Denn sie berücksichtigt nicht die Unterschiede der Landschaftsverbandsregionen. So sind im Zuständigkeitsbereich des LWL dreimal mehr ehrenamtlich betreuende Personen einem Betreuungsverein angeschlossen als im Zuständigkeitsbereich des LVR. Dennoch würden die Betreuungsvereine des LWL aufgrund der um rd. 1,4 Mio. geringeren Einwohnerzahl weniger Finanzierungsmittel erhalten.

Der LRH bat darüber hinaus sicherzustellen, dass Betreuungsvereine nur insoweit Mittel erhalten, als sie Aufgaben nach § 15 Abs. 1 BtOG wahrnehmen.

## 26.6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium bemerkte, die Prüfung des LRH sei rein fiskalisch ausgerichtet gewesen. Damit würde die Qualität der Arbeit der Betreuungsvereine ausgeblendet. Zudem sei es in vielen Bereichen schwieriger geworden, ehrenamtlich Mitarbeitende zu gewinnen.

Aufgrund der Hinweise des LRH plane das Ministerium jedoch, im ersten Quartal 2023 eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Auftrag zu geben. Darin sollten u. a. durchschnittliche Finanzierungsbedarfe ermittelt werden. Ebenso sollten Ziele definiert und für die Zielerreichung geeignete Kennzahlen und Indikatoren bestimmt werden. Den Ergebnissen entsprechend plane das Ministerium

278 Förderung einer Stelle pro rd. 100.000 volljährige Einwohnerinnen bzw. Einwohner mit einem Bruttogehalt von 76.000 €.

279 10,5 Mio. € dividiert durch 76.000 € = künftiger Bedarf 138,16 Vollzeitstellen. Querschnittsaufgaben wurden bisher (Erhebungen des LRH im Jahr 2020) im Umfang von 74 Vollzeitstellen geleistet (Rechnung: 2.871 Wochenstunden für Querschnittsaufgaben / 39 Stunden wöchentliche Arbeitszeit = 74 Vollzeitstellen).



ggf. eine Anpassung der Finanzierung der Betreuungsvereine. Weiterhin habe das Ministerium eine bundesweite Länderabstimmung über den Finanzbedarf der Betreuungsvereine eingeleitet.

Ferner habe das Land beschlossen, die bedarfsgerechte Finanzierung der Betreuungsvereine zu 100 % – ohne kommunale Beteiligung – sicherzustellen. Allerdings bleibe eine freiwillige Finanzierung seitens der Kommunen unberührt. Diese würde auf die Landesfinanzierung angerechnet.

Des Weiteren übersandte das Ministerium den Entwurf der BVF-VO. Die BVF-VO trat am 31.03.2023 in Kraft und definiert die Querschnittsaufgaben neu.<sup>280</sup> Die Finanzierung der Betreuungsvereine ist nunmehr wie folgt geregelt:

Betreuungsvereine können eine Grundfinanzierung, einen Erhöhungsbetrag Zweigstelle, einen Erhöhungsbetrag Sonderfinanzierung und eine Zusatzfinanzierung erhalten. Deren Höhe beträgt bei

- der Grundfinanzierung bis zu 20.000 €,
- dem Erhöhungsbetrag Zweigstelle bis zu 5.000 €, wenn
  - der Hauptsitz oder die Zweigstelle des Betreuungsvereins für sich am 01.01. des Finanzierungsjahres über einen Bestand von mindestens 15 bestellten ehrenamtlich betreuenden Personen verfügt,
  - und
  - die Zweigstelle in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt liegt, in dem/der zum Zeitpunkt der Bewilligung kein anerkannter Betreuungsverein seinen Hauptsitz hat oder eine Zweigstelle unterhält,
- dem Erhöhungsbetrag Sonderfinanzierung bis zu 5.000 €, wenn der anerkannte Betreuungsverein seinen Hauptsitz in einem Kreis oder kreisfreien Stadt hat, in dem/der zum Zeitpunkt der Bewilligung kein weiterer anerkannter Betreuungsverein einen Hauptsitz oder eine Zweigstelle unterhält,
- der Zusatzfinanzierung bis zu 450 € für jede bestellte ehrenamtlich betreuende Person, die am 01.01. des jeweiligen Jahres an den Betreuungsverein angebunden ist, mindestens eine Betreuung führt und in der Betreuerkartei geführt wird.

Übersteigen die Zahlungen an einen Betreuungsverein dessen Ausgaben für die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben, besteht eine Rückzahlungsverpflichtung.

## 26.7 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das Ministerium seinen Anregungen weitgehend gefolgt ist.

Zum einen hat das Ministerium zugesagt, im ersten Quartal 2023 eine umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Auftrag zu geben. Zum anderen hat das Ministerium federführend eine Länderabstimmung über die Finanzierung der Betreuungsvereine eingeleitet.

---

<sup>280</sup> Nach § 2 Abs. 5 BVF-VO sind dies die Aufgaben nach § 15 Abs. 1 BtOG.

Eine mögliche finanzielle Beteiligung Dritter ist nach § 7 Abs. 6 BVF-VO auf die Finanzierung anzurechnen. Dadurch wird eine Doppelfinanzierung ausgeschlossen.

Weiterhin führt die BVF-VO zu Verfahrensvereinfachungen. So erhält der Betreuungsverein für jede ihm angeschlossene ehrenamtlich betreuende Person<sup>281</sup> 450 € jährlich. Bisher wurden unterschiedliche Förderbeträge gewährt. Diese waren von Dauer und Anzahl der geführten Betreuungen abhängig. Dependancen werden nun mit einem festen Betrag finanziert.

Bei der Verteilung der Mittel auf einzelne Betreuungsvereine hat das Ministerium das bisherige Finanzierungsmodell nicht weiterverfolgt. Denn nunmehr erhält jeder Betreuungsverein mit der Grundfinanzierung und den Erhöhungsbeträgen identische Festbeträge. Die Zusatzfinanzierung für jede angeschlossene ehrenamtlich betreuende Person berücksichtigt den Betreuungsaufwand der Betreuungsvereine.

Die BVF-VO begrenzt die Finanzierung der Betreuungsvereine auf Ausgaben für die Wahrnehmung der neu definierten Querschnittsaufgaben.

Im Übrigen hat der LRH dem Ministerium ergänzende Hinweise zur BVF-VO gegeben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

---

281 Diese muss mindestens eine Betreuung führen. Anzahl und Dauer der geführten Betreuungen sind nicht mehr maßgeblich.





## 27 Langzeitbeurlaubungen im Maßregelvollzug und forensische Nachsorge – mangelhafte Kostentransparenz



*Die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs trägt grundsätzlich das Land. Hierzu gehören auch die Kosten der Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub. Im geprüften Zeitraum erfasste keine Maßregelvollzugseinrichtung diese Kosten vollständig verursachungsgerecht. Eine hierauf bezogene Kostenkontrolle konnte somit weder von den Einrichtungen noch von deren Trägern oder dem Land vorgenommen werden. Auch für den Bereich der forensischen Nachsorge fand keine vollständig verursachungsgerechte Kostenerfassung statt. Die vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales vorgenommenen Erhöhungen des für die forensische Nachsorge vom Land gezahlten Tagessatzes beruhten daher weder auf einer vorherigen Kostenermittlung noch auf einer belastbaren Kostenschätzung.*

*Der Landesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, dass die Einrichtungen ihre Kosten für den Bereich des Langzeiturlaubs getrennt von den Kosten für den stationären Bereich erfassen. Er sieht auch für die forensische Nachsorge eine Abgrenzung der zugehörigen Kosten als erforderlich an. Ferner hat er das Ministerium auf Probleme der Einrichtungen bei der Unterbringung von Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub hingewiesen.*

*Das Ministerium hat erklärt, die Trennung der beiden vorgenannten Bereiche des Maßregelvollzugs und die damit verbundene Schaffung einer Transparenz in den Kostenstrukturen sei erklärtes Ziel bei der beabsichtigten Novellierung der für die Finanzierung des Maßregelvollzugs geltenden Rechtsverordnung. Der für die forensische Nachsorge gezahlte Tagessatz sei unter anderem aufgrund eines Vergleichs mit Tagessätzen anderer Bundesländer erhöht worden.*

### 27.1 Ausgangslage

Für psychisch kranke oder suchtkranke Personen, die straffällig geworden sind, kann das Gericht unter den Voraussetzungen der §§ 63, 64 Strafgesetzbuch (StGB) die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. einer Entziehungsanstalt anordnen. Bei einer solchen Unterbringung in einer Einrichtung des Maßregelvollzugs soll durch Behandlung und Betreuung der untergebrachten Person erreicht werden, dass die Allgemeinheit vor der Begehung weiterer erheblicher rechtswidriger Taten geschützt wird; ferner zielt die Unterbringung auf die Eingliederung der untergebrachten Person in die Gesellschaft.<sup>282</sup>

Die therapeutische Leitung der Einrichtung bestimmt das Maß der Freiheitsentziehung im Maßregelvollzug. Wird die stationäre Unterbringung nicht mehr für erforderlich gehalten, kann der untergebrachten Person erlaubt werden, außerhalb der

<sup>282</sup> Siehe § 1 Abs. 1 bis 3 Gesetz zur Durchführung strafrechtsbezogener Unterbringungen in einem psychiatrischen Krankenhaus und einer Entziehungsanstalt in Nordrhein-Westfalen (Strafrechtsbezogenes Unterbringungsgesetz NRW – StrUG NRW) vom 17.12.2021 (GV. NRW. S. 1494), geändert durch Gesetz vom 18.10.2022 (GV. NRW. S. 962). Das StrUG NRW trat am 31.12.2021 in Kraft; gleichzeitig trat das Maßregelvollzugsgesetz vom 15.06.1999 (GV. NRW. S. 402), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 02.07.2019 (GV. NRW. S. 339), nach Maßgabe des § 62 StrUG NRW außer Kraft (§ 63 Satz 2 StrUG NRW).

Maßregelvollzugseinrichtung in einer externen Einrichtung (z. B. in einer Einrichtung des betreuten Wohnens oder einem Wohnheim) oder in der eigenen Wohnung zu wohnen; bis zum Außerkrafttreten des Maßregelvollzugsgesetzes (MRVG) Ende 2021 wurde in diesen Fällen von einem „Langzeiturlaub“<sup>283</sup> gesprochen. Findet schließlich eine Entlassung aus dem Maßregelvollzug statt, folgt die forensische Nachsorge, d. h. die weitere Betreuung der entlassenen Person. Angeboten wird die forensische Nachsorge von forensischen Nachsorgeambulanzen der Maßregelvollzugseinrichtungen sowie von psychiatrischen Institutsambulanzen anderer Kliniken.

Für die Durchführung des Maßregelvollzugs sind im Land die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zuständig. Ferner hat das Land zwei nichtöffentlichen Klinikträgern durch Beleihung Aufgaben des Maßregelvollzugs übertragen. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS).

Die notwendigen Kosten des Maßregelvollzugs trägt das Land.<sup>284</sup> Maßgeblich hierfür ist die Verordnung über die Ermittlung des Personalbedarfs und die Finanzierung des Maßregelvollzugs – Finanzierungsverordnung MRV – (FinVO MRV)<sup>285</sup>. Danach vereinbart das Land mit den Trägern der Maßregelvollzugseinrichtungen für jede Einrichtung ein jährliches Budget (§ 2 Abs. 1 Satz 1 FinVO MRV). Das Budget wird nach Maßgabe einer Leistungs- und Kalkulationsaufstellung ermittelt, welche die Träger der Einrichtungen dem Land zur Vorbereitung der Budgetverhandlungen zuleiten (§ 2 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 11 FinVO MRV). Soweit eine Einrichtung des Maßregelvollzugs an Nachsorgemaßnahmen beteiligt ist, sind die damit jeweils verbundenen und als notwendig anerkannten Personal- und Sachkosten zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 8 Satz 1 FinVO MRV).

Ziel der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) war es in erster Linie, die den Einrichtungen 2014 bis 2017 für Langzeitbeurlaubungen und die forensische Nachsorge entstandenen Kosten zu ermitteln und den hierfür vom Land geleisteten Zahlungen gegenüberzustellen.

Nach den erhobenen Daten befanden sich im geprüften Zeitraum jährlich zwischen rd. 410 und rd. 440 Personen im Langzeiturlaub. In der forensischen Nachsorge wurden in diesem Zeitraum zwischen rd. 1.300 und rd. 1.500 Personen jährlich betreut.

Mit den Prüfungsmittellungen vom 22.07.2022 hat der LRH dem MAGS die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MAGS hat hierzu mit Schreiben vom 07.11.2022 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 08.05.2023 hat der LRH auf die Stellungnahme des MAGS erwidert.

283 Als Langzeiturlaub galt eine Beurlaubung von mehr als 21 Tagen (vgl. § 18 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 6 Satz 2 MRVG). Das StrUG NRW verwendet den Begriff „Beurlaubung“ – im Gegensatz zum MRVG – nicht mehr; stattdessen wird das berechnete Wohnen in einer externen Einrichtung oder der eigenen Wohnung als Freiheitsentziehung des Grades 0 bezeichnet (siehe § 4 Abs. 2 Satz 1 StrUG NRW).

284 Soweit nicht Sozialleistungsträger zur Kostentragung verpflichtet sind oder die untergebrachte Person an den Kosten zu beteiligen ist (siehe § 56 Abs. 1 StrUG NRW; inhaltlich übereinstimmend § 30 Abs. 1 MRVG).

285 FinVO MRV vom 27.11.2002 (GV. NRW. S. 608), zuletzt geändert durch Verordnung vom 05.08.2021 (GV. NRW. S. 1338). Da von der Ermächtigung nach § 56 Abs. 5 StrUG NRW, durch Erlass einer Rechtsverordnung die Einzelheiten der Kostentragung seitens des Landes zu regeln, bisher noch kein Gebrauch gemacht wurde, gilt die FinVO MRV zunächst weiter (§ 62 StrUG NRW).

## 27.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 27.2.1 Langzeiturlaub

#### 27.2.1.1 Tagessatz für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub

Bei der Berechnung des jährlichen Budgets für eine Maßregelvollzugseinrichtung wurde auf der Grundlage der voraussichtlichen Personal- und Sachkosten sowie der voraussichtlichen Zahl von Patientinnen und Patienten ein durchschnittlicher Tagessatz je Patientin oder Patient und Berechnungstag<sup>286</sup> ermittelt. Dabei wurden die Tage von Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub, die vor der Beurlaubung stationär in einer Maßregelvollzugseinrichtung untergebracht waren, in der Weise voll berücksichtigt, dass vom Land für einen Tag im Langzeiturlaub der gleiche Tagessatz gezahlt wurde wie für einen Tag bei einer stationären Unterbringung.

Die durchschnittlichen Tagessätze, von denen die Budgets der Maßregelvollzugseinrichtungen der Landschaftsverbände ausgingen, schwankten 2014 bis 2017 zwischen rd. 248 € und rd. 272 €. Bei den beiden nichtöffentlichen Klinikträgern bewegten sich die Tagessätze im genannten Zeitraum zwischen rd. 243 € und rd. 303 €.

Die Prüfung des LRH hat ergeben, dass im geprüften Zeitraum keine Maßregelvollzugseinrichtung die Kosten der Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub vollständig verursachungsgerecht von den anderen Kosten des Maßregelvollzugs abgrenzte. Nach den erhaltenen Auskünften wurde dies nicht für erforderlich gehalten, da durch die Auszahlung der gleichen Tagessätze für den stationären Bereich und den Bereich des Langzeiturlaubs eine Gesamtkalkulation für den Maßregelvollzug ausreichend sei.

Der LRH hat bei seinen Erhebungen eine eigene Ermittlung der Kosten der Maßregelvollzugseinrichtungen für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub für 2014 bis 2017 durchgeführt. Er hat hierbei insbesondere die Daten aus der Kostenrechnung der Einrichtungen sowie ergänzende Informationen der Einrichtungen zugrunde gelegt. Es ergaben sich durchschnittliche Kosten je Patientin oder Patient und Berechnungstag zwischen rd. 189 € und rd. 203 €. Bei einer nach der Rechtsgrundlage der Maßregel differenzierten Betrachtung zeigte sich ferner, dass die durchschnittlichen Kosten je Patientin oder Patient und Berechnungstag im Langzeiturlaub im Falle des § 63 StGB (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus) etwa doppelt so hoch waren wie im Falle des § 64 StGB (Unterbringung in einer Entziehungsanstalt).

Der LRH hat das MAGS darauf hingewiesen, dass die Maßregelvollzugseinrichtungen nach der Krankenhaus-Buchführungsverordnung eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen haben, die eine betriebsinterne Steuerung sowie eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit erlaubt. Dazu gehöre es u. a., die Kosten und Leistungen verursachungsgerecht nach Kostenstellen zu erfassen. Eine solche verursachungsgerechte Erfassung der Kosten auf der entsprechenden Kostenstelle sei für den Bereich des Langzeiturlaubs in keiner Maßregelvollzugseinrichtung erfolgt. Eine auf diesen Bereich bezogene Kostenkontrolle habe weder von den Einrichtungen noch von deren Trägern oder dem Land vorgenommen werden können.

<sup>286</sup> Berechnungstage sind die mit dem Land abzurechnenden Kalendertage, an denen sich eine Patientin oder ein Patient im Maßregelvollzug befindet.

Der LRH hat das MAGS ferner darauf hingewiesen, dass die in den Budgetvereinbarungen der geprüften Jahre 2014 bis 2017 angegebenen Tagessätze deutlich höher als die vom LRH ermittelten durchschnittlichen Kosten je Patientin oder Patient und Berechnungstag im Langzeiturlaub waren. Wegen der unterschiedlich hohen Kosten für Patientinnen und Patienten im Falle des § 63 StGB einerseits und des § 64 StGB andererseits würden die Maßregelvollzugseinrichtungen zudem umso mehr von der Auszahlung des vollen Tagessatzes profitieren, je höher ihr Anteil an Patientinnen und Patienten im (kostengünstigeren) Langzeiturlaub nach § 64 StGB sei. So ergäben sich unterschiedliche finanzielle Spielräume der Einrichtungen, was eine teilweise Ungleichbehandlung bedeute. Im Übrigen sei die zeitlich unbegrenzte Zahlung des vollen Tagessatzes für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub nach Einschätzung des LRH mit der Gefahr eines Fehlanreizes für die Maßregelvollzugseinrichtungen im Hinblick auf eine zu lange Belassung von Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub verbunden.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, er halte nach alledem eine Kostenerfassung für den Bereich des Langzeiturlaubs getrennt vom stationären Bereich für erforderlich. Ferner sollte das MAGS regelmäßig Kenntnis über die tatsächlichen Kosten des Langzeiturlaubs erlangen. Nur so könne überprüft werden, ob die vom Land für die Kosten des Langzeiturlaubs gezahlten Beträge gerechtfertigt seien. Dabei sollten die Unterschiede bei den Kosten der Patientinnen und Patienten im Falle des § 63 StGB und im Falle des § 64 StGB berücksichtigt werden.

#### 27.2.1.2 Kosten für die Unterbringung der Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub

Die Kosten für die Unterbringung der Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub machten in den geprüften Jahren 2014 bis 2017 neben den Personalkosten der Maßregelvollzugseinrichtungen den größten Anteil an den Gesamtkosten für den Langzeiturlaub aus. Nach Berechnungen des LRH auf der Grundlage der Daten aus der Kostenrechnung der Maßregelvollzugseinrichtungen beliefen sich die durchschnittlichen Kosten der Einrichtungen für die Unterbringung im Langzeiturlaub je Patientin oder Patient und Berechnungstag auf rd. 106 €. Wie bei den Kosten des Langzeiturlaubs je Patientin oder Patient und Berechnungstag insgesamt, waren auch bei den Kosten für die Unterbringung deutliche Unterschiede zwischen den Fällen des § 63 StGB und des § 64 StGB feststellbar. Je höher bei der jeweiligen Wohnform (offenes oder geschlossenes Wohnheim, ambulant betreutes Wohnen sowie eigene Wohnung) die Anforderungen und der Aufwand bezüglich der Betreuung und Sicherung der Patientinnen oder Patienten waren, desto höher waren die Kosten für die Unterbringung. Die Bandbreite der durchschnittlichen Unterbringungskosten der einzelnen Maßregelvollzugseinrichtungen je Patientin oder Patient und Berechnungstag reichte von rd. 57 € im Falle des § 64 StGB bis rd. 207 € im Falle des § 63 StGB.

Im geprüften Zeitraum war die Mehrzahl der Patientinnen und Patienten im Falle des § 63 StGB (rd. 61 %) in Wohnheimen untergebracht. Die überwiegende Zahl der Patientinnen und Patienten im Falle des § 64 StGB (rd. 66 %) lebte dagegen in der eigenen Wohnung; der Anteil der in Wohnheimen Unterbrachten bezifferte sich bei dieser Fallgruppe auf rd. 19 %.



Die Maßregelvollzugseinrichtungen wiesen gegenüber dem LRH darauf hin, dass viel Zeit damit verbracht werde, Gespräche mit den Betreibern geeigneter Unterbringungseinrichtungen zu führen, um über den Maßregelvollzug aufzuklären und Bereitschaft zur Aufnahme von Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs zu erzielen. Es würden i. d. R. mehrere Monate, im Extremfall sogar bis zu zwei Jahre benötigt, bis ein geeigneter Unterbringungsplatz gefunden sei.

Ferner hat der LRH festgestellt, dass in den Rechnungen der Wohnheime häufig Zuschläge für die dort untergebrachten Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs verlangt wurden. Diese reichten von rd. 6 € bis rd. 115 € je Patientin oder Patient und Tag. Die Wohnheime begründeten die Zuschläge mit einem Mehraufwand bei der Betreuung sowie der „höheren Problematik“ dieser Patientinnen und Patienten. Die Maßregelvollzugseinrichtungen erklärten hierzu gegenüber dem LRH, dass sie diese Zuschläge zwar akzeptieren würden, da sie auf die Wohnheimplätze angewiesen seien. Die Argumentation der Wohnheime sei jedoch in den meisten Fällen unzutreffend. In der Regel seien die Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs aufgrund ihrer langen stationären Aufenthaltsdauer sehr gut auf den Aufenthalt in einem Wohnheim vorbereitet. Zudem stehe die beurlaubende Maßregelvollzugseinrichtung den Wohnheimen jederzeit bei Problemen oder Krisen unterstützend zur Verfügung; in schweren Krisenfällen würden die Patientinnen oder Patienten sofort wieder in der Einrichtung stationär aufgenommen.

Im Hinblick auf die bei den Unterbringungskosten festgestellten deutlichen Unterschiede zwischen den Fällen des § 63 StGB und des § 64 StGB hat der LRH das MAGS erneut auf die sich aus den Tagessatzzahlungen des Landes ergebenden unterschiedlichen finanziellen Spielräume hingewiesen. Ferner hat er sich dafür ausgesprochen, dass das MAGS die Maßregelvollzugseinrichtungen dabei unterstützt, geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub zu erschließen. Hierfür könnten zum einen Informationsveranstaltungen für die Betreiber von Unterbringungseinrichtungen hilfreich sein. Zum anderen sollte geprüft werden, ob unter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte alternative Unterbringungsmöglichkeiten (etwa bei den Trägern der Maßregelvollzugseinrichtungen) geschaffen werden könnten. Ferner hat der LRH die Auffassung geäußert, dass die Erhebung von Zuschlägen seitens der Wohnheime für die Unterbringung von Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs nur in besonders begründeten Einzelfällen gerechtfertigt sei. Es wäre hilfreich, wenn das MAGS diesbezüglich das Gespräch mit den Wohnheimbetreibern suchen würde.

### 27.2.2 Forensische Nachsorge

Seit 2003 zahlte das Land an die Träger der Ambulanzen, von denen aus dem Maßregelvollzug entlassene Patientinnen und Patienten in der forensischen Nachsorge betreut wurden, einen pauschalen Tagessatz je Patientin oder Patient und Betreuungstag. Dieser Tagessatz betrug zunächst 10 €. 2012 bis 2014 wurde der Tagessatz um jeweils 1 € jährlich angehoben. 2015 wurde er um weitere 2 € auf nunmehr 15 € erhöht.

Der LRH hat bei seiner Prüfung nicht feststellen können, dass diese Erhöhungen auf der Basis einer vorherigen Ermittlung oder zumindest belastbaren Schätzung der Kosten erfolgt waren. Seine Erhebungen haben ergeben, dass – wie bei den

Kosten des Langzeiturlaubs – keine Maßregelvollzugseinrichtung die Kosten der Nachsorge vollständig verursachungsgerecht erfasste. Ohne eine entsprechende Kostenerfassung war nach Ansicht des LRH eine ordnungsgemäße Kostenkalkulation nicht möglich.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, dass nach seiner Auffassung auch für den Bereich der Nachsorge eine Abgrenzung der zugehörigen Kosten bei den Maßregelvollzugseinrichtungen erforderlich sei. Auf dieser Grundlage könne dann eine Überprüfung und Festlegung der Tagessatzhöhe vorgenommen werden.

Ferner hat der LRH das MAGS darauf hingewiesen, dass nach den Empfehlungen der „Arbeitsgruppe Psychiatrie“ – einer Arbeitsgruppe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden – zu den forensisch-psychiatrischen Ambulanzen die Krankenkassen in die Finanzierung dieser Ambulanzen einzubeziehen sind. Nach seiner Ansicht sollte geprüft werden, ob die Krankenkassen in die Finanzierung der Nachsorge einbezogen werden können.

### 27.3 Stellungnahme des Ministeriums

Bezüglich des Tagessatzes für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub hat das MAGS u. a. erklärt, bislang sei keine verursachungsgerechte Erfassung der Kosten erfolgt. Die geforderte Trennung des stationären Bereichs vom Bereich der untergebrachten Personen mit der Freiheitsentziehung des Grades 0 (ehemaliger Langzeiturlaub) und die damit verbundene Schaffung einer Transparenz in den Kostenstrukturen sei erklärtes Ziel bei der Novellierung der FinVO MRV. Den vom LRH festgestellten Fehlanreiz durch die zeitlich unbegrenzte Zahlung des vollen Tagessatzes für untergebrachte Personen im Langzeiturlaub habe das Land ebenfalls erkannt. Da die bisherige FinVO MRV hierfür keine Regelung vorsehe, werde dies ebenfalls bei der Novellierung berücksichtigt. Innerhalb des Novellierungsprozesses sollten insbesondere auch die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten des Landes im Zusammenhang mit den von den Maßregelvollzugseinrichtungen zur Vorbereitung der Budgetverhandlungen gemeldeten Daten der Leistungs- und Kalkulationsaufstellung intensiv geprüft werden.

Hinsichtlich der Kosten für die Unterbringung von Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub sehe das MAGS es ebenfalls kritisch, dass die Aufnahme von Patientinnen und Patienten in einzelne externe Wohnformen oft nur bei Zahlung eines „Forensikzuschlags“ stattfinde. In einem beauftragten Gutachten zur Novellierung der FinVO MRV solle eine rechtliche Bewertung vorgenommen werden, ob die aktuelle Regelung zur Kostenträgerschaft des Landes für den Maßregelvollzug fachlich noch angemessen erscheine und ob bzw. welche rechtlichen Alternativen zur Einbindung anderer Kostenträger, wie gesetzliche Krankenversicherung, Rentenversicherung und Eingliederungshilfe, bestünden.

Zur forensischen Nachsorge hat das MAGS erklärt, die Kosten der Nachsorge entfielen überwiegend auf das eingesetzte Personal. Bis 2012 habe die Höhe des Tagessatzes für die Nachsorge unverändert 10 € betragen, sodass insbesondere durch Tarifsteigerungen verursachte Mehrkosten unberücksichtigt geblieben seien. Zudem habe ein damals durchgeführter Ländervergleich ergeben, dass der Tagessatz des Landes im Vergleich zu anderen Flächenländern, die

z. T. 16 € oder 17 € gezahlt hätten, viel geringer sei. Das Ministerium der Justiz habe seinerzeit für das Modellprojekt zur Nachsorge Haftentlassener in der dritten Projektphase ebenfalls einen Tagessatz von 15€ zugesagt. Nach Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen sei daher der Tagessatz schrittweise auf 15 € angehoben worden. Diese Erhöhung auf 15 € sei seinerzeit, auch ohne eine Erhebung der tatsächlichen Kosten, insgesamt als angemessen und erforderlich erachtet worden.

#### 27.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat begrüßt, dass die von ihm für erforderlich gehaltene getrennte Erfassung der Kosten des stationären Bereichs und des Bereichs der Patientinnen und Patienten im (ehemaligen) Langzeiturlaub (nunmehr Patientinnen und Patienten mit der Freiheitsentziehung des Grades 0) sowie die damit verbundene Schaffung einer Transparenz in Bezug auf die Kostenstrukturen erklärtes Ziel bei der beabsichtigten Novellierung der FinVO MRV ist. Positiv zur Kenntnis genommen hat er ferner, dass auch das MAGS den bestehenden Fehlanreiz durch die bisher zeitlich unbegrenzte Zahlung des vollen Tagessatzes für Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub erkannt hat. Er hat begrüßt, dass dies ebenfalls bei der Novellierung der FinVO MRV berücksichtigt werden wird. Der LRH hat das MAGS um ergänzende, konkretisierende Stellungnahme dazu gebeten, welche konkreten Regelungen bezüglich der Trennung der Kostenbereiche und der Schaffung von Transparenz in den Kostenstrukturen sowie bezüglich des vorgenannten Fehlanreizes im Zuge der Novellierung der FinVO MRV beabsichtigt sind. Zu dem Hinweis des MAGS, innerhalb des Novellierungsprozesses sollten insbesondere auch die Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten des Landes im Zusammenhang mit den von den Maßregelvollzugseinrichtungen zur Vorbereitung der Budgetverhandlungen gemeldeten Daten der Leistungs- und Kalkulationsaufstellung intensiv geprüft werden, hat der LRH ebenfalls um ergänzende, konkretisierende Stellungnahme gebeten.

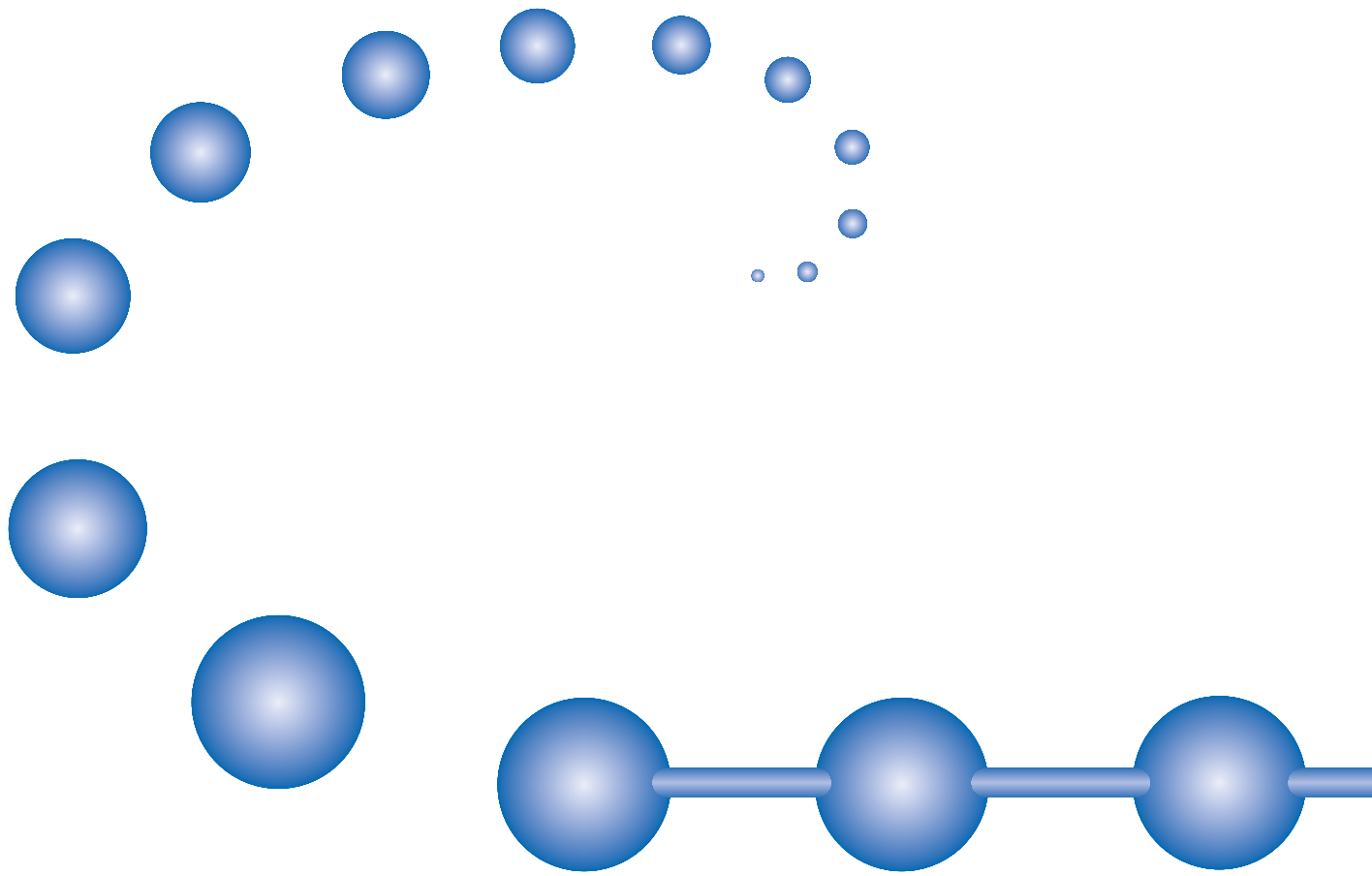
Der LRH hat ferner begrüßt, dass das MAGS es ebenfalls kritisch sieht, dass die Aufnahme von Patientinnen und Patienten des Maßregelvollzugs in Wohnheimen oft nur bei Zahlung von Zuschlägen erfolgt. Er hat die Absicht des MAGS zur Kenntnis genommen, im beauftragten Gutachten zur Novellierung der FinVO MRV eine rechtliche Bewertung vornehmen zu lassen, ob die aktuelle Regelung zur Kostenträgerschaft des Landes für den Maßregelvollzug fachlich noch angemessen erscheint und ob bzw. welche rechtlichen Alternativen zur Einbindung anderer Kostenträger bestehen. Da sich das MAGS nicht zu den Anregungen des LRH geäußert hat, die Maßregelvollzugseinrichtungen bei der Erschließung geeigneter Unterbringungsmöglichkeiten für die Patientinnen und Patienten im Langzeiturlaub zu unterstützen sowie das Gespräch mit den Betreibern der Wohnheime bezüglich der Erhebung von Zuschlägen zu suchen, hat der LRH hierzu erneut um Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

Bezüglich der Erhöhungen des Tagessatzes für die forensische Nachsorge hat der LRH dem MAGS mitgeteilt, dass ihn der Hinweis auf einen damals durchgeführten Ländervergleich, verbunden mit der Angabe höherer Tagessätze in einigen anderen Flächenländern, nicht überzeugt. Nach seiner Auffassung könne der bloße Vergleich der Höhe der Tagessätze verschiedener Länder keine Ermittlung oder belastbare Schätzung der Kosten für die forensische Nachsorge im Land ersetzen. Entsprechendes gelte auch für die vergleichende Heranziehung der Höhe des Tages-

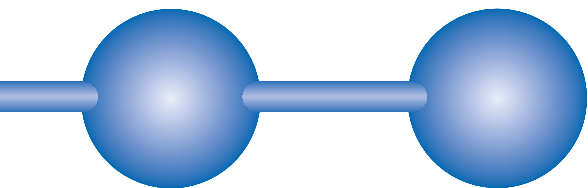
satzes für das Modellprojekt zur Nachsorge Haftentlassener in der dritten Projektphase. Der LRH sei weiterhin der Meinung, dass auch für den Bereich der Nachsorge eine Abgrenzung der zugehörigen Kosten bei den Maßregelvollzugseinrichtungen erforderlich sei. Er hat hierzu erneut um Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten. Da das MAGS nicht ausdrücklich auf die vom LRH geäußerte Ansicht, es sollte die Einbeziehung der Krankenkassen in die Finanzierung der Nachsorge geprüft werden, eingegangen ist, hat der LRH auch hierzu erneut um Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## Ministerium der Finanzen (Epl. 12)







## 28 Ein neues Verfahren für Bauaufträge beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat in Siegen das neue Verfahren „Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planung“ getestet.*

*Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen damit keinen ausreichenden Wettbewerb unter verschiedenen Baufirmen herstellen konnte.*

*Er hat anerkannt, dass die komplexe Baumaßnahme im Kostenrahmen geblieben ist.*

*Der Landesrechnungshof hat den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf weitere Schwachpunkte, aber auch auf die in dem Verfahren liegenden Chancen hingewiesen.*

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs angenommen und wird sie in die Evaluierung des neuen Verfahrens einfließen lassen.*

### 28.1 Neues Verfahren für Bauaufträge

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist Eigentümer und Vermieter fast aller Immobilien des Landes. Seine Aufgaben für das Land umfassen insbesondere die Bereiche Planung, Bau und Modernisierung von Gebäuden. Für jede Baumaßnahme muss er das Projektmanagement aufstellen und entscheiden, welche Aufgaben er mit eigenen Fachleuten erledigt und welche Aufgaben er von fremden Fachfirmen ausführen lässt. Als öffentlicher Auftraggeber hat der BLB NRW dabei die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten.

Nun hat der BLB NRW für seine Bauaufträge ein neues Verfahren getestet. Dabei werden alle Planungs- und Bauleistungen zusammen an einen einzigen Auftragnehmer vergeben. Der BLB NRW nennt dieses „Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planung“ oder kurz SEP-Verfahren.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln das SEP-Verfahren geprüft. Gegenstand der Prüfung war eine Baumaßnahme in Siegen, konkret eine große Sanierungsmaßnahme auf dem Gelände der Universität Siegen. Die finanziellen Mittel für diese Sanierungsmaßnahme wurden dem Hochschulbaukonsolidierungsprogramm des Landes (HKoP) entnommen. Grundlage hierfür bildete die HKoP-Rahmenvereinbarung zwischen dem Land, vertreten durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung<sup>287</sup> und das Ministerium der Finanzen (FM) und dem BLB NRW. Auf der Basis der HKoP-Rahmenvereinbarung schloss der BLB NRW mit der Universität Siegen die konkrete Vereinbarung zur Durchführung der o. g. Sanierungsmaßnahme ab. Für den LRH bildete die Untersuchung des anschließenden SEP-Verfahrens den Schwerpunkt dieser Prüfung.

<sup>287</sup> Die Zuständigkeit für die Hochschulen obliegt inzwischen dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft.

Das Ergebnis seiner Feststellungen hat der LRH dem BLB NRW am 26.09.2022 mitgeteilt. Zeitgleich hat er das FM unterrichtet. Auf die erste Stellungnahme des BLB NRW vom 21.12.2022 hat der LRH mit der ersten Folgeentscheidung vom 22.02.2023 geantwortet.

## 28.2 Was ist an dem Verfahren neu?

Der BLB NRW investiert 800 bis 900 Mio. € pro Jahr in unterschiedliche Bauprojekte. Dabei ist er auf zahlreiche Fachfirmen angewiesen. Pro Jahr führt der BLB NRW durchschnittlich 6.400 Vergabeverfahren für Bauaufträge und 2.500 Vergabeverfahren für Planungsaufträge durch. Allein die Planungsaufträge erreichen ein Volumen von 220 Mio. € pro Jahr.

Bislang erfolgt die Vergabe von Planungs- und Bauaufträgen für ein Bauprojekt regelmäßig getrennt für jede Aufgabe bzw. jedes Gewerk, z. B. die Statik und den Schallschutz oder die Fassaden- und die Sanitärarbeiten. Damit wird eine Vergabe nach „Fachlosen“ vorgenommen. Nur ausnahmsweise werden alle Bauleistungen an einen Generalunternehmer vergeben.

Wie lief die getrennte Vergabe ab?

Auf der einen Seite suchte der BLB NRW für die Planungsaufträge Architektur- oder Ingenieurbüros. Auf der anderen Seite suchte er für die Bauaufträge Bauunternehmen und Handwerksbetriebe.

Der BLB NRW beabsichtigt jedoch heute, zukünftig verstärkt die verschiedenen Aufträge für seine Bauprojekte zusammenzufassen, d. h. sog. gesamthafte und alternative Vergaben durchzuführen.

Das FM hatte den BLB NRW mit Erlass vom 16.10.2018 u. a. aufgefordert, die oben beschriebene Vergabe nach „Fachlosen“ zu überprüfen und alternative Vergabeverfahren zu testen. Anlass hierzu hatten die gestiegenen Anforderungen bei der Durchführung großer und komplexer Bauvorhaben gegeben. Dabei war auch die bisherige Trennung von Planungs- und Bauaufträgen infrage gestellt worden.

Als Alternativen zu der Vergabe nach „Fachlosen“ kommen die Vergabe an einen Generalunternehmer und neue, ganzheitliche Beschaffungsmethoden mit partnerschaftlichen Elementen in Betracht. Der Generalunternehmer muss als Auftragnehmer des BLB NRW dabei nicht sämtliche Bauleistungen selbst erbringen, sondern kann seinerseits weitere Unternehmen beauftragen. Das für den BLB NRW zu erstellende Bauwerk wird von dem Generalunternehmer regelmäßig selbstständig fertiggestellt und schlüsselfertig übergeben. Der Generalunternehmer ist dann für den BLB NRW der einzige Vertragspartner. Er trägt damit auch allein die volle Verantwortung für die beauftragte Bauleistung. Neu ist, dass der BLB NRW mit dem SEP-Verfahren nicht nur die Bauleistung, sondern zudem die Planungsleistungen dem Generalunternehmer überträgt.

Bei alledem ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zu beachten. Durch die Vorschrift des § 97 Abs. 4 GWB wird für öffentliche Auftraggeber vorgeschrieben, dass bei der Vergabe „mittelständische Interessen vornehmlich zu

berücksichtigen“ sind. Die mittelständischen Interessen werden insbesondere durch die oben beschriebene Vergabe nach „Fachlosen“ geschützt. Bei großen „Fachlosen“ ist eine weitere Aufteilung der Leistung in Teil-Mengen möglich, sog. Teil-Lose.

Dagegen ist nach § 97 Abs. 4 GWB eine gesamthafte Vergabe nur ausnahmsweise zulässig, sofern wirtschaftliche oder technische Gründe dies erforderlich machen. Damit sind solche besonderen Umstände gemeint, die über den üblichen, erhöhten Aufwand für die notwendige Koordination der Aufträge bei der Vergabe nach „Fachlosen“ oder Teil-Losen hinausgehen.

### 28.3 Welche Ziele hat das neue Verfahren?

Die Planungsleistungen werden im Paket zusammen mit der nachfolgenden Umsetzung des Bauvorhabens an einen Generalunternehmer vergeben. Dabei ist das Ziel, das ausführende Bauunternehmen und die die Immobilie später Nutzenden so früh wie möglich in die Planung einzubinden.

Mit dem Generalunternehmer soll das Know-how zur Umsetzung des Bauvorhabens schon in das Vergabeverfahren integriert werden. Zudem soll die Ermittlung des konkreten Raumbedarfs in Form von Bauplänen gemeinsam mit dem Generalunternehmer und den die Immobilie später Nutzenden erfolgen. Durch die mit dem SEP-Verfahren angestrebte partnerschaftliche Zusammenarbeit bereits in dieser Phase soll die Baumaßnahme bestmöglich geplant und damit das sog. Bausoll<sup>288</sup> optimal bestimmt werden.

Das vom BLB NRW getestete SEP-Verfahren hat seine Vorbilder in der privaten Bauwirtschaft. In der Immobilienbranche werden diese Bauverträge als Partnering-Modelle bezeichnet. Bei dem SEP-Verfahren verzichtet der BLB NRW bewusst auf den vergaberechtlichen Grundsatz der Vergabe nach „Fachlosen“ bzw. nach Teil-Losen (s. o.), insbesondere aber auf die getrennte Vergabe von Planungs- und Bauaufträgen. Die Anwendung des SEP-Verfahrens bedarf daher nach den oben dargestellten Grundsätzen des § 97 Abs. 4 GWB immer einer besonderen Begründung für die einzelne Baumaßnahme. Nach § 97 Abs. 4 GWB kommt das SEP-Verfahren allgemein für umfangreiche Sanierungsmaßnahmen und für komplexe Baumaßnahmen in Betracht.

Der BLB NRW verfolgt mit dem SEP-Verfahren konkret die folgenden Ziele für seine Baumaßnahmen:

- eine verbesserte Einhaltung von Kosten-, Termin- und Qualitätszielen für die Baumaßnahme,
- die Vereinbarung einer Kostenobergrenze für die Baumaßnahme schon vor Abschluss der Planungsphase,
- eine bessere Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten bei der Baumaßnahme durch die Bildung (nur) eines Projektteams,
- die gemeinsame Entwicklung des Bausolls in diesem Projektteam,
- die Reduzierung der vielen Vertragspartner des BLB NRW bei einer herkömmlichen Baumaßnahme auf den einen Generalunternehmer im SEP-Verfahren.

288 Mit dem Bausoll wird die nach dem Bauvertrag zu erbringende Bauleistung bezeichnet.

## 28.4 Wie läuft das neue Verfahren ab?

Das neue SEP-Verfahren gehört nach dem geltenden Vergaberecht zu den sog. Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb. Dabei führt der BLB NRW zunächst einen EU-weiten Teilnahmewettbewerb durch. Für diesen wird vom BLB NRW eine sog. funktionale Leistungsbeschreibung erstellt. Diese Art der Leistungsbeschreibung ist allgemein gehalten und wenig konkret. Das heißt die Gesamtleistung wird in funktionaler, technischer, gestalterischer und wirtschaftlicher Sicht lediglich allgemein beschrieben. Aus den vorliegenden Teilnehmern wählt der BLB NRW sodann mehrere geeignete Bieter aus.

In der darauffolgenden Verhandlungsphase ermittelt der BLB NRW den Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot. Dieser Bieter erhält schließlich den Auftrag zu einem festen Preis. Der Vereinbarung mit dem Generalunternehmer über die Baumaßnahme zu einem Festpreis liegt der Bedarf des die Immobilie später Nutzenden zugrunde. Dieser Bedarf ist zuvor mithilfe eines sog. Raumprogramms, eines sog. Raumbuchs und weiterer sog. besonderer Bauqualitäten definiert worden.

Sofern der Bedarf des die Immobilie später Nutzenden von keinem der drei Bieter bei dieser Baumaßnahme umgesetzt werden kann, kann der BLB NRW das SEP-Verfahren in der Verhandlungsphase abbrechen (sog. 1. Exit).

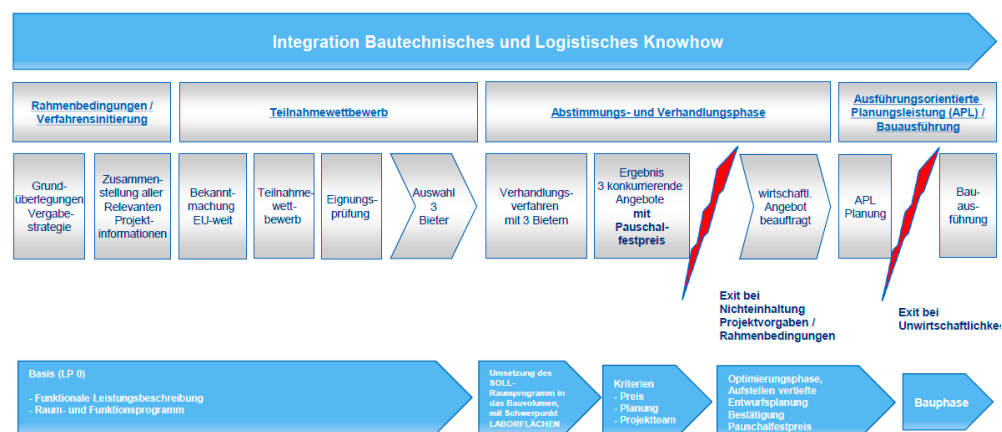
Wenn der BLB NRW die Verhandlungsphase erfolgreich mit einem Auftrag an einen Bieter beenden konnte, beginnt die Ausführungsplanung für die Baumaßnahme. Erkennt der BLB NRW zum Ende der Ausführungsplanung für die Baumaßnahme, dass das gesamte Projekt insgesamt doch unwirtschaftlich ist, kann er das SEP-Verfahren auch an dieser Stelle noch abbrechen (sog. 2. Exit).

Zur besseren Übersicht des SEP-Verfahrens folgende Grafik:

Abbildung 1

Ablauf „Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planung“ (Quelle: BLB NRW)

Das neue Vergabeverfahren „Schlüsselfertige Errichtung mit integrierter Planung“



Zusätzlich setzt der BLB NRW bei dem SEP-Verfahren – neben dem Generalunternehmer – eine Projektsteuerung und weitere Gutachter mit dem Ziel ein, die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der Baumaßnahme sicherzustellen.

Der BLB NRW testet zurzeit das SEP-Verfahren und hat es noch nicht allgemein zur Anwendung freigegeben. Der Einsatz des SEP-Verfahrens bei einer einzelnen Baumaßnahme bedarf der Genehmigung des Verwaltungsrates des BLB NRW. Dabei ist eine Begründung nach § 97 Abs. 4 GWB erforderlich (s. o.).

Der Vertrag über die von dem Generalunternehmer zu erbringenden Planungs- und Bauleistungen ist im Vergleich zu anderen Aufträgen überaus komplex. Daher werden bei einer Baumaßnahme mit dem SEP-Verfahren sehr hohe Anforderungen an das Projektmanagement des BLB NRW und das Justizariat des BLB NRW gestellt.

## **28.5 Anwendung des neuen Verfahrens in Siegen**

Das neue SEP-Verfahren hat die Niederlassung Dortmund des BLB NRW bei einer großen Sanierungsmaßnahme für die Universität Siegen getestet.

Für die Sanierungsmaßnahme in Siegen sollten aus dem HKoP maximal 114 Mio. € verwandt werden. Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW mit dem neuen SEP-Verfahren dieses Ziel erreichen konnte. Er ist sogar unter dem Höchstbetrag geblieben. Die große Sanierungsmaßnahme für die Universität Siegen ist mit 94 Mio. € schlussgerechnet. Damit konnte der BLB NRW den Kostenrahmen einhalten.

Die besonders komplexen Anforderungen an die Sanierungsmaßnahme für die Universität Siegen hatten für den BLB NRW den Ausschlag gegeben, hier das SEP-Verfahren zu testen. Schon die besondere Lage des Campus der Universität Siegen auf dem Haardter Berg ist hervorzuheben, da der gesamte Campus über nur einen Zufahrtsweg erreichbar ist und kaum Platz für das notwendige Baufeld bietet. Die Baulogistik und die Koordination der bautechnischen Abläufe stellten daher eine große Herausforderung für alle Beteiligten dar. Aufgrund der beengten Verhältnisse war bei dieser Baustelle die ständige Gewährleistung der Versorgung, der Sicherheit sowie des Brandschutzes besonders schwierig. Daher kam der BLB NRW zu dem Ergebnis, dass bei dieser Sanierungsmaßnahme eine konventionelle Vorbereitung und ein konventionelles Vergabeverfahren nicht ausreichen würden. So hat der BLB NRW Mitte 2014 erste Überlegungen für eine zusammengefasste Vergabe aller notwendigen Planungs- und Bauleistungen für diese Baumaßnahme angestellt.

Die Hanglage und der sanierte Baukörper in Siegen sind auf dem Foto zu erkennen. Das Foto zeigt die Immobilie auf dem Campus Haardter Berg der Universität Siegen nach ihrer Fertigstellung.

Abbildung 2

Universität Siegen nach der Sanierung (Quelle: BLB NRW)



Am 04.12.2015 vereinbarte der BLB NRW, Niederlassung Dortmund, mit der Universität Siegen die Durchführung der Sanierungsmaßnahme. Die o. g. funktionale Leistungsbeschreibung trat hierbei an die Stelle einer Nutzer- und Planungsollvereinbarung, wie sie in der HKoP-Rahmenvereinbarung (eigentlich) vorgesehen ist. Konkret verpflichtete sich der BLB NRW gegenüber der Universität Siegen dazu, die Bibliothek, die Mensa, das Foyer sowie zwei Gebäudeteile für Büro- und Seminar-nutzung mit rd. 16.700 m<sup>2</sup> im weiterlaufenden Universitäts-Betrieb zu sanieren.

Die Sanierungsmaßnahme mit dem SEP-Verfahren gliederte sich in drei unterschiedliche Phasen:

1. EU-weiter Teilnahmewettbewerb mit funktionaler Leistungsbeschreibung,
2. Verhandlungsverfahren mit Beauftragung des Generalunternehmers sowie
3. Ausführungsplanung und Bauausführung.

Der LRH hat festgestellt, dass sich bereits in der zweiten Phase erhebliche Probleme einstellen. Nach dem SEP-Verfahren war vorgesehen, dass im Anschluss an den EU-weiten Teilnahmewettbewerb die drei ausgewählten Bieter eine eigene Planung und ein Angebot mit einem Festpreis erstellen. Aber schon sechs Wochen nach Start der Verhandlungsphase verzichteten zwei der drei ausgewählten Bieter auf ihre weitere Teilnahme an dem Wettbewerb.

Der BLB NRW führte das Verfahren von diesem Zeitpunkt an mit dem einzig verbliebenen Bieter fort. So konnte der BLB NRW nicht mehr zwischen verschiedenen Angeboten das wirtschaftlichste Angebot auswählen. Dennoch beauftragte der BLB NRW im Oktober 2016 den einzig verbliebenen Bieter als Generalunternehmer für die Ausführungsplanung und die Sanierung des oben beschriebenen Baukomplexes der Universität Siegen.

Nach der Ausführungsplanung starteten die Sanierungsmaßnahmen im Oktober 2017. Im August 2020 war die Baumaßnahme beendet.

## 28.6 Bewertung des neuen Verfahrens durch den Landesrechnungshof

Der LRH sieht das neue SEP-Verfahren grundsätzlich als geeignetes Modell für komplexe Sanierungsmaßnahmen bzw. für umfangreiche Bauvorhaben an. Voraussetzung ist dabei immer eine ausreichende Begründung für den Einzelfall nach § 97 Abs. 4 GWB.

Der LRH erkennt an, dass die hier geprüfte Baumaßnahme im Wesentlichen ordnungsgemäß durchgeführt und dabei die Kostenobergrenze eingehalten worden ist.

Andererseits kritisiert der LRH den fehlenden Wettbewerb bei der Vergabe dieser Baumaßnahme in Siegen. Das Verhandlungsverfahren nur mit einem Bieter zu Ende zu führen und kein Vergleichsangebot erhalten zu haben, sieht der LRH als schweren Mangel an.

Schon das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 Landeshaushaltsordnung erfordert Wettbewerb und lässt hier Vergleichsangebote erwarten. Diese Forderung wird im Vergaberecht umgesetzt. Wird der vom BLB NRW mit dem SEP-Verfahren an den Markt gegebene Auftrag jedoch zu groß, wird die Anzahl der potenziellen Generalunternehmer, die diesen Auftrag annehmen können, immer kleiner. Der BLB NRW darf sich nicht in Abhängigkeit von nur wenigen Marktteilnehmern begeben.

Zum Vergleich: Unter den 75.000 Betrieben im deutschen Bauhauptgewerbe<sup>289</sup> gab es 2018 nur 47 Unternehmen<sup>290</sup> mit 500 oder mehr Beschäftigten. Nur diese 47 Baufirmen kommen letztlich als Generalunternehmer aus Deutschland für große und komplexe Baumaßnahme des BLB NRW in Betracht.

Ohne einen ausreichenden Markt erhöht sich auch das Risiko für wettbewerbswidrige Verhaltensweisen. Gemeint sind damit zuallererst Preisabsprachen unter den (wenigen) Marktteilnehmern. Der BLB NRW muss daher ein eigenes Interesse daran haben, auch mit dem neuen SEP-Verfahren die Regeln des Marktes nicht außer Kraft zu setzen.

Der LRH hat hierzu festgestellt, dass der vom BLB NRW in Siegen beauftragte Generalunternehmer vom BLB NRW auch mit der Sanierung einer weiteren, zweiten Universität beauftragt wurde. Dieser Generalunternehmer ist vom BLB NRW insgesamt mit Aufträgen im Wert von 620 Mio. € eingesetzt worden.

Der BLB NRW muss nach Auffassung des LRH im Interesse des Landes immer – auch bei der Anwendung des SEP-Verfahrens – einen ausreichenden Wettbewerb sicherstellen. Er darf sich nicht auf einzelne Bieter beschränken. Mindestens muss der BLB NRW für einen regelmäßigen Wechsel der Generalunternehmer – landesweit – sorgen.

289 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., „Bauwirtschaft im Zahlenbild“, Ausgabe 2019, Grafik auf S. 20.

290 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., „Liste der 50 größten deutschen Bauunternehmen in 2018“, Stand 20.09.2019.



Im Beantwortungsverfahren ist der BLB NRW auf die Feststellung des LRH, den Generalunternehmer aus Siegen mit Aufträgen im Umfang von 620 Mio. € eingesetzt zu haben, bislang nicht eingegangen.

## 28.7 Terminüberschreitung in Siegen

Der LRH hat festgestellt, dass es bei dieser Sanierungsmaßnahme im SEP-Verfahren gegenüber den ursprünglichen Planungen zu einer Terminüberschreitung von zwei Jahren bis zur Schlussrechnung gekommen ist. Die Übergabe der Gebäude an die Universität Siegen hat sich um ein Jahr verzögert. Aus der Terminüberschreitung verblieb beim BLB NRW ein Schaden von 500.000 €. Nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen des LRH beim BLB NRW hat der Generalunternehmer die Terminüberschreitungen nicht offen, verspätet oder gar nicht kommuniziert.

Im Beantwortungsverfahren hat der BLB NRW dem LRH die verschiedenen Ursachen für die Terminüberschreitung erläutert. Er hat mitgeteilt, dass im SEP-Verfahren unvorhergesehene Bauprojektrisiken aufgetreten seien, die ihm selbst anzulasten waren. Diese Risiken hatten unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten- und Terminplanung. Bei der Universität Siegen seien in dem zu sanierenden Baukomplex erhöhte Schadstoffmengen, eine schadhafte Decke sowie verschiedene Schäden am Tragwerk (nachträglich) aufgetreten.

Nach Ansicht des BLB NRW sind die daraus entstandenen Kosten kein (zusätzlicher) Schaden. Vielmehr haben sich hier versteckte Risiken bei der Sanierung einer Bestandsimmobilie gezeigt, die bei solchen Projekten immer mitgedacht werden müssten.

Der LRH hat die Ausführungen des BLB NRW zur Kenntnis genommen. Nach Auffassung des LRH ist jedoch eine genaue Terminplanung und -überwachung durch den BLB NRW immer erforderlich. Der LRH hat den BLB NRW gebeten, die in Siegen festgestellten Mängel bei anderen Baumaßnahmen nach dem SEP-Verfahren zu vermeiden.

## 28.8 Mängel bei Qualitätskontrolle und Inbetriebnahmemanagement

Der LRH hat festgestellt, dass die Qualitätskontrolle unzureichend war und das Inbetriebnahmemanagement Fehler aufwies. In der Folge blieb die mangelhafte Qualität der sanierten Fassade lange unerkannt. Die Inbetriebnahme der Gebäude und insbesondere der Technischen Gebäudeausstattung (TGA) durch Mitarbeitende der Universität Siegen gestaltete sich schwierig. Insbesondere fehlten die notwendigen Unterlagen zur „Revision der TGA“<sup>291</sup>.

Im Beantwortungsverfahren hat der BLB NRW dem LRH mitgeteilt, dass er bei der Abnahme der neuen Fassade für die bestehenden optischen Mängel in der Schlussvereinbarung mit dem Generalunternehmer eine Entschädigung vereinbart hat. Andere Mängel seien zwischenzeitlich nachgebessert worden. Die fehlende Dämmung in der Fassade werde der Generalunternehmer nachträglich noch

291 Prüfungen und Maßnahmen zur Erhaltung der geforderten Verfügbarkeit und Sicherheit einer Einheit. Beispiele: Heizung, Klima, Aufzüge, Notbeleuchtung.



einsetzen. Nach Abschluss aller Nacharbeiten werde der BLB NRW prüfen, ob die offenen Mängel vollständig behoben sind.

Daneben werde der BLB NRW allgemein untersuchen, ob für die Qualitätssicherung von zentralen Arbeiten externe Gutachter beauftragt werden sollten.

Der LRH hat den BLB NRW gebeten, mit dem Generalunternehmer eindeutige Vereinbarungen über die verbliebenen Rest-Risiken und die Abnahme der Fassadenarbeiten zu treffen.

Der BLB NRW hat die Kritik des LRH am Inbetriebnahmemanagement aufgegriffen. Nach den Erfahrungen aus Siegen werde er zukünftig generell die die Immobilie später Nutzenden auf den Aufwand bei der Inbetriebnahme vorbereiten. Zudem denke er über den Einsatz externer Inbetriebnahmemanager nach.

Der LRH begrüßt die Absicht des BLB NRW, zukünftig bei Bedarf ggf. die externe Begleitung der Inbetriebnahme zu beauftragen. Er teilt die Auffassung des BLB NRW, für eine erfolgreiche Inbetriebnahme die später Nutzenden bereits frühzeitig umfassend auf die anstehenden Arbeiten vorzubereiten. Nach Auffassung des LRH sollte der BLB NRW dabei den zeitlichen und auch den personellen Mehraufwand konkret adressieren und sich für die verschiedene TGA einzelne Ansprechpersonen benennen lassen.

## **28.9 Notwendigkeit der Klärung des Konfliktmanagements**

Große und komplexe Baumaßnahmen sind immer wieder Anlass für zahlreiche, teilweise auch gerichtliche, Auseinandersetzungen. Auch nach der Baumaßnahme im SEP-Verfahren in Siegen sind – wie dargestellt – noch nicht alle Konflikte gelöst.

Der LRH hat festgestellt, dass bei dieser Baumaßnahme im SEP-Verfahren frühzeitige Absprachen über ein außergerichtliches Konfliktmanagement unterblieben sind. Eine Vereinbarung über konkrete Mechanismen zur außergerichtlichen Streitbeilegung konnte der BLB NRW für das SEP-Verfahren nicht abschließen, da das Projekt zu weit fortgeschritten war.

Im Beantwortungsverfahren hat der BLB NRW dem LRH mitgeteilt, dass nach seinen Erfahrungen aus Siegen gerade durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit im SEP-Verfahren eine „vermehrte Kooperationsbereitschaft“ zwischen ihm und dem Generalunternehmer festzustellen sei. Insofern sehe der BLB NRW keine Notwendigkeit für die flächendeckende Implementierung alternativer Streitbeilegungsmethoden im SEP-Verfahren.

Demgegenüber erkenne der BLB NRW aber insbesondere bei konventionellen Vergaben im Einzelfall durchaus die Option, mithilfe alternativer Streitbeilegungsmechanismen eskalationshemmende Instrumente zu nutzen. Für den Geschäftsbereich Bundesbaupläne der BLB NRW die Einführung einer Konfliktbeilegungsordnung.

Für den Erfolg von Bauprojekten ist nach Einschätzung des LRH entscheidend, dass die berechtigten Interessen aller Beteiligten von Anfang an angemessen in die Konfliktbeilegung einfließen. Hierzu kann es nützlich sein, schon vor dem Entstehen eines Konfliktes alle notwendigen Schritte in einer Konfliktbeilegungsordnung vertraglich zu vereinbaren.

Daher begrüßt der LRH die geplante Einführung einer Konfliktbeilegungsordnung im Geschäftsbereich Bundesbau des BLB NRW. Zu einer Anwendung dieser Konfliktbeilegungsordnung auch im Geschäftsbereich Landesbau hat der LRH den BLB NRW um eine erneute Stellungnahme gebeten.

## 28.10 Ergebnis

Der LRH sieht das SEP-Verfahren bei großen Baumaßnahmen und komplexen Sanierungsmaßnahmen als geeignet an, wenn es dem BLB NRW zukünftig gelingt, den notwendigen Wettbewerb unter den Bietern herzustellen. Als Erfolg erkennt der LRH an, dass mit der Vereinbarung einer Kostenobergrenze für die Baumaßnahme schon vor Abschluss der Planungsphase im Interesse aller Steuerzahlenden zu einem sehr frühen Zeitpunkt Kostensicherheit hergestellt werden kann.

Der BLB NRW steht vor der Herausforderung in den nächsten Jahren sowohl große, komplexe Baumaßnahmen, als auch ganze Bauprogramme für das Land umzusetzen. Nach Auffassung des LRH kann der BLB NRW beim Bauen für das Land die in Siegen gewonnenen Erfahrungen mit dem SEP-Verfahren gewinnbringend für die Zukunft einsetzen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 29 Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einem modernen Immobilienunternehmen



*Die Prüfung ausgewählter Aspekte der Unternehmensführung beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat ergeben:*

*Die Ermittlung des Personalbedarfs für die sieben Niederlassungen und die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist mangelhaft.*

*Der Landesrechnungshof stellt das althergebrachte Prinzip der Selbstversicherung des Landes für den Immobilienbestand des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen infrage.*

*Im Bereich der Unternehmensfinanzierung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen gibt es Optimierungsbedarf.*

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs weitgehend angenommen und arbeitet an Verbesserungen.*

### 29.1 Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen als Unternehmen des Landes

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist das Immobilienunternehmen des Landes. Er ist auch Eigentümer der meisten Grundstücke und Gebäude des Landes. Diese bewirtschaftet und vermietet er an Ministerien, Behörden, andere Einrichtungen und Hochschulen. Daneben plant, baut und saniert der BLB NRW auch im Auftrag des Bundes.

Die Arbeit des BLB NRW erstreckt sich über den gesamten Immobilienlebenszyklus, von der Standortsuche über die Projektentwicklung für neue Gebäude bis hin zur Verwertung von nicht mehr benötigten Liegenschaften. Hauptaufgaben nach dem Bau sind das Facility- bzw. Gebäude-Management, Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten sowie der Gebäudebetrieb.

Das Immobilienmanagement betreibt der BLB NRW nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Über seine Geschäftstätigkeit legt er einen Jahresabschlussbericht vor. Die Bau- und Sanierungsmaßnahmen werden über Mieteinnahmen refinanziert. Dieses sog. Mieter-Vermieter-Modell soll für Kostentransparenz rund um die Immobilien-nutzung sorgen und ein marktwirtschaftliches Verhalten der Nutzenden, aber auch des BLB NRW selbst gewährleisten.<sup>292</sup>

292 Siehe [www.blb.nrw.de](http://www.blb.nrw.de).

Der Landtag hat dem BLB NRW seine Aufgaben im Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (BLBG)<sup>293</sup> zugewiesen. Konkret hat der BLB NRW gemäß § 2 Nr. 1 BLBG „die Aufgabe, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten und dabei die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten“. Weiter wird dem BLB NRW in § 7 Abs. 1 BLBG für die Art seiner Geschäftsführung vorgeschrieben: „Der BLB NRW ist wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.“ Gleichzeitig ist die erforderliche Liquidität sicherzustellen.<sup>294</sup>

## 29.2 Die Prüfung des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BLB NRW geprüft und einzelne Themen ausgewählt.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 17.03.2022 hat der LRH die Ergebnisse der Prüfung dem BLB NRW bekannt gegeben. Zeitgleich hat das Ministerium der Finanzen (FM) die Prüfungsmitteilungen mit der Bitte um Kenntnisnahme erhalten. Auf die erste Stellungnahme des BLB NRW vom 15.06.2022 hat der LRH mit der ersten Folgeentscheidung vom 09.09.2022 geantwortet. Die zweite Stellungnahme des BLB NRW erhielt der LRH am 09.01.2023. Darauf antwortete der LRH mit der zweiten Folgeentscheidung am 23.02.2023.

## 29.3 Der Personalbedarf des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Zum 31.12.2022 hat der BLB NRW rd. 2.500 Beschäftigte. Der LRH hat das Verfahren der Personalbedarfsermittlung für die Zentrale und die sieben Niederlassungen (NL) des BLB NRW geprüft. Das nachfolgende Diagramm zeigt die Entwicklung der Stellenbesetzung im Zeitraum 2015 - 2022 nach Vollzeitbeschäftigten auf. Die Säule für die NL unterscheidet nach den sieben NL des BLB NRW und der sog. Zentralen Service Einrichtung<sup>295</sup>. Die Stellenbesetzung für die Zentrale des BLB NRW wird in einer eigenen Säule dargestellt.

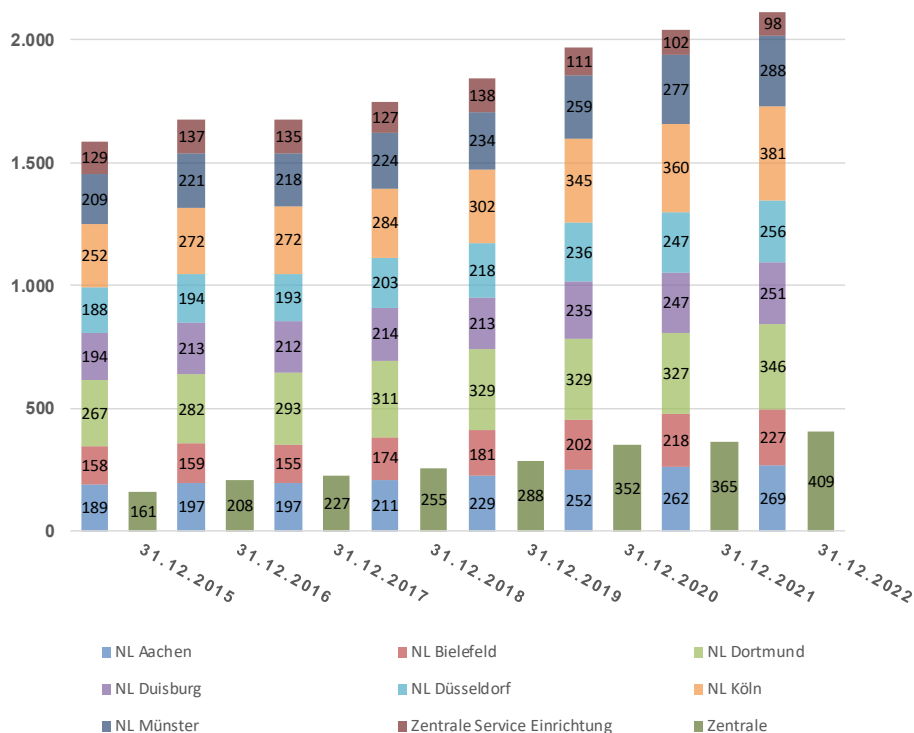
293 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG) vom 12.12.2000 (GV. NRW. 2000 S. 754), zuletzt geändert durch Art. 62 des Gesetzes vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122).

294 Siehe hierzu: Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW (BLB NRW) (AnwVOBLB), Nr. 6.1 und 6.2, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 17.03.2021, MBl. NRW. 2021, S. 154.

295 Nur organisatorisch ist diese der Zentrale in Düsseldorf zugehörig, die Mitarbeitenden sitzen aber in den verschiedenen Niederlassungen.

Abbildung 1

### Entwicklung der Stellenbesetzung im BLB NRW mit gerundeten Vollzeitbeschäftigten (Quelle: BLB NRW)



#### 29.3.1 Schwachstellen der Personalbedarfsermittlung der Niederlassungen

Die NL des BLB NRW übernehmen eigenständig die Ermittlung ihres Personalbedarfs. Diese Planung erstreckt sich auf die nächsten fünf Geschäftsjahre. Sie ist Bestandteil der jährlichen Business-Planung jeder NL. Der LRH hat sich bei seiner Prüfung auf den Planungszeitraum 2021 - 2025 konzentriert.

Er hat festgestellt, dass die Business-Planungen in diesem Zeitraum über unterschiedliche Detaillierungsgrade verfügten und nicht vollständig waren. Der BLB NRW verwendete für die Business-Planungen der NL schon unterschiedliche Dateiformate. Zwei Planungen waren PowerPoint-Präsentationen, die restlichen fünf Dateien PDF-Dokumente. Zudem fehlten bei einzelnen NL bestimmte Daten. Bei der NL Dortmund fehlte beispielsweise das gesamte Thema Personal. Der BLB NRW hat die mangelnde Vergleichbarkeit der einzelnen Business-Pläne eingeräumt.

Der LRH erkennt hierin die Gefahr, dass die Vergleichbarkeit der NL untereinander, aber auch die Unternehmenssteuerung insgesamt deutlich erschwert werden. Daher hat er Verbesserungen für die Ermittlung des Personalbedarfs in den NL gefordert.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH der Notwendigkeit zur Optimierung und Weiterentwicklung der Business-Pläne für die NL zugestimmt. Daher wird seit der Planungsperiode 2022 - 2026 die Business-Planung der NL mittels aktualisierter Leitfäden und Arbeitshilfen unterstützt. Die Business-Pläne sollen dabei einer permanenten Weiterentwicklung unterliegen. Der LRH befürwortet diesen Fortschritt.

### 29.3.2 Fehlende Kennzahlen für die Personalbedarfsermittlung der Niederlassungen

Die NL nehmen eine kapazitätsorientierte Personalplanung vor. Das heißt, das vorhandene Personal wird den laufenden und anstehenden Bauprojekten sowie den größeren Instandhaltungsmaßnahmen zugeteilt. Dabei werden für jede Vollzeitarbeitskraft rd. 1.400 produktive Stunden im Jahr gerechnet. Der BLB NRW bezeichnet dieses Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs der NL als „Nebenprodukt“ seiner Projektplanung für die Baumaßnahmen. Dabei liegt der Fokus ganz klar auf der Projektplanung für die Baumaßnahmen und nicht auf der Personalbedarfsermittlung selbst.

Der Planung des Personalbedarfs werden nicht die Arbeitsspitzen zugrunde gelegt, sondern das durchschnittlich zu erwartende Arbeitsaufkommen in der jeweiligen NL. Als maßgebliche Kennzahl zur Ermittlung des Personalbedarfs in den NL verwendet der BLB NRW die „Produktivität“ – konkret das Bauvolumen in € – pro Vollzeitarbeitskraft. Zugleich weist der BLB NRW darauf hin, dass diese Kennzahl nur ein erster Indikator sein könne, weil die „Produktivität“ pro Vollzeitarbeitskraft stark schwanke. Während in Jahren, in denen gebaut werde, die Produktivität je Vollzeitarbeitskraft in die Höhe schieße, sei sie in Jahren, in denen vorwiegend Bauvorhaben vorbereitet werden, vergleichsweise gering.

Andere Kennzahlen zur Bemessung des Personalbedarfs hat der BLB NRW dem LRH auch in seinen Stellungnahmen nicht benannt. Nachdem die jeweilige NL ihren Personalbedarf ermittelt hat, erfolgt BLB NRW-intern eine Plausibilisierung durch die sog. Human-Resources-Businesspartner (HR-Businesspartner). Die von den HR-Businesspartnern angewendeten Kriterien für die Plausibilisierung sind nach Feststellung des LRH nicht eindeutig festgelegt. Auch ein gleichmäßiges Vorgehen bei allen NL war für den LRH nicht erkennbar. Der so ermittelte Personalbedarf der NL wird anschließend durch die Beauftragte oder den Beauftragten für den Haushalt nach § 9 Landeshaushaltsordnung (LHO) einer weiteren Prüfung bzw. Korrektur unterzogen. Auch unterjährig sind Anpassungen des Personalbedarfs bei den NL möglich.

Grundsätzlich begrüßt der LRH ein abgestuftes System zur Plausibilisierung der Personalplanung der NL. Dabei hat er jedoch kein einheitliches, allgemein festgelegtes Vorgehen erkennen können. Der LRH sieht die dringende Notwendigkeit zur Entwicklung weiterer geeigneter Kennzahlen für die Personalbedarfsermittlung in den NL. Nur so können aussagekräftige Zielgrößen für ein Benchmark-System unter den NL erarbeitet werden.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme dem LRH gegenüber eingeräumt, dass die Personalbemessung und die Plausibilisierung der NL noch ein Entwicklungsfeld darstellen würden. Er arbeite an der Ausarbeitung weiterer Kennzahlen.

In seiner Erwiderung verwies der LRH darauf, dass bereits anerkannte Verfahren zur Personalbedarfsermittlung im staatlichen Hochbau vorliegen, die zudem den Aspekt des Fachkräftemangels berücksichtigen.<sup>296</sup> Weiter hat der LRH dem

<sup>296</sup> Auf den Aufsatz „Personalbedarf im staatlichen Hochbau effizient ermitteln“ von Patrick Fraß (Partner und Mitglied der Geschäftsleitung bei der BSL Managementberatung GmbH, Mainz) wird beispielhaft Bezug genommen (vgl. Artikel „Innovative Verwaltung“ Ausgabe 11/2022, S. 40 ff.).



BLB NRW empfohlen, dem Personalbedarf der NL eine mehrjährige Betrachtung zugrunde zu legen, um die Schwankungen zwischen Planungs- und Durchführungsjahren auszugleichen. Zudem ließe sich daraus nach Auffassung des LRH eine Benchmark für die verschiedenen Bauprojekte des BLB NRW ableiten.

Als weitere Möglichkeit für eine optimierte Personalbedarfsermittlung der NL hat der LRH die systematische Auswertung einer projektbezogenen Zeiterfassung angesehen. Eine Zeitaufschreibung als wesentlicher Bestandteil einer Kosten- und Leistungsrechnung kann nach Auffassung des LRH die Voraussetzung für einen besseren Personaleinsatz und eine zielgenaue Steuerung des BLB NRW insgesamt bilden.

### 29.3.3 Ein einheitlicher Maßstab bei der Ermittlung des Personalbedarfs für die Zentrale fehlt

Der LRH hat festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung sowohl ein standardisierter Prozess als auch ein einheitliches Modell zur Ermittlung des Personalbedarfs in der Zentrale des BLB NRW fehlten. Der BLB NRW ermittelte das Personal für die einzelnen Fachbereiche allein auf Grundlage der „zu erledigenden Aufgaben“. Der LRH konnte dieses Verfahren nicht nachvollziehen. Der Personalbedarfsermittlung fehlte es an Transparenz und an verbindlichen, eindeutigen Kriterien. Im Ergebnis war die Personalbedarfsermittlung der einzelnen Fachbereiche nicht zu vergleichen. Der LRH kritisierte, dass der BLB NRW die Personalbedarfsermittlung in der Zentrale allein nach Maßgabe eines unbestimmten, weit dehnbaren Begriffs auf Grundlage der „zu erledigenden Aufgaben“ vornimmt. Diese Vorgehensweise ermöglicht keine effiziente Planung und keine Plausibilisierung. Damit ist sie insgesamt auch nicht wirtschaftlich im Sinne des § 7 LHO.

Der BLB NRW erkannte in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH den Handlungsbedarf bei der Personalbedarfsermittlung für die Zentrale an. In Anlehnung an die Business-Pläne für die NL werde diese Vorgehensweise auch für die Zentrale eingeführt. Erschwert werde die Ausgestaltung von maßgeblichen Kennzahlen jedoch durch den fortlaufenden Umstrukturierungsprozess der Zentrale.

Der BLB NRW verweist darauf, dass die Themen Personalstrategie und -controlling zukünftig durch die Implementierung einer Stabsstelle im Geschäftsbereich Personal und Organisation zentral verantwortet und weiterentwickelt werden sollen. Zum Verfahren der Personalbedarfsermittlung für die Zentrale erläuterte der BLB NRW ergänzend, dass er hierbei das im Organisationshandbuch des Bundes<sup>297</sup> beschriebene sog. Alternative Verfahren für stark von der politischen Aktualität geprägte und ständigen Veränderungen unterliegende Oberste Bundesbehörden anwende.

297 Siehe Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern und für Heimat „2.4.4 Alternatives Verfahren bei Obersten Bundesbehörden“. URL: [https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2\\_Organisationsmanagement/2\\_4\\_Ressourcen/2\\_4\\_4\\_Alternatives\\_Verfahren\\_oberste\\_Bundesbehoerden/Alternat\\_Verfahren\\_oberste\\_Bundesbehoerden-node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_4_Alternatives_Verfahren_oberste_Bundesbehoerden/Alternat_Verfahren_oberste_Bundesbehoerden-node.html), zuletzt abgerufen am 04.04.2023.

Der LRH befürwortete das Vorhaben des BLB NRW, mithilfe von Business-Plänen – wie bei den NL schon praktiziert – den Personalbedarf für die Zentrale zu ermitteln. Er sieht darin einen deutlichen Fortschritt, um die notwendigen Prozesse zu vereinheitlichen und die Ergebnisse vergleichen zu können. Der LRH hat dem BLB NRW jedoch darin widersprochen, soweit er sich bei der Ermittlung seines Personalbedarfs an den Obersten Bundesbehörden orientiert. Denn anders als Oberste Bundesbehörden ist der BLB NRW nur für die Umsetzung und nicht für die Entwicklung politischer Leitlinien verantwortlich. Der LRH hat dem BLB NRW empfohlen, die Ermittlung des Personalbedarfs für die Zentrale insbesondere auf eine präzise Ziel- und Aufgabenbeschreibung zu stützen. Im Übrigen ist nach Ansicht des LRH ohne eine solche präzise Ziel- und Aufgabenbeschreibung auch keine effiziente Umstrukturierung der Zentrale möglich.

#### 29.3.4 Der Personalbedarf wird durch die Kosten für die Beauftragung von fremdem Personal bestimmt

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW der Frage, ob eine Aufgabe besser durch eigenes Personal oder durch die Beauftragung von fremdem Personal erfüllt werden kann, nicht ausreichend nachgeht. Er hat dazu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO eingefordert.

Auf die Kritik des LRH hat der BLB NRW in seiner Stellungnahme geantwortet:

Die Erfüllung der zahlreichen Kundenwünsche und die vom BLB NRW selbst erkannten baulichen Notwendigkeiten zur Werterhaltung der anvertrauten Immobilien seien personalintensiv und mit dem vorhandenen Stammpersonal allein nicht zu leisten. Der BLB NRW beschreibt dem LRH in seiner Stellungnahme als Ursachen für die Beauftragung von fremdem Personal:

- den allgemeinen Fachkräftemangel,
- die fortschreitende Spezialisierung der Berufsfelder im Hochbau,
- die begrenzten Recruiting-Ressourcen beim BLB NRW selbst sowie
- die Beschränkungen für die Vergütungen seiner Mitarbeitenden nach dem TV-L<sup>298</sup>, durch die der BLB NRW gegenüber anderen Immobiliendienstleistern an Attraktivität einbüßen würde.

Als Alternativen bei einer Reduzierung der Beauftragung von fremdem Personal benennt der BLB NRW:

- als Worst-Case den Verlust des Kunden, der sich an einen anderen Immobiliendienstleister wendet (mit der Folge, dass Landesmittel an Dritte abfließen und keine Vermögenswerte für das Land geschaffen werden),
- die Verschiebung von Baumaßnahmen und anderen Maßnahmen (mit dem Risiko von Kostensteigerungen),
- den Ankauf bestehender, geeigneter Immobilien zur Vermeidung eigener Baumaßnahmen.

---

298 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

Eine näherungsweise Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei nach Auffassung des BLB NRW über einen Kostenvergleich des eigenen Personals mit den „Fremdleistungen“ – losgelöst von einzelnen Projekten – möglich. Konkret könne ein Vergleich des internen Personalverrechnungssatzes mit den Angeboten Externer durchgeführt werden. Der Preis für die Eigen- oder Fremdleistung stelle jedoch immer nur eine Komponente der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dar und müsse ggf. noch um die oben angeführten nicht-monetären Aspekte bereinigt werden, z. B. den Zeitpunkt der Fertigstellung einer Baumaßnahme oder die Kundenwünsche. Grundsätzlich strebe der BLB NRW immer das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis an.

Der LRH hat in seiner zweiten Folgeentscheidung ausdrücklich begrüßt, dass der BLB NRW die Anregung des LRH zur Überprüfung der Eigen- und Fremdleistungen aufnehmen wird. Im Übrigen hat er noch einmal Bezug genommen auf seinen Jahresberichtsbeitrag 2022 „Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll unter Kostengesichtspunkten die zusätzliche Einstellung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren prüfen“.<sup>299</sup>

Darin hat der LRH festgestellt, dass „Fremdleistungen“ mit Umsatzsteuer und Gewinnzuschlag im direkten Vergleich je Arbeitsstunde ca. 30 % teurer sind als „Eigenleistungen“ des BLB NRW. Er hat den BLB NRW konkret aufgefordert, mit seinen Daten einen Kostenvergleich vorzunehmen.

Der LRH erkennt an, dass der BLB NRW vor der Herausforderung steht, mit der vorhandenen Personaldecke einzelne Baumaßnahmen, große Bauprogramme sowie andere Maßnahmen erfolgreich und zugleich wirtschaftlich umzusetzen. Dabei muss es nach Auffassung des LRH zunächst einmal darum gehen, die finanziellen Vorteile von „Eigenleistungen“ gegenüber „Fremdleistungen“ so weit wie möglich im Interesse des Landes zu nutzen. Die vom BLB NRW in seiner Stellungnahme beschriebenen weiteren Aspekte müssen andererseits nach Einschätzung des LRH gleichfalls Berücksichtigung finden. Sie können die Entscheidungen über die Durchführung von Baumaßnahmen und anderen Maßnahmen zu Recht beeinflussen.

Aber wenn der BLB NRW seinen Personalbedarf berechnet, dürfen die finanziellen Vorteile von „Eigenleistungen“ gegenüber „Fremdleistungen“ nicht unberücksichtigt bleiben. Im direkten Vergleich der eingesetzten Arbeitsstunden ist der finanzielle Vorteil von „Eigenleistungen“ gegenüber „Fremdleistungen“ so groß, dass der BLB NRW Antworten finden muss. Konkret bedeutet dies, dass er die Mehrkosten durch die Beauftragung von fremdem Personal ermitteln und den Verantwortlichen als Grundlage für ihre Entscheidungen zur Verfügung stellen muss.

#### 29.4 Verzicht auf Gebäudeversicherungen wirtschaftlich?

Zum 31.12.2021 wies der BLB NRW ausweislich seiner Bilanz ein Sachanlagevermögen von rd. 8,3 Mrd. € aus und bewirtschaftete 4.096 Gebäude. Der BLB NRW schließt für seine Gebäude bis auf einzelne Ausnahmen keine Gebäudeversicherungen ab. Der LRH sieht in den fehlenden Gebäudeversicherungen – insbesondere im Hinblick auf Schäden aufgrund von Naturereignissen – ein erhöhtes Risiko für eine zusätzliche finanzielle Belastung des Landes durch etwaige

<sup>299</sup> Siehe Jahresbericht 2022, Beitrag 19, S. 253 ff.

Schäden an den Immobilien. Daher hat der LRH den Umgang des BLB NRW mit diesem Risiko im Hinblick auf das althergebrachte Prinzip der Selbstversicherung geprüft.

Das Land unterliegt dem Grundsatz der Selbstversicherung.<sup>300</sup> Demnach ist insbesondere „[...] das bewegliche und unbewegliche Vermögen des Landes weder gegen Feuergefahr noch gegen Schäden anderer Art zu versichern [...]“<sup>301</sup>. Für Landesbetriebe und Sondervermögen – wie den BLB NRW<sup>302</sup> – kann das FM jedoch Ausnahmen zulassen.<sup>303</sup> Zurzeit macht der BLB NRW für seine Gebäude von der Selbstversicherung Gebrauch. Daher wird üblicherweise keine Versicherung für die eigenen Gebäude abgeschlossen. Etwaige Schäden werden vom BLB NRW selbst getragen oder vom Land ausgeglichen. Schäden, die marktüblich versicherbar wären, belasten somit direkt oder indirekt den Landeshaushalt.

Der BLB NRW verfügt über ein betriebsinternes Risikomanagementsystem und hat alle Grundlagen und Prozesse in einem sog. Risikomanagement-Handbuch zusammengestellt. Darin werden verschiedene Aspekte von Gebäuderisiken betrachtet. Eine Bewertung von Schadensfällen, die dem Selbstversicherungsgrundsatz unterliegen, konnte der LRH beim BLB NRW jedoch nicht erkennen. Auch führt der BLB NRW keine Statistik dazu, inwieweit angefallene Schäden mit einer Gebäudeversicherung hätten abgedeckt werden können.

Für Schäden bis 500.000 € trägt der BLB NRW selbst die Kosten. Eine Weiterbelastung an die Mieter erfolge nicht. Gesonderte Mittel, aus denen diese Schäden beglichen werden, fehlen. In der Mietkalkulation ab 2022 sind nach Auskunft des BLB NRW jedoch entsprechende Risiken einkalkuliert worden.

Nach Auskunft des BLB NRW betragen die Flutschäden aus dem Sommer des Jahres 2021 nach einer ersten Schätzung 128 Mio. €. Alle vom Hochwasser betroffenen Objekte seien darin erfasst. Der BLB NRW befinde sich jedoch noch in der genauen Ermittlung der Schäden. Es habe keinen „Komplettuntergang“ gegeben, aber um die Schäden sicher quantifizieren und qualifizieren zu können, würde noch Zeit benötigt. Viele Schäden zeigten sich nicht unmittelbar, sondern erst im Laufe der Zeit.

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW die Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO für Gebäudeversicherungen nicht geprüft hat.

Mit seinem Gebäudeportfolio trägt der BLB NRW ein erhebliches Risiko für Schäden, die sich finanziell bei ihm, insbesondere aber beim Land, niederschlagen können. Nicht zuletzt die Flutkatastrophe im Sommer 2021 hat gezeigt, dass auch die öffentliche Hand zukünftig vermehrt mit Schäden nach Naturereignissen rechnen muss. Das bloße Festhalten am Status quo des Prinzips der Selbstversicherung ist nicht

300 Siehe Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 34 LHO.

301 Nr. 9.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 34 LHO.

302 Siehe § 1 Abs. 1 Satz 1 BLBG: „Zum 01.01.2001 wird unter dem Namen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)“ ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes Nordrhein-Westfalen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung errichtet.“

303 Siehe Nr. 9.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 34 LHO.

mehr zeitgemäß, da durch die Naturereignisse erhebliche „Klumpen-Risiken“ sichtbar werden. Daher sieht der LRH es heute als erforderlich an, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu prüfen, ob der Abschluss von Gebäudeversicherungen für das Portfolio des BLB NRW vorteilhaft ist.

Hierzu ist durch den BLB NRW zunächst ein substantiiertes Vergleich vorzunehmen. Es bedarf einer detaillierten Risikoanalyse, auch unter Berücksichtigung zukünftiger Schadenspotenziale. Eine bloße Rückschau auf die Vergangenheit ist nicht ausreichend, da zukünftig von veränderten Rahmenbedingungen auszugehen ist. Die Möglichkeit der entgeltlichen Übertragung des Risikos auf einen externen Dritten in Form von Gebäudeversicherungen ist hier zu prüfen. Dabei sind konkrete Versicherungsangebote einzuholen. Der LRH verweist in diesem Zusammenhang auf andere große, überregionale Immobilienunternehmen. Diese setzen üblicherweise Gebäudeversicherungen zur Absicherung ihres Gebäudebestandes ein.

Daher hat der LRH den BLB NRW gebeten, die Frage nach der Wirtschaftlichkeit für Gebäudeversicherungen aus Landessicht neu zu betrachten und über das Ergebnis zu berichten.

Der BLB NRW hat dem LRH hierzu berichtet, dass er seine Buchhaltung hinsichtlich der Erfassung von Gebäudeschäden verbessert hat. So wird für den BLB NRW erstmals erkennbar, welche Gebäudeschäden ggf. durch eine Versicherung abgedeckt werden können.

Im ersten Quartal 2023 soll – angesichts von zunehmenden Naturereignissen – mit externer Begleitung die Anregung des LRH umgesetzt und untersucht werden, ob der Abschluss von Gebäudeversicherungen für den BLB NRW insgesamt günstiger und wirtschaftlicher ist als das bisherige Prinzip der Selbstversicherung.

Hinsichtlich der Flutschäden hat der BLB NRW ergänzend mitgeteilt, dass bis zum Stichtag 30.09.2022 ein Betrag von 30 Mio. € aufgelaufen sei.

## **29.5 Unternehmensfinanzierung professionalisieren**

Der BLB NRW verfolgt bei seiner Unternehmensfinanzierung einen globalen Ansatz, unabhängig von einzelnen Immobilienprojekten. Die Kredite werden im Rahmen der durch das Haushaltsgesetz vorgegebenen Kreditermächtigung im Auftrag des BLB NRW durch das FM am Kapitalmarkt beschafft.

Der BLB NRW strebt einen Mix von mittel- und langfristigen Krediten an, um eine durchschnittliche Laufzeit von 25 Jahren über alle Kredite hinweg zu erreichen. Die Laufzeiten der einzelnen Kredite variieren zwischen 20 und 30 Jahren. Die Kredite werden weitestgehend mit sog. Festzinsvereinbarungen ausgestaltet.

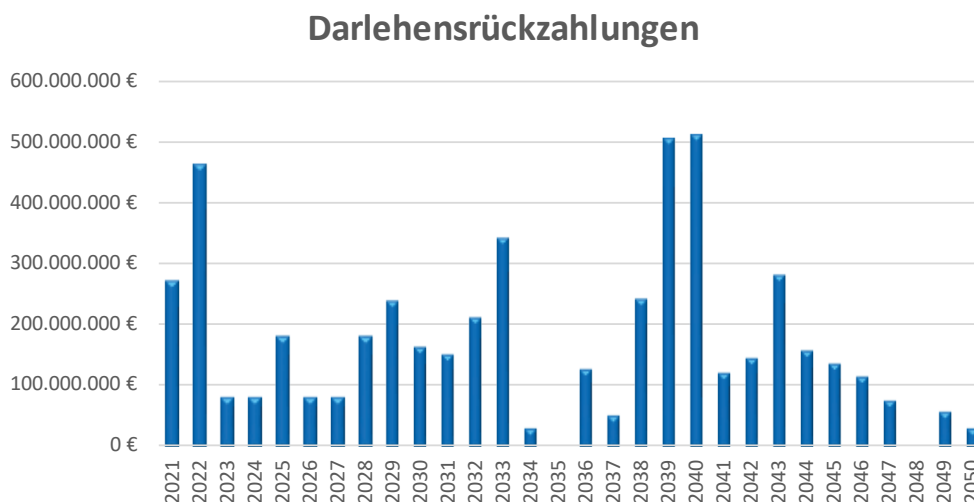
Der LRH hat festgestellt, dass die Darlehensrückzahlungen der vom BLB NRW aufgenommenen Kredite stark kumulieren. Die finanziellen Mittel, die für die Rückzahlung der aufgenommenen Kredite erforderlich sind, variieren stark von Jahr zu Jahr. Insbesondere die Jahre 2033 (340 Mio. €), 2039 (505 Mio. €) und 2040 (510 Mio. €) fallen durch sehr hohe Darlehensrückzahlungen auf.

Dadurch wird die Steuerung der Liquidität für den BLB NRW deutlich erschwert. Zudem besteht die Gefahr, die Fremdmittel nicht zu tilgen, sondern nur durch neue Kreditmittel am Markt zu ersetzen.

Die Summe der Darlehensrückzahlungen pro Jahr ergibt sich aus dem vom BLB NRW übersandten Säulendiagramm:

Abbildung 2

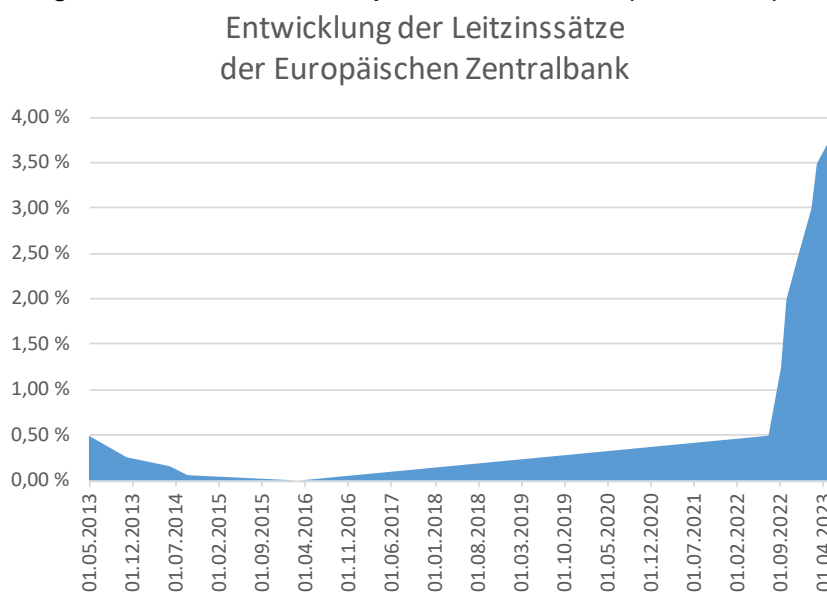
Entwicklung der Darlehensrückzahlungen des BLB NRW im Jahresvergleich (Quelle: BLB NRW)



Ferner hat der LRH den BLB NRW auf die stark ansteigenden Zinssätze infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine hingewiesen. Die Europäische Zentralbank hat die Leitzinsen zur Bekämpfung der zunächst durch die Energieknappheit ausgelösten Inflation zuletzt auf 3,75 % angehoben (Stand: 30.05.2023).

Abbildung 3

Entwicklung der Leitzinssätze der Europäischen Zentralbank (Quelle: LRH)



Die Zuständigkeit für die Finanzierung liegt im Geschäftsbereich Finanz- und Rechnungswesen. Dem untergeordnet ist der Fachbereich Controlling, wozu auch die Unternehmensfinanzierung gehört. Nach dem Organisationsplan der Zentrale des BLB NRW ist für diese Aufgabe nur eine Person vorgesehen. Dies hat die Geschäftsbereichsleitung des Geschäftsbereichs Finanz- und Rechnungswesen dem LRH noch einmal bestätigt. Die Aufgabenwahrnehmung für die Unternehmensfinanzierung setzt bisher keinerlei Erfahrungen im Bankenumfeld voraus. Eine Vertretung war nach den Feststellungen des LRH nicht eingerichtet worden.

Der BLB NRW hat ein hohes Investitionsvolumen. Die Summe laufender Kredite liegt aktuell bei fast 5 Mrd. €. Ein angemessener Umgang mit Fragen der Unternehmensfinanzierung unter Beachtung der Wirtschaftlichkeitsaspekte gemäß § 7 LHO beim BLB NRW erfordert eine hohe Sachkompetenz. Daher hält der LRH die Zuständigkeit von nur einer Person – ohne Vertretungsregelung – nicht für ausreichend.

Der BLB NRW hat zu den Anregungen des LRH Stellung genommen. Seine Kredite möchte der BLB NRW weiterhin mit einer Endfälligkeit verbinden. Wohl sollen die Kreditlaufzeiten so angepasst werden, dass die Rückzahlungszeitpunkte aller Außenstände des BLB NRW bewusst dahin gesteuert werden, dass die für die Kredittilgung vorgesehenen Mittel tatsächlich auch zur Verfügung stehen.

Der BLB NRW hat gegenüber dem LRH angekündigt, die personelle Ausstattung in der Zentrale für die Unternehmensfinanzierung zu verbessern. Die personelle Ausstattung des Bereichs Unternehmensfinanzierung sei bereits zur „Chefsache“ gemacht worden. Zwischenzeitlich sei es auch unter schwierigen Marktbedingungen gelungen, ein Team „Treasury“ aufzustellen. Der Bereich würde nunmehr neu strukturiert, um den Aufgaben zukünftig besser gerecht zu werden.

In seiner Erwiderung hat der LRH die Neuaufstellung des Bereichs Unternehmensfinanzierung begrüßt. Auch die vom BLB NRW angekündigte gezielte Steuerung der Kreditlaufzeiten sieht der LRH als wertvollen Beitrag zu einer guten Unternehmensführung.

Zudem kann der BLB NRW auch die Kreditlaufzeiten variieren, um in Zeiten einer Hochzinsphase möglichst frühzeitig von sinkenden Zinsen und in Zeiten einer Niedrigzinsphase möglichst langfristig von niedrigen Zinsen zu profitieren. Nach den vom LRH getroffenen Feststellungen hat der BLB NRW bisher nicht das Zinsniveau betrachtet, sondern hingenommen und die Kosten der Refinanzierung dem Land als Mieter in Rechnung gestellt. Der LRH ist der Auffassung, dass ein „ordentlicher Kaufmann“ nach dem Handelsgesetzbuch selbstverständlich auch die Zinsen auf dem Kreditmarkt in seine unternehmerischen Entscheidungen einfließen lässt.

## 29.6 Schlussbemerkung

Der BLB NRW ist auf dem Weg von der vormaligen Bauverwaltung des Landes zu einem modernen Immobilienunternehmen bereits ein gutes Stück vorangekommen. Der LRH begleitet diese Entwicklung und wird auch zukünftig immer wieder ausgewählte Aspekte der Haushalts- und Wirtschaftsführung des BLB NRW untersuchen. Er begrüßt den konstruktiven Austausch mit dem BLB NRW über die verschiedenen Vorschläge und sieht ihrer Umsetzung entgegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.







## 30 Mehr Tempo nötig beim Ausbau der Photovoltaik beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



*Das Anfangstempo zum Ausbau der Photovoltaik war zu gering. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat das Ausbaupotenzial nicht selbst ermittelt und orientierte sich stattdessen an einem Mindestwert. Es fehlt bis heute eine Zielanpassung, um das vorgegebene Ausbauziel bis 2030 zu erreichen.*

*Die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen hat den Ausbau der Photovoltaik in den Niederlassungen strategisch nicht sachgerecht gesteuert. Auf niederlassungsübergreifende Probleme konnte sie dabei nicht angemessen schnell reagieren.*

*Nicht nur das Controlling des Ausbaus durch die Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen ist mangelbehaftet. Auch das Monitoring der installierten Anlagen ist unzureichend. Es werden weder Schäden an den Photovoltaik-Anlagen noch Ertragsdaten automatisch und digital gemeldet.*

*Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat die Kritik des Landesrechnungshofs konstruktiv aufgenommen und arbeitet an Problemlösungen.*

### 30.1 Zielvorgaben für den Photovoltaik-Ausbau

Der Klimaschutz und damit das nachhaltige Bauen gehören sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu den wichtigsten Aufgaben dieser Zeit.

Nordrhein-Westfalen hat bereits 2013 als erstes Bundesland ein Klimaschutzgesetz<sup>304</sup> (Klimaschutzgesetz NRW) erlassen, das konkrete Einsparziele klimaschädlicher Treibhausgase formuliert. Das Klimaschutzgesetz NRW nannte zwar in der damaligen Fassung speziell die Photovoltaik (PV) noch nicht, maß erneuerbaren Energien im Allgemeinen jedoch eine besondere Bedeutung bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen bei. Die damalige Landesregierung hatte sich zum Ziel gesetzt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen deutlich zu senken und bis 2030 eine insgesamt klimaneutrale Landesverwaltung<sup>305</sup> zu erreichen.

Mit Kabinettsbeschluss vom 19.03.2019 hat die Landesregierung den Ausbau von PV-Anlagen auf Dachflächen der vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) betriebenen Liegenschaften zum Zwecke der regenerativen Eigenstromversorgung vorgegeben. In dem entsprechenden Umsetzungs-erlass vom 18.04.2019 (PV-Erlass) forderte das Ministerium der Finanzen (FM) den BLB NRW auf, bis zum 01.07.2019 ein Umsetzungskonzept vorzulegen. Um das Ziel

304 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW) vom 29.01.2013 (GV. NRW. S. 33), außer Kraft getreten gemäß § 10 Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021 (GV. NRW. S. 908). Das Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen ist an die Stelle des Klimaschutzgesetzes NRW getreten.

305 Siehe § 7 Klimaschutzgesetz NRW, insoweit deckungsgleich mit § 7 Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.

„klimaneutrale Landesverwaltung bis 2030“ erreichen zu können, hat der BLB NRW außerdem, so die Vorgabe aus dem PV-Erlass, das PV-Potenzial aller geeigneten Bestandsgebäude sukzessive in 2019 bis 2030 zu erschließen. Nach einer Startphase (für Planung und Ausschreibung) sollte deshalb das Mindestziel sein, Anlagen mit einer Gesamtleistung von 1.000 Kilowattpeak (kWp)<sup>306</sup> pro Jahr (p. a.) zu errichten. Daher sollte der BLB NRW umgehend mit der planerischen, technischen und vertraglichen Umsetzung beginnen.

In das Umsetzungskonzept sollte nach weiterer Vorgabe aus dem PV-Erlass das Gutachten „Konzept zur Nutzung des Potenzials regenerativer Energien mittels Photovoltaik auf Dachflächen von Liegenschaften des BLB NRW“ einer Ingenieurgesellschaft aus 2017 einbezogen werden. Das vom BLB NRW in Auftrag gegebene Gutachten nimmt den gesetzlichen Auftrag aus dem Klimaschutzgesetz NRW 2013 auf. Zu diesem Zweck hatten in 2015 bis 2016 Begehungen von zehn Gebäuden unterschiedlicher Gebäudekategorien stattgefunden. Darauf aufbauend wurden konkrete Bedarfs- und Leistungsangaben gemacht sowie Eignungskriterien entwickelt. Basierend auf Daten des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz aus dem Bereich Solarenergie weist das Gutachten für die Dachflächen der Liegenschaften des BLB NRW ein wirtschaftliches Gesamtpotenzial von 28.000 kWp (2.800 kWp p. a.) aus.

Ausweislich des Umsetzungskonzeptes des BLB NRW vom 01.08.2020 sollte das Mindestziel von 1.000 kWp p. a. möglichst überschritten und das wirtschaftliche Gesamtpotenzial im Verwaltungsvermögen bis 2030 erschlossen werden. Der BLB NRW hat allerdings den Umfang des wirtschaftlichen Gesamtpotenzials nicht berechnet. Trotzdem hat der BLB NRW in seinem Umsetzungskonzept das im Gutachten der Ingenieurgesellschaft ermittelte wirtschaftliche Gesamtpotenzial auf den Dachflächen der Liegenschaften des BLB NRW von 28.000 kWp infrage gestellt.

## 30.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln den Ausbau der PV beim BLB NRW geprüft. Mit den Prüfungsmittelungen vom 29.11.2022 hat er die Ergebnisse seiner Prüfung dem FM, das die Fachaufsicht über den BLB NRW führt, und dem BLB NRW bekannt gegeben. Auf die Stellungnahmen des FM vom 17.02.2023 und des BLB NRW vom 17.02.2023 hat der LRH mit der Folgeentscheidung vom 04.04.2023 geantwortet.

## 30.3 Wesentliche Feststellungen

### 30.3.1 Schleppender Ausbau der Photovoltaik

Der LRH hat festgestellt, dass das Anfangstempo beim Ausbau der PV zu gering war.<sup>307</sup>

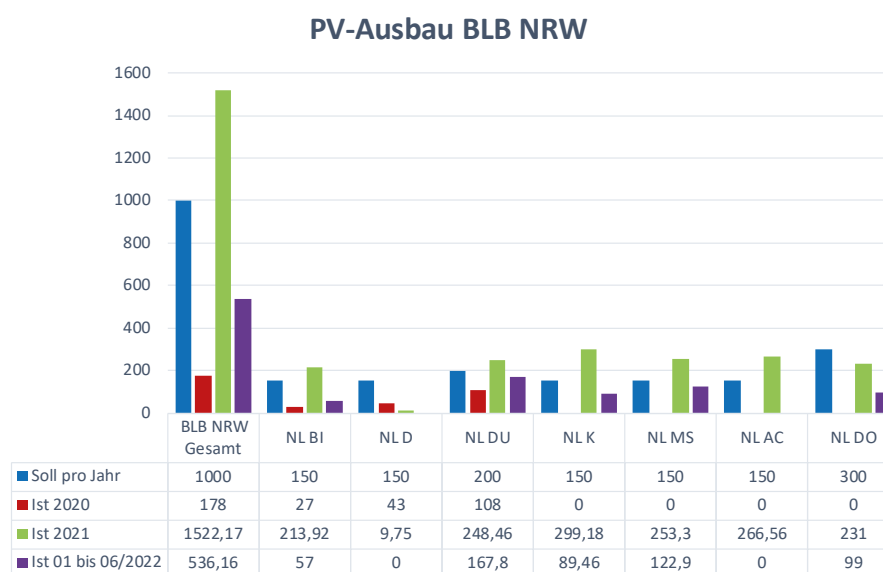
306 Kilowattpeak ist die „Einheit für die [theoretische Höchst-]Leistung einer Photovoltaikanlage“. Ein Kilowattpeak entspricht 1.000 Kilowattstunden Strom p. a.

307 Der LRH bezieht sich dabei auf den Ausbaustand zum Stichtag 30.06.2022 auf Grundlage der hier vom BLB NRW vorgelegten Unterlagen seit 2020.

Beim Start des PV-Ausbaus hat der BLB NRW seinen Fokus für die Projekte zunächst auf „schnell und wirtschaftlich“ gelegt. Deshalb hat er vorzugsweise solche Dachflächen herangezogen, die günstig zu bebauen waren. 2019 hat er nichtsdestotrotz keine PV-Anlage errichtet. 2020 blieb die installierte Leistung mit 178 kWp noch deutlich unter dem Mindestzielwert von 1.000 kWp p. a., 2021 überschritt sie den Mindestzielwert um 522 kWp p. a. und zur Mitte 2022 lag die installierte Leistung bei 536 kWp p. a. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Werte auf die Niederlassungen (NL) des BLB NRW verteilen.

#### Abbildung

Stand PV-Anlagen zum 30.06.2022 (Quelle: BLB NRW)



Im Umsetzungskonzept des BLB NRW ist die Erschließung des wirtschaftlichen Gesamtpotenzials im Verwaltungsvermögen mit einem Mindestwert 1.000 kWp p. a. angegeben. Um diesen auf die verschiedenen NL zu verteilen, hat der BLB NRW die 1.000 kWp nach dem Verhältnis der jeweiligen Mietfläche des Verwaltungsvermögens bzw. des Gebäudebestandes zugeordnet. Durch die Rundung der Einzelwerte je NL liegt der Mindestwert in der Summe über 1.000 kWp, nämlich bei 1.250 kWp p. a. Für den BLB NRW insgesamt wird jedoch weiterhin mit den 1.000 kWp p. a. als Mindestwert gerechnet.

Der BLB NRW konnte nach eigenen Erhebungen insgesamt 38 PV-Projekte (2020: 6 Anlagen, 2021: 24 Anlagen, 2022: 8 Anlagen) bis zum Stichtag 30.06.2022 vorweisen. Dabei handelt es sich um die fertiggestellten Anlagen, unabhängig davon, ob sie bereits in Betrieb genommen wurden. In 2021 sind zudem drei repowerte, d. h. ersetzte, Altanlagen mit vormals insgesamt 85,7 kWp enthalten. Die Darstellung der Gesamtleistung enthält allerdings keinen Abzug der vorherigen Leistung dieser Altanlagen. Für 2023 und 2024 plant der BLB NRW, den Mindestwert von 1.000 kWp p. a. deutlich zu überschreiten.

Der LRH bemängelte, dass der BLB NRW in 2019 keine einzige Anlage errichtet hat, obwohl das FM ihn mit dem PV-Erlass vom 18.04.2019 dazu aufgefordert hatte, umgehend mit dem PV-Ausbau zu beginnen. Sicher haben Planung und Ausschreibung eine gewisse Zeit in Anspruch genommen. Kritisch bleibt aber, dass

der BLB NRW auch im nachfolgenden Jahr 2020 lediglich sechs Anlagen mit einer Gesamtleistung von 178 kWp errichten konnte. Dem unverzüglichen PV-Ausbau ist jetzt auch deswegen noch mehr Bedeutung beizumessen, weil der BLB NRW für 2025 nach eigenen Angaben noch keine weiteren PV-Projekte geplant hatte, um das Ziel der klimaneutralen Landesverwaltung bis 2030 zu erreichen.

Der LRH sieht es außerdem als nicht zielführend an, dass der BLB NRW in seiner Anlagenstatistik solche PV-Anlagen erfasst hat, die zwar aufgebaut, aber noch nicht in Betrieb genommen waren. Immerhin lieferten sie keinen Strom. Darüber hinaus sollte nur der Zubau von PV-Anlagen Berücksichtigung finden; dazu hätte der BLB NRW die Leistung repowerter Altanlagen abziehen müssen.

Außerdem kritisiert der LRH, wie der BLB NRW mit den Zielvorgaben umgegangen ist. Zum einen legte er den Mindestwert von 1.000 kWp p. a. zugrunde und beabsichtigte zugleich für 2023 und 2024, ihn deutlich zu überschreiten. Dies ist durchaus zu begrüßen. Zum anderen relativiert jedoch die Einschätzung des BLB NRW, dass das Gutachten der Ingenieurgesellschaft mit 28.000 kWp Gesamtpotenzial nicht „eins zu eins“ umzusetzen sei, die Bedeutung des Gutachtens bei der Festlegung eines Ausbauziels. Es ist aus Sicht des LRH daher unklar, auf welcher Grundlage der BLB NRW den PV-Ausbau planen will. Anstatt das tatsächliche Ausbaupotenzial zu ermitteln, hat sich der BLB NRW ohne detaillierte Planung an einem viel zu niedrigen Mindestwert orientiert. Dabei bleibt offen, warum der BLB NRW nicht z. B. den Wert zugrunde gelegt hat, den die o. g. Ingenieurgesellschaft in ihrem Gutachten ermittelt hatte. Dieser Wert ist mehr als doppelt so hoch.

Der künftige PV-Ausbau war nicht nur auf Dachflächen beschränkt. Auch andere geeignete Flächen wie landeseigene Parkplätze oder Freiflächen sowie Liegenschaften/Gebäude der Hochschulen konnten in den PV-Ausbau mit einbezogen werden. Zwar hat der BLB NRW dahingehend am 01.06.2022 sein Umsetzungskonzept ergänzt, den Mindestwert von 1.000 kWp p. a. ließ er aber unverändert.

Die Ermittlung des Ausbaupotenzials stellt nach Auffassung des LRH die wesentliche Grundlage für den maximalen Ausbau der PV dar und sollte vom BLB NRW unverzüglich nachgeholt werden. Um das wirtschaftliche Gesamtpotenzial des Verwaltungsvermögens in der verbleibenden Zeit bis 2030 zu heben, hält der LRH darüber hinaus eine Erhöhung des Mindestwertes i. H. v. 1.000 kWp p. a. für erforderlich.

Der LRH sieht in alldem ein großes Risiko für den langfristigen Erfolg des PV-Ausbaus im Land.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass er die berechtigte Kritik des LRH konstruktiv aufgenommen habe und den Anregungen zwischenzeitlich gefolgt sei. Unter anderem habe er mittlerweile eine eigenständige Potenzialabschätzung aller zum Verwaltungsvermögen des BLB NRW gehörenden Liegenschaften durchführen lassen, um ein genaueres Bild des möglichen Ausbaupotenzials zu erhalten. Im Ergebnis gehe der BLB NRW von einem Ausbaupotenzial von

insgesamt bis zu rd. 70.000 kWp<sup>308</sup> aus. Der BLB NRW beabsichtige, sein Ausbauziel in Abstimmung mit dem FM auf jährlich (mindestens) 3.500 kWp von 2023 bis 2030 anzupassen und regelmäßig zu überprüfen. Er verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass die ambitionierten Zielvorgaben nur unter idealen Rahmenbedingungen wie beispielsweise der Verfügbarkeit von erforderlichen Komponenten einer PV-Anlage oder von Fachfirmen für die Planung und Installation von Anlagen erreicht werden könnten.

Der LRH hat den BLB NRW in seiner Folgeentscheidung nochmals darauf hingewiesen, dass die Ermittlung des Ausbaupotenzials nach seiner Auffassung die wesentliche Grundlage für einen maximalen Ausbau der PV darstellt und vom BLB NRW bereits zu Beginn des Ausbaus 2019 hätte erfolgen müssen. Es ist daher zu begrüßen, dass der BLB NRW – wenn auch erst mit rd. drei Jahren Verspätung – begonnen hat, das Ausbaupotenzial zu ermitteln.

Es ist aus Sicht des LRH zudem der Situation nicht angemessen, dass der BLB NRW die Erreichung der angepassten Zielvorgabe von mindestens 3.500 kWp jährlich mit dem frühzeitigen Hinweis auf die nötigen idealen Rahmenbedingungen zu relativieren versucht. Der LRH vermisst hier eine Herangehensweise des BLB NRW, die die tatsächlichen Gegebenheiten mit all den rechtlichen, wirtschaftlichen und praktischen Schwierigkeiten angemessen berücksichtigt. Es mag sein, dass in vielen Bereichen Hindernisse bestehen, die nicht vom BLB NRW beeinflusst werden können. Dennoch muss der BLB NRW versuchen, seiner Aufgabe, vor die er durch die politischen Vorgaben gestellt wird, gerecht zu werden.

Der LRH machte gegenüber dem BLB NRW deutlich, dass dieser zum einen die Ermittlung des Potenzials weiter im Blick behalten und weitere Detailprüfungen durchführen muss, da die Zeit drängt. Zum anderen muss der BLB NRW die aktuellen Hemmnisse bei der Umsetzung berücksichtigen, um sich realistische Ziele zu setzen.

Dass der Ausbau der erneuerbaren Energien weiter beschleunigt werden soll, geht u. a. auch aus dem Gesetzentwurf der Landesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 hervor. Dort heißt es in § 42a Abs. 2, dass „auf geeigneten Dachflächen von Landesliegenschaften [...] möglichst bis zum 31. Dezember 2025 Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie zu installieren und zu betreiben [sind].“<sup>309</sup> Zudem verweist der „Energiebericht Nordrhein-Westfalen 2022“ auf die PV-Offensive des Landes mit verschiedenen Kampagnen und Aktivitäten, durch welche der weitere PV-Ausbau vorangetrieben werden soll.<sup>310</sup>

308 Weitere mögliche Potenziale: Rd. 25.000 kWp auf den Dachflächen des Verwaltungsvermögens, 5.000 kWp auf den Dachflächen von denkmalgeschützten Immobilien und Potenziale von bis zu 37.000 kWp bei Freiflächen, Parkplatzanlagen und bereits bekannten Neubauvorhaben.

309 Ausnahmen werden in § 42 a Abs. 4 und 5 Zweites Gesetz zur Landesbauordnung 2018 benannt (Gesetzentwurf). Siehe Vorlage 18/1000 vom 15.03.2023.

310 Siehe Vorlage 18/1002 vom 16.03.2023, S. 16.

### 30.3.2 Keine zeitnahen Entscheidungen in der Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der LRH hat festgestellt, dass die Zentrale des BLB NRW (BLB NRW-Z) keine zeitnahen Entscheidungen im Ausbauprozess getroffen und ihren NL keine einheitlichen Vorgaben gemacht hat. Sie ist damit ihrer Aufgabe, beim PV-Ausbau für eine sachgerechte, zentrale Steuerung Sorge zu tragen, nicht – oder zumindest nicht zeitnah – nachgekommen. Dies führte zu unnötigen, zeitlichen Verzögerungen beim PV-Ausbau, auch bei der Beschaffung einzelner PV-Anlagenteile im Rahmen von Vergabeverfahren. Im Einzelnen:

Das FM hat den BLB NRW im Rahmen der Fachaufsicht mit dem PV-Erlass aufgefordert, mit der Umsetzung des PV-Ausbaus auf den BLB NRW-eigenen Gebäuden umgehend zu beginnen. Der BLB NRW hat jedoch beim Start des Ausbauprozesses bis weit in 2020 hinein nur zögerlich agiert. So hat er z. B. das bis zum 01.07.2019 geforderte Umsetzungskonzept nach Abstimmung mit dem FM mehr als ein Jahr verspätet zum 01.08.2020 fertiggestellt. In der Folge gab die BLB NRW-Z den offiziellen Startschuss für den PV-Ausbau auch erst mit Schreiben vom 05.11.2020 an die NL-Leitungen. In diesem Schreiben wurden u. a. die NL-spezifischen Ausbauziele benannt und zu einem ersten Round-Table-Gespräch eingeladen. Ergänzende Unterlagen waren den NL im Vorfeld zur Verfügung gestellt worden. Die grundlegenden Rahmenbedingungen fehlten jedoch. So hatte die BLB NRW-Z keine übergeordnete Personalbedarfsplanung für den Aufgabenbereich „Ausbau der PV“ erstellt und auch die Frage der Finanzierung der PV-Anlagen war zu diesem Zeitpunkt noch nicht geklärt.

Auch später stellte die BLB NRW-Z wichtige Informationen nur zeitversetzt zur Verfügung. Beispielhaft wird auf einen von einer NL entwickelten Rahmenvertrag zur Planung und Ausführung von PV-Anlagen verwiesen, den diese ab November 2020 eingesetzt hatte und den auch eine weitere NL einsetzte. Im Sommer 2021 fiel den Beteiligten auf, dass der Rahmenvertrag vergaberechtliche Mängel aufwies. Die BLB NRW-Z stoppte daraufhin die Anwendung des Rahmenvertrags, erzielte allerdings erst im Juni 2022 eine finale Abstimmung in den beteiligten Geschäftsbereichen über einen sog. Muster-Rahmenvertrag.

Der BLB NRW führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Bedeutung des PV-Ausbaus und der gesamten Bemühungen zur Erreichung einer klimaneutralen Landesverwaltung – auf Bitten des LRH – intern noch einmal betont worden seien. Zukünftig werde sich die Geschäftsführung weiterhin in diese Thematik einbringen und regelmäßig informieren lassen. Hinsichtlich der vom LRH kritisierten Vergabestrategie hat der BLB NRW darauf verwiesen, dass ein regelmäßiger Austausch mit den Vertretern der NL und dem Zentralen Einkauf sowie weiterer Geschäftsbereichsleitungen stattfinde. Die NL hätten sich bewusst für eine heterogene Vergabestrategie entschieden. Die BLB NRW-Z werde ihre NL selbstverständlich mit der Weiterentwicklung bzw. rechtssicheren Ausgestaltung von Vertragsmustern unterstützen. Der BLB NRW räumte gegenüber dem LRH ein, die Kritik nachvollziehen zu können und erklärte sein Bemühen, interne Prozesse zu beschleunigen bzw. zu straffen.



Der LRH begrüßte in seiner Folgeentscheidung, dass die Geschäftsführung des BLB NRW erkannt hat, wie wichtig es ist, auch künftig den PV-Ausbau zu begleiten und sich regelmäßig informieren zu lassen. Weiterhin erläuterte der LRH, dass er keine Bedenken gegen die Entscheidung für eine heterogene Vergabestrategie hat, soweit auch künftig alle NL betreffende vergaberechtliche Fragestellungen erörtert werden können und Einvernehmen über mögliche Lösungen erzielt werden kann.

### 30.3.3 Mängel beim Controlling des Photovoltaik-Ausbaus

Der LRH hat festgestellt, dass das Controlling des PV-Ausbaus mangelbehaftet ist.

Die NL des BLB NRW übermittelten der BLB NRW-Z monatliche Controlling-Listen nach einem vorgegebenen Muster. Die Angaben der einzelnen NL waren jedoch uneinheitlich und unvollständig. Teilweise fehlten wesentliche Daten, z. B. zur Inbetriebnahme oder zu den tatsächlichen Kosten der errichteten Anlagen. Auch der zeitliche Planungshorizont der einzelnen NL umfasste nicht den gesamten Betrachtungszeitraum bis zum Zieljahr 2030. Dem BLB NRW fehlten nach eigener Angabe Daten über die Dachflächen seiner Gebäude.

Das Controlling der jährlichen Ausbauziele anhand der Controlling-Listen oblag dem Geschäftsbereich Immobilienmanagement. Dieser gab an, die Plan- und Prognosezahlen den NL regelmäßig in verschiedenen Gesprächsformaten kommuniziert zu haben. Damit sei sichergestellt gewesen, Abweichungen früh zu erkennen und bei Bedarf gegenzusteuern. Der Fachbereich Controlling (FB CO) erhielt die monatlichen Controlling-Listen ebenfalls. Für den LRH blieb jedoch offen, welche Rolle der FB CO dabei einnahm. Ein kennzahlenbasiertes Steuerungssystem für den PV-Ausbau war nicht vorhanden. Im Rahmen einer Neuaufstellung des FB CO sollten nach Auskunft des BLB NRW jedoch alle Bedarfe noch einmal geprüft und ggf. neue Kennzahlen entwickelt und eingeführt werden. Der BLB NRW wird sich insoweit mit den Fragen auseinandersetzen müssen, welche Informationen für ein effektives Controlling notwendig sind und anhand welcher mess- und vergleichbaren Merkmale diese Informationen abzubilden sind.

Der LRH hat dem BLB NRW zu bedenken gegeben, dass dieser den PV-Ausbau überhaupt nicht planen kann, ohne die Kapazitäten auf seinen Dachflächen zu kennen. Die mit PV-Anlagen bebaubare Dachfläche ist wesentlicher Parameter für den gesamten Prozess. Erst wenn der BLB NRW belastbare Daten über seine Dächer hat, wird er in der Lage sein, für den PV-Ausbau ein realistisches Zeitfenster zu ermitteln. Anderenfalls begibt sich der BLB NRW nach Einschätzung des LRH in einen regelrechten „Blindflug“. Die bisher erbrachte Ausbauleistung zu kontrollieren, war richtig, aber nicht ausreichend. Vielmehr ist es erforderlich, neben der erbrachten Ausbauleistung auch die noch zu erbringende Ausbauleistung zu überwachen.

Der LRH kritisierte zudem, dass der BLB NRW nicht klar zwischen operativem<sup>311</sup> und strategischem<sup>312</sup> Controlling unterscheidet. Die Controlling-Listen spiegeln lediglich die kurz- bis mittelfristige, operative Planung wider. Die strategische Aufgabe des

311 Der Schwerpunkt des operativen Controllings liegt auf der kurz- und mittelfristigen Analyse von Daten. Das operative Controlling ist Aufgabe der NL.

312 Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur langfristigen Planung und Kontrolle. Das strategische Controlling ist Aufgabe der BLB NRW-Z.

FB CO ist es jedoch, die benötigten Daten eindeutig zu definieren und entsprechend zu implementieren. So empfahl der LRH dem BLB NRW, zusätzlich zu dem bisherigen Zielwert „kWp p. a.“ noch weitere Kennzahlen, wie z. B. Anzahl der Anlagen, Kosten je kWp, Durchführungszeit oder Eigenstromquote als Kennzahlenmatrix zu erheben und auszuwerten.

In seiner Stellungnahme teilte der BLB NRW mit, dass er die Steuerung des PV-Ausbaus insbesondere in Bezug auf die verwendeten Kennzahlen und Steuerungsinstrumente weiterentwickelt habe. In einem ersten Schritt habe er den gesamten Zeitraum bis 2030 in den Blick genommen und jährliche Meilensteine auf Basis der bisherigen Steuerungsgröße „kWp“ definiert. Geplant sei in einem weiteren Schritt die Definition und Implementierung weiterer, ergänzender Steuerungsgrößen. Diese Maßnahmen seien jedoch kurzfristig nicht umsetzbar, da noch die erforderliche Datenbasis für das Controlling geschaffen werden müsse. Der BLB NRW führte weiterhin aus, dass die Zuständigkeiten für das operative und strategische Controlling geschärft werden könnten.

Der LRH nahm die Ausführungen zu den vom BLB NRW beabsichtigten Maßnahmen für eine zielgerechte Steuerung des PV-Ausbaus in seiner Folgeentscheidung zur Kenntnis. Begrüßenswert ist, dass der BLB NRW jährliche Meilensteine bis 2030 und weitere Steuerungsgrößen definiert hat. Die Bedeutung eines zielgerichteten Controllings für den maximalen PV-Ausbau bis 2030 ist nach wie vor groß. Deshalb sollte der BLB NRW aus Sicht des LRH die neu definierten Maßnahmen schnellstmöglich umsetzen, denn je mehr Zeit Umsetzungsprozesse in Anspruch nehmen, desto länger dauert es, vorhandenes Potenzial zu nutzen.

### 30.3.4 Unzureichendes Photovoltaik-Monitoring

Der LRH hat festgestellt, dass das PV-Monitoring durch den BLB NRW unzureichend ist.

Der Ausfall oder eine Leistungsminderung einer PV-Anlage kann häufig nur dann festgestellt werden, wenn jemand physisch vor Ort ist. Es fehlt an einem Automatismus zur Übermittlung von Ertragsdaten oder zur Meldung von Schäden. Dies ist insbesondere bei alten und damit störanfälligeren PV-Anlagen problematisch. Ein „Totalausfall“ einer PV-Anlage kann über einen längeren Zeitraum unbemerkt bleiben. Der BLB NRW gab an, dass an technischen Lösungen gearbeitet werde, es allerdings aus Gründen der Datensicherheit grundsätzliche Bedenken gebe. Die Datensicherheit habe einen hohen Stellenwert eingenommen.

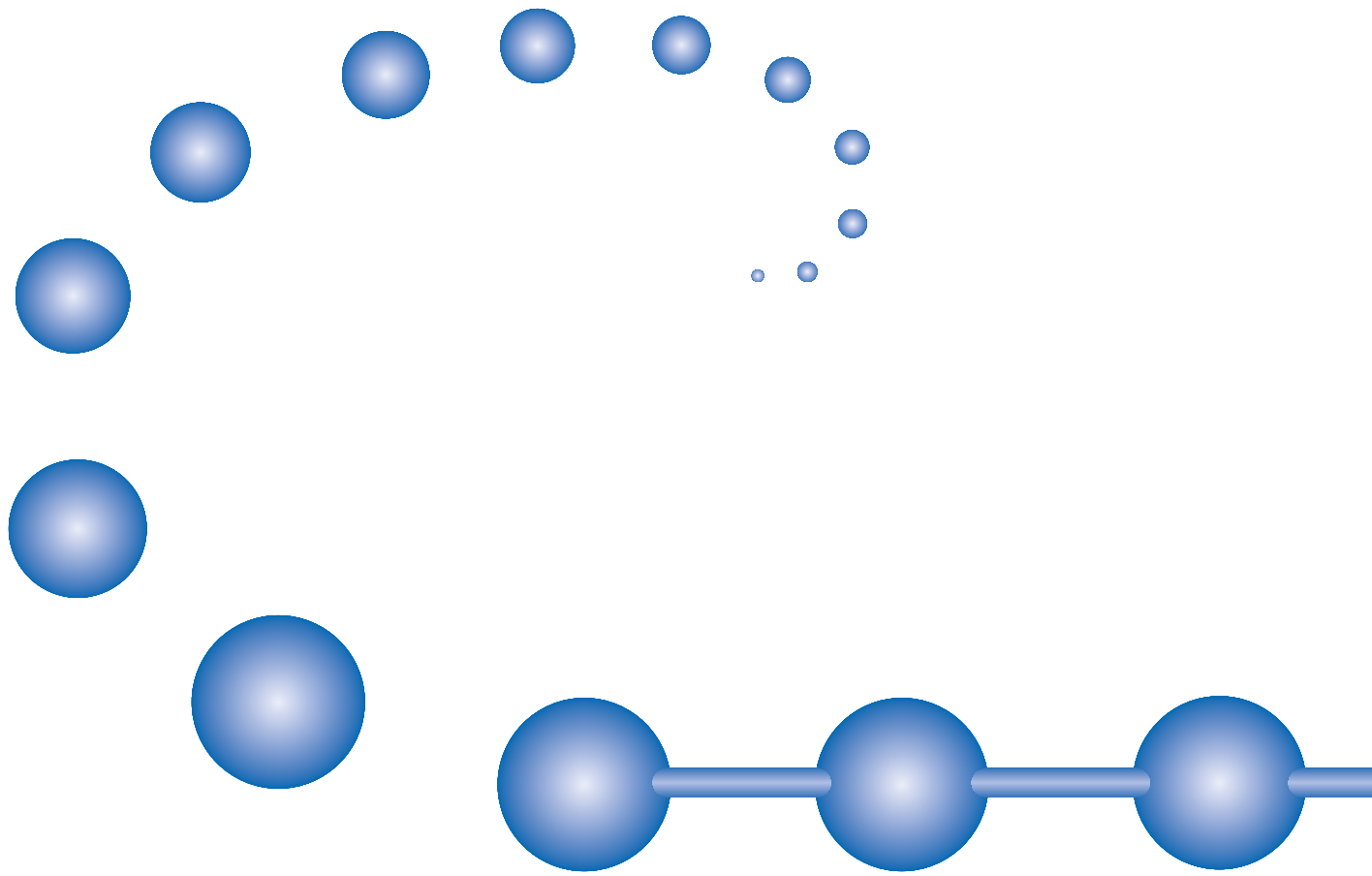
Der LRH teilte dem BLB NRW mit, dass der flächendeckende Einsatz von PV ein professionelles Monitoring erfordert. Bei unerkannten Defekten muss der Strom am Markt teuer eingekauft werden, anstatt Sonnenstrom zu gewinnen. Das Risiko unerkannter Ertragsausfälle ist groß und ein zeitgemäßes Energiemanagement erfordert ohnehin die Aufschaltung von technischen Anlagen und Zählern. Mit dem zunehmenden Ausbau von PV und dem Altern der hinzugebauten Anlagen verstärkt sich dieses Problem.

Nach Einschätzung des LRH besteht Handlungsbedarf, um die NL bezüglich der bereits aufgezeigten Lösungswege auf den aktuellen Stand zu bringen.

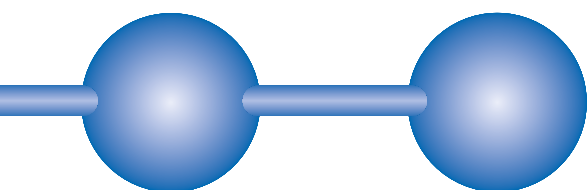
Der BLB NRW stimmte dem LRH in seiner Stellungnahme zu, dass ein professionelles, zeitgemäßes Monitoring für ein aktives Strommanagement unverzichtbar sei. Er wies jedoch darauf hin, dass die in der Vergangenheit geäußerten Bedenken aus Gründen der Datensicherheit weiterhin bestünden und eine zeitnahe Lösung nicht absehbar sei. Daher plane er stattdessen die Ausschreibung eines PV-Monitoring-Portals. In diesem Portal sollen perspektivisch alle PV-Anlagen dargestellt werden, um ein flächendeckendes Monitoring zu gewährleisten. Dort sollen Messdaten sowie Fehlermeldungen und Betriebszustände erfasst und analysiert werden, um bei Abweichungen den BLB NRW automatisch zu informieren. Parallel dazu habe er ein neues Energiedaten-Management-System beschafft. Damit solle es künftig möglich sein, die Daten zu Energieerträgen der PV-Anlagen über eine Schnittstelle aus dem PV-Monitoring-Portal in dieses System zu übertragen.

In seiner Folgeentscheidung begrüßte der LRH, dass der BLB NRW eigene Wege zur Problemlösung gefunden hat und die Ausschreibung eines PV-Monitoring-Portals in Planung ist. Die Verknüpfung mit dem neu beschafften Energiedaten-Management-System hat der LRH wohlwollend zur Kenntnis genommen. In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit und mit Blick auf die Bedeutung der Fehler- und Störungskontrolle für Zusatzkosten sind die begonnenen Maßnahmen sinnvoll und es ist unbedingt erforderlich, diese konsequent und schnellstmöglich fortzusetzen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## **Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 15)**





## 31 Dürrehilfen in der Landwirtschaft – Neuausrichtung erforderlich



*Das Land hat den von der Dürre 2018 betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen Hilfen in Form von Billigkeitsleistungen und Zuwendungen gewährt.*

*Angesichts der seinerzeit akuten Existenzgefährdungen hat die Auszahlung der Dürrehilfen zu lange gedauert. Im Interesse der betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen hat der Landesrechnungshof für künftige Verfahren eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands angemahnt.*

*Er hat zudem darauf hingewiesen, dass staatliche Ad-hoc-Hilfen grundsätzlich nicht geeignet erscheinen, das Risikomanagement eines landwirtschaftlichen Unternehmens zu fördern und dauerhaft zu stärken.*

*Das Ministerium hat die Beanstandungen des Landesrechnungshofs teilweise akzeptiert. Darüber hinaus hat es eine Änderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft befürwortet und einen Wegfall staatlicher Ad-hoc-Hilfen in Aussicht gestellt.*

### 31.1 Ausgangslage

Die Risiken in der Landwirtschaft haben sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt: Extreme Wetterereignisse wie Dürre, Sturm oder Dauerregen treten – bedingt durch den Klimawandel – immer häufiger auf.

Der Sommer 2018 war in Deutschland geprägt von unterdurchschnittlichen Regenmengen (Dürre) und überdurchschnittlich hohen Temperaturen (Hitzewelle). Seit Beginn der Wetteraufzeichnungen war dies in Deutschland nach 2003 der zweitwärmste und nach 1911 der zweittrockenste Sommer<sup>313</sup>. Die Dürreperiode fügte landwirtschaftlichen Unternehmen insbesondere aufgrund von Ernteaufschlägen und gestiegenen Futterkosten teils erhebliche Schäden zu.

Vor diesem Hintergrund schloss der Bund mit Nordrhein-Westfalen und weiteren Bundesländern im Oktober 2018 die „*Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Beteiligung des Bundes an Hilfsprogrammen der Länder für landwirtschaftliche Unternehmen, die durch die Folgen der Dürre 2018 in ihrer Existenz gefährdet sind*“ (Verwaltungsvereinbarung)<sup>314</sup>.

Zur Bewältigung sowohl von nationalen als auch regionalen Schadensereignissen hatte der Bund zuvor bereits die „*Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse vom 26.08.2015*“ (Nationale Rahmenrichtlinie)<sup>315</sup> erlassen. Zur Umsetzung der Nationalen Rahmenrichtlinie erließ das damalige Ministerium für Umwelt, Land-

313 Siehe [www.dwd.de](http://www.dwd.de) (Internetauftritt des Deutschen Wetterdienstes).

314 Für die späteren Auszahlungen der Bundesmittel wurde im April 2019 eine weitere Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund geschlossen.

315 Siehe BAnz AT 31.08.2015 B4.

wirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV) im November 2018 die „*Richtlinien über die Gewährung von Billigkeitsleistungen und Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Landwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse*“ (Förderrichtlinien Naturkatastrophen)<sup>316</sup>.

## 31.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung waren die vom Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (Bewilligungsbehörde) gewährten Hilfen für die Folgen der Dürre 2018 (Dürrehilfen) nach Maßgabe der Förderrichtlinien Naturkatastrophen und der Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund. Die Auszahlung der Dürrehilfen erfolgte zwischen April und August 2019. Die Prüfung umfasste daher in erster Linie das Haushaltsjahr 2019. Laut Haushaltsrechnung 2019 wurden für dieses Hilfsprogramm aus Landes- und Bundesmitteln insgesamt rd. 8,8 Mio. € verausgabt.

## 31.3 Wesentliche Feststellungen

### 31.3.1 Antragstellung und Antragsprüfung

Anträge auf Dürrehilfe konnten zwischen dem 07.11.2018 und dem 20.12.2018 gestellt werden. Als Zeitpunkt des Schadensereignisses legte das MULNV den 30.06.2018 fest<sup>317</sup>. Die Dürrehilfen konnten sowohl Billigkeitsleistungen für dürrebedingte Einkommensminderungen als auch Zuwendungen für Futterzukäufe in der Viehhaltung umfassen. Futterzukäufe waren dann förderfähig, wenn sie zwischen dem 30.06.2018 und dem 31.03.2019 getätigt wurden<sup>318</sup>. Mithin waren bereits vor der Antragstellung getätigte Futterzukäufe einer Förderung zugänglich.

Bei der Bewilligungsbehörde gingen insgesamt 637 Anträge ein<sup>319</sup>. Diese mussten u. a. betriebsbezogene Angaben zu Anbauflächen, zum Rückgang der durchschnittlichen Ernteerträge in Prozent, zur Menge an Futter und dessen Preisen, zu Gesamteinkünften und zum Privatvermögen enthalten. Die Antragsangaben wurden von der Bewilligungsbehörde u. a. mit regionalen und jahresbezogenen Referenzwerten<sup>320</sup>, Flächenverzeichnissen und von den Antragstellenden vorzulegenden Rechnungsbelegen, Zahlungsnachweisen, Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen abgeglichen.

316 Die Förderrichtlinien Naturkatastrophen (siehe Runderlass des MULNV vom 06.11.2018, Az. II-3-21) traten mit Ablauf des 31.12.2020 außer Kraft (siehe Hist. SMBl. NRW. 7861).

317 Siehe Erlasse des MULNV vom 07.11. und 03.12.2018, Az. II-3-21.

318 Siehe Erlass des MULNV vom 07.11.2018, Az. II-3-21.

319 Siehe Vorlage 17/2334.

320 Die vorgelegten Referenzwerte waren nach Regierungsbezirken geordnet.



### 31.3.2 Bewilligungsvoraussetzungen

Eine Dürrehilfe konnte nur an ein landwirtschaftliches Unternehmen gewährt werden,

- dessen durchschnittliche Jahreserzeugung durch die Dürre um mehr als 30 % zurückgegangen war (Schwellenwert)<sup>321</sup> und
- das in seiner Existenz gefährdet war.

Im Hintergrund stand der Gedanke, dass nicht existenzgefährdende Dürreschäden aus eigener Kraft getragen werden sollten.

Eine Existenzgefährdung lag dann vor, wenn nach Inanspruchnahme anderer Fördermittel die Weiterbewirtschaftung durch das landwirtschaftliche Unternehmen bis zum nächsten Wirtschaftsjahr nicht gewährleistet war<sup>322</sup>. Bei der Ermittlung der finanziellen Möglichkeiten eines Unternehmens, die durch die Dürre verursachten Schäden aus eigener Kraft zu tragen, wurden Privatentnahmen unbegrenzt berücksichtigt und vom Gewinn des landwirtschaftlichen Unternehmens abgezogen. Die Entnahmen aus einem Unternehmen konnten somit auch höher sein als die Summe aus Gewinn und Einlagen (Überentnahmen). Die private Veranlassung von in einer Gewinn- und Verlustrechnung enthaltenen Schuldzinsen war unbeachtlich. Auch Tilgungsleistungen minderten die Finanzkraft in vollem Umfang.

Eine Existenzgefährdung galt als ausgeschlossen, wenn bei Unternehmen die Summe der Einkünfte aus gewerblichen nichtlandwirtschaftlichen Betriebszweigen mehr als 35 % der gesamten Einkünfte betrug. Nach den o. a. Verwaltungsvereinbarungen betraf dies grundsätzlich die Einkünfte 2018.<sup>323</sup> Die Bewilligungsbehörde berechnete, hiervon abweichend, aus einem Dreijahreszeitraum einen durchschnittlichen Prozentsatz.

### 31.3.3 Höhe der Dürrehilfen

Der finanzielle Schaden sollte individuell für das landwirtschaftliche Unternehmen und für jede von der Dürre betroffene Kultur einzeln berechnet werden. Alternativ konnten einzelne Schäden auf Basis von regionalen Referenzwerten berechnet werden.<sup>324</sup>

Eine dürrebedingte Einkommensminderung errechnete sich je Kultur aus dem durchschnittlichen Hektarerlös im Basiszeitraum<sup>325</sup> abzüglich des Hektarerlöses im

---

321 Die durchschnittliche Jahreserzeugung war der im vorangegangenen Dreijahreszeitraum durchschnittlich erzielte Naturalertrag oder der Durchschnitt auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Ertrages (siehe Nr. 3 der Verwaltungsvereinbarungen und Nr. 1.3 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen).

322 Siehe Nr. 2.4.1.3 bzw. Nr. 3.4.3 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen.

323 Siehe Nr. 4.2 der Verwaltungsvereinbarungen.

324 Siehe Nr. 5.1 der Verwaltungsvereinbarungen und Nr. 2.2 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen.

325 Der Basiszeitraum konnte drei oder fünf Jahre umfassen (siehe Nr. 3.1 Abs. 2 i. V. m. Nr. 2.4 der Nationalen Rahmenrichtlinie und jeweilige Tabelle 1 zu den Verwaltungsvereinbarungen und Förderrichtlinien Naturkatastrophen).

Schadjahr und multipliziert mit der Anbaufläche im Schadjahr. Eventuelle Erlössteigerungen bei nicht von der Dürre betroffenen Kulturen blieben bei der Ermittlung der Einkommensminderungen hingegen unberücksichtigt und wurden somit nicht mit den Einkommensminderungen verrechnet.

Der Umfang der ggf. anstelle einer dürrebedingten Einkommensminderung geltend gemachten Ausgaben für Futterzukäufe wurde von der Bewilligungsbehörde begrenzt, wenn der Energiegehalt der zugekauften Futtermittel den durch den Minderertrag verursachten geringeren Energiegehalt der geschädigten Kultur überstieg<sup>326</sup>.

Der auf diese Weise ermittelte Schaden wurde ggf. noch um die weiteren Hilfen wie Versicherungszahlungen oder um die nicht entstandenen Ausgaben durch entfallende Arbeiten wie Düngen und Ernten verringert.<sup>327</sup> Der ggf. verminderte Schaden musste darüber hinaus um das vorhandene Privatvermögen der Inhaberin/des Inhabers oder der Mitinhaber des landwirtschaftlichen Unternehmens und ihrer Ehegattin/ihrer Ehegatten oder ihrer Lebenspartnerin/ihrer Lebenspartners gekürzt werden, soweit dessen kurzfristige Verwertung zumutbar war und einen Freibetrag überstieg.<sup>328</sup> Welche Vermögenswerte dazugehören sollten, war weder in den Verwaltungsvereinbarungen noch in den Förderrichtlinien Naturkatastrophen näher festgelegt.

Die Dürrehilfe betrug sodann 50 % des verbliebenen Schadens, sofern zum Zeitpunkt der Antragstellung die Summe der positiven Einkünfte der Inhaberin/des Inhabers eines Unternehmens zusammen mit der Ehegattin/dem Ehegatten oder der Lebenspartnerin/dem Lebenspartner 120.000 € bzw. bei Ledigen 90.000 € nicht überschritten hatte. Bei Mitinhabern von landwirtschaftlichen Unternehmen war diese Prüfung einzeln vorzunehmen und die Dürrehilfe ggf. nur anteilig zu kürzen. Die positiven Einkünfte waren nach den Verwaltungsvereinbarungen durch den letzten Einkommensteuerbescheid nachzuweisen.<sup>329</sup> Die Bewilligungsbehörde berechnete hingegen – abweichend von den Verwaltungsvereinbarungen – entsprechend den Förderrichtlinien Naturkatastrophen einen Durchschnittswert aus drei Jahren<sup>330</sup> und legte diesen Wert zugrunde.

### 31.3.4 Bewilligung und Auszahlung

Insgesamt wurden 458 Anträge auf Dürrehilfen bewilligt. Die Dürrehilfen wurden an Einzelunternehmen, Gesellschaften bürgerlichen Rechts und Kommanditgesellschaften ausgezahlt.<sup>331</sup>

326 Siehe Nr. 5.3 der Verwaltungsvereinbarungen. Hierdurch sollte eine Überkompensation vermieden werden.

327 Siehe Nr. 5.2 der Verwaltungsvereinbarungen und Nr. 2.5.2.2 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen. In der Nr. 3 ff. der Förderrichtlinien Naturkatastrophen (Bereich Zuwendungen) war eine vergleichbare Kürzung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht aufgeführt.

328 Siehe Nr. 5.4 der Verwaltungsvereinbarungen sowie Nrn. 2.4.1.3 und 3.4.3 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen.

329 Siehe Nr. 6.2 der Verwaltungsvereinbarungen.

330 Siehe Nrn. 2.3.3 und 3.3.3 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen.

331 Siehe Verwendungsbericht gegenüber dem Bund vom 09.01.2020.

Der durch die Verwaltungsvereinbarungen festgelegte Höchstbetrag einer Dürrehilfe betrug 500.000 € je Unternehmen.<sup>332</sup> Nach den Förderrichtlinien Naturkatastrophen wären die einzelnen Beträge auf jeweils 150.000 € begrenzt worden; allerdings ließen die Förderrichtlinien Naturkatastrophen eine Anpassung von Höchstbeträgen und Bagatellgrenzen an Verwaltungsvereinbarungen zu.<sup>333</sup> An drei Unternehmen wurden Dürrehilfen von jeweils über 150.000 € ausgezahlt. Der größte ausgezahlte Einzelbetrag betrug rd. 328.000 €; die anderen beiden ausgezahlten Beträge lagen bei jeweils rd. 160.000 €. Der kleinste ausgezahlte Betrag betrug rd. 2.500 € und entsprach dem in den Verwaltungsvereinbarungen festgelegten Mindestauszahlungsbetrag<sup>334</sup> (Bagatellgrenze).

Die Bewilligungsbehörde zahlte die Dürrehilfen nach deren Bewilligung wie folgt aus: Die auf eine Einkommensminderung entfallende Hilfe (Billigkeitsleistung) wurde erst nach Vorlage der Rechnungsbelege und Zahlungsnachweise für die im selben Antrag geltend gemachten Futterzukäufe (Zuwendung) bewilligt und ausgezahlt. Im Ergebnis wurden bereits im Vorfeld einer Bewilligung sowohl die leistungsbe gründenden Voraussetzungen für eine Billigkeitsleistung nachgewiesen als auch der Nachweis der Verwendung einer Zuwendung erbracht.

Die Auszahlung der Dürrehilfen erfolgte in den Monaten April bis August 2019, davon rd. die Hälfte der Dürrehilfen in den Monaten Juni bis August 2019.

### 31.4 Bewertung und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in seiner Entscheidung vom 04.03.2022 insbesondere folgende Empfehlungen an das damalige MULNV herangetragen. Aktuell zuständig ist das Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV).

#### 31.4.1 Schnellere Hilfen für Betroffene

Der Verwaltungsaufwand sollte im Hinblick auf die festgestellte Bearbeitungsdauer und im Interesse der betroffenen landwirtschaftlichen Unternehmen in vergleichbaren Fällen künftig reduziert werden.

Der Zeitraum zwischen dem Eintreten des Schadensereignisses (Ende Juni 2018) und der Auszahlung der Dürrehilfen (ab April 2019) erscheint zu lang. Mit den Dürrehilfen sollten akuten Existenzgefährdungen begegnet werden. Eine akute Existenzgefährdung wurde nach den Verwaltungsvereinbarungen und den Förderrichtlinien Naturkatastrophen angenommen, wenn nach Inanspruchnahme anderer Fördermittel eine Weiterbewirtschaftung bis zum nächsten Wirtschaftsjahr nicht gewährleistet war. Damit war nach Auffassung des LRH nahezu unvereinbar, dass erst fast ein Jahr nach dem Schadensereignis mit der Auszahlung der Dürrehilfen begonnen wurde. Der LRH hat Zweifel, dass nach diesem langen Zeitraum selbst größere Beträge ohne Ausnahme noch existenziell für die Unternehmen sein konnten.

332 Siehe Nr. 6.3 der Verwaltungsvereinbarungen.

333 Siehe Nrn. 2.5.2.1 und 3.5.4 der Förderrichtlinien Naturkatastrophen.

334 Siehe Nr. 9.1 der Verwaltungsvereinbarungen.

Nach Einschätzung des LRH hätten der Verwaltungsaufwand vermindert und die Entscheidungen schneller herbeigeführt werden können, wenn allgemein auf Referenzwerte und, wie in der Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen, nur im Ausnahmefall auf individuelle Werte zurückgegriffen worden wäre.<sup>335</sup> Für die Sonderfälle hätte man ein Gutachten eines/einer vereidigten amtlichen Sachverständigen in Betracht ziehen können.

Der LRH hat im Hinblick auf Nr. 1.3.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung zudem erhebliche Bedenken, dass Futterzukäufe, die bereits vor Antragstellung getätigt worden waren, im Antrag der (nachträglich) festgestellten Existenzgefährdung zugeordnet werden konnten und damit zuwendungsfähig waren. Zudem konnte sich das Wahlrecht, in Bezug auf die Futterzukäufe eine Zuwendung beantragen zu können, ggf. als Hindernis für die schnelle Auszahlung einer Dürrehilfe erweisen. Weitere Verzögerungen durch die Vorlage von Rechnungen und Zahlungsnachweisen sowie die Plausibilisierung der geltend gemachten Futterzukäufe wären aus Sicht des LRH bei der ausschließlichen Gewährung von Billigkeitsleistungen vermeidbar gewesen.

#### 31.4.2 Begrenzung des Abzugs von Privatentnahmen

Ein unbegrenzter Abzug von Privatentnahmen im Rahmen der Prüfung der Bedürftigkeit kann aus Sicht des LRH eine Benachteiligung für Unternehmer darstellen, die in der Vergangenheit auf eine Aufrechterhaltung der Liquidität bedacht waren und daher (teilweise) auf Privatentnahmen verzichtet haben.

#### 31.4.3 Berücksichtigung möglicher Erlössteigerungen

Für den LRH ist nicht ersichtlich, warum trotz umfangreicher Prüfung der Bedürftigkeit der Unternehmen Einkommensminderungen nicht zuerst mit möglichen Erlössteigerungen bei nicht von der Dürre betroffenen Kulturen zu verrechnen waren. Allein eine verbleibende Einkommensminderung hätte aus Sicht des LRH einer staatlichen Hilfe zugänglich sein dürfen.

#### 31.4.4 Einhaltung von Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund

Mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarungen sollten aus Sicht des LRH unbedingt eingehalten werden, da Änderungen zu abweichenden Ergebnissen führen können und daher vom Bund zum Anlass genommen werden könnten, Bundesmittel zurückzufordern. Die – abweichend von der Verwaltungsvereinbarung – in den Förderrichtlinien Naturkatastrophen vorgesehene Zugrundelegung eines Durchschnittswertes aus drei Jahren bei der Bemessung der positiven Einkünfte kann beispielsweise dazu führen, dass die zu berücksichtigenden Einkünfte geringer ausfallen und die Gewährung einer Dürrehilfe unter Umständen erst ermöglichen.

<sup>335</sup> Vgl. Nr. 5.4.2 Buchst. a) Nr. 2 der Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen (SMBl. NRW. 224).

#### 31.4.5 Ungeeignetheit staatlicher Ad-hoc-Hilfen

Der LRH hat schließlich noch darauf hingewiesen, dass staatliche Ad-hoc-Hilfen grundsätzlich nicht geeignet erscheinen, das Risikomanagement eines landwirtschaftlichen Unternehmens zu fördern und dauerhaft zu stärken. Ein öffentliches Sicherheitsnetz in Form von staatlichen Ad-hoc-Hilfen verringert nach Einschätzung des LRH die Anreize für landwirtschaftliche Unternehmen, ihre Risiken eigenverantwortlich zu minimieren.

#### 31.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme vom 24.06.2022 u. a. darauf hingewiesen, dass das genaue Ausmaß der Schäden erst nach der Ernte der letzten Feldfrüchte hätte beurteilt werden können, sodass eine Antragstellung im Sommer 2018 noch nicht möglich gewesen sei.

Zur Anregung des LRH, allgemein auf Referenzwerte zurückzugreifen, hat das Ministerium ausgeführt, dass nicht in vollem Umfang Referenzwerte zur Verfügung gestellt werden konnten. Belastbare regionale Referenzwerte hätten nur für die Standardkulturen im konventionellen Anbau vorgelegen. Im Bereich des Futterbaus, der biologischen bzw. ökologischen Produktion und für fast alle Sonderkulturen hätten keine Referenzwerte zur Verfügung gestellt werden können.

Das Ministerium hat ferner mitgeteilt, dass die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Futterzukäufe fachlich begründet gewesen seien und zum Ziel gehabt hätten, die finanzielle Belastung der Betriebe durch die Dürre realistisch darzustellen. Bei ausschließlicher Verwendung der Referenzwerte im Futterbaubereich hätte zwar der Verwaltungsaufwand verringert werden können, allerdings hätten die Referenzwerte nicht die eigentlichen Schäden der Betriebe abgebildet.

In Bezug auf die bisher unterbliebene Verrechnung von Erlössteigerungen mit Einkommensminderungen führte das Ministerium aus, dass nach Nr. 3 der jeweils von den Ländern mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsvereinbarung Hilfen nur gewährt wurden, wenn die durchschnittliche Jahreserzeugung des betreffenden landwirtschaftlichen Unternehmens um mindestens 30 %<sup>336</sup> zurückgegangen war. Die durchschnittliche Jahreserzeugung sei anhand des Naturalertrages und nicht anhand des Gesamtumsatzes des Unternehmens ermittelt worden. Im Sinne einer einheitlichen Umsetzung der Hilfen in ganz Deutschland sei NRW nicht von den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarungen abgewichen.

Das Ministerium hat zudem darauf hingewiesen, dass der Bund und die Länder auf der Grundlage der Erfahrungen bei den Hilfen für die Folgen der Dürre 2018 eine Überarbeitung der Regelungen für künftige Verwaltungsvereinbarungen angeregt hätten. Dabei sollten auch Regelungen auf den Prüfstand, die kaum oder nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand umzusetzen seien. So sei in dem Entwurf einer möglichen künftigen Verwaltungsvereinbarung bereits die Berücksichtigung der Vermögensverhältnisse gestrichen worden. Darüber hinaus seien die positiven Einkünfte laut Entwurf künftig mit einem Durchschnittswert anzusetzen.

336 Die Nr. 3 der jeweiligen Verwaltungsvereinbarung verlangte tatsächlich einen Rückgang um mehr als 30 %.

Das Ministerium hat zugesagt, zukünftig darauf zu achten, keine abweichenden Regelungen mehr zu einer mit dem Bund und den Ländern bestehenden Verwaltungsvereinbarung vorzunehmen.

Das Ministerium hat sich schließlich der Einschätzung des LRH, dass staatliche Ad-hoc-Hilfen grundsätzlich nicht geeignet sind, das Risikomanagement eines landwirtschaftlichen Unternehmens zu fördern und dauerhaft zu stärken, angeschlossen. Es hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass seit einiger Zeit auf Bund-Länder-Ebene über Risikomanagementsysteme für die Landwirtschaft diskutiert werde. Diese – eventuell auch staatlich unterstützten – Risikomanagementsysteme sollten dazu führen, dass Ad-hoc-Hilfen gänzlich entfallen könnten.

### 31.6 Abschließende Stellungnahme des Landesrechnungshofs

Der LRH hat gegenüber dem Ministerium in seiner Folgeentscheidung vom 11.07.2022 darauf hingewiesen, dass laut den aktuell in der Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen enthaltenen Bestimmungen für landwirtschaftliche Unternehmen die vorrangige Berechnung von Schäden auf Basis von Referenzwerten durchaus möglich erscheint. Nach der Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen werden individuelle Werte – anders als bei den Dürrehilfen – erst herangezogen, wenn die Bewertung eines Schadens auf der Basis von Referenzwerten nicht möglich ist.<sup>337</sup>

Die Zweifel des LRH an einer ausreichenden Grundlage für die Berücksichtigung eines Teils der Futterzukäufe im Rahmen der Gewährung von Zuwendungen wurden durch die Stellungnahme des Ministeriums nicht ausgeräumt. Für den LRH ist weiterhin nicht erkennbar, wie Futterzukäufe, die bereits vor Antragstellung getätigt wurden, einer Förderung zugänglich sein konnten.

Im Hinblick auf die unklaren Regelungen in der Förderrichtlinie Naturkatastrophen hat der LRH zudem angeregt, in künftigen Förderrichtlinien oder Verwaltungsvereinbarungen zur Gewährung entsprechender Hilfen das zu berücksichtigende Vermögen insgesamt präziser zu fassen.

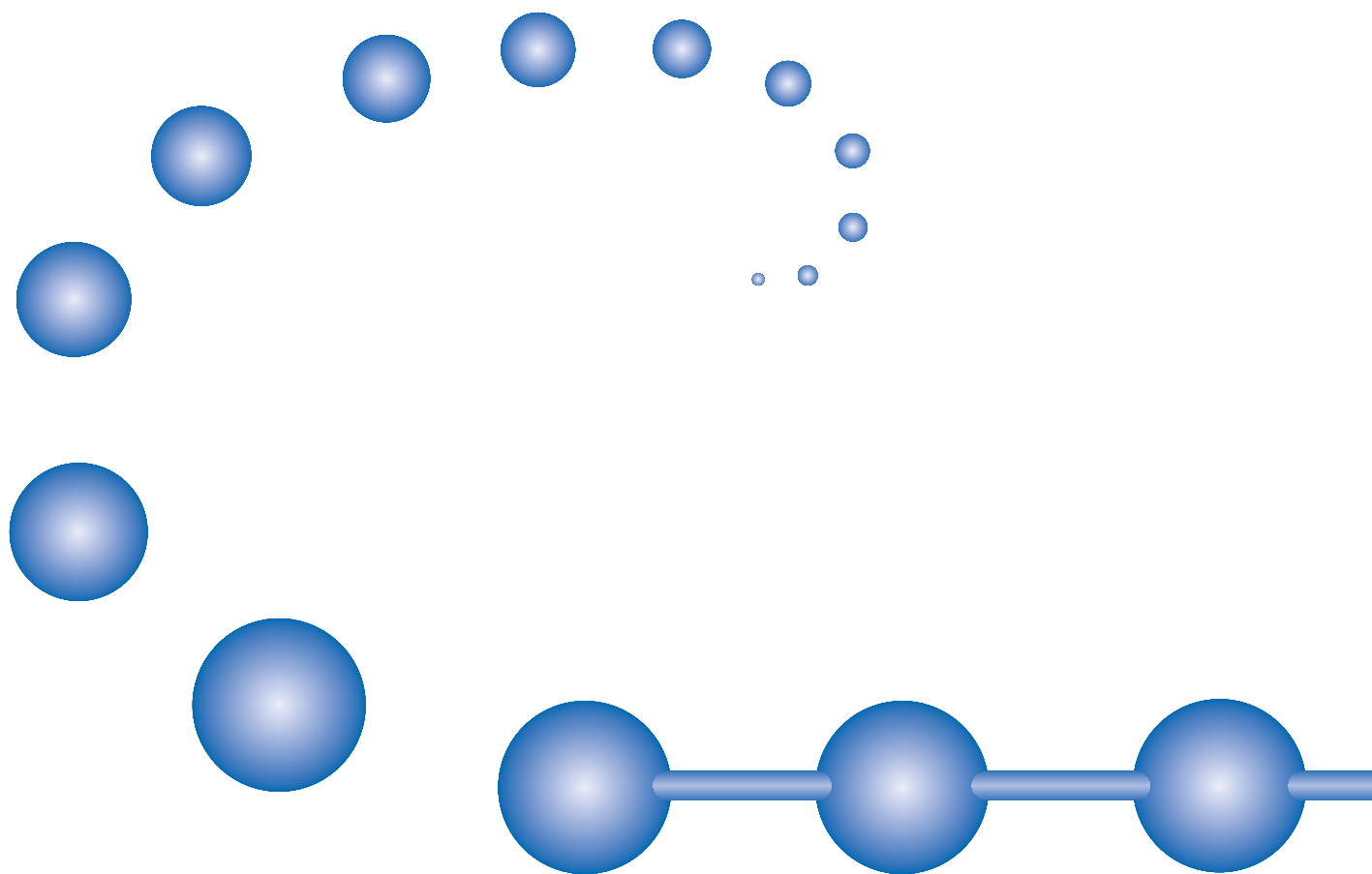
Der LRH hält es darüber hinaus weiterhin für geboten, Einkommensminderungen zuerst mit möglichen Erlössteigerungen bei nicht von dem jeweiligen außergewöhnlichen Naturereignis betroffenen Kulturen zu verrechnen. Die Argumentation des Ministeriums vermag insoweit nicht zu überzeugen, da die angeführte Regelung der Nr. 3 der Verwaltungsvereinbarung lediglich den notwendigen Rückgang der durchschnittlichen Jahreserzeugung als Voraussetzung für die Gewährung einer Dürrehilfe betraf. Die Anregung des LRH bezieht sich jedoch auf die Höhe der Dürrehilfen.

Von einer weiteren Erörterung mit dem MLV hat der LRH im Hinblick auf die Stellungnahme des ehemaligen MULNV zum möglichen Wegfall staatlicher Ad-hoc-Hilfen abgesehen. Er wird seinen Blick künftig darauf richten, ob und inwieweit in Zukunft eine Risikovorsorge für die landwirtschaftlichen Unternehmen aufgebaut werden kann.

<sup>337</sup> Siehe Nr. 5.4.2 Buchstabe a) Nr. 2 der Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen.

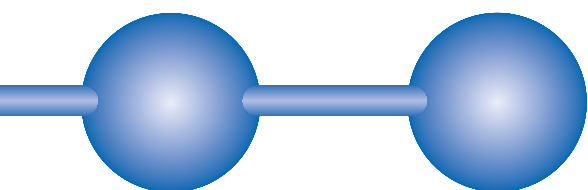
Der LRH hat in diesem Zusammenhang den Entwurf von Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Mehrgefahrenversicherungen (Richtlinien Mehrgefahrenversicherung – RL MGV) des MLV zur Kenntnis genommen. Der Richtlinienentwurf sieht (in Form von Zuwendungen) die Beteiligung des Landes an Versicherungsprämien für im Land bewirtschaftete Flächen im Freilandgartenbau vor, die mindestens zwei der witterungsbedingten Risiken Hagel, Frost, Sturm und Starkregen abdecken. Hierdurch sollen die Existenz und die Liquidität gartenbaulicher Unternehmen im Kampf gegen Wetterextreme in Folge des Klimawandels gesichert werden.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.





## Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)





## 32 Besteuerung von Arbeitnehmer/-innen: Fehlerhafte Berücksichtigung von Werbungskosten führt zu Steuerausfällen von circa 22 Millionen € jährlich



*Die Bearbeitung von nahezu jeder dritten geprüften Einkommensteuererklärung mit Werbungskosten von mehr als 5.000 € war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweiter Steuerausfall von jährlich circa 22 Millionen € hochrechnen. Darüber hinaus besteht ein weiteres Steuerausfallrisiko von jährlich circa 59 Millionen €.*

*Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben. Das Ministerium hat diese befürwortet und mit der Umsetzung bereits in weiten Teilen begonnen.*

### 32.1 Gegenstand und Ergebnis der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in sechs Finanzämtern insgesamt 1.805 Einkommensteuerfälle mit Werbungskosten von über 5.000 € bei den Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit im Veranlagungszeitraum 2018 eingesehen. Es wurden nur solche Werbungskosten überprüft, die vom IT-Fachprogramm der Finanzämter durch die Ausgabe eines Prüfhinweises als prüfungsbedürftig gekennzeichnet und einer personellen Überprüfung zugeführt worden waren.

Im Ergebnis wurde die Bearbeitung in 574 Fällen und damit in nahezu jedem dritten Fall (rd. 32 %) beanstandet. Da in einigen Fällen die Bearbeitung mehrerer Prüfhinweise zu beanstanden war, haben sich insgesamt 648 Einzelfeststellungen ergeben. Hiernach wurden Werbungskosten i. H. v. rd. 600.000 € zu Unrecht steuermindernd berücksichtigt. Bei weiteren Aufwendungen i. H. v. mehr als 1,6 Mio. € bestanden zumindest Zweifel an der steuerlichen Abzugsfähigkeit.<sup>338</sup> Hochgerechnet auf die landesweiten Fallzahlen<sup>339</sup> folgt daraus, dass pro Jahr – nur in der Gruppe der Steuerpflichtigen mit Werbungskosten von mehr als 5.000 € – Werbungskosten i. H. v. rd. 89 Mio. €<sup>340</sup> unzutreffend der Besteuerung zugrunde gelegt wurden. Bei weiteren Aufwendungen i. H. v. rd. 237 Mio. €<sup>341</sup> war die steuerliche Abzugsfähigkeit zumindest zweifelhaft. Bei Annahme eines durch-

338 Die Höhe der unzutreffend angesetzten Werbungskosten konnte nur ermittelt werden, wenn sich der betreffende Sachverhalt anhand der vorliegenden Daten und Unterlagen eindeutig nachvollziehen ließ. Sofern keine Klarheit bestand, zu welchem Ergebnis unterbliebene Ermittlungsmaßnahmen geführt hätten, hat der LRH die steuerliche Auswirkung – wenn möglich – vorsichtig geschätzt und als Risikobetrag festgehalten.

339 In den vom LRH geprüften Finanzämtern wurden im Prüfungszeitraum in rd. 3 % der Einkommensteuerfälle mit einer Anlage N zur Einkommensteuererklärung Werbungskosten von mehr als 5.000 € bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit geltend gemacht, wobei dazu vom Fachprogramm der Finanzämter mindestens ein Prüfhinweis ausgegeben wurde. Wendet man diese Quote auf die ca. 8,9 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (lt. Statistischer Bericht IT.NRW, Lohn- und Einkommensteuer in Nordrhein-Westfalen 2018) an, bedeutet dies, dass jährlich bis zu 267.000 Anlagen N mit hohen Werbungskosten von den Finanzämtern zu überprüfen sind.

340 (267.000 potenzielle Anlagen N landesweit : 1.805 geprüfte Anlagen N) x 600.000 €.

341 (267.000 potenzielle Anlagen N landesweit : 1.805 geprüfte Anlagen N) x 1.600.000 €.

schnittlichen Grenzsteuersatzes<sup>342</sup> von 25 %<sup>343</sup> beträgt der jährliche Steuerausfall damit rd. 22 Mio. €. Für die zumindest zweifelhaft der Besteuerung zugrunde gelegten Werbungskosten kann zudem von einem weiteren jährlichen Steuerausfallrisiko i. H. v. rd. 59 Mio. € ausgegangen werden.

Die mangelhafte Bearbeitung von nahezu jedem dritten Fall ist aus Sicht des LRH nicht hinnehmbar, zumal die untersuchten Werbungskosten ausnahmslos vom IT-Fachprogramm als prüfungsbedürftig gekennzeichnet worden waren. Neben einer unzutreffenden rechtlichen Würdigung wurde in vielen Fällen die unterlassene oder unzureichende Prüfung einzelner Sachverhalte bemängelt. Eine wesentliche Fehlerquelle bestand darin, dass die Finanzämter oftmals nicht aufklärten, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Reise- und Fortbildungsaufwand steuerfreie Arbeitgeberleistungen erhalten haben, die den Werbungskostenabzug insoweit ausschließen. Neben einer Sensibilisierung der Bediensteten für die vollständige Bearbeitung von Prüfhinweisen hat der LRH dem Ministerium der Finanzen (FM) daher empfohlen, sich für eine umfassende (gesetzliche) Übermittlungspflicht von arbeitgeberseitigen Erstattungsbeträgen einzusetzen.

### 32.2 Rechtlicher Rahmen: Werbungskosten

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können beruflich veranlasste Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung ihrer Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit nach § 9 Abs. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) als Werbungskosten in der Anlage N der Einkommensteuererklärung steuermindernd geltend machen.

Werbungskosten sind abzugsfähig, wenn sie im Einzelfall nachgewiesen oder glaubhaft gemacht werden. Da es sich um steuermindernde Tatsachen handelt, trifft Steuerpflichtige die Beweislast für das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen des einzelnen Werbungskostentatbestandes.

### 32.3 Prüfungsfeststellungen

#### 32.3.1 Entfernungspauschale

Zur Abgeltung der Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte war im Prüfungszeitraum für jeden Arbeitstag, an dem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die erste Tätigkeitsstätte aufsuchten, eine Entfernungspauschale von 0,30 € für jeden vollen Kilometer der Entfernung anzusetzen.<sup>344</sup> Zur Bestimmung der Entfernung ist grundsätzlich die kürzeste Straßenverbindung zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte maßgebend.

342 Der Grenzsteuersatz gibt an, mit welchem Prozentsatz ein zusätzliches Einkommen besteuert wird.

343 Für das von der Deutschen Rentenversicherung für 2018 ermittelte Durchschnittseinkommen i. H. v. 38.212 € gilt ein Grenzsteuersatz i. H. v. 35 % in der Grundtabelle. Der Abschlag i. H. v. 10 % soll mögliche Unwägbarkeiten bei der Hochrechnung berücksichtigen.

344 § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 Satz 2 EStG.

Der LRH hat 186 Feststellungen für den Bereich der Entfernungspauschale getroffen. Am häufigsten blieben unschlüssige Angaben zu den Entfernungskilometern und zur Anzahl der Arbeitstage trotz Ausgabe konkreter Prüfhinweise durch das IT-Fachprogramm ungeklärt.

Bei den örtlichen Erhebungen durchgeführte Recherchen anhand eines Routenplaners führten vielfach zu (wesentlich) kürzeren Entfernungen. Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass die Entfernungskilometer trotz einer konkreten Prüfaufforderung häufig ungeprüft übernommen wurden. Dies führte beispielsweise dazu, dass Entfernungspauschalen anhand der Hin- und Rückfahrt ermittelt und damit praktisch „doppelt“ berücksichtigt wurden.

Hinsichtlich der Zahl der Arbeitstage kam es vor, dass Steuerpflichtige über Jahre hinweg stets exakt die gleiche Anzahl erklärt hatten und das Finanzamt keine weiteren Ermittlungen vornahm, obwohl dies nach der allgemeinen Lebenserfahrung keineswegs glaubhaft erschien. Gerade bei langen Wegstrecken und bei Berufen, die sich grundsätzlich für eine Arbeit im Homeoffice eignen, sollte auch eine Überprüfung der angegebenen Arbeitstage erfolgen.

Der LRH hat festgestellt, dass die Finanzämter regelmäßig 230 Arbeitstage bei einer 5-Tage-Woche anerkannt hatten, auch wenn dies nach der Art der Tätigkeit nicht schlüssig war. So hat beispielsweise ein Finanzamt bei einer Lehrkraft 230 Arbeitstage mit Fahrten zur Schule anerkannt und damit schon die Dauer der jährlichen Schulferien nicht berücksichtigt.

### 32.3.2 Reise- und Fortbildungskosten

Sofern Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei einer Auswärtstätigkeit (z. B. Kundendienste) ein eigenes Fahrzeug nutzen, können die tatsächlich angefallenen Kosten oder ein pauschaler Kilometersatz i. H. v. 0,30 € je gefahrenem Kilometer<sup>345</sup> als Reisekosten bei den Werbungskosten angesetzt werden. Darin unterscheiden sich beruflich veranlasste (Dienst-)Reisen von Fahrten zwischen der Wohnung und der ersten Tätigkeitsstätte. Für letztere ist der Werbungskostenabzug auf die Entfernungspauschale (s. o.) begrenzt.

Ein Abzug von Verpflegungsmehraufwendungen als Reisekosten kommt in Betracht, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer außerhalb der Wohnung und der ersten Tätigkeitsstätte beruflich tätig sind.<sup>346</sup> Die abzugsfähigen gesetzlichen Verpflegungspauschalen richten sich nach der Dauer der Abwesenheit von erster Tätigkeitsstätte und Wohnung. Der Abzug der Pauschalen ist dabei grundsätzlich auf die ersten drei Monate einer beruflichen Tätigkeit an derselben (auswärtigen) Tätigkeitsstätte begrenzt (Dreimonatsfrist).

Der LRH bemängelte in 199 Fällen die Gewährung von Reisekosten. Auch hier kam es vor, dass ein Abzug trotz ausgegebener Prüfhinweise ohne jede Überprüfung erfolgte. So blieb beispielsweise ungeklärt, ob es sich bei den angegebenen (Dienst-)Reisen nicht tatsächlich um Fahrten zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte handelte und deshalb lediglich die Entfernungspauschale anzusetzen gewesen wäre. Ebenso klärten die Finanzämter in zahlreichen Fällen nicht weiter auf, ob

<sup>345</sup> § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a EStG i. V. m. § 5 Abs. 2 Bundesreisekostengesetz – BRKG.

<sup>346</sup> § 9 Abs. 4a EStG.

Steuerpflichtige tatsächlich wirtschaftlich durch die angegebenen Fahrten belastet worden waren. Nur in wenigen Fällen hatten die Finanzämter nach einer Firmengewagengestellung gefragt, obwohl sich nach dem vorliegenden Sachverhalt die Nutzung eines Fahrzeugs des Arbeitgebers aufgedrängt hatte (z. B. bei Tätigkeiten im Baugewerbe oder Handwerk). Hier dürften Sammelbeförderungen und die Nutzung von größeren Fahrzeugen zum Transport der Arbeitsmaterialien üblich sein.

Verpflegungspauschalen wurden wiederholt mit dem Vermerk „glaubhaft, Berufsbild“ erklärungsgemäß angesetzt, obwohl das IT-Fachprogramm sie als prüfungsbedürftig gekennzeichnet hatte. Insbesondere eine Berücksichtigung der Pauschalen für jeden Arbeitstag hätte näher hinterfragt werden müssen. Die Dreimonatsfrist blieb zudem oftmals unbeachtet.

Aufwendungen für eine beruflich veranlasste Weiterbildung in einem ausgeübten Beruf können als Werbungskosten angesetzt werden (Fortbildungskosten). In den vom LRH eingesehenen Fällen wurden oftmals Fahrtkosten und Verpflegungsmehraufwendungen als Fortbildungskosten geltend gemacht. Aus Sicht des LRH waren 98 Sachverhalte zu beanstanden, da Prüfhinweise zu den Fortbildungskosten entweder nicht oder nicht hinreichend bearbeitet worden waren.

Beispielsweise wurden in einem Fall im Zusammenhang mit einer beruflichen Weiterbildung insgesamt 176 Treffen einer privaten Lerngemeinschaft angegeben. Hierfür wurden Fahrtkosten i. H. v. mehr als 2.600 € geltend gemacht, ohne dabei nähere Angaben zu den Teilnehmenden, Terminen oder Lerninhalten zu machen. Das Finanzamt veranlagte dennoch erklärungsgemäß. Nachfragen erfolgten trotz der Ausgabe eines Prüfhinweises und der auffallend hohen Anzahl an Treffen nicht.

### 32.3.3 Arbeitgebererstattungen

Arbeitgeber können nach unterschiedlichen Vorschriften des EStG steuerfreien Aufwendersersatz an ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zahlen. Ausgaben, die mit diesen steuerfreien Arbeitgebererstattungen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, dürfen von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht als Werbungskosten abgezogen werden.<sup>347</sup> Hintergrund für diese Regelung ist, dass Steuerpflichtige mit solchen Aufwendungen wirtschaftlich nicht belastet werden, die der Arbeitgeber über eine steuerfreie Erstattung trägt. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Steuerpflichtigen als Grundlage der Einkommensbesteuerung wird im Ergebnis nicht beeinträchtigt.

Grundsätzlich sind alle steuerfreien Bezüge in einem Lohnkonto aufzuzeichnen, das der Arbeitgeber für jede Arbeitnehmerin und jeden Arbeitnehmer zwingend zu führen hat. Die jährlich von den Arbeitgebern an die Finanzämter zu übermittelnden elektronischen Lohnsteuerbescheinigungen müssen jedoch nur bestimmte und nicht alle steuerfreien Bezüge enthalten.<sup>348</sup> Steuerfreie Erstattungen von Reise- und Fortbildungskosten muss der Arbeitgeber bislang nicht übermitteln, obwohl es sich dabei um Hauptanwendungsfälle des Aufwendersersatzes handelt.

347 § 3c Abs. 1 EStG.

348 § 41b Abs. 1 Satz 2 EStG.

Zahlreiche Prüfhinweise zu Reise- und Fortbildungskosten forderten die Bediensteten der Finanzämter ausdrücklich zur Überprüfung etwaiger steuerfreier Arbeitgebererstattungen auf. Der LRH hat gleichwohl festgestellt, dass die Finanzämter nur in 39 % der Fälle über Erkenntnisse zu solchen Erstattungen verfügten. In 61 % der Fälle mit erklärten Reise- und Fortbildungskosten mit einem Abzugsvolumen von rd. 2,6 Mio. € war eine vom IT-Fachprogramm explizit geforderte Nachfrage bei den Steuerpflichtigen damit nicht erfolgt.

Auch wenn sich eine Erstattung nach dem Berufsbild aufdrängte, wurden Rückfragen bei den Steuerpflichtigen vielfach nicht gestellt. Der LRH hat auch Fälle beanstandet, in denen die Steuerpflichtigen die steuerfreien Arbeitgebererstattungen sogar angegeben hatten, diese aber bei der Bearbeitung aus unterschiedlichsten Gründen unberücksichtigt blieben.

Der Umstand, dass die elektronische Lohnsteuerbescheinigung nicht sämtliche steuerfreie Bezüge von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern enthält, schien nach dem Eindruck des LRH vielen Bediensteten der Finanzämter nicht bekannt zu sein. Anders ist es aus Sicht des LRH kaum zu erklären, warum trotz eindeutiger Hinweistexte nur in unzureichendem Maße Nachfragen zum Vorliegen steuerfreier Arbeitgebererstattungen erfolgt waren.

#### 32.3.4 Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung

Notwendige Mehraufwendungen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wegen einer beruflich veranlassten doppelten Haushaltsführung entstehen, können – ggf. in begrenztem Umfang – ebenfalls als Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit abgezogen werden. Eine doppelte Haushaltsführung liegt vor, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer außerhalb des Ortes der ersten Tätigkeitsstätte einen eigenen Hausstand unterhalten und auch am Ort der ersten Tätigkeitsstätte wohnen.<sup>349</sup> Als berücksichtigungsfähige Mehraufwendungen kommen insbesondere Unterkunftskosten für den zweiten Haushalt, Fahrtkosten für Familienheimfahrten sowie Verpflegungsmehraufwendungen für die ersten drei Monate der doppelten Haushaltsführung in Betracht.

Auf die Aufwendungen für doppelte Haushaltsführungen entfielen 84 der getroffenen Einzelfeststellungen. Die meisten Beanstandungen betrafen die gänzlich ungeprüfte Übernahme der geltend gemachten Kosten im Jahr der Begründung der doppelten Haushaltsführung.

#### 32.3.5 Aufwendungen für Arbeitsmittel und weitere Werbungskosten

Kosten für Arbeitsmittel (z. B. Werkzeuge und typische Berufskleidung) stellen Werbungskosten dar, wenn sie beruflich veranlasst sind.<sup>350</sup> Zudem ist in der Anlage N die Eintragung weiterer Werbungskosten vorgesehen. Hierunter können sonstige beruflich veranlasste Aufwendungen geltend gemacht werden, die durch die übrigen Eintragungsmöglichkeiten nicht abgedeckt werden.

349 § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 EStG.

350 § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 EStG.

81 Sachverhalte, die das IT-Fachprogramm durch Ausgabe eines entsprechenden Prüfhinweises zu den Arbeitsmitteln oder weiteren Werbungskosten als prüfungsbedürftig ausgewiesen hatte, wurden nach den Feststellungen des LRH unzutreffend gewürdigt oder nur unzureichend überprüft.

### 32.4 Empfehlungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 30.09.2022 mitgeteilt. Nach Auffassung des LRH muss die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit hohen Werbungskosten gesteigert werden.

So konnte der LRH bei den örtlichen Erhebungen nur selten feststellen, dass die Finanzämter im Falle von Reise- und Fortbildungskosten trotz ausdrücklicher Aufforderung in den Prüfhinweisen das Vorliegen steuerfreier Arbeitgebererstattungen weiter aufgeklärt hatten. So entstand insgesamt der Eindruck, dass den Bediensteten nicht hinreichend bekannt ist, dass Arbeitgeber bislang nicht verpflichtet sind, erstattete Reise- und Fortbildungskosten vollumfänglich an die Finanzverwaltung zu übermitteln.

Aufgrund der Tatsache, dass allein in den geprüften Fällen für Reise- und Fortbildungskosten i. H. v. insgesamt 2,6 Mio. € etwaige Arbeitgebererstattungen ungeklärt blieben, hat der LRH dem FM empfohlen, sich für eine umfassende (gesetzliche) Übermittlungspflicht von arbeitgeberseitigen Erstattungsbeträgen einzusetzen. Die Erweiterung der Übermittlungspflichten auf sämtliche steuerfreie Arbeitgebererstattungen würde es ermöglichen, dass die Beträge der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung programmgesteuert mit den Erklärungsdaten abgeglichen werden könnten. Dadurch würde sich wiederum der Ermittlungsaufwand für die Bediensteten reduzieren. Zugleich wäre sichergestellt, dass nur noch solche Reise- und Fortbildungskosten in voller Höhe als Werbungskosten abgezogen werden, für die keine Erstattungen von Arbeitgeberseite geleistet wurden.

So lange keine (gesetzliche) Übermittlungspflicht besteht und deshalb von einer Vollständigkeit der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung nicht in jedem Fall ausgegangen werden kann, hat der LRH angeregt, dass die Abfrage möglicher Arbeitgebererstattungen zu einer Pflichtangabe bei der elektronischen Abgabe der Einkommensteuererklärung wird. So wäre gewährleistet, dass die Steuerpflichtigen bei der Erstellung der Einkommensteuererklärung explizit zur Angabe von Erstattungsbeträgen aufgefordert würden.

Besonderen Handlungsbedarf sieht der LRH darüber hinaus für die Themenbereiche Entfernungspauschale und Reisekosten. Die ausgegebenen Prüfhinweise zur Entfernungspauschale fordern i. d. R. die Überprüfung der Entfernungskilometer und der Arbeitstage. Der LRH hat oftmals keine oder eine nur unzureichende Bearbeitung des jeweiligen Prüfhinweises feststellen können, obwohl gerade die Überprüfung der Entfernungskilometer mithilfe eines Routenplaners ohne großen (zeitlichen) Aufwand möglich ist. Der LRH hält es daher für erforderlich, die Bediensteten verstärkt für eine vollständige Bearbeitung dieser Prüfhinweise zu sensibilisieren, da es sich um Fälle handelt, in denen die Entfernungspauschale zur Berücksichtigung von jährlich verhältnismäßig hohen Werbungskosten führt.



Im Hinblick auf den Umgang mit Reisekosten sollte die Qualität der Hinweisbearbeitung ebenfalls gesteigert werden. Der LRH hat deshalb angeregt, den Bediensteten für den Bereich der Reisekosten (inkl. Arbeitgebererstattungen) weitere Schulungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise könnten ebenso Defizite bei der Berücksichtigung von Fortbildungskosten behoben werden, da auch hier vielfach Reisekosten zu beurteilen sind.

### 32.5 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 03.01.2023 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Aufgrund der Prüfungsergebnisse teilt das FM die Auffassung, dass eine Steigerung der Bearbeitungsqualität in dem geprüften Fallsegment anzustreben ist.

Weiterhin geht das FM im Wesentlichen auf Folgendes ein:

Eine umfassende (gesetzliche) Übermittlungspflicht von arbeitgeberseitigen Erstattungsbeträgen werde sowohl fachseitig als auch aus organisatorischer Sicht befürwortet. Das FM setze sich bereits für eine umfassende gesetzliche Übermittlungspflicht für steuerfreie Arbeitgebererstattungen ein. In der Arbeitsgruppe „Erfassung steuerfreie Arbeitgebererstattungen“ sei auf Bundesebene eine Erweiterung der elektronischen Übermittlung von steuerfrei durch den Arbeitgeber erstatteten Leistungen mittels elektronischer Lohnsteuerbescheinigung thematisiert worden. Zudem seien diesbezüglich einige Änderungen durch die Lohnsteuerreferatsleiter/-innen beschlossen worden; mittelfristig sollten z. B. die steuerfreien Arbeitgebererstattungen für Reisekosten und doppelte Haushaltsführung aufgeschlüsselt werden, sodass sie den Aufwendungen direkt zugeordnet werden können.

Der Vorschlag des LRH, die Abfrage möglicher Arbeitgebererstattungen als Pflichtangabe bei der elektronischen Abgabe der Einkommensteuererklärung vorzusehen, werde ausdrücklich begrüßt. Daher sei der Fachgruppe ELSTER der Vorschlag unterbreitet worden, innerhalb von ELSTER eine sog. Plausibilitätsprüfung vorzusehen. Diese solle ausgegeben werden, sobald Reisekosten und/oder Mehraufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung auf der „Anlage N“ beantragt werden, jedoch die dazugehörigen Zeilen der steuerfreien Arbeitgebererstattung unausgefüllt bleiben.

Den festgestellten Mängeln bei der Hinweisbearbeitung solle mit folgenden Maßnahmen entgegengewirkt werden:

- Im Rahmen der Anfang 2023 stattfindenden Einkommensteuer Informationstagung sei zum einen vorgesehen, den Teilnehmenden einen Überblick über die wesentlichen materiell-rechtlichen Grundlagen der Prüfungsschwerpunkte des LRH zu geben. Zum anderen sollten Handlungsempfehlungen für die praktische Umsetzung vorgestellt werden. Es sei geplant, die Teilnehmenden im Anschluss als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in ihren Festsetzungsfinanzämtern einzusetzen.

- Zusätzlich habe die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen (OFD) die Prüfungsfeststellungen zum Anlass genommen, die Hilfeseiten im Intranet mit weiterführenden Links zu den verfügbaren Informationsquellen und Arbeitshilfen für den Bereich der Werbungskosten zu erweitern.
- Weiterhin erstelle die OFD derzeit (erstmalig) eine Arbeitshilfe zum Thema „Reisekosten und Entfernungspauschale“. Im Rahmen dieser Maßnahme sei zudem vorgesehen, die landeseinheitlichen Vordrucke für Beleganforderungen im Zusammenhang mit Reisekosten zu verbessern. Zur Thematik „doppelte Haushaltsführung“ existiere bereits eine entsprechende Arbeitshilfe.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.





### 33 Besteuerung außerordentlicher Einkünfte: Unzureichende Bearbeitung führt zu Steuerausfallrisiko von mindestens 13,1 Millionen € jährlich



*Die Bearbeitung von mehr als einem Fünftel der geprüften Einkommensteuersachverhalte mit außerordentlichen Einkünften war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites jährliches Steuerausfallrisiko in Höhe von mindestens 13,1 Millionen € ableiten.*

*Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben. Das Ministerium hat diese befürwortet und mit der Umsetzung bereits in weiten Teilen begonnen.*

#### 33.1 Gegenstand und Ergebnis der Prüfung

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) hat in 20 Finanzämtern 1.738 Steuerfälle eingesehen, die außerordentliche Einkünfte – darunter fallen insbesondere betriebliche Veräußerungsgewinne – enthielten. Dabei wurden für die Veranlagungszeiträume 2014 bis 2019 (Prüfungszeitraum) insgesamt 2.078 Sachverhalte<sup>351</sup> geprüft. Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Prüfungsfeststellungen des RPAS als zusammenfassendes Ergebnis dem Ministerium der Finanzen (FM) mit Schreiben vom 22.09.2022 mitgeteilt.

Die Bearbeitung von 441 Sachverhalten und damit mehr als einem Fünftel der geprüften Sachverhalte wurde als fehlerhaft beurteilt. Die steuerliche Auswirkung der fehlerhaften Bearbeitung beträgt rd. 4,1 Mio. €. <sup>352</sup> Hochgerechnet auf die landesweiten Fallzahlen folgt daraus ein jährliches Steuerausfallrisiko i. H. v. mindestens<sup>353</sup> 13,1 Mio. €.

Eine wesentliche Fehlerursache bestand darin, dass die Bediensteten der Finanzämter Angaben aus einer elektronischen Datenübersicht ohne rechtliche Prüfung übernommen hatten. Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität hat der LRH daher neben der Sensibilisierung der Bediensteten und der Erstellung praxistauglicher Arbeitshilfen eine Anpassung der Datenübersicht empfohlen.

351 Unter „Sachverhalte“ werden hier die unterschiedlichen Tatbestände der § 16 Abs. 4 bzw. § 18 Abs. 3, § 34 Abs. 1 und § 34 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) verstanden. Diese Vorschriften enthalten die maßgeblichen Regelungen für die „privilegierte“ Besteuerung von außerordentlichen Einkünften.

352 Nicht berücksichtigt wurden solche Beanstandungen, in denen erforderliche Sachverhaltsermittlungen durch die Finanzverwaltung noch nicht abgeschlossen sind.

353 Das steuerliche Ausfallrisiko dürfte tatsächlich wohl noch höher ausfallen, denn eine Hochrechnung konnte lediglich für die Fälle der § 34 Abs. 3 und § 16 Abs. 4 bzw. § 18 Abs. 3 EStG vorgenommen werden. Bzgl. der Fälle des § 34 Abs. 1 EStG erlaubte die Heterogenität der beanstandeten Sachverhalte keine valide Hochrechnung.

### 33.2 Rechtlicher Rahmen: Besteuerung außerordentlicher Einkünfte

Im Rahmen der Einkommensbesteuerung werden laufende Einkünfte (z. B. Arbeitslohn, Vermietungseinkünfte) und einmalige Einkünfte (z. B. betriebliche Veräußerungsgewinne, Entschädigungen, Abfindungen) eines Veranlagungszeitraums zusammengerechnet und grundsätzlich mit einem einheitlichen Steuersatz belegt. Dies kann zu Härten für Steuerpflichtige führen. Denn die einmaligen Einkünfte können aufgrund der Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs zu einer überproportional höheren Steuerbelastung führen, ohne dass die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen nachhaltig erhöht wird. Zur Abmilderung dieses Effekts hat der Gesetzgeber in § 34 und § 16 Abs. 4 bzw. § 18 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) unterschiedliche Regelungen erlassen:

In § 34 Abs. 2 EStG werden bestimmte einmalige Einkünfte abschließend als außerordentliche Einkünfte qualifiziert. Die Minderung der Progressionswirkung wird für die außerordentlichen Einkünfte vorrangig dadurch erreicht, dass bei der Bemessung des Steuersatzes für den betreffenden Veranlagungszeitraum – vereinfacht ausgedrückt – nur ein Fünftel dieser Einkünfte berücksichtigt wird (sog. „Fünftelmethode“, § 34 Abs. 1 EStG).<sup>354</sup>

Abweichend von der Fünftelmethode kann – speziell und ausschließlich für betriebliche Veräußerungsgewinne – auf Antrag des Steuerpflichtigen eine Steuersatzermäßigung gewährt werden („ermäßigter Steuersatz“, § 34 Abs. 3 EStG). Der ermäßigte Steuersatz beträgt 56 % des durchschnittlichen Steuersatzes, der sich regelmäßig ergäbe, wenn die tarifliche Einkommensteuer nach dem gesamten zu versteuernden Einkommen zu bemessen wäre. Vereinfacht ausgedrückt werden die außerordentlichen Einkünfte mit einem Steuersatz belegt, der nur gut die Hälfte des ansonsten anzusetzenden Steuersatzes beträgt. Diese Ermäßigung setzt allerdings voraus, dass Steuerpflichtige entweder das 55. Lebensjahr vollendet haben oder dauernd berufsunfähig im Sinne des Sozialversicherungsrechts sind.

Zusätzlich kann auf Antrag für diese Veräußerungsgewinne unter denselben persönlichen Voraussetzungen ein Freibetrag von bis zu 45.000 € berücksichtigt werden (§ 16 Abs. 4 EStG, § 18 Abs. 3 EStG). Im Unterschied zu den Regelungen in § 34 Abs. 1 und Abs. 3 EStG mindern die Freibeträge bereits die steuerliche Bemessungsgrundlage – reduzieren also das zu versteuernde Einkommen – und berühren den Steuersatz nicht.

Außerordentliche Einkünfte, für die eine Steuerbegünstigung beantragt wird, sind betragsmäßig in der Einkommensteuererklärung anzugeben. Wenn sich der Betrieb des Steuerpflichtigen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Wohnsitzfinanzamts befindet, werden etwaige Veräußerungsgewinne durch das zuständige Betriebsfinanzamt gesondert festgestellt und dem Wohnsitzfinanzamt mitgeteilt.<sup>355</sup> Ob und in welcher Höhe eine Steuerbegünstigung zu gewähren ist, entscheidet dann aber in allen Fällen das Wohnsitzfinanzamt bei der Bearbeitung der betreffenden Einkommensteuererklärung.

354 Die auf die außerordentlichen Einkünfte entfallende Einkommensteuer beträgt nach der Fünftelmethode das Fünffache der Differenz zwischen der Einkommensteuer für das zu versteuernde Einkommen ohne die außerordentlichen Einkünfte und der Einkommensteuer für das zu versteuernde Einkommen zzgl. eines Fünftels der außerordentlichen Einkünfte.

355 § 180 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b Abgabenordnung.

### 33.3 Prüfungsfeststellungen

#### 33.3.1 Freibetrag für Veräußerungsgewinne

Es wurden 299 Sachverhalte überprüft, in denen ein Freibetrag für einen betrieblichen Veräußerungsgewinn berücksichtigt worden war. Bei etwa einem Fünftel der Sachverhalte (rd. 18,4 %) hatten die Finanzämter den Freibetrag nach Aktenlage zu Unrecht gewährt.

Dabei traten insbesondere die folgenden Fehler auf:

Es wurden Freibeträge berücksichtigt, ohne dass die Steuerpflichtigen die persönlichen Voraussetzungen (Vollendung des 55. Lebensjahres oder dauernde Berufsunfähigkeit) aktenkundig erfüllten. In rd. einem Drittel der beanstandeten Fälle lag bereits der erforderliche Antrag der Steuerpflichtigen nicht vor. Diese Fehler betrafen sehr häufig Veräußerungsgewinne, die vom örtlich zuständigen Betriebsfinanzamt ermittelt und an das für die Einkommensbesteuerung zuständige Wohnsitzfinanzamt mitgeteilt wurden. Vom Wohnsitzfinanzamt wurden die Freibeträge dann ohne aktenkundige Überprüfung des Vorliegens der Voraussetzungen berücksichtigt. Dabei hatte in allen eingesehenen Fällen das IT-Fachprogramm die Bediensteten auf eine erforderliche Prüfung hingewiesen.

Weitere Beanstandungen ergaben sich in Fällen, in denen ein Freibetrag gewährt wurde, obwohl keine tatbestandliche Veräußerung stattgefunden hatte, z. B. weil der Betrieb fortgesetzt oder nur ein Anteil eines Mitunternehmeranteils veräußert worden war.

Die steuerliche Auswirkung aller zur Gewährung von Freibeträgen festgestellten Fehler beläuft sich auf rd. 534.000 €<sup>356</sup>. Pro beanstandetem Sachverhalt ergibt sich damit durchschnittlich eine steuerliche Auswirkung von 9.700 €.

Ausgehend hiervon hat der LRH das jährliche steuerliche Ausfallrisiko im Hinblick auf die Gewährung von Freibeträgen berechnet:

Im Prüfungszeitraum (sechs Veranlagungszeiträume) wurden nach den Feststellungen des LRH landesweit in 26.015 Fällen Freibeträge bei betrieblichen Veräußerungsgewinnen gewährt. Das ergibt durchschnittlich 4.336 Freibeträge pro Veranlagungszeitraum. Unter Zugrundelegung der festgestellten Fehlerquote von 18,4 % ist damit landesweit von etwa 797 Fällen auszugehen, in denen zu Unrecht ein Freibetrag gewährt wurde. Bei einer steuerlichen Auswirkung von rd. 9.700 € je Fall ergibt sich ein Steuerausfallrisiko von jährlich rd. 7,7 Mio. €.

#### 33.3.2 Ermäßigter Steuersatz nach § 34 Absatz 3 Einkommensteuergesetz

Es wurden 376 Sachverhalte geprüft, in denen der ermäßigte Steuersatz gewährt worden war. Bei etwa jedem zehnten Sachverhalt (rd. 9,6 %) erfolgte die Gewährung der Steuerermäßigung zu Unrecht. Die meisten Beanstandungen betrafen die nicht aktenkundige Erfüllung der persönlichen Voraussetzungen durch die Steuerpflichtigen (Vollendung des 55. Lebensjahres oder dauernde Berufsunfähigkeit).

<sup>356</sup> Dies ist die Summe der steuerlichen Auswirkungen der beanstandeten Sachverhalte.

Die steuerliche Auswirkung der fehlerhaften Bearbeitung beläuft sich hier auf insgesamt rd. 1.283.000 € und damit auf durchschnittlich rd. 35.600 € pro Sachverhalt.

Auch im Hinblick auf diese Fallgruppe hat der LRH das jährliche steuerliche Ausfallrisiko berechnet:

Im Prüfungszeitraum kam nach den Feststellungen des LRH landesweit in 9.500 Fällen der ermäßigte Steuersatz zur Anwendung. Pro Veranlagungszeitraum ergeben sich damit durchschnittlich 1.583 Fälle. Unter Zugrundelegung der festgestellten Fehlerquote von 9,6 % wird der ermäßigte Steuersatz damit in etwa 152 Fällen zu Unrecht gewährt. Bei einer steuerlichen Auswirkung von 35.600 € je Fall ergibt sich ein jährliches Steuerausfallrisiko von rd. 5,4 Mio. €.

### 33.3.3 „Fünftelmethode“ nach § 34 Absatz 1 Einkommensteuergesetz

Es wurde die Bearbeitung von insgesamt 1.403 Sachverhalten geprüft, in denen die Fünftelmethode berücksichtigt wurde. Bei etwa jedem vierten Sachverhalt (rd. 24,9 %) erfolgte die Steuerbegünstigung zu Unrecht. Dabei beruhte die fehlerhafte Bearbeitung auf unterschiedlichen Gründen. Eine aussagekräftige Kategorisierung der Fehler war nicht möglich.

## 33.4 Empfehlungen

Die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit außerordentlichen Einkünften muss aus Sicht des LRH gesteigert werden.

Zahlreiche Beanstandungen ergaben sich in Fällen, in denen für einen vom Betriebsfinanzamt mitgeteilten Veräußerungsgewinn das Wohnsitzfinanzamt ohne die ihm obliegende weitere Prüfung einen Freibetrag berücksichtigte. Nach Auffassung des LRH können diese Fehler in vielen Fällen durch eine Anpassung des Designs der im IT-Fachprogramm der Finanzverwaltung erzeugten elektronischen Datenübersicht festgestellter Einkünfte vermieden werden. In dieser Übersicht werden zu den von einem Betriebsfinanzamt mitgeteilten Einkünften Kennziffern ausgewiesen, unter denen die Erfassung bei der Einkommensteuerveranlagung zu erfolgen hat. Für Gewinne aus der Veräußerung von Betrieben wird in der Datenübersicht als erste Option eine Kennziffer ausgewiesen, welche die Gewährung eines Freibetrags zur Folge hat. Die Kennziffer hingegen, die zu einer Besteuerung ohne Freibetrag führt, ist lediglich als weitere Option aufgeführt. Nach den Feststellungen des LRH wurde in zahlreichen Fällen ein Freibetrag nur aufgrund der fehlerhaften Erfassung ohne weitere Prüfung berücksichtigt.

Der LRH hat daher empfohlen, künftig die Kennziffer, die nicht die Gewährung des Freibetrags zur Folge hat, als erste Option in der Übersicht aufzuführen.

Zudem hat der LRH dem FM die Einführung eines zentralen Prüffeldes für außerordentliche Einkünfte empfohlen. Bei der Prüffeldbearbeitung wird ein festgelegter Sachverhalt in allen einschlägigen Fällen zusätzlich durch eine Qualitätssicherungsstelle des Finanzamts überprüft (Vier-Augen-Prinzip). Hierdurch lassen sich nach



Auffassung des LRH kurzfristig Steuerausfälle reduzieren und eine Sensibilisierung der Bediensteten für die steuerliche Beurteilung von außerordentlichen Einkünften herbeiführen.

Schließlich hat der LRH dem FM empfohlen, den Bediensteten eine praxistaugliche Arbeitshilfe (z. B. in Form einer Checkliste) zur Verfügung zu stellen.

### **33.5 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen**

Das FM nahm mit Schreiben vom 09.12.2022 zu den vorgeschlagenen Maßnahmen des LRH Stellung. Zur Empfehlung des LRH, die Anordnung der Kennziffern in der elektronischen Übersicht festgestellter Einkünfte zu verändern, führte das FM aus, dass die entsprechenden Vorschläge in die jeweils zuständigen Arbeitsgruppen eingebracht würden.

Zur Einführung eines zentralen Prüffeldes erläuterte das FM, dass die zentralen Prüffelder für das Jahr 2023 bereits festgelegt worden seien. Die Oberfinanzdirektion würde die Empfehlung des LRH jedoch in die Überlegungen zur Bestimmung der zentralen Prüffelder für das Kalenderjahr 2024 einbeziehen.

Weiterhin führte das FM aus, dass auf die zeitnahe Ergänzung eines Praxishandbuchs für die Bediensteten durch eine übersichtliche Checkliste hingewirkt werde.

Zusätzlich beabsichtige die Oberfinanzdirektion, das Thema im Kalenderjahr 2023 auf geeigneten Veranstaltungen wie z. B. den „Arbeitsbesprechungen Personenunternehmen“ oder „Besprechungen mit den Einkommensteuerhauptsachgebieten“ anzubringen, um so eine erhöhte Sensibilität in den Finanzämtern zu schaffen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

