



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2024

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2023



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2024

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2023

(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:	26.06.2024
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 – 0 Telefax: 0211 38 96 – 367
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht*

Abkürzungsverzeichnis	V
Vorwort	XI

Allgemeine Bemerkungen

1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	4
3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2024	5

A Feststellungen zum Landshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen	25
2 Haushaltsrechnung 2022	27
3 Haushaltslage im Überblick	29
4 Einnahmen: Keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten	31
5 Ausgaben: Auch nach den Notlagen hohes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar	37
6 Vermögen: Nachweis im „Erweiterten Rechnungswesen“ vervollständigen	51
7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand mit erheblichen Tilgungsverpflich- tungen	55
8 Sondervermögen „Krisenbewältigung“: Mit Restbestand zusätzlich tilgen und wirkungsorientiertes Monitoring aufbauen	65
9 Fazit	73

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Ministerpräsident (Epl. 02)

10 Förderprogramm Moderne Sportstätte 2022 mangelhaft umgesetzt	81
---	----

Ministerium des Innern (Epl. 03)

11 Weiterbauen ohne hinzuschauen? Regionale Trainingszentren der Polizei NRW	89
---	----

Ministerium der Justiz (Epl. 04)

12 Waffen, Drogen, Kinderwagen: ein Blick in die Keller der Staatsanwaltschaften ...	99
--	----

* 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 für Schule und Bildung (Epl. 05)	
13	Landesförderung der Offenen Ganztagsangebote braucht klare Regeln!	113
	Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	
14	Corona-Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds – keine einheitlichen Vorgaben, Defizite in der Umsetzung	123
15	Kostenexplosion und intransparente Entscheidungswege bei der Sanierung des Schauspielhauses Düsseldorf	133
16	Ein Kunstraum für alle Sinne – ohne Sinn für das Haushaltsrecht	145
17	Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinik optimierbar	155
18	Rücklagen der Universitäten und Fachhochschulen – je mehr, desto besser? ...	163
19	Förderung einer Panelstudie mit Pannen	175
	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (Epl. 08)	
20	Fluthilfe: Baufachliche Schutzanforderungen kommen beim Wiederaufbau zu kurz und Krisenresilienz unterentwickelt	185
	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)	
21	Zustand und Erhaltungsmanagement unserer Landesstraßen verbesserungsbedürftig	201
22	Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden	209
23	Renaturierung der Mintarder Aue	221
	Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	
24	Wenn das Land erbt: Schnell statt bestmöglich verwerten?	229
25	Einführung eines digitalen Vergabemanagementsystems beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen immer noch nicht abgeschlossen	237
26	Portfoliosteuerungstool des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen: Welche Immobilie wird zuerst saniert?	245
	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (Epl. 14)	
27	„Härtefallhilfe NRW“ – Schwein gehabt	259
	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 15)	
28	Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh – hohe Fehlerquote und unzureichende Vorgaben	271

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

29	Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive	285
30	Hohes Steuerausfallrisiko bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden	299
31	Risikomanagement der Finanzämter: Einstufung in Risikoklassen optimierungsbedürftig	307
32	Risikomanagement der Finanzämter: Bearbeitungsweise bei wichtigen Sicherheitselementen des Risikomanagementsystems unzureichend	313
33	Drohende Steuerausfälle beim Wechsel der Gewinnermittlungsmethode	319



Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
AKVS	Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen
AMS	Asservatenmanagementsystem
ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
AufbhV 2021	Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ – Aufbauhilfeverordnung 2021
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAnz	Bundesanzeiger
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen
BdH	Beauftragte(r) für den Haushalt
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BI	Business Intelligence
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bezirksregierung(en)
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
dena	Deutsche Energie-Agentur
DMS	Dokumentenmanagementsystem
Drs.	Drucksache

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

EBP	Erhaltungsbedarfsprognose(n)
ECMS	Enterprise-Content-Management-System
Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
EStG	Einkommensteuergesetz
EStR	Einkommensteuerrichtlinien
EU	Europäische Union
EÜR	Einnahmenüberschussrechnung
e. V.	eingetragener Verein
FM	Ministerium der Finanzen
FRL	Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Beseitigung von Schäden an öffentlicher und privater Infrastruktur sowie zum Wiederaufbau anlässlich der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 – Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen
FRL OGS	Förderrichtlinie „Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich“
FS	Finanzszenario
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GStA	Generalstaatsanwaltschaften
GVE	Großvieheinheit
GVKA	Ergänzende Anordnungen über den Grundstücksverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen – Grundstücksverkehrs-anordnungen
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen – Hochschulgesetz
HHG	Haushaltsgesetz
HIT	Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

HVA B-StB	Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau
ILH	Informationssystem Landeshaushalt
IM	Ministerium des Innern
IT	Informationstechnologie
JM	Ministerium der Justiz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
Kfz	Kraftfahrzeug(e)
KONSENS	Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung
KPB	Kreispolizeibehörde
LAFP	Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LWG	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – Landeswassergesetz
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MESTA	Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MLV	Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MRBP	Musterraumbedarfsplan für die Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen
MSB	Ministerium für Schule und Bildung
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
MWIKE	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NL	Niederlassungen
NRW	Nordrhein-Westfalen

NSG	Neue Schauspiel-Gesellschaft mit beschränkter Haftung
OGS	Offene Ganztagschule(n) im Primarbereich
OWL	Ostwestfalen-Lippe
OZ Kontrolllisten	Ordnungszahlen-Kontrolllisten
PFoG	Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen – Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen
PM	Prüfungsmittelungen
PP	Polizeipräsidium
PVB	Polizeivollzugsbeamtin und -beamter/Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RK	Risikoklasse(n)
RL	Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh
RMS	Risikomanagementsystem(e)
RNL	Regionalniederlassung
RO	Ruhrgebiet Ost
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RTZ	Regionales Trainingszentrum/Regionale Trainingszentren
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SMBl. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
StA	Staatsanwaltschaft(en)
StK	Staatskanzlei
StPO	Strafprozessordnung
Straßen.NRW	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen
TGA	Technische Gebäudeausrüstung
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinik
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte – Unterschwellenvergabeordnung
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge – Vergabeverordnung
VIVA	Verfahren zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft
VMP	Vergabemarktplatz
VMS	Vergabemanagementsystem
VN	Verwendungsnachweis(e)
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden
WE	Wirtschaftseinheit(en)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZE	Zuwendungsempfangende(r)
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung



Vorwort

Der vorliegende Jahresbericht des Landesrechnungshofs fasst das Ergebnis seiner Prüfungen der vom Finanzminister vorgelegten Haushaltsrechnung 2022 und der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im Geschäftsjahr 2023 zusammen. Mit ihm wird die wesentliche Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Landesregierung gelegt.

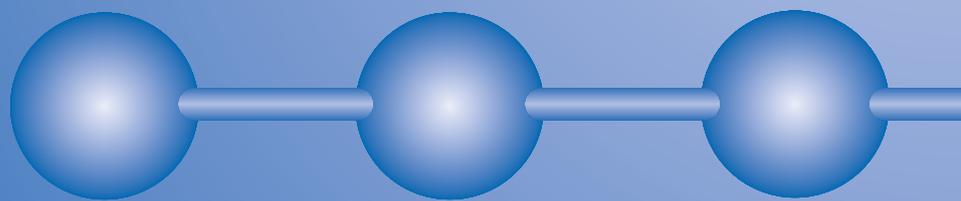
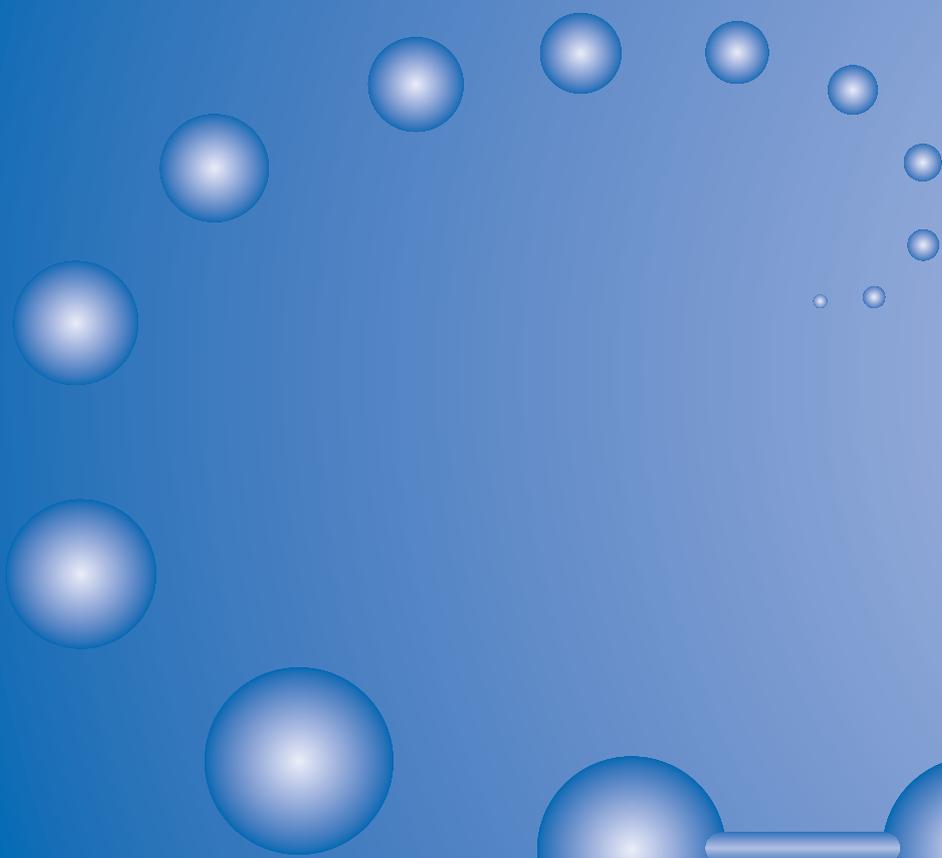
Neben grundsätzlichen Anmerkungen zum Landeshaushalt im Allgemeinen Teil enthält der Jahresbericht im Besonderen Teil konkrete Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Auf Basis der gewonnenen Prüfungsergebnisse beinhaltet er zudem Empfehlungen, wie das Verwaltungshandeln effektiver und effizienter gestaltet werden kann und finanzielle Ressourcen eingespart beziehungsweise wirtschaftlicher eingesetzt werden können.

Die geprüften Stellen sind unmittelbar aufgefordert, sich mit den dargestellten Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zu befassen. Alle anderen Behörden und Einrichtungen des Landes sind gerne aufgefordert, für sich zu prüfen, ob unsere Prüfungserkenntnisse auf ihre Bereiche übertragbar sind und basierend hierauf, Rückschlüsse für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu ziehen. Zweifellos kann der Jahresbericht nur einen Ausschnitt aus unserer Prüfungstätigkeit wiedergeben und kein vollständiges oder repräsentatives Bild des Verwaltungshandelns vermitteln.

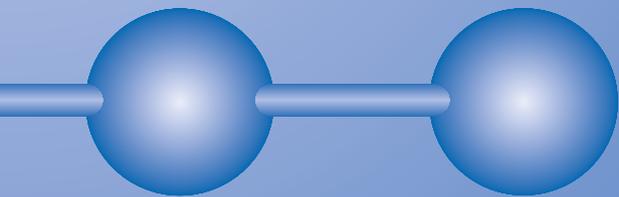
Danken möchte ich allen Mitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs sowie der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, durch deren Arbeit, fachliche Kompetenz und Engagement die Erstellung des Jahresberichts überhaupt erst ermöglicht wird. Darüber hinaus gilt mein Dank den Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags und der Landesregierung für ihre stets kritisch-konstruktive Begleitung der Jahresberichte. Ich bin mir sicher, dass auch der Jahresbericht 2024 in den kommenden Monaten vor allem im Ausschuss für Haushaltskontrolle sachkundig und intensiv behandelt werden wird.

Düsseldorf, im August 2024

**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 zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Verwaltungshandeln beitragen. 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 2023 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt rd. 49,0 Mio. €. Sie ergeben sich aus dem kassenwirksamen Mehrergebnis von rd. 42,1 Mio. € sowie nicht kassenwirksamen Mehreinnahmen von rd. 6,9 Mio. €.

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

2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts

• Das Prüfungsverfahren

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

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

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

- **Der Beitrag zum Jahresbericht**

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

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

3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2024

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

1 Vorbemerkungen

2 Haushaltsrechnung 2022



Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um rund 820.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung 2022 ist damit unvollständig.

3 Haushaltslage im Überblick



Das Haushaltsvolumen lag 2023 mit rund 103,2 Milliarden € zum vierten Mal in Folge über 100 Milliarden €.

Der jeweilige Haushaltsausgleich 2020 bis 2023 wurde nur durch Netto-neuverschuldungen von insgesamt rund 20,8 Milliarden € erreicht. Die Haushalte waren daher strukturell nicht ausgeglichen.

Mit rund 164,6 Milliarden € erreichte der Schuldenstand des Landes 2023 einen neuen Rekordwert.

Der Ende 2023 beschlossene Haushaltsplan 2024 sah keine Nettoneuverschuldung vor.

Wegen der Erwartung, dass die Steuereinnahmen um rund 1,2 Milliarden € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben werden, hat die Landesregierung für Juli 2024 einen Nachtragshaushaltsentwurf 2024 angekündigt. Darin soll eine Kreditaufnahme unter erstmaliger Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein.

4 Einnahmen: Keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten



2023 sind die Steuereinnahmen erstmals seit 2020 leicht gesunken. Sie lagen bei rund 74,0 Milliarden €.

2024 sollten die Steuereinnahmen nach dem Haushaltsplan auf rund 77,6 Milliarden € steigen. Das Ministerium der Finanzen geht nach den Ergebnissen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024 jedoch davon aus, dass die Steuereinnahmen um rund 1,2 Milliarden € geringer ausfallen und nur bei rund 76,4 Milliarden € liegen werden. In einem von der Landesregierung für Juli 2024 angekündigten Nachtragshaushaltsentwurf für 2024 soll eine Kreditaufnahme unter Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein.

Für 2025 bis 2028 werden insgesamt rund 3,7 Milliarden € weniger Steuereinnahmen prognostiziert.

Auf der Einnahmenseite bestehen trotz der Steigerungen bei den Steuereinnahmen keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten. Das zeigte sich zuletzt daran, dass der Haushaltsausgleich 2024 nur durch Sondereffekte und den Ansatz von Globalpositionen von insgesamt fast 4 Milliarden € erreicht wurde. Auch die für 2024 angekündigte konjunkturelle Kreditaufnahme schafft nur zeitlich begrenzte Ausgleichsmöglichkeiten. Sie leistet damit keinen Beitrag zu einem langfristig strukturell ausgeglichenen Haushalt.

5 Ausgaben: Auch nach den Notlagen hohes Ausgaben-niveau und weitere Steigerungen absehbar



Die gesamten Ausgaben 2023 liegen mit rund 103,2 Milliarden € auf dem sehr hohen Niveau der Vorjahre.

Bereinigt um Notlagen-Effekte liegen die Ausgaben 2023 bei rund 95,8 Milliarden € und sind damit seit 2019 (rund 78,4 Milliarden €) um insgesamt rund 22,3 % gestiegen.

Die schon in der Vergangenheit gestiegenen Ausgaben für Personal und Zinsen werden absehbar auch künftig weiter steigen. Zusätzlich werden die Tilgungsausgaben für Notlagenkredite erhebliche Haushaltsmittel in künftigen Haushalten binden.

Der Landesrechnungshof erwartet angesichts dieser Rahmenbedingungen und fehlender gesicherter Steigerungen auf der Einnahmenseite eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik. Hierzu sollten ein flächendeckendes Aufgabenscreening durchgeführt und daraus Prioritäten und Nachrangigkeiten abgeleitet werden. Die für Mitte 2024 angekündigten Ergebnisse der eingerichteten Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ sollten sich erkennbar im Haushalt 2025 niederschlagen.

Die Aufgaben- und Ausgabenkritik sollte zudem so institutionalisiert werden, dass ihre Ergebnisse in jeden Haushaltsaufstellungsprozess einfließen können. Hierfür bedarf es der Festlegung eines Prozesses sowie geeigneter Instrumente. Kennziffern zur automationsgestützten Strukturanalyse könnten eine geeignete Ausgangsbasis sein.

6 Vermögen: Nachweis im „Erweiterten Rechnungswesen“ vervollständigen



Der Vermögensnachweis des Landes ist auch 2022 unvollständig.

Die Daten der Anlagenbuchhaltung im „Erweiterten Rechnungswesen“ sollten genutzt werden, um den Vermögensnachweis zu vervollständigen.

7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand mit erheblichen Tilgungsverpflichtungen



Der Schuldenstand des Landes erreichte 2023 einen neuen Rekordwert von rund 164,6 Milliarden €. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist – auch im Vergleich zu den meisten anderen Flächenländern – weiterhin sehr hoch.

Durch die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite hat sich das Land von dem strategischen Ziel „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ entfernt.

Ende 2023 hatte das Land einen Bestand von rund 20,8 Milliarden € zu tilgender Notlagenkredite. Diese Notlagenverschuldung ist schnellstmöglich zurückzuführen. Dies auch deshalb, weil der Schuldenstand des Landes weiter ansteigen könnte – durch eine konjunkturelle Kreditaufnahme sowie durch die Übernahme von kommunalen Altschulden.

8 Sondervermögen „Krisenbewältigung“: Mit Restbestand zusätzlich tilgen und wirkungsorientiertes Monitoring aufbauen



Bis Ende 2023 hat das Ministerium der Finanzen Kredite von rund 2,5 Milliarden € aufgenommen. Für Krisenbewältigungsmaßnahmen wurden bis dahin rund 2,3 Milliarden € verausgabt.

Die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ waren deutlich stärker am Finanzierungsbedarf orientiert als es beim NRW-Rettungsschirm der Fall gewesen ist.

Der Restbestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ ist kreditfinanziert. Das Ministerium der Finanzen will diesen entgegen anderweitiger Planungen im Haushalt 2024 zur Finanzierung des für 2024 geplanten Schuldendienstes verwenden. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte der Restbestand hingegen für eine zusätzliche Tilgung von Notlagenkrediten spätestens dann eingesetzt werden, wenn der Anlagezins den maßgeblichen Kreditzins unterschreitet.

Nach dem vom Ministerium der Finanzen etablierten Monitoring mussten die Ressorts monatlich zum Verfahrensstand der Krisenbewältigungsmaßnahmen und zum Mittelabfluss berichten. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, das Monitoring weiterzuentwickeln. Es sollte wirkungsorientiert ausgerichtet werden, indem es ergänzend die Tragfähigkeit der Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage in den Blick nimmt. Das Ministerium der Finanzen sagte zu, die Weiterentwicklung des Monitorings für eventuelle außergewöhnliche Notsituationen im Blick zu behalten.

9 Fazit

10 Förderprogramm Moderne Sportstätte 2022 mangelhaft umgesetzt



2019 startete das Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“. Mit rund 300 Millionen € sollte der Investitionsrückstau bei den Sportstätten der Sportvereine und -verbände aufgelöst werden. Anstelle von Landesbehörden wurde die NRW.BANK mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung beauftragt. Hierfür zahlte das Land ihr eine Vergütung. Diese betrug allein für 2021 rund 2,6 Millionen €. Die Kosten für landeseigenes Personal hätten demgegenüber lediglich rund 1,6 Millionen € betragen.

Außerdem erledigte die NRW.BANK die ihr übertragenen Aufgaben teilweise nicht ordnungsgemäß, sondern ignorierte eigenmächtig Vorgaben des Landes.

Am 31.10.2023 waren alle seinerzeit beantragten Maßnahmen im Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ bewilligt, der Förderbedarf also gedeckt. Dennoch wurden ab dem 01.11.2023 neue Zuwendungen im Umfang von mehr als 6,3 Millionen € bewilligt. Insoweit wurde das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

11 Weiterbauen ohne hinzuschauen? Regionale Trainingszentren der Polizei NRW



Seit 2012 errichtet das Land sukzessive zwölf Regionale Trainingszentren für die Polizei. Der Landesrechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung des ersten Trainingszentrums eine Unterauslastung für das Jahr 2013 festgestellt. Die aktuelle Prüfung zeigte, dass in einem weiteren Trainings-

zentrum deutlich mehr Einsatztrainings möglich waren, als das Ministerium des Innern geplant hatte. Die Kapazitätsplanung ging damit an den tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten vorbei.

Der Landesrechnungshof hatte bereits aufgrund seiner früheren Prüfung ein Auslastungscontrolling empfohlen. Dies wurde aber nicht umgesetzt. Trotzdem hält das Ministerium daran fest, sämtliche Regionale Trainingszentren nach seiner ursprünglichen Planung zu benötigen. Dies verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

12 Waffen, Drogen, Kinderwagen: ein Blick in die Keller der Staatsanwaltschaften



Die ordnungsgemäße Verwahrung von Gegenständen, die als Beweismittel in Gerichtsverfahren dienen (Asservate), ist bei einigen Staatsanwaltschaften nicht sichergestellt. Nur 3 von 19 Staatsanwaltschaften hatten einen vollständigen Überblick über ihre Asservate. Deren Entgegennahme, Verwertung und Vernichtung kann wirtschaftlicher gestaltet werden.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz Vorschläge zur Verbesserung der Asservatenverwaltung und zur Reduzierung ihrer Kosten unterbreitet. Das Ministerium hat erste Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorschläge eingeleitet.

13 Landesförderung der Offenen Ganztagsangebote braucht klare Regeln!



An rund 94 % der Schulen des Primarbereichs waren im Schuljahr 2020/2021 Offene Ganztagschulen eingerichtet, die vom Land bezuschusst wurden.

Die maßgebliche Förderrichtlinie des Ministeriums für Schule und Bildung benötigt in verschiedener Hinsicht eine Ergänzung und Klarstellung.

Dies betrifft insbesondere die Handhabung von Gemeinkosten der Betreuungsträger, zu deren Förderfähigkeit und -umfang die Förderrichtlinie bislang keine Festlegungen enthält.

Ferner trugen missverständliche Regelungen dazu bei, dass eine Betreuungspauschale für Schulen ausgezahlt wurde, an denen kein entsprechendes Betreuungsangebot stattfand oder die Finanzierung anderweitig gesichert war.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat in Aussicht gestellt, die Förderrichtlinie teilweise anzupassen. Zudem will es die Bezirksregierungen dazu anhalten, Gemeinkosten und deren Verursachung kritisch zu hinterfragen.

14 Corona-Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds – keine einheitlichen Vorgaben, Defizite in der Umsetzung



Für Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds von über 20 Millionen € machte das Ministerium für Kultur und Wissenschaft keine einheitlichen Vorgaben für unterschiedliche Kultursparten. Die Verfahren hätten durch eine einheitliche Ausgestaltung effektiver und schneller durchgeführt werden können.

Der für die Billigkeitsleistungen wesentliche Begriff des „Liquiditätsengpasses“ der Einrichtungen wurde nicht hinreichend konkretisiert. Die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden behandelten daher die Fälle unterschiedlich.

Da das zugrunde liegende Ereignis schon eingetreten war, bestand für einen – vom Ministerium vorgegebenen – nachgelagerten Verwendungsnachweis keine Notwendigkeit.

Schließlich unterliefen den Bezirksregierungen bei der Prüfung des Verwendungsnachweises diverse Fehler: So wiesen einige Verwendungsnachweise Positionen auf, die keine Einnahmen oder Ausgaben darstellen (wie zum Beispiel Abschreibungen). Zudem wurden Investitionsausgaben und Instandsetzungsmaßnahmen regelwidrig berücksichtigt.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft sagte zu, bei zukünftigen ähnlichen Szenarien die Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofs zu beachten.

15 Kostenexplosion und intransparente Entscheidungswege bei der Sanierung des Schauspielhauses Düsseldorf



Die Gesamtkosten für die Sanierung der Technischen Gebäudeausrüstung des Schauspielhauses Düsseldorf sind von rund 6,5 Millionen € auf rund 21,5 Millionen € gestiegen. Dafür stellte das Land über 10 Millionen € zur Verfügung. Kostenermittlung und Projektplanung waren mangelhaft. Ein ganzheitliches Sanierungskonzept fehlte.

Auch das Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen war fehlerhaft. Der Landesrechnungshof rügt zudem mögliche Interessenkollisionen beim zuständigen Ministerium für Kultur und Wissenschaft im Zuge der Bewilligungsverfahren. Vorgaben zu den Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung hat das Ministerium der Bezirksregierung Düsseldorf auf der Basis einer Entscheidung der Zuwendungsempfängerin selbst gemacht. Die Prüfung aller Zuwendungsvoraussetzungen oblag jedoch der Bezirksregierung als zuständiger Bewilligungsbehörde.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft und die Bezirksregierung Düsseldorf haben die Kritik des Landesrechnungshofs weitgehend angenommen und Optimierungen angekündigt.

16 Ein Kunstraum für alle Sinne – ohne Sinn für das Haushaltsrecht



Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft stellte aus dem Programm „Neue Künste Ruhr“ über 1,4 Millionen € für ein Projekt zur Verfügung. Die Förderung umfasste sieben Jahre. Ein schlüssiges sowie transparentes Finanzierungskonzept für die gesamte Fördermaßnahme lag dabei zu Beginn der Förderung nicht vor.

Die Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde machte zunächst keine Vorgaben zur Zweckbindung der geförderten Gegenstände. Das wäre aber erforderlich gewesen, um das Erreichen des beabsichtigten Zwecks der Förderung von Anfang an sicherzustellen.

Das Ministerium und die Bezirksregierung schufen nicht die Voraussetzungen für eine später durchzuführende Erfolgskontrolle. Es mangelte an hinreichend konkreten und messbaren Zielen.

Die Kritik des Landesrechnungshofs erkannte das Ministerium an. Es ergriff verschiedene Maßnahmen, um eine Erfolgskontrolle zu der Förderung durchzuführen.

17 Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinik optimierbar



Eine vergleichende Prüfung der Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinik hat zum Teil deutliche Unterschiede ergeben. Diese Unterschiede deuten auf mögliche Optimierungspotenziale hin. Personalbedarfsermittlungen für den Verwaltungsbereich haben weitgehend nicht vorgelegen.

Der Landesrechnungshof hat es für geboten gehalten, dass die Universitätsklinik die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs analysieren und dabei festgestellte Verbesserungsmöglichkeiten realisieren. Anschließend sollten Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden.

Die Universitätsklinik haben zum Teil mitgeteilt, dass eine Analyse der Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs bereits stattfindet. Insbesondere durch eine stärkere Digitalisierung wird eine Verbesserung der Prozesse, eine Erhöhung der Effizienz des eingesetzten Personals und eine Optimierung der Personalbedarfe erwartet. Bezüglich der geforderten Personalbedarfsermittlungen sind teilweise Maßnahmen ergriffen oder in Aussicht gestellt worden.

18 Rücklagen der Universitäten und Fachhochschulen – je mehr, desto besser?



Die Rücklagen der 29 Universitäten und Fachhochschulen stiegen von 2017 bis 2021 von rund 1,2 Milliarden € auf rund 2,1 Milliarden €. Die darin enthaltene freie allgemeine Rücklage betrug Ende 2021 rund 1,1 Milliarden €. Daneben erhöhte sich das sonstige freie Eigenkapital (Jahresüberschuss, Gewinnvortrag oder Bilanzgewinn) von rund 491 Millionen € auf rund 931 Millionen €. Insgesamt haben sich die freien Bestandteile des Eigenkapitals (allgemeine Rücklage und sonstiges freies Eigenkapital) damit von 2017 bis 2021 mehr als verdoppelt und beliefen sich Ende 2021 auf rund 2 Milliarden €.

Der Landesrechnungshof hat mehrere Faktoren identifiziert, die die Aussagekraft der im Jahresabschluss ausgewiesenen Rücklagen einschränkten. Er hat hierzu vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft Verbesserungen gefordert.

Unabhängig davon deuten die genannten Beträge aber sowohl von ihrer Größenordnung her als auch mit Blick auf ihre Entwicklung darauf hin, dass bei den Universitäten und Fachhochschulen in ihrer Gesamtheit in den betrachteten Jahren erhebliche nicht verausgabte Mittel bestanden. Die freien Bestandteile ihres Eigenkapitals machten ganz überwiegend mehr als die Hälfte ihrer jährlichen Grundfinanzierung durch das Land aus.

Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, zusätzliche Finanzmittel für Sonderbedarfe künftig nur noch den Hochschulen zur Verfügung zu stellen, deren Eigenkapitalsituation eine Finanzierung aus eigenen Mitteln nicht zulässt. Zudem sollten Regelungen zur Begrenzung der Rücklagen erlassen werden. Ferner sollte der Landtag zur Sicherung seines Budgetrechts im Zuge der jährlichen Haushaltsberatungen über die weitere Entwicklung der Rücklagen unterrichtet werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat zugesagt, Veränderungen der Regelungen zu den Rücklagen zu prüfen. Bei der Bereitstellung von Mitteln über die Grundfinanzierung hinaus werde es eine Beteiligung der Hochschulen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit künftig verstärkt prüfen. Die für bestimmte Zwecke vorgesehenen Sonderrücklagen sollten weiterhin unbegrenzt möglich sein. Eine mögliche Begrenzung der allgemeinen Rücklage will das Ministerium prüfen. Im Hinblick auf die Unterrichtung des Landtags hat es auf die mangelnde Aktualität der Jahresabschlüsse verwiesen, die im Zeitraum der Haushaltsberatungen verfügbar sind.

19 Förderung einer Panelstudie mit Pannen



Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft gewährte einer Universität eine Zuwendung in Höhe von rund 1,8 Millionen €. Damit sollte eine Panelstudie, also eine wiederholte Befragung Betroffener, zur Situation hochbetagter Menschen in Nordrhein-Westfalen gefördert werden. Die Universität vergab den Auftrag für diese Befragung über mehr als 800.000 € brutto ohne Ausschreibung an das Marktforschungsunternehmen, das bereits in der ebenfalls

geförderten Ausgangsstudie beauftragt worden war. Der Landesrechnungshof beanstandete die fehlende öffentliche Ausschreibung und forderte, über einen entsprechenden Teilwiderruf des Zuwendungsbescheids und über eine Rückforderung zu entscheiden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft bestimmte in dem Zuwendungsbescheid abweichend von den gängigen Regelungen, dass die Zuwendung und der Eigenanteil separat abgerechnet werden sollten. Es akzeptierte jedoch die Zwischennachweise und zunächst auch den Verwendungsnachweis ohne Bezifferung des Eigenanteils. Die Zwischennachweise und der abschließende Verwendungsnachweis wichen zudem in verschiedenen Ausgabepositionen insgesamt um rund 570.000 € voneinander ab. Der Landesrechnungshof beanstandete dies und forderte, die Differenzen aufzuklären und die tatsächlichen zuwendungsfähigen Gesamtausgaben festzustellen.

Die Universität rechnete nicht alle Personalausgaben projektscharf ab und setzte zudem eine fiktive Raummiete an. Der Landesrechnungshof forderte, zunächst den Umfang der Personalausgaben in der Panelstudie festzustellen und sodann die zuwendungsfähigen Ausgaben zu ermitteln. Die angesetzte Raummiete sollte bei den Gesamtausgaben nicht berücksichtigt werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat zugesagt, die beanstandeten Regelungen im Zuwendungsbescheid künftig nicht mehr zu verwenden. Seine Entscheidung zu den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben steht noch aus.

20 Fluthilfe: Baufachliche Schutzanforderungen kommen beim Wiederaufbau zu kurz und Krisenresilienz unterentwickelt



Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung stand unmittelbar nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 vor der Herausforderung, schnellstmöglich eine Förderrichtlinie zu erarbeiten, um den Betroffenen eine finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau auszahlen zu können. Diese schnelle Hilfe gewährleistete es durch ein vollständig digitalisiertes Förderverfahren.

Die Grundlagen für die Förderung hat das Ministerium aber immer wieder geändert, was eine Gleichbehandlung der Fördernehmenden unmöglich machte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat es damit Einzelfallentscheidungen zu sehr in den Mittelpunkt des Förderverfahrens gerückt und zugleich die Ungleichbehandlung der Fördernehmenden billigend in Kauf genommen. Es fehlt bis heute an Empfehlungen zur Beseitigung von nach der Flut typischen, baufachlichen Schadensbildern. Zudem hat das Ministerium die Informationsversorgung der Antragstellenden zur baulichen Vorsorge vor Hochwasser grob vernachlässigt.

Das Ministerium verschätzte sich zudem bei dem benötigten Personalbedarf für die Antragsbearbeitung. In der Folge vereinbarte es eine zu hohe Personalkapazität mit einem privaten Dienstleister, ohne die Möglichkeit einer Nach-

justierung vorzusehen. Dies führte zu einer vermeidbaren (Kompensations-) Zahlung von über 680.000 €.

Ferner wies das digitale Antragsverfahren Mängel hinsichtlich der Kommunikationswege und der revisionssicheren Dokumentation auf.

Weiter hat der Landesrechnungshof kritisiert, dass die für eine Intensivprüfung der Verwendungsnachweise zur Anwendung gebrachten Kriterien ungenügend sind, um die Einhaltung der Förderrichtlinie angemessen zu überwachen. Das Ministerium verzichtete bis zu den Erhebungen des Landesrechnungshofs auf eine belastbare Evaluation seines risikoorientierten Prüfansatzes.

Insbesondere vermisste der Landesrechnungshof jedoch die Evaluation der laufenden organisatorischen und personellen Prozesse und die Entwicklung einer langfristigen Strategie hin zu einer Krisenresilienz der Verwaltung.

21 Zustand und Erhaltungsmanagement unserer Landesstraßen verbesserungsbedürftig



Der Gesamtzustand der Landesstraßen hat sich seit 2011 nicht wesentlich verbessert. Die bisher für Erhaltungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel reichen trotz einer deutlichen Steigerung nicht für eine nachhaltige Verbesserung. Das Land beachtet zudem die hierbei notwendigerweise zu berücksichtigenden Baupreissteigerungen nicht. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass zukünftig die Kosten für eine Zustandsverbesserung weiter ansteigen werden.

Beim Erhaltungsmanagement der Landesstraßeninfrastruktur hat der Landesrechnungshof Mängel festgestellt. Ein vollumfängliches strategisches Erhaltungsmanagement war nicht vorhanden. Im operativen Erhaltungsmanagement waren die Vorgaben zur Aufstellung der Erhaltungsprogramme und zu deren Kontrolle unzureichend.

Die vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr zum Ende der Erhebungen des Landesrechnungshofs im November 2023 angekündigte „Sanierungsoffensive“ begrüßt der Landesrechnungshof dem Grunde nach. Er erwartet hierzu zeitnah konkrete weitere Schritte über die Ankündigungen hinaus.

Da eine Erfassung und Bewertung des Landesstraßenvermögens weiter aussteht, stehen aus der Anlagenbuchhaltung nach wie vor keine Daten für die Investitionssteuerung zur Verfügung. Der Landesrechnungshof hat diese Daten als eine zentrale Grundlage betriebswirtschaftlicher Steuerungsprozesse erneut angemahnt.

22 Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden



Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen konnte den Kosten-, Leistungs- und Terminrahmen bei einem Großteil der von ihm beauftragten Straßenbaumaßnahmen nicht einhalten.

Die ursprünglichen Auftragssummen wurden bei rund 83 % der 295 untersuchten Bauverträge überschritten. Insgesamt ergaben sich Mehrkosten in Höhe von rund 101 Millionen €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Verteuerung von rund 30 %.

Die den Bauverträgen zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse waren regelmäßig ungenau und unvollständig. So wurden rund 27 % der beauftragten Positionen nicht ausgeführt. Rund 26 % der Positionen wurden zunächst nicht erfasst und mussten nachträglich beauftragt werden.

Die mit den Baufirmen ursprünglich vereinbarten Bauzeiten wurden in circa 73 % der untersuchten Fälle zum Teil deutlich überschritten.

Auch die vorgesehenen Fristen bei der Bauabwicklung wurden regelmäßig nicht eingehalten. So wurden rund 73 % der Nachtragsvereinbarungen erst nach Beendigung der Bauausführung abgeschlossen. Die Prüfung der Schlussrechnungen der Baufirmen erfolgte in mindestens 91 % der Fälle nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen.

Ein im Rahmen der Prüfung durchgeführter Vergleich der Bauabwicklung der acht Regionalniederlassungen des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen zeigte erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Einhaltung des Kosten-, Leistungs- und Terminrahmens. Weiteres Verbesserungspotenzial ergab die Prüfung hinsichtlich der zu den Straßenbaumaßnahmen verfügbaren Projektdaten.

23 Renaturierung der Mintarder Aue



Die Bezirksregierung hat die Auftragsvergaben bei der Renaturierungsmaßnahme teilweise nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Dem Landesrechnungshof war es insoweit nicht möglich, einzelne Schritte der Planung und Umsetzung der Maßnahme nachzuvollziehen und zu prüfen.

Die Bezirksregierung hat es zudem versäumt, in ihrer Funktion als obere Wasserbehörde eine abschließende Bauzustandsbesichtigung der renaturierten Mintarder Aue durchzuführen.

24 Wenn das Land erbt: Schnell statt bestmöglich verwerten?



Große Regelungs- und Umsetzungsdefizite prägen das Bild, wenn das Land erbt. Die Bezirksregierungen, die im Land für diese Erbschaften zuständig sind, handeln nicht nur uneinheitlich, sondern vielfach auch nicht rechtskonform. Hierdurch wird das geerbte Vermögen weder ordnungsgemäß verwaltet noch angemessen verwertet. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund steigender Erbschaftsfälle kritikwürdig.

Es gibt zwar eine Vielzahl von Regelungen an unterschiedlichsten Stellen. Um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und einheitliches Vorgehen im Land zu gewährleisten, fehlt es jedoch an hinreichend konkreten und aktuellen Vorgaben.

Unsicherheiten bei den Sachbearbeitenden im Umgang mit Erbschaften sind die Folge. Erschwerend kommt eine hohe Personalfuktuation in den zuständigen Dezernaten hinzu. Dass Führungskräfte oft nur für wenige Monate im zuständigen Dezernat eingesetzt werden, trägt nicht zur Verbesserung bei.

Schließlich bedarf es umfassender Maßnahmen zur Korruptionsprävention, wenn bei Erbschaften des Landes ein unmittelbarer Zugriff auf Wertgegenstände möglich ist.

25 Einführung eines digitalen Vergabemanagementsystems beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen immer noch nicht abgeschlossen



Die Vorgabe der damaligen Landesregierung vom 20.03.2018, wonach alle Vergabestellen ein digitales Vergabemanagementsystem bis zum 30.06.2022 einzusetzen haben, hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen deutlich verfehlt. Die schleppende Einführung, die sich über sechs Jahre hinzog und noch nicht vollständig abgeschlossen ist, ist wesentlich auf Versäumnisse in seinem Einführungsmanagement zurückzuführen.

Neben der praktischen Durchführung von Vergabeverfahren dient das Vergabemanagementsystem dazu, Vergabeverfahren revisionssicher in einer E-Vergabeakte zu dokumentieren. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat das Vergabemanagementsystem in der Regel aber lediglich zur Durchführung der Vergabeverfahren genutzt. Zur Dokumentation und Archivierung griff er überwiegend auf das dort bereits vorhandene Dokumentenmanagementsystem zurück. Durch die parallele Nutzung zweier Systeme kam es zu Mängeln bei der Dokumentation der Bauvergaben. Diese Mängel waren auch darauf zurückzuführen, dass die beiden Systeme in unterschiedlichem Umfang für die Dateiablage genutzt wurden.

Bekanntmachungspflichten im Vergabeverfahren kommt wegen des vergaberechtlichen Transparenzgebots eine besondere Bedeutung zu. Auftraggeber sind zum Beispiel in bestimmten Fällen verpflichtet, fortlaufend über beabsich-

tigte Beschränkte Ausschreibungen, also nicht öffentliche Vergabeverfahren, zu informieren. Im Zuge der Corona-Pandemie hat das Ministerium der Finanzen die Wertgrenzen für die Durchführung nicht öffentlicher Vergabeverfahren deutlich erhöht, um Beschaffungsmaßnahmen zu erleichtern und zu beschleunigen. Durch die Möglichkeit, Vergabeverfahren für eine größere Anzahl von Fällen ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen, gewinnt das Transparenzgebot in Form von Bekanntmachungspflichten weiter an Bedeutung. Diesen Bekanntmachungspflichten ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Vergabeverfahren häufig nicht nachgekommen.

26 Portfoliosteuerungstool des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen: Welche Immobilie wird zuerst saniert?



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat eine Strategie zur Steuerung des Immobilienportfolios des Landes entwickelt. Dabei geht es um die Frage: Welche Immobilie wird zuerst saniert?

Zur Beantwortung dieser Frage arbeitet der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen seit Ende 2020 an einer automatisierten Auswertung seines Immobilienportfolios. Alle rund 4.100 Gebäude sollen einheitlich bewertet und Entscheidungen zur künftigen Entwicklung getroffen werden. Diese Ziele wurden bisher verfehlt.

Das vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für diese Bewertung eingesetzte Portfoliosteuerungstool hat 26 Kriterien. Die Auswahl der 26 Kriterien ist ungenügend. Auch deren Gewichtung weist schwerwiegende Mängel auf.

Die Daten zur Bewertung seines Gebäudebestands hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht vollständig erfasst. Für die Bewertung der Gebäude mit dem Portfoliosteuerungstool fehlten 2023 rund 24 % der Daten.

Insbesondere sind die für das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung wichtigen Kriterien Wärme-, Strom- und CO₂-Verbrauch sowohl hinsichtlich der Datenerhebung als auch in ihrer Aussagekraft fehlerbehaftet. Daher können trotz dieser wichtigen Kriterien – auch mit Blick auf den Klimaschutz – keine belastbaren Aussagen zu den einzelnen Immobilien getroffen werden.

27 „Härtefallhilfe NRW“ – Schwein gehabt



Der Bedarf für die 2021 eingeführte „Härtefallhilfe NRW“ als weitere Corona-Hilfsmaßnahme ist nicht nachgewiesen. Das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hatte vorher keine Bedarfsanalyse durchgeführt.

Die 2022 erfolgte Ergänzung der „Härtefallhilfe NRW“ um eine Sonderregelung für Unternehmen, welche zumindest auch Schweine hielten, war nicht hinreichend begründet.

28 Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh – hohe Fehlerquote und unzureichende Vorgaben



Das Land gewährt nach Maßgabe der Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh Zuwendungen für die tiergerechte Haltung von Rindern und Schweinen auf Stroh.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass die Zuwendungsempfängenden den ihnen obliegenden Verpflichtungen in rund 42 % der geprüften Fälle nicht beziehungsweise nicht vollständig nachgekommen sind und daher zu Unrecht Fördermittel vom Land erhalten haben. Die zuständige Bewilligungsbehörde hat auf Grundlage der Prüfung des Landesrechnungshofs zu Unrecht gezahlte Fördermittel in Höhe von bislang rund 280.000 € zurückgefordert.

Da im Antragsformular unter anderem konkrete (zahlenmäßige) Angaben zu den Verhältnissen „vor Ort“ durch die Zuwendungsempfängenden nicht vorgesehen waren, setzten sich nach Einschätzung des Landesrechnungshofs viele Zuwendungsempfänger nicht ausreichend mit den Zuwendungsvoraussetzungen auseinander.

Zudem war aus Sicht des Landesrechnungshofs aufgrund der fehlenden Angaben eine Überprüfung der Fördervoraussetzungen im Rahmen der Antragsprüfung durch die Bewilligungsbehörde teilweise nicht möglich.

29 Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive



Das Land hat ein Förderprogramm zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Grunderwerbsteuer aufgelegt. Nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers sollten davon insbesondere junge Familien beim Erwerb von angemessenem Wohneigentum profitieren.

Der Landesrechnungshof hat bei der Erstellung der Förderrichtlinie durch das Ministerium der Finanzen gravierende Fehler festgestellt. Diese reichen von der ungenügenden Beteiligung des Landesrechnungshofs über den Verzicht

auf tragende Elemente des Zuwendungsrechts bis hin zur fehlenden Berücksichtigung einer sozialen Komponente. Dadurch waren erhebliche Mitnahmeeffekte und Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorprogrammiert.

Das Ministerium der Finanzen weist die Kritik des Landesrechnungshofs zurück.

30 Hohes Steuerausfallrisiko bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden



Die Bearbeitung von mehr als der Hälfte der geprüften Einkommensteuererklärungen mit einer beantragten Steuerermäßigung für energetische Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites Steuerausfallrisiko von 23 Millionen € allein für die Jahre 2020 und 2021 ableiten.

Der Landesrechnungshof hält daher eine deutliche Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Das Ministerium der Finanzen ist einigen Empfehlungen des Landesrechnungshofs gefolgt. Vorgaben für eine zentralisierte Bearbeitung entsprechender Steuerfälle in den Finanzämtern will es demgegenüber nicht erlassen.

31 Risikomanagement der Finanzämter: Einstufung in Risikoklassen optimierungsbedürftig



Einkommensteuerfälle mit einem hohen steuerlichen Risiko sind im Risikomanagementsystem der Finanzverwaltung der Risikoklasse 1 zuzuordnen. Da zahlreiche derart eingestufte Steuerfälle einer solchen Einstufung tatsächlich nicht bedurften, wurden für das Jahr 2023 insgesamt circa 53 Vollzeitkräfte zu viel für die Bearbeitung dieser Steuerfälle eingeplant. Diese Personalressourcen könnten für andere Aufgaben eingesetzt werden, bei denen zusätzlicher Bedarf besteht.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen daher konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Einstufung von Einkommensteuerfällen in die Risikoklasse 1 gegeben. Das Ministerium hat diese in Teilen befürwortet und die Umsetzung zugesagt.

32 Risikomanagement der Finanzämter: Bearbeitungsweise bei wichtigen Sicherungselementen des Risikomanagementsystems unzureichend



Im Risikomanagementsystem der Finanzämter ist unter anderem eine umfassende Prüfung von zufällig ausgewählten Steuerfällen und auch die turnusmäßige Prüfung von Dauersachverhalten vorgesehen. Diese Prüfungen erfolgten bei Einkommensteuerveranlagungen oft nur unzureichend.

Der Landesrechnungshof hält daher eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Er hat dem Ministerium der Finanzen hierzu Empfehlungen gegeben. Das Ministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zu. Es weist aber auf den bestehenden Personalmangel im Veranlagungsbereich der Finanzämter und seine Auswirkungen auch auf die Bearbeitungsqualität hin. Zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofs verweist das Ministerium insbesondere auf bereits bestehende Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität.

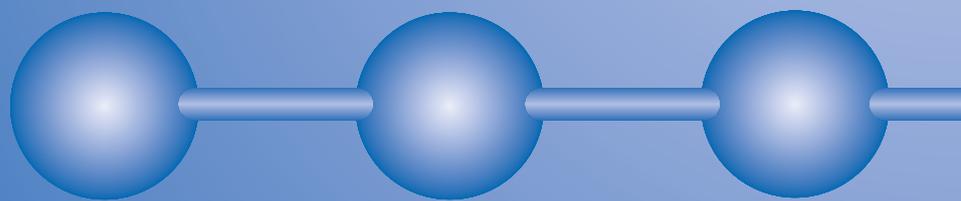
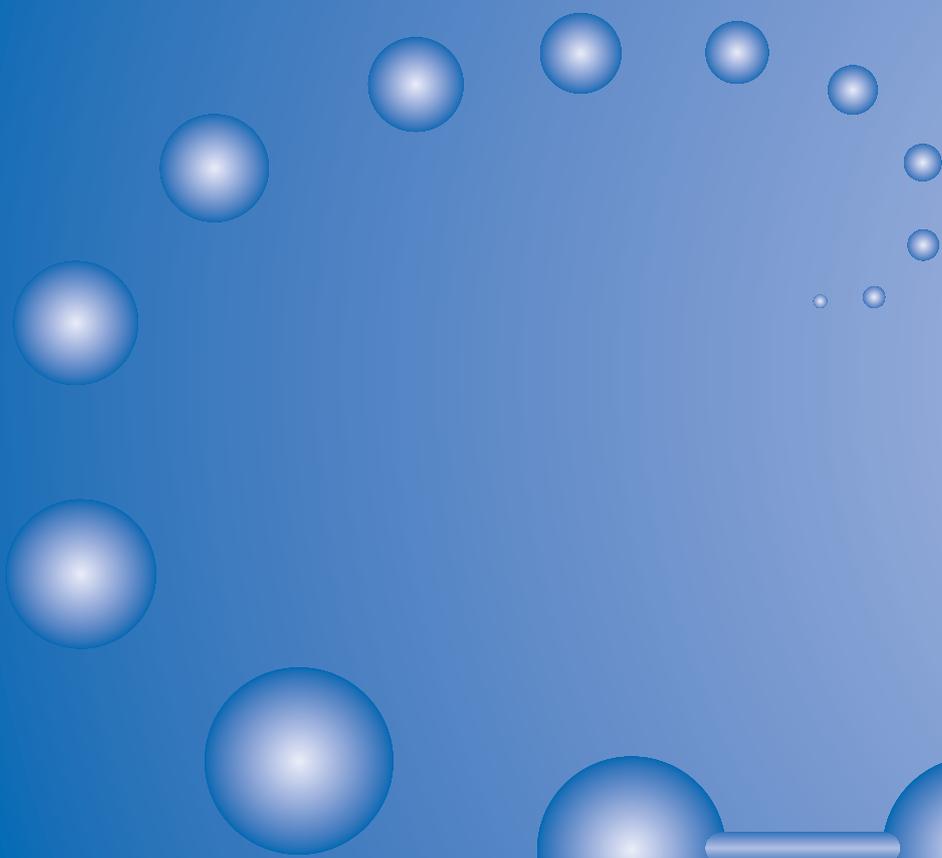
33 Drohende Steuerausfälle beim Wechsel der Gewinnermittlungsmethode



Die Bearbeitung von mehr als zwei Dritteln der geprüften Einkommensteuerfälle mit Übergangsgewinnen bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites jährliches Steuerausfallrisiko in Höhe von 5,4 Millionen € ableiten.

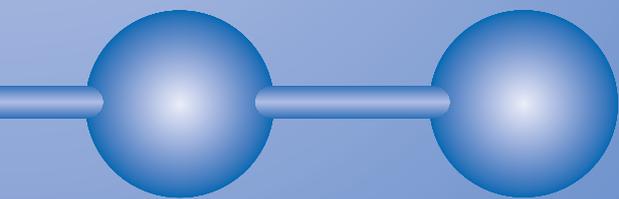
Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben.

Das Ministerium hat die Umsetzung erster Maßnahmen bereits eingeleitet.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Vorbemerkungen

Nach vier durch die Feststellung von Notlagen geprägten Haushaltsjahren in Folge¹ sollte der Landeshaushalt 2024 nach der Absicht der Landesregierung zu einer „haushaltspolitischen Normalität“ ohne die Aufnahme weiterer Notlagenkredite zurückkehren.²

Dies allein begründet aber noch keine Entspannung der Haushaltslage.

Im Gegenteil: Die Haushaltslage ist durch ein nach wie vor sehr hohes Ausgaben-niveau geprägt. Absehbar ist ferner, dass in den Bereichen Personal und Zinsen Mehrausgaben auf das Land zukommen. Auch die verpflichtende Tilgung der 2020 bis 2023 aufgenommenen Notlagenkredite³ wird schließlich Haushaltsmittel über Jahrzehnte binden. Und die Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle des Landes steigen nicht mehr im gleichen Umfang wie in den Vorjahren und bleiben deutlich hinter den bisherigen Erwartungen zurück. Der Landeshaushalt wird mithin bis auf Weiteres sowohl einnahme- als auch ausgabeseitig unter Druck stehen.

Für 2024 hat die Landesregierung einen Nachtragshaushalt angekündigt, der auch eine Kreditaufnahme unter erstmaliger Nutzung der Konjunkturkomponente enthalten werde.⁴ Darüber hinausgehende Kenntnisse liegen dem Landesrechnungshof (LRH) nicht vor, sodass eine eingehendere Stellungnahme erst im Gesetzgebungsverfahren erfolgen wird.

Mit seinen Feststellungen⁵ zum Landeshaushalt kommt der LRH zum einen seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, dem Landtag seine Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung mitzuteilen (siehe **Beitrag 2**).

Zum anderen setzt der LRH an der vorstehend dargestellten Ausgangslage an und weist auf die aus seiner Sicht für eine Einschätzung der in **Beitrag 3** im Überblick dargestellten Haushaltslage wichtigen Aspekte hin und spricht Empfehlungen aus, die – wie auch in den Vorjahren – auf eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Krisenfestigkeit des Landeshaushalts abzielen (siehe **Beiträge 4 bis 8**).

Die Feststellungen zum Landeshaushalt werden in einem in **Beitrag 9** gezogenen Fazit zusammenfassend gewürdigt.

1 2020 bis einschließlich 2023.

2 Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 5.

3 Für Zwecke des Sondervermögens „zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm) und des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ (im Folgenden: Sondervermögen „Krisenbewältigung“).

4 Vorlage 18/2580, S. 1.

5 Grundlage für die Feststellungen zum Landeshaushalt sind die Daten der jeweiligen Haushaltsrechnung bis einschließlich 2022 und für das Haushaltsjahr 2023 die Daten nach dem Kassenabschluss. Die angegebenen Soll-Werte basieren auf dem jeweiligen Haushaltsplan.

6 Die Auswirkungen der Kreditfinanzierung von Maßnahmen des Landes zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie (Abwicklung über den NRW-Rettungsschirm) und der Folgen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine (Abwicklung über das Sondervermögen „Krisenbewältigung“) auf den Landeshaushalt sind in den Beiträgen 4 bis 7 dargestellt. Das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ sowie die hierzu in einer gesondert angelegten Prüfung getroffenen Feststellungen des LRH sind zudem Gegenstand des Beitrags 8.

2 Haushaltsrechnung 2022



Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um rund 820.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung 2022 ist damit unvollständig.

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat die Haushaltsrechnung 2022 mit Schreiben vom 18.12.2023 dem Landtag vorgelegt⁷ und diese auch dem LRH zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung 2022 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 2022 erzielte das Land Einnahmen von insgesamt 108.284.843.725,20 € und leistete Ausgaben in gleicher Höhe. Damit weist der Haushalt 2022 nach seinem Vollzug ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0,00 € auf:

Tabelle 1

Ermittlung des kassenmäßigen Jahresergebnisses 2022 (Werte in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2022		
Ist-Einnahmen		108.284.843.725,20
Ist-Ausgaben		-108.284.843.725,20
Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00

Unter Berücksichtigung von Einnahme- und Ausgaberesten fiel das rechnungsmäßige Jahresergebnis hingegen mit -85.515.056,45 € negativ aus:

Tabelle 2

Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses 2022 (Werte in €)

1. Kassenmäßiges Jahresergebnis 2022		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2021 übertragenen Reste		
Einnahmereste	335.927.129,01	
Ausgabereste	-2.635.821.117,21	
2. Saldo der Vorjahresreste	-2.299.893.988,20	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2023 übertragenen Reste		
Einnahmereste	435.408.897,21	
Ausgabereste	-2.820.817.941,86	
3. Saldo der neuen Reste	-2.385.409.044,65	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-85.515.056,45
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		-85.515.056,45

⁷ Nach Art. 86 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung, Drs. 18/7503.

Im Haushaltsplan 2022 veranschlagt waren Globale Mehreinnahmen⁸ von 830.595.700,00 € und Globale Minderausgaben⁹ von 1.746.691.100,00 €. Ausweislich der Haushaltsrechnung¹⁰ wurden die Globalen Mehreinnahmen und die Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet.

Bei seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 hat der LRH darüber hinaus folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

2.1 Haushaltsrechnung unvollständig

Der LRH hat die Haushaltsrechnung 2022 mit den Büchern abgeglichen und bei dieser Prüfung u. a. die Vollständigkeit der Haushaltsrechnung untersucht. Hierbei hat er festgestellt, dass die Daten in EPOS.NRW¹¹ von den Daten der Haushaltsrechnung um rd. 820.000 € abweichen. Ursache der Abweichungen ist, dass auszahlungsrelevante Positionen durch fehlende Umbuchungen innerhalb von EPOS.NRW nicht in die Haushaltsrechnung übertragen wurden:

Tabelle 3

Abweichungen der Haushaltsrechnung 2022 von den Büchern (Werte in €)

Ausgabeseitige Abweichungen	
Ausgaben zu niedrig ausgewiesen	193.942,85
Ausgaben zu hoch ausgewiesen	625.422,44
Gesamtbetrag der Abweichungen (unsaldiert)	819.365,29

Die Haushaltsrechnung 2022 ist demnach unvollständig.

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 2022 und die in den Büchern aufgeführten Beträge nicht übereinstimmen.

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.¹² Bei dieser Prüfung setzte der LRH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2022 hat der LRH dem FM mitgeteilt.

-
- 8 Globale Mehreinnahmen sind im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans zusätzlich zu erzielen sind.
 - 9 Globale Minderausgaben sind im Haushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans durch Einsparungen auszugleichen sind.
 - 10 Haushaltsrechnung 2022, Band I, S. 12 und S. 18.
 - 11 Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen.
 - 12 Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Akte ohne Zahlungsanordnung oder ohne zahlungsbegründende Unterlagen vorgelegt; fehlende Zeichnungen der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit oder des Anordnungsbefugten; Vier-Augen-Prinzip bei der Anordnung nicht beachtet oder dokumentiert.

3 Haushaltsslage im Überblick



Das Haushaltsvolumen lag 2023 mit rund 103,2 Milliarden € zum vierten Mal in Folge über 100 Milliarden €.

Der jeweilige Haushaltsausgleich 2020 bis 2023 wurde nur durch Netto-neuverschuldungen von insgesamt rund 20,8 Milliarden € erreicht. Die Haushalte waren daher strukturell nicht ausgeglichen.

Mit rund 164,6 Milliarden € erreichte der Schuldenstand des Landes 2023 einen neuen Rekordwert.

Der Ende 2023 beschlossene Haushaltsplan 2024 sah keine Netto-neuverschuldung vor.

Wegen der Erwartung, dass die Steuereinnahmen um rund 1,2 Milliarden € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben werden, hat die Landesregierung für Juli 2024 einen Nachtragshaushaltsentwurf 2024 angekündigt. Darin soll eine Kreditaufnahme unter erstmaliger Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein.

Der Überblick über die Haushaltsslage des Landes bezieht sich auf 2019 bis 2023 und berücksichtigt auch die Haushaltsplandaten für 2024¹³:

Tabelle 4

Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Soll 2024
im Haushaltsjahr						
Haushaltsvolumen (Einnahmen/Ausgaben)	78,4	105,3	101,3	108,3	103,2	102,1
Steuereinnahmen	62,0	61,0	68,2	74,1	74,0	77,6
Konsumtive Transferausgaben	35,5	60,8	55,8	58,9	51,4	46,7
Personalausgaben	27,2	28,3	29,0	30,4	31,5	34,5
Zinsausgaben	2,0	1,4	1,6	1,4	2,9	3,8
Nettoneuverschuldung	-0,1	11,2	4,6	4,1	0,8	-3,0
Ende Haushaltsjahr						
Schuldenstand (Kernhaushalt)	143,9	155,1	159,7	163,8	164,6	
Bestand der allgemeinen Rücklage	2,0	1,4	1,3	1,1	0,1	
Bestand des NRW-Rettungsschirms (Landesmittel)		3,0*	5,4*	7,3*	5,6	
Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“					0,2	

* Siehe zu diesen Beständen Jahresbericht 2023, S. 69 (für 2022), Jahresbericht 2022, S. 70 (für 2021, berechnet aus dem dort ausgewiesenen Endbestand von rd. 6,6 Mrd. € abzüglich durchlaufender Bundesmittel von rd. 1,3 Mrd. €) und Jahresbericht 2021, Teil A, S. 53 (für 2020).

13 Abrufbar unter <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2024.ges/daten/pdf/2024/HHP-2024-Gesamtdokument.pdf>.

2023 lag das Haushaltsvolumen, also die Einnahmen sowie die Ausgaben des Landes, bei rd. 103,2 Mrd. € und damit bereits das vierte Jahr in Folge über 100 Mrd. €.

Für 2023 hatte der Landtag, ebenfalls das vierte Jahr in Folge¹⁴, eine außergewöhnliche Notsituation für das Land festgestellt. Sie wurde mit den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und den damit verbundenen Herausforderungen u. a. aufgrund der gestiegenen Energiekosten und der Zunahme Geflüchteter begründet.¹⁵

Mit in der Höhe übereinstimmenden Einnahmen und Ausgaben waren die Haushalte 2020 bis 2023 rein formal ausgeglichen. Strukturell betrachtet waren sie es jedoch nicht:

Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben gelang in diesen Jahren nur durch die Aufnahme neuer (Notlagen-)Kredite. 2020 bis 2022 wurden rd. 20,0 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen, von denen 2023 rd. 1,6 Mrd. € wieder getilgt wurden. Für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ wurden 2023 Notlagenkredite von rd. 2,5 Mrd. € aufgenommen (nähere Ausführungen zu den Tilgungsausgaben für die Notlagenkredite unter 5.2.3).

Durch die Nettoneuverschuldung 2023 von rd. 832 Mio. €¹⁶ erreichte der Schuldenstand des Landes Ende 2023 einen neuen Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. €. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich rd. 5,6 Mrd. € im NRW-Rettungsschirm¹⁷ und rd. 177 Mio. € im Sondervermögen „Krisenbewältigung“¹⁸.

Die allgemeine Rücklage wurde 2023 fast vollständig aufgelöst. Ihr Bestand Ende 2023 beläuft sich auf rd. 94 Mio. €.¹⁹

Für das laufende Haushaltsjahr 2024 ist ein gegenüber 2023 geringfügig verringertes Haushaltsvolumen von rd. 102,1 Mrd. € geplant. Eine Nettoneuverschuldung – durch Notlagenkredite oder eine konjunkturelle Kreditaufnahme – war nach bisheriger Planung im Haushaltsplan 2024 nicht vorgesehen. Jedoch hat die Landesregierung für Juli einen Nachtragshaushaltsentwurf 2024 angekündigt: Wegen der Erwartung, dass die Steuereinnahmen um rd. 1,2 Mrd. € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben werden, soll darin eine Kreditaufnahme unter erstmaliger Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein (siehe hierzu Ausführungen unter 4.1).

14 Für 2020 bis einschließlich 2022 wurde in den Begründungen für die verabschiedeten Haushaltsgesetze wegen der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt. Vgl. Jahresbericht 2023, S. 32, Fußnote 8 m. w. N.

15 Drs. 18/2231 und Plenarbeschlussprotokoll 18/19 zu Tagesordnungspunkt 1, S. 10. Beitrag 8 befasst sich eingehend mit dem zur Finanzierung der Krisenbewältigungsausgaben eingerichteten Sondervermögen „Krisenbewältigung“ und den hierzu in einer gesondert angelegten Prüfung getroffenen Feststellungen des LRH.

16 Differenzen durch Rundungen.

17 Vorlage 18/2549, S. 15.

18 Vorlage 18/2549, S. 20.

19 Vorlage 18/2464, S. 1.

4 Einnahmen: Keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten



2023 sind die Steuereinnahmen erstmals seit 2020 leicht gesunken. Sie lagen bei rund 74,0 Milliarden €.

2024 sollten die Steuereinnahmen nach dem Haushaltsplan auf rund 77,6 Milliarden € steigen. Das Ministerium der Finanzen geht nach den Ergebnissen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024 jedoch davon aus, dass die Steuereinnahmen um rund 1,2 Milliarden € geringer ausfallen und nur bei rund 76,4 Milliarden € liegen werden. In einem von der Landesregierung für Juli 2024 angekündigten Nachtragshaushaltsentwurf für 2024 soll eine Kreditaufnahme unter Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein.

Für 2025 bis 2028 werden insgesamt rund 3,7 Milliarden € weniger Steuereinnahmen prognostiziert.

Auf der Einnahmenseite bestehen trotz der Steigerungen bei den Steuereinnahmen keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten. Das zeigte sich zuletzt daran, dass der Haushaltsausgleich 2024 nur durch Sondereffekte und den Ansatz von Globalpositionen von insgesamt fast 4 Milliarden € erreicht wurde. Auch die für 2024 angekündigte konjunkturelle Kreditaufnahme schafft nur zeitlich begrenzte Ausgleichsmöglichkeiten. Sie leistet damit keinen Beitrag zu einem langfristig strukturell ausgeglichenen Haushalt.

Die Einnahmen des Landes setzen sich zusammen aus:

- Steuereinnahmen²⁰,
- Transfereinnahmen²¹,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen²² und
- sonstigen Einnahmen²³.

20 Diese umfassen die Einnahmen aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (z. B. Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer und veranlagte Einkommensteuer) sowie aus Landessteuern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer).

21 Diese umfassen insbesondere Einnahmen aus Zuweisungen vom Bund (z. B. für Beteiligungen an Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und für Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 5 Regionalisierungsgesetz) und aus Zuweisungen von Sondervermögen (z. B. vom Sondervermögen „Krisenbewältigung“ oder NRW-Rettungsschirm).

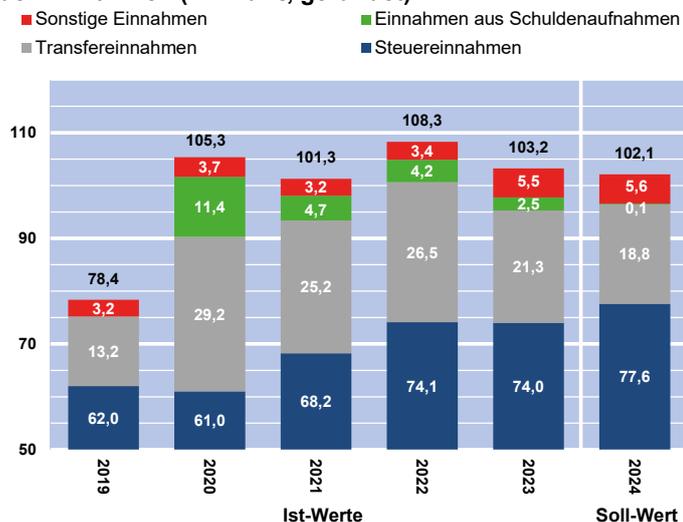
22 Diese umfassen zum einen die in den Jahren 2020 bis 2023 angefallenen Einnahmen aus Notlagenkreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm und das Sondervermögen „Krisenbewältigung“. Zum anderen enthalten sie in einem geringen Umfang auch Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, die für die Tilgung von Schulden im öffentlichen Bereich aufgenommen wurden bzw. 2024 i. H. v. rd. 0,1 Mrd. € aufgenommen werden sollen. Im Ergebnis ersetzt das Land dadurch Schulden im öffentlichen Bereich durch Schulden am Kreditmarkt. Zum Verfahren dieser „Umschuldung“ siehe auch Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzesentwurf 2020, Stellungnahme 17/1940, S. 2-4.

23 Diese umfassen insbesondere Verwaltungseinnahmen (z. B. Gebühren) und Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage.

Sie haben sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)

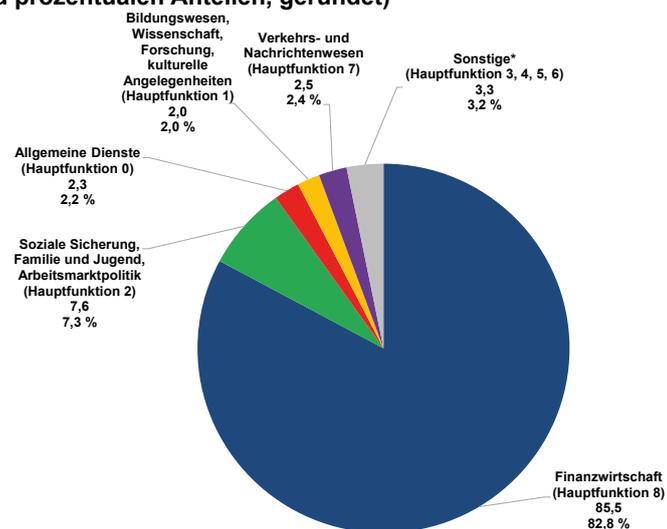


Nach dem 2022 erreichten Höchststand von rd. 108,3 Mrd. € liegen die Einnahmen 2023 (rd. 103,2 Mrd. €) und die für 2024 geplanten Einnahmen (rd. 102,1 Mrd. €) wieder deutlich unter diesem Wert.

Die Steuereinnahmen 2023 stellten mit rd. 71,7 % der gesamten Einnahmen die wichtigste Einnahmequelle des Landes dar. Dies wird auch anhand der Einnahmenverteilung auf die haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebiete²⁴ deutlich:

Abbildung 2

Einnahmen 2023 (rd. 103,2 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.

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

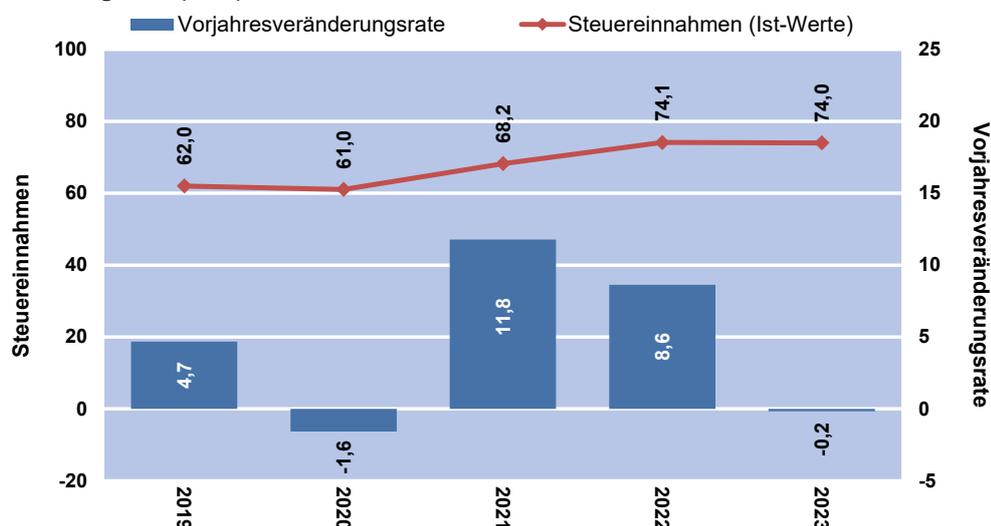
Über 80 % der Einnahmen des Landes (rd. 85,5 Mrd. €) entfielen auf das Aufgabengebiet „**Finanzwirtschaft**“. Hier sind insbesondere die Einnahmen aus „Steuern und Finanzaufweisungen“ (rd. 76,6 Mrd. €), Zuweisungen an den Landeshaushalt aus Sondervermögen (rd. 4,5 Mrd. €), Schuldenaufnahmen (rd. 2,5 Mrd. €) sowie die Entnahme aus der allgemeinen Rücklage (rd. 1,0 Mrd. €) erfasst. Weitere rd. 7,3 % der Einnahmen des Landes (rd. 7,6 Mrd. €) entfielen auf das Aufgabengebiet „**Soziale Sicherung, Familie und Jugend sowie Arbeitsmarktpolitik**“. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um Zuweisungen des Bundes.²⁵

4.1 Steuereinnahmen: Nach Stagnation 2023 ab 2024 nur geringere Steigerungen als erwartet

2019 bis 2023 haben sich die Steuereinnahmen wie folgt entwickelt:

Abbildung 3

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



2023 sind die Steuereinnahmen erstmals seit 2020 nicht mehr angestiegen. Mit rd. 74,0 Mrd. € liegen sie sogar etwas unter dem Wert von 2022.

Dennoch liegen sie noch rd. 12 Mrd. € über den Steuereinnahmen aus dem letzten Vor-Corona-Jahr 2019 und verursachen damit kein Einnahmenproblem. Andererseits ließ der leichte Rückgang der Steuereinnahmen 2023 aber auch keine neuen finanziellen Handlungsspielräume entstehen.

Für 2024 wurde nach dem Haushaltsplan 2024 wieder eine Steigerung der Steuereinnahmen auf rd. 77,6 Mrd. € erwartet. Diese Annahme basierte auf den regionalisierten Ergebnissen der Oktober-Steuerschätzung 2023²⁶ und war Grundlage der Ausgabenplanung für 2024.

²⁵ Die finanziell bedeutsamsten Zuweisungen des Bundes erfolgten für 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.

²⁶ Vorlage 18/1908, S. 1.

Nach den Ergebnissen der für das Land regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024²⁷ sollen die Steuereinnahmen 2024 jedoch bei „nur noch“ rd. 76,4 Mrd. € liegen. Obwohl jetzt für 2024 mit Steuermindereinnahmen von rd. 1,2 Mrd. € gerechnet wird, liegen die prognostizierten Steuereinnahmen so hoch wie nie zuvor. Dennoch erhöht sich der Druck auf den Haushalt 2024. Es zeigt sich immer deutlicher, dass das scheinbare Einnahmenproblem des Haushalts tatsächlich ein Ausgabenproblem ist.

Auch nach den Ausführungen des Finanzministers im Landtag ist Sparsamkeit die Voraussetzung dafür, dass das Land 2024 mit dem Geld auskommt, das der Steuerzahler ihm zur Verfügung stellt. Eine Haushaltssperre werde nicht das Mittel der Wahl sein.²⁸ Ende Mai 2024 kündigte das FM einen Nachtragshaushaltsentwurf für 2024 an, der auch die erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente enthalten werde.²⁹ Durch die Konjunkturkomponente³⁰ werde die Möglichkeit eröffnet, in konjunkturell schlechten Zeiten Kredite aufzunehmen. Diese Kredite würden künftige Generationen nicht belasten, da sie sofort getilgt werden müssten, sobald die Konjunkturentwicklung dies ermöge.³¹

Insgesamt ergibt sich für die für 2024 geplanten und für 2025 bis 2028 erwarteten Steuereinnahmen folgendes Bild:

Abbildung 4

Gegenüberstellung erwarteter Steuereinnahmen (in Mio. €, gerundet) 32



Insgesamt sollen die Steuereinnahmen 2025 bis 2028 zwar kontinuierlich steigen. Die Steigerungen sollen jedoch erheblich geringer ausfallen als bisher erwartet. Für 2025 bis 2028 werden Steuereinnahmen erwartet, die die bisherigen Planungen um insgesamt rd. 3,7 Mrd. € unterschreiten.

Dass trotz Steigerungen bei der wichtigsten Einnahmequelle des Landes keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten entstehen, zeigt eine durch das hohe Ausgaben-niveau verursachte strukturelle Unterfinanzierung des Haushalts.

27 Vorlage 18/2562, S. 2.

28 Plenarprotokoll 18/65, S. 13.

29 Vorlage 18/2580, S. 1.

30 Geregelt in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. §§ 18a Abs. 3, 18c bis 18h LHO.

31 Plenarprotokoll 18/66, S. 7.

32 Werte nach Vorlage 18/2562, S. 2.

4.2 Erhebliche Sondereffekte und Globalpositionen im Haushaltsausgleich

Finanzielle Handlungsspielräume im Haushalt können sich perspektivisch überhaupt nur dann ergeben, wenn im Haushaltsausgleich die laufenden Einnahmen des Landes seine gesamten Ausgaben decken.

Ein geplanter Haushalt wie derjenige für 2024 zeigt einmalige und damit keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten. Denn der Haushaltsausgleich gelang maßgeblich über Sondereffekte³³ wie

- die Abführung an den Landeshaushalt aus dem Gewinnvortrag des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) (150 Mio. €),³⁴
- Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (250 Mio. €)³⁵ sowie
- die Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln³⁶ (rd. 860 Mio. €)³⁷,

und die Planung von Globalpositionen³⁸ von insgesamt rd. 2,6 Mrd. €. Insgesamt beliefen sich die eingeplanten Sondereffekte auf rd. 3,9 Mrd. €.

Die absolute Höhe und der Anteil der Sondereffekte und Globalpositionen am Haushaltsvolumen haben in den letzten Jahren merklich zugenommen:

Tabelle 5

Entwicklung von Sondereffekten und Globalpositionen (in Mio. €, gerundet)

Bezeichnung	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel		20,0			127,3	860,0
Ablieferungen des BLB NRW						150,0
Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft						250,0
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	150,0	611,9	526,5		1.257,0	
Globale Mehreinnahmen	300,6	175,8	320,1	830,6	620,6	610,6
Globale Minderausgaben	1.154,1	1.369,9	1.407,6	1.746,7	1.835,4	2.033,9
Summe:	1.604,7	2.177,6	2.254,2	2.577,3	3.840,3	3.904,5
Anteil am Haushaltsvolumen	2,1 %	2,7 %	2,7 %	2,9 %	4,1 %	3,8 %

33 Siehe hierzu schon die Stellungnahme 18/909 des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2024, S. 5 f.

34 Haushaltsplan 2024, Kapitel 12 700 Titel 121 10.

35 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 610 Titel 134 00.

36 Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen nach § 15 Abs. 2 Satz 2 LHO überjährig zur Verfügung und gelten mit der Zuweisung an die beteiligten Stellen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 LHO im Landeshaushalt als verausgabt – unabhängig davon, ob tatsächlich eine Zahlung erfolgt ist. Die Rückübertragung wird in Kapitel 20 020 Titel 119 20 vorgenommen.

37 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 020 Titel 119 20.

38 Unter Globalpositionen versteht man Haushaltsposten, die im Haushaltsvollzug erwirtschaftet werden müssen, ohne dass das Parlament einen Einfluss darauf hat, wo genau sie erwirtschaftet werden. Im Haushaltsplan 2024 sind Globale Mehreinnahmen von rd. 611 Mio. € und Globale Minderausgaben von rd. 2 Mrd. € geplant.

Die dargestellte Entwicklung zeigt Folgendes:

- Die Summe der Sondereffekte und Globalpositionen hat sich in absoluten Zahlen zwischen 2019 und 2023 um mehr als 140 % erhöht und
- der Anteil der Effekte am Haushaltsvolumen hat sich zwischen 2019 und 2023 nahezu verdoppelt.

Die Möglichkeit, Sondereffekte und Globalpositionen zu generieren, sind endlich:

- Die Selbstbewirtschaftungsmittel betragen zu Anfang 2024 noch rd. 7,9 Mrd. €³⁹, unter Berücksichtigung der Einnahmen in 2024⁴⁰ stehen damit insgesamt noch rd. 7,0 Mrd. € an Selbstbewirtschaftungsmitteln zur Verfügung, wovon aber auch nur die von den Ressorts nicht mehr benötigten Mittel in den Landeshaushalt zurückgeführt werden können.
- Der Gewinnvortrag des BLB NRW belief sich zum 31.12.2022 auf rd. 312 Mio. €.⁴¹ Mit der für 2024 eingeplanten Ablieferung von 150 Mio. € sind damit nahezu 50 % dieses Gewinnvortrags verbraucht. Für künftige Jahre bleibt nicht viel Spielraum.
- Die allgemeine Rücklage ist bis auf einen Restbetrag von rd. 94 Mio. € aufgebraucht.
- Die Veranschlagung globaler Minderausgaben verletzt nach herrschender Auffassung in der haushaltsrechtlichen Literatur nur dann nicht den Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn 2 % des Haushaltsvolumens nicht überschritten werden.⁴² Dieser Wert ist 2024 fast punktgenau erreicht.

Der LRH betrachtet die Entwicklung mit Sorge. Aus seiner Sicht wäre es – insbesondere wegen der genannten Endlichkeit der Effekte – mit erheblichen Risiken verbunden, im Haushaltsausgleich auch zukünftig auf Sondereffekte und Globalpositionen in maßgeblicher Größenordnung zu setzen.

Die unter 4.1 dargestellten geringeren Steigerungen bei den Steuereinnahmen und die insoweit angekündigte Nutzung der Konjunkturkomponente zeigen das Problem der strukturellen Unterfinanzierung des Haushalts. Auch ein Haushaltsausgleich unter Nutzung der nun für 2024 angekündigten Kreditaufnahme im Rahmen der Konjunkturkomponente würde nur zeitlich begrenzte Ausgleichsmöglichkeiten schaffen. Denn die unter Nutzung der Konjunkturkomponente aufgenommenen Kredite müssen unmittelbar getilgt werden, sobald dies durch eine verbesserte Konjunkturentwicklung angezeigt ist. Die Kredite schaffen damit keinen Raum für zusätzliche dauerhafte Aufgaben und Ausgaben. Sie leisten damit keinen Beitrag zu einem langfristig strukturell ausgeglichenen Haushalt. Dieser Beitrag muss über eine substanzielle Absenkung des Ausgabenniveaus erbracht werden. Hierfür ist die vom LRH schon seit Langem geforderte konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik erforderlich (siehe Beitrag 5).

39 Vorlage 18/2265, Übersicht der Selbstbewirtschaftungsmittel zum 01.01.2024, Stand: Februar 2024, Gesamtsumme.

40 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 020 Titel 119 20.

41 Haushaltsrechnung 2022 (Drs. 18/7503), Anlage III, S. 180.

42 Information 17/196, Rechtsgutachten zur Bildung von Rücklagen im Haushalt, S. 44 m. w. N.

5 Ausgaben: Auch nach den Notlagen hohes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar



Die gesamten Ausgaben 2023 liegen mit rund 103,2 Milliarden € auf dem sehr hohen Niveau der Vorjahre.

Bereinigt um Notlagen-Effekte liegen die Ausgaben 2023 bei rund 95,8 Milliarden € und sind damit seit 2019 (rund 78,4 Milliarden €) um insgesamt rund 22,3 % gestiegen.

Die schon in der Vergangenheit gestiegenen Ausgaben für Personal und Zinsen werden absehbar auch künftig weiter steigen. Zusätzlich werden die Tilgungsausgaben für Notlagenkredite erhebliche Haushaltsmittel in künftigen Haushalten binden.

Der Landesrechnungshof erwartet angesichts dieser Rahmenbedingungen und fehlender gesicherter Steigerungen auf der Einnahmenseite eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik. Hierzu sollten ein flächendeckendes Aufgabenscreening durchgeführt und daraus Prioritäten und Nachrangigkeiten abgeleitet werden. Die für Mitte 2024 angekündigten Ergebnisse der eingerichteten Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ sollten sich erkennbar im Haushalt 2025 niederschlagen.

Die Aufgaben- und Ausgabenkritik sollte zudem so institutionalisiert werden, dass ihre Ergebnisse in jeden Haushaltsaufstellungsprozess einfließen können. Hierfür bedarf es der Festlegung eines Prozesses sowie geeigneter Instrumente. Kennziffern zur automationsgestützten Strukturanalyse könnten eine geeignete Ausgangsbasis sein.

Die Ausgaben des Landes setzen sich zusammen aus:

- konsumtiven Transferausgaben⁴³,
- Personalausgaben,
- Zinsausgaben,
- Investitionsausgaben und
- sonstigen Ausgaben⁴⁴.

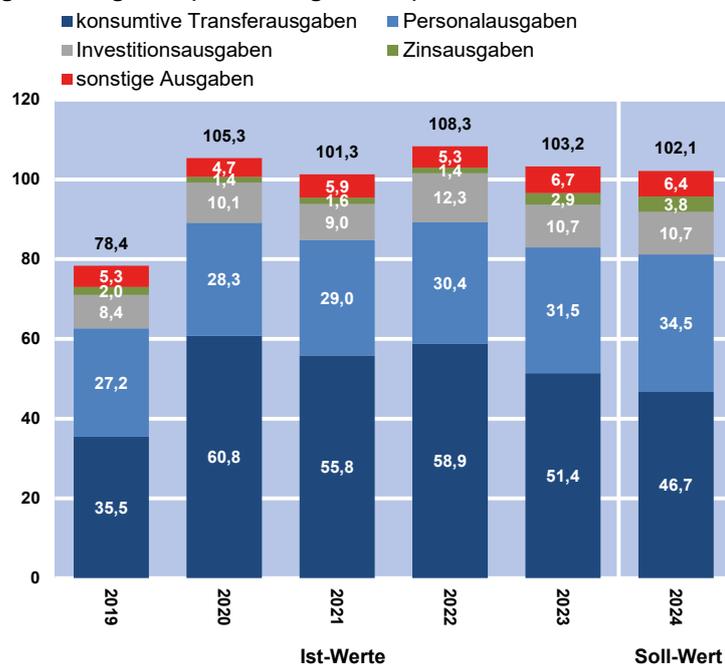
43 Dies ist der größte Ausgabenblock. Die konsumtiven Transferausgaben umfassen gemäß Gruppierungsplan NRW bzw. Zweckbestimmung der Titel 2023 insbesondere allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände), sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II an die Kreise und kreisfreien Städte, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern sowie Zuweisungen an das Sondervermögen „Krisenbewältigung“) und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (z. B. Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz, Zuschüsse an Hochschulen, private Schulen und Landesbetriebe).

44 Diese umfassen gemäß Gruppierungsplan NRW bzw. Zweckbestimmung der Titel 2023 insbesondere sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. Mieten und Pachten sowie Ausgaben für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume, Verbrauchsmittel, Auslagen in Rechtssachen, Ausgaben für die Haltung von Fahrzeugen, Ausgaben für die Betreuung von Bewohnern von Aufnahmeeinrichtungen des Landes oder die Vergütung an Berufsbetreuer) sowie Tilgungsausgaben für NRW-Rettungsschirm-Kredite.

Sie haben sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

Abbildung 5

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Die Ausgaben liegen seit 2020 über 100 Mrd. €. Ebenso wie bei den Einnahmen (siehe hierzu Ausführungen in Beitrag 4) waren auch in den Ausgaben 2020 bis 2023 insgesamt erhebliche Notlagen-Effekte⁴⁵ enthalten.

Die 2023 gegenüber 2022 um rd. 5,0 Mrd. € geringeren gesamten Ausgaben erklären sich vor allem mit dem Rückgang von Notlagen-Effekten: Lagen diese 2022 noch bei rd. 17,8 Mrd. €⁴⁶, beliefen sie sich 2023 auf rd. 7,4 Mrd. €.⁴⁷

45 Unter Notlagen-Effekten versteht der LRH Einnahmen und Ausgaben, die in einem Zusammenhang mit den in der Folge der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine eingerichteten Sondervermögen NRW-Rettungsschirm und „Krisenbewältigung“ stehen.

Dabei folgt der LRH bei der Einordnung als Notlagen-Effekt nicht vollumfänglich der vom FM vorgenommenen Abgrenzung der Bereiche „Corona“ (abweichend vom Bericht über den Kassenabschluss 2023, Vorlage 18/2549: Zuweisung von rd. 185 Mio. € an den NRW-Rettungsschirm berücksichtigt, rd. 21 Mio. € Rückflüsse des Programms „Aufholen nach Corona“ nicht berücksichtigt; für Vorjahre siehe Ausführungen im Jahresbericht 2023, S. 42, Fußnote 27 sowie Jahresbericht 2022, S. 33) und „Krisenbewältigung“ (für 2023 abweichend vom Bericht über den Kassenabschluss 2023, Vorlage 18/2549: rd. 1 Mio. € Einnahmen und Ausgaben von Bundesmitteln nicht berücksichtigt).

46 Jahresbericht 2023, S. 32, Fußnote 10: Insbesondere Zuweisungen der Kredite an den NRW-Rettungsschirm (rd. 4,1 Mrd. €) sowie Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes (rd. 4,4 Mrd. €) und des Bundes (rd. 7,0 Mrd. €).

47 Zuweisungen an das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (rd. 2,5 Mrd. €), Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen (rd. 2,3 Mrd. €), Ausgaben für den Schuldendienst (rd. 1,9 Mrd. €), Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm (rd. 0,5 Mrd. €) sowie Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes (rd. 0,3 Mrd. €).

5.1 Hohes Ausgabenniveau auch ohne Notlagen-Effekte

Das Ausgabenniveau hat sich in den zurückliegenden Jahren jedoch nicht nur wegen der Notlagen-Effekte stetig erhöht. Werden die gesamten Ausgaben um Notlagen-Effekte bereinigt, zeigt sich folgendes Bild:

Abbildung 6

Entwicklung der um Notlagen-Effekte bereinigten gesamten Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben sind konstant von 2019 rd. 78,4 Mrd. € auf 2023 rd. 95,8 Mrd. € angestiegen. Das ist eine Steigerung um rd. 17,5 Mrd. € und mithin rd. 22,3 %.

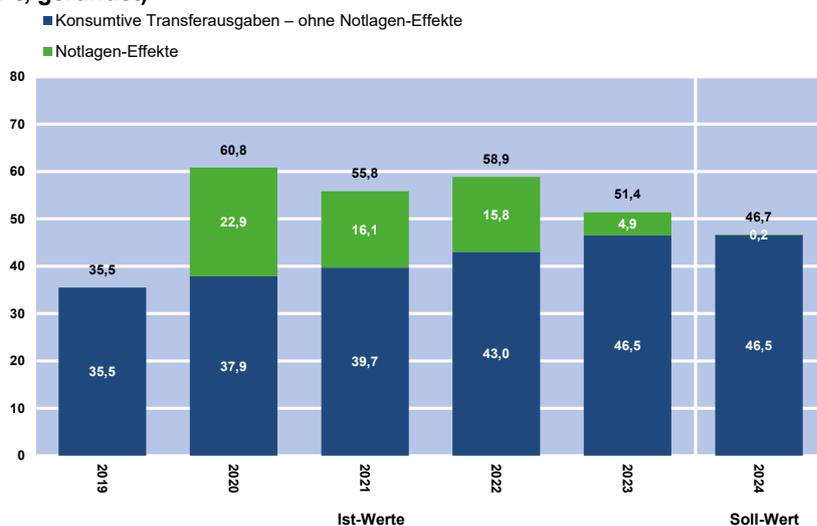
Die für 2024 geplanten, um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben von rd. 98,4 Mrd. € bedeuten im Vergleich zum letzten Vor-Corona-Jahr 2019 sogar einen Anstieg von rd. 25,5 %.

Der kontinuierliche Anstieg der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben zwischen 2020 und 2023 ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Notlagenjahren Einsparungen als nicht zweckmäßig oder nicht erforderlich angesehen wurden.⁴⁸

Die Hauptursache des genannten Anstiegs liegt im Bereich der konsumtiven Transferausgaben. Um Notlagen-Effekte bereinigt, haben sich diese wie folgt entwickelt:

48 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.

Abbildung 7

Entwicklung der um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben (in Mrd. €, gerundet)

Die Abbildung zeigt: Die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben sind zwischen 2019 und 2023 um rd. 11,0 Mrd. € gestiegen.

Damit wird deutlich, dass rd. 63 % des Anstiegs der um Notlagen-Effekte bereinigten gesamten Ausgaben (rd. 17,5 Mrd. €) auf die konsumtiven Transferausgaben zurückgeht.

Die bereinigten konsumtiven Transferausgaben 2023 haben sich gegenüber 2022 um rd. 3,5 Mrd. € erhöht: Dies betrifft u. a. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden und Kreise (rd. 881 Mio. €), Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (rd. 650 Mio. €), die Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II an die Kreise und kreisfreien Städte (rd. 433 Mio. €) sowie der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII an Gemeinden und Gemeindeverbände (rd. 243 Mio. €).

5.2 Weitere Ausgabensteigerungen absehbar

Zu dem ohnehin schon hohen Ausgabenniveau tritt erschwerend hinzu, dass absehbar mindestens folgende drei Bereiche zukünftig zur weiteren, vom Land nur eingeschränkt beeinflussbaren, Ausgabensteigerung beitragen werden:

- Personal (siehe unter 5.2.1),
- Zinsen (siehe unter 5.2.2) und
- Tilgungsausgaben für Notlagenkredite (siehe unter 5.2.3).

5.2.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind nach den konsumtiven Transferausgaben der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt.⁴⁹ Unter Personalausgaben sind insbesondere die Zahlungen für aktive Bedienstete und die Erbringung von Versorgungsleistungen zu verstehen:

Tabelle 6

Entwicklung der Personalausgaben (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Soll 2023	Ist 2023	Ist - Soll 2023	Soll 2024
Personalausgaben	27,2	28,3	29,0	30,4	32,1	31,5	-0,5	34,5
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,7	4,3	2,4	4,8	5,5	3,8		9,3
Personalsteuerquote (in %)	43,8	46,4	42,5	41,0	43,1	42,6		45,1*
Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	17,2	17,9	18,4	19,5	19,4	20,1	0,7	19,9
Bezüge und Nebenleistungen	16,6	17,2	17,7	18,8	18,7	19,3	0,6	19,0
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfänger/innen und dgl.	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,1	0,9
Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)	9,7	10,1	10,3	10,6	11,1	11,1	0,1	11,3
Versorgungsbezüge und dgl.	8,1	8,4	8,6	8,8	9,1	9,0	-0,1	9,1
Beihilfen für Versorgungsempfänger/innen und dgl.	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,1	0,2	2,1
Weitere Personalausgaben	0,3	0,3	0,3	0,3	1,6	0,3	-1,3	3,3
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	-1,5	3,2
Globale Minderausgaben für Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,2	-0,2
Sonstige	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,3

* Dieser Wert berücksichtigt die Ergebnisse der Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2024.

Die Personalausgaben haben sich von 2019 bis 2023 mit jährlichen Steigerungsraten zwischen rd. 2,4 % und rd. 4,8 % stetig erhöht. Die Steigerung beläuft sich in dem genannten Zeitraum auf insgesamt rd. 4,4 Mrd. €.

2023 ist die Personalsteuerquote, also der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen, um rd. 1,6 Prozentpunkte auf rd. 42,6 % gestiegen. Gemäß den Haushaltsplandaten und unter Berücksichtigung der Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2024 ist für 2024 mit einer weiteren Steigerung auf rd. 45,1 % zu rechnen. Fast die Hälfte der erwarteten Steuereinnahmen wird also für Personalausgaben eingesetzt werden müssen.

Allein aus den folgenden Gründen sind auch in den kommenden Jahren Steigerungen im Bereich der Personalausgaben absehbar:

- Personal(nach)besetzungen aufgrund einer hohen Anzahl unbesetzter Personalstellen und
- steigende Versorgungsausgaben.

49 Vgl. Abbildung 5.

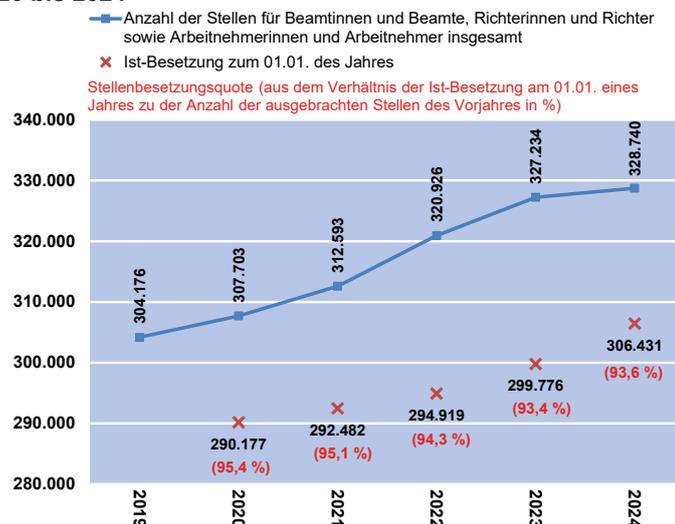
Hierzu im Einzelnen Folgendes:

Personal(nach)besetzungen

Die Anzahl der unbesetzten Personalstellen ist nach wie vor hoch:

Abbildung 8

Entwicklung des Stellensolls von 2019 bis 2024 sowie Ist-Besetzung zum 01.01. der Jahre von 2020 bis 2024⁵⁰



Von den im Haushalt 2023 ausgebrachten 327.234 Personalstellen waren zum 01.01.2024 insgesamt 20.803 unbesetzt. Die Stellenbesetzungsquote ist mit 93,6 % im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert geblieben.⁵¹ Hinzu kommt, dass der Haushaltsplan 2024 eine weitere Steigerung des Stellensolls um insgesamt 1.506 Stellen vorsieht.

Schon die Besetzung dieser zusätzlichen Stellen und erst recht eine Verbesserung der Stellenbesetzungsquote werden weitere Steigerungen bei den Personalausgaben für aktive Bedienstete hervorrufen.

Unabhängig davon bleibt der LRH bei seiner Forderung, bei der Etatisierung von Personalausgaben die Minderausgaben der letzten Jahre zu berücksichtigen.⁵² Die Höhe der tatsächlich geleisteten Personalausgaben lag nämlich durchgängig unter den Ansätzen in den Haushaltsplanungen⁵³ – so auch 2023: Die tatsächlichen Personalausgaben (rd. 31,5 Mrd. €) lagen erneut deutlich unter dem eingeplanten Betrag (rd. 32,1 Mrd. €).

Steigende Versorgungsausgaben

Auch im Bereich der Versorgungsausgaben ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen: Während die Versorgungsausgaben sich 2023 auf rd. 9 Mrd. € beliefen (siehe vorstehende Tabelle 6), sollen sie bis 2040 unter Annahme jährlicher Bezüge-Erhöhungen von 2,1 % ab 2022 auf rd. 12,5 Mrd. € steigen⁵⁴. Das wäre ein Anstieg um insgesamt rd. 39 %.

50 Ist-Besetzung nach Vorlagen 17/3030, 17/4678 und 17/6405, 18/798 sowie 18/2244.

51 2024: Ist-Besetzung 2024 von 306.431 / Stellensoll 2023 von 327.234 = rd. 93,6 %.

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

52 Jahresbericht 2020, S. 33; Stellungnahme 18/13, S. 5; Jahresbericht 2022, S. 59 f.; Jahresbericht 2023, S. 46.

53 Jahresbericht 2020, S. 33; Stellungnahme 18/13, S. 4 ff.; Jahresbericht 2022, S. 58 f.; Jahresbericht 2023, S. 46.

54 Gesetzentwurf zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes, Drs. 18/5467, S. 1.

Zur Vorsorge für die Versorgungsausgaben wurde das Sondervermögen „Pensionsfonds“⁵⁵ errichtet. Sein Bestand ist durch Zuführungen aus dem Landeshaushalt bis Ende 2022 auf rd. 13,1 Mrd. € angewachsen.⁵⁶

Mit der 2023 beschlossenen Änderung des Pensionsfondsgesetzes⁵⁷ wurde dieser Ende 2022 erreichte Bestand des Pensionsfonds faktisch eingefroren. Denn ab 2024 wird auf die Zuführungen an den Pensionsfonds verzichtet und gleichzeitig werden jährlich die durchschnittlich erwirtschafteten Erträge entnommen. Dadurch soll der Pensionsfonds „Teile der zukünftigen Pensionslasten abfedern“⁵⁸. Für 2024 sind Entnahmen von 343 Mio. €⁵⁹, für 2025 rd. 386 Mio. € und für 2026 rd. 426 Mio. € geplant.⁶⁰

Nach den Angaben im Gesetzentwurf zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes⁶¹ aus August 2023 waren am 31.12.2022 insgesamt 223.200 Personen versorgungsberechtigt.⁶² Ausweislich des aktuellsten Versorgungsberichts des Landes (Fünfter Versorgungsbericht 2020⁶³) soll sich die Anzahl der Versorgungsberechtigten bis 2028 auf 234.500 Personen erhöhen und bis 2040 auf einem entsprechend hohen Niveau bleiben.⁶⁴

Der Fünfte Versorgungsbericht 2020 basiert auf der „Modellrechnung Alterslastprognose 2020“.⁶⁵ Dort ist ausgeführt, dass die Prognose der Modellrechnung im Wesentlichen auf Daten aus den Basisjahren 2014 bis 2018 beruht.⁶⁶

Auf dieser Grundlage ist für den LRH nicht erkennbar, zu welchen Zeitpunkten und in welcher konkreten Höhe mit abzufedernden Belastungsspitzen bei den Versorgungsausgaben zu rechnen ist. Dadurch ist auch nicht nachvollziehbar, zu welchem Anteil künftige Belastungsspitzen durch die geplanten Ertragsentnahmen aus dem Pensionsfonds abgedeckt werden können.

Diesbezügliche Klarheit könnte durch einen Sechsten Versorgungsbericht geschaffen werden: Der LRH empfiehlt, dafür die dem Fünften Versorgungsbericht zugrunde liegende „Modellrechnung Alterslastprognose“ zu aktualisieren und darauf bezogene aktuelle Berechnungen der zu erwartenden Belastungsspitzen bei den Versorgungsausgaben anzustellen. Zudem sollte der Sechste Versorgungsbericht diese Belastungsspitzen in einen Zusammenhang mit ihrer geplanten Gegenfinanzierung aus dem Pensionsfonds setzen.

55 §§ 2, 3 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung des Pensionsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen (Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen – PFoG), SGV. NRW. 20323.

56 Drs. 18/5467, Begründung, S. 25.

57 Siehe Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Pensionsfondsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 05.12.2023, GV. NRW. 2023 S. 1276.

58 Drs. 18/5467, S. 1 f.

59 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 900 Titel 359 00.

60 Vorlage 18/1640, S. 10.

61 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen, SGV. NRW. 20323.

62 Drs. 18/5467, S. 1.

63 Vorlage 17/4448.

64 Vorlage 17/4448, S. 49.

65 Vorlage 17/4448, S. 49, Quelle der Abbildung.

66 Vorlage 17/4448, S. 47.

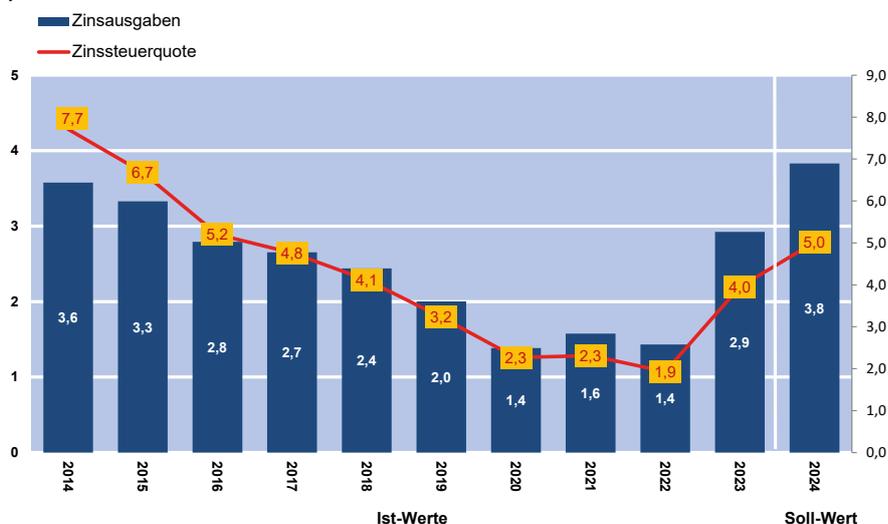
5.2.2 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben sind von 2014 (rd. 3,6 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.

2023 sind die Zinsausgaben dann deutlich auf rd. 2,9 Mrd. € gestiegen und haben sich damit gegenüber 2022 mehr als verdoppelt:

Abbildung 9

Entwicklung der Zinsausgaben⁶⁷ (in Mrd. €, gerundet) sowie der Zinssteuerquote⁶⁸ (in %)



Ein Grund für die auch ausweislich der Planungen des FM⁶⁹ weiter steigenden Zinsausgaben ist nicht nur das erhöhte allgemeine Zinsniveau, sondern sind auch die Zinsausgaben für die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite:

Während 2023 noch rd. 244 Mio. € Zinsausgaben geleistet wurden, sieht der Haushaltsplan 2024 bereits 550 Mio. € hierfür vor. Dies bedeutet gegenüber 2023 eine Steigerung um mehr als 300 Mio. € bzw. rd. 125,2 %.⁷⁰ Dem stehen laut FM zwar Einnahmen aus der Liquidität des Bestands des NRW-Rettungsschirms gegenüber.⁷¹ Diese Zinseinnahmen werden allerdings nicht gesondert ausgewiesen, sodass der LRH zu der entlastenden Wirkung keine Aussage treffen kann.

Nach den Ansätzen des Haushaltsplans 2024 wird das Zinsniveau von 2014 überschritten (siehe vorstehende Abbildung 9).

Eine Betrachtung des Verhältnisses von Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) zeichnet folgendes Bild:

67 Obergruppen 56 und 57.

68 Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen. Für 2024 wurde die Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2024 berücksichtigt.

69 Gemäß der Finanzplanung 2023 bis 2027 ist mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen: Zinsausgaben 2025 3.910 Mio. €, 2026 4.190 Mio. €, 2027 4.390 Mio. €; Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 1.

70 Kapitel 20 650 Titel 575 30, 575 35, 575 40 und 575 45.

71 Plenarprotokoll 18/17, S. 94.

Die Zinssteuerquote hat sich von 2022 rd. 1,9 % auf 2023 rd. 4,0 % erhöht und damit mehr als verdoppelt. Nach den Ansätzen des Haushaltsplans 2024 und unter Berücksichtigung der Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2024 wird sie weiter auf rd. 5,0 %⁷² steigen. In diesem Umfang binden also (auch) die steigenden Zinsausgaben die erwarteten Steuereinnahmen. Diese stehen damit nur in geringerem Umfang zur Finanzierung anderer Aufgabenbereiche zur Verfügung.

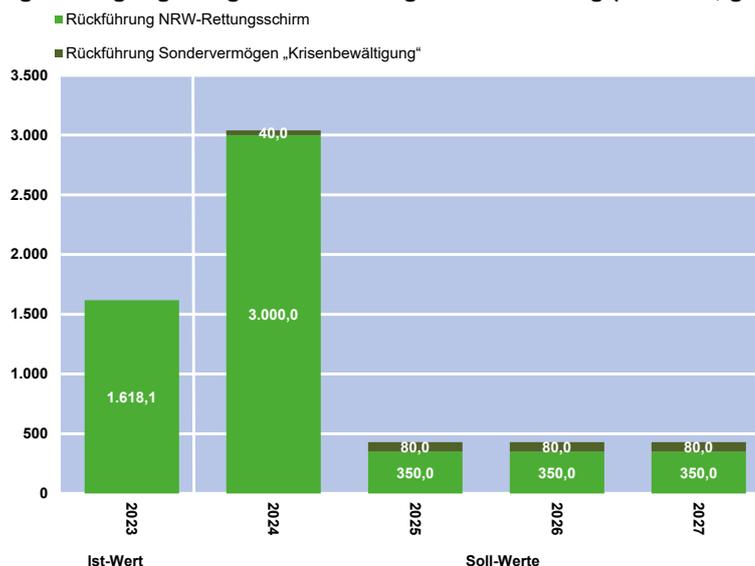
5.2.3 Tilgungsausgaben

Neben absehbar steigenden Personal- und Zinsausgaben werden die Tilgungsausgaben für die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite den Haushalt belasten.⁷³ Die Notlagenkredite beliefen sich Ende 2023 auf rd. 20,8 Mrd. €.⁷⁴

Zu den Tilgungsausgaben für 2023 und ihrer Entwicklung im Planungszeitraum bis 2027 ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung 10

Entwicklung der Tilgungsausgaben für Notlagenverschuldung (in Mio. €, gerundet)



2023 wurden rd. 1,6 Mrd. € der für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite von rd. 20,0 Mrd. € zurückgeführt.⁷⁵ Diese und weitere für 2024 geplante Rückführungen von 3,0 Mrd. €⁷⁶ wurden und werden aus dem Restbestand des NRW-Rettungsschirms finanziert. Ab 2025 sind jährliche Tilgungsausgaben von 350 Mio. €⁷⁷ geplant.

72 $3.830 \text{ Mio. € Zinsausgaben} / 76.387 \text{ Mio. € Steuereinnahmen} = \text{rd. } 5,0 \%$.

73 Ende Mai 2024 kündigte das FM an, einen Nachtragshaushalt für 2024 vorzulegen, der eine Kreditaufnahme unter Inanspruchnahme der Konjunkturkomponente vorsieht (siehe hierzu Ausführungen unter 4.1). Diese Verschuldung ist in der Zukunft zurückzuführen und wird somit weitere Tilgungsausgaben verursachen.

74 Rund 18,3 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm und rd. 2,5 Mrd. € für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“.

75 Vorlage 18/2187, S. 2.

76 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 650 Titel 595 00.

77 Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 41.

Ausweislich der Aussagen des FM ist vorgesehen, den Restbestand des NRW-Rettungsschirms ausschließlich für den Schuldendienst zu verwenden.⁷⁸ Der Restbestand wird sich Ende 2024 noch auf rd. 2,2 Mrd. € belaufen.⁷⁹ Unter Abzug der für 2025 bis 2027 geplanten jährlichen Tilgungsausgaben von 350 Mio. €⁸⁰ würde der Bestand des NRW-Rettungsschirms zum Ende 2027 noch rd. 1,2 Mrd. € betragen. Damit könnten im Sinne der Ausführungen des FM weitere Rückführungen von 350 Mio. € drei weitere Jahre finanziert werden.

Für die für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ aufgenommenen Kredite von rd. 2,5 Mrd. € sind 2024 Tilgungsausgaben von 40 Mio. €⁸¹ sowie ab 2025 jährliche Tilgungsausgaben von 80 Mio. €⁸² geplant.

Obwohl das Sondervermögen Ende 2023 einen Bestand von rd. 177 Mio. € aufwies, soll dies nicht für eine zusätzliche Tilgung 2024 genutzt werden (siehe hierzu im Weiteren Ausführungen unter 8.3).

Nach Ansicht des LRH sind die Restbestände des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ schnellstmöglich zur Tilgung von Notlagenkrediten einzusetzen.

Die über mehrere Jahre vorgesehene Finanzierung der Tilgung aus den Restbeständen der Sondervermögen bewirkt, dass hierfür keine Mittel aus dem laufenden Haushalt zur Verfügung gestellt werden müssen. Das führt einerseits zwar zu einer Entlastung der laufenden Haushalte. Andererseits muss das Land aber für Kreditmittel, die nicht getilgt werden, weiter Zinsen zahlen und die Rückführungsverpflichtungen werden durch ein solches Vorgehen gestreckt. Der Zeitpunkt der vollständigen Tilgung der Notlagenkredite wird dadurch weiter in die Zukunft verschoben. Der LRH hält es (auch zur Zinseinsparung) daher für angezeigt, die Verschuldung des Landes schnellstmöglich zu reduzieren und erwartet entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen des FM.⁸³ Dies gilt umso mehr dann, wenn sich der Schuldenstand des Landes durch eine konjunkturelle Kreditaufnahme und die Übernahme kommunaler Altschulden noch erhöhen sollte (hierzu weitere Ausführungen unter 7.4).

78 Vorlage 18/2187, S. 5.

79 Der Bestand des NRW-Rettungsschirms betrug Ende 2023 rd. 5,6 Mrd. €. Unter Abzug der im Haushaltsplan 2024 veranschlagten Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm von 3 Mrd. € (Tilgung: Kapitel 20 020 Titel 234 25) und 410 Mio. € (Zinsen: Kapitel 20 020 Titel 234 20) ergibt sich ein Bestand Ende 2024 von rd. 2,2 Mrd. €.

80 Der Begriff „Schuldendienst“ umfasst auch Zinsausgaben, hierzu werden in der Finanzplanung 2023 bis 2027 jedoch keine Angaben gemacht.

81 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 650 Titel 595 10.

82 Vorlage 18/2188, S. 3, und Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 42.

83 Hinsichtlich des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ führte das FM aus, dass die Anlage der Mittel des Sondervermögens im Rahmen der Liquiditätsbewirtschaftung derzeit wirtschaftlich sei (siehe unter 8.3).

5.3 Aufgaben- und Ausgabenkritik konsequent durchführen und institutionalisieren

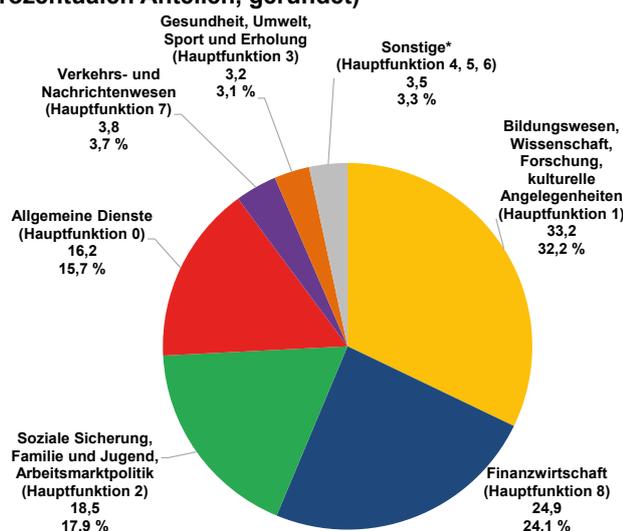
Wegen des nach wie vor hohen Ausgabenniveaus und der absehbaren (Mehr-)Ausgaben hält der LRH an seiner schon seit Jahren ausgesprochenen Forderung⁸⁴ fest:

Im Wege einer Aufgaben- und Ausgabenkritik sind alle Ausgaben konsequent auf den Prüfstand zu stellen. Das hierfür erforderliche Aufgabenscreening sollte flächendeckend durchgeführt werden und kein Aufgabengebiet ausnehmen. Der Ausgabenart nach sind besonders die konsumtiven Transferausgaben in den Blick zu nehmen, weil diese den größten Ausgabenblock im Landeshaushalt darstellen: Mehr als 60 % des Ausgabenanstiegs der letzten Jahre – auch ohne Berücksichtigung von Notlagen-Effekten – haben in diesem Bereich stattgefunden.

Das Ausgabenvolumen 2023 der haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebiete wird anhand folgender Übersicht deutlich:

Abbildung 11

Ausgaben 2023 (rd. 103,2 Mrd. €) 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 **32,2 %** der Ausgaben (rd. 33,2 Mrd. €) wurden im Aufgabengebiet „**Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten**“ geleistet: Der größte Ausgabenanteil (rd. 22,0 Mrd. €) wurde dabei im Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ geleistet. Weitere rd. **24,1 %** der Ausgaben (rd. 24,9 Mrd. €) fielen im Aufgabengebiet „**Finanzwirtschaft**“ an: Hier sind insbesondere die Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände von rd. 16,1 Mrd. € erfasst. Weiterhin erfasst sind auch die Zuweisungen an das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (rd. 2,5 Mrd. €), die Zinsausgaben (rd. 2,9 Mrd. €) sowie die Tilgungsausgaben für Corona-Notlagenkredite (rd. 1,6 Mrd. €). Im Aufgabengebiet „**Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik**“ wurden rd. **17,9 %** (rd. 18,5 Mrd. €) der Ausgaben geleistet: Der größte Anteil (rd. 5,1 Mrd. €) entfiel dabei auf Ausgaben für

84 Zuletzt Stellungnahme 18/909, S. 10; Jahresbericht 2023, S. 43 f.

die Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII, gefolgt von dem Bereich der sonstigen sozialen Angelegenheiten⁸⁵ mit rd. 3,7 Mrd. €. Knapp **15,7 %** (rd. 16,2 Mrd. €) im Aufgabengebiet „**Allgemeine Dienste**“: Dabei handelte es sich insbesondere um rd. 5,8 Mrd. € für Öffentliche Sicherheit und Ordnung (davon rd. 4,1 Mrd. € für die Polizei) und rd. 4,8 Mrd. € für Rechtsschutz (davon rd. 2,9 Mrd. € für Gerichte und Staatsanwaltschaften).

Ausgehend von diesem – rein auf die Ausgabenvolumina abstellenden – Ansatz ist ein flächendeckendes Aufgabenscreening durchzuführen. Dabei ist zunächst festzustellen, welche Aufgaben das Land – durch übergeordnete Regelungen – verpflichtend wahrzunehmen hat und von welchen Aufgaben es sich rechtlich lösen könnte⁸⁶. Auf dieser Grundlage sollte eine Prioritätensetzung dergestalt erfolgen, dass zum einen entschieden wird, an welchen Aufgaben (und Ausgaben) das Land festhält (Prioritäten). Zum anderen ist zu entscheiden, auf welche Aufgaben (und Ausgaben) es künftig verzichtet (Nachrangigkeiten).

Für 2024 legte die Landesregierung die Ausgabenschwerpunkte in den Bereichen „Schule und Bildung“, „Klimaschutz, Umwelt und Energiewende“, „Innere Sicherheit“, „Familie und Kinder“ sowie in den Bereichen „Gesundheit“, „Justiz“, „Hochschulen“ und „Universitätskliniken“ fest.⁸⁷ Einzelne dieser Ausgabenschwerpunkte waren für den LRH aus dem Haushaltsplanentwurf 2024 ersichtlich.⁸⁸ Allerdings waren nur einzelne der im Haushaltsplanentwurf 2024 vorgenommenen Priorisierungen ausdrücklich durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle finanziert.⁸⁹ Eine substantielle Reduzierung von Aufgaben konnte der LRH dem Haushaltsplanentwurf 2024 nicht entnehmen.⁹⁰

Dies kann nur als ein erster Schritt in Richtung der vom LRH geforderten Aufgaben- und Ausgabenkritik verstanden werden, weil eine substantielle Reduzierung von Aufgaben und damit einhergehende dauerhafte Ausgabenreduzierungen bisher nicht erkennbar sind.

Vielmehr wird das geplante Ausgabenniveau 2024 durch die mit dem Haushaltsplan 2024 veranschlagten Globalen Minderausgaben von rd. 2,0 Mrd. € ganz erheblich über globale Einsparvorgaben reduziert. Konkrete Einsparmaßnahmen werden damit gerade nicht festgelegt. Denn globale Einsparvorgaben sind gerade nicht strukturell angelegte Ausgabenreduzierungen und wirken sich mithin auch nicht in den folgenden Haushaltsjahren aus.

85 Oberfunktion 29. Hier sind vor allem Ausgaben für die Beteiligung des Landes an den Kosten der Kommunen für die Schaffung, Unterhaltung und Herrichtung von Unterbringungsmöglichkeiten für Geflüchtete enthalten.

86 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.

87 Finanzplanung 2023-2027, Vorlage 18/1417, S. 33.

88 Stellungnahme 18/909, S. 9 unter Verweis auf die Erhöhung der Ausgabenansätze des Kapitels 07 040 „Kinder- und Jugendhilfe“ um rd. 271,0 Mio. € und des Kapitels 14 300 „Klimaschutz und Energiewende“ um rd. 52,7 Mio. € erhöht.

89 Stellungnahme 18/909, S. 9, Fußnote 24.

90 Stellungnahme 18/909, S. 9.

2023 hat die Landesregierung die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ eingesetzt. Sie hat den Auftrag, sich mit der systematischen Erfassung und Analyse der landeseigenen Förderverfahren bzw. der Struktur ihrer Abwicklung zu befassen.⁹¹ Mitte 2024 sollen die Untersuchungsergebnisse der Arbeitsgruppe vorliegen.⁹²

Angesichts absehbarer Mehrbelastungen und zeitgleich geringerer Einnahmeerwartungen in den folgenden Haushaltsjahren erwartet der LRH erkennbare strukturell angelegte Ausgabenreduzierungen im Haushaltsplanentwurf 2025. Es bleibt abzuwarten, ob diesen Erwartungen auch mithilfe der Untersuchungsergebnisse der Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ Rechnung getragen werden kann.

Vor allem aber sollten nach Ansicht des LRH die Voraussetzungen für eine institutionalisierte Form der Aufgaben- und Ausgabenkritik geschaffen werden. In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027“ wurde eine „dauerhafte Aufgabenkritik“⁹³ angekündigt. Hierzu sind entsprechende Prozesse zwischen dem FM und den Ressorts sowie taugliche Instrumente festzulegen, sodass die Aufgabenkritik als verstetigter Bestandteil in jedem Haushaltsaufstellungsprozess fungieren kann. Ausgangsbasis für die erforderlichen Festlegungen könnten z. B. die schon eingesetzten Kennziffern zur automationsgestützten Strukturanalyse des Landeshaushalts⁹⁴ sein. Die Aufgliederung der Ausgaben nach diesen Strukturkennziffern orientiert sich an der Disponibilität der Ausgaben für den Haushaltsgesetzgeber.⁹⁵

91 Vorlage 18/2170 vom 16.01.2024, S. 2.

92 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).

93 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).

94 Beispiele (aus Vorlage 17/6, Anlage 2, S. 1): Kennziffern 110: Landesgesetzliche/Landesvertragliche Leistungen dem Grunde nach oder dem Grunde und der Höhe nach verpflichtend; 120: Bundesgesetzliche Leistungen/Vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund nur dem Grunde nach verpflichtend; 130: Bundesgesetzliche Leistungen/Vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund dem Grunde und der Höhe nach verpflichtend; 630: Förderprogramme (ohne EU-Programme und ohne Gemeinschaftsaufgaben).

95 Vorlage 17/6, Anlage, I. Zulieferung vom 30.05.2017, Anlage 0, S. 1 f. sowie für die Strukturen des Haushalts Anlagen 2, 2a und 2b.

6 Vermögen: Nachweis im „Erweiterten Rechnungswesen“ vervollständigend



Der Vermögensnachweis des Landes ist auch 2022 unvollständig.

Die Daten der Anlagenbuchhaltung im „Erweiterten Rechnungswesen“ sollten genutzt werden, um den Vermögensnachweis zu vervollständigen.

Das Land erstellt jährlich einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“. Er wird der Haushaltsrechnung als Anlage VI beigefügt.

Dieser Vermögensnachweis umfasst die Übersicht der Staatsschulden nach dem Stand am Ende des Haushaltsjahres (Anlage VI a), den Nachweis des Grundvermögens (Anlage VI b) sowie den Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c).

Seit 2021 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass diese Darstellung des Vermögens nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zulässt. Er hatte hierfür folgende Gründe gesehen:

1. Fehlende Erfassung von Vermögenswerten, bspw. immaterielle Vermögensgegenstände oder Vorräte,
2. Ausweis der Vermögenswerte zu historischen Anschaffungs- bzw. Herstellungswerten und damit fehlender Bezug zum aktuellen Marktwert sowie
3. Ausweis der Forderungen mit dem Nennwert: Dieser dürfte nicht dem tatsächlichen Wert entsprechen, da ein Teil der Forderungen nicht durchsetzbar sein dürfte.⁹⁶

2022 und 2023 hatte der LRH den „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ zur Haushaltsrechnung 2020 auf Vollständigkeit des in ihm ausgewiesenen langfristigen Vermögens des Landes geprüft und festgestellt, dass der „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes zeigte.

Insbesondere war darin nur ein Bruchteil der Vermögenswerte des Landes abgebildet: Im Nachweis des Grundvermögens (Anlage VI b 2020) fehlten Grundstücke im Wert von rd. 92,8 Mio. €. Im Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften (Anlage VI c 2020) wurden das Darlehen des Landes an die NRW.BANK von rd. 1,4 Mrd. € sowie andere Forderungen von rd. 145.000 € nicht ausgewiesen. Weitere festgestellte wertmäßige Abweichungen zwischen der Anlage VI c 2020 und der Datenlage in EPOS.NRW wiesen zudem darauf hin, dass nicht der gesamte Forderungsbestand des Landes nachgewiesen wurde. Vor allem aber fehlten im Vermögensnachweis folgende Vermögensarten des Landes gänzlich: Sondervermögen und Rücklagen, Landesbetriebe/BLB NRW, Unternehmensbeteiligungen sowie weiteres Anlagevermögen⁹⁷. Der Wert dieser fehlenden Vermögensarten belief sich per 31.12.2020 auf rd. 46,8 Mrd. €⁹⁸

⁹⁶ Jahresbericht 2021, Teil A, S. 63; Jahresbericht 2022, S. 30.

⁹⁷ Darunter sind immaterielle Vermögensgegenstände, Infrastrukturvermögen, Naturgüter, Kulturgüter, technische Anlagen und Maschinen, andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau zu fassen.

⁹⁸ Jahresbericht 2023, S. 52 f.

Der LRH hatte angeregt, der Unvollständigkeit des Vermögensnachweises kurzfristig dadurch zu begegnen, dass die zur Erstellung der Anlagen VI b und VI c der Haushaltsrechnung benötigten Daten aus dem Programm EPOS.NRW abgerufen werden. Er hatte dem FM zudem empfohlen, weitergehende konzeptionelle Überlegungen zur Nutzbarkeit von doppischen Daten für den Vermögensnachweis anzustellen.⁹⁹

Strukturell hat sich die Darstellung des Vermögens bisher nicht verändert. Ausweislich der „Vermögensnachweise gemäß § 86 LHO“ 2021 und 2022 stellt sich das Vermögen des Landes wie folgt dar:

Tabelle 7

Vermögen des Landes gemäß „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“¹⁰⁰

Anlage	Vermögen	2021			2022		
		am 31.12.	Veränderung zum Vorjahr		am 31.12.	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
VI b	Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	636,2	12,4	2,0	634,5	-1,7	-0,3
VI c	+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	487,6	-33,6	-6,4	1.908,2	1.420,7	291,4
	= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.123,8	-21,2	-1,9	2.542,7	1.419,0	126,3

Die für 2022 ausgewiesene erhebliche Steigerung bei den Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften gegenüber 2021 um rd. 1,4 Mrd. € ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass nunmehr das Nachrangdarlehen an die NRW.BANK ausgewiesen wird. Damit ist das FM einer Forderung des LRH¹⁰¹ aus der o. g. Prüfung nachgekommen.

Zudem sind Änderungen beim Ausweis des Grundvermögens des Landes absehbar: Ein am 12.05.2023 veröffentlichter Runderlass¹⁰² des FM regelt nunmehr, dass der Nachweis über das Grundvermögen aufgrund der doppischen Datenlage in EPOS.NRW, nämlich der Anlagenbuchhaltung, zu erstellen ist.

In seiner dritten Stellungnahme vom 08.03.2024 in dem o. g. Prüfungsverfahren hat das FM überdies zugesagt, bereits erhobene und bewirtschaftete Daten als Fundament weiterhin zu nutzen. Es sei vorrangig beabsichtigt, Daten aus dem Anlagevermögen für einen aussagekräftigeren Vermögensnachweis heranzuziehen.

Nach der Konzeption des FM zur „Neuausrichtung des Rechnungswesens“ stünden die Daten der Anlagenbuchhaltung überdies „der Investitionssteuerung zur Verfügung“. Im Rahmen betriebswirtschaftlicher Steuerungsprozesse könne so verhindert werden, dass es in Budgeteinheiten oder Teilbereichen zu Investitionsstaus kommt.

99 Siehe ausführlich Jahresbericht 2023, S. 52-54.

100 Haushaltsrechnungen 2021 (Drs. 18/2300) und 2022 (Drs. 18/7503), jeweils Anlagen VI b und VI c.

101 Siehe dazu Jahresbericht 2023, S. 52 f.

102 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.

Nur mithilfe adäquater Vermögenserhaltung bzw. zielgerichtetem Vermögensaufwuchs sei es möglich, das Leistungsvermögen zu erhalten und zielgerichtet zu verbessern.¹⁰³

Die Investitionsquote¹⁰⁴ des Landes lag von 2019 bis 2023 zwischen rd. 8,9 % und rd. 11,4 %.¹⁰⁵ Das durchschnittliche Investitionsvolumen belief sich in diesen Jahren auf rd. 10,1 Mrd. €¹⁰⁶.

Durchschnittlich rd. 46 % des Investitionsvolumens wurden als Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich¹⁰⁷ verausgabt, insbesondere an Gemeinden und Gemeindeverbände¹⁰⁸ sowie an Zweckverbände¹⁰⁹. Eine Investitionssteuerung über die doppischen Daten der Anlagenbuchhaltung der Budgeteinheiten des Landes ist insoweit nicht möglich.

103 Vorlage 18/1818, Anlage 1 „Neuausrichtung des Rechnungswesens“, S. 10.

104 Investitionsausgaben (Hauptgruppen 7 und 8) / bereinigte Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Tilgungen an den Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, haushalts-technische Verrechnungen und Fehlbeträge aus Vorjahren).

105 Siehe für die Jahre bis 2022: Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), Tabellenverzeichnis, S. XIII. Für 2023: Investitionsausgaben von rd. 10.729 Mio. € / bereinigte Ausgaben von rd. 101.495 Mio. € = rd. 10,6 %.

106 Die Investitionsausgaben betragen in 2019 rd. 8.394 Mio. €, in 2020 rd. 10.148 Mio. €, in 2021 rd. 9.003 Mio. €, in 2022 rd. 12.309 Mio. € und in 2023 rd. 10.729 Mio. €. Durchschnitt: rd. 50.583 Mio. € / 5 Jahre = rd. 10.117 Mio. €.

107 Obergruppe 88.

108 Gruppe 883.

109 Gruppe 887.

7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand mit erheblichen Tilgungsverpflichtungen



Der Schuldenstand des Landes erreichte 2023 einen neuen Rekordwert von rund 164,6 Milliarden €. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist – auch im Vergleich zu den meisten anderen Flächenländern – weiterhin sehr hoch.

Durch die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite hat sich das Land von dem strategischen Ziel „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ entfernt.

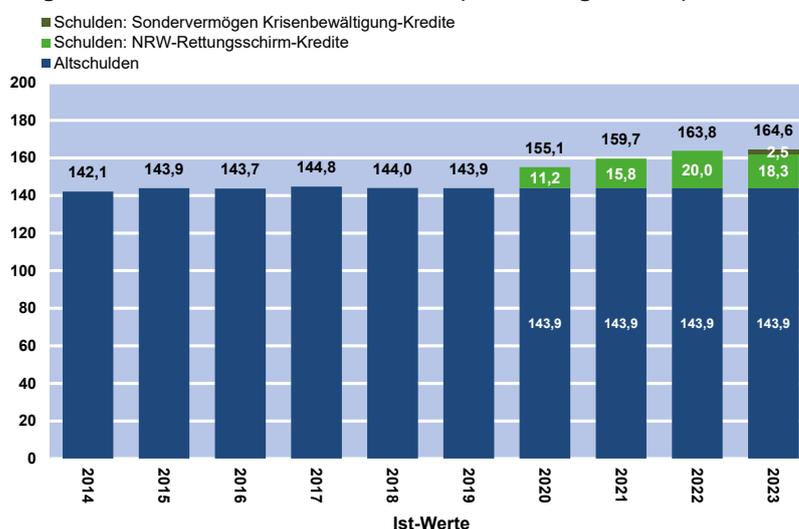
Ende 2023 hatte das Land einen Bestand von rund 20,8 Milliarden € zu tilgender Notlagenkredite. Diese Notlagenverschuldung ist schnellstmöglich zurückzuführen. Dies auch deshalb, weil der Schuldenstand des Landes weiter ansteigen könnte – durch eine konjunkturelle Kreditaufnahme sowie durch die Übernahme von kommunalen Altschulden.

7.1 Neuer Rekordschuldenstand

Der Schuldenstand des Landes hat sich auch 2023 weiter erhöht. Mit einer Steigerung um rd. 832 Mio. € erreichte er Ende 2023 einen neuen Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. €.110

Abbildung 12

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



Zwischen 2014 und 2023 hat sich der Schuldenstand um insgesamt rd. 22,5 Mrd. € erhöht. Das ist ein Anstieg um fast 16 %.

110 Zudem haftet das Land für die Schulden des BLB NRW aus Kreditaufnahmen. Diese haben sich von rd. 4,4 Mrd. € am Jahresende 2022 auf rd. 4,3 Mrd. € am Jahresende 2023 verringert.

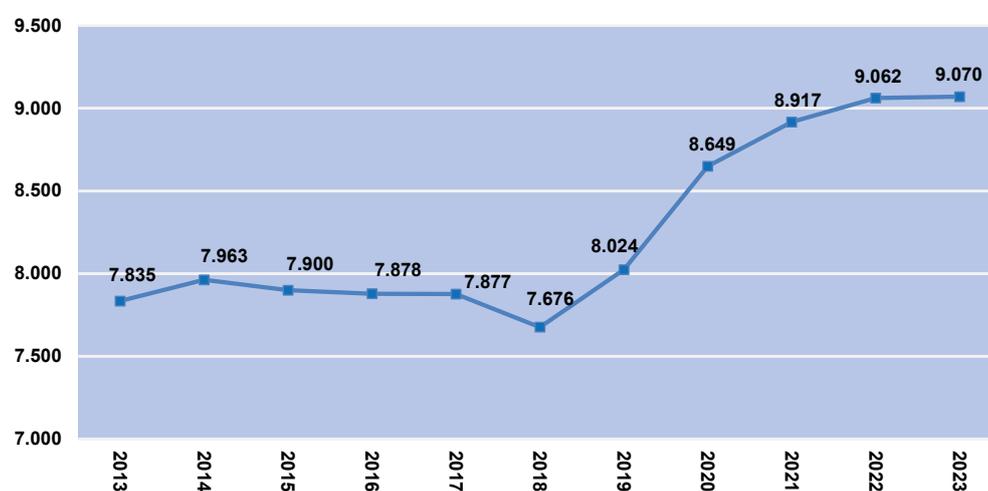
Der größte Teil des Anstiegs entfällt sogar auf die Zeit nach Inkrafttreten der Schuldenbremse Anfang 2020: Allein von 2020 bis 2023 erhöhte sich der Schuldenstand aufgrund der Notlagenkredite von Ende 2019 (rd. 143,9 Mrd. €) um rd. 20,8 Mrd. € auf den Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. € Ende 2023. Das ist ein Anstieg von rd. 14,4 % in vier Jahren.

7.2 Weiterhin sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung

Durch den stetigen Anstieg des Schuldenstandes hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung der Einwohnerinnen und Einwohner des Landes¹¹¹ zwischen 2019 bis 2022 um mehr als 1.000 € erhöht. 2023 bleibt sie auf dem erreichten hohen Niveau:

Abbildung 13

Pro-Kopf-Verschuldung im Land (in €, gerundet)¹¹²



Auch im Ländervergleich stellt sich dies nicht anders dar. Die Pro-Kopf-Verschuldung in Nordrhein-Westfalen liegt schon seit vielen Jahren über derjenigen in den meisten anderen Flächenländern.¹¹³ Anhand der zuletzt mit Stand Ende 2022 abrufbaren Vergleichsdaten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister ergibt sich im Ländervergleich folgendes Bild:

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

112 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 2023 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.

113 Zuletzt Ausführungen im Jahresbericht 2023, S. 59 m. w. N.

Abbildung 14

Pro-Kopf-Verschuldung der Länder 2022 (in €, gerundet)¹¹⁴

2022 belief sich der Schuldenstand des Landes auf rd. 163,8 Mrd. €. Die daraus ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung des Landes von rd. 9.062 € ist nach wie vor¹¹⁵ deutlich höher als die der meisten anderen Flächenländer.¹¹⁶ Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer lag 2022 bei rd. 5.948 €¹¹⁷. Damit übersteigt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes den Durchschnitt aller Flächenländer um rd. 3.113 €, das heißt um rd. 52 %.

114 ZDL: „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich am 31.12.2022 jeweils ohne Kassenkredite; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen am 30.06.2022. Eigene Berechnung.

115 Für Ländervergleiche der vergangenen Jahre siehe Jahresbericht 2021, Teil A, S. 85, Jahresbericht 2022, S. 79, und Jahresbericht 2023, S. 60.

116 Mit Sachsen (rd. 870 €), Bayern (rd. 1.470 €), Baden-Württemberg (rd. 3.175 €), Mecklenburg-Vorpommern (rd. 5.730 €), Hessen (rd. 6.210 €), Brandenburg (rd. 6.595 €), Rheinland-Pfalz (rd. 6.710 €), Thüringen (rd. 7.384 €) und Niedersachsen (rd. 7.445 €) liegen neun der insgesamt zwölf weiteren Flächenländer unter dem Wert von Nordrhein-Westfalen (rd. 9.062 €).

117 $462.766.274.945 \text{ € Gesamtsschulden} / 77.798.888 \text{ Gesamtbevölkerungszahl} = \text{rd. } 5.948 \text{ €}$. Berücksichtigt wurden alle Flächenländer einschließlich Nordrhein-Westfalen. Datengrundlage wie bei Abbildung 14.

7.3 „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ als Nachhaltigkeitsindikatoren

Am 08.08.2023 hat die Landesregierung beschlossen, dass die zuletzt im September 2020 von der Landesregierung der 17. Wahlperiode veröffentlichte NRW-Nachhaltigkeitsstrategie¹¹⁸ fortgeschrieben werden soll. Ausweislich eines vorläufigen Zeitplans sollte die Verabschiedung der fortgeschriebenen NRW-Nachhaltigkeitsstrategie durch das Kabinett, mit anschließender Landtagsbefassung, im ersten Halbjahr 2024 erfolgen.¹¹⁹ Bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts am 26.06.2024 wurde keine Fortschreibung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen.

Nach der bisherigen NRW-Nachhaltigkeitsstrategie sind langfristig tragfähige öffentliche Finanzen eine wesentliche Voraussetzung für alle anderen Nachhaltigkeitsanstrengungen und dienen der Generationengerechtigkeit. Das Ziel sei daher, die Politik aus Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltigen Investitionen weiterzuvorführen.¹²⁰ Die zu dem Postulat „Landeshaushalt konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ gebildeten NRW-Beiträge seien an der Entwicklung der beiden Indikatoren „Finanzierungssaldo“ und „Schuldenstandsquote“ zu messen.¹²¹

Der LRH betrachtet daher die Haushaltskennziffern „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ erneut¹²² auch in ihrer Funktion als Nachhaltigkeitsindikatoren:

7.3.1 Schuldenstandsquote

Die Schuldenstandsquote stellt den prozentualen Anteil des Schuldenstands am nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes, also seiner Wirtschaftskraft, dar. Diese Haushaltskennziffer hat sich über zehn Jahre bis 2023 wie folgt entwickelt:

118 Vorlage 17/3910, mit Schreiben vom 24.09.2020.

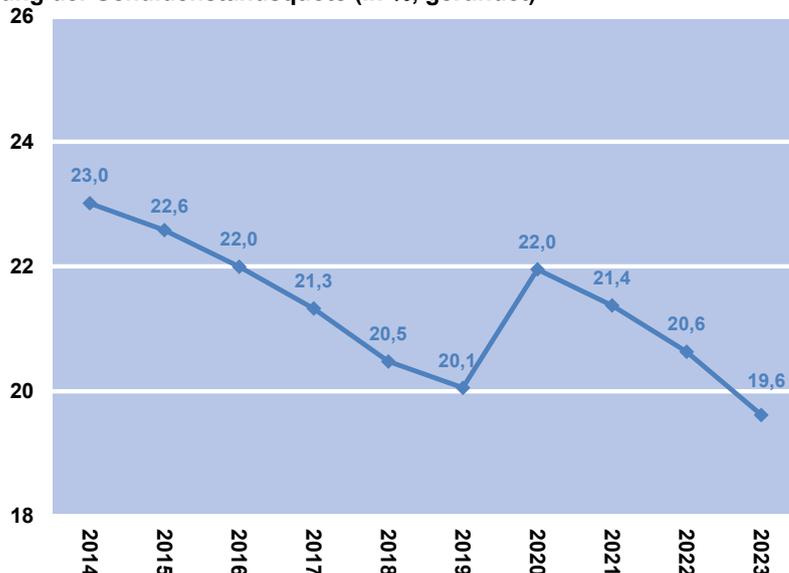
119 Information unter https://nachhaltigkeit.nrw.de/fileadmin/user_upload/NRW_NHS_Beschluss_Fortschreibung_230808.pdf, zuletzt abgerufen am 05.06.2024.

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

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

122 Siehe schon Jahresbericht 2023, S. 61 ff.

Abbildung 15

Entwicklung der Schuldenstandsquote (in %, gerundet)¹²³

Die Abbildung macht deutlich, dass die Schuldenstandsquote nach den Corona-bedingten Kreditaufnahmen der Jahre 2020 bis 2022 erst 2023 wieder unter ihren Vor-Corona-Wert 2019 gefallen ist:

2019 belief sich der Schuldenstand des Landes auf rd. 143,9 Mrd. € und die Schuldenstandsquote auf rd. 20,1 %. Demgegenüber liegt die Schuldenstandsquote 2023 bei einem um rd. 20,8 Mrd. € höheren Schuldenstand des Landes (rd. 164,6 Mrd. €) bei rd. 19,6 %.

Der Rückgang der Schuldenstandsquote von 2020 bis 2023 ist mithin nicht auf einen sinkenden Schuldenstand, sondern auf das – hier insbesondere wegen Inflationseffekten – stark gestiegene nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes zurückzuführen.¹²⁴ Dadurch wurde der Anstieg der Staatsschulden in diesem Zeitraum mehr als ausgeglichen.

¹²³ Eigene Berechnung: Gesamtverschuldung für 2013 bis 2022 nach den jeweiligen Haushaltsrechnungen, für 2023 nach dem Bericht über den Kassenabschluss 2023 (Vorlage 18/2549, Anlage 3). Das Bruttoinlandsprodukt des Landes nach den Daten der „Statistische(n) Ämter des Bundes und der Länder“, <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen> (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2023, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand August 2023/Februar 2024, Erscheinungsdatum März 2024, Tabellenblatt 1.1, Werte für Nordrhein-Westfalen). Aus Gründen der Vergleichbarkeit mit früheren Jahresberichten verwendet der LRH den Schuldenstand des Kernhaushalts (Abbildung 12).

¹²⁴ Das nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes stieg von 2020 bis 2023 um insgesamt rd. 18,8 %. Das nominale Bruttoinlandsprodukt bewertet die produzierten Waren und Dienstleistungen zu jeweiligen Preisen. Dies bedeutet, dass es auch rein inflationsbedingt steigen kann. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt stieg im selben Zeitraum nur um rd. 1,9 %. Daten: „Statistische Ämter des Bundes und der Länder“, <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/publikationen> (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2023, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand August 2023/Februar 2024, Erscheinungsdatum März 2024, Tabellenblatt 1.1 und 6.1, Werte für Nordrhein-Westfalen). Eigene Berechnung.

Nach der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie soll der NRW-Beitrag beim Indikator „Schuldenstandsquote“ darin liegen, diese im Rahmen einer Politik aus Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltigen Investitionen kontinuierlich zurückzuführen.¹²⁵

Die vorstehende Auswertung macht jedoch deutlich, dass der Schuldenstandsquote mit Blick auf „Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltige[n] Investitionen“ nur eine begrenzte Aussagekraft zukommt. Denn sie kann auch allein durch ein gestiegenes nominales Bruttoinlandsprodukt sinken, ohne dass sich der Schuldenstand reduziert oder sich die Wirtschaftsleistung real verbessert hat. An ihr allein lässt sich deshalb nicht ablesen, ob tatsächlich eine Politik aus Vorsorge und nachhaltigen Investitionen betrieben und tatsächlich Schulden getilgt wurden.¹²⁶

7.3.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen¹²⁷ und den bereinigten Ausgaben¹²⁸ dar. Er zeigt an, inwieweit

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

Der Finanzierungssaldo soll damit zeigen, ob und inwieweit ein formal ausgeglichener Haushalt auch strukturell ausgeglichen ist.

Für 2019 bis 2027 stellt sich dies wie folgt dar:

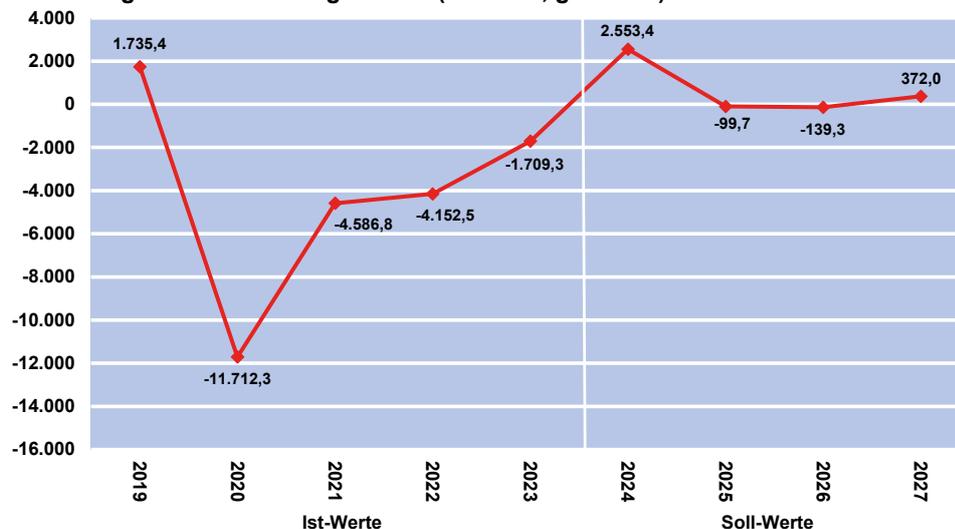
125 Vorlage 17/3910, S. 81.

126 Siehe so schon Jahresbericht 2023, S. 63.

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

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

Abbildung 16

Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)¹²⁹

Nach einem Finanzierungsüberschuss 2019 von rd. 1,7 Mrd. € waren von 2020 bis einschließlich 2023 erhebliche Finanzierungsdefizite von insgesamt rd. 22,2 Mrd. € zu verzeichnen. Ursache hierfür sind vor allem die Notlagenkreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm und das Sondervermögen „Krisenbewältigung“. Die Haushalte 2020 bis einschließlich 2023 waren also strukturell nicht ausgeglichen.

Nach dem Ende 2023 beschlossenen Haushaltsplan 2024 soll sich zwar ein Finanzierungsüberschuss von rd. 2,6 Mrd. € ergeben.¹³⁰ Dazu führt insbesondere die geplante Rückführung von NRW-Rettungsschirm-Krediten (rd. 3,0 Mrd. €¹³¹), die sich vollständig durch eine Entnahme aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert¹³². Diese Rückführung ist also im Ergebnis nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert. Zudem würde sich der geplante Finanzierungsüberschuss durch die angekündigte konjunkturelle Kreditaufnahme im beabsichtigten Nachtragshaushalt 2024 verringern.

Die Finanzplanung 2023 bis 2027 aus Juli 2023 sieht für 2025 und 2026 Finanzierungsdefizite von rd. 100 Mio. € und 139 Mio. € sowie für 2027 einen Finanzierungsüberschuss von rd. 372 Mio. € vor. In dieser Finanzplanung sind aber die aktuellen Entwicklungen, wie z. B. die Auswirkungen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024 (siehe Ausführungen in Beitrag 4) nicht berücksichtigt.

129 Finanzstatistischer Finanzierungssaldo, bei dem im Gegensatz zum Finanzierungssaldo nach § 82 Nr. 2 c) LHO auch haushaltstechnische Verrechnungen (Obergruppen 38 und 98) herausgerechnet werden. In den Haushaltsrechnungen 2019 und 2020 wurde nur der Finanzierungssaldo nach § 82 Nr. 2 c) LHO genannt (Haushaltsrechnung 2019, Band I, S. 36; Haushaltsrechnung 2020, Band I, S. 36). Der Finanzstatistische Finanzierungssaldo 2020 wurde in der Vorlage über den Kassenabschluss 2020 ausgewiesen (Vorlage 17/5314, Anlage 2). In den Haushaltsrechnungen 2021 und 2022 sind beide Finanzierungssaldos angegeben (Haushaltsrechnung 2021, Band I, S. 36; Haushaltsrechnung 2022, Band I, S. 42). 2023: Vorlage 18/2549 über den Kassenabschluss 2023, Anlage 2. 2024: Haushaltsplan 2024, Finanzierungsübersicht. 2025 bis 2027: Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 2.

130 Haushaltsplan 2024, Finanzierungsübersicht.

131 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 650 Titel 595 00.

132 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 020 Titel 234 25.

Nach der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie soll der NRW-Beitrag zum Indikator „Finanzierungssaldo“ darin liegen, die 2018 mit einer Schuldentilgung von 0,5 Mrd. € und der Bereitstellung einer Risikovorsorge von insgesamt 1,9 Mrd. € eingeleitete Haushaltswende fortzuführen.¹³³ Es sei zwischen „krisenbedingten, unabänderlichen Folgen“ und einem „Haushalt im Übrigen“ zu trennen.¹³⁴

Die Internetseite¹³⁵ der Landesregierung zu den Nachhaltigkeitsindikatoren weist für 2021 einen Finanzierungssaldo von +0,0 Mrd. € und damit einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aus. Dieser Wert liegt – ebenso wie die Werte für 2020 (-0,5 Mrd. €) und 2022 (-0,0 Mrd. €) – erheblich über den tatsächlich zu verzeichnenden Finanzierungssalden (siehe Abbildung 16). Eine Erläuterung für die abweichenden Werte ist der Darstellung der Landesregierung nicht zu entnehmen.

Wie schon mehrfach betont, nimmt der LRH eine Gesamtbetrachtung des Haushalts vor.¹³⁶ Aus seiner Sicht hat sich das Land durch die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite von seinem Ziel entfernt, die mit dem Finanzierungsüberschuss 2018 eingeleitete Haushaltswende fortzuführen. Auch der bislang für 2024 geplante positive Finanzierungssaldo wird nur durch Sonder- und Einnahmefekte erreicht, die aus Sicht des LRH nicht dazu geeignet sind, zu einem nachhaltigen Haushaltsausgleich beizutragen.

Aus Sicht des LRH zeigt sich an der Entwicklung des Finanzierungssaldos in seiner Funktion als Indikator zur Nachhaltigkeit: An einer Aufgaben- und Ausgabenkritik mit dem Ziel einer dauerhaften Senkung des Ausgabenniveaus und des Schuldenstandes des Landes führt kein Weg vorbei, falls keine dauerhaften zusätzlichen Einnahmen generiert werden können. So könnte darauf hingewirkt werden, das Postulat „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ zu erreichen und langfristig sicherzustellen.

7.4 Notlagenverschuldung sollte schnellstmöglich abgebaut werden

Der Schuldenstand des Landes hat sich über die Notlagenjahre 2020 bis 2023 um rd. 20,8 Mrd. € erhöht.

Im Gegensatz zu den Altschulden des Landes von rd. 143,9 Mrd. € (Schuldenstand Ende 2019) ist die Notlagenverschuldung von insgesamt rd. 20,8 Mrd. € (Stand Ende 2023) gesetzlich verpflichtend zurückzuführen. Dies ergibt sich aus den Regelungen der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 Satz 3 Grundgesetz i. V. m. § 18b Satz 2 LHO.

Nach der Finanzplanung 2023 bis 2027 sollen bis 2027 die unter 5.2.3 dargestellten Rückführungen von Notlagenkrediten erfolgen. Demnach wird sich der verpflichtend zu tilgende Anteil des Schuldenstandes Ende 2027 noch auf rd. 16,5 Mrd. € belaufen.

¹³³ Vorlage 17/3910, S. 42, 81.

¹³⁴ Vorlage 17/3910, S. 17.

¹³⁵ Information unter <https://www.nachhaltigkeitsindikatoren.nrw.de/a/finanzierungssaldo-des-landes>, zuletzt abgerufen am 05.06.2024.

¹³⁶ Vgl. Jahresbericht 2023, S. 64, Jahresbericht 2022, S. 33, Jahresbericht 2021, Teil A, S. 29 f. und 74.

Der Schuldenstand des Landes könnte perspektivisch weiter anwachsen:

Die Landesregierung hat angesichts der um rd. 1,2 Mrd. € hinter den bisherigen Planungen zurückbleibenden Steuereinnahmeerwartungen 2024 angekündigt, einen Nachtragshaushaltsentwurf für 2024 vorzulegen. Darin soll eine Kreditaufnahme unter Nutzung der Konjunkturkomponente vorgesehen sein. Diese Kredite sind unmittelbar zu tilgen, sobald dies durch eine verbesserte Konjunkturentwicklung angezeigt ist. Sie schaffen mithin keinen Raum für zusätzliche Ausgaben.

Zudem plant die Landesregierung einen Einstieg in die Altschuldenlösung der Kommunen. In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027“ war angekündigt worden¹³⁷, die Kommunen gemeinsam mit dem Bund von ihren Altschulden zu entlasten.

Nach den bekannten Inhalten der Eckpunkte des Bundesministeriums der Finanzen zu einer kommunalen Altschuldenübernahme des Bundes beteiligt sich der Bund mit 50 % an der Altschuldenhilfe der Länder nur bei einer Übernahme sämtlicher, näher definierter Altschulden durch das Land.¹³⁸

Am 04.06.2024 hat die Landesregierung angekündigt, ab 2025 jährlich 250 Mio. € zur nachhaltigen Beseitigung der kommunalen Altschulden bereitzustellen. Über die kommenden 30 Jahre sollen so 7,5 Mrd. € zusätzliche Finanzmittel des Landes in die Kommunen fließen. Zusammen mit der durch den Bund zugesagten hälftigen Übernahme der Kredite würde den Kommunen so 500 Mio. € pro Jahr zur Verfügung gestellt werden. Die Gespräche mit der Bundesregierung hierüber stünden bevor.¹³⁹

Nach den Eckpunkten des Bundesministeriums der Finanzen war eine Schuldübernahme des Landes Voraussetzung für eine Bundesbeteiligung an der Altschuldenlösung für die Kommunen. Dadurch könnte sich der Schuldenstand des Landes noch weiter erhöhen. Der vorläufige Wert der kommunalen Liquiditätskredite belief sich zum 31.12.2023 auf insgesamt rd. 20,9 Mrd. €. ¹⁴⁰

Schon die verpflichtende Rückführung der Notlagenverschuldung belastet den Landeshaushalt absehbar mit Zins- und Tilgungsausgaben (siehe hierzu 5.2.2 und 5.2.3). Durch den Schuldendienst (Zins und Tilgung) für konjunkturell-bedingt aufgenommene Kredite und übernommene kommunale Schulden könnte der Landeshaushalt zusätzlich belastet werden. Auch deswegen ist es unumgänglich, die Notlagenverschuldung schnellstmöglich zurückzuführen (siehe zu dieser Forderung und der Erwartung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen schon Ausführungen unter 5.2.3).

137 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027, S. 105 f. (https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf).

138 Drs. 18/9157, S. 2; Drs. 18/5909, S. 1 f.

139 Pressemitteilung vom 04.06.2024 (<https://www.land.nrw/pressemitteilung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-einer-altschulden-loesung>).

140 Pressemitteilung vom 04.06.2024 (<https://www.land.nrw/pressemitteilung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-einer-altschulden-loesung>).

8 Sondervermögen „Krisenbewältigung“: Mit Restbestand zusätzlich tilgen und wirkungsorientiertes Monitoring aufbauen



Bis Ende 2023 hat das Ministerium der Finanzen Kredite von rund 2,5 Milliarden € aufgenommen. Für Krisenbewältigungsmaßnahmen wurden bis dahin rund 2,3 Milliarden € verausgabt.

Die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ waren deutlich stärker am Finanzierungsbedarf orientiert als es beim NRW-Rettungsschirm der Fall gewesen ist.

Der Restbestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ ist kreditfinanziert. Das Ministerium der Finanzen will diesen entgegen anderweitiger Planungen im Haushalt 2024 zur Finanzierung des für 2024 geplanten Schuldendienstes verwenden. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte der Restbestand hingegen für eine zusätzliche Tilgung von Notlagenkrediten spätestens dann eingesetzt werden, wenn der Anlagezins den maßgeblichen Kreditzins unterschreitet.

Nach dem vom Ministerium der Finanzen etablierten Monitoring mussten die Ressorts monatlich zum Verfahrensstand der Krisenbewältigungsmaßnahmen und zum Mittelabfluss berichten. Der Landesrechnungshof hat empfohlen, das Monitoring weiterzuentwickeln. Es sollte wirkungsorientiert ausgerichtet werden, indem es ergänzend die Tragfähigkeit der Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage in den Blick nimmt. Das Ministerium der Finanzen sagte zu, die Weiterentwicklung des Monitorings für eventuelle außergewöhnliche Notsituationen im Blick zu behalten.

Wegen der Auswirkungen des noch andauernden russischen Angriffskriegs in der Ukraine und der damit verbundenen Herausforderungen u. a. aufgrund der gestiegenen Energiekosten und der Zunahme Geflüchteter hatte der Landtag am 20.12.2022 für 2023 eine außergewöhnliche Notsituation für das Land festgestellt.¹⁴¹ Diese Notsituation ist Ende 2023 ausgelaufen.

Der LRH hat das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ und die Anwendung der haushaltsrechtlichen Regelungen geprüft.¹⁴² Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH vom 12.03.2024 hat das FM mit Schreiben vom 22.05.2024 geantwortet. Hierauf hat der LRH mit einer Folgeentscheidung vom 28.05.2024 erwidert. Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen des LRH sowie der entsprechende Argumentationsaustausch mit dem FM sind in den vorliegenden Beitrag eingeflossen.

¹⁴¹ Drs. 18/2231 und Plenarbeschlussprotokoll 18/19 zu Tagesordnungspunkt 1, S. 10.

¹⁴² Die Prüfung umfasste den Zeitraum 01.01.2023 bis Ende 2023. Aus diesem Grund beziehen sich die Prüfungsfeststellungen auf die Datenlage Ende 2023.

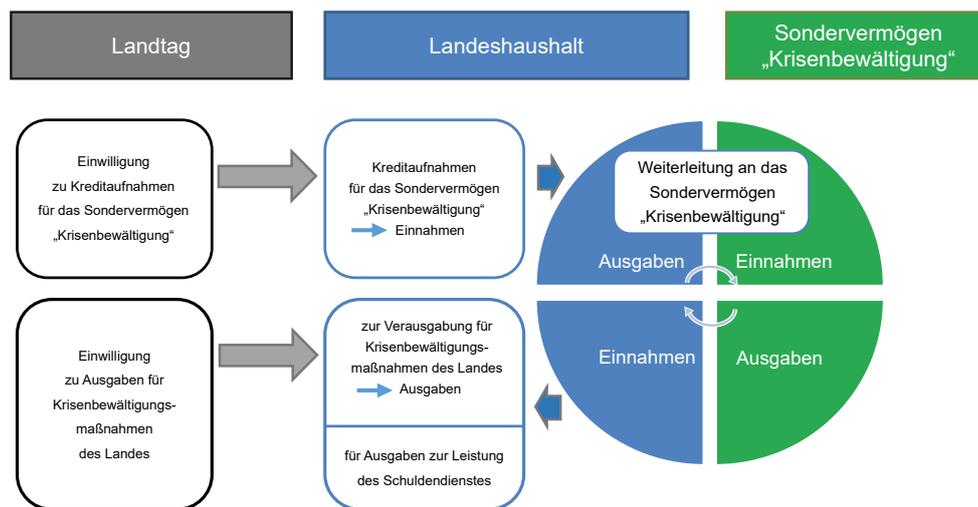
8.1 Systematik des Sondervermögens

Das mit dem NRW-Krisenbewältigungsgesetz¹⁴³ errichtete 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“. In § 2 Abs. 2 Satz 1 NRW-Krisenbewältigungsgesetz sind fünf Maßnahmenarten und Hilfsprogramme genannt, für die Ausgaben geleistet werden durften. Zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens wurde dem FM im Haushaltsgesetz 2023¹⁴⁴ eine Kreditermächtigung von bis zu 5 Mrd. € erteilt. Die Ausgaben für die Zwecke des Sondervermögens wurden aus dem Landeshaushalt geleistet.¹⁴⁵ Beides, die Kreditaufnahmen und die zu leistenden Krisenbewältigungsausgaben, waren von der vorherigen Einwilligung des Landtags abhängig.¹⁴⁶

Die haushaltssystematischen Abläufe zwischen dem Landtag, dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen stellen sich wie folgt dar:

Abbildung 17

Systematik des Sondervermögens „Krisenbewältigung“

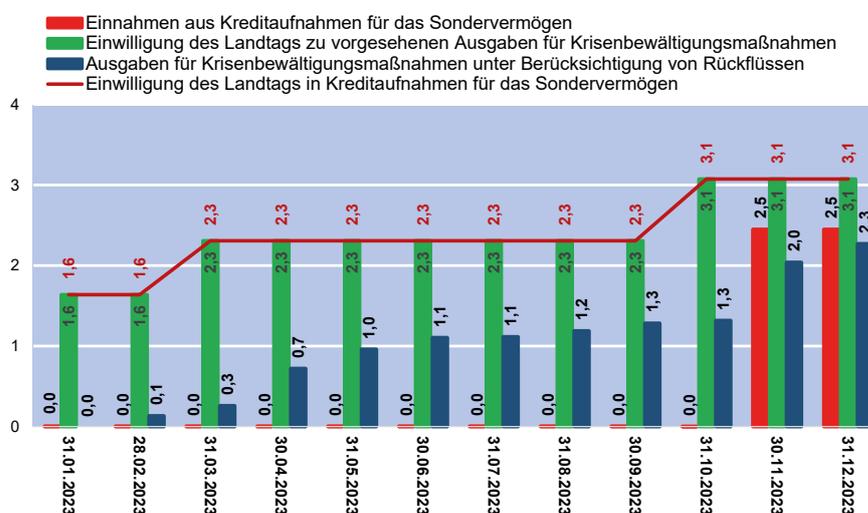


8.2 Kreditaufnahmen deutlich stärker am Finanzbedarf orientiert

2023 hat der Landtag in vorgesehene Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von insgesamt rd. 3,1 Mrd. € und in Kreditaufnahmen in gleicher Höhe eingewilligt.¹⁴⁷ Die tatsächlichen Kreditaufnahmen und Krisenbewältigungsausgaben haben sich im Vergleich dazu wie folgt entwickelt:

- 143 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. 2022 S. 1131.
- 144 § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Haushaltsgesetz 2023, GV. NRW. 2022 S. 1137.
- 145 § 2 Abs. 2 Satz 2 NRW-Krisenbewältigungsgesetz, GV. NRW. 2022 S. 1131.
- 146 Diese Einwilligungen ersetzen die konkrete Veranschlagung entsprechender Haushaltsmittel im Haushaltsplan. Hierzu im Einzelnen auch Jahresbericht 2023, S. 72.
- 147 Die Einwilligungen beruhen auf Vorlagen des FM: Vorlage 18/617 mit rd. 1.638 Mio. €; Vorlage 18/926 mit rd. 669 Mio. €; Vorlage 18/1784 mit 593 Mio. € und Vorlage 18/1785 mit rd. 175 Mio. €.

Abbildung 18

Einwilligungen des Landtags sowie Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen und Einnahmen aus Krediten in 2023 (in Mrd. €, gerundet)¹⁴⁸

In den vier Vorlagen, mit denen das FM die Einwilligung des Landtags in Kreditaufnahmen beantragte, war die Höhe dieser Kreditaufnahmen an die Höhe der vorgesehenen Krisenbewältigungsausgaben gekoppelt. Diese im Vergleich zum Verfahren beim NRW-Rettungsschirm geänderte Vorgehensweise des FM hatte der LRH bereits im Jahresbericht 2023 ausdrücklich begrüßt.¹⁴⁹

Die vorstehende Abbildung 18 zeigt zudem, dass erst Ende Oktober bis Ende November 2023 Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ aufgenommen wurden.¹⁵⁰ Bis zum 31.10.2023 wurden bereits rd. 1,3 Mrd. € Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen geleistet.¹⁵¹ Hierfür hat das FM bis in das vierte Quartal 2023 hinein vorhandene Liquidität des Landes¹⁵² genutzt. Der LRH hat festgestellt, dass der Kreditfinanzierungsbedarf durch die bis zu den Kreditaufnahmen bereits geleisteten Krisenbewältigungsausgaben deutlich besser einzuschätzen war.

Das zeigt auch eine Gegenüberstellung der Höhe der Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ von insgesamt rd. 2,5 Mrd. € mit den bis Ende 2023 tatsächlich für Zwecke dieses Sondervermögens geleisteten Ausgaben von

¹⁴⁸ 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. Außerdem die Vorlagen 18/1784 und 18/1785 des FM und Plenarbeschlussprotokoll 18/45, Tagesordnungspunkt 11, S. 5. Ist-Werte des Haushaltsjahres 2023 nach Auswertungen mit dem Verfahren ILH. Die dargestellten Ist-Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen (Ausgaben im Kapitel 022 der Einzelpläne 01 bis 16 ohne die Titelgruppe 61 im Kapitel 14 022) berücksichtigen ausgabemindernd die Ist-Einnahmen aus Rückflüssen (Titel 119 26 der Kapitel 022 der Einzelpläne 01 bis 16). Die Ist-Einnahmen aus Rückflüssen in 2023 betragen insgesamt rd. 45 Mio. €.

¹⁴⁹ Jahresbericht 2023, S. 74.

¹⁵⁰ Vorlage 18/2188, S. 4.

¹⁵¹ Siehe Abbildung 18.

¹⁵² Ein Teil des Liquiditätsbestands stammt aus den nicht erforderlichen Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in den Monaten Oktober und November 2022 (siehe Vorlage 18/1962, S. 2). Hierzu wird auf Jahresbericht 2023, S. 57 f., 69 f. und 77 sowie Stellungnahme 18/128, S. 5, verwiesen.

rd. 2,3 Mrd. €: Die Kreditaufnahmen überstiegen die Krisenbewältigungsausgaben nur um rd. 7,9 %¹⁵³. Demgegenüber überstiegen die in 2020 bis 2022 aufgenommenen Kredite für den NRW-Rettungsschirm (rd. 19,96 Mrd. €) den sich bis Ende 2022 ergebenden Kreditfinanzierungsbedarf um rd. 26,1 %.¹⁵⁴

Der LRH hat daher festgestellt, dass die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ deutlich stärker am Finanzbedarf orientiert waren als es bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm der Fall gewesen ist.

8.3 Kreditfinanzierten Restbestand für zusätzliche Tilgung einsetzen

Der Endbestand 2023 des Sondervermögens belief sich auf rd. 177 Mio. €. Es handelte sich um nicht benötigte Rest-Kreditmittel. Bis zum 31.05.2024 hat sich der Bestand des Sondervermögens durch Rückflüsse auf rd. 226 Mio. € erhöht:

Tabelle 8

Bestandsentwicklungen im Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (in Mio. €, gerundet)¹⁵⁵

	2023	2024 - bis 31.05.2024	Gesamt
Anfangsbestand	0,0	177,2	226,4
Zuführungen an das Sondervermögen „Krisenbewältigung“	2.495,2	49,2	2.544,4
davon zur Finanzierung aller Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation	2.495,2	49,2	2.544,4
darunter Mittel aus Kreditaufnahmen	2.450,0	-	2.450,0
darunter Mittel aus Rückflüssen	45,2	49,2	94,4
davon zur Leistung des Schuldendienstes	-	-	0,0
Entnahmen aus dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“	2.318,0	0,0	2.318,0
davon zur Finanzierung aller Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation	2.314,7	-	2.314,7
davon zur Kompensation der Steuermindereinnahmen	-	-	0,0
davon zur Leistung des Schuldendienstes (Zinsen)	3,3	-	3,3
davon zur Leistung des Schuldendienstes (Tilgung)	-	-	0,0
Endbestand	177,2	226,4	226,4

153 Ende 2023 lagen Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ mit 2,45 Mrd. € nur rd. 0,18 Mrd. € über den angefallenen Krisenbewältigungsausgaben (rd. 2,27 Mrd. €). Dies entspricht einem Anteil von rd. 0,18 Mrd. € / rd. 2,27 Mrd. € = rd. 7,9 %.

154 Von 2020 bis Ende 2022 wurden für den NRW-Rettungsschirm Kredite von insgesamt rd. 19,96 Mrd. € aufgenommen. Diese lagen um rd. 4,13 Mrd. € über dem sich bis dahin ergebenden Kreditfinanzierungsbedarf von rd. 15,83 Mrd. €. Dies entspricht einem Anteil von rd. 4,13 Mrd. € / rd. 15,83 Mrd. € = rd. 26,1 %.

155 Die Tabelle zeigt die Bestandsentwicklung im Sondervermögen „Krisenbewältigung“, die sich durch die Zuführungen an das Sondervermögen und durch die Entnahmen aus dem Sondervermögen ergeben. Für 2024 – Stand 31.05.2024 – nach Ausweis des Verfahrens ILH.

2024 können dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ keine Mittel mehr zur Finanzierung von Krisenbewältigungsmaßnahmen des Landes entnommen werden.¹⁵⁶

2024 sind eine Tilgung von 40 Mio. € und Zinsausgaben von rd. 140 Mio. € veranschlagt.¹⁵⁷ Für den entsprechenden Schuldendienst 2024 (Zinsen und Tilgung) sollen laut Haushaltsplan 2024 und laut Wirtschaftsplan des Sondervermögens eine Zuführung an das Sondervermögen aus dem Landeshaushalt von insgesamt 180 Mio. € und eine Entnahme aus dem Sondervermögen in gleicher Höhe erfolgen.¹⁵⁸ Nach Aussage des FM zum vorläufigen Kassenabschluss des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ wird der verbleibende Bestand für den Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) verwendet und bis dahin verzinslich am Kapitalmarkt angelegt.¹⁵⁹ Im Rahmen der Prüfung hat das FM mitgeteilt, dass es beabsichtige, den Restbestand zur Finanzierung des Schuldendienstes 2024 zu nutzen: Der Vollzug 2024 stelle sich wegen des Bestands des Sondervermögens zum 31.12.2023 (rd. 177 Mio. €) etwas anders dar als ursprünglich veranschlagt. Insoweit werde sich die Belastung des Landeshaushalts etwas verringern.

Ab 2025 sind jährliche Tilgungen von Notlagenkrediten des Sondervermögens von 80 Mio. € geplant.¹⁶⁰

In seinen Prüfungsmitteilungen hat der LRH das FM aufgefordert, den kreditfinanzierten Restbestand des Sondervermögens¹⁶¹ für eine zusätzliche Tilgung der für das Sondervermögen aufgenommenen Notlagenkredite¹⁶² einzusetzen. Eine solche Forderung hatte der LRH auch für den kreditfinanzierten Restbestand des NRW-Rettungsschirms aufgestellt.¹⁶³ Insoweit hat der LRH darauf hingewiesen, dass er sich durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 bestätigt sieht: Danach folgt nach der Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums in Krisenzeiten (durch die Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel) dessen Verengung in den der Notlage nachfolgenden Haushaltsjahren. In der Zeit nach der Notlage besteht eine Konsolidierungspflicht.¹⁶⁴

156 Der LRH wies in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2024 (Stellungnahme 18/909, S. 11) und der Sachstandsaktualisierung zum Jahresbericht 2023 (Vorlage 18/1944, Beitrag 8.2, S. 10) darauf hin, dass die Struktur des Haushaltsplanentwurfs 2024 die Finanzierung der Krisenbewältigungsausgaben durch das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ ermöglichte. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens fand eine Anpassung der Titelstruktur statt, sodass keine Finanzierung von Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen durch Entnahmen aus dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ mehr möglich ist (Änderungsanträge der regierungstragenden Fraktionen Drs. 18/7200, u. a. S. 81 und 91 f. des pdf-Dokuments; Annahme im Plenum, Plenarbeschlussprotokoll 18/51, S. 1).

157 Haushaltsplan 2024, Kapitel 20 650, Titel 595 10, Titel 575 40 und Titel 575 45.

158 Haushaltsplan 2024: Zuführung Kapitel 20 020 Titel 624 10, Entnahme Kapitel 20 020 Titel 234 55 und Titel 234 56. Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ unter Beilage 6 zu Einzelplan 20 im Haushaltsplan 2024: Titel 222 00 und Titel 632 20 sowie Titel 632 25.

159 Vorlage 18/2188, S. 4.

160 Vorlage 18/2188, S. 3. Finanzplanung 2023-2027 (Vorlage 18/1417), S. 42.

161 Der Bestand des Sondervermögens Ende 2023 betrug rd. 177 Mio. € (Vorlage 18/2188, S. 4). Aufgrund weiterhin anfallender Rückflüsse aus Krisenbewältigungsmaßnahmen ist der Bestand bis zum Stand 31.05.2024 auf 226 Mio. € angestiegen. Soweit diese weiteren Rückflüsse Einnahmen sind, die ihren Ursprung aus Notlagenkreditmitteln haben, sind diese ebenfalls zur zusätzlichen Tilgung zu verwenden.

162 Neben dem geplanten Schuldendienst 2024.

163 Stellungnahme 18/909, S. 15 f. und Jahresbericht 2023, S. 58.

164 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22), Rn. 147.

Der Schuldendienst sollte nach dem Haushaltsplan 2024 aus dem Haushalt erbracht werden. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass eine Finanzierung der Zins- und Tilgungsleistungen 2024 aus dem Restbestand des Sondervermögens in dieser Konstellation letztlich den finanziellen Handlungsspielraum in der Zeit nach der Notlage erweitern würde: Denn ein Verzicht auf die eingeplante Zuführung aus dem Landeshaushalt führt dort zu einer Einsparung, die (ggf. als Deckung) für andere Zwecke verwendet werden kann.

In seiner Stellungnahme vom 22.05.2024 zu den Prüfungsmitteilungen teilte das FM mit, dass die Landesregierung bereits durch die veranschlagten Tilgungsleistungen einer Konsolidierungspflicht nachkomme. Hinsichtlich der Forderung einer zusätzlichen Tilgung gab es zu bedenken, dass die Anlage der Mittel des Sondervermögens derzeit wirtschaftlich sei. Denn aktuell werde der Vermögensbestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ im Rahmen der Liquiditätsbewirtschaftung des Landes mitgeführt und erziele dort positive Erträge auf Tagesbasis von 3,93 %. Der Kredit mit der höchsten Verzinsung und der, der auch als nächstes zur (Teil-)Refinanzierung anstehe, werde hingegen mit 3,65 % verzinst. Daher sei es derzeit wirtschaftlicher, an dem planmäßigen Tilgungsbetrag festzuhalten und keine zusätzliche Sondertilgung zu leisten.

In seiner Folgeentscheidung vom 28.05.2024 wies der LRH darauf hin, dass der Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ durch den Einsatz für den Schuldendienst 2024 verbraucht wäre. Dann gingen die Ausführungen zur wirtschaftlichen Mittelanlage ins Leere. Der LRH erwartet, dass das FM den kreditfinanzierten Restbestand des Sondervermögens für eine zusätzliche Tilgung der für das Sondervermögen aufgenommenen Notlagenkredite einsetzt, wenn der Zinsertrag auf Tagesbasis (in %) geringer ist als der für die in Rede stehenden Kredite zu zahlende Zins.

8.4 Weiterentwicklung des Monitorings für zukünftige Notlagen

Zur Nachverfolgung der zeitnahen Umsetzung von Krisenbewältigungsmaßnahmen in 2023 etablierte das FM ein monatliches Monitoring, das es bis Ende 2023 mehrfach fortentwickelte:

Über eine Meilensteinplanung und ein Ampelsystem waren die Ressorts verpflichtet, dem FM monatlich Änderungen zum Verfahrensstand der Maßnahmen und der Risiken zu melden sowie den Mittelabfluss zu prognostizieren.

In seinen Prüfungsmitteilungen hat der LRH zum einen begrüßt, dass durch das etablierte Monitoring seiner auf den verzögerten Mittelabfluss für Corona-Maßnahmen¹⁶⁵ abzielenden Kritik weitgehend Rechnung getragen wurde. Zum anderen hat der LRH jedoch darauf hingewiesen, dass neben dem Verfahrensstand und dem Mittelabfluss künftig ergänzend die Tragfähigkeit der Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage stärker in den Fokus rücken wird. Denn darauf stellen die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.11.2023 aufgestellten Anforderungen an die Darlegungen zu einer fortgesetzten oder wiederholten Notsituation ab.¹⁶⁶

165 Jahresbericht 2021, Teil A, S. 40 f. und S. 51 f.; Stellungnahme 17/4337, S. 8; Jahresbericht 2022, S. 69 ff.

166 Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023 (2 BvF 1/22), Rn. 151 und 200.

Der LRH hat dem FM daher empfohlen, das Monitoring weiterzuentwickeln. Das etablierte System kann seiner Einschätzung nach als Ausgangsbasis für die Entwicklung eines stärker wirkungsorientierten Monitorings dienen. Hierin sollten zusätzlich Kennzahlen zur Beurteilung der Tragfähigkeit von Maßnahmen enthalten sein.

In seiner Stellungnahme vom 22.05.2024 zu den Prüfungsmittelungen sagte das FM zu, die Weiterentwicklung des Monitorings für eventuelle außergewöhnliche Not-situationen im Blick zu behalten.

9 Fazit

Die Haushaltslage des Landes war schon vor 2020 merklich angespannt¹⁶⁷ und hat sich über die Notlagenjahre bis Ende 2023 ganz erheblich zugespitzt.¹⁶⁸

Die wichtigste Einnahmequelle des Landes, die Steuereinnahmen, blieben 2023 auf dem Niveau von 2022. Sie sind mithin nicht mehr – wie in den meisten Jahren vor 2022 – kontinuierlich und zum Teil ganz erheblich angestiegen.

Hingegen erhöhte sich das schon in den Vorjahren stetig steigende – um Notlagen-Effekte bereinigte – Ausgabeniveau auch 2023 weiter.

Zudem war schon 2023 absehbar, dass sich in den kommenden Jahren die Ausgaben in den Bereichen Personal und Zinsen weiter erhöhen werden und auch Haushaltsmittel für die 2020 bis 2023 aufgenommenen Notlagenkredite zur Verfügung stehen müssen.

Der Schuldenstand des Landes erreichte Ende 2023 einen neuen Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. €. Er hat sich damit seit Ende 2019 über die Notlagenjahre 2020 bis 2023 um insgesamt rd. 20,8 Mrd. € erhöht. Die aus dem Schuldenstand folgende Pro-Kopf-Verschuldung war schon 2022 – bei einem noch bei rd. 163,8 Mrd. € liegenden Schuldenstand – um mehr als 1.000 € höher als vor den Notlagenjahren. Sie hat sich mit dem Schuldenstand in 2023 weiter erhöht.

Damit stand der Landeshaushalt 2024 auch schon vor den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2024 sowohl von der Einnahmenseite her als auch ausgabeseitig unter erheblichem Druck.

Der geplante Haushaltsausgleich 2024 in Einnahmen und Ausgaben gelang im Haushaltsplan nur mithilfe von Sondereffekten und Globalpositionen von fast 4 Mrd. €. Ferner waren im Haushaltsplan 2024 zwar einzelne Ausgabenschwerpunkte und Priorisierungen erkennbar. Eine substanzielle Reduzierung von Aufgaben konnte ihm jedoch nicht entnommen werden.¹⁶⁹ Insgesamt zeigt der Haushaltsplan 2024 also keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten.

Nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2024 werden die Steuereinnahmen 2024 um rd. 1,2 Mrd. € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans 2024 zurückbleiben. Und auch in den nächsten Jahren wird der einnahmeseitige Druck nicht nachlassen: Für 2025 bis 2028 sollen die Steuereinnahmen um insgesamt rd. 3,7 Mrd. € hinter den bisherigen Planungen des FM zurückbleiben.

Dies hat den Druck auf den Landeshaushalt weiter erhöht. Es werden nun umso mehr verlässliche Möglichkeiten benötigt, um sicherzustellen, dass die Ausgaben dauerhaft durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Die vom FM für den Nachtragshaushalt angekündigte konjunkturelle Kreditaufnahme ist keine verlässliche Ausgleichsmöglichkeit. Sie führt zu einer (nur) im Haushaltsjahr wirkenden einnahmeseitigen Kompensation der geringeren Steuereinnahmen, wirkt jedoch

167 Siehe hierzu Jahresbericht 2020, S. 57.

168 Siehe hierzu Jahresbericht 2021, Teil A, S. 87; Jahresbericht 2022, S. 84; Jahresbericht 2023, S. 25, 77.

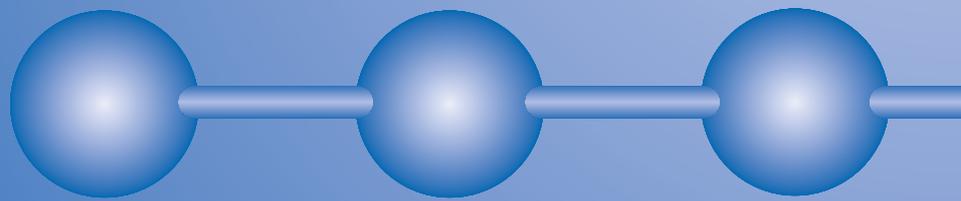
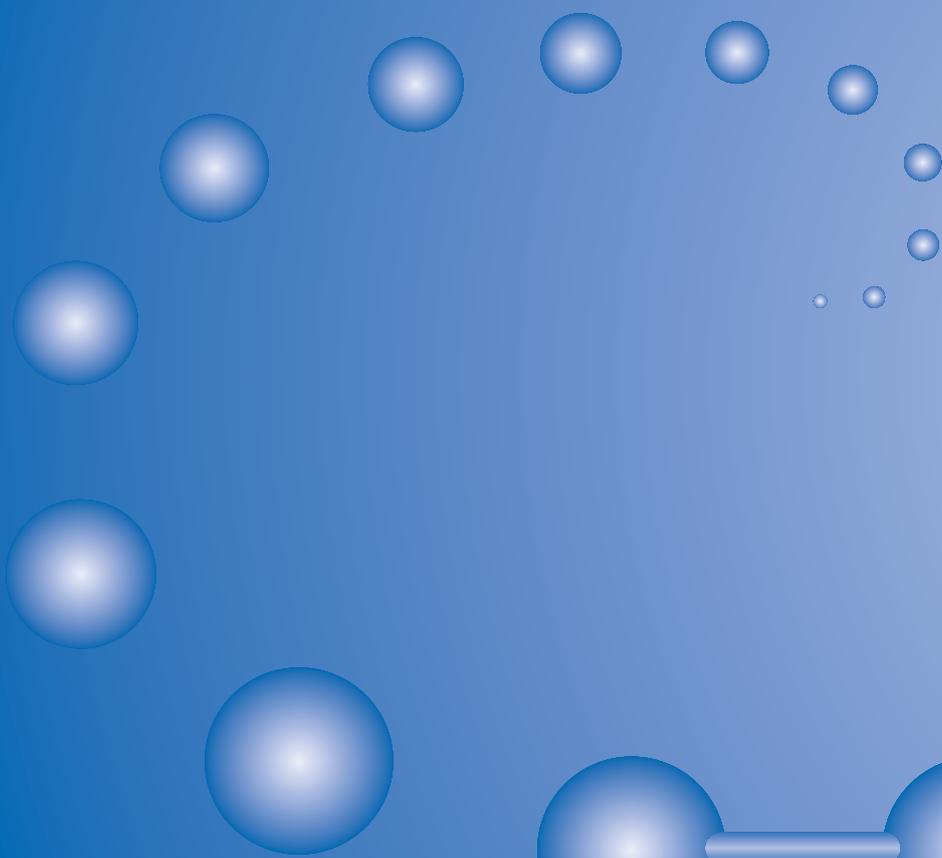
169 Stellungnahme 18/909, S. 9.

insoweit nicht über das Haushaltsjahr hinaus. Zudem wird sie den ohnehin schon sehr hohen Schuldenstand des Landes weiter erhöhen sowie zu weiteren Ausgaben für den Schuldendienst führen.

Mindestens flankierend muss nun endlich das Ausgabeniveau nachhaltig abgesenkt werden. Es bleibt daher bei der vom LRH schon lange gestellten Forderung nach einer Aufgaben- und Ausgabenkritik, im Zuge derer alle Aufgaben und damit auch die Ausgaben auf den Prüfstand zu stellen sind. Ein solches Aufgabenscreening sollte ausmachen, welche Aufgaben das Land verpflichtend wahrzunehmen hat und von welchen es sich lösen könnte. Auf dieser Basis muss anschließend über Prioritäten (Ausgabenschwerpunkte) und Nachrangigkeiten entschieden werden. Im Haushalt 2025 sollten strukturell angelegte Ausgabenreduzierungen erkennbar sein. Inwieweit die Mitte 2024 erwarteten Ergebnisse der eingerichteten Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ hierzu dienlich sind, bleibt abzuwarten.

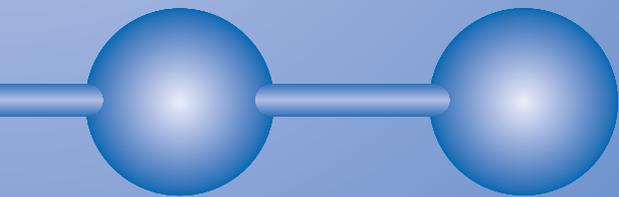
Das Aufgabenscreening sollte zudem institutionalisiert und in seiner Funktion im Haushaltsaufstellungsverfahren verstetigt werden. Die hierzu erforderlichen Prozesse sind zwischen dem FM und den Ressorts abzustimmen und entsprechende Instrumente festzulegen. Mit einem institutionalisierten Aufgabenscreening würde letztlich auch eine Grundlage dafür gelegt, absehbaren Zusatzbelastungen für den Haushalt (Mindereinnahmen oder unausweichliche Mehrausgaben) reaktionsschnell auch auf der Ausgabenseite Rechnung tragen zu können. Dies wiederum stärkt die finanzielle Krisenresilienz des Landeshaushalts.

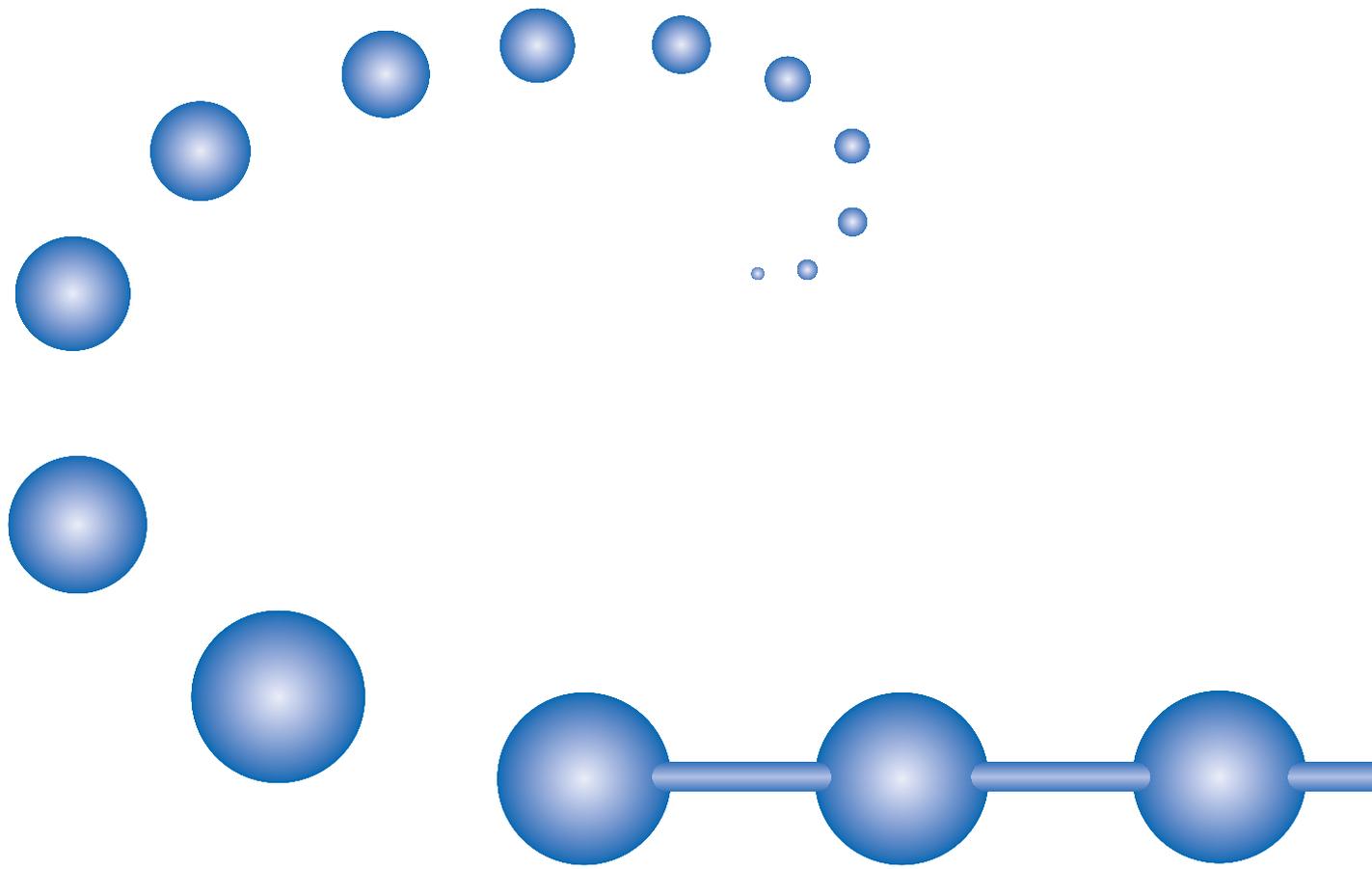
Nur durch einen dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalt können finanzielle Handlungsspielräume entstehen, um auf künftige Aufgaben reagieren zu können. Dies zu ermöglichen, ist Verpflichtung einer generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik.



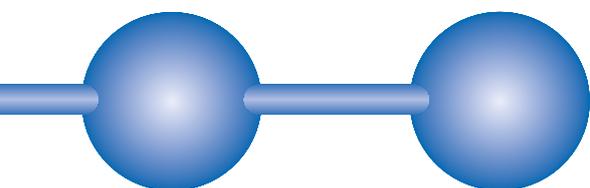
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Ministerpräsident (Epl. 02)



10 Förderprogramm Moderne Sportstätte 2022 mangelhaft umgesetzt



2019 startete das Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“. Mit rund 300 Millionen € sollte der Investitionsrückstau bei den Sportstätten der Sportvereine und -verbände aufgelöst werden. Anstelle von Landesbehörden wurde die NRW.BANK mit der verwaltungsmäßigen Abwicklung beauftragt. Hierfür zahlte das Land ihr eine Vergütung. Diese betrug allein für 2021 rund 2,6 Millionen €. Die Kosten für landeseigenes Personal hätten demgegenüber lediglich rund 1,6 Millionen € betragen.

Außerdem erledigte die NRW.BANK die ihr übertragenen Aufgaben teilweise nicht ordnungsgemäß, sondern ignorierte eigenmächtig Vorgaben des Landes.

Am 31.10.2023 waren alle seinerzeit beantragten Maßnahmen im Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ bewilligt, der Förderbedarf also gedeckt. Dennoch wurden ab dem 01.11.2023 neue Zuwendungen im Umfang von mehr als 6,3 Millionen € bewilligt. Insoweit wurde das Budgetrecht des Parlaments verletzt.

10.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang

Das Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ startete 2019. Mit Landesmitteln von insgesamt rd. 300 Mio. € für die Jahre 2019 bis 2022 sollte der Investitionsrückstau bei den Sportstätten aufgelöst werden. Ziel war es, eine zeitgemäße und moderne Sportstätteninfrastruktur zu schaffen. Das Programm richtete sich insbesondere an Sportvereine und -verbände. Diese konnten mit den zur Verfügung gestellten Mitteln ihre Sportstätten und -anlagen modernisieren, instand setzen, sanieren, austatten, entwickeln, umbauen und ersatzweise neu bauen.

Der NRW.BANK wurden die Aufgaben einer Bewilligungsbehörde für das Förderprogramm übertragen. Hierfür erstattete das Land der NRW.BANK ihre Kosten in Form einer aufwandsbezogenen Vergütung. Diese betrug allein für 2020 und 2021 zusammen über 4 Mio. €. Für 2021 hatte die NRW.BANK rd. 12 Vollzeitäquivalente abgerechnet.

10.2 Beauftragung der NRW.BANK

Die Staatskanzlei (StK) hatte die NRW.BANK beauftragt, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Diese ist nach § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vorgeschrieben.

Da eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlte, verglich der Landesrechnungshof (LRH) die vom Land an die NRW.BANK gezahlte Vergütung mit den zu erwartenden Kosten für entsprechendes Landespersonal. Hierbei legte er zugrunde, welche Tätigkeiten laut Stellenausschreibung der NRW.BANK im Zusammenhang mit dem Förderprogramm auszuführen waren. Die dort aufgeführten Aufgaben sind in ihrer Wertigkeit vergleichbar mit den Aufgaben einer/eines Landesbeschäftigten der Entgeltgruppe 11 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Daher

zog der LRH die entsprechenden Personalkosten-Durchschnittssätze für das Jahr 2021 heran.¹⁷⁰ Diesen rechnete er pauschalierte Sach- und Gemeinkosten, z. B. für Raumnutzung und Verwaltungspersonal, hinzu.¹⁷¹ Diese Kostenvergleichsrechnung hatte zum Ergebnis, dass die Übertragung der Aufgaben einer Bewilligungsbehörde auf die NRW.BANK unwirtschaftlich war. Denn die Aufgabenübertragung hatte erhebliche Mehrausgaben für das Land verursacht (rd. 1 Mio. €¹⁷² mehr allein im Jahr 2021, das sind 60 %¹⁷³ mehr).

Weiterhin stellte der LRH fest, dass die NRW.BANK die ihr übertragenen Aufgaben teilweise nicht ordnungsgemäß ausgeführt hatte, denn sie ignorierte eigenmächtig Vorgaben des Landes:

- Beispielsweise hatte die NRW.BANK die vorgeschriebenen, mit dem LRH abgestimmten Vordrucke für den Zuwendungsbescheid geändert. Es fehlte die Verpflichtung der Zahlungsempfangenden zur Vergabe von Aufträgen im Wettbewerb.
- Sollen für ein Vorhaben Zuwendungen sowohl vom Land als auch von einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts bewilligt werden, muss das Land vor der Bewilligung ein Clearingverfahren mit der anderen juristischen Person durchführen und Einvernehmen u. a. über den Verwendungsnachweis und seine Prüfung herbeiführen.¹⁷⁴ Dies hatte die NRW.BANK unterlassen, obwohl vielfach auch eine kommunale Zuwendung im Zuwendungsantrag angegeben wurde.

Der LRH bat die StK

- zuzusagen, bei künftigen Aufgabenübertragungen an Dritte mithilfe von geeigneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 Abs. 2 LHO zu prüfen, ob die Leistungen nicht wirtschaftlicher von landeseigenem Personal erbracht werden können, und
- sicherzustellen, dass die NRW.BANK die ihr übertragenen Aufgaben als Bewilligungsbehörde entsprechend den Vorgaben des Landes erfüllt.

10.3 Einsatz der Landesmittel ab 01.11.2023

Für das Förderprogramm hatte der Haushaltsgesetzgeber in den Haushaltsplänen 2019 bis 2022 insgesamt rd. 300 Mio. € mit der Zweckbestimmung Landesprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ zur Verfügung gestellt (Kapitel 02 080 Titelgruppe 61).¹⁷⁵ Die Mittel waren nach den jeweiligen Haushaltsvermerken zur Selbstbewirtschaftung (§ 15 Abs. 2 LHO) bestimmt.

170 Siehe: <http://lv.fm.nrw.de/> (dort: Personalkosten-Durchschnittssätze alle Einzelpläne 2021).

171 Siehe „Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen“ des Bundesministeriums der Finanzen vom 29.07.2022.

172 Rd. 2,6 Mio. € (NRW.BANK) abzüglich rd. 1,6 Mio. € (Landespersonal).

173 1 Mio. € zu 1,6 Mio. €.

174 Nr. 1.4 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 LHO.

175 Ab 2023 sind bei der Titelgruppe Strichansätze ausgebracht. Laut den Erläuterungen in den Haushaltsplänen 2023 und 2024 dient die Titelgruppe nunmehr der Abwicklung.

Laut Bericht der StK zur Beantwortung von Fragen der Fraktionen zum Entwurf des Sporthaushaltes 2024 vom 31.10.2023¹⁷⁶ wurden alle (bis dahin) beantragten Maßnahmen im Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ bewilligt. Der LRH hat allerdings im März 2024 anhand der ihm vom 01.11.2023 bis 06.03.2024 übersandten Zuwendungsbescheide über 100.000 € festgestellt, dass ab dem 01.11.2023 neue Zuwendungen im Umfang von mehr als 6,3 Mio. € bewilligt worden waren.

Der LRH hatte die StK bereits mit Entscheidung vom 06.12.2023 darauf hingewiesen, dass Neubewilligungen nach dem 31.10.2023 der Zweckbestimmung der Haushaltsmittel widersprechen und damit haushaltsrechtlich nicht vertretbar sind. Denn mit der Nennung einer Jahreszahl (2022) in der Zweckbestimmung der Titelgruppe hat der Haushaltsgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass der zum Zeitpunkt der Veranschlagung der Mittel bestehende Förderbedarf gedeckt werden soll. Da alle seinerzeit beantragten Maßnahmen am 31.10.2023 bewilligt waren, ist dieser Förderbedarf gedeckt. Somit ist es zumindest seit dem 01.11.2023 nicht mehr zulässig, die Selbstbewirtschaftungsmittel für neue Zuwendungen einzusetzen.

Vielmehr gebietet es das parlamentarische Budgetrecht¹⁷⁷, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel wieder dem Landeshaushalt zugeführt (rückübertragen) werden, soweit sie nicht für die bis zum 31.10.2023 bewilligten Zuwendungen benötigt werden. Denn sie können nicht (mehr) entsprechend ihrer Zweckbestimmung verwendet werden.

10.4 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die StK teilte mit, dass es sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar gewesen sei, die NRW.BANK als Bewilligungsbehörde zu beauftragen. Sie begründete dies damit, dass neben dem Lohn- und Sachkostenvergleich die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerledigung relevant seien. Das Förderprogramm hätte erfolgreich und schnell umgesetzt werden sollen. Das Land hätte das Förderprogramm aufgrund der Ressourcen- bzw. Personalknappheit kaum abwickeln können. Es hätte andere Aufgaben zurückstellen müssen. Zudem hätten bei der NRW.BANK bestehende Kompetenzen geholfen, das Förderprogramm umzusetzen, und die Qualität der Förderung erhöht. Schließlich sei auch für die Wirtschaftlichkeit der NRW.BANK entscheidend, dass diese kurz- bis mittelfristig mit Förderprogrammen ausgelastet ist. Die StK sagte zu, bei künftigen Aufgabenübertragungen an Dritte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei solle geprüft werden, ob die Leistungen im vorgegebenen Zeitkorridor nicht wirtschaftlicher von landeseigenem Personal erbracht werden können.

Bezüglich der geänderten Vordrucke verwies die StK auf mehrere Dienstbesprechungen mit der NRW.BANK. In diesen seien die Projektverantwortlichen auf das Erfordernis hingewiesen worden, nur die mit dem LRH abgestimmten Vordrucke im Zuwendungsverfahren zu verwenden.

176 Vorlage 18/1812, S. 11 zu Frage 14, S. 18 zu Fragen 10.1. und 10.2.

177 Vgl. Stellungnahme 18/13: Stellungnahme des LRH zum Entwurf „Nachtragshaushaltsgesetz 2022“, Nr. 4; Jahresbericht 2018, Beitrag 8, S. 115 ff.

Zu den unterlassenen Clearingverfahren hat die StK die Rechtsauffassung, dass diese nur bei kommunalen Zuwendungen, aber nicht bei kommunalen Zuschüssen erfolgen müssen. Das kommunale Haushaltsrecht schreibe die Anwendung des Landeshaushaltsrechts nebst Landesverwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht nicht vor. Außerdem würden Clearingverfahren mit anderen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsgebern „regelmäßig inhaltlich ins Leere laufen“.

Zum Einsatz der Landesmittel ab 01.11.2023 hat die StK bislang keine Stellungnahme abgegeben.

10.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Die Wirtschaftlichkeit der Beauftragung der NRW.BANK ist weiterhin fraglich. Die nunmehr vorgebrachten Argumente der StK ohne nachgewiesene Zahlen, Daten und Fakten sind als Rechtfertigung der Beauftragung der NRW.BANK nicht ausreichend. Sie vermögen die um 60 % höheren Ausgaben für die Beauftragung der NRW.BANK nicht zu legitimieren.

Zwar hat die StK nunmehr vor künftigen Aufgabenübertragungen an Dritte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugesagt, die Zusage enthält jedoch die Einschränkung „im vorgegebenen Zeitkorridor“. Der Zeitaspekt ist jedoch nur einer von mehreren bedeutsamen Aspekten einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Denn jegliches Verwaltungshandeln ist nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten; es soll die bestmögliche Nutzung von Mitteln (Ressourcen) bewirken. Insbesondere ist zu beachten, dass das Sparsamkeitsprinzip bei der Ausführung des Haushaltsplans im Vordergrund steht.¹⁷⁸ Sollten bei der Ausführung des Haushaltsplans Zielkonflikte zwischen Zeit und Sparsamkeit auftreten, sind diese Ziele angemessen gegeneinander abzuwägen. Die Erwägungen sind ausführlich zu dokumentieren.

Neben der Wirtschaftlichkeit hat der LRH auch die nicht ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der NRW.BANK gerügt. Die Mängel sind weiterhin nicht abgestellt. Trotz der Hinweise der StK hat die NRW.BANK weiterhin nicht den vorgeschriebenen Vordruck für den Zuwendungsbescheid verwendet. Es fehlte immer noch die unverzichtbare Auflage, Aufträge nach wettbewerblichen Gesichtspunkten zu vergeben und dazu mindestens drei Angebote anzufragen und zu dokumentieren.

Anders als es die StK meint, muss das Land Clearingverfahren auch bei kommunalen Zuschüssen durchführen. Denn auch kommunale Zuschüsse sind Zuwendungen im Sinne des Haushaltsrechts.¹⁷⁹ Ein Clearingverfahren ist hier auch sinnvoll. Denn es muss sichergestellt werden, dass es zu keinen Überfinanzierungen kommt und Rückforderungen nicht nur von einem Zuwendungsgeber vereinnahmt werden. Dazu ist eine Vereinbarung der Zuwendungsgeber erforderlich und auch realisierbar, sich über die Inhalte der ihnen vorgelegten Verwendungsnachweise und die Ergebnisse ihrer Prüfungen wechselseitig zu unterrichten.

¹⁷⁸ § 7 Abs. 1 LHO, Nr. 1.1 VV zu § 7 LHO.

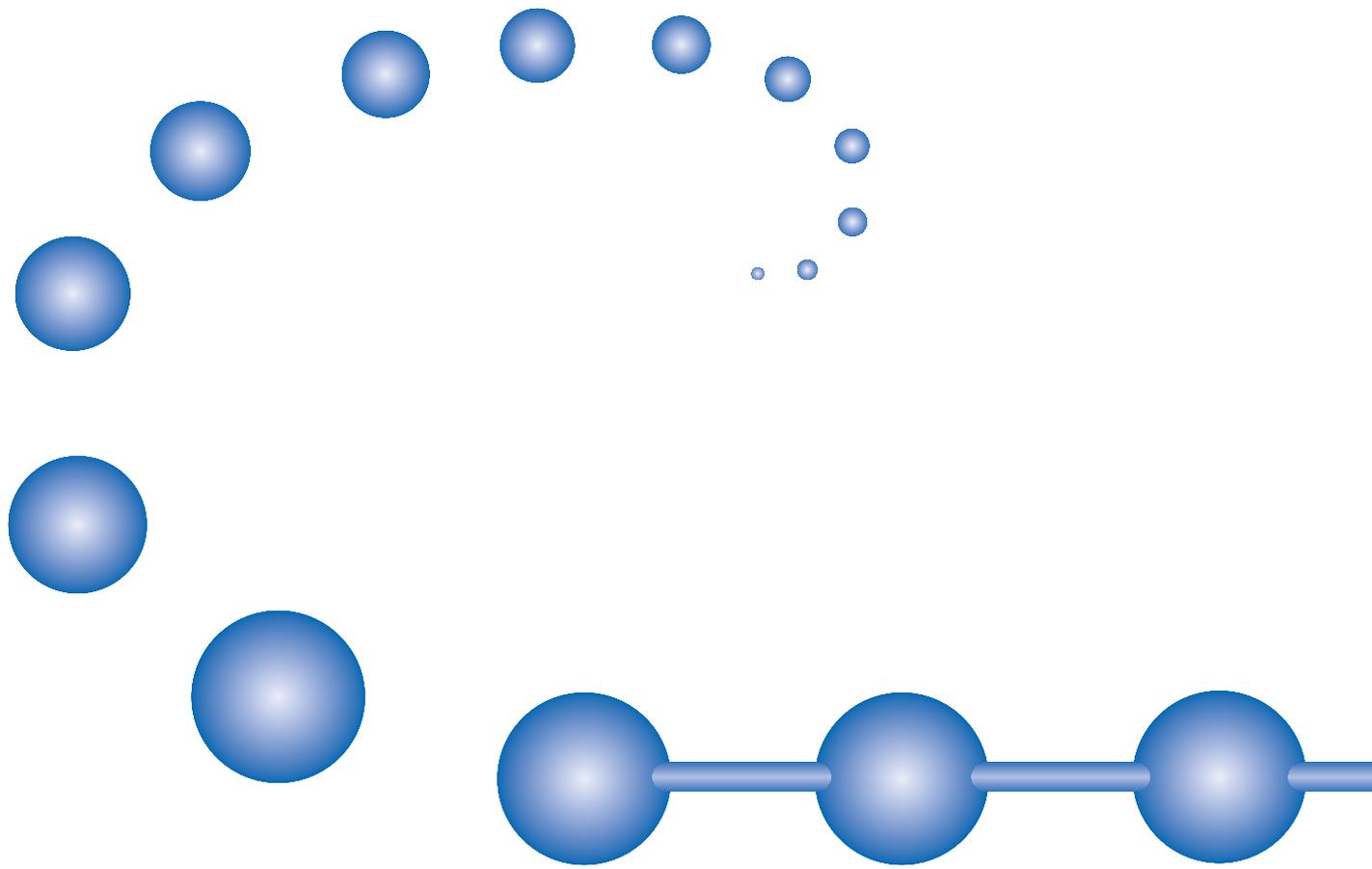
¹⁷⁹ Vgl. § 14 Haushaltsgrundsätze-gesetz, § 23 Bundeshaushaltsordnung/LHO, §§ 3, 44 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen.

Der Einsatz nicht verbrauchter Selbstbewirtschaftungsmittel für neue Zuwendungen muss angesichts der Zweckbestimmung der Mittel (und des Budgetrechts des Parlaments) unterbleiben. Es dürfen nur noch die bereits bewilligten Zuwendungen aus den Selbstbewirtschaftungsmitteln bezahlt werden. Das heißt, das Förderprogramm ist abzuwickeln und nicht benötigte Selbstbewirtschaftungsmittel sind wieder dem Landeshaushalt zuzuführen.

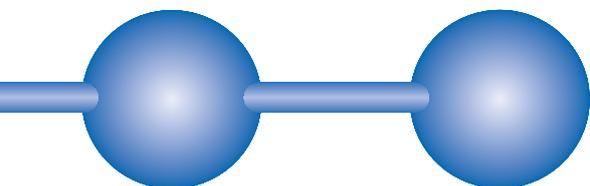
Der LRH hat die StK aufgefordert,

- die festgestellten Mängel abzustellen,
- die Bewilligungsbehörde anzuweisen, keine neuen Zuwendungen zu bewilligen und
- die nicht durch Zuwendungsbescheide gebundenen Selbstbewirtschaftungsmittel dem Landeshaushalt wieder zuzuführen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium des Innern (Epl. 03)



11 Weiterbauen ohne hinzuschauen? Regionale Trainingszentren der Polizei NRW



Seit 2012 errichtet das Land sukzessive zwölf Regionale Trainingszentren für die Polizei. Der Landesrechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung des ersten Trainingszentrums eine Unterauslastung für das Jahr 2013 festgestellt. Die aktuelle Prüfung zeigte, dass in einem weiteren Trainingszentrum deutlich mehr Einsatztrainings möglich waren, als das Ministerium des Innern geplant hatte. Die Kapazitätsplanung ging damit an den tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten vorbei.

Der Landesrechnungshof hatte bereits aufgrund seiner früheren Prüfung ein Auslastungscontrolling empfohlen. Dies wurde aber nicht umgesetzt. Trotzdem hält das Ministerium daran fest, sämtliche Regionale Trainingszentren nach seiner ursprünglichen Planung zu benötigen. Dies verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

11.1 Ausgangslage

Der überwiegende Teil der nordrhein-westfälischen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (PVB) hat jährliche Einsatztrainings für die Wahrnehmung der polizeifachlichen Aufgaben zu absolvieren.

Im Jahr 2011 entwickelte das damalige Ministerium für Inneres und Kommunales den strategischen Ansatz, die Einsatztrainings inhaltlich effizienter (Bündelung von Ressourcen) und ihre bauliche wie logistische Durchführung wirtschaftlicher zu gestalten. Diesem Konzept folgte ein entsprechender Erlass im Jahr 2012.¹⁸⁰

Das Einsatztraining sollte zukünftig nicht mehr – wie bisher – in jeder örtlichen Polizeibehörde (Kreispolizeibehörde – KPB/Polizeipräsidium – PP) stattfinden, sondern in zwölf landesweit verteilten Regionalen Trainingszentren (RTZ). Bei der räumlichen Verteilung der RTZ stand im Vordergrund, dass eine (einfache) Fahrtzeit von mehr als einer Stunde vermieden werden sollte. In jedem RTZ sollten jährlich rd. 3.000 PVB trainieren.

¹⁸⁰ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales – 404 - 27.28.06 – vom 24.02.2012 Einsatztraining der Polizei NRW.

Abbildung**Geplantes RTZ Münsterland**

Quelle: Polizei Münster, Pressestelle

Das Ministerium stützte seine Entscheidung auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die im Jahr 2012 berechneten Kosten betragen bereits **321 Mio. €**. Es ist davon auszugehen, dass dieser Betrag heute geschätzt dem 1,5-Fachen, mithin etwa 500 Mio. €, entspricht.¹⁸¹ Einem aktuellen Pressebericht zufolge liegen die geplanten Kosten des neu zu errichtenden RTZ Südwestfalen tatsächlich im mittleren zweistelligen Millionenbereich.¹⁸²

Als erstes RTZ eröffnete 2012 das RTZ Ostwestfalen-Lippe (RTZ OWL). Seine Auslastung im Jahr 2013 hatte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) geprüft.¹⁸³

Anschließend wurde das RTZ Ruhrgebiet Ost (RTZ RO) in Betrieb genommen. Die übrigen vorgesehenen RTZ befinden sich in unterschiedlichen Planungs- und Ausbaustadien. Bei mindestens zwei RTZ ist nach Kenntnis des LRH derzeit noch kein Baubeginn erfolgt.

11.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der LRH hat 2022 zusammen mit dem RPA Arnsberg das RTZ RO geprüft. In den Blick genommen wurden die Plankapazitäten, die tatsächliche Auslastung des RTZ RO und das Controlling.

181 Im Wesentlichen setzt sich der Kapitalwert aus folgenden Positionen zusammen: Miete und Betriebskosten, Ausstattung, Wartung, Kosten für Fahrzeiten von der Dienststelle zum RTZ sowie anteilige Personal- und Sachkosten. Aufgrund der zwischenzeitlich gestiegenen Kosten, insbesondere der Baukosten, ist der (negative) Kapitalwert nach oben anzupassen. Der hier gebildete Faktor 1,5 wurde konservativ (vorsichtig) geschätzt.

182 <https://www.oberberg-aktuell.de/blaulicht/hochmodernes-polizei-trainingszentrum-soll-in-eineinhalb-jahren-stehen-a-101204> (zuletzt aufgerufen am 22.04.2024).

183 Jahresbericht 2017, Beitrag 12.2.2, S. 138 f.

Örtliche Erhebungen fanden beim PP Dortmund als bewirtschaftende und gleichzeitig nutzende Behörde sowie bei den Kooperationsbehörden, die das RTZ RO ebenfalls nutzen (PP Hagen, KPB Unna, KPB Soest), statt. Darüber hinaus wurden Erhebungen beim Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei (LAFP), beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) und beim Ministerium des Innern (IM) durchgeführt.

Die Prüfungsmittelungen ergingen am 22.05.2023 an das IM. Hierauf folgten die Stellungnahme des IM am 24.10.2023; die erste Folgeentscheidung des LRH vom 09.01.2024; die Stellungnahme des IM zur ersten Folgeentscheidung am 16.02.2024 und schließlich die zweite Folgeentscheidung des LRH am 30.04.2024.

11.3 Wesentliche Feststellungen

11.3.1 Mangelnde Auslastung bereits beim Regionalen Trainingszentrum Ostwestfalen-Lippe

Das RPA Detmold hatte schon in der oben erwähnten Prüfung festgestellt, dass das RTZ OWL nicht genügend ausgelastet war.¹⁸⁴ Der LRH hatte infolgedessen angeregt, sowohl die Auslastung als auch die Datenerfassung zur Beurteilung der Nutzung des RTZ zu verbessern. Dies war von besonderer Bedeutung, weil das RTZ OWL das erste von insgesamt zwölf geplanten Trainingszentren war.

Das IM hatte die Feststellungen des LRH weitgehend anerkannt. Es beauftragte daraufhin das LAFP mit der Erstellung eines Konzepts für die Durchführung des Einsatztrainings in den RTZ, in dem die Empfehlungen des LRH Berücksichtigung finden sollten. Zudem hatte das IM federführend das LAFP damit betraut, eine begleitende Erfolgskontrolle der RTZ OWL und RO durchzuführen.

Aufgrund dieser Maßnahmen wurde die Prüfung mit dem Hinweis beendet, dass eine Nachschauprüfung zu den getroffenen Feststellungen beabsichtigt sei.

11.3.2 Ministerium hatte keine Kenntnis über die Auslastung

Die nachfolgende Prüfung beim RTZ RO zeigte, dass ein Auslastungscontrolling weiterhin unterblieben war. Andernfalls wäre aufgefallen, dass im RTZ RO tatsächlich deutlich mehr Einsatztrainings durchgeführt worden sind, als nach der Auslastungsplanung vorgesehen waren. Insofern wurde seit der im Jahr 2011 erfolgten Auslastungskonzeption¹⁸⁵ eine unrealistische Planung zugrunde gelegt, die seither nicht hinterfragt worden ist. Darüber hinaus hätten beim RTZ RO bei optimaler Nutzung sogar noch mehr Einsatztrainings durchgeführt werden können.

Fehlendes Auslastungscontrolling

Der LRH hatte bereits im Rahmen der ersten Prüfung darauf hingewiesen, wie elementar ein Auslastungscontrolling für die RTZ sei. Gleichwohl blieb dieses aus. Zwar hatte das IM dem LAFP den Auftrag erteilt, ein solches einzuführen. Dies ist jedoch nie geschehen. Allerdings erhob das RTZ RO eigeninitiativ Daten, wertete

184 Ebenda.

185 Auslastungskonzeption vom 06.07.2011.

diese aber nicht aus und leitete sie auch nicht weiter. Somit konnte seitens des IM auch kein Steuerungszusammenhang zwischen den Kapazitätsanforderungen für Einsatztrainings und der erheblichen Investitionsentscheidung über weitere RTZ hergestellt werden.

Aus Sicht des LRH ist ein Auslastungscontrolling jedoch notwendig. Sowohl für die Planung der weiteren RTZ als auch für eine Auslastungssteuerung der bereits betriebenen RTZ bedarf es einer evidenzbasierten Vorgehensweise.

Der LRH bat darum, die Umsetzung eines Berichtswesens zur Auslastung des RTZ RO zu veranlassen und diesbezüglich einen Steuerungszusammenhang zu den Einsatztrainings herzustellen.

Unrealistische Auslastungsplanung

Während das IM 2011 in seiner Auslastungsplanung rd. 1.300 Einsatztrainings veranschlagt hatte,¹⁸⁶ wurden 2019¹⁸⁷ im RTZ RO insgesamt rd. 1.600 Einsatztrainings durchgeführt. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die Nutzung eines weiteren Seminarraums und dass Wartungen im laufenden Betrieb erfolgten.

Ein wirksames Controlling hätte offenbart, dass die Planung des IM an der Wirklichkeit vorbeiging, denn tatsächlich konnten gegenüber der Planung des IM 24 % mehr Einsatztrainings stattfinden.

In der Planung für 2023 erhöhte das RTZ RO die Betriebstage weiter und kalkulierte mit bis zu acht parallel trainierenden Gruppen, was sogar zu einer Steigerung i. H. v. 59 % im Vergleich zur ursprünglichen Auslastungsplanung führte.¹⁸⁸

All dies macht deutlich, inwieweit Annahme und Wirklichkeit auseinanderklaffen und die Planungen mithin dringend anzupassen wären.

Die deutlich höhere Kapazitätsauslastung als im zugrunde gelegten „Soll“ war aber weder dem LAFP noch dem IM aufgefallen. Sie wurde daher auch nicht bei der Frage nach der Erforderlichkeit weiterer RTZ berücksichtigt. Hierin sah der LRH einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der LRH bat u. a. darum, die Kapazität des RTZ RO neu zu berechnen, freie Kapazitäten aufzuzeigen und diese adäquat auszuschöpfen.

Optimierungspotenzial beim Regionalen Trainingszentrum Ruhrgebiet Ost

Abgesehen von der tatsächlich höheren Auslastung gegenüber der Planung des IM zeigte die Prüfung zudem weitere ungenutzte Kapazitäten bei der Verteilung auf den Früh- und Spätdienst. Von allen Einsatztrainings wurde nämlich nur ca. ein Drittel im Spätdienst absolviert.

Der LRH bat auch insoweit, die Kapazität des RTZ RO neu zu berechnen.

186 Auslastungskonzeption vom 06.07.2011.

187 Es wurde das Jahr 2019 ausgewertet, um pandemiebedingte Sondereffekte auszuschließen.

188 Die Vorplanung des RTZ RO für das Jahr 2023 ging von insgesamt 1.973 Einsatztrainings an 247 Tagen aus, während das IM in seiner Auslastungskonzeption eine maximale Durchführung von 1.320 Trainings kalkuliert hatte.

11.4 Erste Stellungnahme des Ministeriums

Das IM hat aufgrund der Prüfung des LRH die Kapazität neu berechnet und seine ursprüngliche Kapazitätsplanung für die einzelnen RTZ um ca. 40 % auf 1.840 jährliche Einsatztrainings erhöht. Eine noch höhere Auslastungsplanung lehnte das IM u. a. mit Verweis auf Qualitätsaspekte ab. Danach sollte an allen Betriebstagen eine uneingeschränkte Nutzung möglich sein, für jedes Training durchgängig ein eigener Seminarraum zur Verfügung stehen und mit der Mindestgröße von nur acht Teilnehmenden gerechnet werden.

Über die Neuberechnung hinausgehende Auslastungsmöglichkeiten der RTZ würden zukünftig durch einen steigenden Trainingsbedarf ausgeschöpft. Dieser beruhe auf neuen Trainingsinhalten, erhöhten Neueinstellungen, einer angekündigten Erhöhung des Trainingsumfangs um zwölf Stunden je PVB und einer Reserve für Nachzügler. Resümierend stellte das IM fest, dass die ursprüngliche Kapazitätsberechnung für die RTZ den heutigen Gegebenheiten zur Soll-Kapazitätsberechnung entspreche. Damit seien im Ergebnis die zwölf RTZ zur flächendeckenden vollumfänglichen Umsetzung des Einsatztrainings erforderlich.

Die niedrige Auslastung im Spätdienst sei durch das Entsendeverhalten der Dienststellen bedingt. Dies wolle das IM aber optimieren.

Den Empfehlungen des LRH zur Optimierung des Auslastungscontrollings schloss sich das IM uneingeschränkt an und stellte diesbezügliche Maßnahmen in Aussicht. Das IM teilte zudem mit, dass eine softwarebasierte Unterstützung des Controllings noch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen würde.

11.5 Erste Folgeentscheidung des Landesrechnungshofs

Der LRH betonte, dass eine optimale Fortbildung der PVB unabdingbar ist. Dies setzt aber einen realistischen Blick auf die Kapazitäten und die Auslastung der RTZ voraus. Daher sollte ein Auslastungscontrolling bereits mit den vorhandenen Mitteln und nicht erst nach Einführung einer Software sichergestellt werden.

Grundsätzlich begrüßenswert war, dass das IM die Kapazitäten für die RTZ neu berechnet und erhöht hat. Allein die Berücksichtigung eines zusätzlichen Seminarraums steigerte die Kapazität im Vergleich zur Ursprungsplanung um über 30 %. Allerdings ging diese Erhöhung aus Sicht des LRH immer noch nicht weit genug. Soweit das IM eine weitere Erhöhung der Einsatztrainings aus Qualitätsgesichtspunkten ablehnte, erschien dies dem LRH nicht schlüssig: Erkennbare Qualitätsmängel des Einsatztrainings beim RTZ RO waren vom IM innerhalb der letzten sieben Jahre nicht festgestellt worden.

Die Behauptung des IM, eine höhere Auslastung ergäbe sich zukünftig aufgrund eines gestiegenen Trainingsbedarfs, blieb zu pauschal. Denn sie bezog sich auf Trainingsmehrbedarfe, deren Inhalte und Umfänge noch nicht feststanden.

Daher lagen nach wie vor keine konkret definierten Auslastungsbedingungen vor. Insofern war die Behauptung, bereits 2012 bedarfsgerecht kalkuliert zu haben, widerlegt. Damit wurde offensichtlich, dass sich das IM inhaltlich zu keiner Zeit differenziert

mit den sich zum Teil dynamisch entwickelnden Auslastungsanforderungen auseinandergesetzt und damit auch keinen Bezug zu den baulichen Anforderungen hergestellt hat.

Die Notwendigkeit von zwölf RTZ hätte das IM bereits nach der oben erwähnten Prüfung des RTZ OWL überdenken müssen. Wie viel Optimierungspotenzial bei der Auslastungsplanung bisher unberücksichtigt blieb, zeigte sich bereits daran, dass das RTZ RO in der Planung für 2023 im Vergleich zur Planung des IM eine fast 60 % höhere Auslastung zugrunde legte. Auch die Einhaltung der vorgesehenen Anfahrtszeiten steht einem Verzicht auf einzelne RTZ zumindest in Ballungsräumen nicht entgegen.¹⁸⁹

Der LRH bat daher um erneute Stellungnahme zur Kapazitätsberechnung auf Grundlage der tatsächlichen Nutzungsdaten mit dem Ziel einer möglichst hohen Auslastung. Im Hinblick auf die Belastbarkeit der Nutzungsdaten bat der LRH um Mitteilung der tatsächlichen Auslastung des RTZ RO aus dem Jahr 2023.

11.6 Zweite Stellungnahme des Ministeriums

Das IM teilte mit, dass die erbetene Auswertung der tatsächlichen Nutzung des RTZ RO im Jahr 2023 nicht fristgerecht vorgelegt werden könne, da entsprechende Berichte aus dem nachgeordneten Bereich noch nicht vorlägen.

Es erkannte die Empfehlungen des LRH zum Controlling und Berichtswesen an, kündigte neue Softwarelösungen für 2026 an und stimmte darin überein, dass ein effizientes Controlling auch schon mit den vorhandenen Mitteln (ohne geplante IT-Lösungen) darstellbar sein müsse.

Das IM berichtete überdies, dass die im Rahmen eines Controllings gewonnenen Daten noch konsequenter zum Gegenstand von Steuerungsentscheidungen gemacht werden müssten.

Abschließend sicherte es zu, die tatsächliche Auslastung des RTZ RO sowie die Hinweise des LRH bei einer erneuten Stellungnahme zur Kapazitätsberechnung berücksichtigen zu wollen. Es wurde jedoch um Verständnis gebeten, dass dies noch einige Zeit in Anspruch nehmen werde.

11.7 Zweite Folgeentscheidung des Landesrechnungshofs

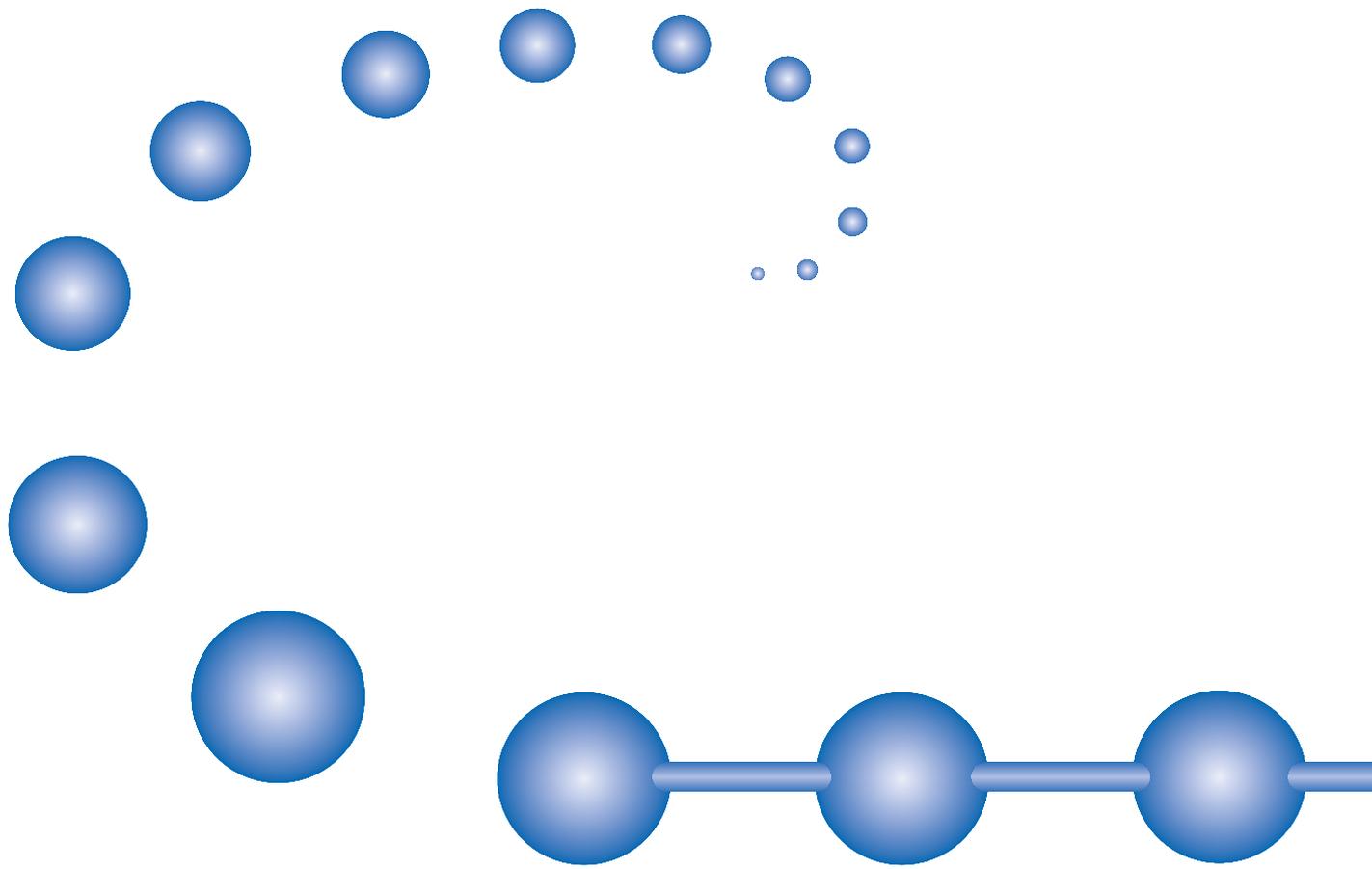
Eine noch während des Prüfungsverfahrens angeforderte Datenübermittlung hinsichtlich der Auslastung im Jahr 2023 bestätigte das bisher seitens des LRH festgestellte Bild.

Gegenüber der ursprünglichen Planung des IM konnte tatsächlich eine 59%ige Kapazitätssteigerung erreicht werden. Allerdings fanden auch im Jahr 2023 nur ca. 30 % der Trainings im Spätdienst statt. Hierbei äußerte sich das Missverhältnis an einzelnen Tagen derart, dass im Frühdienst bis zu acht Gruppen trainierten, während im Spätdienst nur eine oder zwei Gruppen trainierten.

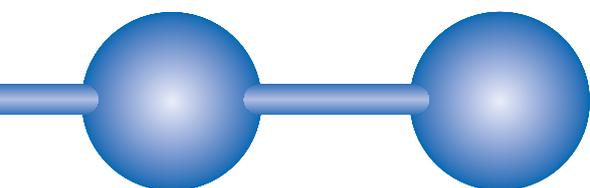
¹⁸⁹ Beispielsweise befindet sich der Einzugsbereich des RTZ Rheinland vollständig im Einzugsbereich des RTZ Rheinland-Süd.

Der LRH forderte das IM aufgrund der Praxiserfahrungen des RTZ RO auf, die Auffassung zur geplanten Raumnutzung zu überdenken. Zudem wurde das IM gebeten, das identifizierte Optimierungspotenzial für Einsatztrainings im Spätdienst zu quantifizieren. Auf der Grundlage der Auswertungen aus zwei Betriebsjahren des RTZ RO bestanden aus Sicht des LRH nunmehr keine Hinderungsgründe mehr für das IM, zeitnah eine Einschätzung zu den Auswirkungen auf weitere RTZ vorzunehmen. Es geht hierbei um viel Geld: Führt man sich vor Augen, dass die heutigen Gesamtkosten bei geschätzten ca. 500 Mio. € für zwölf RTZ liegen, würde der Verzicht zumindest auf ein oder zwei noch nicht im Bau befindliche RTZ den Landeshaushalt erheblich entlasten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium der Justiz (Epl. 04)



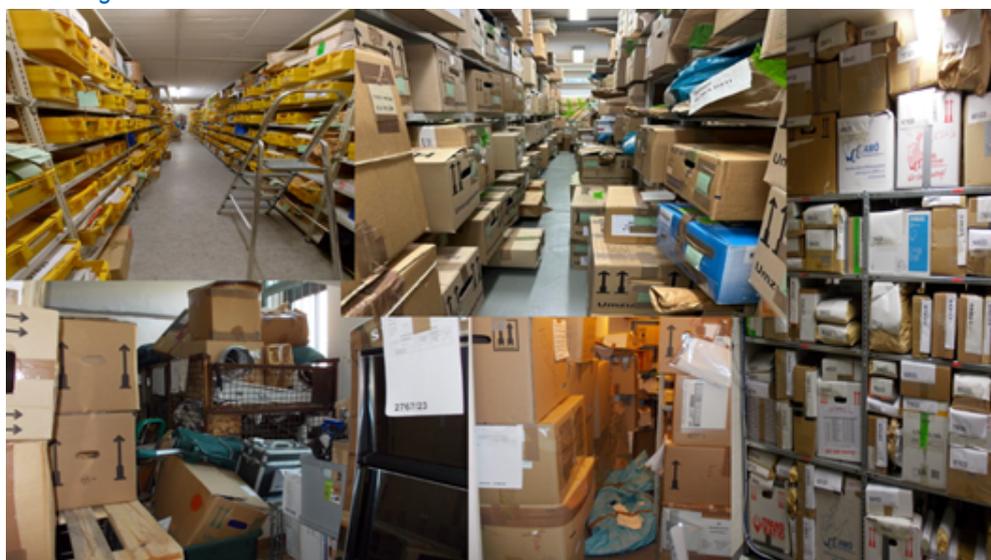
12 Waffen, Drogen, Kinderwagen: ein Blick in die Keller der Staatsanwaltschaften



Die ordnungsgemäße Verwahrung von Gegenständen, die als Beweismittel in Gerichtsverfahren dienen (Asservate), ist bei einigen Staatsanwaltschaften nicht sichergestellt. Nur 3 von 19 Staatsanwaltschaften hatten einen vollständigen Überblick über ihre Asservate. Deren Entgegennahme, Verwertung und Vernichtung kann wirtschaftlicher gestaltet werden.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Justiz Vorschläge zur Verbesserung der Asservatenverwaltung und zur Reduzierung ihrer Kosten unterbreitet. Das Ministerium hat erste Maßnahmen zur Umsetzung dieser Vorschläge eingeleitet.

Abbildung 1



© Landesrechnungshof

12.1 Ausgangslage

Gegenstände, die als Beweismittel in Gerichtsverfahren dienen (Asservate), sind in amtliche Verwahrung zu nehmen. Sie sind sachgerecht und sorgfältig zu behandeln und vor Beschädigung, Wertminderung oder Verlust zu schützen. Die Verwahrung von Asservaten ist Aufgabe der Asservatenverwaltungen bei der Polizei und den Staatsanwaltschaften (StA).

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Organisation der Asservatenverwaltung in der Justiz im Ministerium der Justiz (JM), bei den drei Generalstaatsanwaltschaften (GStA) sowie bei den 19 StA und deren drei Zweigstellen geprüft.

Ziel der Prüfung war es, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen, Schwachstellen in der Organisation der Asservatenverwaltung zu erkennen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Der LRH hat dem JM die Ergebnisse seiner Prüfung mit Entscheidung vom 08.11.2023 mitgeteilt. Das JM hat hierzu mit Schreiben vom 24.01.2024 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 21.03.2024 hat der LRH auf die Stellungnahme des JM erwidert.

12.2 Grundlagen der Asservatenverwaltung

Asservate werden nach ihrer Sicherstellung zunächst in den Asservatenkammern der Polizei vorübergehend verwahrt, entweder bis zur Rückgabe an die Berechtigten oder bis zur Übergabe an die zuständige StA.

Die Verwahrungen von Asservaten in den StA sind dem Grunde und der Dauer nach auf das notwendige Maß zu beschränken¹⁹⁰, um unnötige Kosten und ressourcenbindende Bearbeitungen zu vermeiden¹⁹¹. Entsprechend sind nur solche Asservate zu verwahren, die für das weitere Verfahren von Bedeutung sind. Sie sind nur so lange zu verwahren, bis sie entweder als Beweismittel nicht mehr benötigt werden oder ihre Einziehung rechtskräftig angeordnet wurde.

Sollte bei einem Asservat der Verderb oder ein erheblicher Wertverlust drohen oder dessen Aufbewahrung, Pflege oder Erhaltung mit erheblichen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden sein, kann es veräußert werden (Notveräußerung). Der hierbei erzielte Erlös tritt an die Stelle des veräußerten Gegenstands.¹⁹²

Bei der Verwahrung von Asservaten ist nach Gegenständen zu unterscheiden, die in eine einfache oder besonders gesicherte Aufbewahrung zu nehmen sind. Letztgenannte Aufbewahrung betrifft Gegenstände, die besonders vor Verlust oder Beschädigung zu schützen sind oder von denen eine Gefährdung ausgeht. Hierzu gehören Rausch- und Betäubungsmittel, Waffen, Munition, Wertgegenstände und Geld. Sie sind in ausreichend sicheren Aufbewahrungsmöglichkeiten (bspw. Stahlschrank oder Tresor) aufzubewahren. Sämtliche Asservate sind unter sicherem Verschluss zu halten.

12.3 Unzureichende Befähigung zum Umgang mit Waffen und Munition

Die StA hatten die besonders gesicherte Aufbewahrung von Waffen und Munition „geeigneten Justizwachtmeisterinnen bzw. Justizwachtmeistern“ übertragen. Zu deren Aufgaben gehörte u. a. die Überprüfung des Ladezustands der Waffen bei Anlieferung. Insbesondere nicht gängige Schusswaffentypen erforderten dabei weitreichende Kenntnisse.

Entsprechend wurden überwiegend Kräfte mit abgeleistetem Bundeswehrdienst, Sportschützen, Jäger oder an Waffen interessierte Bedienstete ausgewählt, da man bei diesen Personen gewisse Kenntnisse in Waffenkunde voraussetzte. Nur ein Teil der Bediensteten hatte von der Justizakademie angebotene Schulungen im Umgang mit Waffen und Munition für Bedienstete des Wachtmeisterdienstes absolviert. Nach Angaben der StA wurden dabei vorwiegend theoretische Inhalte, ohne den erforder-

190 Vgl. § 111n Abs. 1 Strafprozessordnung (StPO), Nr. 75 Abs. 1 Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV).

191 Vgl. Nr. 5a Satz 1, 2 Buchstabe d) RiStBV.

192 Siehe § 111p Abs. 1 StPO.

lichen praxisbezogenen Umgang mit Waffen, vermittelt. Insofern waren die mit der Aufbewahrung von Waffen und Munition betrauten Justizbediensteten zum Teil nicht zu einem sicheren Umgang mit Waffen und Munition in der Lage. Nur in Einzelfällen wurden entsprechende Kenntnisse in Kooperation mit dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen (LZPD) vermittelt.

Abbildung 2



© Landesrechnungshof

Der LRH hat das JM auf die Notwendigkeit einer umfassenden Befähigung der Bediensteten zur sachgerechten Entgegennahme und Lagerung von Waffen nebst Munition hingewiesen.

Das JM hat geantwortet, es teile vollumfänglich die Auffassung des LRH. Die GStA hätten jedoch zu bedenken gegeben, dass die Vermittlung und Auffrischung des hierfür erforderlichen Wissensstandes, insbesondere bei der Entgegennahme von in nicht entladenen Zustand übergebenen Waffen, fortwährend Schulungen erforderten, die für die Justiz mit enormen Kosten und erheblichem Aufwand verbunden seien. Es werde zur Lösung der Problematik daher angeregt, den Aufwand bei der Entgegennahme und Lagerung von Waffen und/oder Munition zu minimieren. Konkret werde vorgeschlagen, auf den Abschluss von Vereinbarungen zu drängen, die grundsätzlich einen Verbleib von asservierten Waffen und/oder Munition sowie selbstgebauten Waffen bei den Polizeidienststellen des Landes bzw. den Zollbehörden vorsehe. Denn diese Stellen verfügten über das erforderliche Fachwissen und Equipment für den sicheren Umgang mit Waffen und Munition. Dieser Anregung trete das JM bei. Denn sie könne sowohl zu einer Entlastung der ohnehin angespannten räumlichen Verhältnisse bei den StA als auch einer wirtschaftlicheren Nutzung der bei den Polizeidienststellen und Zollbehörden hierfür bereits bestehenden Ressourcen beitragen und damit die zusätzliche Bereitstellung solcher Strukturen vermeiden.

Der LRH hat den Vorschlag des JM begrüßt, auf den Abschluss entsprechender Vereinbarungen zu drängen, und gebeten, ihn zu gegebener Zeit über dessen Umsetzung zu unterrichten. Ferner hat er das JM gebeten, die Befähigung der Bediensteten zur sachgerechten Entgegennahme und Lagerung von Waffen und Munition in den Fällen sicherzustellen, in denen kein Verbleib dieser Asservate bei den Polizeidienststellen bzw. Zollbehörden erreicht werden kann.

12.4 Überfüllte und mangelhafte Asservatenräume

Nach Angaben der StA ist der für die Asservierung benötigte Raumbedarf in den letzten Jahren gestiegen. Der LRH hat festgestellt, dass hierauf mit einer Nutzungsänderung vorhandener Räumlichkeiten innerhalb und außerhalb der Dienstgebäude reagiert wurde. So wurden weitere Büro- und Kellerräume, aber auch Garagen, Aktenarchive und Materiallager zur Aufbewahrung von Asservaten genutzt.

Darüber hinaus wurden in Fällen, in denen große und umfangreiche Asservate einzulagern waren, gesicherte Lagerorte bei privaten Dienstleistern angemietet. Hierbei handelte es sich z. B. um Anlagen, die der Produktion von Betäubungsmitteln dienen, um große Mengen von Asservaten (z. B. bei umfangreichen Strafverfahren) oder um Asservate mit hohem Wert (z. B. Spielautomaten mit Geldbeständen).

Schließlich hat der LRH überfüllte Asservatenräume, fehlende IT-Arbeitsplätze in den Räumen, fehlende, unzureichende oder defekte Be- und Entlüftungsanlagen sowie verschimmelte Asservate aufgrund von Wasserschäden bemängelt. Im Ergebnis könne die ordnungsgemäße Verwahrung von Asservaten bei einigen StA aufgrund der räumlichen Gegebenheiten nicht in jedem Fall sichergestellt werden.

Abbildung 3



© Landesrechnungshof

Abbildung 4



© Landesrechnungshof

Das JM hat für die Anmietung von Asservatenflächen auf die Vorgaben des Muster-raumbedarfsplans für die Gerichte und Staatsanwaltschaften des Landes Nordrhein-Westfalen (MRBP) hingewiesen. Flächenbedarfe innerhalb dieser Vorgaben könnten durch das JM genehmigt werden. Darüber hinausgehende Bedarfe seien dem Ministerium der Finanzen zur Genehmigung vorzulegen.

Mit Erlass vom 04.11.2021 seien die GStA um Mitteilung gebeten worden, ob die Berechnungsgrößen für Archiv- und Asservatenflächen im Bereich der StA dem tatsächlichen Bedarf Rechnung tragen. Andernfalls seien konkrete Vorschläge – unter Berücksichtigung der Entwicklungen der Digitalisierung – wünschenswert, inwiefern eine Anpassung der Regelungen angezeigt sei. Alle drei GStA hätten im Dezember 2021 übereinstimmend berichtet, dass der gemäß MRBP zu errechnende Flächenbedarf für die Unterbringung von Asservaten mit wenigen Ausnahmen auskömmlich sei und etwaige Flächenüberhänge für die Lagerung von Akten als Asservatenfläche genutzt würden. Änderungsbedarf bestünde demgemäß nicht.

Gleichwohl werde das JM die Ausführungen des LRH zum Anlass nehmen, die GStA nochmals für die Rahmenbedingungen zu sensibilisieren, unter denen erforderliche Flächenmehrbedarfe – ggf. durch zusätzliche Anmietungen von Asservatenflächen – realisiert werden können.

Der LRH begrüßte die Absicht des JM, die GStA nochmals für die Rahmenbedingungen zu sensibilisieren, unter denen erforderliche Flächenmehrbedarfe realisiert werden können. Unabhängig davon entspreche die im Dezember 2021 gemeldete grundsätzliche Auskömmlichkeit des Flächenbedarfs für die Unterbringung von Asservaten nicht den aktuellen Feststellungen des LRH. Daher hat der LRH das JM um Beantwortung der Frage gebeten, wie die festgestellte Überfüllung einiger Asservatenräume abgestellt werden kann. Er hat das JM zudem an die noch ausstehende Stellungnahme zu den festgestellten Defiziten bei der Ausstattung der Asservatenräume (fehlende IT-Arbeitsplätze, Probleme der Be- und Entlüftungsanlagen, verschimmelte Asservate aufgrund von Wasserschäden) erinnert.

12.5 Regelungsbedarf für die Asservierung gefährlicher Stoffe

Explosivstoffe, Zünder, feuergefährliche oder radioaktive Stoffe, gefährliche Chemikalien und Gifte (im Folgenden: gefährliche Stoffe) wurden von einigen StA als Asservate gelagert. Andere StA hatten die Verwahrung solcher Stoffe durch entsprechende Regelungen in ihren Hausverfügungen ausgeschlossen. Die Stoffe blieben in diesen Fällen bis zu ihrer Vernichtung bei der Polizei.

Abbildung 5



© Landesrechnungshof

Der LRH hat daher angeregt, mit dem Ministerium des Innern (IM) eine Verständigung über die Handhabung von zu asservierenden gefährlichen Stoffen zu treffen.

Das JM hat geantwortet, die Anregung des LRH werde mit Blick auf die Zunahme des Umlaufs entsprechender Stoffe durch den staatsanwaltschaftlichen Geschäftsbereich als zielführend betrachtet. Dem stimme das JM uneingeschränkt zu.

Der LRH hat diese Zustimmung begrüßt und das JM gebeten, ihn zu gegebener Zeit über das Ergebnis der Verständigung mit dem IM zu unterrichten.

12.6 Fehlender Datenaustausch mit der Polizei

Die Polizeibehörden erfassten und bearbeiteten Asservate teilweise mit dem im Verfahren zur integrierten Vorgangsbearbeitung und Auskunft (VIVA) vorhandenen Asservatenmanagementsystem (AMS). Dabei wurden für jedes Asservat dessen genaue Beschreibung sowie die Person, welcher der Gegenstand zuzuordnen war, erfasst. Zudem wurden die Art des Asservates (z. B. Handy) sowie weitere Angaben wie Modell, Seriennummer, Farbe, Funktionsfähigkeit und Fundort gespeichert. Diese Daten entsprachen den von den StA für die Asservierung benötigten Daten.

Bei Abgabe an die StA übergab die Polizei einen aus VIVA AMS generierten Papierausdruck mit den eingetragenen Daten zum Asservat. Diese waren zusätzlich in einem auf dem Anlieferungsschein angebrachten AMS-Barcode hinterlegt. Dieser ließ sich jedoch nicht von den StA auslesen. Die Asservatenverwaltungen mussten daher den Anlieferungsschein der Polizei mit dem Asservat abgleichen und die Daten manuell in das Programm Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation (MESTA) eintragen. Nach deren Angaben bindet diese Datenübertragung einen erheblichen Teil ihrer Arbeitszeit.

Abbildung 6



© Landesrechnungshof

Zwar wurden die Grunddaten eines Vorgangs an die StA bereits automatisiert von VIVA an MESTA übermittelt, dagegen fehlte es an einer entsprechenden Schnittstelle für die Asservatenverwaltung.

Der LRH hat dem JM mitgeteilt, durch die fehlende Schnittstelle zwischen den Programmen VIVA AMS und MESTA Asservatenverwaltung der StA entstünden Personalkosten, die bei einer IT-gestützten Asservatenerfassung deutlich reduziert werden könnten. Ein medienbruchfreies Arbeiten würde zudem fehlerhafte Bearbeitungen bei der manuellen Erfassung ausschließen. Hierzu wären möglichst mobile Scanner erforderlich, um die Barcodes der Polizei auslesen und die hinterlegten Daten in MESTA nutzen zu können.

Der LRH hat das JM gebeten, eine entsprechende Schnittstelle zu VIVA AMS in MESTA einzurichten, die für eine Nutzung dieses Moduls notwendige Ausstattung der StA sicherzustellen und das Veranlasste mitzuteilen.

Das JM hat geantwortet, der MESTA-Verbund habe bereits die Schaffung einer Schnittstelle zur elektronischen Erfassung von Asservaten beauftragt. Auch die Programmierung dieser Schnittstelle sei bereits erfolgt. Im Juni 2023 habe durch den

MESTA-Verbund jedoch lediglich eine iterative Abnahme erfolgen können, da einerseits noch umfangreiche Tests mit den Polizeidienststellen ausstehend hätten und andererseits noch weitere Anpassungen an dem Schnittstellenmodul erforderlich seien.

Der LRH hat begrüßt, dass sich die elektronische Erfassung von Asservaten bereits in der Testphase befindet, und hat das JM um Unterrichtung über deren Einführung gebeten.

12.7 Verwertung statt Vernichtung wertvoller Waffen

Jagd Waffen, Jagdmunition und Jagdgeräte sind, wenn sie nach Abschluss des Verfahrens eingezogen werden, von den StA bei der Landeswaffenverwertung des LZPD abzuliefern. Dort werden sie vernichtet. Gleiches gilt für Schusswaffen, Munition, Dolchmesser, Gummiknüppel, Schlagringe und andere Waffen, soweit sie nicht für Zwecke der Justizverwaltung benötigt werden.

Schusswaffen dürfen nur in nicht schussbereitem und für Dritte nicht zugriffsbereitem Zustand transportiert werden. Nach einem Erlass des JM aus 2005 können die StA die zuständigen Polizeidienststellen im Wege der Amtshilfe um Begleitung derartiger Transporte zum LZPD ersuchen. Bei Transporten in Dienstkraftfahrzeugen ohne Polizeibegleitung oblag es den StA, für einen entsprechenden Transport zu sorgen. Einige StA transportierten Waffen unter Polizeibegleitung, andere wiederum nicht. Einige StA verwendeten Waffentransportkisten, andere verstauten die Waffen ohne Transportbehälter in Dienstfahrzeugen.

Der LRH hat dem JM mitgeteilt, die Vernichtung von teilweise wertvollen Waffen, z. B. Jagd Waffen, erscheine ihm unter Kostengesichtspunkten nicht wirtschaftlich. Ob und inwieweit eine Verwertung dieser Waffen durch einen Verkauf möglich und praktikabel ist, hänge von der Bereitschaft des IM ab, diese Möglichkeit durch das LZPD prüfen zu lassen. Sollten sich aus einer Verwertung Einnahmen erzielen lassen, könnten diese zur Reduzierung der Kosten des LZPD ebenso wie zu einer Verringerung der justizseitigen Verfahrenskosten genutzt werden.

Hinsichtlich der Transportarten sollte eine einheitliche Regelung gefunden werden, die den Sicherheitsaspekten gerade bei längeren Transporten Rechnung trägt und gleichzeitig einen wirtschaftlichen Personaleinsatz sicherstellt.

Das JM hat geantwortet, die Verwertung wertvoller Waffen zur Reduzierung der Kosten des LZPD und zur Verringerung der justizseitigen Verfahrenskosten sei grundsätzlich sinnvoll. Zudem hätten die GSTA in Düsseldorf und Köln die Anregung des LRH, eine einheitliche Regelung zum Transport von Waffen an das LZPD zu schaffen, vor dem Hintergrund des bislang unterschiedlich gehandhabten Waffentransports übereinstimmend begrüßt.

Der LRH hat das JM gebeten, sich mit dem IM über eine Verwertung wertvoller Waffen zu verständigen und das Ergebnis mitzuteilen. Eine einheitliche Regelung zum Transport von Waffen an das LZPD sei dann nicht erforderlich, wenn der Verbleib der asservierten Waffen bei den Polizeidienststellen bzw. Zollbehörden erreicht werden kann (vgl. 12.3). Andernfalls gehe der LRH davon aus, dass diese Transportregelung zeitnah getroffen wird.

12.8 Unzureichende Erfassung asservierter Kraftfahrzeuge

Kraftfahrzeuge (Kfz) wurden als Asservate nur bei 3 von 19 StA in MESTA erfasst. Die StA hatten nach eigenem Bekunden keinen Überblick über die bei ihnen asservierten Kfz und über deren möglichst zeitnahe Verwertung. Ebenso wenig konnten die in MESTA vorgesehenen Kontrollfristen für Asservate greifen, wie z. B. die vorgesehene Erinnerung an die Entscheidung über eine Herausgabe, Verwertung oder Vernichtung. Ohne die Erfassung in MESTA fehlte auch der Auszug aus der Asservatenliste, der den in Papier geführten Akten und Handakten vorzuheften war und den Dezernentinnen und Dezernenten einen Überblick über sämtliche sichergestellte Asservate gewährleisten sollte.

Zudem wurden in Einzelfällen Standzeiten der Kfz von mehreren Jahren festgestellt. In einigen Verfahren wurde das Vorhandensein eines sichergestellten Kfz erst bei der Vollstreckung bemerkt. Auch nach Rechtskraft der Entscheidung über die Einziehung vergingen bis zu eineinhalb Jahre, bis die Kfz verwertet wurden. Insofern führten die unterbliebene Notveräußerung und die lange Bearbeitungsdauer bis zur Verwertung der Kfz in mehreren Fällen dazu, dass die Kosten der Unterstellung den jeweils erzielten Versteigerungserlös überstiegen.

Tabelle

Kosten der Unterstellung

Dauer in Tagen	Kosten (gerundet)	Erlös nach Abzug der Versteigerungskosten (gerundet)
644	7.100 €	5.800 €
297	5.800 €	3.000 €
739	2.900 €	1.800 €
491	1.900 €	1.200 €

Der LRH vertrat die Auffassung, ein wirtschaftliches und kostenbewusstes Handeln sei gerade im Hinblick auf beschlagnahmte Kfz besonders wichtig, da es sich um Asservate von regelmäßig hohem Wert handele. Daher sollten die StA einen vollständigen Überblick über die von ihr beschlagnahmten Fahrzeuge und deren Standzeiten haben.

Das JM hat geantwortet, es trete der Erwägung bei, dass eine Erfassung sämtlicher Kfz in dem Fachverfahren MESTA durch alle StA sinnvoll ist, um einen schnellen und einfachen Informationszugriff zu ermöglichen sowie eine verbesserte Übersicht zu schaffen. Bisher werde die Erfassung der Kfz noch nicht bei allen StA über das Fachverfahren MESTA praktiziert, sondern teilweise über eine in der Verwaltungsabteilung zentral geführte Liste bewerkstelligt, über die auch die weitere Bearbeitung gesteuert werde.

Der LRH ging nach dieser Antwort davon aus, dass künftig sämtliche asservierten Kfz in MESTA erfasst werden. Er hat das JM um Mitteilung des Veranlassenden gebeten.

12.9 Uneinheitliche Kostenabwicklung bei asservierten Fahrzeugen

Die Verwahrung sichergestellter Fahrzeuge ist grundsätzlich von den Vertragsfirmen durchzuführen, mit denen die Polizeidienststellen entsprechende Verträge abgeschlossen haben. Die hierdurch entstandenen Kosten sind – bis einschließlich zu dem Tage, an dem die Entscheidung der Justiz-, Bußgeld- oder Polizeibehörde über die Freigabe dem Berechtigten zugeht – von der Polizei zu tragen. Sie sind als Verfahrenskosten zum Straf- oder Bußgeldverfahren als Auslagenvormerkung mitzuteilen.

Die entsprechenden Rechnungen wurden von den StA beglichen, ohne die sachliche Richtigkeit der geforderten Beträge prüfen zu können. Denn ihnen waren die von den Polizeidienststellen zu diesem Zweck geschlossenen Dienstleistungsverträge nicht bekannt. Es erfolgte lediglich eine rechnerische Prüfung anhand der in den Rechnungen enthaltenen Angaben.

Die stichprobenweise Prüfung einiger Strafakten ergab uneinheitliche Verfahrensweisen bei der Abwicklung von Kosten für die Unterstellung von Kfz:

- Rechnungszahlung für den gesamten Zeitraum der Unterstellung ohne Nachprüfung, ob bzw. für welchen Zeitraum die Polizeidienststellen bereits Zahlungen vorgenommen hatten,
- Rechnungszahlung ab dem Zeitpunkt, zu dem das staatsanwaltliche Aktenzeichen vergeben wurde,
- Rechnungszahlung ab Rechtskraft der Entscheidung über die Einziehung des Kfz.
- Die von den Polizeidienststellen verauslagten Kosten wurden teilweise
 - im Wege der Auslagenvormerkung als Verfahrenskosten zum Strafverfahren mitgeteilt, ohne dass der Zeitraum genannt wurde, für den diese Auslagen angefallen waren, bzw.
 - gar nicht mitgeteilt.

Die Polizei meldete die von ihr geleisteten Ausgaben grundsätzlich als Ausgabenvormerkung in Papierform zur Strafsakte an. Die Daten wurden zu diesem Zeitpunkt noch nicht in MESTA erfasst. Bei einer Verurteilung zur Übernahme der Verfahrenskosten mussten die StA die gesamten, oftmals mehrbändigen Strafakten händisch nach Kostenmeldungen der Polizei oder Rechnungen über weitere Verfahrenskosten durchsuchen. Erst mit Erstellung der Kostenrechnung durch die StA wurden die Auslagen der Polizei und die sonstigen Verfahrenskosten in MESTA elektronisch erfasst und gegenüber dem zahlungspflichtig Verurteilten geltend gemacht. Bisher ist eine Schnittstelle in MESTA zur elektronischen Übermittlung der Auslagen der Polizei nicht vorgesehen.

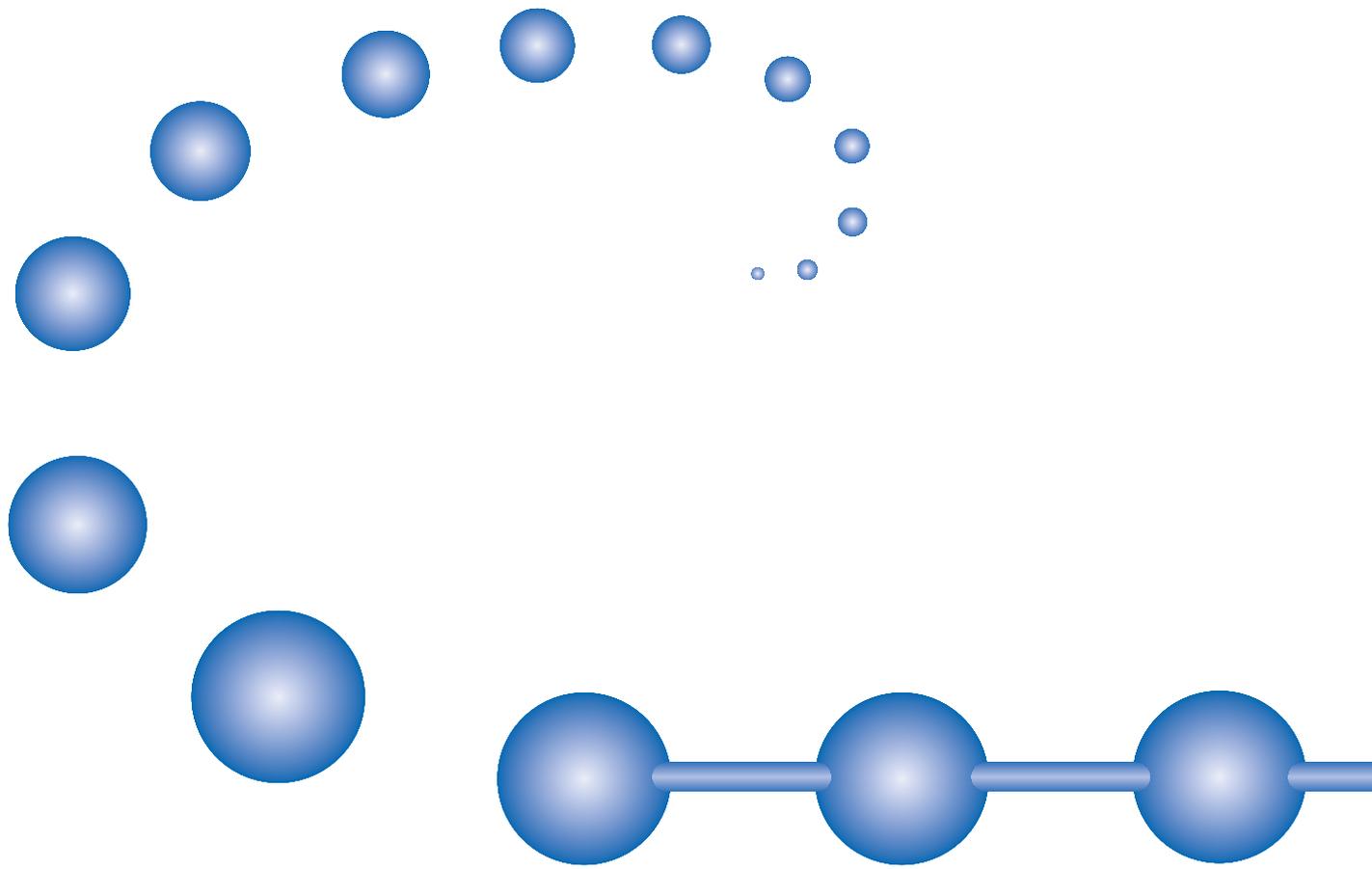
Nach Auffassung des LRH mangelte es an der Umsetzung der landesweit einheitlichen Vorgaben zur Abrechnung von Kosten für die Unterstellung asservierter Kfz. Zudem war die Bearbeitung bei den StA personell aufwendig sowie durch die nicht durchgängig mögliche elektronische Datenverarbeitung fehleranfällig.

Hinsichtlich der durch die Sicherstellung von Kfz zu tragenden Kosten teilte das JM mit, die GSTA in Düsseldorf und Hamm hätten berichtet, dass ihnen eine mangelnde Umsetzung der landesweit einheitlichen Vorgaben nicht bekannt geworden sei. Der Generalstaatsanwalt in Hamm wies in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass er gleichwohl seinen Bezirk für die Bestimmungen erneut sensibilisiert habe.

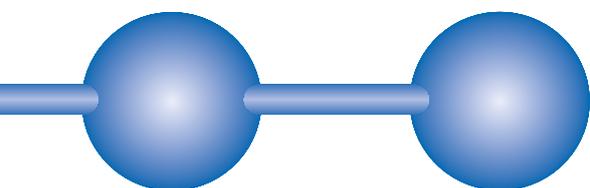
Ferner erachte der Generalstaatsanwalt in Düsseldorf die Erstellung einer MESTA-Schnittstelle zur Übermittlung der Kosten von der Polizei an die StA für sinnvoll, wies aber zugleich darauf hin, dass dies nicht die händische Durchsicht der Strafakten ersetzen könne, da sich regelmäßig auch noch Kostenrechnungen anderer Stellen hierin befänden.

Der LRH hat begrüßt, dass seine Anregung, eine MESTA-Schnittstelle zur Übermittlung der Kosten von der Polizei an die StA einzurichten, von Teilen der Praxis für sinnvoll erachtet wird. Er hat das JM um Mitteilung gebeten, ob und ggf. wann mit der Erstellung einer solchen Schnittstelle gerechnet werden kann.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)



13 Landesförderung der Offenen Ganztagsangebote braucht klare Regeln!



An rund 94 % der Schulen des Primarbereichs waren im Schuljahr 2020/2021 Offene Ganztagsschulen eingerichtet, die vom Land bezuschusst wurden.

Die maßgebliche Förderrichtlinie des Ministeriums für Schule und Bildung benötigt in verschiedener Hinsicht eine Ergänzung und Klarstellung.

Dies betrifft insbesondere die Handhabung von Gemeinkosten der Betreuungsträger, zu deren Förderfähigkeit und -umfang die Förderrichtlinie bislang keine Festlegungen enthält.

Ferner trugen missverständliche Regelungen dazu bei, dass eine Betreuungspauschale für Schulen ausgezahlt wurde, an denen kein entsprechendes Betreuungsangebot stattfand oder die Finanzierung anderweitig gesichert war.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat in Aussicht gestellt, die Förderrichtlinie teilweise anzupassen. Zudem will es die Bezirksregierungen dazu anhalten, Gemeinkosten und deren Verursachung kritisch zu hinterfragen.

13.1 Prüfungsgegenstand

Das Land gewährt im Rahmen eines Konzepts für Offene Ganztagsschulen im Primarbereich (OGS) Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote. Grundlage der Förderung ist eine Förderrichtlinie (FRL OGS) des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB).¹⁹³ Die verausgabten Haushaltsmittel betragen 2021 rd. 542,7 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2024 sind rd. 780 Mio. € veranschlagt.

Zuwendungsempfangende (ZE) sind Träger öffentlicher Schulen sowie Träger genehmigter Ersatzschulen. Die Förderung besteht zum einen aus einem Grundfestbetrag pro Schuljahr und Kind sowie aus zusätzlichen Lehrerstellen. Der Grundfestbetrag kann flexibel je nach den unterschiedlichen Bedürfnissen und differenzierten Förderbedarfen der Kinder für entstehende Personal- und Sachkosten verwendet werden. Nach der FRL OGS erbringen die ZE einen festen Eigenanteil pro Platz.

Daneben können die ZE für andere Betreuungsformen, z. B. Frühstücksangebote, Vor- oder Übermittagsbetreuung, Silentien, Angebote nach 16:00 Uhr, ergänzende Ferienangebote sowie in Einzelfällen auch bei besonderen Förderangeboten vor 16:00 Uhr, eine gesonderte Pauschale je Schule (Betreuungspauschale) erhalten.¹⁹⁴ Mit einer entsprechenden Bewilligung ist kein Anspruch einer Schule auf Zuweisung der Betreuungspauschale in voller Höhe verbunden. Die ZE können die Pauschale je nach den in den Schulen bestehenden Bedarfen flexibel verteilen.

¹⁹³ Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich (Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 12.02.2003), Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen (BASS) 11-02 Nr. 19.

¹⁹⁴ Die Pauschale beträgt je OGS 7.500 € (für Förderschulen 8.500 €).

13.2 Prüfungsumfang und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) beauftragte die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg, Detmold und Köln mit der Prüfung der Förderung von Ganztagsangeboten im Primarbereich. Die RPÄ führten diese Prüfung bei den Bezirksregierungen (BR) Arnsberg, Detmold und Köln als den zuständigen Bewilligungsbehörden durch sowie im Wege der Stichprobe bei ausgewählten ZE. In der Regel hatten die Schulträger als ZE die Landesförderung an andere Träger weitergeleitet, welche die Maßnahmen umsetzen (Betreuungsträger). Daher wurden die Erhebungen in Einzelfällen auf Betreuungsträger ausgeweitet. Im Schwerpunkt wurde das Schuljahr 2020/2021 betrachtet.

Der LRH hat die Feststellungen der RPÄ, soweit sie von landesweiter Bedeutung sind, mit Entscheidung vom 26.01.2024 an das MSB herangetragen. Die Stellungnahme des Ministeriums datiert vom 09.04.2024. Hierauf hat der LRH am 06.05.2024 erwidert.

13.3 Förderung von Gemeinkosten

Die Betreuungsträger hatten gegenüber den Schulträgern ganz überwiegend Gemeinkosten bzw. Overheadkosten geltend gemacht. Hierbei handelt es sich um Personal- und/oder Sachkosten der Betreuungsträger, die nicht unmittelbar durch die geförderte Maßnahme entstanden sind. Von den Schulträgern als ZE wurden diese als Ausgaben im Verwendungsnachweis aufgeführt. Nach den Feststellungen der RPÄ variierte der Anteil der Gemeinkosten an den Gesamtausgaben erheblich mit einer Bandbreite von 0,03 % bis 27,38 %. Im arithmetischen Mittel lag der Anteil der Gemeinkosten bei 7,12 % im Regierungsbezirk Arnsberg, 8,94 % im Regierungsbezirk Köln und 11,09 % im Regierungsbezirk Detmold.

In keinem der untersuchten Fälle wurden Bezüge zu pädagogischen Tätigkeiten hergestellt oder Begründungen für den jeweiligen Anteil an Gemeinkosten geliefert. Die BR hatten die in den Verwendungsnachweisen in Ansatz gebrachten Gemeinkosten nicht erkennbar hinterfragt.

Weder in der FRL OGS noch in den eingesehenen Zuwendungsbescheiden war eine Förderung von Gemeinkosten vorgesehen. Das MSB hat 2023 in einem Bericht zu dieser Thematik gegenüber dem Ausschuss für Schule und Bildung des Landtags erklärt:

„Grundsätzlich handelt es sich bei den Overheadkosten per Definition um Gemeinkosten, die keinem bestimmten Kostenträger zugeordnet werden können. Insofern ist eine grundsätzliche Berücksichtigung von Gemeinkosten bei den zuwendungsfähigen Kosten nicht möglich. Darüber hinaus ist es bereits jetzt möglich, dass koordinierende Tätigkeiten des Anstellungspersonals bei der Verwendung der Landesmittel berücksichtigt werden können. Sofern in diesem Rahmen auch verwaltende Tätigkeiten durchgeführt werden, die zusätzlich zu den pädagogischen Tätigkeiten anfallen, können diese Kosten dann berücksichtigt werden, wenn der Großteil auf den pädagogischen Tätigkeiten liegt. Eine pauschale, prozentuale Berücksichtigung ist derzeit nicht vorgesehen. Grundsätzlich muss die Verhältnismäßigkeit gewährleistet sein,

d. h., dass der Großteil der Zuwendung für den Förderzweck, also die Ganztagsangebote oder die pädagogische Übermittagsbetreuung und somit für die pädagogischen Tätigkeiten des Personals aufgewendet werden muss.“¹⁹⁵

Der LRH hielt es für geboten, klarstellende Regelungen zur Anerkennung von Gemeinkosten bzw. Kosten für verwaltende/koordinierende Tätigkeiten zu treffen und diese Kosten der Höhe nach zu begrenzen.

Das MSB hat auch in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH eine pauschale Vorgabe, etwa durch einen fixen Prozentsatz für die Förderfähigkeit von Gemeinkosten, abgelehnt. Den BR solle ein Ermessensrahmen, eingegrenzt durch die Verhältnismäßigkeit der Gemein- zu den Gesamtkosten, zur Verfügung stehen, damit die Einzelfallgerechtigkeit der Bewilligungen erhalten bleibe.

Die BR würden unterrichtet und dazu angehalten, die ZE zu einer Begründung und Darstellung über mögliche aufgeführte Gemeinkosten und deren Verursachung aufzufordern und kritisch zu hinterfragen. Außerdem würden die BR sensibilisiert, die benannten Fälle erheblicher Abweichungen der prozentualen Förderung von Gemeinkosten bei Anträgen künftig kritisch zu prüfen und hier stärker auf die Verhältnismäßigkeit zu achten.

Die Stellungnahme hat den LRH nicht überzeugt. Er hat darauf hingewiesen, dass Zuwendungen nur bei einem erheblichen Landesinteresse gewährt werden dürfen. Es besteht daher Klärungsbedarf, ob und in welchem Umfang eine Förderung der Gemeinkosten eines Betreuungsträgers im Interesse des Landes liegt.

Offensichtlich entspricht es der Lebensrealität, dass bei Betreuungsträgern Kosten entstehen, die nicht unmittelbar der pädagogischen Arbeit zugeordnet werden können, aber erforderlich sind, um die Betreuung zu leisten. Wenn die Möglichkeit bestehen bleiben soll, dass Gemeinkosten der Betreuungsträger als zuwendungsfähige Ausgaben berücksichtigt werden, bedarf es allerdings einer Grundlage, die rechtssicher, wirklichkeitsnah und mit geringstmöglichem Aufwand umsetzbar ist sowie die Zuwendungsfähigkeit der Gemeinkosten der Höhe nach begrenzt.

Diesem Anspruch genügt die beabsichtigte Verfahrensweise des MSB nicht. Das MSB verlagert die Verantwortung für eine rechtmäßige Behandlung der Gemeinkosten auf die BR, die wiederum bei „erheblichen Abweichungen“ gegenüber ZE intervenieren müssten.

Der LRH hat bezweifelt, dass dieser Lösungsweg umsetzbar ist. Einerseits stehen dem die knappen Personalressourcen bei den BR entgegen und andererseits das nach der FRL OGS vorgesehene vereinfachte Verwendungsnachweisverfahren. Dieses schafft die Voraussetzungen für die zügige Abarbeitung eines Massenverfahrens. In die Tiefe gehende Einzelfallprüfungen, wie seitens des MSB in Aussicht gestellt, sind gerade nicht vorgesehen. Aus Sicht des LRH erscheint es für eine Umsetzung vor allem erforderlich, dass gegenüber den ZE verbindlich geregelt ist, ob und in welchem Umfang Gemeinkosten anerkannt werden können.

Der LRH hat um ergänzende Stellungnahme gebeten.

195 Vorlage 18/1260 vom 15.05.2023, S. 4 f.

13.4 Betreuungspauschale ohne Betreuungsangebot

Die ZE hatten regelmäßig für jede OGS eine Betreuungspauschale beantragt. Die in den Zuwendungsbescheiden der BR hierzu getroffenen Regelungen unterschieden sich sowohl inhaltlich als auch formal.

Außerdem hatten ZE die Betreuungspauschale für eine bestimmte Anzahl an Schulen erhalten, aber nicht für jede dieser Schulen Mittel aus der Betreuungspauschale eingesetzt. In einigen Fällen hatten Betreuungsangebote stattgefunden, deren Finanzierung anderweitig gesichert war. Einige der überprüften ZE wiesen bei den örtlichen Erhebungen darauf hin, dass sie aufgrund der Formulierung in der FRL OGS davon ausgegangen seien, dass je OGS eine Betreuungspauschale beantragt werden könne, sofern eine, wie auch immer geartete (oder noch so geringfügige) Betreuungsform gemäß Nr. 5.4.6 FRL OGS angeboten werde, auch wenn dafür keine Mittel aus der Betreuungspauschale eingesetzt würden.

Nach Auffassung des LRH sind die bisherigen Regelungen zur Betreuungspauschale in der FRL OGS und den Zuwendungsbescheiden missverständlich. Eine Zuwendung setzt voraus, dass ein Bedarf für die Landesmittel besteht. Hierfür ist einerseits erforderlich, dass eine entsprechende Betreuungsform an der jeweiligen OGS stattfindet. Zudem muss ein Bedarf für die Förderung bestehen, d. h., dass die durchgeführten Betreuungsformen ohne eine zumindest anteilige Verwendung der Mittel nicht umgesetzt werden können.

Dies wurde weder aus der FRL OGS noch aus den Zuwendungsbescheiden hinreichend deutlich. Daher bat der LRH das MSB um klarstellende Formulierungen.

Das MSB hat mitgeteilt, eine Anpassung der FRL OGS solle zum nächstmöglichen Zeitpunkt erfolgen, zu dem regelgerechte Änderungen der Richtlinie vorgesehen sind (frühestens zum Schuljahresbeginn 2025/2026).

Der LRH hat begrüßt, dass das MSB eine Anpassung der FRL OGS in Aussicht gestellt hat.

13.5 Weitere Anpassungsbedarfe

13.5.1 Divergierende Zuwendungsbescheide

Die Zuwendungsbescheide der BR wichen teilweise von dem vorgegebenen Muster-Zuwendungsbescheid (Anlage 2 der FRL OGS) ab und unterschieden sich zum Teil auch im Übrigen hinsichtlich der übergreifenden Regelungen. Der LRH identifizierte insoweit mehrere formale und inhaltliche Abweichungen. Unterschiede ergaben sich insbesondere im Hinblick auf die Betreuungspauschale, bei der Regelung zur Verbindlichkeit der FRL OGS und bezogen auf die Weiterleitung der Fördermittel.

Der LRH regte daher u. a. an, die verwendeten Zuwendungsbescheide der BR (einschließlich der nicht in die Prüfung einbezogenen BR Düsseldorf und Münster) insgesamt zu überprüfen und zu vereinheitlichen.

Das MSB hat eine gänzliche Vereinheitlichung der Zuwendungsbescheide für nicht umsetzbar gehalten. Die Gestaltung der Zuwendungsbescheide obliege den BR als Bewilligungsbehörden. Gegenüber den BR werde jedoch angeregt, die jeweiligen Zuwendungsbescheide zu vergleichen und bei Bedarf aneinander anzupassen. Das Ministerium werde die in den Prüfungsmitteilungen benannten Anpassungsbedarfe den BR mitteilen.

Für den LRH ist nicht nachvollziehbar, warum die erforderlichen Änderungen und Vereinheitlichungen der Zuwendungsbescheide ausschließlich auf der Ebene der BR abgestimmt und vorgenommen werden sollen. In Nr. 6.2.3 FRL OGS wird den Bewilligungsbehörden aufgegeben, den Zuwendungsbescheid nach dem Muster der Anlage 2 zu erteilen. Es ist deshalb Aufgabe des MSB, die dargelegten Mängel und Verwerfungen, die auch die Handhabung der Betreuungspauschale betreffen, zu beheben und die landeseinheitliche Durchführung des Förderprogramms zu steuern. Dies dient auch der Entlastung der BR als Bewilligungsbehörden. Ergänzende Regelungen zum Muster-Zuwendungsbescheid sollten durch die BR nur getroffen werden, soweit dies im Einzelfall geboten ist.

Der LRH hat um ergänzende Stellungnahme gebeten.

13.5.2 Verwendungsnachweisführung

Die BR hatten, soweit genehmigungsfähige Anträge für den Grundfestbetrag und die Betreuungspauschale vorlagen, beide Förderungen in einem Bescheid bewilligt. Daraus ergab sich häufig die Problematik, dass die ZE und die Betreuungsträger den Nachweis für die Betreuungspauschale mit dem Nachweis der Verwendung des Grundfestbetrags vermischten.

Nach den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen muss die Bewilligungsbehörde u. a. prüfen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet wurde. Aufgrund der unterschiedlichen Ausrichtung ist dabei zwischen der Förderung auf der Basis des Grundfestbetrags und der Betreuungspauschale zu differenzieren.

Den ZE und den Betreuungsträgern war nach den Feststellungen der RPÄ regelmäßig nicht deutlich, dass die bereitgestellten Mittel unterschiedlichen Förderzwecken dienen und somit auch getrennt voneinander ausgewiesen werden müssen, um überprüfbar zu sein.

Aus Sicht des LRH bedarf es – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Feststellungen zur Betreuungspauschale – einer separaten Ausweisung der verausgabten Mittel pro Schule im Verwendungsnachweis. Dem hatte nur eine BR Rechnung getragen. In den Zuwendungsbescheiden der übrigen BR und in der FRL OGS fanden sich keine entsprechenden Regelungen.

Der LRH bat darum, die FRL OGS einschließlich der Anlagen entsprechend anzupassen.

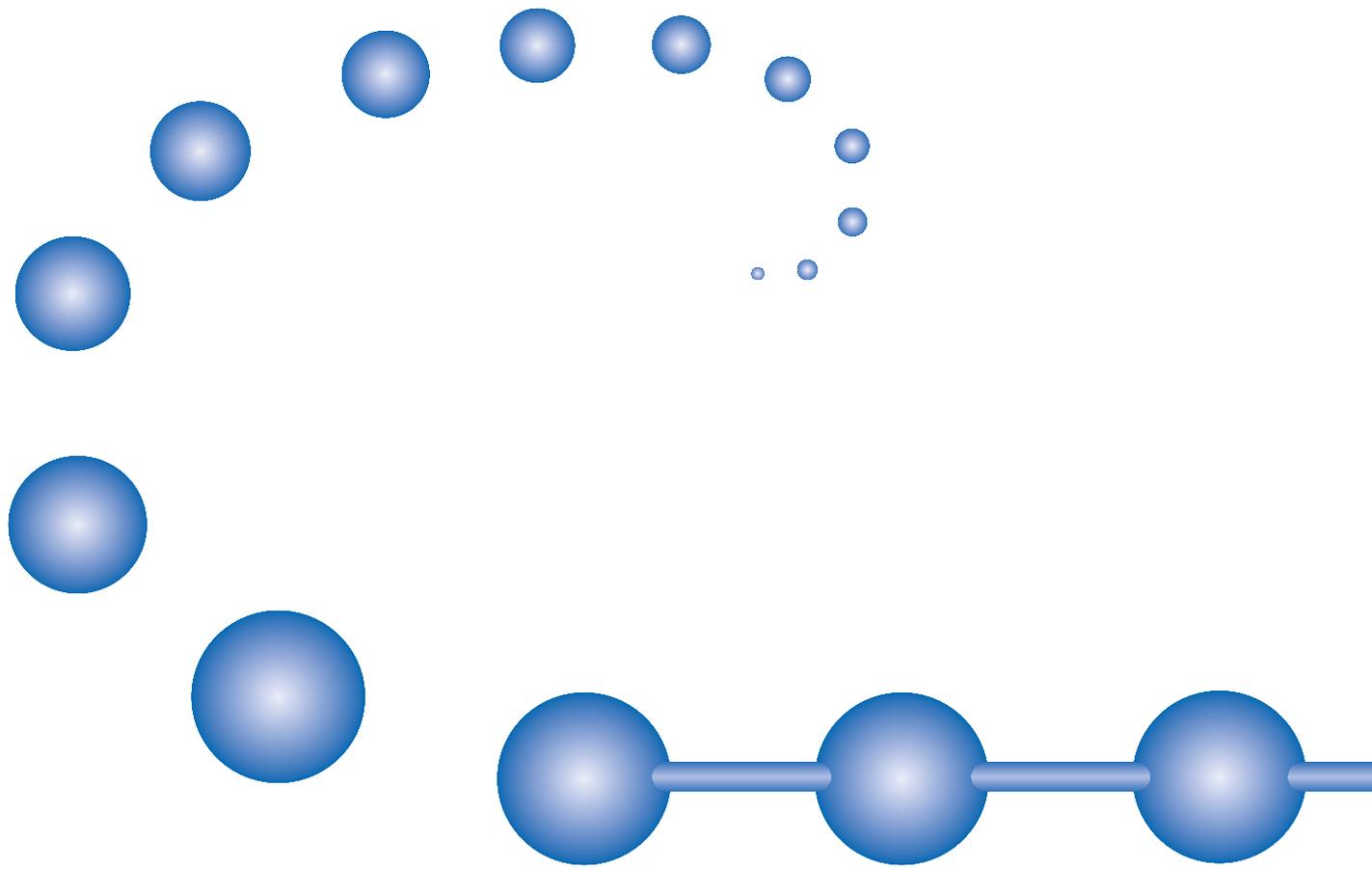
Das MSB hat lediglich mitgeteilt, dass derzeit noch geprüft werde, inwiefern eine Anpassung der FRL OGS einschließlich der Anlagen geboten sei.

Der LRH hat dies zur Kenntnis genommen.

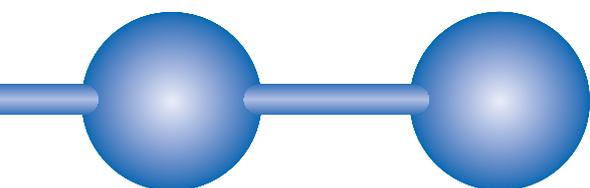
13.6 Abschließendes Petitum des Landesrechnungshofs

Soweit das MSB eine Änderung der FRL OGS „frühestens zum Schuljahresbeginn 2025/2026“ in Aussicht gestellt hat, hat der LRH erklärt, er erwarte in Anbetracht des langen Zeitraums eine Anpassung **spätestens** zum Beginn des Schuljahres 2025/2026.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)



14 Corona-Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds – keine einheitlichen Vorgaben, Defizite in der Umsetzung



Für Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds von über 20 Millionen € machte das Ministerium für Kultur und Wissenschaft keine einheitlichen Vorgaben für unterschiedliche Kultursparten. Die Verfahren hätten durch eine einheitliche Ausgestaltung effektiver und schneller durchgeführt werden können.

Der für die Billigkeitsleistungen wesentliche Begriff des „Liquiditätsengpasses“ der Einrichtungen wurde nicht hinreichend konkretisiert. Die Bezirksregierungen als Bewilligungsbehörden behandelten daher die Fälle unterschiedlich.

Da das zugrunde liegende Ereignis schon eingetreten war, bestand für einen – vom Ministerium vorgegebenen – nachgelagerten Verwendungsnachweis keine Notwendigkeit.

Schließlich unterliefen den Bezirksregierungen bei der Prüfung des Verwendungsnachweises diverse Fehler: So wiesen einige Verwendungsnachweise Positionen auf, die keine Einnahmen oder Ausgaben darstellen (wie zum Beispiel Abschreibungen). Zudem wurden Investitionsausgaben und Instandsetzungsmaßnahmen regelwidrig berücksichtigt.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft sagte zu, bei zukünftigen ähnlichen Szenarien die Feststellungen und Hinweise des Landesrechnungshofs zu beachten.

14.1 Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds

Die Corona-Pandemie löste vielfältige Hilfsmaßnahmen von Bund und Land aus. Das vom Bund 2020 aufgelegte Hilfspaket „Neustart Kultur“ von 1 Mrd. € sollte dabei einen wesentlichen Beitrag für die dringend benötigte Stabilisierung der kulturellen Landschaft in Deutschland leisten. Es nahm vor allem die privatwirtschaftlich tätigen Kulturstätten aller Sparten in den Blick.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) wollte mit einem eigenen Programm, dem Stärkungspaket „Kunst und Kultur“, die Maßnahmen des Bundes flankieren. Mit dem Stärkungspaket wollte sich das Land auf die maßgeblich von ihm oder den Kommunen getragenen, kulturpolitisch bedeutsamen Kultureinrichtungen konzentrieren sowie auf gemeinnützige Einrichtungen, deren Finanzierung von einem Mix an Förderungen und Einnahmen gekennzeichnet war.¹⁹⁶ Das Stärkungspaket wies ein Fördervolumen von 185 Mio. € auf. Davon entfielen 80 Mio. € auf den Kulturstärkungsfonds für Kultureinrichtungen.

Ziel des Kulturstärkungsfonds war es, Kunst und Kultur im Land wieder erlebbar zu machen und Kultureinrichtungen bei der Durchführung ihrer Kulturprogramme unter den erschwerten Bedingungen der Corona-Pandemie zu unterstützen – auch wenn sich der Betrieb unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht rechnen sollte.

¹⁹⁶ Ministerium der Finanzen (FM), Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags vom 24.06.2020, Vorlage 17/3588.

Mit den Leistungen wurden Schäden und Nachteile ausgeglichen, die die Mittelempfangenden für 2020 und 2021 geltend machten. Für diesen Zeitraum gewährten die Bezirksregierungen (BR) als Bewilligungsbehörden Billigkeitsleistungen von rd. 20,6 Mio. €.

Der Kulturstärkungsfonds bestand aus drei verschiedenen Förderbausteinen. Diese bezogen sich auf Förderungen der von dem Land und den Kommunen getragenen öffentlich geförderten Einrichtungen, des privaten und freien Bereichs (einschließlich der soziokulturellen Zentren) und des gemeinnützigen Bereichs.

In der Regel erhielten die Einrichtungen u. a. auf kommunaler Ebene und auf Ebene der Landschaftsverbände die Unterstützung in Form einer Billigkeitsleistung.

Rechtsgrundlage für die Leistungen aus Gründen der Billigkeit sind § 53 Landeshaushaltsordnung (LHO) und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften (VV).¹⁹⁷ Nach Nr. 1 VV zu § 53 LHO sind Billigkeitsleistungen finanzielle Leistungen des Landes, auf die kein Anspruch besteht, die aber aus Gründen der staatlichen Fürsorge zum Ausgleich oder zur Milderung von Schäden oder Nachteilen gewährt werden können. Billigkeitsleistungen sollen danach in der Regel nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist.

Weitere Konkretisierungen für die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie enthielten zwei Runderlasse des FM.¹⁹⁸

14.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) prüfte gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) Arnsberg und Köln stichprobenweise die Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds, die in den Jahren 2020 und 2021 ausgezahlt wurden. Dabei wurden zu 42 der 141 bewilligten einzelnen Billigkeitsleistungen Erhebungen bei dem MKW, den BR und den Mittelempfangenden vorgenommen. Insbesondere wurde geprüft, ob

- die Voraussetzungen des § 53 LHO sowie der hierzu ergangenen VV erfüllt waren,
- das MKW und die BR bei der Gewährung der Billigkeitsleistungen bestimmungsgemäß verfahren und
- die BR und die Mittelempfangenden die ihnen obliegenden Pflichten bei der Verwaltung und Verwendung der Mittel erfüllten.

¹⁹⁷ Runderlass des FM, SMBl. NRW. 631.

¹⁹⁸ „Anwendungshinweise insbesondere zu den VV zu §§ 23, 44 und 53 LHO im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise und weitere Hinweise“ (Corona-Erlass I) vom 01.04.2020 und „Anwendungshinweise insbesondere zu den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23, 44 und 53 Landeshaushaltsordnung im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise und weitere Hinweise“ (Corona-Erlass II) vom 01.01.2021.

Die „Anwendungshinweise insbesondere zu den Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 und 53 Landeshaushaltsordnung im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise und weitere Hinweise“ (Corona-Erlass III) vom 01.01.2022 waren für die durchgeführte Prüfung von untergeordneter Bedeutung, da sich die Prüfung auf die Billigkeitsleistungen beschränkte, die in 2020 und 2021 bewilligt wurden.

Zu den Prüfungsmitteilungen (PM) des LRH vom 19.09.2023 nahm das MKW mit Schreiben vom 01.03.2024 Stellung. Hierauf antwortete der LRH mit der Folgeentscheidung vom 12.03.2024.

14.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die in der Prüfung des LRH und der RPÄ getroffenen Feststellungen betrafen einerseits die Konzeption und die Vorgaben des MKW sowie andererseits die Verfahrensweise der BR bei der Umsetzung des Kulturstärkungsfonds.

14.3.1 Spartenbezogene Ausgestaltung

Das MKW differenzierte die Billigkeitsleistungen nach sieben verschiedenen Kultursparten (kommunale Theater und Orchester, Privattheater, gemeinnützige Kultureinrichtungen, gesellschaftsrelevante Kultureinrichtungen, Musikspielstätten und Clubs, Zirkusse sowie soziokulturelle Zentren). Statt einer allgemeinen, für alle Sparten gültigen Richtlinie erließ es für jede Kultursparte eine eigene „Programmlinie“. Hierdurch habe den spezifischen Anforderungen der einzelnen Sparten Rechnung getragen werden sollen. Zu den einzelnen Sparten legte das MKW in den jeweiligen Programmlinien unterschiedliche Antragsvoraussetzungen fest.¹⁹⁹ Die Zeiträume, für die eine Billigkeitsleistung beantragt und gewährt werden konnte (im Folgenden: Betrachtungszeiträume), waren ebenfalls spartenbezogen unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise umfassten die Betrachtungszeiträume nur wenige Monate.

Der LRH sah die Ausarbeitung von jeweils gesonderten Programmlinien für die jeweiligen Sparten als nicht erforderlich an. Die spartenspezifischen Aspekte hätten nicht zwingend unterschiedliche Herangehensweisen erfordert. Vielmehr band die spartenspezifische Ausgestaltung Personal und Zeit, ohne zu einem ersichtlichen Mehrwert zu führen. Das Verfahren hätte durch einheitliche Ausgestaltung effektiver und schneller durchgeführt werden können.

Die Festsetzung unterschiedlicher Betrachtungszeiträume sah der LRH ebenfalls kritisch. Für ihn war nicht erkennbar, warum die Einrichtungen der einzelnen Sparten unterschiedlich lang unterstützt werden sollten.

14.3.2 Unklarer Begriff „Liquiditätsengpass“

Die BR gewährten Billigkeitsleistungen nur auf Antrag der Mittelempfangenden. Die Antragsvordrucke hierfür gab das MKW vor. Der hierin u. a. verwendete Begriff „Liquiditätsengpass“ war nicht konkretisiert oder eindeutig definiert. Die insoweit einheitlichen Antragsvordrucke sahen dazu folgende Erklärungen vor:

199 Zum Beispiel: Pflicht zur Auflösung von Rücklagen nur bei Privattheatern.

- „Die vorhandenen Mittel reichen nicht aus, um die kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.“²⁰⁰
- „Der Liquiditätsengpass bestand nicht bereits vor dem 1. März 2020.“²⁰¹

Bei den örtlichen Erhebungen des LRH und der RPÄ erklärten einige Mittelempfangende, dies hätte eigentlich eine Sachlage vorausgesetzt, bei der insolvenzrechtliche Konsequenzen zu ziehen gewesen wären.²⁰² Kommunale Theater wiesen hierbei zudem darauf hin, dass durch die kommunale Trägerschaft keine Liquiditätsengpässe entstehen würden. Es sei nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen bei den Billigkeitsleistungen allein auf die Liquiditätssituation abgestellt worden sei.

Die BR handhabten die Erklärungen der Mittelempfangenden zum Begriff „Liquiditätsengpass“ unterschiedlich: So legte eine BR die Erklärung zum „Liquiditätsengpass“ der Antragstellenden eng aus, während eine andere BR diese nicht näher hinterfragte.

Für den LRH war nicht ersichtlich, welchen Maßstab das MKW für den unbestimmten (Rechts-)Begriff „Liquiditätsengpass“ herangezogen hat. Dies führte zu Verunsicherung bei den Mittelempfangenden. Das MKW verwies bspw. auch nicht auf die „Berechnungshilfe Ermittlung des Liquiditätsengpasses NRW-Soforthilfe 2020“.²⁰³ Es blieb damit unklar, ob die dort verwandte Definition des Begriffs „Liquiditätsengpass“ auch für die hier in Rede stehenden Billigkeitsleistungen entsprechende Anwendung finden sollte und die Berechnungshilfe entsprechend genutzt werden konnte. Im Ergebnis bewirkte die fehlende eindeutige Definition, dass die BR die in die Prüfung des LRH und der RPÄ einbezogenen Fälle unterschiedlich behandelten.

Dies verletzt den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz, welcher allem staatlichen Handeln zugrunde liegt.

Der LRH bat, bei zukünftigen Billigkeitsleistungen unbestimmte Rechtsbegriffe bei den Antragsvoraussetzungen zu konkretisieren.

200 Ziffer 4.1 des Vordrucks.

201 Ziffer 4.2 des Vordrucks.

202 Allerdings war nach dem Gesetz zur vorübergehenden Anpassung sanierungs- und insolvenzrechtlicher Vorschriften zur Abmilderung von Krisenfolgen vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 569) die Insolvenzantragspflicht bis zum 30.09.2020 ausgesetzt, soweit die Insolvenzreife auf den Folgen der COVID-19-Pandemie beruhte (§ 1 Abs. 1 a. a. O.). Des Weiteren war vom 01.10.2020 bis zum 31.12.2020 allein die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags wegen Überschuldung nach Maßgabe des Absatzes 1 ausgesetzt (Abs. 2) sowie (nach Abs. 3) vom 01.01.2021 bis zum 30.04.2021 die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags nach Maßgabe des Absatzes 1 für die Geschäftsleiter solcher Schuldner ausgesetzt, die im Zeitraum vom 01.01.2020 bis zum 28.02.2021 einen Antrag auf Gewährung finanzieller Hilfeleistungen im Rahmen staatlicher Hilfsprogramme zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie gestellt hatten. War eine Antragstellung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen innerhalb des Zeitraums nicht möglich, galt Satz 1 auch für Schuldner, die nach den Bedingungen des staatlichen Hilfsprogramms in den Kreis der Antragsberechtigten fielen. Die Sätze 1 und 2 galten nicht, wenn offensichtlich keine Aussicht auf Erlangung der Hilfeleistung bestand oder die erlangbare Hilfeleistung für die Beseitigung der Insolvenzreife unzureichend war.

203 Soforthilfeprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen („NRW-Soforthilfe 2020“) gemäß § 53 LHO i. V. m. dem Bundesprogramm „Soforthilfen für Kleinunternehmer und Soloselbstständige“, Quelle: <https://soforthilfe-corona.nrw.de/lip/documents/NRW-Soforthilfe%202020%20Berechnungshilfe.pdf>.

14.3.3 Antragsprüfung

Die für die Gewährung der Billigkeitsleistungen spartenspezifisch ausgestalteten Programmlinien umfassten auch Voraussetzungen der Antragsberechtigung. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen war mit dem Antrag nachzuweisen.

In drei Fällen wurde die Antragsberechtigung von den BR nicht geprüft bzw. das Ergebnis der Prüfung nicht aktenkundig gemacht. Bei weiteren vier Fällen waren die Anträge unvollständig. Hier fehlten Angaben in den Anträgen bzw. die im Antrag geforderten Unterlagen wurden teilweise nicht oder nicht zutreffend ausgefüllt vorgelegt.

Insgesamt wurden damit rd. 17 % aller Anträge, auf die sich die stichprobenweise Prüfung erstreckte, nicht umfassend geprüft.

Nach Auffassung des LRH obliegt es den BR, eingehende Anträge umfassend und auf Vollständigkeit hin zu prüfen sowie das Ergebnis der Prüfung aktenkundig zu dokumentieren. Fehlende Angaben hätten bei den Mittelempfängenden nachgefordert werden müssen. Eine umfassende Prüfung eingehender Anträge auf Gewährung einer Billigkeitsleistung ist nach Auffassung des LRH unabdingbar. Dies muss auch die Prüfung einschließen, ob Mittelempfängende nach den Vorgaben der einschlägigen Vorschriften, Erlasse und auch der Programmlinien des MKW überhaupt antragsberechtigt sind. Leistungen an nicht antragsberechtigte Mittelempfängende widersprechen auch den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO).

Der LRH bat das MKW, für künftige ähnlich gelagerte Fälle auf vollständige Prüfungen der Antragsvoraussetzungen durch die BR hinzuwirken.

14.3.4 Nachweis der Verwendung

Das MKW legte die Anforderungen an den Nachweis der leistungsbegründenden Voraussetzungen in den Programmlinien fest. Die Bewilligungsbescheide enthielten die Auflage, Verwendungsnachweise (VN) vorzulegen.²⁰⁴ In dem VN waren die Einnahmen und Ausgaben in dem maßgeblichen Betrachtungszeitraum auszuweisen. Vorzulegen waren zudem eine „Jahresbilanz“ bzw. eine Einnahmen-Überschuss-Rechnung.

Ganz überwiegend führten die Mittelempfängenden ihre laufende Buchhaltung in Form einer doppelten Buchführung nach kaufmännischen Grundsätzen auf der Grundlage von Ertrag und Aufwand. Die VN sahen aber – im Gegensatz hierzu – die Angabe von Einnahmen und Ausgaben vor.²⁰⁵ Im Hinblick auf die sich daraus ergebenden Unterschiede kritisierten Mittelempfängende im Rahmen der örtlichen Erhebungen des LRH und der RPÄ einen hohen bürokratischen Aufwand und Schwierigkeiten bei der Ermittlung der geforderten Angaben. Die geforderten Finanzdaten hätten aufwendig nach dem Zu- und Abfluss-Prinzip ermittelt werden müssen.

204 Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, SGV. NRW. 2010.

205 Einnahmen und Ausgaben setzen einen Geldfluss voraus. Dies ist im kaufmännischen Bereich bei Ertrag und Aufwand nicht Voraussetzung.

Bei einer Billigkeitsleistung sollen die leistungsbegründenden Voraussetzungen bereits vor der (abschließenden) Entscheidung über die staatliche Hilfe gegeben sein und in Antragsverfahren nach Maßgabe der jeweiligen Billigkeitsrichtlinie nachgewiesen werden.²⁰⁶

Da das zugrunde liegende Ereignis schon eingetreten war und der Schaden oder Nachteil des jeweiligen Antragstellenden sich zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits konkretisiert hatte, waren die Mittelempfangenden in der Verwendung der staatlichen Mittel frei. Die Prüfung der Verwendung der Mittel durch die BR hätte in diesen Fällen entfallen können. Für einen nachgelagerten VN bestand keine Notwendigkeit. Es ist mit dem Wesen einer Billigkeitsleistung auch nicht vereinbar, den Mittelempfangenden Auflagen für die zukünftige Verwendung der Mittel zu erteilen. Die Verpflichtung zur Vorlage eines VN hatte der LRH bereits in seiner Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie thematisiert.²⁰⁷ Das MKW hat somit ein hybrides Verfahren geschaffen, das in der LHO so nicht vorgesehen ist.

Ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken gegen das Erfordernis eines VN-Verfahrens gilt zudem: Die im Rahmen des VN geforderten „Jahresbilanzen“ bzw. Einnahmen-Überschuss-Rechnungen waren nicht geeignet, die im Musterformular für den VN vorgegebenen Angaben zu Einnahmen und Ausgaben nachvollziehbar zu überprüfen. Die Mittelempfangenden verwendeten keine kamerale, sondern überwiegend eine doppische Buchführung. Um die im VN anzugebenden Einnahmen und Ausgaben nachvollziehen zu können, hätte es daher einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben bedurft.²⁰⁸ Hierdurch hätte das MKW das Verfahren effizienter und effektiver gestaltet.

Der LRH bat, zukünftig bereits im Antragsverfahren alle für die Billigkeitsleistung maßgeblichen Gesichtspunkte zu prüfen. Ein nachgelagertes – aufwendiges – Nachweisverfahren kann dann entfallen.

14.3.5 Prüfung der Verwendungsnachweise

Bei der vom MKW konzipierten – aus Sicht des LRH nicht erforderlichen (siehe 14.3.4) – Prüfung der VN unterliefen den BR diverse Fehler. Hierzu bat der LRH das MKW, eine Nachprüfung zu veranlassen.

206 Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, § 53 Rn. 2.2: „Billigkeitsleistungen sind auf die Vergangenheit gerichtet, Zuwendungen dagegen auf die Zukunft. Billigkeitsleistungen sind Hilfen bei eingetretenen Schäden. Zuwendungen sind Fördermittel für neue Maßnahmen zur Erreichung bestimmter Förderziele.“

207 Vgl. auch „Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie“, Hauptband, Teil IV. Tz. 5. „Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen“, S. 72; Vorlage 17/6705 vom 28.03.2022.

208 Vgl. insoweit Nr. 3.4.2 VV zu § 23 LHO.

14.3.5.1 Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben

Die vorgelegten VN wiesen Positionen auf, die nicht auf Einnahmen und Ausgaben beruhten. Dies waren z. B. künftige Rückzahlungs- und Erfüllungsverpflichtungen, Gutscheine, Forderungsverluste, Abschreibungen und Bestandsveränderungen.

Eine Mittelempfängende berücksichtigte Einnahmen und Ausgaben zudem nur für neun Monate, obwohl der maßgebliche Betrachtungszeitraum das gesamte Jahr umfasste.

Der LRH wies das MKW darauf hin, dass nur Einnahmen und Ausgaben innerhalb der gesamten jeweiligen Betrachtungszeiträume bei der Bemessung der Billigkeitsleistungen hätten berücksichtigt werden dürfen.

14.3.5.2 Investitionsausgaben

Das MKW legte in dem Muster für den Antrag auf Gewährung von Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds für gemeinnützige Kultureinrichtungen fest, dass diese die Billigkeitsleistungen nicht für investive Maßnahmen einsetzen durften. Darauf hätten die BR bei der Prüfung der VN entsprechend achten müssen.

Eine Mittelempfängende machte im VN Investitionsausgaben von über 437.000 € geltend.

Der LRH bat das MKW darauf hinzuwirken, Ausgaben für Investitionen bei der Bemessung der Billigkeitsleistungen und der endgültigen Berechnung nicht zu berücksichtigen.

14.3.5.3 Instandhaltungsmaßnahmen

Die Zielsetzung der Billigkeitsleistungen ist der Ausgleich von Härten, die auf ein unerwartetes Ereignis zurückzuführen sind.²⁰⁹ Die Leistungen sind darüber hinaus gegenüber anderen Finanzhilfen und auch gegenüber in der Kraft der Mittelempfängenden liegenden Einsparpotenzialen subsidiär.²¹⁰

Das MKW regelte in seinen Programmlinien nicht, wie mit außerplanmäßigen Instandhaltungsmaßnahmen umzugehen war.

Eine Mittelempfängende gab im VN für 2021 Planungskosten für Instandhaltungsmaßnahmen für ein Gebäude von rd. 650.000 € an.

Nach Auffassung des LRH hätten außerplanmäßige Instandhaltungsmaßnahmen nicht mit in die Berechnung der härtefallbedingten Billigkeitsleistung einfließen dürfen. Die Zielsetzung der Corona-Billigkeitsleistung war darauf gerichtet, die durch pandemiebedingt angeordnete Schließungen entstandenen Liquiditätsengpässe der Einrichtungen auszugleichen. Erhöhte Instandhaltungsbedarfe, die ihre Ursache nicht in Corona-bedingten Einschränkungen hatten, sondern auf davon unabhängige betriebsbedingte Ursachen zurückzuführen waren, sieht der LRH als zweckfremd an.

209 § 53 LHO und die VV hierzu.

210 Vgl. Nr. 3 VV zu § 53 LHO.

Der LRH bat das MKW darauf hinzuwirken, Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen bei der Bemessung der Billigkeitsleistungen und der endgültigen Berechnung von deren Höhe nicht zu berücksichtigen.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW stimmte dem LRH zu, dass eine einheitliche, spartenübergreifende Billigkeitsrichtlinie verfahrensökonomischer gewesen wäre. Diese hätte zu mehr Übersichtlichkeit und Gleichbehandlung der Einrichtungen beigetragen. Das hier gewählte Verfahren hätte auf diese Weise einfacher und effizienter ausgestaltet werden können.

Jedoch wies das MKW auf den Zeitfaktor hin. Die zu erwartenden Schäden seien so hoch gewesen, dass die Hilfen unter großem Zeitdruck hätten ausgezahlt werden müssen. Insofern habe die Zeit gefehlt, um umfassende Verwaltungsverfahren, etwa eine einheitliche Richtlinie mit allen Abstimmungsverfahren, zu entwickeln und umzusetzen. Die Entscheidung, nach Sparten vorzugehen, habe das etablierte Haushaltsverfahren abgebildet. So habe man nach den üblichen Strukturen die Bedarfsabfragen durchführen und auch die Abwicklung auf die jeweils zuständigen Referate verteilen können. Viele Einrichtungen, die nicht vom MKW gefördert würden, hätten auf diese Weise schnell in die Förderstruktur eingegliedert werden können. Gleichzeitig habe auf die jeweils gültigen Förderrichtlinien und -modalitäten der jeweiligen Sparten-Referate zurückgegriffen werden können.

Das MKW sicherte zu, bei zukünftigen ähnlichen Szenarien die Feststellungen und Hinweise des LRH zu beachten.

Hinsichtlich der weiteren Feststellungen zu 14.3.5 stimmte das MKW den Ausführungen des LRH zu. Es schließe sich der Auffassung des LRH an, dass Investitionsausgaben und Instandhaltungsausgaben nicht mit dem Zweck einer Billigkeitsleistung vereinbar sind und somit bei der Ermittlung der Unterdeckung hätten unberücksichtigt bleiben müssen. Daher werde es die BR anweisen, die Fälle erneut zu prüfen. Über den Fortgang werde es den LRH unterrichten.

14.5 Zusammenfassung und Würdigung

Das MKW ist der Auffassung des LRH gefolgt, dass künftige Verfahren eine verfahrensökonomische Vorgehensweise erfordern, die auch eine gleichartige Behandlung gewährleistet. Es sagte eine entsprechende Berücksichtigung zu. Daher erklärte der LRH die Prüfung insoweit für erledigt.

Zum unklaren Begriff „Liquiditätsengpass“ wie auch zur Antragsprüfung durch die BR hatte der LRH bereits mit den in den PM gegebenen Hinweisen von einer Weiterverfolgung der PM abgesehen. Desgleichen hatte er die Prüfung zum Nachweis der Verwendung mit seinen Hinweisen für erledigt erklärt. Dazu hatte er geraten, zukünftig bereits im Antragsverfahren alle für die Gewährung der Billigkeitsleistung maßgeblichen Gesichtspunkte zu prüfen und auf ein nachgelagertes Verfahren zu verzichten.

Hinsichtlich der fehlerhaften Prüfung der VN durch die BR bat der LRH, ihn über das Ergebnis der vom MKW veranlassten erneuten Prüfungen zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert insoweit an.

15 Kostenexplosion und intransparente Entscheidungswege bei der Sanierung des Schauspielhauses Düsseldorf



Die Gesamtkosten für die Sanierung der Technischen Gebäudeausrüstung des Schauspielhauses Düsseldorf sind von rund 6,5 Millionen € auf rund 21,5 Millionen € gestiegen. Dafür stellte das Land über 10 Millionen € zur Verfügung. Kostenermittlung und Projektplanung waren mangelhaft. Ein ganzheitliches Sanierungskonzept fehlte.

Auch das Verfahren zur Bewilligung von Zuwendungen war fehlerhaft. Der Landesrechnungshof rügt zudem mögliche Interessenkollisionen beim zuständigen Ministerium für Kultur und Wissenschaft im Zuge der Bewilligungsverfahren. Vorgaben zu den Voraussetzungen für die Gewährung einer Zuwendung hat das Ministerium der Bezirksregierung Düsseldorf auf der Basis einer Entscheidung der Zuwendungsempfängerin selbst gemacht. Die Prüfung aller Zuwendungsvoraussetzungen oblag jedoch der Bezirksregierung als zuständiger Bewilligungsbehörde.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft und die Bezirksregierung Düsseldorf haben die Kritik des Landesrechnungshofs weitgehend angenommen und Optimierungen angekündigt.

Abbildung 1



© Landesrechnungshof

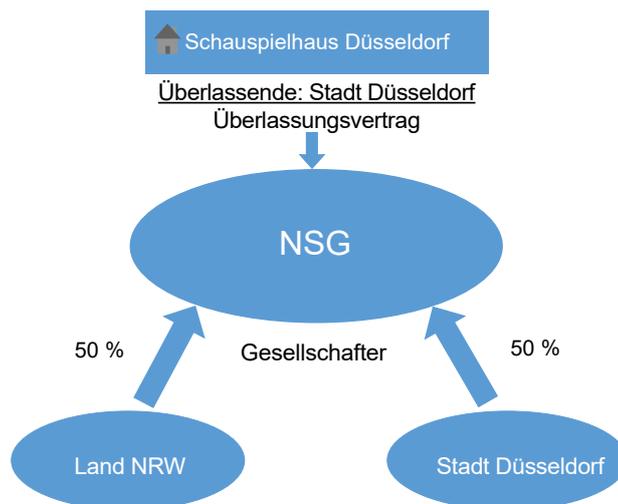
15.1 Ausgangslage

Die Neue Schauspiel-Gesellschaft mit beschränkter Haftung (NSG) betreibt in der Landeshauptstadt das Düsseldorfer Schauspielhaus am Gustaf-Gründgens-Platz. Gesellschafter der NSG sind das Land und die Landeshauptstadt Düsseldorf (Stadt) zu jeweils 50 %. Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)²¹¹ nimmt die Gesellschafteraufgaben des Landes wahr und ist für die Förderung der NSG durch das Land zuständig.

211 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

Die Liegenschaft des Schauspielhauses steht im Eigentum der Stadt. Diese überlässt der NSG das Schauspielhaus auf der Basis eines Überlassungsvertrags unentgeltlich. Die NSG übernimmt danach die fachgerechte Unterhaltung und Instandhaltung u. a. des Gebäudes mit Ausnahme von „Dach und Fach“. Gemäß § 4 Abs. 1 des Überlassungsvertrags gehören zu dieser Ausnahme die Unterhaltung und Instandhaltung des Daches und der Fassade einschließlich der Glasteile, der Fenster und der Außentüren. Insoweit verbleibt also die Zuständigkeit bei der Stadt.

Abbildung 2

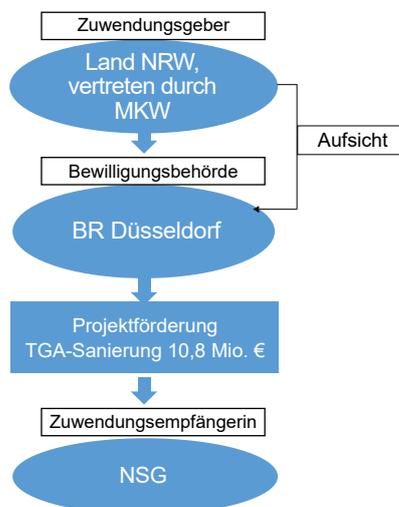
Gesellschafterverhältnisse NSG

Das Schauspielhaus am Gustaf-Gründgens-Platz wurde nach Plänen des Düsseldorfer Architekten Bernhard Pfau im Auftrag der Stadt in den Jahren 1965 bis 1969 errichtet und im Januar 1970 eröffnet. Rund 40 Jahre nach Fertigstellung wies das Gebäude nutzungsbedingte Alterungserscheinungen auf. Der Sanierungsbedarf für Dach und Fassade, das Frisch-, Abwasser- und Heizungssystem, außerdem für die elektrischen Anlagen und Lüftungsanlagen stellte sich nach und nach heraus. Der von der NSG beauftragte Projektsteuerer zeigte erhebliche Korrosionsschäden etwa an den Wasserinstallationen und im gesamten Abwassernetz auf sowie den überalterten Zustand der sanitären Anlagen, zahlreicher Lüftungsanlagen und der elektrischen Anlagen. Gleiches galt für die Heizungsanlage. Es folgten umfassende, mehrjährige Sanierungen, etwa der Technischen Gebäudeausrüstung (TGA). Dazu gehören gemäß § 53 Abs. 2 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)²¹² u. a. Abwasser-, Wasser- und Gasanlagen, Wärmeversorgungsanlagen, Lufttechnische Anlagen sowie Fernmelde- und Informationstechnische Anlagen.

Das Land gewährte 2015 bis 2020 der NSG Zuwendungen für Sanierungsmaßnahmen am Schauspielhaus i. H. v. insgesamt 16,5 Mio. € als Projektförderung. Davon entfielen 10,8 Mio. € auf die TGA-Sanierung. Bewilligungsbehörde war die Bezirksregierung (BR) Düsseldorf.

212 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.07.2013, BGBl. I 2013 S. 2276, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.03.2023, BGBl. I 2023 Nr. 88.

Abbildung 3
Projektförderung



Ungeachtet dieser Projektförderung fördert das Land aus seinem Kulturetat den laufenden Betrieb der NSG institutionell²¹³ mit jährlich über 14 Mio. €.²¹⁴

15.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Die Ergebnisse der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) und des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Köln hat der LRH dem MKW und der BR mit Prüfungsmitteilungen vom 20.07.2022 bekannt gegeben. Auf die erste Stellungnahme des MKW vom 14.04.2023 nebst Ergänzung vom 28.04.2023 sowie die erste Stellungnahme der BR vom 07.03.2023 hat der LRH mit seiner ersten Folgeentscheidung vom 23.08.2023 geantwortet. Die zweite Stellungnahme des MKW und der BR gingen jeweils am 05.12.2023 beim LRH ein. Darauf antwortete der LRH mit seiner zweiten Folgeentscheidung vom 05.02.2024.

15.3 Mangelhafte Gesamtplanung, Kostenexplosion

Die Kosten für die TGA-Sanierung sind wegen mangelhafter Grundlagenermittlung um Millionenbeträge gestiegen. Die Projektsteuerung war bis zum Wechsel des Projektsteuerers mangelhaft. Anfänglich fehlte ein ganzheitliches Sanierungskonzept, das alle durchzuführenden Maßnahmen umfasst.

Anlässlich des altersbedingten Zustands des Schauspielhauses begann die NSG im Jahr 2014 mit der Planung der TGA-Sanierung. Hierbei zeigte sich, dass in der Zuständigkeit der Stadt als Eigentümerin liegende Sanierungsmaßnahmen an Dach und Fassade ebenfalls notwendig waren. Die Maßnahmen der TGA sowie an Dach und Fassade sollten miteinander koordiniert werden. Entsprechende Fachplanungsleistungen zur Ermittlung des tatsächlichen Sanierungsbedarfs – inklusive Dach und Fassade – schrieb die NSG im September 2014 aus.

²¹³ Zu den Begriffen „Projektförderung“ und „institutionelle Förderung“ siehe Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 Landshaushaltsordnung (LHO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999, GV. NRW 1999 S. 158.

²¹⁴ Für das Haushaltsjahr 2021 ist unter Kapitel 06 050 Titel 682 68 ein Zuschuss von 14.696.900 € etatisiert.

Der zunächst beauftragte Projektsteuerer ermittelte in einer ersten groben Kostenschätzung vom 24.10.2014 Gesamtkosten von rd. 14,5 Mio. € (brutto) für alle Sanierungsmaßnahmen in 2015 und 2016. Davon sollten auf die TGA-Sanierung rd. 6,5 Mio. € entfallen. Die Durchführung der Maßnahmen in 2015 und 2016 war für die NSG von großer Bedeutung, da aufgrund des geplanten Abbruchs der Tiefgarage unter dem Gustaf-Gründgens-Platz in der ersten Jahreshälfte 2016 das Theater nicht für künstlerische Arbeiten genutzt werden konnte. Außerdem sollte dem neuen Intendanten zum 01.08.2016 ein spielfähiges Haus zur Verfügung gestellt werden. Dabei stand besonders eine Aufführung Ende 2016 im Rahmen des sog. „Wilson-Projekts“ im Fokus, die ohne Einschränkungen stattfinden sollte.

Auf Basis von Machbarkeitsstudien und unter Berücksichtigung der Gegebenheiten im Gebäude ermittelte der Projektsteuerer am 31.01.2015 Kosten von fast 10,1 Mio. € für die TGA-Sanierung. Hauptursachen für die deutlich höheren Kosten waren nach seinen Angaben die veraltete Sicherheitstechnik sowie der Umfang der technischen Anlagen. Im Zuge weiterer Beratungen entschied sich die NSG für die laut Entwurfsplanung als „wirtschaftlich sinnvoll“ bezeichnete Variante mit zu erwartenden Kosten von rd. 11,2 Mio. €.

In der Zwischenzeit war die Stadt von dem gemeinsamen, koordinierten Vorgehen mit der NSG zur Sanierung des Schauspielhauses abgerückt. Sie sah sich nicht an die Entscheidung der NSG zur gemeinsamen, koordinierten Sanierung gebunden. Trotzdem betonte der Projektsteuerer anlässlich weiterer Beratungen zum Zeitplan, dass „alle vom Aufsichtsrat beschlossenen Sanierungsmaßnahmen auch termingerecht durchgeführt werden.“ Im Mai 2016 schlossen sich allerdings Beratungen über zusätzliche Anforderungen an den Brandschutz an, die weitere Kostensteigerungen gegenüber der Planung erwarten ließen. Zudem wurde erst bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahmen bemerkt, dass das Gebäude am Gustaf-Gründgens-Platz über ein „desolates Telefonnetz“ verfügte.

Im Juni 2016 beauftragte die NSG ein Drittunternehmen mit der kurzfristigen Erstellung einer Bestandsaufnahme.

Die Bestandsaufnahme kam zu dem Ergebnis, dass

- keine validen Bestandspläne/Grundlagen der Planung vorlagen,
- keine Grundlagenermittlung und Vorplanung stattgefunden hatten,
- die Fachplaner mit der Leistungsphase 3 der HOAI begonnen hatten (Entwurfsplanung ohne Basis),
- es keinen verantwortlichen Projektleiter für die Koordination der TGA-Gewerke gab und
- keine Projektstruktur vorhanden war.

Die NSG legte die Projektsteuerung im weiteren Verlauf in neue Hände. Der neue Projektsteuerer legte im August 2016 einen ersten Statusbericht mit einer aktualisierten Kostenermittlung und einem neuen Zeitplan vor. Die zur Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen erforderlichen Kosten wurden nunmehr mit ca. 20,9 Mio. € beziffert. Die Abweichungen zu der Kostenermittlung des bisherigen Projektsteuerers ergaben sich im Wesentlichen aus nicht kalkulierten Kosten für

- notwendige Durchbrüche,
- neue Bodenbeläge,
- neue Wandoberflächen,
- bis dahin nicht berücksichtigte, aber notwendige Erneuerungen der Elektroanlage,
- zusätzliche Planungsleistungen aufgrund des Wechsels des Projektsteuerers und nicht zuletzt
- Beschleunigungsmaßnahmen, um das vertraglich vereinbarte „Wilson-Projekt“ zu realisieren.

Ausweislich des Schlussberichts der Projektsteuerung von Mai 2020 beliefen sich die Kosten der TGA-Sanierung auf rd. 21,5 Mio. €.

Die TGA-Sanierungsarbeiten endeten nach Angaben im Schlussbericht Mitte April 2018.

Die TGA-Sanierung war nach Auffassung des LRH mangelhaft vorbereitet. Die Sanierungskosten haben sich von zunächst rd. 6,5 Mio. € auf rd. 21,5 Mio. € mehr als verdreifacht. Die erforderlichen Sanierungsarbeiten hatte die NSG nicht erfasst; ein ganzheitliches Sanierungskonzept fehlte. Darüber hinaus sind erstmals im Statusbericht des neuen Projektsteuerers aus August 2016 Maßnahmen aufgeführt, die bei sachgerechter Konzeption der TGA-Sanierung von Anfang an hätten einkalkuliert werden müssen.

Letztlich scheiterte auch der Plan, dem neuen Intendanten rechtzeitig ein spielfähiges Haus zur Verfügung zu stellen und eine Aufführung im Rahmen des „Wilson-Projekts“ zum geplanten Zeitpunkt dort aufzuführen. Zudem fehlte es an einer abgestimmten und stringenten Vorgehensweise der Beteiligten, die aus den verschiedenen Zuständigkeiten der Eigentümerin Stadt für „Dach und Fach“ und der NSG für die TGA herrührte.

Für die Zukunft hat der LRH angeregt, die Objektbetreuung des Schauspielhauses zur Vermeidung eines erneuten Sanierungsstaus an das Immobilienmanagement der Stadt zu übertragen.

Das MKW führt dazu aus, gemeinsam mit der NSG seit dem Jahr 2020 Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung eines erneuten Sanierungsstaus ergriffen zu haben. Die NSG erhalte von Stadt und Land eine zusätzliche Förderung für Instandhaltungsmaßnahmen i. H. v. jeweils hälftig 900.000 €, insgesamt somit 1,8 Mio. € jährlich und zwar zweckgebunden ausschließlich für Reparaturen, Instandhaltungen und Sanierungen.

Die NSG erstelle Zehn-Jahres-Pläne zur langfristigen Planung der Verwendung der Instandhaltungsmittel und aktualisiere diese kontinuierlich. Die von der Stadt und der NSG festgestellten Bedarfe würden durch die zuständigen Stellen innerhalb der NSG erfasst und priorisiert. Strategische Entscheidungen, insbesondere auch die Priorisierung der Maßnahmen, treffe die Geschäftsführung der NSG. Für umfangreichere Sanierungsmaßnahmen, die nicht aus der Instandhaltungspauschale finanziert werden, werde ein separates Projekt aufgesetzt. Zur jährlichen Aufstellung des Wirtschaftsplans im Herbst würden die aktuellen Planungen mit der Geschäftsführung abgestimmt und dann durch den Aufsichtsrat festgelegt.

Eine weitere Maßnahme sei die Aufteilung der Objektbetreuung des Gebäudeensembles am Gustaf-Gründgens-Platz zwischen der Stadt und der NSG sowie eine engmaschige Zusammenarbeit der beiden Partner. Feststellungen zu Investitions- und Sanierungsbedarfen würden ausgetauscht, um ggf. erst die Zuständigkeit festzulegen und im Anschluss geeignete Maßnahmen zur Behebung der Mängel zu vereinbaren.

Die Fachabteilungen Gebäudemanagement und Technische Direktion der NSG würden das Gebäude regelmäßig auf Investitions- und Sanierungsbedarfe prüfen. Zudem würden für die technischen Anlagen Wartungsverträge abgeschlossen. Bei den Wartungen würden die Anlagen nicht nur auf den ordnungsgemäßen Zustand überprüft, sondern auch der konkrete Instandhaltungs- und Reparaturbedarf ermittelt.

Das MKW sehe die Instandhaltungspauschale und die Zehn-Jahres-Planungen als geeignet an, Sanierungsbedarfe zu erkennen und erforderliche Maßnahmen unter Einbeziehung der beiden Gesellschafter Stadt und Land zu planen.

Die Gespräche zwischen der Stadt und dem MKW zur NSG seien in den letzten Monaten noch einmal vertieft worden. Im Ergebnis habe sich die Zusammenarbeit der Stadt und der NSG bei der Objektbetreuung in den letzten Jahren nach Auffassung des MKW bewährt und solle beibehalten werden. Die Anregung des LRH zur vollständigen Übernahme der Objektverantwortung durch die Stadt werde vom MKW nicht mehr weiterverfolgt.

Der LRH hat die ergriffenen Maßnahmen zur Kenntnis genommen, hält aber an seiner Anregung der Objektbetreuung in einer Hand fest und wies abschließend darauf hin, dass eine Objektbetreuung in zwei Händen immer das Risiko von Abstimmungs-differenzen in sich trägt. Der LRH wird auch in der Zukunft den Zustand des Schauspielhauses beobachten und ggf. erneut zum Gegenstand einer Prüfung machen.

15.4 Schwerwiegende Verfahrensfehler bei der Bewilligung der Zuwendungen

Der LRH hat bei der Bewilligung der Zuwendungen für die TGA-Sanierung schwerwiegende Fehler festgestellt. In den Bewilligungsverfahren zeigte sich, dass die NSG der BR kein ganzheitliches Sanierungskonzept vorgelegt hat. Die BR hat daraus jedoch nicht die notwendigen Schlüsse gezogen. So kam es zur Gewährung von Zuwendungen i. H. v. rd. 10,8 Mio. €, die den gesetzlichen Anforderungen der LHO nicht genügten. In der Folge kam es u. a. zu „Anfinanzierungen“ von Maßnahmen, bei denen es keine gesicherte Gesamtfinanzierung gab.

Zu Beginn der Planungen für die TGA-Sanierung im Jahr 2014 beabsichtigte das MKW, der NSG die erforderlichen Mittel im Rahmen der institutionellen Förderung zur Verfügung zu stellen. Erst Mitte des Jahres 2015 entschied das MKW, die Förderung der Sanierungsmaßnahmen zuwendungsrechtlich als Projekt umzusetzen. Die BR betrachtete das gesamte Vorhaben der TGA-Sanierung stattdessen als „fortlaufende Maßnahme“.

Die NSG hat von 2015 bis 2018 fünf Zuwendungsanträge für die TGA-Sanierung in unterschiedlicher Höhe gestellt. Darin hat die NSG nicht nach einzelnen Sanierungsmaßnahmen, also fachlich, unterschieden, sondern nach Bauabschnitten, die zeitlich nacheinander saniert wurden.

Tabelle

Übersicht Zuwendungen TGA

Nr.	Zuwendungsantrag vom	Zuwendungsbescheid vom	Gewährte Zuwendung (Betrag)
1	24.07.2015	03.12.2015	1.832.263 €
2	17.05.2016	22.06.2016	136.500 €
3	07.10.2016	30.11.2016	2.011.840 €
4	05.04.2017	16.05.2017	6.657.473 €
5	23.11.2018	03.12.2018	215.000 €
Summe			10.853.076 €

Ein Antrag der NSG hatte bspw. die durchzuführenden Maßnahmen im Jahr 2015 zum Gegenstand. In dem Antrag zeigte die NSG der BR auch die für die Jahre 2015 und 2016 erwarteten Bau- und Bauplanungskosten für die TGA-Sanierung an. Gleichwohl führte die NSG explizit aus, dass detaillierte Aufteilungen der Kosten für 2016 erst zu einem späteren Zeitpunkt erstellt werden können. Auch eine BR-interne, baufachliche Stellungnahme blieb auf die Fördermaßnahme des Kalenderjahres 2015 beschränkt. Auswirkungen auf künftige Landeshaushalte (nach 2015) seien nicht zu erwarten gewesen. Die BR bewilligte die Zuwendung als Vollfinanzierung, ohne auf die Finanzierungsart einzugehen.

Obwohl die BR somit Kenntnis von weiteren, noch nicht feststehenden Kosten im Jahr 2016 hatte, sah sie die Gesamtfinanzierung der Maßnahme – nach Ansicht des LRH fehlerhaft – als gesichert an.

Die Zuwendungen gewährte die BR nach Bauabschnitten in verschiedenen Jahren und somit nach Zeitabschnitten und nicht maßnahmenbezogen. Außerdem enthielt keiner der Zuwendungsbescheide Nebenbestimmungen zu einer Zweckbindungsfrist, die sicherstellt, dass geförderte Gegenstände im Rahmen eines angemessenen Zeitraums dem Förderzweck entsprechend eingesetzt werden. Dies beanstandete der LRH mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und hat um die nachträgliche Festlegung einer zehnjährigen Zweckbindungsfrist gebeten.

Zuwendungen können nach Vorgabe der LHO entweder als institutionelle Förderung oder als Projektförderung gewährt werden. Der LRH kritisierte, dass aufgrund der fehlenden Planungstiefe der TGA-Sanierungsmaßnahmen zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendungen die Voraussetzungen für eine Erhöhung der institutionellen Förderung nicht vorlagen. Bezüglich der Projektförderung konnte der LRH nicht erkennen, dass die rechtlichen Voraussetzungen der Nr. 2.1 VV zu § 23 LHO erfüllt waren. Danach können Zuwendungen als Projektförderung für einzelne abgegrenzte Vorhaben – wie es eine Sanierungsmaßnahme ist – gewährt werden. Kennzeichnend ist dabei, dass die konkrete Maßnahme sowohl zeitlich als auch inhaltlich klar umrissen ist. Das heißt, die Maßnahme muss einen bestimmbareren Anfang und ein eben solches Ende haben.²¹⁵ Die BR hätte daher bereits im Antragsprüfungsverfahren in 2015 eine umfassende Beschreibung und Planung des Gesamtprojekts einfordern müssen. Auch die zu diesem Zeitpunkt abgegebene baufachliche Stellungnahme beschränkte sich auf das Kalenderjahr 2015. Ein klar und eindeutig abgegrenztes Projekt vermochte der LRH auf dieser Basis nicht zu erkennen.

²¹⁵ Siehe Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 1. Auflage 2019, Teil A, Rn. 241.

Im Rückblick der zeitlichen Abfolge der gewährten Zuwendungen sieht der LRH zudem eine unzulässige Anfinanzierung der Maßnahmen. Gemäß Nr. 1.2 Satz 3 der VV zu § 44 LHO ist eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, unzulässig. Die BR hat es versäumt, die TGA-Sanierung in den Zuwendungsanträgen der NSG auf eine als gesichert gewertete Gesamtfinanzierung hin zu prüfen und sprach die (Erst-)Bewilligung ohne Berücksichtigung der sich bereits abzeichnenden, zukünftigen Finanzierungsbedarfe aus. Weder verfügte die NSG über entsprechendes Eigenkapital, noch gab es Finanzmittel auf anderer Basis. Mit der Erstbewilligung hat sich die BR damit faktisch in einen Bewilligungszwang zu weiteren Zuwendungen begeben.

Das MKW räumte Fehler im Zuwendungsverfahren der TGA-Sanierung ein. Es führte aus, dass sich die Entscheidung, die TGA-Sanierung als Projekt und nicht institutionell zu fördern, erst aus den Machbarkeitsstudien Anfang des Jahres 2015 ergeben habe. Erst da sei der tatsächliche Umfang der erforderlichen Sanierungsarbeiten ersichtlich geworden. Zuvor seien die bekannten Schäden von der NSG als nicht schwerwiegend eingestuft worden, weshalb sie mit der laufenden Objektbetreuung – und damit aus der institutionellen Förderung der NSG – behoben werden sollten.

Das MKW folgte auch der Kritik des LRH, dass eine fachliche Aufteilung der Projektförderung nach Bauphasen, Planungsabschnitten oder Bereichen notwendig gewesen wäre. Die tatsächlich vorgenommene Aufteilung der Projektförderung nach Haushaltsjahren sei rückwirkend nicht sinnvoll gewesen und habe zu (vermeidbaren) Schwierigkeiten geführt. Das Ministerium hat angekündigt, zukünftig stärker auf eine passende Wahl und Ausrichtung der verschiedenen Förderinstrumente zu achten.

Die BR teilte mit, dass sie für an die NSG gezahlte Zuwendungen zur TGA-Sanierung nachträglich eine – vom LRH eingeforderte – Zweckbindungsfrist von zehn Jahren festgelegt habe.

Der LRH begrüßte die Festlegung einer Zweckbindungsfrist. Darüber hinaus verblieb es bei der Kritik, dass die fehlende Gesamtbetrachtung vor der Erstbewilligung und nicht zuletzt das fehlende ganzheitliche Sanierungskonzept zu Fehlern im Verfahren geführt haben. Die begonnenen Maßnahmen hätten ohne weitere Landesfinanzierungen nicht abgeschlossen werden können, sodass sich die BR zur weiteren Bewilligung gezwungen sehen musste.

15.5 Mögliche Interessenkollision beim Ministerium für Kultur und Wissenschaft durch unzulässigen Eingriff in das Zuwendungsverfahren

Die Gestaltung des Zuwendungsverfahrens legt nahe, dass zuwendungsrechtliche Entscheidungen auf ein Organ der Zuwendungsempfängerin, also der NSG, übertragen wurden. In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die BR hat das MKW sich nicht angemessen von seinen Gesellschafteraufgaben bei der NSG abgegrenzt. Da die BR die zuständige Bewilligungsbehörde für eine Gesellschaft – die NSG – war, an der das MKW beteiligt war, bestand mit Blick auf die Aufsichtsaufgaben des MKW die Besorgnis von Interessenskonflikten.

Konkret lag dem wiederum u. a. der Zuwendungsantrag der NSG für TGA-Maßnahmen in 2015 zugrunde. Der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung der NSG hatten vor Antragstellung Beschlüsse zur Durchführung von vorbereitenden

Maßnahmen zur TGA-Sanierung vor Beginn des Wirtschaftsjahres 2016 gefasst. Das MKW wertete diese Beschlüsse der NSG als Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Einer solchen Genehmigung bedarf es nach Nrn. 1.3 ff. VV zu § 44 LHO. Allerdings ist das zuständige Ministerium oder – sofern im Einzelfall auf diese übertragen – die Bewilligungsbehörde selbst die Stelle, die diese Genehmigung erteilen darf. Die Beschlüsse der Gesellschaft als Zuwendungsempfängerin sind nicht bindend für die Bewilligungsbehörde. Im Wege der behördlichen Kommunikation teilte das MKW der BR im Zuge des Bewilligungsverfahrens mit, dass die Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmebeginns bereits unmittelbar erteilt wurde, die Genehmigung im vorliegenden Fall daher entbehrlich sei. Die BR hat diese Zuwendungsvoraussetzung daraufhin nicht mehr eigenständig überprüft.

In dieser Vorgehensweise zeigt sich nach Auffassung des LRH eine erhebliche Interessenkollision beim MKW, das gleichzeitig die Aufgabe der Beteiligungsverwaltung bei der NSG einerseits und der Zuwendungsgewährung zugunsten der NSG andererseits wahrgenommen hat. Zuwendungsrechtliche Entscheidungen obliegen demgegenüber allein der BR als Bewilligungsbehörde. Die Übertragung zuwendungsrechtlicher Entscheidungen auf ein Organ der Zuwendungsempfängerin ist nicht zulässig. Das gilt auch dann, wenn dort Bedienstete derselben Behörde vertreten sind. Der LRH hatte das MKW gebeten, die Verantwortlichkeiten für die Beteiligungsverwaltung und die Aufsicht über die BR als der für die NSG zuständigen Bewilligungsbehörde strikt voneinander zu trennen. Mitzeichnungspflichten innerhalb des MKW sollten hier unbedingt vermieden werden, um Interessenkollisionen zu vermeiden.

Das MKW folgte der Auffassung des LRH und hat den unzulässigen Eingriff in die Aufgaben und Befugnisse der BR sowie die bislang fehlende Trennung zwischen der Rolle des MKW als Mitgesellschafter der NSG und der Rolle als Aufsichtsbehörde über die BR bei dieser Fördermaßnahme eingeräumt. Das MKW stimmte dem LRH darin zu, dass zeitlich nach den Beschlüssen der zuständigen Organe der Zuwendungsempfängerin die NSG zunächst die entsprechenden Anträge zur Förderung der TGA-Sanierung bei der BR hätte stellen müssen. Das MKW erklärte sein Fehlverhalten mit der hohen Dringlichkeit bei der Umsetzung der TGA-Sanierung. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, sei zwischen fachlich-politischen Zielen und den Verfahrensvorgaben abgewogen worden.

Soweit das MKW vorgetragen hat, Verfahrensvorgaben seien zugunsten fachlich-politischer Ziele abgewogen worden, widersprach der LRH deutlich. Jedes Verwaltungshandeln unterliegt dem Rechtsstaatsprinzip, das sich auch in dem vorliegenden Bewilligungsverfahren zeigt. Fachlich-politische Ziele können nur in den vom Rechtsstaatsprinzip gesetzten Grenzen umgesetzt werden und sind nicht verhandelbar.

Weiterhin führte das MKW aus, zur Vermeidung von Interessenskonflikten – insbesondere bei Entscheidungen über Zuwendungen – sei neben der Trennung der Mitzeichnungswege auch eine Aufteilung der Förderverantwortlichkeiten im MKW beabsichtigt. Die Zuständigkeit für die NSG liege aktuell beim Referat „Tanz und Theater“. Eine Trennung der Zuständigkeiten auf Bearbeitungsebene sei nach aktuellem Stand möglich. Überlegungen zur weitergehenden Aufteilung der Zuständigkeiten auf allen Ebenen würden u. a. die Einbeziehung einer zweiten Referatsleitung beinhalten. Hierzu bedürfe es interner Abstimmungen und Beschlüsse. Sobald diese getroffen seien, würde unaufgefordert darüber berichtet.

Der LRH begrüßt die vom MKW vorgesehenen organisatorischen Änderungen und sieht dem Ergebnis der Umsetzung entgegen.

15.6 Schlussbemerkung

Die erheblichen Kostensteigerungen für die TGA-Sanierung des Schauspielhauses sind auf Mängel in der Planung zurückzuführen. Hinzu kommt, dass entgegen der ursprünglichen Idee die TGA-Sanierung nicht mit der Sanierung von „Dach und Fach“ koordiniert wurde. Auch die Verfahren zur Gewährung der Zuwendungen von rd. 10,8 Mio. € waren von gravierenden Mängeln durchzogen. Solche Verfahren müssen jedoch transparent gestaltet sein und den geltenden Zuständigkeitsregelungen folgen. Der LRH sieht gleichzeitig eine positive Entwicklung in der Bereitschaft des MKW, interne Strukturen anzupassen und Zuständigkeiten neu zu regeln, um zukünftig die gebotene Neutralität in den Verfahren sicherzustellen. Die Ergebnisse dieser internen Neustrukturierung bleiben abzuwarten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

16 Ein Kunstraum für alle Sinne – ohne Sinn für das Haushaltsrecht



Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft stellte aus dem Programm „Neue Künste Ruhr“ über 1,4 Millionen € für ein Projekt zur Verfügung. Die Förderung umfasste sieben Jahre. Ein schlüssiges sowie transparentes Finanzierungskonzept für die gesamte Fördermaßnahme lag dabei zu Beginn der Förderung nicht vor.

Die Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde machte zunächst keine Vorgaben zur Zweckbindung der geförderten Gegenstände. Das wäre aber erforderlich gewesen, um das Erreichen des beabsichtigten Zwecks der Förderung von Anfang an sicherzustellen.

Das Ministerium und die Bezirksregierung schufen nicht die Voraussetzungen für eine später durchzuführende Erfolgskontrolle. Es mangelte an hinreichend konkreten und messbaren Zielen.

Die Kritik des Landesrechnungshofs erkannte das Ministerium an. Es ergriff verschiedene Maßnahmen, um eine Erfolgskontrolle zu der Förderung durchzuführen.

16.1 Förderung eines Kunstraums

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) stellt mit seinem Förderprogramm „Neue Künste Ruhr“ über einen Zeitraum von zehn Jahren bis zum Jahr 2030 Mittel für künstlerische und kulturelle Projekte in den Bereichen „Digitale Künste“, „Urban Arts“, „Neuer Zirkus“ und „Szene der elektronischen Musikkultur“ zur Verfügung.

Eine Stadt führt gemeinsam mit einer Fachhochschule und zwei Museen ein kooperatives Projekt durch. Dabei soll erforscht werden, wie sich digitales Erzählen im virtuellen Raum mit konkreten, physisch erfahrbaren Angeboten am Ausstellungsort vereinen lässt und sich Kultureinrichtungen und Publikum in einem neuen ortsunabhängigen – speziellen – Raum begegnen können. Mit diesem digitalen Erzählformat sollen auch neue Personenkreise für Museen interessiert werden.

Die Stadt errichtete zu diesem Zweck einen speziellen Raum zur Präsentation digitaler Erzählwelten. Sie stattete den 4 x 4 Meter großen Raum mit fünf Projektoren, einem Tracking-System und einem umfangreichen Lautsprechersystem aus. Auf ihrer Internetseite wies die Stadt darauf hin, die Technik ermögliche den Besuchenden, vollständig in eine dreidimensional erscheinende Installation einzutauchen und Kunstwerke in einer virtuellen, multi-sensorischen Kunstreise neu erleben zu können. Im Unterschied zu den derzeit populären virtuellen Events sei der Raum keine reine Projektion auf große Flächen. Vielmehr arbeite er mit einer perspektivischen Anpassung an die Betrachtenden. Der Raum sei zu zeitlich begrenzten Öffnungszeiten an zwei Wochentagen zugänglich.

In der weiteren Folge der Umsetzung des Projekts sollten – nach den Angaben der Stadt im Förderantrag – ein Vermittlungskonzept umgesetzt und ein digital gestütztes Vermittlungstool als digital-analoge Brücke zwischen diesem Raum und Museen entwickelt werden.

16.2 Förderung durch das Land

Über sein Förderprogramm „Neue Künste Ruhr“ fördert das MKW diesen Raum. Es wies einer Bezirksregierung (BR) die erforderlichen Haushaltsmittel im Wege von Einzelerlassen zur Bewirtschaftung zu.²¹⁶ Ziele und Kennzahlen legte das MKW hierbei nicht fest.

Nach den Angaben der Stadt in ihrem Förderantrag vom 06.03.2020 sollte es sich um ein einjähriges Projekt handeln. Die BR gewährte daraufhin mit Zuwendungsbescheid vom 29.06.2020 eine Zuwendung von rd. 343.000 € für den Bewilligungszeitraum vom 29.06.2020 bis 31.12.2021.²¹⁷

Im Verlauf des Projekts stellte die Stadt mehrere Änderungsanträge. Zunächst beantragte sie eine Mittelverschiebung von rd. 197.000 € vom Haushaltsjahr 2020 in das Haushaltsjahr 2021. Darüber hinaus beantragte sie 2021 zwei Mittelserhöhungen von zusammen über 141.000 €.

Das MKW stimmte den jeweiligen Anträgen zu. Die BR erließ die entsprechenden Änderungsbescheide.²¹⁸ Die Zuwendung belief sich nunmehr auf rd. 484.000 €, während sich der Bewilligungs- und Durchführungszeitraum bis zum 31.03.2022 verlängerte.

Am 15.03.2022 beantragte die Stadt eine weitere Zuwendung für eine begrenzte Projektlaufzeit von einem weiteren Jahr. Sie verwies dabei auf Folgelasten des Projekts. Diese ergäben sich u. a. aus der Bespielung des Raums, der kontinuierlichen interdisziplinären Entwicklung neuer Erzählwelten, deren Übersetzung in neue technische Formate sowie durch weitere Vermittlungsangebote. Aus dem Förderantrag ging allerdings nicht hervor, wer die Finanzierung dieser Folgelasten übernehmen würde.

Die BR gewährte daraufhin mit Zuwendungsbescheid vom 01.07.2022 eine Zuwendung von rd. 249.000 € für den Bewilligungs- und Durchführungszeitraum vom 01.04.2022 bis 30.06.2023.

Nach einem gemeinsamen Vor-Ort-Gespräch mit dem MKW und der BR beantragte die Stadt am 09.02.2023 für eine dritte Projektphase von drei Jahren eine weitere Zuwendung. Das MKW vermerkte hierzu, dass das Projekt nach Ablauf der drei Jahre als ausfinanziert gelte. Es handele sich hierbei um die stringente Weiterentwicklung des Projekts: Die Arbeit sollte zum Abschluss gebracht werden. Die Erkenntnisse sollten öffentlich zugänglich gemacht und aktiv in die museale Szene vermittelt werden.

Am 27.06.2023 bewilligte die BR eine Zuwendung von rd. 720.000 € für die dritte Projektphase vom 01.07.2023 bis 31.03.2026. In den Nebenbestimmungen des Bescheids stellte sie fest, dass die Mittel für die Ausfinanzierung des Projekts einzusetzen seien. Eine weitere Förderung sei ausgeschlossen.

216 Nr. 1.2.3 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 34 Landeshaushaltsordnung (LHO).

217 Hiervon abweichend begann der Durchführungszeitraum bereits am 17.04.2020.

218 Zu diesem Zuwendungsbescheid erließ die BR sechs Änderungsbescheide.

Für die drei Projektphasen bewilligte die BR der Stadt demnach Zuwendungen von über 1,4 Mio. €:

Tabelle

Datum Zuwendungsbescheid	Höhe der Zuwendung	Zuwendungsfähige Gesamtausgaben	Bewilligungszeitraum	Durchführungszeitraum
29.06.2020	483.933,60 €	604.917,00 €	29.06.2020 - 31.03.2022	17.04.2020 - 31.03.2022
01.07.2022	249.332,00 €	311.665,00 €	01.04.2022 - 30.06.2023	01.04.2022 - 30.06.2023
27.06.2023	719.852,00 €	899.815,00 €	01.07.2023 - 31.03.2026	01.07.2023 - 31.03.2026
Gesamt	1.453.117,60 €	1.816.397,00 €	29.06.2020 - 31.03.2026	17.04.2020 - 31.03.2026

Die Höhe der Zuwendungen, die zuwendungsfähigen Ausgaben und den Bewilligungs- und Durchführungszeitraum passte die BR durch mehrere Änderungsbescheide an. Daher enthält die vorstehende Tabelle die zeitlich und betragsmäßig angepassten Beträge aus den Änderungsbescheiden.

Erstmals in ihrem letzten Zuwendungsbescheid vom 27.06.2023 legte die BR für unterschiedliche Gegenstände unterschiedlich lange Zweckbindungsfristen von bis zu neun Jahren fest.²¹⁹

16.3 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) prüfte ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt (RPA) die Zuwendungen aus dem Förderprogramm bei der BR. Es führte hierzu auch Erhebungen bei der Stadt durch. Ergänzend nahm der LRH Erhebungen im MKW vor.

Die vom RPA und ihm getroffenen Feststellungen adressierte der LRH mit Prüfungsmitteilungen (PM) vom 04.09.2023 an das MKW. Dieses nahm hierzu mit Schreiben vom 27.11.2023 und 11.03.2024 Stellung. Der LRH erklärte die PM mit Entscheidungen vom 11.12.2023 und 02.04.2024 für erledigt.

16.4 Prüfungsfeststellungen

Die Prüfung führte insbesondere zu den folgenden Feststellungen:

Die Gesamtfinanzierung war zu Beginn der Förderung nicht gesichert. Zudem wurden für angeschaffte Gegenstände zunächst keine Zweckbindungsfristen festgelegt. Schließlich fehlten Zielvorgaben, um das Projekt einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

²¹⁹ Vgl. Nr. 5.3.4 VV für Zuwendungen an Gemeinden (VVG) zu § 44 LHO und Nr. 4 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G), Anlage 1 zu Nr. 5.1 VVG zu § 44 LHO.

16.4.1 Gesamtfinanzierung des Projekts

Die Stadt hatte in ihrem Förderantrag vom 06.03.2020 erklärt, es handele sich um ein einjähriges Projekt. Folgelasten würden sich aus einer möglichen Weiterentwicklung des Prototyps nach Abschluss der Evaluierungsphase im ersten Quartal 2021 ergeben. Die Entwicklung des Prototyps sollte dazu dienen, weitere Mittel für eine langfristige Ausweitung des Projekts zu akquirieren. Aus dem Antrag ging nicht hervor, wer die Finanzierung der Ausweitung übernehmen würde.

Im Antragsprüfungsvermerk vom 29.06.2020 gab die BR an, die Gesamtfinanzierung der Maßnahme sei nach derzeitigem Kenntnisstand gesichert. Auswirkungen auf künftige Landeshaushalte seien nicht zu erwarten.

16.4.1.1 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Auf der Grundlage der seinerzeit vorliegenden Unterlagen hätte die Zuwendung im Jahr 2020 nicht bewilligt werden dürfen. Bereits aus dem ersten Förderantrag war ersichtlich, dass weitere Mittel für eine langfristige Ausweitung des Projekts akquiriert werden sollten. Es hätte einer Klärung bedurft, wie die Finanzierung der Ausweitung gesichert werden sollte und ob hierfür ggf. weitere Zuwendungen des Landes notwendig wären.

Die Gesamtfinanzierung einer geförderten Maßnahme muss gesichert sein. Die Anfinanzierung von Maßnahmen, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig, Nr. 1.2 VVG zu § 44 LHO. Nach Auffassung des LRH war die Gesamtfinanzierung der Maßnahme bei der Bewilligung der ersten Zuwendung nicht gesichert.

Ein schlüssiges sowie transparentes Finanzierungskonzept für die gesamte Maßnahme lag der BR bei der Prüfung des ersten Förderantrags vom 06.03.2020 nicht vor.

Die Darstellung der Gesamtfinanzierung hat auch die in künftigen Jahren zu erwartenden Folgelasten zu umfassen.²²⁰

16.4.1.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW stimmte dem LRH zu, dass bei der Bewilligung das nötige Budget für die Umsetzung eines solch innovativen Projekts im Bereich der digitalen Künste nicht richtig eingeschätzt worden sei. Man hätte von vornherein einen längeren Durchführungszeitraum mit entsprechender Finanzierung bewilligen sollen.

220 Vgl. Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, 164. Aktualisierung, Januar 2023, Abschnitt D II, Rn. 42.

Mit der Bewilligung der Zuwendung für die dritte Projektphase sei der Stadt ausdrücklich kommuniziert worden, dass dies die letzte Förderung des Landes sei.²²¹ Im Jahr vor dem Ende des Projekts, also 2025, solle mit der Stadt eine konkrete Vereinbarung zum Unterhalt des für die Öffentlichkeit zugänglichen Raums getroffen werden.

16.4.1.3 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH wies darauf hin, dass es bei innovativen Projekten erforderlich ist, vor der ersten Bewilligung einer Zuwendung das notwendige Fördervolumen vollständig zu ermitteln. Die Bewilligung sollte den gesamten Durchführungszeitraum und die gesamte Finanzierung umfassen, also auch Eigen- oder Drittmittel berücksichtigen. Aufgrund der Zustimmung des MKW geht er davon aus, dass dies bei künftigen Zuwendungen für die gesamte Kulturförderung berücksichtigt wird.

Er bat, ihm die Vereinbarung mit der Stadt zu gegebener Zeit zu übersenden.

16.4.2 Zweckbindung

In den Zuwendungsbescheiden vom 29.06.2020 und 01.07.2022 legte die BR für die ersten beiden Projektphasen keine Zweckbindungsfristen für die aus Fördermitteln anzuschaffenden Gegenstände fest.

Im Rahmen dieser Projektphasen schaffte die Stadt im Zusammenhang mit der Einrichtung des Raums verschiedene Gegenstände an, u. a. Projektionsleinwände, einen Projektionsboden mit Bodyshaker, eine Videoanlage mit Wand- und Bodenprojektoren, ein Soundsystem sowie Arbeitsrechner und Tablets. Allein für die erste Projektphase rechnete die Stadt im Verwendungsnachweis Sachausgaben von rd. 318.000 € ab.²²²

Erst im Zuwendungsbescheid vom 27.06.2023 für die dritte Projektphase legte die BR in den Nebenbestimmungen für unterschiedliche Gegenstände unterschiedlich lange Zweckbindungsfristen von bis zu neun Jahren fest.

16.4.2.1 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Werden mithilfe einer Zuwendung Gegenstände erworben oder hergestellt, ist im Zuwendungsbescheid anzugeben, ob und wie lange die Gegenstände für den Verwendungszweck gebunden sind und wie mit ihnen nach Ablauf der zeitlichen Bindung zu verfahren ist.²²³

²²¹ Nach dem Bescheid der BR vom 27.06.2023 ist eine weitere Förderung ausgeschlossen.

²²² Für die zweite Projektphase lag der Verwendungsnachweis zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vor.

²²³ Nr. 5.3.4 VVG zu § 44 LHO. Eine entsprechende Nebenbestimmung (Auflage) zum Zuwendungsbescheid enthält Nr. 4 ANBest-G, Anlage 1 zu Nr. 5.1 VVG zu § 44 LHO.

Nach Nr. 4 ANBest-G sind Gegenstände, die zur Erfüllung des Zuwendungszwecks erworben oder hergestellt werden, für den Zuwendungszweck zu verwenden. Die Zuwendungsempfangenden dürfen über sie vor Ablauf der im Zuwendungsbescheid festgelegten zeitlichen Bindung nicht verfügen.

Nur durch hinreichend bestimmte Vorgaben zur Zweckbindung von beschafften Gegenständen kann die Nutzbarkeit der Projektergebnisse mit Blick auf den verfolgten und im Landesinteresse liegenden Zuwendungszweck gewährleistet werden. Für die ersten beiden Projektphasen wurde dies mangels entsprechender Zweckbindungsfristen in den Zuwendungsbescheiden versäumt. Daher kann die Stadt ohne entsprechende Auflagen jedenfalls nach Ablauf der Projektlaufzeit frei über die dabei geförderten Gegenstände verfügen.

Der LRH bat das MKW darauf hinzuwirken, dass in allen Zuwendungsbescheiden, mit denen die Anschaffung oder die Herstellung von Gegenständen gefördert werden, Zweckbindungsfristen festgelegt werden. Er erklärte diese PM mit diesem Hinweis für erledigt.

16.4.3 Erfolgskontrolle

Im Förderantrag vom 06.03.2020 beschrieb die Stadt das Ziel der Maßnahme. Das Endprodukt des Projekts sollte eine ständig wachsende und offen zugängliche virtuelle Enzyklopädie als erlebbare Erzählwelt sein. Diese sollte als digitales Kunstwerk die Exponate mit dem Alltag und künstlerischen Arbeiten anderer Kultureinrichtungen verbinden. Bis spätestens zum ersten Quartal 2021 sollte ein Prototyp entwickelt und präsentiert werden. Die BR nahm in ihrem Zuwendungsbescheid vom 29.06.2020 auf diesen Förderantrag Bezug.

In seinen Mittelzuweisungserlassen vom 29.03.2021 und 30.06.2022 bat das MKW die BR, eine Erfolgskontrolle nach „VV Nr. 4.2.3“ bzw. „VV Nr. 11.a“ zu § 44 LHO durchzuführen. Das MKW übermittelte der BR allerdings keine detaillierten Zielvorgaben.

Erstmals legte die BR folgende Ziele im Zuwendungsbescheid vom 01.07.2022 für die zweite Projektphase fest:

- „Fertigstellung und ästhetisch, inhaltliche Anpassung der speziellen Erzählwelten im diskursiven Austausch,
- Konzeption, Umsetzung und Erprobung eines modellhaften Vermittlungskonzepts und Entwicklung eines digital-gestützten Vermittlungstools als digital-analoge Brücke zwischen dem speziellen Raum und Museen,
- Umsetzung, Auswertung und Berücksichtigung der begleitenden Besuchenden-Evaluation und Rezeptionsforschung im Hinblick auf die unterschiedlichen Besuchenden-Gruppen,
- externe Öffnung des speziellen Raums: Bündelung und Distribution des im Projekt entstandenen Wissens und der Evaluierungsergebnisse für andere Museen über Veröffentlichungen, ein fachliches Diskussionsformat, Vernetzungen sowie die Vorbereitung eines Modells zur Förderung zeitgenössischer Künstlerinnen und Künstler im Umgang mit speziellen Formaten.“

Zum Ziel der beantragten dritten Projektphase vermerkte das MKW, es sei beabsichtigt, die technische Entwicklung und die künstlerischen Erzählungen für die begonnenen Erzählwelten abzuschließen und die Erkenntnisse in die Breite zu vermitteln.

Im Zuwendungsbescheid vom 27.06.2023 ergänzte die BR die Ziele aus dem Zuwendungsbescheid vom 01.07.2022 um folgenden Punkt:

- „Aktive Ansprache anderer Museen inklusive Dokumentation und Durchführung von drei Workshops mit anderen Museen zu speziellen Themen sowie Durchführung eines Symposiums.“

Nähere Angaben zum Symposium (z. B. Inhalte und Teilnehmende) enthielt der Zuwendungsbescheid nicht.

Ein abschließender Soll-Ist-Vergleich zwischen den geplanten Zielen und dem tatsächlichen Ergebnis sei zum Sachbericht als Teil des Verwendungsnachweises zu nehmen.

Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen lag kein Abschlussbericht zu einer Evaluierung vor.

In der Schlussbesprechung am 29.08.2023 räumte das MKW ein, dass es keine Ziele und Kennzahlen für die Förderung des Projekts vorgegeben habe. Dem MKW sei aber die Bedeutung einer Erfolgskontrolle bewusst. Insbesondere auch für das Förderprogramm „Neue Künste Ruhr“ würden aktuell Ziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung entwickelt. Der Prozess sei aber noch nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf das jetzige Projekt sollten durchgeführte Workshops und ein geplantes Symposium in eine Evaluierung einbezogen werden.

16.4.3.1 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Das MKW delegierte die nach Nr. 11.a VVG zu § 44 LHO erforderliche Erfolgskontrolle an die BR, ohne dieser hinreichend konkrete Ziele für die Förderung vorzugeben. Zielvorgaben sind jedoch für die Erfolgskontrolle eine unerlässliche Voraussetzung. Insbesondere in Förderprogrammen und Förderrichtlinien sollten die Ziele für die nachfolgende Erfolgskontrolle konkretisiert (operationalisiert) und damit messbar festgelegt werden. Fehlen solche Vorgaben, muss die Bewilligungsbehörde im Zuwendungsbescheid eine entsprechende Konkretisierung vornehmen.²²⁴

In der ersten Projektphase fehlten Zielvorgaben gänzlich.

In der zweiten Projektphase waren sie zu unkonkret und enthielten keine messbaren Kriterien.

Dadurch konnte eine aussagefähige Erfolgskontrolle zu diesen beiden Phasen nicht durchgeführt werden.²²⁵ Denn im Rahmen einer vorzunehmenden Ausgestaltung des Verfahrens zur Erfolgskontrolle nach Nr. 11.a VVG zu § 44 LHO bedarf es der vorherigen Definition messbarer Zielindikatoren für den Erfolg der Förderung.

²²⁴ Nr. 5.3.3 VVG zu § 44 LHO. Vgl. Krämer/Schmidt, a. a. O., Abschnitt E V, Rn. 27 ff.

²²⁵ Vgl. Krämer/Schmidt, a. a. O., Abschnitt E V, Rn. 29 und 35.

Hinzu kommt, dass zu den einzelnen Projektphasen keine konkreten Meilensteine festgelegt wurden, nach denen der Erfolg hätte bewertet werden können, bevor es zu einer Entscheidung über die Anschlussfinanzierung des Projekts kam.

Auch das im dritten Zuwendungsbescheid vom 27.06.2023 von der BR ergänzte Ziel enthält keine konkreten Vorgaben, z. B. welche und wie viele Museen angesprochen werden sollen, welche Ziele die Workshops verfolgen sollen, welche Themen in dem Symposium angesprochen werden sollen und an wen es sich richten soll. Messbare Kennzahlen werden – mit Ausnahme der Anzahl der durchzuführenden Workshops – nicht vorgegeben.

Insgesamt erschien es dem LRH zweifelhaft, dass auf Grundlage der vorgegebenen Ziele und ohne messbare Kennzahlen der Erfolg der geförderten Maßnahme objektiv beurteilt werden kann.

Mit Blick darauf und auf die bisher eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit des Raums sah der LRH die Zielerreichung der Maßnahme bei einem Fördervolumen von über 1,4 Mio. € nicht als gewährleistet an.

16.4.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme vom 27.11.2023 erkannte das MKW das Monitum und die Einschätzung des LRH grundsätzlich an.

In seinem Mittelzuweisungserlass an die BR für die dritte Projektphase habe es Ziele festgelegt, die die BR in den Zuwendungsbescheid übernommen habe. Das zuständige Referat des MKW habe begonnen, für strukturell wichtige Projekte Zielvereinbarungen mit konkreter Festlegung von Maßnahmen und Erfolgskennzahlen zu erarbeiten und zu vereinbaren. Hierfür sei ein Musterprozess für die Definition von Maßnahmen und Kennzahlen aus den vorgegebenen Zielen entwickelt worden. Dieser sei erfolgreich erprobt worden. Mit den Verantwortlichen des vorliegenden Projekts sei ein Zielvereinbarungs-Workshop durchgeführt worden. Im Ergebnis seien Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen in zwei Bereichen definiert worden. Zudem sei eine fortschreitende Zugänglichkeit des speziellen Raums für die Öffentlichkeit vereinbart worden.

Das MKW werde auf dieser Basis die Erfolgskontrolle bei dem Projekt durchführen und das Methodenwissen künftig bei anderen Fördermaßnahmen einsetzen.

Damit habe das MKW die Monita des LRH aufgegriffen und Maßnahmen ergriffen, um die Erfolgskontrolle von Fördermaßnahmen dauerhaft zu verbessern.

In seiner Stellungnahme vom 11.03.2024 ergänzte das MKW, dass das Projekt für die Erfolgskontrolle in Teilbereiche gegliedert worden sei. Jedem Teilbereich seien Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen zugeordnet worden. Dem LRH solle im Frühjahr 2025 ein Zwischenbericht und nach Abschluss des Projekts 2026 mit dem Vorliegen des Verwendungsnachweises ein finaler Ergebnisbericht zur Erfolgskontrolle vorgelegt werden.

Das MKW wies zudem darauf hin, dass in Übereinstimmung mit den Vorgaben der §§ 23 und 44 LHO in seinen Erlassen Erfolgskriterien vorgegeben würden, welche die Bewilligungsbehörden in ihre Zuwendungsbescheide übernehmen. Somit enthielten die Förderungen der Kulturabteilung die erforderlichen Grundlagen für die Erfolgskontrolle.

16.4.3.3 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Der LRH nahm die veranlassten und angekündigten Maßnahmen sowie die für das Projekt festgelegten Ziele und Kennzahlen zur Kenntnis.

Er wies darauf hin, dass Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen bereits zu Beginn einer Förderung festgelegt werden müssen, um eine Erfolgskontrolle nach Nr. 11 a VV/ Nr. 11.a VVG zu § 44 LHO zu gewährleisten. Dies sollte bei künftigen, vergleichbaren Fördermaßnahmen berücksichtigt werden.

Der LRH geht davon aus, dass das MKW nunmehr in seinen Erlassen Erfolgskriterien für den gesamten Bereich der Kulturförderung vorgeben wird.

Der Unterrichtung über das Ergebnis der Erfolgskontrolle sieht der LRH entgegen. Nach seiner Auffassung ist dem MKW erst auf der Grundlage durchgeführter Erfolgskontrollen eine Beurteilung möglich, ob das Projekt erfolgreich war.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

17 Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinika optimierbar



Eine vergleichende Prüfung der Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinika hat zum Teil deutliche Unterschiede ergeben. Diese Unterschiede deuten auf mögliche Optimierungspotenziale hin. Personalbedarfsermittlungen für den Verwaltungsbereich haben weitgehend nicht vorgelegen.

Der Landesrechnungshof hat es für geboten gehalten, dass die Universitätsklinika die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs analysieren und dabei festgestellte Verbesserungsmöglichkeiten realisieren. Anschließend sollten Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden.

Die Universitätsklinika haben zum Teil mitgeteilt, dass eine Analyse der Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs bereits stattfindet. Insbesondere durch eine stärkere Digitalisierung wird eine Verbesserung der Prozesse, eine Erhöhung der Effizienz des eingesetzten Personals und eine Optimierung der Personalbedarfe erwartet. Bezüglich der geforderten Personalbedarfsermittlungen sind teilweise Maßnahmen ergriffen oder in Aussicht gestellt worden.

17.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat für die Jahre 2016 bis 2020 die Personalkosten im Verwaltungsbereich der sechs Universitätsklinika (UK) des Landes geprüft.

Ein Teil der Verwaltungsaufgaben wurde nicht von den UK selbst, sondern in Tochter- oder Enkelgesellschaften der UK wahrgenommen.²²⁶ Bei den Personalkosten im Verwaltungsbereich hat der LRH daher auch die Personalkosten von Tochter- und Enkelgesellschaften berücksichtigt, soweit dort Verwaltungsaufgaben für die UK erledigt wurden.

Wesentliches Ziel der Prüfung war es, die im Verwaltungsbereich der einzelnen UK entstandenen Personalkosten miteinander zu vergleichen und daraus Hinweise auf Optimierungspotenziale abzuleiten.

Um eine möglichst detaillierte Betrachtung der Personalkosten vornehmen zu können, hat der LRH den Verwaltungsbereich in 17 Verwaltungsteilbereiche untergliedert. Für jeden Verwaltungsteilbereich hat er – auf der Grundlage der Angaben der UK zur ausgeübten Tätigkeit bzw. Funktion der Beschäftigten – das Personal, welches Verwaltungsaufgaben in diesem Teilbereich wahrnahm, erhoben sowie dessen Ist-Personalkosten für die einzelnen geprüften Jahre ermittelt.

²²⁶ Nach § 2 Abs. 6 Satz 1 der Universitätsklinikum-Verordnung vom 20.12.2007 (GV. NRW. S. 744), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Krankenhausgestaltungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, des Hochschulgesetzes, der Universitätsklinikum-Verordnung und des Gesetzes zur Umsetzung des Transplantationsgesetzes vom 05.12.2023 (GV. NRW. S. 1278), kann sich ein UK zur Erfüllung seiner Aufgaben Dritter bedienen sowie Unternehmen errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen.

Im Weiteren hat der LRH für jeden Verwaltungsteilbereich untersucht, ob es eine maßgebliche Einflussgröße gibt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem dortigen Personalaufwand steht, und ob eine Vergleichbarkeit aller UK gegeben ist. Sofern dies nach seiner Auffassung der Fall war, hat er die für die jeweiligen UK erhobenen jährlichen Personalkosten des Teilbereichs in Bezug zu dieser Einflussgröße gesetzt und die sich daraus ergebenden Kennzahlen der UK miteinander verglichen.

Als weitere Kennzahl hat der LRH für den gesamten Verwaltungsbereich die jährlichen Personalkostenquoten der einzelnen UK ermittelt und verglichen.

Schließlich ist der LRH der Frage nachgegangen, ob bei den UK Personalbedarfs-ermittlungen für den Verwaltungsbereich durchgeführt worden waren.

Im August 2023 hat der LRH den UK die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die UK haben hierzu zwischen September 2023 und Dezember 2023 Stellung genommen. Im April 2024 hat der LRH auf die Stellungnahmen der UK erwidert.

17.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

17.2.1 Kennzahlen für einzelne Verwaltungsteilbereiche

Für 10 der 17 Verwaltungsteilbereiche gibt es nach Einschätzung des LRH jeweils eine maßgebliche Einflussgröße, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem dortigen Personalaufwand steht und daher als Bezugsgröße für einen Kennzahlenvergleich zwischen den UK geeignet ist. Für diese zehn Verwaltungsteilbereiche hat er auch eine Vergleichbarkeit aller UK als gegeben erachtet. Als Bezugsgröße hat der LRH z. B. beim Verwaltungsteilbereich „Personalverwaltung“ auf die Gesamtzahl des im jeweiligen UK (einschließlich Tochter- und Enkelgesellschaften) beschäftigten Personals und beim Verwaltungsteilbereich „Finanzmanagement“ auf die Bilanzsumme abgestellt. Dementsprechend hat er in diesen Teilbereichen die Personalkosten pro beschäftigter Person bzw. pro 1.000 € Bilanzsumme errechnet.

Bei den für die zehn Verwaltungsteilbereiche ermittelten Kennzahlenwerten haben sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den UK ergeben. So bewegten sich z. B. im Jahr 2020 die Personalkosten der Personalverwaltung pro beschäftigter Person zwischen rd. 399 € und rd. 687 € oder die Personalkosten des Finanzmanagements pro 1.000 € Bilanzsumme zwischen rd. 1,35 € und rd. 2,82 €.

Auf der Grundlage der ermittelten Kennzahlenwerte hat der LRH rechnerische Optimierungspotenziale für die UK hergeleitet. Hierzu hat er für jeden der zehn Verwaltungsteilbereiche den Median aus den Werten aller UK gebildet²²⁷ und anschließend die Werte der einzelnen UK mit dem Median verglichen. Sofern der Wert eines UK über dem Median lag, hat der LRH ein jährliches monetäres Optimierungspotenzial errechnet. Hierzu hat er den Differenzbetrag zwischen dem Median und dem Wert des UK mit dem bei der Ermittlung der Kennzahl herangezogen

227 Der LRH hat auf den Median abgestellt, da dieser „robust“ gegenüber Extremwerten („Ausreißern“) in der Datenreihe ist.

genen Bezugsgrößenwert multipliziert.²²⁸ Die auf diese Weise errechneten monetären Optimierungspotenziale bewegten sich z. B. für 2020 bei der Personalverwaltung zwischen rd. 62.000 € und rd. 632.000 € und beim Finanzmanagement zwischen rd. 222.000 € und rd. 511.000 €. Insgesamt bezifferten sich die bei den zehn Verwaltungsteilbereichen ermittelten monetären Optimierungspotenziale des Jahres 2020 für alle UK auf rd. 22 Mio. €.²²⁹

17.2.2 Personalkostenquoten für den gesamten Verwaltungsbereich

Bei der Personalkostenquote handelt es sich um eine betriebswirtschaftliche Kennzahl, welche die Personalkosten eines Unternehmens in ein Verhältnis zur Gesamtleistung des Unternehmens – hierfür wird häufig auf die Umsatzerlöse abgestellt – setzt. Die Personalkostenquote informiert damit über die Produktivität bzw. Effizienz eines Unternehmens.

Im Kontext der vorliegenden Prüfung hat der LRH bei der Ermittlung der Personalkostenquoten nicht auf die gesamten Personalkosten des jeweiligen UK (einschließlich Tochter- und Enkelgesellschaften) abgestellt, sondern nur auf die Personalkosten im Verwaltungsbereich. Ergänzend zu den nur für zehn Verwaltungsteilbereiche ermittelten Kennzahlen hat er mit den Personalkostenquoten somit die Personalkosten des gesamten Verwaltungsbereichs, d. h. aller 17 Verwaltungsteilbereiche, in den Blick genommen. Diese Personalkosten hat er ins Verhältnis zu den Erlösen bzw. Einnahmen des jeweiligen UK gesetzt.

Bei den so ermittelten jährlichen Personalkostenquoten haben sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den UK ergeben. Die Personalkostenquoten bewegten sich z. B. für das Jahr 2020 zwischen rd. 4,93 % und rd. 7,38 %.

Der LRH hat auch aus den Personalkostenquoten der UK den Median gebildet²³⁰ und die Personalkostenquoten der einzelnen UK mit dem Median verglichen. Sofern die Personalkostenquote eines UK über dem Median lag, lieferte dies nach Auffassung des LRH – zusätzlich zu den Kennzahlenvergleichen, aus denen sich für einzelne Verwaltungsteilbereiche Optimierungspotenziale ergeben hatten – einen Anhaltspunkt dafür, dass im Verwaltungsbereich dieses UK Möglichkeiten zur Einsparung von Personalkosten bestehen.

17.2.3 Personalbedarfsermittlungen für den Verwaltungsbereich

Bei fünf UK waren nach den im Rahmen der Erhebungen des LRH erhaltenen Auskünften keine Personalbedarfsermittlungen bezüglich der mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben betrauten Beschäftigten vorhanden. Eines dieser fünf UK teilte dem LRH allerdings mit, ein externes Beratungsunternehmen damit beauftragt zu

228 Zum Beispiel hat der LRH bei der Personalverwaltung den Differenzbetrag mit der Gesamtzahl des im jeweiligen UK (einschließlich Tochter- und Enkelgesellschaften) beschäftigten Personals multipliziert.

229 Dies entspricht rd. 10,3 % der in 2020 in den zehn Verwaltungsteilbereichen angefallenen Personalkosten aller UK (einschließlich Tochter- und Enkelgesellschaften) von insgesamt rd. 214 Mio. €.

230 Der LRH hat hier ebenfalls auf den Median abgestellt, da dieser „robust“ gegenüber Extremwerten („Ausreißern“) in der Datenreihe ist.

haben, die Personalstruktur der Verwaltung zu analysieren und in den elementaren Verwaltungsbereichen (Patientenverwaltung, Personal, Finanzen, IT) Maßnahmen zu identifizieren.

Lediglich ein UK legte eine Personalbedarfsberechnung vor, die jedoch nur einen kleinen Bereich innerhalb der Verwaltung betraf.

17.2.4 Bewertungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat gegenüber den UK bemerkt, dass er auf der Grundlage der vorgenommenen Kennzahlenvergleiche für einzelne Verwaltungsteilbereiche nicht unerhebliche Optimierungspotenziale errechnet hat. Er hat klargestellt, ihm sei bewusst, dass es neben der Einflussgröße, die er für den jeweiligen Verwaltungsteilbereich als maßgeblich angesehen und daher als Bezugsgröße im Rahmen des Kennzahlenvergleichs angewandt habe, noch weitere Einflussgrößen geben möge, die ebenfalls in einem Zusammenhang mit dem Personalaufwand im betreffenden Verwaltungsteilbereich stünden. Auch verkenne er nicht, dass zum Teil standortspezifische Besonderheiten, wie z. B. unterschiedliche Organisationsstrukturen, (mit-)ursächlich für die Unterschiede zwischen den UK bei den Personalaufwänden in den jeweiligen Verwaltungsteilbereichen sein mögen. Die für einzelne Verwaltungsteilbereiche ermittelten Optimierungspotenziale sollten daher nur einen – auf objektiven Rechengrößen basierenden – Hinweis auf möglich erscheinende Personalkosteneinsparungen geben. Nicht ausgeschlossen sei überdies, dass Einsparmöglichkeiten auch in den Verwaltungsteilbereichen gegeben seien, die er nicht in seinen Kennzahlenvergleich einbezogen habe.

Soweit die Personalkostenquoten der UK oberhalb des Medians lagen, hat der LRH bemerkt, auch dies deute darauf hin, dass im Verwaltungsbereich Möglichkeiten zur Einsparung von Personalkosten bestünden.

Der LRH hat die UK darauf hingewiesen, dass sie nach ihrer Satzung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten hätten. Daraus folge u. a., dass sie nur so viel Personal beschäftigen dürften, wie sie benötigten, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ein wirtschaftliches Verhalten setze daher die sachgerechte Feststellung des für die Aufgabenerledigung erforderlichen Personalbedarfs voraus. Vor einer solchen Personalbedarfsermittlung sollte grundsätzlich eine Untersuchung der Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des betreffenden Bereichs erfolgen, um diesbezüglich ggf. bestehende Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren und umzusetzen.

Der LRH hat es nach alledem unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit sowie insbesondere auch angesichts der Ergebnisse seiner Kennzahlen- und Personalkostenquotenvergleiche für geboten gehalten, dass die UK die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse ihres jeweiligen Verwaltungsbereichs analysieren und dabei festgestellte Verbesserungsmöglichkeiten realisieren. Anschließend sollten Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden.

Er hat die UK um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassten gebeten.

17.3 Stellungnahmen der Universitätsklinik

Zwei UK haben mitgeteilt, den Ansatz des LRH zur Entwicklung von Kennzahlen für die Personalkosten in der Verwaltung grundsätzlich zu begrüßen bzw. das durchgeführte Benchmarking mit großem Interesse zur Kenntnis genommen zu haben. Kennzahlen hätten eine wesentliche Indikationsfunktion und könnten insbesondere im Bereich der Personalkosten helfen, Trends zu erkennen, Ressourcen effizienter zu verteilen und wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen. Die Methodik der Kennzahlenermittlung durch den LRH und dessen Auffassung, dass die Vergleichsergebnisse einen Hinweis darauf gäben, in welchen Bereichen Personalkosteneinsparungen möglich erschienen, seien nachvollziehbar. Ein weiteres UK hat mitgeteilt, der Prüfungsbericht des LRH sei zum Anlass genommen worden, die ermittelten Optimierungspotenziale zu diskutieren und die Kostenstruktur bereichsspezifisch zu hinterfragen.

Drei UK haben allerdings u. a. erklärt, die Aussagekraft der Kennzahlenvergleiche sei insofern begrenzt, als der LRH die bei den UK zum Teil entstandenen Kosten für extern vergebene Fremdleistungen im Verwaltungsbereich nicht berücksichtigt habe. Ferner haben zwei UK darauf hingewiesen, dass in den UK sehr unterschiedliche Strukturen bestünden bzw. unter der gleichen Bezeichnung der Verwaltungsteilbereiche abweichende Funktionen und Prozesse zusammengefasst seien. Ein UK hat mitgeteilt, die Eignung der für die Kennzahlenvergleiche im jeweiligen Verwaltungsteilbereich gewählten Bezugsgrößen sei nicht in jedem Fall nachvollziehbar.

Bezüglich der vom LRH für geboten erachteten Analyse der Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs haben zwei UK mitgeteilt, dass eine solche Analyse derzeit bereits im Rahmen des Umstiegs auf das neue ERP-System SAP S/4HANA stattfinde. Mit der Neugestaltung der Geschäftsprozesse im Zuge dieser Migration würden neue Personalbedarfe definiert sowie die Zuordnung von Prozessen und Aufgaben zu Organisationseinheiten geprüft und verändert. Ferner würden auch die Organisationsstrukturen hinterfragt. Effizienzgewinne seien in den kommenden Jahren zu erwarten. Vier UK haben auf das generelle Ziel einer stärkeren Digitalisierung im Verwaltungsbereich hingewiesen. Damit könnten Prozesse verbessert, die Effizienz des eingesetzten Personals erhöht sowie Personalbedarfe optimiert werden.

Soweit die UK auf einzelne Verwaltungsteilbereiche, in denen der LRH Optimierungspotenziale ermittelt hatte, eingegangen sind, haben zwei UK mitgeteilt, dass aufgrund von organisatorischen Maßnahmen sowie IT-Projekten u. a. Stelleneinsparungen zu erwarten seien bzw. bereits erfolgt seien. Ein UK hat erklärt, Digitalisierungsprojekte in den Verwaltungsteilbereichen anstoßen zu wollen, in denen der LRH Optimierungspotenziale festgestellt habe; nach Abschluss der Projekte werde die dortige Personalbesetzung noch einmal hinterfragt. Ein weiteres UK hat mitgeteilt, seine Anstrengungen in den nächsten Jahren auf die vom LRH empfohlene Optimierung der Prozesse zu richten.

Bezüglich der Durchführung einer Personalbedarfsermittlung hat ein UK mitgeteilt, es stehe einer Personalbedarfsermittlung grundsätzlich positiv gegenüber; im Rahmen des Umstiegs auf SAP S/4HANA werde sich ein Teilprojekt voraussichtlich explizit mit der Thematik „Personalplanung und -bedarfsanalyse“ befassen. Ein anderes UK hat erklärt, den Aufbau einer Abteilung für Personalbedarfsplanung bzw.

Personalentwicklung anzustreben. Das UK, welches ein externes Beratungsunternehmen mit einer Analyse der Personalstruktur der Verwaltung beauftragt hatte, hat mitgeteilt, den Personalbedarf administrativer Bereiche in Zusammenarbeit mit diesem Unternehmen evaluiert zu haben. Dabei hätten sich Strategien herauskristallisiert, die auf eine kurz- und mittelfristige Optimierung des Personalbedarfs abzielten; der Schlüssel liege hierbei in der Vertiefung digitaler Prozesse. Schließlich hat ein UK darauf hingewiesen, dass die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des gesamten Verwaltungsbereichs und damit der Personalbedarf mindestens jährlich überprüft würden. In jährlichen Personalsteuerungsgesprächen würde für jede erbrachte Dienstleistung überprüft, ob die Personalausstattung beibehalten oder angepasst werden solle.

17.4 Weiterer Schriftwechsel

Soweit drei UK den Kennzahlenvergleichen im Hinblick auf die Kosten für extern vergebene Fremdleistungen eine nur begrenzte Aussagekraft beigemessen haben, hat der LRH erwidert, dass er für diejenigen Verwaltungsteilbereiche, bei denen nach seiner Auffassung keine Vergleichbarkeit aller UK vorgelegen habe, keine Kennzahlenvergleiche durchgeführt habe. Dies sei u. a. bei großen Unterschieden hinsichtlich der Inanspruchnahme von Fremdleistungen der Fall gewesen.

Bezüglich des Einwands, in den UK würden unter der gleichen Bezeichnung der Verwaltungsteilbereiche abweichende Funktionen und Prozesse zusammengefasst, hat der LRH darauf hingewiesen, dass es sich bei den in den Prüfungsmitteilungen (PM) genannten Verwaltungsteilbereichen um eine vom LRH vorgekommene Untergliederung handele. Auch die Zuordnung des Personals, welches Verwaltungsaufgaben wahrgenommen habe, zu diesen Teilbereichen sei vom LRH auf der Grundlage der erhaltenen Angaben zur ausgeübten Tätigkeit bzw. Funktion der Beschäftigten vorgenommen worden. Die Zusammenfassung von Funktionen und Prozessen durch die UK selbst habe dementsprechend keinen Einfluss auf die Prüfungsergebnisse gehabt.

Zu der Frage der Eignung der vom LRH für die Kennzahlenvergleiche gewählten Bezugsgrößen sowie zu dem Hinweis auf unterschiedliche Strukturen in den UK hat der LRH bemerkt, ihm sei – wie in den PM ausgeführt – bewusst, dass es weitere in einem Zusammenhang mit dem Personalaufwand im betreffenden Verwaltungsteilbereich stehende Einflussgrößen oder zum Teil relevante standortspezifische Besonderheiten geben möge. Er habe daher in den PM klargestellt, dass die ermittelten Optimierungspotenziale nur einen Hinweis auf möglich erscheinende Personalkosteneinsparungen gäben.

Der LRH hat positiv zur Kenntnis genommen, dass eine Analyse der Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des Verwaltungsbereichs nach Angaben eines Teils der UK bereits im Rahmen des Umstiegs auf SAP S/4HANA stattfindet. Soweit Stelleneinsparungen bereits erfolgt sind, hat er um Mitteilung deren Umfangs gebeten. Ferner hat der LRH zur Kenntnis genommen, dass Optimierungsmöglichkeiten und Effizienzgewinne insbesondere infolge einer stärkeren Digitalisierung erwartet werden. Er hat nochmals bekräftigt, er erachte es für geboten, die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des gesamten Verwaltungsbereichs zu analysieren sowie dabei festgestellte Verbesserungsmöglichkeiten zu realisieren und

anschließend eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen. Er hat um konkretisierende Stellungnahme gebeten, ob und ggf. in welchem zeitlichen Rahmen beabsichtigt sei, diesen Petita des LRH zu folgen.

Der LRH hat ferner das UK, welches den Personalbedarf administrativer Bereiche in Zusammenarbeit mit einem Beratungsunternehmen evaluiert hat, gebeten mitzuteilen, zu welchen Ergebnissen die Evaluation bei den überprüften Bereichen geführt habe. Zudem hat er um Mitteilung gebeten, ob auf dieser Grundlage Personaleinsparungen erzielt worden seien oder beabsichtigt seien.

Dem UK, bei dem nach eigenen Angaben in jährlichen Personalsteuerungsgesprächen die Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse des gesamten Verwaltungsbereichs und damit der Personalbedarf überprüft werden, hat der LRH mitgeteilt, er habe erhebliche Zweifel, dass es sich hierbei um eine geeignete Methode zur Durchführung einer Personalbedarfsermittlung handele. Er hat hierzu um ergänzende und erläuternde Stellungnahme gebeten. Ferner hat er um Mitteilung gebeten, ob und ggf. in welchem Umfang die vorgenommenen Überprüfungen in den Jahren 2021 bis 2023 zur Identifizierung und Realisierung von Möglichkeiten für Personalkosteneinsparungen in einzelnen Verwaltungsteilbereichen geführt haben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

18 Rücklagen der Universitäten und Fachhochschulen – je mehr, desto besser?



Die Rücklagen der 29 Universitäten und Fachhochschulen stiegen von 2017 bis 2021 von rund 1,2 Milliarden € auf rund 2,1 Milliarden €. Die darin enthaltene freie allgemeine Rücklage betrug Ende 2021 rund 1,1 Milliarden €. Daneben erhöhte sich das sonstige freie Eigenkapital (Jahresüberschuss, Gewinnvortrag oder Bilanzgewinn) von rund 491 Millionen € auf rund 931 Millionen €. Insgesamt haben sich die freien Bestandteile des Eigenkapitals (allgemeine Rücklage und sonstiges freies Eigenkapital) damit von 2017 bis 2021 mehr als verdoppelt und beliefen sich Ende 2021 auf rund 2 Milliarden €.

Der Landesrechnungshof hat mehrere Faktoren identifiziert, die die Aussagekraft der im Jahresabschluss ausgewiesenen Rücklagen einschränkten. Er hat hierzu vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft Verbesserungen gefordert.

Unabhängig davon deuten die genannten Beträge aber sowohl von ihrer Größenordnung her als auch mit Blick auf ihre Entwicklung darauf hin, dass bei den Universitäten und Fachhochschulen in ihrer Gesamtheit in den betrachteten Jahren erhebliche nicht verausgabte Mittel bestanden. Die freien Bestandteile ihres Eigenkapitals machten ganz überwiegend mehr als die Hälfte ihrer jährlichen Grundfinanzierung durch das Land aus.

Der Landesrechnungshof hat daher gefordert, zusätzliche Finanzmittel für Sonderbedarfe künftig nur noch den Hochschulen zur Verfügung zu stellen, deren Eigenkapitalsituation eine Finanzierung aus eigenen Mitteln nicht zulässt. Zudem sollten Regelungen zur Begrenzung der Rücklagen erlassen werden. Ferner sollte der Landtag zur Sicherung seines Budgetrechts im Zuge der jährlichen Haushaltsberatungen über die weitere Entwicklung der Rücklagen unterrichtet werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat zugesagt, Veränderungen der Regelungen zu den Rücklagen zu prüfen. Bei der Bereitstellung von Mitteln über die Grundfinanzierung hinaus werde es eine Beteiligung der Hochschulen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit künftig verstärkt prüfen. Die für bestimmte Zwecke vorgesehenen Sonderrücklagen sollten weiterhin unbegrenzt möglich sein. Eine mögliche Begrenzung der allgemeinen Rücklage will das Ministerium prüfen. Im Hinblick auf die Unterrichtung des Landtags hat es auf die mangelnde Aktualität der Jahresabschlüsse verwiesen, die im Zeitraum der Haushaltsberatungen verfügbar sind.

18.1 Bildung von Rücklagen durch die Hochschulen

Die Universitäten und Fachhochschulen des Landes als Hochschulen nach § 1 Abs. 2 Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz – HG) folgen in Wirtschaftsführung und Rechnungswesen den Regeln der doppelten Hochschulrechnungslegung. Entsprechend haben sie ihren Jahresabschluss sinngemäß nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Der Jahresabschluss besteht aus der Bilanz, der Ergebnisrechnung und dem Anhang. Weitere Einzelheiten zum Jahresabschluss der Hochschulen

regeln die vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) erlassene Hochschulwirtschaftsführungsverordnung, die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften und die „Bewertungsrichtlinie für die Hochschulrechnungslegung des Landes Nordrhein-Westfalen“ (Bewertungsrichtlinie).

Nach diesen Regelungen können die Hochschulen in ihren Bilanzen als Teil ihres Eigenkapitals (Gewinn-)Rücklagen bilden. In diese dürfen nur Beträge eingestellt werden, die die jeweilige Hochschule als Jahresüberschuss erwirtschaftet hat. Im Rahmen der Rücklagen kann die Hochschule eine allgemeine (freie) Rücklage, eine Ausgleichsrücklage zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs in künftigen Jahren und Sonderrücklagen für von der Hochschule näher zu bestimmende Verwendungszwecke in der Zukunft bilden. Höhe und Zusammensetzung der Rücklagen sind im Anhang des Jahresabschlusses in einem Rücklagenspiegel zu erläutern.

Neben oder an Stelle von Rücklagen kann eine Hochschule auch sonstiges freies Eigenkapital in ihrer Bilanz ausweisen, welches keiner Zweckbindung unterliegt. Dies kann in Form eines Jahresüberschusses, eines Gewinnvortrags oder eines Bilanzgewinns geschehen.

18.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Rücklagen und das sonstige freie Eigenkapital der 29 vom Land getragenen Universitäten und Fachhochschulen des Landes geprüft. Ziel der Prüfung war es aufzuzeigen, in welchem Umfang bei den Universitäten und Fachhochschulen Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital bestanden, wie sie die Rücklagen auswiesen und ob sie die für deren Bilanzierung maßgeblichen rechtlichen Vorgaben eingehalten haben.

Im Rahmen der Prüfung hat der LRH in einem ersten Schritt eine Gesamtbetrachtung anhand der Jahresabschlüsse der Universitäten und Fachhochschulen des Landes für den Zeitraum 2017 bis 2021 vorgenommen. In einem zweiten Schritt hat der LRH an drei Universitäten die Einzelheiten des Ausweises der Rücklagen betrachtet. Hierbei hat er im Schwerpunkt die Jahre 2019 und 2020 geprüft.

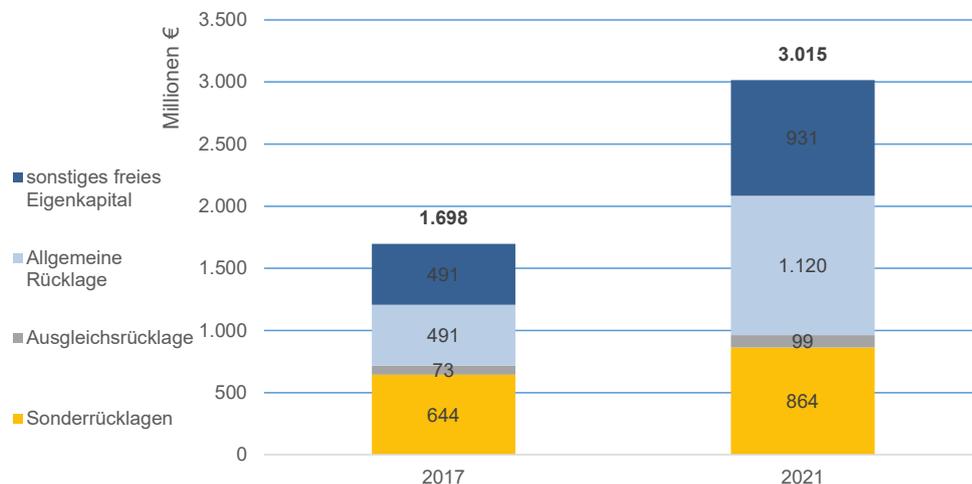
Der LRH hat seine übergreifenden Erkenntnisse aus der Prüfung mit Schreiben vom 15.02.2024 an das MKW herangetragen. Das MKW hat hierzu am 02.05.2024 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH hierzu ist am 17.05.2024 ergangen.

18.3 Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital der Hochschulen

Die Rücklagen und das sonstige freie Eigenkapital der Hochschulen entwickelten sich in den Jahren 2017 bis 2021 an den Universitäten und Fachhochschulen des Landes insgesamt wie folgt:

Abbildung 1

Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital aller Universitäten und Fachhochschulen des Landes für die Jahre 2017 und 2021 (Darstellung LRH)

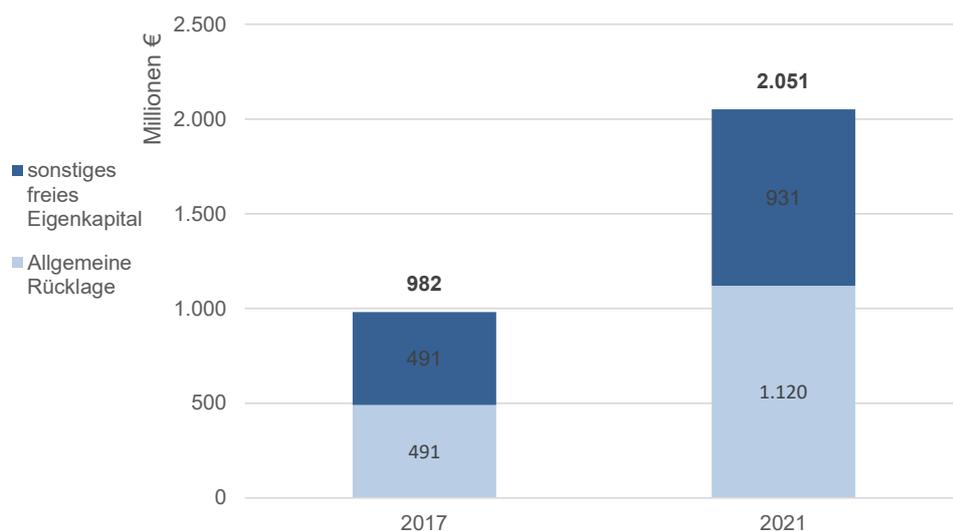


Danach erhöhten sich die Rücklagen von rd. 1,2 Mrd. € auf rd. 2,1 Mrd. €. Das sonstige freie Eigenkapital stieg von rd. 491 Mio. € auf rd. 931 Mio. €.

Betrachtet man allein die in den Jahresabschlüssen ausgewiesenen freien Bestandteile des Eigenkapitals, bestehend aus allgemeiner Rücklage und sonstigem freien Eigenkapital, entwickelten sich diese von 2017 bis 2021 wie folgt:

Abbildung 2

Freie Bestandteile des Eigenkapitals aller Universitäten und Fachhochschulen des Landes in den Jahren 2017 und 2021 (Darstellung LRH)



Der Gesamtbetrag der allgemeinen Rücklagen und des sonstigen freien Eigenkapitals der Hochschulen hat sich in den betrachteten fünf Jahren also mehr als verdoppelt.

Für das im Rahmen der Prüfung näher betrachtete Jahr 2020 ergab sich für die einzelnen Universitäten und Fachhochschulen des Landes folgendes Bild der ausgewiesenen Rücklagen (allgemeine Rücklage, Ausgleichsrücklage, Sonderrücklagen) und des sonstigen freien Eigenkapitals:

Abbildung 3

Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital der Universitäten des Landes zum 31.12.2020 (Darstellung LRH)

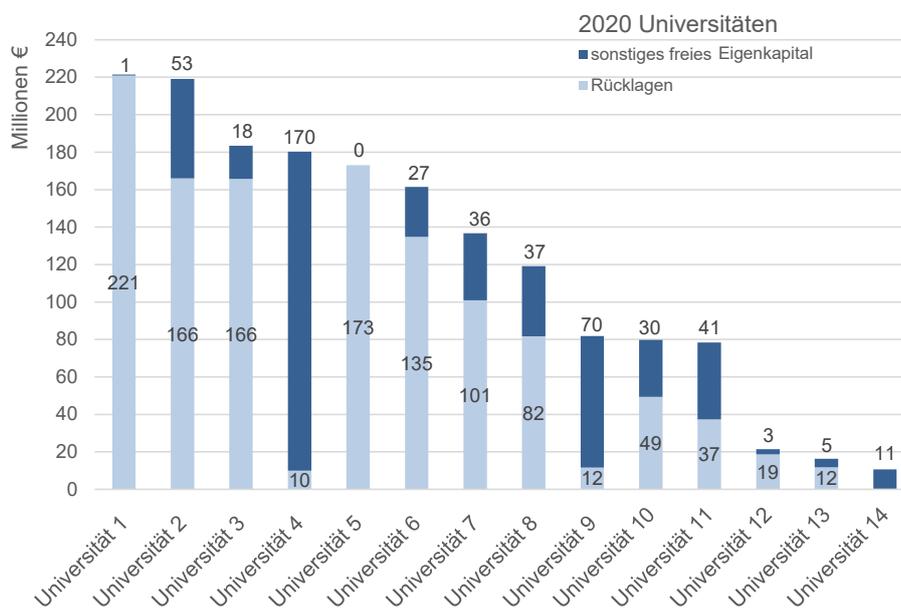
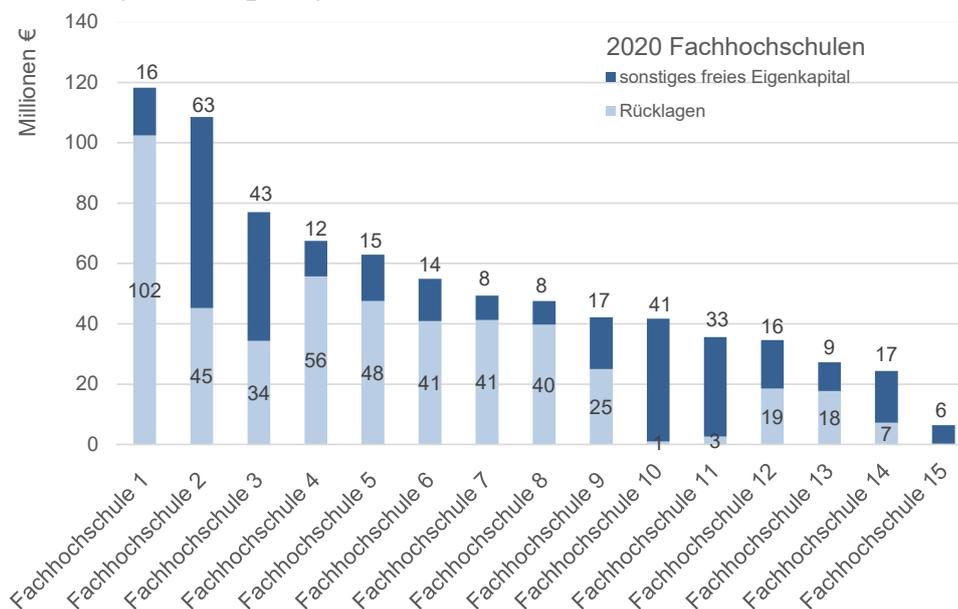


Abbildung 4

Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital der Fachhochschulen des Landes zum 31.12.2020 (Darstellung LRH)



Im Jahr 2020 wiesen die Universitäten und Fachhochschulen ganz überwiegend Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital aus, das mehr als die Hälfte ihrer Grundfinanzierung²³¹ ausmachte. Das Verhältnis der Rücklagen und des sonstigen freien Eigenkapitals zur Grundfinanzierung der jeweiligen Universität oder Fachhochschule stellte sich im Jahr 2020 im Einzelnen wie folgt dar:

Abbildung 5

Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital der Universitäten im Verhältnis zu ihrer Grundfinanzierung im Jahr 2020 (Darstellung LRH)

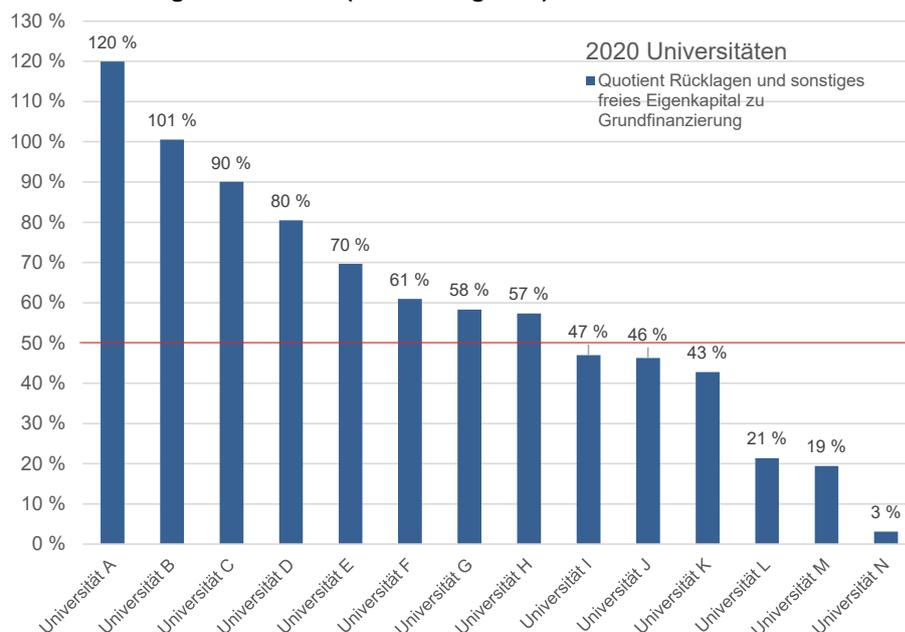
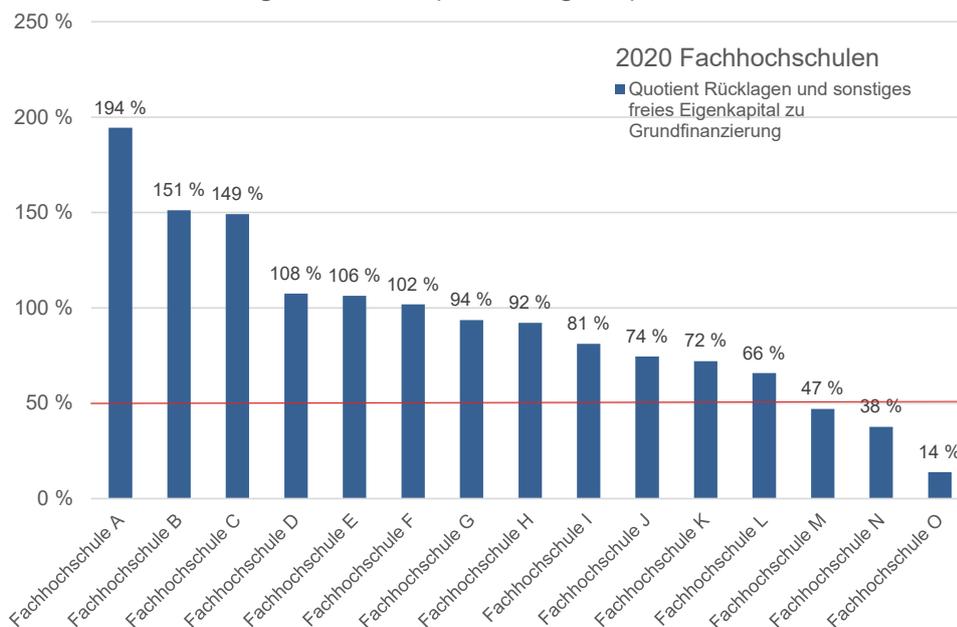


Abbildung 6

Rücklagen und sonstiges freies Eigenkapital der Fachhochschulen im Verhältnis zu ihrer Grundfinanzierung im Jahr 2020 (Darstellung LRH)



231 Die Grundfinanzierung bezeichnet die Zuschüsse des Landes an die Hochschulen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 HG für deren laufenden Betrieb und für Investitionen.

18.4 Eingeschränkte Aussagekraft der ausgewiesenen Rücklagen

Im Hinblick auf die Bewertung dieser Beträge identifizierte der LRH mehrere Faktoren, die die Aussagekraft der im Jahresabschluss ausgewiesenen Rücklagen einschränkten:

18.4.1 Rücklagenspiegel

Die Hochschulen, die ihre Rücklagen in allgemeine Rücklage, Ausgleichsrücklage und Sonderrücklagen untergliedern, müssen ihrem Jahresabschluss einen Rücklagenspiegel beifügen. Der LRH stellte fest, dass nicht alle betroffenen Hochschulen dies getan hatten. Zudem waren die für Sonderrücklagen vorgeschriebenen Angaben (Maßnahme/Ereignis, Laufzeit, Verwendungszweck) in keinem dieser Rücklagenspiegel vollständig enthalten. Die Angabe der Laufzeiten fehlte in allen Fällen. Entsprechend konnte nicht beurteilt werden, ob den Sonderrücklagen tatsächlich durchgängig eine hinreichend konkrete Zweckbestimmung zugrunde lag oder ob es sich hierbei um zusätzliche freie Mittel handelte.

Der LRH beanstandete gegenüber dem MKW, dass es die Einhaltung der formalen Vorgaben der Bewertungsrichtlinie hinsichtlich des Rücklagenspiegels augenscheinlich nicht überprüft und jedenfalls die Hochschulen nicht zu einer Beachtung der Bewertungsrichtlinie angehalten hatte.

Das MKW hat erklärt, dass es zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die Rücklagen der Hochschulen sowie deren Ausweis im Jahresabschluss richten werde. Der LRH hat dies begrüßt und die Prüfungsmitteilung im Hinblick auf diese Zusage des MKW für erledigt erklärt.

18.4.2 Sonderposten für Investitionszuschüsse

Zuschüsse, die den Hochschulen spezifisch für Investitionen gewährt werden, haben sie in ihrer Bilanz auf der Passivseite als Sonderposten aus Investitionszuwendungen auszuweisen. Dieser Sonderposten wird entsprechend der Abnutzung des bezuschussten Vermögensgegenstands über die Nutzungsdauer aufgelöst. Damit wird der investive Zuschuss wirtschaftlich über die Nutzungsdauer verteilt.

Der LRH stellte fest, dass eine Hochschule derartige Sonderposten nur gebildet hatte, wenn die getätigten Investitionen mehr als 50 % des Förderbetrags ausmachten. Zur Begründung hatte sie sich auf eine Regelung in der Bewertungsrichtlinie berufen, die eine solche Auslegung ermögliche. Allerdings steht diese Auslegung im Widerspruch zu den Verwaltungsvorschriften zur Hochschulwirtschaftsführungsverordnung und zum Sinn und Zweck der Regelung.

Dies hat auch Folgen für das ausgewiesene Jahresergebnis der Hochschule: Werden Sonderposten in zu geringem Umfang gebildet, fällt das Jahresergebnis entsprechend zu hoch aus. Gleiches gilt dann für die aus dem Jahresergebnis gebildeten Rücklagen. Der LRH hielt es daher für geboten, dass das MKW die Unklarheiten bei den verschiedenen Regelungen beseitigt und eindeutige Bestimmungen erlässt.

Das MKW hat ausgeführt, es werde die Regelungen zur Bildung von Sonderposten für Investitionszuschüsse in der Bewertungsrichtlinie in Zusammenarbeit mit den Hochschulen überprüfen und bewerten.

Der LRH hat das MKW gebeten, über das Ergebnis seiner Überprüfung zu berichten.

18.4.3 Transparenz bei Mietvorauszahlungen

Nach der Bewertungsrichtlinie sind Baukostenzuschüsse der Hochschulen an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, sofern es sich um Mietvorauszahlungen handelt, als aktiver Rechnungsabgrenzungsposten zu erfassen. Die Bewertungsrichtlinie enthält aber keine Regelungen im Hinblick auf den Ausweis von (Sonder-)Rücklagen im Zusammenhang mit Mietvorauszahlungen.

Aus Sicht des LRH sollten derartige Regelungen eingeführt werden. Mit der Zulassung von Sonderrücklagen in den Bilanzen der Hochschulen wollte das MKW die Zweckbindung der auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesenen liquiden Mittel transparent machen.

Der LRH stellte im Rahmen seiner Prüfung jedoch fest, dass die von den Hochschulen ausgewiesenen Rücklagen zwar zum Teil durch nicht verwendete, überschüssige Mittel entstanden waren. Teilweise resultierten Rücklagen aber auch durch die Buchungssystematik der Doppik, ohne dass ihnen frei verfügbare Mittel gegenüberstanden. Dies war namentlich dann der Fall, wenn die Hochschulen Baukostenzuschüsse als Mietvorauszahlungen leisteten und als aktiven Rechnungsabgrenzungsposten auswiesen. Diese Mittel waren unmittelbar verausgabt, aber nicht im selben Jahr über den Aufwand abgerechnet. Sie erhöhten somit den Jahresüberschuss und bei dessen Verwendung für Rücklagen demzufolge auch deren Umfang.

Der LRH regte daher aus Gründen der Transparenz an, in der Bewertungsrichtlinie eine Regelung zur Verknüpfung von Mietvorauszahlungen mit den Rücklagen vorzunehmen. Im Umfang von gezahlten Mietvorauszahlungen sollte zukünftig eine zweckgebundene Sonderrücklage ausgewiesen werden.

Das MKW hat erklärt, es könne den Ausführungen des LRH folgen. Die Anregung des LRH zum Ausweis einer entsprechenden zweckgebundenen Sonderrücklage nehme es zur Kenntnis und sage zu, in Zusammenarbeit mit den Hochschulen die entsprechenden Regelungen in der Bewertungsrichtlinie zu prüfen und ggf. zu überarbeiten.

Der LRH hat das MKW gebeten, über das Ergebnis seiner Prüfung zu berichten.

18.5 Berücksichtigung der Rücklagen bei der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Hochschulen

Zum Ende des Jahres 2021 beliefen sich die Rücklagen aller Universitäten und Fachhochschulen des Landes auf rd. 2 Mrd. €. Hinzu kam sonstiges freies Eigenkapital von rd. 931 Mio. €.

Diese Beträge deuten sowohl von ihrer Größenordnung her als auch mit Blick auf ihre Entwicklung über die genannten Jahre darauf hin, dass bei den Universitäten und Fachhochschulen in ihrer Gesamtheit in diesen Jahren zum Teil erhebliche nicht verausgabte Mittel bestanden. Der Umfang der Rücklagen und des sonstigen freien Eigenkapitals lassen daher eine deutliche Begrenzung der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Universitäten und Fachhochschulen des Landes geboten erscheinen.

Das Land hat den Hochschulen über die Grundfinanzierung hinaus in der Vergangenheit vielfach Mittel für weitere Zwecke zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf die Vielzahl dieser Zwecke, den Umfang der Mittel und die Probleme der Abgrenzung wird auf die Prüfung des LRH zur „Hochschulfinanzierung durch das Ministerium für Kultur und Wissenschaft außerhalb der Grundfinanzierung“ verwiesen.²³² Hinzu kamen zusätzliche Finanzmittel für angenommene kurzfristige Sonderbedarfe der Hochschulen. Hierzu zählten z. B. die 2023 aus dem Sondervermögen zur Krisenbewältigung den Hochschulen bereitgestellten 41,15 Mio. € zur Verbesserung ihrer Resilienz im Bereich Cybersicherheit und die energiepreisbedingten Zusatzbeihilfen für Hochschulen ebenfalls 2023 von 110 Mio. €.

Derartige zusätzliche Finanzmittel sollten nach Auffassung des LRH künftig nur noch den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, deren Eigenkapitalsituation eine Finanzierung aus eigenen Mitteln nicht zulässt.

Das MKW hat demgegenüber darauf verwiesen, dass es ein bereinigtes Finanzvermögen als Maßeinheit für freie ungeplante Mittel heranziehe. Setze man dieses ins Verhältnis zu den jährlichen Aufwendungen der Hochschulen, so belaufe es sich auf rd. 15 % der jährlichen Aufwendungen der Hochschulen in 2021. Insbesondere vor dem Hintergrund der vielen Herausforderungen, denen die Hochschulen gegenüberstünden, bildeten freie Mittel dieser Größenordnung einen notwendigen Liquiditätspuffer. Dieses Verhältnis sehe das MKW daher insgesamt als akzeptabel an.

Bei zusätzlichen Finanzierungen im Hochschulbereich prüfe es grundsätzlich, ob die Hochschulen in der Lage seien, entsprechende Eigenanteile zu übernehmen. Diese müssten jedoch zwingend im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Hochschulen liegen. In der Zukunft werde das MKW verstärkt eine Beteiligung der Hochschulen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit prüfen.

Der LRH hat diese Erläuterungen zur Kenntnis genommen. Er hat das MKW um Mitteilung gebeten, inwieweit dies bei den genannten zusätzlichen Finanzhilfen im Jahr 2023 bereits geschehen ist und welche Berechnungen das MKW bezogen auf die einzelnen Hochschulen insoweit vorgenommen hat.

18.6 Begrenzung und Beobachtung der Rücklagen

Der LRH stellte fest, dass die Aussagekraft der Jahresabschlüsse der Hochschulen zu deren Rücklagen zwar gewissen Einschränkungen unterliegt. Gleichwohl sah der LRH in der Höhe der Ende 2021 bestehenden Rücklagen und dem sonstigen freien Eigenkapital der Hochschulen des Landes einen deutlichen Hinweis auf erhebliche freie Mittel. Dies galt insbesondere, aber nicht ausschließlich mit Blick auf die Entwicklung der (freien) allgemeinen Rücklage und des sonstigen freien Eigenkapitals.

232 Siehe hierzu Jahresbericht 2023, Beitrag 17.

Der LRH erkannte an, dass es den Hochschulen im System der kaufmännischen Buchführung möglich sein sollte, aus Jahresüberschüssen Rücklagen zu bilden. Er wies aber zugleich darauf hin, dass die oben dargestellte Entwicklung der Rücklagen es ausschlieÙe, sie in voller Höhe als für den Betrieb der Hochschulen unabdingbar anzusehen.

Aus Sicht des LRH ergaben sich hieraus folgende Konsequenzen:

18.6.1 Begrenzung der Höhe der Rücklagen

Das Land sollte eine Entscheidung treffen, in welchem Umfang es Rücklagen an Hochschulen für sachgerecht und damit zumindest mittelbar aus dem Landeshaushalt für finanzierungswürdig erachte. Dabei wäre zu entscheiden, in welchem Umfang gebundene Rücklagen der Hochschulen aus Sicht des Landes sachgerecht sind. Sonderrücklagen für vom Präsidium der Hochschule nach Art und Höhe beschlossene, künftige Maßnahmen könnten etwa nur in einem bestimmten zeitlichen Realisierungsrahmen zugelassen und/oder von einem bestimmten Planungsstand abhängig gemacht werden.

Darüber hinaus erschien dem LRH eine Begrenzung der allgemeinen, freien Rücklage geboten. Vorstellbar wäre insoweit eine begrenzende Regelung in Gestalt eines bestimmten Prozentsatzes der jeweiligen Grundfinanzierung.²³³

Das MKW hat ausgeführt, dass es eine grundsätzliche betragsmäßige Begrenzung der Höhe der Rücklagen der Hochschulen ablehne. Ein fester Grenzwert für alle Hochschulen könne unmöglich allen individuellen Hochschulbelangen Rechnung tragen. Um den Hochschulen die Möglichkeit zur finanziellen Vorsorge zu geben, sei eine Rücklagenbildung weiterhin unerlässlich. Insbesondere die Bildung von Sonderrücklagen sei aus Sicht des MKW unbegrenzt zu ermöglichen. In Bezug auf eine allgemeine Rücklage hat das MKW jedoch zugesagt, die entsprechenden Regelungen in Zusammenarbeit mit den Hochschulen zu überprüfen. Hierzu gehöre ebenfalls die mögliche Aufnahme einer anteiligen Begrenzung der allgemeinen Rücklage in der Bilanz.

Das MKW hat weiterhin mitgeteilt, dass es die finanzielle Situation der Hochschulen stets im Blick behalte. Dazu gehöre nicht nur die Sichtung der geprüften kaufmännischen Jahresabschlüsse und die sich daraus ergebende Auswertung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Zusätzlich erhebe das MKW jährlich ein bereinigtes Finanzvermögen, welches ein realistisches Bild der Finanzausstattung der Hochschulen insbesondere mit Blick auf zukünftige mittelfristige Investitionsbedarfe vermitteln solle. Das bereinigte Finanzvermögen ergänze an dieser Stelle den Jahresabschluss, da es das finanzielle Vermögen bestehend aus dem Umlaufvermögen, Wertpapieren des Anlagevermögens und aktiven Rechnungsabgrenzungsposten um Rückstellungen, passive Rechnungsabgrenzungsposten, Verbindlichkeiten und mittelfristige Finanz- und Investitionsbedarfe bereinige. Entsprechend messe das bereinigte Finanzvermögen die freien, ungebundenen Mittel. Die mittelfristigen

²³³ Der LRH verwies insoweit auf den hessischen Hochschulpakt 2021 - 2025 (https://wissenschaft.hessen.de/sites/wissenschaft.hessen.de/files/2021-06/200310_hhsp_2021-2025.pdf). Dieser enthält eine Regelung, die die freien Rücklagen der Hochschulen begrenzt.

Investitionsbedarfe würden jährlich bei den Hochschulen abgefragt und vom MKW plausibilisiert. Hierbei handele es sich vor allem um Bau-, Sanierungs- und Modernisierungsprojekte, aber auch bspw. um Verpflichtungen aus Berufungszusagen. Für diese Zwecke könnten die Hochschulen in der Regel auch Sonderrücklagen in der Bilanz ausweisen, seien jedoch nicht dazu verpflichtet, weshalb auch die in der Bilanz ausgewiesenen allgemeinen (freien) Rücklagen oder das sonstige freie Eigenkapital bereits planerisch gebunden sein könnten.

Der LRH hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass er eine pauschale betragsmäßige Begrenzung der Rücklagen zu keinem Zeitpunkt gefordert hat. Eine Begrenzung der Sonderrücklagen, etwa mit Blick auf einen bestimmten zeitlichen Realisierungsrahmen für die damit zu finanzierenden Maßnahmen, sei aber weiterhin geboten. Der LRH hat begrüßt, dass das MKW demgegenüber in Bezug auf eine Begrenzung der allgemeinen Rücklage zugesagt hat, die entsprechenden Regelungen zu überprüfen. Er hat das MKW um Mitteilung des Ergebnisses dieser Prüfung und um ergänzende Stellungnahme zu der Begrenzung der Sonderrücklagen gebeten.

Im Hinblick auf das bereinigte Finanzvermögen hat der LRH angemerkt, dass das MKW noch keine konkreten Einzelheiten zu dessen Ermittlung mitgeteilt hat. Er hat das MKW gebeten, hierzu weiter zu berichten und namentlich die entsprechenden Zahlen für 2021 und für 2023 mitzuteilen.

18.6.2 Konsequenzen aus der Entwicklung der Rücklagen

Aus der oben dargestellten Entwicklung ergibt sich für den LRH die Notwendigkeit, dass sowohl das MKW als auch der Landtag als Haushaltsgesetzgeber die Entwicklung der Rücklagen und des sonstigen freien Eigenkapitals der Hochschulen verstärkt beobachten.

Hierzu sollte eine Auswertung der Jahresabschlüsse der Hochschulen im Hinblick auf die Entwicklung der Rücklagen und des sonstigen freien Eigenkapitals zusammengefasst auch dem Landtag zugänglich gemacht werden. Aus Sicht des LRH wäre es denkbar, den Landtag über die entsprechende Entwicklung im Vorfeld der Haushaltsberatungen zu unterrichten. Vorstellbar wäre insoweit die Aufnahme entsprechender Informationen in den Erläuterungsband zum Haushaltsentwurf betreffend den Einzelplan des MKW.

Schließlich wäre bei einem unveränderten Fortbestand der Rücklagen und des freien Eigenkapitals der Hochschulen und erst recht bei einer weiteren Steigerung auch eine vorübergehende Reduzierung der Grundfinanzierung in den Blick zu nehmen, um zu einer Reduzierung der Rücklagen zu kommen.

Über die Begrenzung der Bereitstellung von Mitteln über die Grundfinanzierung hinaus würde auch eine solche Maßnahme zur Stabilisierung des Landeshaushalts beitragen und finanzielle Spielräume für andere Aufgaben des Landes schaffen.

Das MKW hat dargelegt, dass die Hochschulen verpflichtet seien, ihm den geprüften Jahresabschluss bis zum 30. September des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Jahres vorzulegen. Zu diesem Zeitpunkt seien die Arbeiten am Erläuterungsband bereits abgeschlossen und die Einbringung des Haushaltsentwurfs für das Folgejahr

in den Landtag habe in der Regel bereits stattgefunden. Daher könne in den Erläuterungsband des MKW keine Auswertung der Jahresabschlüsse des vorausgegangenen Wirtschaftsjahres aufgenommen werden, sondern allenfalls eine des vorletzten Wirtschaftsjahres. Dies habe jedoch zur Folge, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landtags im Dezember eines Jahres ein zeitlicher Versatz von nahezu zwei Jahren zum Stichtag der ausgewerteten Jahresabschlüsse der Hochschulen bestehen würde. Dies könne ein verzerrtes Bild der wirtschaftlichen Lage der Hochschulen zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Haushaltsentwurf vermitteln, da sich die Rahmenbedingungen in der Zwischenzeit stark verändert haben könnten und das MKW zu diesem Zeitpunkt bereits über deutlich aktuellere Informationen verfüge. Daher lehne das MKW den Vorschlag des LRH ab, eine Auswertung der Jahresabschlüsse in den Erläuterungsband zum Haushaltsplanentwurf des Einzelplans 06 aufzunehmen.

Der LRH hat diese Bedenken zur Kenntnis genommen. Er lässt an dieser Stelle offen, ob dem Haushaltsgesetzgeber nicht zumindest die im Zeitpunkt seiner Entscheidung aktuellsten verfügbaren Daten über die Rücklagen der Hochschulen zugänglich gemacht werden sollten, statt ihm diese Daten ganz vorzuenthalten. Aus Sicht des LRH wäre es denkbar, auf eine Darstellung der Rücklagen der Hochschulen gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber zu verzichten, wenn diesem stattdessen die aktuelleren Angaben zum bereinigten Finanzvermögen der Hochschulen zugänglich gemacht werden. Auch der Haushaltsgesetzgeber sollte bei seiner Entscheidung über das jährliche Globalbudget der einzelnen Hochschulen Kenntnis von deren finanzieller Situation und insbesondere Kenntnis von den der jeweiligen Hochschule zur Verfügung stehenden freien Mitteln haben. Dies ist aus Sicht des LRH unmittelbarer Ausfluss des Budgetrechts des Landtags, das gerade darin besteht, Prioritäten bei der Verteilung verfügbarer Mittel zu setzen. Der LRH hat das MKW insoweit um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

19 Förderung einer Panelstudie mit Pannen



Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft gewährte einer Universität eine Zuwendung in Höhe von rund 1,8 Millionen €. Damit sollte eine Panelstudie, also eine wiederholte Befragung Betroffener, zur Situation hochbetagter Menschen in Nordrhein-Westfalen gefördert werden. Die Universität vergab den Auftrag für diese Befragung über mehr als 800.000 € brutto ohne Ausschreibung an das Marktforschungsunternehmen, das bereits in der ebenfalls geförderten Ausgangsstudie beauftragt worden war. Der Landesrechnungshof beanstandete die fehlende öffentliche Ausschreibung und forderte, über einen entsprechenden Teilwiderruf des Zuwendungsbescheids und über eine Rückforderung zu entscheiden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft bestimmte in dem Zuwendungsbescheid abweichend von den gängigen Regelungen, dass die Zuwendung und der Eigenanteil separat abgerechnet werden sollten. Es akzeptierte jedoch die Zwischennachweise und zunächst auch den Verwendungsnachweis ohne Bezifferung des Eigenanteils. Die Zwischennachweise und der abschließende Verwendungsnachweis wichen zudem in verschiedenen Ausgabepositionen insgesamt um rund 570.000 € voneinander ab. Der Landesrechnungshof beanstandete dies und forderte, die Differenzen aufzuklären und die tatsächlichen zuwendungsfähigen Gesamtausgaben festzustellen.

Die Universität rechnete nicht alle Personalausgaben projektscharf ab und setzte zudem eine fiktive Raummiete an. Der Landesrechnungshof forderte, zunächst den Umfang der Personalausgaben in der Panelstudie festzustellen und sodann die zuwendungsfähigen Ausgaben zu ermitteln. Die angesetzte Raummiete sollte bei den Gesamtausgaben nicht berücksichtigt werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat zugesagt, die beanstandeten Regelungen im Zuwendungsbescheid künftig nicht mehr zu verwenden. Seine Entscheidung zu den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben steht noch aus.

19.1 Grundsätzliches zum geförderten Projekt

Im Zeitraum von 2016 bis 2018 hatte das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) bereits eine Studie einer Universität zur Situation hochbetagter Menschen in Nordrhein-Westfalen gefördert. 2019 schloss sich eine (Panel-)Studie an, deren Förderung der Landesrechnungshof (LRH) geprüft hat. Mit der hierzu durchgeführten Folgebefragung sollten die Daten der Ausgangsstudie erneut erhoben werden. Ziel dieser Panelstudie war es, Erkenntnisse zur Entwicklung der Daten im Zeitverlauf zu gewinnen. Hierbei sollte ein Modell zur Anwendung kommen, das die Universität im Rahmen der Ausgangsstudie entwickelt hatte.

Das MKW bewilligte der Universität für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2021 zu Gesamtausgaben von rd. 2 Mio. € eine Zuwendung von rd. 1,8 Mio. €. Das Projektende wurde aufgrund pandemiebedingter Verzögerungen bis zum 30.06.2022 verlängert. Zusätzliche Ausgaben entstanden hierdurch nicht. Das MKW gewährte die Zuwendung mit einem Förderanteil von 90,86 %. Die verbleibenden 9,14 % musste

die Universität aus eigenen Mitteln aufbringen. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) wurden zum Bestandteil des Bescheids erklärt.

19.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der LRH hat in der vorliegenden Prüfung die Durchführung des Förderverfahrens und den Nachweis der Verwendung untersucht.

Der LRH hat Erhebungen bei dem MKW und der Universität durchgeführt. Seine Feststellungen hat er mit Prüfungsmitteilungen vom 27.12.2023 an das MKW übermittelt. Das MKW hat mit Schreiben vom 27.03.2024 zu den Prüfungsmitteilungen zunächst teilweise Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH hierzu ist am 23.04.2024 ergangen.

19.3 Vergaberecht einhalten

Die Universität ließ die Datenerhebung von einem Fremdunternehmen durchführen. Hierbei handelte es sich um die Befragung der Studienteilnehmenden in Form von Interviews. Ausweislich des Angebots betrug der Auftragswert rd. 804.000 € brutto (rd. 676.000 € netto). Die Universität gab im Förderantrag an, der Auftrag solle zu Beginn des Projekts gemäß den gesetzlichen Bestimmungen ausgeschrieben werden.

Der Zuwendungsbescheid des MKW enthielt unter Nr. 6 der Nebenbestimmungen die Regelung, dass bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschnitt 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) mit den Wertgrenzen 500 € netto für Direktkauf, 15.000 € netto für Freihändige Vergabe und 50.000 € netto für Beschränkte Ausschreibung anzuwenden war. Regelungen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge oberhalb des EU-Schwellenwerts enthielt der Zuwendungsbescheid nicht.

Die Universität schrieb die Datenerhebung nicht aus. Vielmehr vergab sie den Auftrag direkt an das Marktforschungsunternehmen, das bereits die Daten für die Ausgangsstudie erhoben hatte. In einem Vergabevermerk führte die Universität aus, eine europaweite Ausschreibung sei nicht erforderlich. Zwar übersteige der Auftragswert den geltenden EU-Schwellenwert (221.000 € ohne Umsatzsteuer), jedoch handele es sich bei dem Auftrag um eine Forschungsdienstleistung im Sinne von § 116 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Deshalb sei der Teil 4 des GWB nicht anzuwenden und der öffentliche Auftraggeber von den Restriktionen des Vergaberechts befreit.

Der LRH sah in der Direktvergabe an das Marktforschungsunternehmen einen Verstoß gegen die Vorgaben des Zuwendungsbescheids. Nach dessen Nebenbestimmung Nr. 6 war bei der Auftragsvergabe der Abschnitt 1 der VOL Teil A anzuwenden. Vorliegend war daher eine öffentliche Ausschreibung des Auftrags gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 VOL Teil A erforderlich. Diese war jedoch nicht erfolgt.

Ergänzend wies der LRH darauf hin, dass die Direktvergabe des Auftrags entgegen den Ausführungen der Universität im Vergabevermerk auch nicht nach den Bestimmungen des GWB zulässig gewesen wäre. Die Durchführung der Befragung fällt unter die Rückausnahme in § 116 Abs. 1 Nr. 2 GWB, die zur Anwendbarkeit des vierten Teils des GWB führt. Denn es handelte sich bei dem Auftrag um eine Dienstleistung im Bereich Forschung und experimentelle Entwicklung. Die Durchführung der Befragung war selbst keine Forschung im Sinne der planmäßigen und zielgerichteten Suche nach neuen Erkenntnissen, sondern eine unselbstständige Unterstützungsleistung für das Forschungsprojekt. Die Interviewenden hatten sich bei der Auswahl der Zielpersonen an dem Vorgängerprojekt zu orientieren und für die Auswahl weiterer Personen an näher definierten statistischen Vorgaben. Auch inhaltlich stand den Interviewenden kein Spielraum zu. Vielmehr hatten sie bei ihren Befragungen den von der Universität entwickelten standardisierten Fragebogen anzuwenden. Die Forschungsarbeit selbst, nämlich in Gestalt der Auswertung der erhobenen Daten, oblag ausschließlich der Universität. Weitere Ausnahmetatbestände waren nicht einschlägig. Damit lag ein Verstoß gegen § 97 Abs. 1 Satz 1 GWB vor, wonach öffentliche Aufträge im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren vergeben werden.

Der LRH bat das MKW, aufgrund des Verstoßes gegen die Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids über einen Teilwiderruf und eine Rückforderung in Höhe des Auftragswerts zu entscheiden. Er bat weiter, ihn über den Fortgang dieses Vorhabens zu unterrichten.

Das MKW hat die Ausführungen des LRH für nachvollziehbar gehalten. Es hat nach eigenen Angaben weitere Unterlagen der Universität angefordert und erhalten und mit der Prüfung eines Rückforderungsanspruchs begonnen.

Der LRH hat dem MKW mitgeteilt, er sehe der angekündigten Entscheidung über eine Rückforderung entgegen.

19.4 Nebenbestimmung zu Eigenmitteln sachgerecht fassen

Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung dürfen Zuwendungen nur soweit und nicht eher ausgezahlt werden, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigt werden. Um dies gewährleisten zu können, verlangen die ANBest-P, dass die Zuwendung „bei Anteil- oder Festbetragsfinanzierung jeweils anteilig mit etwaigen Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber und den vorgesehenen eigenen und sonstigen Mitteln der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers“ in Anspruch genommen werden darf. Wenn die abgerufenen oder ausgezahlten Zuwendungsmittel innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung nicht verbraucht werden, ist dies unverzüglich anzuzeigen; weiter besteht insoweit ein Verzinsungsanspruch des Landes. Um die rechtzeitige Mittelverausgabung feststellen zu können, sind die Ausgaben insgesamt in den Blick zu nehmen.

Im vorliegenden Fall enthielt der Zuwendungsbescheid die Nebenbestimmung, dass die Eigenmittel bei der Vorlage des Verwendungsnachweises gesondert dem Grunde und der Höhe nach nachzuweisen seien. Die Vorlage der Belege war nicht erforderlich (einfacher Verwendungsnachweis). Nach Ablauf eines Haushaltsjahres war jeweils ein Zwischennachweis vorzulegen.

Um festzustellen, ob die Mittelverausgabung in dem oben beschriebenen Sinne rechtzeitig war, hätte das MKW deshalb bei der Prüfung der Zwischennachweise und des abschließenden Verwendungsnachweises die nach dem Zuwendungsbescheid gesondert nachzuweisenden Ausgaben aus Eigenmitteln mit den übrigen Ausgaben selbst – zeitlich geordnet – zusammenführen müssen. Dies hätte zu einem erheblichen Verwaltungsmehraufwand geführt. Vor diesem Hintergrund war dem LRH die getroffene Nebenbestimmung nicht verständlich.

Der LRH bat daher darum, eine Nebenbestimmung wie hier in künftigen, gleich gelagerten Fällen nicht mehr zu verwenden.

Das MKW ist der Bewertung des LRH gefolgt. Es hat zugestanden, dass die getroffene Regelung die Prüfung der rechtzeitigen Mittelverausgabung erschwere und es mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden sei, die Eigen- und Fördermittel in eine Gesamtübersicht zu überführen. Das MKW hat dem LRH zugesichert, die gewählte Nebenbestimmung nicht mehr zu verwenden.

Der LRH hat die Prüfungsmitteilung insoweit aufgrund der Zusage des MKW für erledigt erklärt.

19.5 Vollständigen und nachvollziehbaren Verwendungsnachweis führen

In den Zwischennachweisen rechnete die Universität nur die in den jeweiligen Jahren erhaltenen Fördermittel ab und fügte Beleglisten zu den verausgabten Fördermitteln bei. Die Eigenmittel gab sie mit 0 € an. Auf Anforderung des MKW übersandte die Universität ergänzend eine summarische Übersicht, die allerdings nur die ursprünglich für das Jahr kalkulierten Eigenmittel auflistete. Das MKW beanstandete dies bei der Prüfung der Zwischennachweise nicht.

Im Verwendungsnachweis führte die Universität Einnahmen und Ausgaben in Höhe des Förderanteils auf und dokumentierte diese mit einer Belegliste für den gesamten Förderzeitraum. Die eingesetzten Eigenmittel wie auch die Ausgaben aus Eigenmitteln berücksichtigte die Universität wiederum zunächst nicht. Das MKW forderte erst während der Prüfung des LRH eine Aufstellung der Ausgaben aus Eigenmitteln an und schloss seine Prüfung des Verwendungsnachweises sodann ohne Beanstandungen ab.

Die Ausgaben nach dem Verwendungsnachweis entsprachen der Summe der Ausgaben nach den Zwischennachweisen. Allerdings bestanden gegenüber den Zwischennachweisen Abweichungen bei verschiedenen Ausgabepositionen mit einem Gesamtvolumen von rd. 570.000 €. Ausgaben waren im Verwendungsnachweis – und entsprechend in der Gesamt-Belegliste – teilweise für ein anderes Buchungsjahr, mit einem höheren oder mit einem niedrigeren Betrag angegeben. Beispielsweise hatte die Universität im Zwischennachweis 2021 angegeben und in der dortigen Belegliste ausgewiesen, dass im Projekt aus Fördermitteln für studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte rd. 12.000 € ausgegeben worden waren. Nach dem Verwendungsnachweis und der Belegliste hierzu waren für das Jahr 2021 dagegen keine Ausgaben für studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte angefallen.

Weiter entsprach die nachgeforderte Belegliste zu den Ausgaben aus dem Eigenanteil in der Summe zwar genau dem Eigenmittelanteil aus dem Finanzierungsplan. Neben zwölf Abweichungen in den Ausgabenarten der Ist-Ausgaben gegenüber den geplanten Ausgaben enthielt die Belegliste zum Eigenanteil aber zusätzliche Ausgaben, die im Finanzierungsplan nicht enthalten waren.

Der LRH beanstandete, dass die Zwischennachweise und zunächst auch der Verwendungsnachweis keinen zahlenmäßigen Nachweis über die Gesamtausgaben enthielten. In Bezug auf die unterschiedlich belegten Ausgaben aus den Zwischennachweisen und dem Verwendungsnachweis forderte der LRH das MKW auf, zunächst festzustellen, welche Ausgaben tatsächlich zu welchem Zeitpunkt im Projekt angefallen waren. Der LRH bat das MKW zudem, das Ergebnis bei der erneuten Beurteilung der rechtzeitigen Verausgabung der Zuwendungsmittel zu berücksichtigen.

Das MKW hat sich der Beurteilung des LRH angeschlossen. Es hat zugesichert, in nachfolgenden Bewilligungen die Vorlage eines Nachweises über die Gesamtausgaben verpflichtend zu machen und dies nachzuhalten. Für den vorliegenden Fall hat das MKW zugesichert, nach Klärung der weiteren Sachverhalte eine neue Zinsberechnung durchzuführen.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das MKW den Nachweis der Gesamtausgaben in künftigen Bewilligungen eindeutig festschreiben und die Einhaltung dieser Verpflichtung nachhalten will. Er hat dem MKW mitgeteilt, dass er dessen Entscheidung über die verschiedenen Einzelpositionen abwartet.

19.6 Personaleinsatz projektscharf abrechnen

Zeitgleich zur Panelstudie führte die Universität in Zusammenarbeit mit einem Forschungsinstitut eine deutschlandweite Studie auf der Grundlage des gleichen Studienmodells durch. Die Universität rechnete für die Panelstudie eine Stelle der Entgeltgruppe 14 für die Projektleitung im gesamten Bewilligungszeitraum mit 100 % ab, obwohl die Person zeitgleich in nicht unerheblichem Umfang auch im deutschlandweiten Projekt Aufgaben der Projektleitung wahrnahm. Die Universität rechnete zudem in der Panelstudie mehrere Dienstreisen und eine Konferenzteilnahme ab, die dem deutschlandweiten Projekt zuzurechnen waren.

Der LRH wies darauf hin, dass Personalausgaben nur insoweit erstattungsfähig sind, als sie im Projekt angefallen sind. Demzufolge hätten die Ausgaben für die Projektleiterstelle entsprechend dem Aufwand auf die Projekte aufgeteilt werden müssen. Nähme man an, dass die Arbeitszeit des Projektleiters sich beiden Projekten jeweils hälftig zuordnen ließe, wären vorliegend etwa 162.000 € zu viel angesetzt worden.

Der LRH bat das MKW, zunächst den Anteil der Tätigkeit des Projektleiters in der Panelstudie für die einzelnen Projektjahre festzustellen. Sodann sollten die hierfür anzusetzenden zuwendungsfähigen Ausgaben ermittelt und bei der Neuberechnung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben entsprechend berücksichtigt werden. Ferner bat der LRH, über den teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheids und eine entsprechende Rückforderung zu entscheiden und das Veranlasste mitzuteilen.

Das MKW hat zu diesen Feststellungen aus zeitlichen Gründen noch keine Stellungnahme abgegeben.

19.7 Sachausgaben müssen tatsächlich entstanden sein

Neben den Sachausgaben aus Fördermitteln im Verwendungsnachweis machte die Universität weitere aus Eigenmitteln finanzierte Sachausgaben geltend. Hierbei führte sie auch Ausgaben für „Raummiete“ mit einem Gesamtbetrag von rd. 91.000 € auf. Der Betrag für die Raummiete setzte sich zusammen aus einer jährlich angesetzten Raummiete von rd. 27.000 € für die Jahre 2019 bis 2021 und einem Restbetrag für das Jahr 2022. In einer universitätsinternen Projektanzeige hieß es allerdings, die für die Durchführung des Projekts benötigten Räume stünden zur Verfügung und es seien keine baulichen Maßnahmen erforderlich.

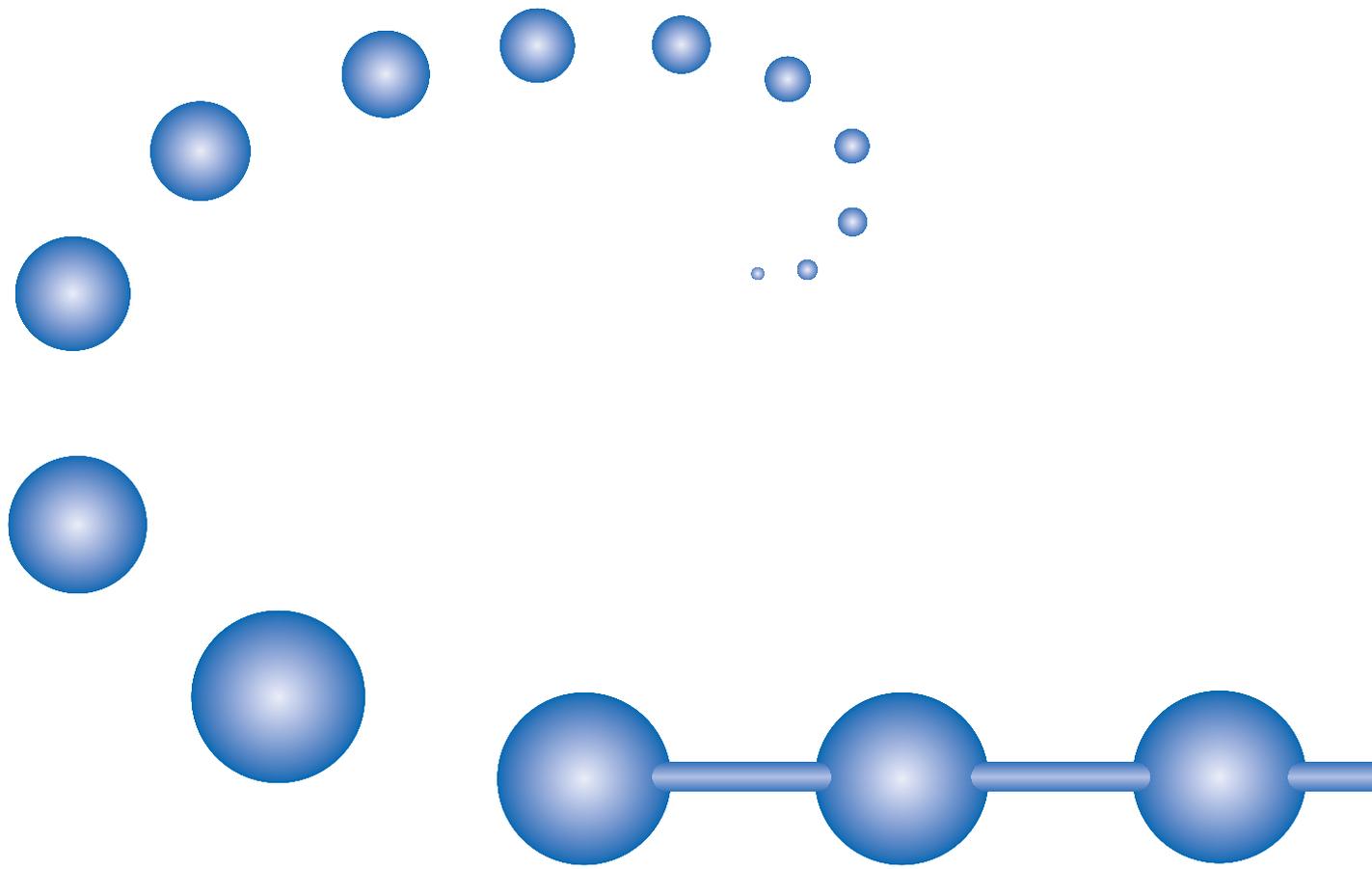
Der LRH kritisierte, Ausgaben für Miete könnten nur angesetzt werden, soweit sie durch das Projekt konkret entstanden seien. Aus der internen Anzeige des Projekts werde deutlich, dass die vorhandenen Räumlichkeiten mitgenutzt werden konnten und weitere Anmietungen nicht notwendig waren. Es könne sich daher nur um eine rechnerische Raummiete handeln, die sich aus dem Raummanagement für das Institut ergebe.

Der LRH bat, die angesetzten Mietkosten nicht als zuwendungsfähige Ausgaben zu berücksichtigen. Sodann bat der LRH, die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben festzustellen und auch festzustellen, ob die Universität mit den dann anerkannten Ausgaben ihren Eigenanteil von 9,14 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben erbracht hat. Ferner bat der LRH, über den teilweisen Widerruf des Zuwendungsbescheids und eine entsprechende Rückforderung zu entscheiden und das Veranlasste mitzuteilen.

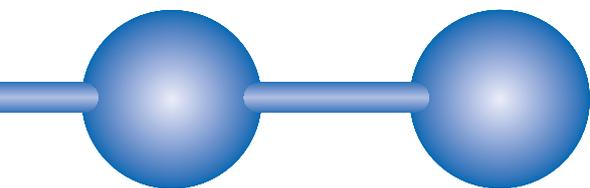
Das MKW hat sich der Beurteilung des LRH angeschlossen. Die von der Universität angesetzte Raummiete sei nicht zuwendungsfähig. Es handele sich vielmehr um eine fiktive Raummiete. Eine Anmietung von Räumlichkeiten sei nicht notwendig gewesen. Die hier erfolgte interne Leistungsverrechnung sei daher nicht zuwendungsfähig. Das MKW hat zugesichert, dies bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben zu berücksichtigen.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das MKW die angesetzte Raummiete ebenfalls nicht als zuwendungsfähig erachtet und dies bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben berücksichtigen wird. Er hat dem MKW mitgeteilt, dass er dessen Entscheidung abwartet.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (Epl. 08)



20 Fluthilfe: Baufachliche Schutzanforderungen kommen beim Wiederaufbau zu kurz und Krisenresilienz unterentwickelt



Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung stand unmittelbar nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 vor der Herausforderung, schnellstmöglich eine Förderrichtlinie zu erarbeiten, um den Betroffenen eine finanzielle Unterstützung für den Wiederaufbau auszahlen zu können. Diese schnelle Hilfe gewährleistete es durch ein vollständig digitalisiertes Förderverfahren.

Die Grundlagen für die Förderung hat das Ministerium aber immer wieder geändert, was eine Gleichbehandlung der Fördernehmenden unmöglich machte. Nach Auffassung des Landesrechnungshofs hat es damit Einzelfallentscheidungen zu sehr in den Mittelpunkt des Förderverfahrens gerückt und zugleich die Ungleichbehandlung der Fördernehmenden billigend in Kauf genommen. Es fehlt bis heute an Empfehlungen zur Beseitigung von nach der Flut typischen, baufachlichen Schadensbildern. Zudem hat das Ministerium die Informationsversorgung der Antragstellenden zur baulichen Vorsorge vor Hochwasser grob vernachlässigt.

Das Ministerium verschätzte sich zudem bei dem benötigten Personalbedarf für die Antragsbearbeitung. In der Folge vereinbarte es eine zu hohe Personalkapazität mit einem privaten Dienstleister, ohne die Möglichkeit einer Nachjustierung vorzusehen. Dies führte zu einer vermeidbaren (Kompensations-) Zahlung von über 680.000 €.

Ferner wies das digitale Antragsverfahren Mängel hinsichtlich der Kommunikationswege und der revisionssicheren Dokumentation auf.

Weiter hat der Landesrechnungshof kritisiert, dass die für eine Intensivprüfung der Verwendungsnachweise zur Anwendung gebrachten Kriterien ungenügend sind, um die Einhaltung der Förderrichtlinie angemessen zu überwachen. Das Ministerium verzichtete bis zu den Erhebungen des Landesrechnungshofs auf eine belastbare Evaluation seines risikoorientierten Prüfansatzes.

Insbesondere vermisste der Landesrechnungshof jedoch die Evaluation der laufenden organisatorischen und personellen Prozesse und die Entwicklung einer langfristigen Strategie hin zu einer Krisenresilienz der Verwaltung.

20.1 Ausgangslage

Das Land hat das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Beseitigung der von der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 verursachten Schäden und zum Wiederaufbau der zerstörten oder beschädigten Infrastruktur (NRW-Wiederaufbauhilfegesetz 2021)“ verabschiedet. Dieses trat am 11.09.2021 in Kraft. Als federführendes Ministerium erarbeitete das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) im Auftrag der Landesregierung anschließend die „Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Beseitigung von Schäden an öffentlicher und privater Infrastruktur sowie zum Wiederaufbau anlässlich der Starkregen- und

Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 (Förderrichtlinie Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen)“ (FRL). Die FRL wurde am 13.09.2021 erstmals veröffentlicht.²³⁴ Die aktuelle novellierte FRL ist am 29.11.2023 in Kraft getreten.²³⁵ Die Antragsfrist läuft noch bis zum 30.06.2026. Von Seiten des Bundes standen dem Land insgesamt 12,32 Mrd. € für den Wiederaufbau zur Verfügung.²³⁶

Vor Beginn dieser Prüfung hat der Landesrechnungshof (LRH) mehrfach gegenüber dem MHKBD insbesondere die Frage problematisiert, ob das Land mit der FRL Billigkeitsleistungen oder Zuwendungen auszahlt. Billigkeitsleistungen kommen gemäß Nr. 3 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 53 Landeshaushaltsordnung (LHO) nicht in Betracht, wenn die mit der geplanten finanziellen Leistung verfolgten Zwecke mit Zuwendungen im Sinne des § 23 LHO erreicht werden können. Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 AufbhV 2021²³⁷ werden die Leistungen als Billigkeitsleistungen gewährt. Jedoch enthält die FRL an verschiedenen Stellen Regelungen dazu, wie die zweckentsprechende Verwendung der finanziellen Mittel gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO nachzuweisen ist (sog. Verwendungsnachweis).²³⁸ In seinen Entscheidungen hat der LRH gegenüber dem MHKBD daher deutlich gemacht, dass die Fluthilfe zwar als eine Billigkeitsleistung bezeichnet wird, aber gerade was die Regelungen zum Verwendungsnachweis anbelangt Zuwendungscharakter hat.²³⁹

Unabhängig von der zuvor aufgeworfenen Rechtsfrage hat der LRH hier seine Prüfung an den bestehenden inhaltlichen Regelungen der FRL des MHKBD ausgerichtet.

Auf dieser Grundlage gewährt das Land Billigkeitsleistungen für die Umsetzung des Förderprogramms „Wiederaufbau Nordrhein-Westfalen“. Förderzwecke sind nach Nr. 1.1.1 FRL die Beseitigung hochwasserbedingter Schäden sowie der Wiederaufbau von baulichen Anlagen, Gebäuden, Gegenständen und öffentlicher Infrastruktur.

Gegenstand der Richtlinie aus der Zuständigkeit des MHKBD sind nach Nr. 4 FRL die Aufbauhilfen für Privathaushalte und Unternehmen der Wohnungswirtschaft sowie nach Nr. 6 FRL Aufbauhilfen für die Infrastruktur in Kommunen. Das MHKBD hatte zum Stand des Wiederaufbaus in einem Statusbericht über den Wiederaufbau an den Landtag (Stichtag: 30.06.2023) über 24.435 eingereichte Online-Anträge nach Nr. 4 FRL und bis zu diesem Zeitpunkt bewilligte Mittel i. H. v. rd. 715,6 Mio. € berichtet.²⁴⁰ Dieser Bewilligungssumme stehen rd. 3 Mrd. € an vorab kalkulierten Billigkeitsleistungen für Antragstellende nach Nr. 4 FRL gegenüber.²⁴¹

234 MBl. NRW. 2021 S. 716.

235 MBl. NRW. 2023 S. 1492.

236 Mittel des Sondervermögens des Bundes 28 Mrd. €, entsprechend § 1 Nr. 4 Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe 2021“ (Aufbauhilfeverordnung 2021 – AufbhV 2021) wurden 43,99 % von 28 Mrd. € = 12,32 Mrd. € dem Land Nordrhein-Westfalen zugesprochen.

237 Aufbauhilfeverordnung 2021 vom 15.09.2021 (BGBl. I S. 4214), die durch Art. 1 der Verordnung vom 31.05.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 141) geändert worden ist.

238 Beispielsweise FRL Nr. 4.5.6.

239 Vgl. hierzu auch Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 LHO zu drei Prüfungen zu dem Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie Teil IV. Tz. 5. „Fehlerhafte Rechtsanwendung bei Billigkeitsleistungen“.

240 Siehe Vorlage 18/1382 an den Ausschuss für Heimat und Kommunales, 13.07.2023, S. 6 ff.

241 Aus der Budgetplanung des Bundes für Nordrhein-Westfalen.

20.2 Digitales Förderverfahren in der Fluthilfe

Das MHKBD stellte den Bezirksregierungen (BR) für die Antragsprüfung bis hin zum Bewilligungs- und Verwendungsnachweisverfahren das Onlineportal [wiederaufbau.web](#) zur Verfügung. Diese Anwendung ist Teil der Produktfamilie [foerderplan.web](#) des Landes. Seit dem 17.09.2021 können von der Flutkatastrophe Betroffene ausschließlich digital – nach einer entsprechenden Registrierung – Online-Anträge unter Beifügung der notwendigen Unterlagen einreichen.

Eine Besonderheit bei der Programmierung des [wiederaufbau.web](#) stellte die vorgesehene – wenn auch eingeschränkte (vgl. 20.5.4) – digitale Interaktion zwischen den Bewilligungsbehörden und den Privatpersonen bzw. privaten Unternehmen der Wohnungswirtschaft dar.

Das MHKBD beauftragte die NRW.BANK und diese wiederum (in Abstimmung mit dem MHKBD) einen privaten Dienstleister damit, die Vorprüfung der Anträge zu übernehmen, um die BR zu entlasten. Dieser private Dienstleister prüfte in der Zeit vom 01.10.2021 bis 30.06.2022 die eingegangenen Online-Anträge auf Vollständigkeit und Plausibilität anhand einer ihm vorgegebenen Handlungsanweisung. Bei den BR sollte mit der Unterstützung des privaten Dienstleisters grundsätzlich schon ein bewilligungsreifer Online-Antrag eingehen. Seit dem 01.07.2022 haben die BR das gesamte Verfahren – einschließlich der Vorprüfung der Online-Anträge – übernommen.

20.3 Ablauf der Prüfung

Der LRH hat 2023 in Kooperation mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg das Förderverfahren nach Nr. 4 FRL geprüft. Für diese Förderung sind die BR operativ als Bewilligungsbehörden zuständig. Der LRH prüfte neben dem MHKBD auch die Bewilligungspraxis und die Arbeitsorganisation in den BR Köln und Detmold. Er prüfte die Umsetzung der FRL im Allgemeinen und ausgewählte Einzelfälle mithilfe des Onlineportals [wiederaufbau.web](#). Darüber hinaus hat der LRH den Vertrag mit dem privaten Dienstleister für die Vorprüfung der Online-Anträge untersucht.

Der LRH hat am 30.11.2023 seine Feststellungen dem MHKBD mitgeteilt. Hierzu nahm das Ministerium mit Schreiben vom 14.02.2024 Stellung. Diese Stellungnahme erwiderte der LRH mit seiner ersten Folgeentscheidung am 11.03.2024.

20.4 Datengrundlage des Landesrechnungshofs zum 01.08.2023

In dem Förderverfahren gingen unterschiedliche Online-Anträge ein: einerseits Online-Anträge, die Schäden am Hausrat oder am Gebäude betrafen, und andererseits Online-Anträge, die beide Schadengruppen kombinierten. Zum Stichtag 01.08.2023 hat der LRH die Daten zu den Online-Anträgen und Online-Verwendungsnachweisen aus dem [wiederaufbau.web](#) exportiert und analysiert: Der Export ergab im Ergebnis 23.596 Online-Anträge (davon 226 mit einer Bewilligungssumme über 300.000 €) und 3.562 eingereichte Online-Verwendungsnachweise (davon 15 mit einer Bewilligungssumme über 300.000 €). In Fällen von Wiederaufbauhilfen

(nur) für Hausratschäden ist kein Online-Verwendungsnachweis abzugeben. Verwendungsnachweise von Wohnungsunternehmen sind immer vollständig zu prüfen. Von den insgesamt 23.596 Online-Anträgen war danach für 9.353 ein Online-Verwendungsnachweis zu erwarten.²⁴²

Der LRH hat zudem die durchschnittliche Höhe der Billigkeitsleistungen der eingereichten Online-Anträge und Online-Verwendungsnachweise berechnet. Bewilligte Wiederaufbauhilfen für Privatpersonen betragen demnach durchschnittlich zwischen 13.000 € und 62.000 € je nach Schadengruppe. Die Höhe der mit dem Online-Verwendungsnachweis nachgewiesenen Wiederaufbauhilfen lag bei Privatpersonen zwischen 42.000 € und 95.000 € je nach Schadengruppe zum genannten Stichtag.

Von Unternehmen der Wohnungswirtschaft lagen zum Stichtag insgesamt 37 Online-Anträge vor. Die durchschnittliche Höhe der dazu bewilligten Wiederaufbauhilfen betrug 162.000 € und die durchschnittliche Höhe der mit dem Online-Verwendungsnachweis nachgewiesenen Wiederaufbauhilfen 54.000 €.

20.5 Prüfungsfeststellungen

20.5.1 Förderrichtlinie unbestimmt formuliert und Hauptförderziel des Wiederaufbaus verfehlt

Zu Beginn der Prüfung stellte der LRH fest, dass das MHKBD zu seiner FRL 58 Erlasse und Klarstellungen mit Bezug zu den Nrn. 4 und 6 FRL veröffentlicht hatte. Die Inhalte vieler Erlasse betrafen die persönlichen und individuellen Lebensumstände der Antragstellenden. Das MHKBD konnte nach Auffassung des LRH seiner Steuerungsfunktion für die Bewilligungspraxis mit den vielen Anpassungen nicht mehr gerecht werden. Allein durch die bloße Anzahl der Erlasse und Klarstellungen sind die BR vollkommen überlastet worden. Für künftige Katastrophenfälle hat der LRH daher angeregt, einen allgemeinen Rahmenerlass auf Basis der Erfahrungen mit der Wiederaufbauhilfe vorzubereiten.

Zudem blieb nach den Feststellungen des LRH der Umgang mit baulichen Fragestellungen – ein Kernthema jeder Wiederaufbauhilfe – im Förderverfahren weitgehend unbestimmt und damit unklar. Hauptförderziel der FRL war der Wiederaufbau von beschädigten Gebäuden und baulichen Anlagen. Nach Auffassung des LRH hätte das MHKBD frühzeitig und klar definieren müssen, „was“ und vor allem „wie“ wiederaufgebaut werden soll. Der Umgang mit typischen Schadensbildern von Wasserschäden in Erd- oder Kellergeschossen hätte zu Beginn des Wiederaufbaus klar und eindeutig definiert werden müssen, um eine sachgerechte und vom Förderziel nach Nr. 7.6 FRL bestimmte Bewilligungspraxis sicherzustellen. Nr. 7.6 FRL lautet:

„Schadensmindernde Maßnahmen an baulichen Anlagen. Bauliche Maßnahmen sind mit Ausnahme von Maßnahmen nach Nummer 3 so auszuführen, dass Schäden bei einem erneuten Hochwasserereignis reduziert oder vermieden werden. Ist wahrscheinlich, dass ein zukünftiges Hochwasser wiederkehrend erhebliche Schäden verursacht, werden auch Maßnahmen zum Wiederaufbau an anderer Stelle gefördert, ohne dass die Leistungs-

242 Berechnung: 23.596 Online-Anträge abzüglich Anträge ohne Online-Verwendungsnachweis für Hausratschäden 13.899 und Sonderfälle 344.

empfängerin oder der Leistungsempfänger in eine materiell bessere Lage versetzt wird als sie oder er sich vor dem Schadensereignis befunden hat. In diesem Fall wird die Förderung anhand des tatsächlich entstandenen Schadens bemessen.“

Hier unterblieb eine baufachliche Definition des Förderrahmens. Klarstellende Erläuterungen zu präventiven Hochwasserschutzmaßnahmen hat das MHKBD erst 15 Monate nach der Erstveröffentlichung der FRL am 13.09.2021 an die BR versandt. Im Hinblick auf künftige Hochwassergefahren hat das MHKBD nach Auffassung des LRH eine große Chance vertan, die Mittel aus dem Wiederaufbau zielgerichtet einzusetzen, um die Resilienz in den Flutgebieten zu stärken.

In seiner Stellungnahme widerspricht das MHKBD der Kritik des LRH an den zahlreichen Erlassen und Klarstellungen. Das MHKBD habe eine einheitliche Regelung in der Förderpraxis immer dann festgelegt, wenn es eine neue Problemstellung erkannte. Das MHKBD ist der Auffassung, dass es gerade mit den verschiedenen Erlassen seiner Steuerungsfunktion nachkam. Denn die Bewilligungsbehörden konnten so immer ermessensgerecht über die Online-Anträge entscheiden. Keinesfalls habe das MHKBD singuläre Sachverhalte – einzelne Antragstellende betreffend – aufgegriffen und allgemein geregelt, sondern es habe vielmehr auf Problemstellungen aus einer Vielzahl von Anträgen reagiert. Die sehr niedrige Zahl von Klageverfahren und die Tatsache, dass bisher kein Verfahren zuungunsten des Landes entschieden worden sei, sprächen nach Auffassung des MHKBD für eine sachgerechte und angemessene Gleichbehandlung der Antragstellenden.

Bis heute bleibt jedoch nach Auffassung des LRH an vielen Stellen die FRL – insbesondere zu baulichen Fragestellungen im Sinne der Nr. 7.6 FRL – sowohl für die Antragstellenden als auch für die BR unklar. Gerade weil sich die FRL fortlaufend verändert hat, ist im zeitlichen Verlauf zwangsläufig eine Ungleichbehandlung der Antragstellenden eingetreten, je nachdem zu welchem Zeitpunkt die BR ihren Online-Antrag bearbeitet haben. Die niedrige Klagequote vermag nach Auffassung des LRH diese Feststellung nicht entkräften. Einerseits handelt es sich um eine Billigkeitsmaßnahme ohne unmittelbaren Rechtsanspruch der Antragstellenden und andererseits war die Bewilligungspraxis nach den Feststellungen des LRH eher großzügig und hat die besonderen Umstände der Antragstellenden immer aufgenommen. Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung daher noch einmal angeregt, dass das MHKBD aktiv seine Erfahrungen mit der Wiederaufbauhilfe in die Vorbereitung eines allgemeinen Rahmenerlasses für künftige Katastrophenfälle einbringt und diesen vorbereitet, um ihn für künftige Krisenfälle bereithalten zu können.

20.5.2 Information zum Schutz vor Hochwasser kommt zu kurz

Der LRH hat kritisiert, dass das MHKBD die bauliche Vorsorge der privaten Antragstellenden zum Schutz vor Hochwasser (sog. bauliche Eigenvorsorge) nicht beförderte. Es hat die notwendige Information der Bevölkerung in überschwemmungsgefährdeten Gebieten nicht selbst wahrgenommen. Der LRH hält es grundsätzlich für notwendig, dass das Bauministerium des Landes ein Bewusstsein für das Bauen und Leben in Überschwemmungsgebieten schafft. Im Rahmen der Wiederaufbauhilfe hat es die Chance für einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern des Landes zu einem klimaangepassten Wiederaufbau nicht genutzt. Der LRH hat daher

angeregt, notwendige Informationen zur baulichen Eigenvorsorge zu der Antragsmaske des Online-Antrags und zu der Internetseite des MHKBD aufzunehmen oder auch entsprechende Informationen den Antragstellenden mit dem Bewilligungsbescheid zu übersenden.

Das MHKBD hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es die Kritik des LRH nicht teile, und betont, dass die bestehenden Bundesvorgaben den Rahmen für den Wiederaufbau vorgeben würden. Danach könnten in begründeten Fällen Modernisierungsmaßnahmen gefördert werden, soweit eine Rechtspflicht für eine solche bestünde. Auch nach Nr. 7.6 FRL könnten hochwassersicherere Bau-Ausführungen gefördert werden. Das MHKBD hat ferner darauf verwiesen, dass ein Wiederaufbau nach dem aktuellen Stand der Technik zum Zeitpunkt der Schadensermittlung erfolge. Hierfür sei die Betrachtung jedes Einzelfalls notwendig. Zum anderen verwies das Ministerium auf externe Informationsangebote zu dieser Thematik.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH festgestellt, dass das MHKBD die Aufgabe der Informationsversorgung der Bevölkerung zum Bauen und Leben in Überschwemmungsgebieten unverkennbar und ausschließlich bei anderen verortet. Nach Auffassung des LRH sollte das Ministerium aber alles in seiner Macht Stehende dafür tun, dass die Bevölkerung im Land ausreichend für künftige Krisen sensibilisiert wird. Die bauliche Eigenvorsorge für Wasserschäden in der Bevölkerung entlastet nicht zuletzt auch die öffentlichen Haushalte. Der LRH verwies das Ministerium darauf, dass etwa die Stadt Düsseldorf und die BR Düsseldorf sich dieser Verantwortung stellen und entsprechende Angebote online für die Bevölkerung bereitstellen.²⁴³

Eine andere Möglichkeit sieht der LRH für das MHKBD darin, entsprechende Informationen in den Leitfaden für die „Aufbauhilfen für Privathaushalte und Unternehmen der Wohnungswirtschaft“ aufzunehmen (vgl. Nr. 5 „Beratung und weitere Unterstützungsleistungen“).²⁴⁴ Dieser ist im Antragsportal der Wiederaufbauhilfe hinterlegt. Er dient als Ausfüllhilfe für die Antragstellenden und fasst alle wichtigen Informationen zusammen.

20.5.3 Künftig flexible Ausstiegsklausel vereinbaren

Die vom MHKBD beauftragte NRW.BANK ließ sich bei der Bearbeitung der Online-Anträge durch einen privaten Dienstleister unterstützen. Bei der – in Abstimmung mit dem MHKBD vorgenommenen – Beauftragung des privaten Dienstleisters stand die Frage nach der Anzahl der zu erwartenden Anträge auf Wiederaufbauhilfe im Mittelpunkt.

Der LRH hat festgestellt, dass das MHKBD bei der Beauftragung des privaten Dienstleisters auch eine Mindestabnahmeverpflichtung vereinbarte. Infolge der nicht abgenommenen Mindestmenge musste das MHKBD aber später eine Ausgleichszahlung i. H. v. 680.000 € leisten.²⁴⁵ Vor diesem Hintergrund hat der LRH das Fehlen einer flexiblen Ausstiegsklausel im Vertrag beanstandet.

243 <https://www.brd.nrw.de/themen/umwelt-natur/wasserwirtschaft/hochwasserrisiken-und-hochwasserschutz/starkregen>.

244 Aktuelles Dokument „Aufbauhilfen für Privathaushalte und Unternehmen der Wohnungswirtschaft – Update 4“ vom 04.12.2023.

245 Rd. 545.000 € für die Zeit vom 17.09.2021 bis zum 19.05.2022 und rd. 135.000 € für die Zeit vom 20.05.2022 bis zum 30.06.2022.

Seitens des NRW-Flutbeauftragten war die Anzahl der zu erwartenden Anträge auf über 80.000 im Rahmen einer Pressekonferenz mit dem damaligen Ministerpräsidenten geschätzt worden. Diese Schätzung nutzte das MHKBD als Vertragsgrundlage mit dem privaten Dienstleister. Es habe keinen Markt für die vereinbarten Leistungen in Form von Büroservice-Arbeiten gegeben. Zudem bestand bei Vertragsschluss eine hohe Dringlichkeit, einen verlässlichen Dienstleister zu finden.

Beim Abschluss eines Dienstleistungsvertrags mit einem „nur“ geschätzten Bedarf und nicht belastbaren Daten sollte nach Auffassung des LRH immer eine flexible Ausstiegsklausel vereinbart werden. Dabei ist dem LRH bewusst, dass in Krisensituationen keine belastbaren Bedarfsanmeldungen vorliegen können. Um dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen, ist es für den LRH jedoch unbedingt erforderlich, eine solche Ausstiegsklausel zum Gegenstand des Vertragsinhalts zu machen. Mit einer solchen Ausstiegsklausel können nach einer angemessenen Zeitspanne die Vertragsinhalte auf Basis von validen Daten überprüft und ggf. nachgebessert werden.

Das MHKBD teilte dem LRH in seiner Stellungnahme mit, dass die vereinbarte Mindestabnahmemenge den damals zu erwartenden ca. 80.000 Anträgen entsprechen habe. Nur mit der Vereinbarung einer Mindestabnahmemenge hätte auch ein Dienstleister gefunden werden können.

Mit seiner ersten Folgeentscheidung hat der LRH seine Empfehlung noch einmal bekräftigt. Um der Unsicherheit bei der Schätzung der zu erwartenden Anträge Rechnung zu tragen, durfte das MHKBD auf eine flexible Ausstiegsklausel nach einer angemessenen Vertragslaufzeit nicht verzichten.

20.5.4 Nutzung des Online-Förderportals – Anpassung an die Fluthilfe?

Der LRH hat festgestellt, dass im wiederaufbau.web ein Kommunikationsmodul zur direkten – zweiseitigen – Kommunikation mit den Antragstellenden fehlt. Im Verfahren werden Online-Anträge häufig mehrfach mit Rückfragen an die Antragstellenden vollständig zurückgegeben. Offene Fragen werden auf unterschiedlichen Wegen, z. B. per E-Mail oder per Telefonanruf geklärt. Deren Dokumentation muss die Sachbearbeitung anschließend „händisch“ abspeichern. Dokumente müssen in einem zusätzlichen Arbeitsprozess in das wiederaufbau.web hochgeladen werden, die schon in dem Onlineportal selbst erzeugt werden könnten.

Zudem hat der LRH kritisiert, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die Dokumentation der Online-Verwendungsnachweisprüfung im wiederaufbau.web durch die Sachbearbeitung in den BR nicht revisionssicher war. Im wiederaufbau.web konnte ein unvollständiger Online-Verwendungsnachweis als abschließend geprüft und damit als anerkannt erzeugt werden, obwohl die entsprechenden Voraussetzungen (noch) gar nicht vorlagen. Die Prüfung eines Online-Verwendungsnachweises war in diesen Fällen im Ergebnis im Nachhinein nicht nachvollziehbar dokumentiert und die Sachbearbeitung wurde auch nicht über die fehlende Bearbeitung verschiedener (Pflicht-) Eingabefelder informiert.

Das MHKBD hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es die Hinweise des LRH dankend angenommen und bereits zeitnah Abhilfe geschaffen habe. Es habe die Weiterentwicklung sowohl des Nachrichtenmoduls als auch des Moduls „Nachweise“²⁴⁶ beauftragt. Die Bereitstellung von Dokumenten und Dateien aus dem wiederaufbau.web heraus solle bereits ab Anfang Februar 2024 möglich sein. Die vom LRH eingeforderte zweiseitige Kommunikation war nicht Teil dieser Modulerweiterung.

Auch hat das MHKBD in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Sachbearbeitung nunmehr alle Checklisten als (Pflicht-)Eingabefelder ausfüllen muss. Erst danach sei nunmehr im wiederaufbau.web eine abschließende Bearbeitung und Abspeicherung des Online-Verwendungsnachweises möglich. Weiter führt das MHKBD aus, dass die Einführung eines zusätzlichen Moduls für Eintragungen von Wiedervorgeterminen geplant sei.

Der LRH befürwortet ausdrücklich die bereits eingeleitete Umsetzung der vorgestellten Modulerweiterungen und begrüßt die zügige Reaktion des MHKBD. Er hat in seiner Folgeentscheidung darüber hinaus empfohlen, auch die zweiseitige Kommunikation mit den Antragstellenden im wiederaufbau.web zu implementieren bzw. diese Weiterentwicklung des Nachrichtenmoduls beim für das Förderplan.web zuständigen Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration anzuregen. Gerade im Hinblick auf die noch lange laufende Antragsfrist bis zum 30.06.2026 sieht der LRH dies als zielführend an. Eine bürgerfreundliche Verwaltung erfordert nach Auffassung des LRH möglichst einfache Arbeitsprozesse und einen unmittelbaren, wechselseitigen Kontakt mit den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.

20.5.5 Kriterien der risikoorientierten Verwendungsnachweisprüfung mangelhaft

Der LRH hat festgestellt, dass das MHKBD für die Verwendungsnachweisprüfung einen risikoorientierten Ansatz gewählt hatte. Die Prüfung der Verwendungsnachweise wird durch die BR im wiederaufbau.web durchgeführt und dokumentiert. In der digitalen Anwendung werden vorgegebene Fragen mit vorgegebenen Antworten in Form eines Drop-Down-Menüs (ja/nein/entfällt) abgearbeitet. Führt diese Standardprüfung zu einem unplausiblen Ergebnis, ist eine Intensivprüfung vorzunehmen. Daneben hat das MHKBD in Zusammenarbeit mit den BR weitere Kriterien festgelegt, die unmittelbar zu einer Intensivprüfung führen:

- Bewilligungssumme > 300.000 €,
- Ersatzneubau bei vorhandenem Gebäude und Verzicht auf Sanierung,
- Ersatzneubau bei zerstörtem Gebäude,
- Brutto-Mehrkosten > 20 % gegenüber der Bewilligungssumme,
- offene Punkte in Bezug auf die Einnahmen,
- Fälle mit Auffälligkeiten nach der Standardprüfung sowie
- eine Zufallsauswahl: jeder 20. Fall (5 %) ohne Auffälligkeiten.

246 In dem Modul „Nachweise“ werden die Verwendungsnachweise geprüft und dokumentiert.

Der LRH hat kritisiert, dass die vorgesehene, begleitende Evaluation der Verwendungsnachweisprüfung zu der Frage der Intensivprüfung tatsächlich nicht vorgenommen worden war. Die gewählten Kriterien waren zunächst festgelegt worden und haben sich anschließend manifestiert, ohne dass eine Anpassung innerhalb von elf Monaten – zwischen dem ersten Erlass des MHKBD vom 06.04.2022 zu der Verwendungsnachweisprüfung und dem zweiten Erlass vom 09.03.2023 – geprüft worden ist. Den für eine Intensivprüfung festgelegten Schwellenwert von 300.000 € bewertete der LRH als zu hoch angesetzt. Nach einer Auswertung des LRH mit dem wiederaufbau.web lagen bis zum Stichtag 01.08.2023 (nur) 15 von bis dahin insgesamt eingereichten 3.562 Online-Verwendungsnachweisen mit einer Bewilligungssumme von über 300.000 € vor. Aufgrund dieser (sehr) geringen Anzahl hatte er eine Reduzierung des Schwellenwerts von 300.000 € auf maximal 100.000 € angeregt. Zudem sah der LRH den Prozentsatz für die Zufallsauswahl von 5 % als zu gering an. Daher hatte der LRH das MHKBD gebeten, die Kriterien zur Online-Verwendungsnachweisprüfung noch einmal zu überprüfen und über das Ergebnis zu berichten.

Das MHKBD hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH den gewählten risikoorientierten Prüfansatz und die oben aufgeführten Parameter mit der hohen Prüftiefe im Vorfeld der Bescheiderteilung gerechtfertigt. In seine Regelungen zur Verwendungsnachweisprüfung seien zudem die Praxiserfahrungen der BR eingegangen. Diese hätten auf keine schwerwiegenden Probleme oder andere grundsätzliche Fragestellungen nach dem 06.04.2022 hingewiesen. Weiter hat das MHKBD dem LRH mitgeteilt, dass es die gewählten Kriterien für eine Intensivprüfung insgesamt als angemessen ansehe und diese sachlich begründet seien. Zudem würden die Regelungen weiter evaluiert. Das MHKBD weist das vom LRH eingeforderte Herabsetzen des Schwellenwerts von 300.000 € aufgrund der geringen Fallzahlen damit zurück, dass der LRH zum 01.08.2023 nur Online-Verwendungsnachweise von kleineren, bereits abgeschlossenen Baumaßnahmen habe berücksichtigen können. Die Verwendungsnachweise von größeren Baumaßnahmen hätten zum gewählten Stichtag am 01.08.2023 noch nicht vorgelegen. Die Zahl der Intensivprüfungen aufgrund von hohen Bewilligungssummen ab 300.000 € werde daher in Zukunft deutlich steigen, weil diese erst zeitversetzt eingehen würden.

Das Ministerium hat dem LRH abschließend zugesagt, zusammen mit den BR seine Anmerkungen im Rahmen der laufenden Evaluation der Kriterien für Intensivprüfungen im Verwendungsnachweisverfahren zu berücksichtigen.

Der LRH sieht seine Forderung nach einer Überprüfung der Aufgriffskriterien für eine intensive Verwendungsnachweisprüfung als vom MHKBD grundsätzlich angenommen an. Er hat daher in seiner Folgeentscheidung begrüßt, dass seine Anmerkungen bei der fortlaufenden Evaluation der Kriterien für die Verwendungsnachweisprüfung Berücksichtigung finden werden.

Der LRH hält jedoch an seiner Forderung fest, dass das MHKBD der Prüfung der Verwendungsnachweise eine größere Bedeutung zukommen lassen sollte. Die ordnungsgemäße und rechtmäßige Mittelverwendung der Wiederaufbauhilfen ist im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Das MHKBD ist auch in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH die Benennung von sachgerechten Gründen für die Einführung des o. g. Schwellenwerts i. H. v. über 300.000 € schuldig geblieben. Der LRH hat bei seiner Auswertung des wiederaufbau.web festgestellt, dass bei lediglich 226 Anträgen die Bewilligungssumme über 300.000 € lag.

In diesen Fällen war auch ein weiteres Kriterium für eine Intensivprüfung, Ersatzneubau bei vorhandenem Gebäude und Verzicht auf Sanierung bzw. Ersatzneubau bei zerstörtem Gebäude, erfüllt. Für diese 226 Fälle ist ein Online-Verwendungsnachweis zu erwarten, der intensiv geprüft werden muss. Alternativ wären bei einem Schwellenwert von 100.000 € insgesamt 1.566 Fälle einer intensiven Prüfung des Online-Verwendungsnachweises zu unterziehen. Mehr als zwei Jahre nach der Flutkatastrophe sind nach Einschätzung des LRH nur noch wenige neue Fluthilfe-Anträge zu erwarten. Nach Auffassung des LRH ist die intensive Prüfung der Verwendungsnachweise der Fälle ab 100.000 € durch die BR leistbar und auch angemessen, um die ordnungsgemäße und rechtmäßige Mittelverwendung sicherzustellen.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH das MHKBD ergänzend auf die Daten zu bundesweit versicherten Schäden und zum Schadenaufwand des Gesamtverbandes der Versicherer, Stand Juni 2023, verwiesen. Allein in Nordrhein-Westfalen sind demnach 67.000 Schadenfälle für Wohngebäude (ohne Hausrat) mit einer Schadenssumme von 2,3 Mrd. € reguliert worden. Der durchschnittliche Schaden je Gebäude lag bei (nur) 34.100 €. ²⁴⁷ Diese Zahlen bestärken die Forderung des LRH – neben seinen eigenen Berechnungen zur Fluthilfe –, den Schwellenwert für Intensivprüfungen herabzusetzen.

20.5.6 Entwicklung einer Resilienzstrategie notwendig

Der LRH hat beanstandet, dass das MHKBD die Erfahrungen mit der Wiederaufbauhilfe nicht zur Entwicklung einer umfassenden Resilienzstrategie zur Vorbereitung auf künftige Krisen genutzt hat. Hierzu hat der LRH angeregt, schon heute die konkrete Klärung von organisatorischen und personellen Zuständigkeiten für künftige Krisen herbeizuführen. ²⁴⁸ Er hat auch empfohlen, sowohl im MHKBD als auch auf Ebene der BR vorgebildetes „Reservepersonal“ vorzuhalten, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln und notwendige Organisationsstrukturen für den Krisenfall zu definieren.

Das MHKBD hat zu den Anregungen und Empfehlungen des LRH nicht Stellung genommen. Stattdessen hat es gegenüber dem LRH ausführlich dargestellt, wie sich die Personalstrukturen in den BR und der Personalmehrbedarf im MHKBD seit Dezember 2021 entwickelt haben. Für die Verlängerung neugeschaffener, aber befristeter Stellen in der Fluthilfe stehe es mit dem Ministerium des Innern im Austausch. Anschließend verweist das MHKBD den LRH darauf, dass eine Entscheidung den Folgehaushalten vorbehalten bleibe.

Weiter stellt das Ministerium dar, dass die Corona-Pandemie und die Flutkatastrophe gezeigt haben, dass innerhalb kürzester Zeit Personal zur Abarbeitung neuer Lagen benötigt worden ist. Gleichzeitig zeige die Dauer der Stellenbesetzungsverfahren in den BR das Erfordernis, eine Personalreserve im Land zu bilden. Ferner enthielt die Stellungnahme des MHKBD eine Äußerung des Ministeriums gegenüber der

247 Quelle GDV Gesamtverband der Versicherer: Zahlen und Fakten Flutkatastrophe „Bernd“ Juli 2021 – Gesamtschaden: 8,75 Mrd. Euro; Stand: Juni 2023.

248 Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2023, Beitrag 11 „Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisen sicherstellen“.

Tagespresse²⁴⁹: Es bestehe Handlungsbedarf, weil die Verwaltungen nicht optimal auf die Krisenbewältigung vorbereitet waren.²⁵⁰ Mitarbeiter sollten flexibler eingesetzt werden können. Eine Möglichkeit hatte das MHKBD hierbei in Form von sog. Stand-by-Teams für besondere Einsatzlagen gesehen.

Das MHKBD hat seine Anmerkungen gegenüber dem LRH ergänzt um die Angaben, dass es seine Erfahrungen mit Forschungsergebnissen der Universität Weimar und des Bundesministeriums für Forschung und Bildung in einer „Gesamtschau“ zusammengetragen werde. Im Ergebnis blieb das MHKBD jedoch dem LRH eine konkrete Aussage zur Entwicklung der eingeforderten langfristigen Resilienzstrategie schuldig.

Der LRH begrüßt in seiner Folgeentscheidung ausdrücklich die Darlegungen des MHKBD zum notwendigen Vorhalten von „Reservepersonal“ und dem damit identifizierten Handlungsbedarf zum Krisenmanagement in den Verwaltungen. Klarstellend weist der LRH jedoch auf den von ihm verwendeten Begriff des „Reservepersonals“ hin: Es geht ihm dabei nicht um die dauerhafte Bereitstellung von zusätzlichem Personal, vor allem in den BR, sondern vielmehr (nur) um die Aufgabenwahrnehmung im akuten Krisenfall. In einer Krisensituation sollten nach Auffassung des LRH andere Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung temporär eine neue Gewichtung erfahren und mit weniger Personal und mit einer anderen Risikogewichtung bearbeitet werden können. Damit ist für eine Resilienzstrategie kein zusätzliches Personal erforderlich.

Der LRH vermisst in den Ausführungen des MHKBD eine aktive, planvolle Herangehensweise und eine konkrete Umsetzungsstrategie für die „Preparedness“²⁵¹ der Verwaltung, die die tatsächlichen Gegebenheiten mit all den organisatorischen, personellen und auch rechtlichen Schwierigkeiten angemessen berücksichtigt. Gemeint hierbei ist ein langfristiges Krisenmanagement, das abgerufen und anlassabhängig konkretisiert werden kann. Dem LRH ist durchaus bewusst, dass hierbei Widerstände zu überwinden sind. Dennoch dürfen die vom MHKBD mit der Wiederaufbauhilfe gesammelten Erfahrungen nicht verloren gehen. Das MHKBD sollte sich daher nach Auffassung des LRH auch seiner Verantwortung für die Einführung einer Resilienzstrategie in der Landesverwaltung stellen.

20.6 Fazit

Das MHKBD stand unmittelbar nach der Flutkatastrophe im Juli 2021 vor der Herausforderung eine Förderrichtlinie zu erarbeiten, um den Betroffenen schnellstmöglich eine finanzielle Unterstützung als Billigkeitsleistung für den Wiederaufbau zu gewähren. Um diesem Ziel gerecht zu werden, entschied sich das MHKBD für ein digitales, unbürokratisches Antrags- und Bewilligungsverfahren. Der LRH konnte feststellen, dass das Ziel des MHKBD, den Betroffenen schnellstmöglich zu helfen, tatsächlich erreicht wurde. Im Zuge seiner Erhebungen hat der LRH durchweg mit sehr motivierten und engagierten Mitarbeitenden im MHKBD und den ausgewählten BR gesprochen.

249 Das MHKBD nahm Bezug auf einen Zeitungsartikel im Kölner Stadtanzeiger vom 14.07.2022.

250 Zitat: „Wir waren allerdings in den Verwaltungen nicht optimal auf die Krisenbewältigung vorbereitet. Hier sehe ich Handlungsbedarf.“

251 Prof. Dr. Barczak: Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz, Deutsches Verwaltungsblatt (Ausgabe 17/2023), S. 1043.

Die vom LRH aufgezeigten Mängel sollten dem MHKBD ein Impuls sein, um die Evaluation der laufenden Prozesse bei der Förderung des Wiederaufbaus voranzutreiben und das Verfahren weiter zu verbessern.

Das Thema Krisenresilienz wird nach Auffassung des LRH vom MHKBD noch nicht ausreichend bearbeitet. Insbesondere erkennt der LRH für die Zukunft der öffentlichen Verwaltung in der sog. Preparedness eine neue Aufgabe, die zeitnah gelöst und angegangen werden muss. Die nächste Katastrophe kommt immer unerwartet und eher als man denkt.

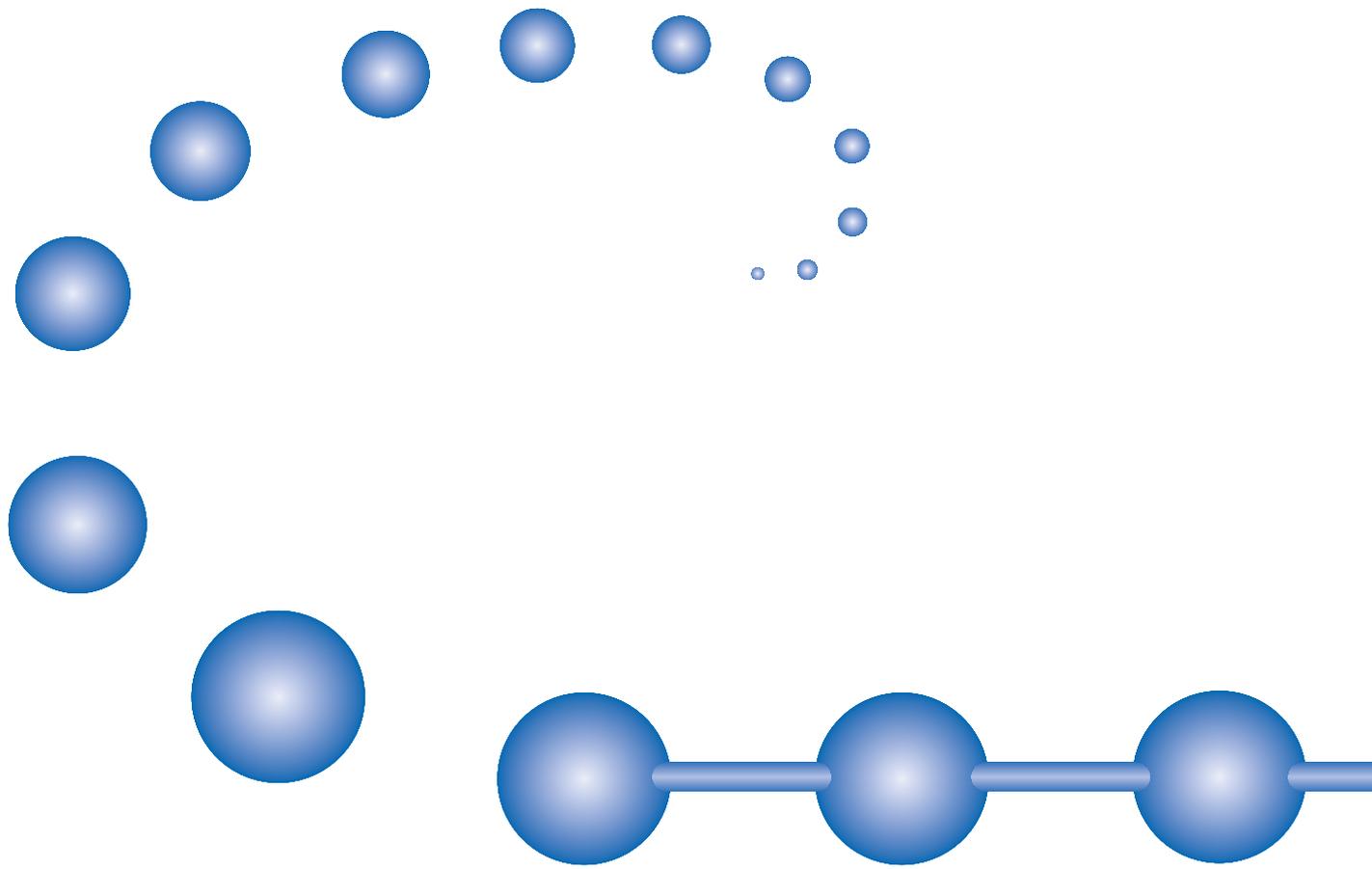
Der Bund und das Land sind nach der Flutkatastrophe mit der Wiederaufbauhilfe für solche Schäden eingetreten, die grundsätzlich auch mit einer Elementarschadenversicherung von jeder einzelnen Bürgerin und jedem einzelnen Bürger abgesichert werden können. Diese Vorgehensweise hat zwangsläufig zu einer systematischen Benachteiligung derjenigen geführt, die in der Vergangenheit vorsorgend eine solche Elementarschadenversicherung abgeschlossen und Versicherungsbeiträge geleistet haben.

Der LRH weist abschließend darauf hin, dass diese Benachteiligung der Versicherten für die Zukunft Fehlanreize dahin setzen kann, dass fortan immer weniger Bürgerinnen und Bürger – soweit möglich – Elementarschadenversicherungen abschließen.²⁵² Daher begrüßt der LRH ausdrücklich die Initiative des Landes über den Bundesrat, mit dem Ziel Elementarschadenversicherungen zu befördern.²⁵³ Nur mit solchen Elementarschadenversicherungen kann nach künftigen Katastrophen eine weitreichende Belastung der öffentlichen Haushalte abgemildert werden.

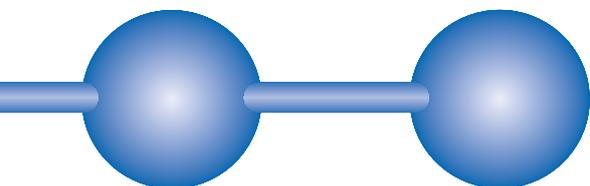
Das Prüfungsverfahren dauert an.

252 Vgl. Nr. 2.2.2. VV zu § 53 LHO, Satz 1, 2. Halbsatz.

253 Siehe Vorlage 17/5812 vom 29.09.2021, Thema: Aktueller Sachstand zu den Auswirkungen der Hochwasserkatastrophe auf nordrhein-westfälische Kommunen, S. 9.



Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)



21 Zustand und Erhaltungsmanagement unserer Landesstraßen verbesserungsbedürftig



Der Gesamtzustand der Landesstraßen hat sich seit 2011 nicht wesentlich verbessert. Die bisher für Erhaltungsmaßnahmen bereitgestellten Mittel reichen trotz einer deutlichen Steigerung nicht für eine nachhaltige Verbesserung. Das Land beachtet zudem die hierbei notwendigerweise zu berücksichtigenden Baupreissteigerungen nicht. Der Landesrechnungshof geht daher davon aus, dass zukünftig die Kosten für eine Zustandsverbesserung weiter ansteigen werden.

Beim Erhaltungsmanagement der Landesstraßeninfrastruktur hat der Landesrechnungshof Mängel festgestellt. Ein vollumfängliches strategisches Erhaltungsmanagement war nicht vorhanden. Im operativen Erhaltungsmanagement waren die Vorgaben zur Aufstellung der Erhaltungsprogramme und zu deren Kontrolle unzureichend.

Die vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr zum Ende der Erhebungen des Landesrechnungshofs im November 2023 angekündigte „Sanierungsoffensive“ begrüßt der Landesrechnungshof dem Grunde nach. Er erwartet hierzu zeitnah konkrete weitere Schritte über die Ankündigungen hinaus.

Da eine Erfassung und Bewertung des Landesstraßenvermögens weiter aussteht, stehen aus der Anlagenbuchhaltung nach wie vor keine Daten für die Investitionssteuerung zur Verfügung. Der Landesrechnungshof hat diese Daten als eine zentrale Grundlage betriebswirtschaftlicher Steuerungsprozesse erneut angemahnt.

21.1 Ausgangslage

Als Träger der Straßenbaulast obliegen dem Land alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben für die Landesstraßen. Hierzu hat es nach seiner Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen). Zuständiges Ministerium für das Straßenwesen ist seit der Umressortierung in 2022 das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV). Es bedient sich für die aus der Straßenbaulast resultierenden Aufgaben des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW). Die Landesstraßeninfrastruktur umfasst 11.324 km Landesstraßen, 6.254 Ingenieurbauwerke, darunter 3.792 Brücken, sowie 5.241 km Radwege.²⁵⁴

Die Straßeninfrastruktur ist vielfältigen Belastungen z. B. durch den Verkehr, die Witterung und das Klima ausgesetzt. Um dem Verschleiß entgegenzuwirken, werden bauliche Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Hierunter werden Maßnahmen zur Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung/Verstärkung verstanden.

²⁵⁴ Vgl. Bericht zur Prognose des Erhaltungsbedarfs der Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen für den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Oktober 2021, Vorlage 18/1823. Stand der Daten für das Landesstraßennetz: 01.04.2019. Stand der Daten für die Ingenieurbauwerke/Brücken: 15.11.2019. Stand der Daten für die Radwege: 01.05.2020.

21.1.1 Erfassung und Bewertung des Zustands der Landesstraßeninfrastruktur

Zur Planung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen wird in regelmäßigen Abständen der aktuelle Zustand der Landesstraßeninfrastruktur ermittelt. Für die Fahrbahnen geschieht dies anhand des standardisierten Verfahrens zur Zustandserfassung und -bewertung (ZEB). Für Brücken geschieht dies durch regelmäßige Bauwerksprüfungen.

Der Zustand von Fahrbahnen wird anhand einer Notenskala von 1,0 bis 5,0 bewertet. Ab einem Zustandswert von 3,5 wird ein Fahrbahnabschnitt als erhaltungsbedürftig eingestuft.²⁵⁵ Dies gibt Anlass zu intensiver Beobachtung, zur Analyse der Ursachen für den schlechten Zustand und ggf. zur Planung von geeigneten Sanierungsmaßnahmen. Ab einem Zustandswert von 4,5 muss die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden. Der Zustand von Brücken wird anhand einer Notenskala von 1,0 bis 4,0 bewertet. Bei Brücken sind ab einem Zustandswert von 3,0 geeignete Erhaltungsmaßnahmen, Warnhinweise oder Nutzungseinschränkungen umgehend erforderlich.²⁵⁶

21.1.2 Prognose des Erhaltungsbedarfs

Zur Klärung der Frage, welche Mittel für die Erhaltungsmaßnahmen an der Landesstraßeninfrastruktur erforderlich sind, beauftragt Straßen.NRW auf Veranlassung des MUNV regelmäßig in Abständen von jeweils vier bis fünf Jahren die Erstellung von Erhaltungsbedarfsprognosen (EBP) durch Ingenieurbüros. Für verschiedene Szenarien werden die voraussichtliche Zustandsentwicklung bzw. der Finanzbedarf abgeschätzt. Grundlagen der Erstellung der EBP sind neben den Daten zum Zustand der Fahrbahnen aus der ZEB und der Brücken verschiedene Daten wie z. B. Alter, Aufbau sowie die Verkehrsbelastung. Eine verbindliche methodische Vorgabe zur Erstellung von EBP existiert nicht. EBP für die Landesstraßeninfrastruktur lagen zum Prüfungszeitpunkt zuletzt aus 2015 und 2021 vor.

21.1.3 Erhaltungsmanagement

Erhaltung im Sinne einer Managementaufgabe kann als Prozesskreislauf aufgefasst werden. Ein systematisches Erhaltungsmanagement von Straßennetzen umfasst

- die Zustandserfassung und -bewertung,
- die Erarbeitung von Erhaltungsstrategien,

255 Vgl. Heller Ingenieurgesellschaft mbH im Auftrag des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Zustand der Fahrbahnbefestigungen und Brücken der Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen, Ausgabe November 2021, S. 15, online unter https://www.strassen.nrw.de/de/strassenerhalt-sicherheitsaudits.html?file=files/a_snrw-2022/dokumente/02_erhalten-und-betreiben/01_Strassenerhalt/Zustand-der-Fahrbahnbefestigungen-und-Bruecken-der-Landesstrassen-in-Nordrhein-Westfalen.pdf. Abruf vom 06.05.2024.

256 Vgl. Heller Ingenieurgesellschaft mbH im Auftrag des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Zustand der Fahrbahnbefestigungen und Brücken der Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen, Ausgabe November 2021, S. 96, online unter https://www.strassen.nrw.de/de/strassenerhalt-sicherheitsaudits.html?file=files/a_snrw-2022/dokumente/02_erhalten-und-betreiben/01_Strassenerhalt/Zustand-der-Fahrbahnbefestigungen-und-Bruecken-der-Landesstrassen-in-Nordrhein-Westfalen.pdf. Abruf vom 06.05.2024.

- die Aufstellung von mittelfristigen Bedarfsprogrammen und jährlichen Erhaltungsprogrammen für die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen auf der Ausführungsebene sowie
- das Controlling der aufgestellten Programme.²⁵⁷

Durch ein solches Erhaltungsmanagement soll den im Land geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen werden.

21.1.4 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Landesstraßeninfrastruktur geprüft. Die Erhebungen hierzu fanden 2023 statt. Schwerpunkte der Prüfung waren die Zustandsentwicklung der Landesstraßeninfrastruktur in den Bereichen „Fahrbahnen“ und „Brücken“, das Erhaltungsmanagement, die im Herbst 2023 – zum Ende der Erhebungen des LRH – angekündigte Sanierungsoffensive sowie die bilanzielle Erfassung des Infrastrukturvermögens. Seine Prüfungsergebnisse hat der LRH dem MUNV am 19.12.2023 mitgeteilt. Das MUNV nahm zu den Prüfungsmitteilungen am 28.02.2024 Stellung. Die erste Folgeentscheidung des LRH erging am 21.04.2024.

21.2 Wesentliche Feststellungen

21.2.1 Kaum Zustandsverbesserung seit 2011 und hoher Nachholbedarf

Der Zustand der Fahrbahnen und Brücken hat sich seit 2011 trotz deutlich gestiegenem Mitteleinsatz kaum verbessert. Dies zeigen die dem LRH vorliegenden Zustandsdaten sowie die Daten der Haushaltsrechnung ab 2011. Die Ausgaben für die Erhaltungsmaßnahmen betragen 2011 rd. 88 Mio. € und stiegen bis 2022 deutlich auf rd. 227 Mio. €.

Der Anteil der Straßen mit einer Zustandsnote $\geq 3,5$ (erhaltungsbedürftiger Zustand) betrug laut ZEB 2011 60,8 %. Dieser Wert verbesserte sich mit der ZEB 2019 nur leicht auf 58,0 %. Der Anteil der Brückenfläche mit einer Zustandsnote $\geq 3,0$ (geeignete Erhaltungsmaßnahmen, Warnhinweise oder Nutzungseinschränkungen umgehend erforderlich) lag zum Stand 2021 gegenüber 2011 nahezu unverändert bei etwa 12 %.

Gemäß der EBP 2021 müssten für die nachhaltige Verbesserung der Zustände über die derzeitigen Maßnahmen hinaus zusätzliche Erhaltungsmaßnahmen mit entsprechendem Mittelbedarf durchgeführt werden. Der erforderliche rechnerische Mittel-

257 Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10.10.2023, online unter https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2023/10/Anlage-1-Leitlinien-zum-Erhalt-der-Gebaeude-und-Strasseninfrastruktur_10.10.2023.pdf. Abruf vom 06.05.2024.

Vgl. Zeitschrift der Bayerischen Staatsbauverwaltung für Hochbau, Städtebau, Wohnungsbau, Straßen- und Brückenbau, Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern, Sonderheft August 2011, zweite, aktualisierte Auflage, S. 2 ff., online unter https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/vum/strasse/bauunterhalt/42_erhaltungsmanagement_201108.pdf. Abruf vom 06.05.2024.

bedarf für den Abbau der gesamten Infrastrukturanteile mit rückständiger Erhaltung (Nachholbedarf) beträgt gemäß der EBP 2021 bei den Fahrbahnen 1,87 Mrd. € und bei den Brücken 1,25 Mrd. €. Grundlage für diese Berechnungen waren Fahrbahnzustände $\geq 4,0$ und Brückenflächen mit einer im Wesentlichen nicht hinreichenden Tragfähigkeit.

Zum Umgang mit dem Erhaltungsbedarf hat das MUNV gegenüber dem LRH angegeben, aus den in der EBP 2021 betrachteten Szenarien das Finanzszenario (FS) 3 verfolgen zu wollen. Mit dem FS 3 wäre eine nachhaltige Reduzierung des Nachholbedarfs bei Fahrbahnen über 15 Jahre und bei Brücken eine Beseitigung des Nachholbedarfs über 25 Jahre verbunden. Ergänzend hierzu hat das MUNV angekündigt, die Erneuerung von 400 Brücken in den nächsten zehn Jahren umsetzen zu wollen.

Für die Umsetzung des o. g. FS 3 hat das beauftragte Ingenieurbüro im Zuge der EBP 2021 ab 2024 einen jährlichen Finanzbedarf von 276 Mio. € errechnet. Baupreissteigerungen wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung der Baupreissteigerungen bis zum zweiten Quartal 2023 ermittelte der LRH allein für 2024 einen Finanzbedarf von ca. 390 Mio. €. Der Haushaltsplan für 2024 sieht demgegenüber für den Bereich der Erhaltungsinvestitionen an Landesstraßen sowie Radwegen einen Haushaltsansatz von lediglich 258,4 Mio. € vor.

Aus Sicht des LRH ist angesichts dieser Abweichungen zwischen Mittelbedarf und Haushaltsansatz zu erwarten, dass der Nachholbedarf ansteigt. Der LRH wertet zudem die Verkürzung des Fahrplans für die Sanierung von Brücken auf zehn Jahre als sehr ambitioniert. Wenn es dem MUNV nicht gelingen sollte, verlässlich entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, ist das gewählte Szenario zu überdenken und anzupassen. Dabei sollten auch die erforderlichen Personalkapazitäten berücksichtigt werden.

Im Zuge seiner Stellungnahme wies das MUNV darauf hin, dass es gelungen sei, dem Verfall der Landesstraßeninfrastruktur wirkungsvoll entgegenzutreten. Unter anderem sei es gelungen, die Summe der Straßen in den Zustandsklassen 1,0 bis $< 3,5$ weiter auszubauen. Lege man bei Brücken nicht die Brückenfläche, sondern die Anzahl der Brücken zugrunde, wären Stand 16.02.2023 lediglich 4,3 % (179 Bauwerke) in einem nicht ausreichenden oder ungenügenden Zustand. Die Ausgaben für 2022 sah das MUNV unter Berücksichtigung von Mitteln für die Radwege-Erhaltung und zur Behebung von Flut-Schäden bei 277,64 Mio. €. Der Begriff „Nachholbedarf“ sei ein nicht konkret definierter fiktiver Begriff des Gutachters der EBP. Eine Anpassung der Ziele zur Erhaltung sei nicht geboten, u. a. da diese langfristig definiert seien und die künftige Ausstattung des Erhaltungstitels nicht bekannt sei.

Der LRH sah die Ausführungen des MUNV zum Zustand der Landesstraßeninfrastruktur nicht im Widerspruch zu seinen Feststellungen. Er verblieb bei seiner Auffassung, dass die Brückenfläche die aussagekräftigere Vergleichsgröße darstelle und verwies in diesem Zusammenhang auf die einschlägigen technischen Regelwerke. Bei den vom MUNV zusätzlich benannten Mitteln handelt es sich im Wesentlichen um außerordentliche zusätzliche Mittel für die Beseitigung von Flutschäden. Das MUNV hat diese Mittel bisher selbst üblicherweise nicht zu den Erhaltungsmaßnahmen gezählt. Der LRH ist davon im Zuge seiner Prüfung nicht abgewichen. Der Begriff „Nachholbedarf“ ist im Zuge der Auftragsvergabe zur EBP vom MUNV bzw. von Straßen.NRW selbst genutzt worden.

Insbesondere vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und des aktuellen Fokus auf den Bereich „Brücken“ hält der LRH auch weiterhin das Überdenken des gewählten Szenarios im Hinblick auf seine Realisierbarkeit für dringend notwendig.

21.2.2 Mängel beim Erhaltungsmanagement

Der LRH konnte für die strategische Planung, Steuerung und Kontrolle der Erhaltung der Landesstraßen durch das MUNV kein konkretes und klar definiertes System feststellen. Vorgaben hierzu oder eine Prozessbeschreibung eines strategischen Erhaltungsmanagements wurden dem LRH nicht vorgelegt. Der LRH vermisste im Bereich des strategischen Erhaltungsmanagements insbesondere landesweit ausgerichtete, nachhaltige, in die Zukunft weisende Überlegungen konzeptioneller Art im Sinne einer Erhaltungsstrategie. Es wurden teilweise unpräzise Zielerreichungswerte definiert (z. B. „Zustand verbessern“ bei den Fahrbahnen und den Radwegen). Darüber hinaus waren eine umfängliche Begleitung und Überwachung der umzusetzenden Maßnahmen nicht vorhanden. Beim operativen Erhaltungsmanagement fehlten Vorgaben für die Erstellung von Erhaltungsprogrammen bzw. waren diese veraltet und unzureichend. Die Kontrollintensivität der Programme war nicht ausreichend.

Mit den „Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur“ vom 10.10.2023 haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder systematische Bestandsanalysen, Bedarfsermittlungen, Priorisierungen und Konzepterstellungen u. a. für die Erhaltung der Straßeninfrastruktur gefordert.²⁵⁸ Der LRH sah es entsprechend als geboten an, dass das MUNV zukünftig ein vollständiges strategisches Management zur optimalen Umsetzung der Erhaltung der Landesstraßen durchführt. Dies müsste insbesondere vor dem Hintergrund des Umfangs des aktuellen und zukünftigen Erhaltungsbedarfs und der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel geschehen. Das MUNV sollte hierfür anhand der bereits jetzt zur Verfügung stehenden Instrumente (ZEB, EBP usw.) landesweit ausgerichtete strategische Ziele formulieren und diese mit einem langfristigen klar definierten Handeln in der operativen Erhaltung umsetzen. Hierfür sind zudem regelmäßige Erfolgskontrollen zur eventuellen Anpassung der Maßnahmen notwendig. Im Bereich des operativen Erhaltungsmanagements sah es der LRH als geboten an, die Vorgaben für die Erstellung der jährlichen Erhaltungsprogramme zu aktualisieren bzw. neu zu erstellen. Die Kontrollen der Erhaltungsprogramme sind zu intensivieren. Die strategischen Ziele und Maßgaben sollten dabei Berücksichtigung finden.

Im Zuge seiner Stellungnahme wies das MUNV die Vorwürfe eines fehlenden strategischen Erhaltungsmanagements zurück. Das vom MUNV implementierte Erhaltungsmanagement halte sich an die Vorgaben der einschlägigen Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen. Auch gebe es landesweit einheitliche Vorgaben für die Aufstellung der Erhaltungsprogramme. Die Kontrolle der Erhaltungsprogramme erfolge auf ministerieller Ebene sowohl jährlich durch Soll-Ist-Vergleiche als auch durch regelmäßige unterjährige Brückenberichte.

²⁵⁸ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10.10.2023, online unter https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2023/10/Anlage-1-Leitlinien-zum-Erhalt-der-Gebaeude-und-Strasseninfrastruktur_10.10.2023.pdf. Abruf vom 06.05.2024.

Der LRH wertete das vom MUNV im Zuge der Stellungnahme nun vorgebrachte Vorgehen dem Grunde nach für positiv. Insbesondere für den Bereich Brücken ist im Zuge der Sanierungsoffensive (vgl. 21.2.3) eine klare Zielsetzung definiert. Allerdings fehlt dies noch für den Bereich der Fahrbahnen. Der LRH verblieb gegenüber dem MUNV insofern dabei: Ein strategisches Erhaltungsmanagement ist nach wie vor nicht vollständig etabliert. Für das operative Erhaltungsmanagement hat das MUNV mit seiner Stellungnahme keine neuen Vorgaben für die Aufstellung und die Kontrolle der Erhaltungsprogramme vorgelegt.

Insgesamt sieht der LRH weiterhin Handlungsbedarf im Bereich des Erhaltungsmanagements.

21.2.3 Sanierungsoffensive

Am 02.11.2023 – gegen Ende der Erhebungen des LRH – veröffentlichte das MUNV die „Sanierungsoffensive Straßeninfrastruktur NRW“: Die Straßeninfrastruktur solle hiermit zukunftssicher gemacht werden und die Sanierung und der Ersatzneubau sollten noch stärker in den Fokus rücken. Das in der Sanierungsoffensive neu angekündigte mittelfristige Arbeitsprogramm Sanierung solle erstmals die für die nächsten Jahre anstehenden Sanierungsmaßnahmen systematisch abbilden.

Der LRH bewertete die Initiative des MUNV in Form der „Sanierungsoffensive“ zur Verbesserung des Zustands der Landesstraßeninfrastruktur insgesamt positiv. Allerdings beinhaltete zum Zeitpunkt der Prüfungserhebungen die „Sanierungsoffensive“ im Wesentlichen Ankündigungen. Die Umsetzung der weiteren Schritte der Sanierungsoffensive war daher nicht Gegenstand der Prüfung. Vor dem Hintergrund des festgestellten Zustands der Landesstraßeninfrastruktur und der angespannten Haushaltssituation war es aus Sicht des LRH dringend geraten, dass das MUNV über die Ankündigung hinaus die Einzelheiten der „Sanierungsoffensive“ konzeptionell finalisiert und in die Tat umsetzt. Insbesondere die im Zuge der Sanierungsoffensive angekündigte Entwicklung eines systematischen und ständig fortgeschriebenen strategischen Erhaltungsmanagements mit zugehörigem Controlling erachtete der LRH für notwendig und bat um zügige Umsetzung.

Das MUNV verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Umsetzung der Sanierungsoffensive intensiv angelaufen sei. Bereits für 2024 seien 35 Neubeginne für Brückenersatzneubauten vorgesehen.

Der LRH sieht die Initiative zur Durchführung einer Sanierungsoffensive zur nachhaltigen Verbesserung der Landesstraßeninfrastruktur weiterhin positiv. Er verweist in diesem Zusammenhang erneut auf die Notwendigkeit einer zügigen Umsetzung.

21.2.4 Bilanzielle Aktivierung der Landesstraßeninfrastruktur

Der LRH stellte fest, dass alle vorhandenen Wirtschaftsgüter des beweglichen Anlagevermögens und des Umlaufvermögens, die Betriebsvorrichtungen sowie die immateriellen Wirtschaftsgüter wirtschaftlich Straßen.NRW als Betriebsvermögen zugeordnet sind, nicht dagegen die Landesstraßeninfrastruktur als Verwaltungsvermögen des Landes. Demzufolge war und ist die Landesstraßeninfrastruktur nicht in der Bilanz von Straßen.NRW enthalten.

Eine Wertermittlung der Landesstraßeninfrastruktur war und ist bisher nicht vorgenommen worden. Eine Ausnahmegenehmigung des Ministeriums der Finanzen (FM) zu der diesbezüglich grundsätzlich vorliegenden Verpflichtung hatte das MUNV nicht vorgelegt.

Aus Sicht des LRH sollte zeitnah mit der Erfassung des Infrastrukturvermögens der Landesstraßeninfrastruktur sowie deren Bewertung begonnen werden. Wie das FM in seinem Bericht zur Neuausrichtung des Rechnungswesens zutreffend ausführt, ist dies eine wesentliche Voraussetzung für eine datenbasierte Investitionssteuerung.²⁵⁹ Durch betriebswirtschaftliche Steuerungsprozesse könnten Investitionsstaus, wie sie in den vergangenen Jahren im Bereich der Landesstraßen festzustellen waren, rechtzeitig erkannt und angegangen werden.

In diesem Zusammenhang regte der LRH an, die Landesstraßeninfrastruktur auf Straßen.NRW zu übertragen und dadurch zu aktivieren, wie es bei anderen Landesbetrieben bereits geschehen ist (z. B. Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen und Wald und Holz Nordrhein-Westfalen).

Der LRH führte gegenüber dem MUNV aus, ihm sei durchaus bewusst, dass die erforderlichen Erfassungs- und Bewertungsschritte des Infrastrukturvermögens einen Kraftakt erfordern. Aus seiner Sicht ist dies allerdings im Hinblick auf die Notwendigkeit einer datenbasierten Investitionssteuerung unabdingbar. Als bereits kurzfristig umsetzbare Maßnahme regte der LRH an, zumindest schon einmal die Infrastrukturteile, die neu errichtet, ausgebaut oder an denen Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden, wertmäßig zu erfassen.

Das MUNV führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Erfassung und Bewertung des Landesstraßenvermögens nicht verpflichtend vorgeschrieben sei. Nach Einschätzung des MUNV sei der gegenwärtige Nutzen der Straßenbilanzierung zudem geringer als der damit verbundene Aufwand.

Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass die Notwendigkeit einer datenbasierten Investitionssteuerung besteht und die daraus resultierende Bewertung, Erfassung und Bilanzierung des Infrastrukturvermögens notwendig ist. Zu der Einschätzung des MUNV, der gegenwärtige Nutzen der Straßenbilanzierung sei geringer als der damit verbundene Aufwand, bleibt aus Sicht des LRH festzustellen, dass eine diese Aussage stützende fundierte Kosten-Nutzen-Analyse dem LRH nicht bekannt ist.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

259 Vgl. Vorlage 18/1818.

22 Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden



Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen konnte den Kosten-, Leistungs- und Terminrahmen bei einem Großteil der von ihm beauftragten Straßenbaumaßnahmen nicht einhalten.

Die ursprünglichen Auftragssummen wurden bei rund 83 % der 295 untersuchten Bauverträge überschritten. Insgesamt ergaben sich Mehrkosten in Höhe von rund 101 Millionen €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Verteuerung von rund 30 %.

Die den Bauverträgen zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisse waren regelmäßig ungenau und unvollständig. So wurden rund 27 % der beauftragten Positionen nicht ausgeführt. Rund 26 % der Positionen wurden zunächst nicht erfasst und mussten nachträglich beauftragt werden.

Die mit den Baufirmen ursprünglich vereinbarten Bauzeiten wurden in circa 73 % der untersuchten Fälle zum Teil deutlich überschritten.

Auch die vorgesehenen Fristen bei der Bauabwicklung wurden regelmäßig nicht eingehalten. So wurden rund 73 % der Nachtragsvereinbarungen erst nach Beendigung der Bauausführung abgeschlossen. Die Prüfung der Schlussrechnungen der Baufirmen erfolgte in mindestens 91 % der Fälle nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen.

Ein im Rahmen der Prüfung durchgeführter Vergleich der Bauabwicklung der acht Regionalniederlassungen des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen zeigte erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Einhaltung des Kosten-, Leistungs- und Terminrahmens. Weiteres Verbesserungspotenzial ergab die Prüfung hinsichtlich der zu den Straßenbaumaßnahmen verfügbaren Projektdaten.

22.1 Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) besteht aus dem Betriebssitz, acht Regionalniederlassungen, einer Landesverkehrszentrale sowie 57 Straßenmeistereien. Er übernimmt als Teil der Landesverwaltung die Aufgaben, die mit der Straßenbaulast des Landes verbunden sind. Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV).

Straßen.NRW hat die Straßen in einem bedarfsgerechten Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern oder sonst zu verbessern sowie zu unterhalten. Die dafür notwendigen Mittel werden als Zuweisungen aus dem Einzelplan des MUNV bereitgestellt. Straßen.NRW obliegt u. a. die Planung, Ausschreibung und Vergabe, Bauüberwachung sowie die Abrechnung der hierfür notwendigen Straßenbaumaßnahmen. Zur Durchführung der notwendigen Straßenbaumaßnahmen werden in der Regel externe Baufirmen beauftragt.

22.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster unter Beteiligung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Düsseldorf und Köln im Rahmen einer Querschnittsprüfung insgesamt 295 mit Landesmitteln finanzierte Straßenbaumaßnahmen geprüft. Deren Abrechnungsbeträge lagen jeweils über 400.000 €; sie wurden im Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 31.12.2021 von Straßen.NRW schlussgerechnet. Das Abrechnungsvolumen dieser Verträge betrug insgesamt rd. 444 Mio. €. Dies entspricht rd. 67 % des in dem o. g. Zeitraum zu verzeichnenden Gesamtabrechnungsvolumens.

Die Prüfung wurde 2022 und 2023 durchgeführt. Die an Straßen.NRW gerichteten Prüfungsmittelungen des RPA Münster vom 12.12.2023 hat sich der LRH zu eigen gemacht und diese dem MUNV am 18.12.2023 bekannt gegeben. Auf die Stellungnahme des MUNV vom 26.02.2024 hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 12.04.2024 geantwortet.

22.3 Verbesserungswürdige Kostenstabilität bei Straßenbaumaßnahmen

Straßen.NRW ist als Teil der Landesverwaltung an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gebunden. Er ist somit gehalten, seine Aufgaben für die Verkehrsinfrastruktur effizient zu erledigen, seine Leistungen wirtschaftlich und qualitätsgesichert zu erbringen und eine betriebswirtschaftliche Optimierung zu erreichen. Unter anderem gilt für Straßen.NRW die Anweisung zur Kostenermittlung und zur Veranschlagung von Straßenbaumaßnahmen (AKVS). Darin sind Maßnahmen und Prozesse der Kostenermittlung und Veranschlagung über den gesamten Planungs- und Bauprozess hinweg beschrieben. Diese verfolgen das Ziel, die wirtschaftliche und kostentransparente Vorbereitung und Baudurchführung von Straßenbaumaßnahmen sowie deren kostensichere Realisierung sicherzustellen. Weitere Regelungen beinhalten die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, hier insbesondere Teil B „Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen“ (VOB/B), und das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB). Nach Abschluss der Vergaben stehen die Auftragssummen fest. Nach Schlussrechnung der Straßenbaumaßnahmen stehen die Abrechnungssummen fest.

22.3.1 Einhaltung des Kostenrahmens

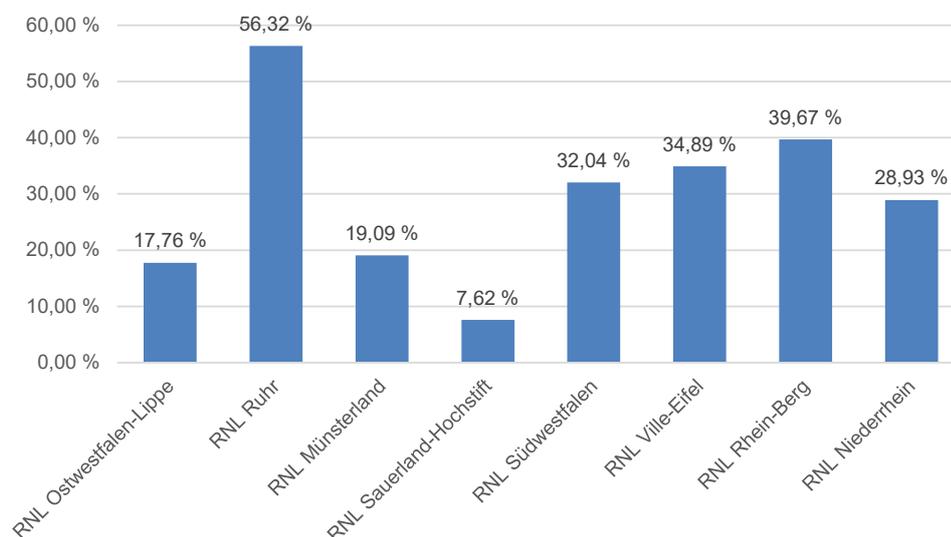
Das RPA Münster hat für die o. g. 295 Bauverträge die Auftragssummen den abgerechneten Baukosten gegenübergestellt und die Abweichungen ermittelt.

Der Vergleich zwischen den ursprünglichen Auftragssummen und den Abrechnungssummen zeigte: Von den 295 untersuchten Bauverträgen blieben lediglich 49 Verträge (rd. 17 %) im ursprünglich beauftragten Kostenrahmen. Bei 246 Verträgen (rd. 83 %) waren die abgerechneten Baukosten höher als die ursprünglichen Auftragssummen. Insgesamt ergaben sich Mehrkosten i. H. v. rd. 101 Mio. € bei einem ursprünglichen Gesamtauftragsvolumen von rd. 343 Mio. €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Verteuerung um rd. 30 %.

Zwischen den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW zeigten sich folgende Unterschiede:

Abbildung 1

Prozentuale Verteuerung gegenüber den ursprünglichen Auftragssummen bei den acht Regionalniederlassungen



22.3.2 Leistungsänderungen

Bei 290 untersuchten Bauverträgen kam es nach der Erteilung der Bauaufträge zu Änderungen der ausgeschriebenen Leistungen (beauftragte Positionen). Diese Änderungen dokumentiert Straßen.NRW mithilfe der sog. Ordnungszahlen-Kontrolllisten (OZ-Kontrolllisten).²⁶⁰ Ursprünglich beauftragte Leistungen wurden gar nicht ausgeführt (entfallene Positionen), weil sie offensichtlich zur Umsetzung der Straßenbaumaßnahmen nicht erforderlich waren. Zusätzliche Leistungen wurden nachträglich beauftragt, weil diese nicht oder nur unvollständig ausgeschrieben worden waren (Nachtragspositionen). Auch kam es zu Änderungen des Leistungsinhalts aufgrund von mehr als 10%igen Unter- oder Überschreitungen der ausgeschriebenen Mengensätze (Mengenminderungen und -mehrungen).²⁶¹

Das RPA Münster hat die OZ-Kontrolllisten im Hinblick auf entfallene Positionen, Nachtragspositionen sowie Mengenminderungen und -mehrungen ausgewertet. Insgesamt wurden 17.023 (rd. 27 %) der ursprünglich beauftragten 63.325 Positionen der Leistungsverzeichnisse nicht ausgeführt. Nach der Auftragsvergabe kamen noch 12.234 Nachtragspositionen hinzu, das entspricht rd. 26 % der ausgeführten Positionen der ursprünglichen Bauverträge.

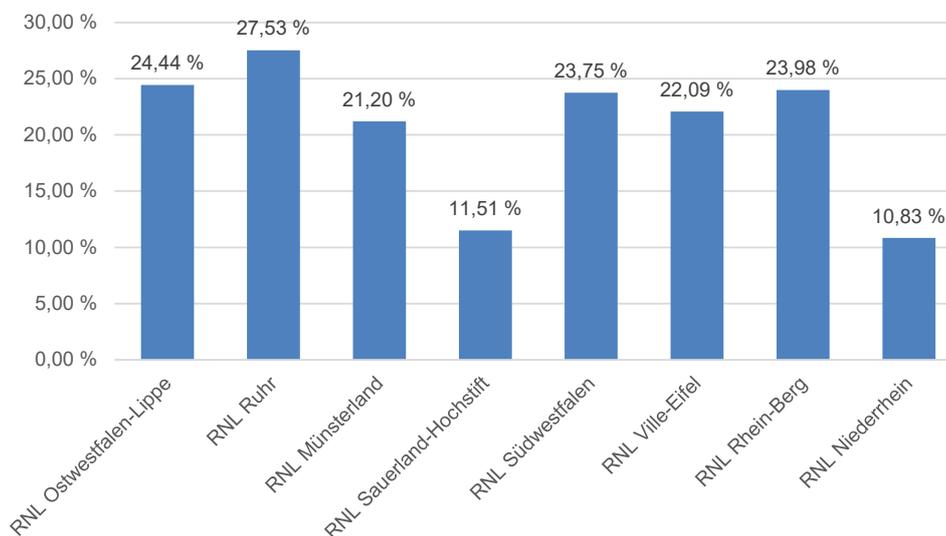
²⁶⁰ Nur zu 290 der 295 untersuchten Bauverträge konnte Straßen.NRW OZ-Kontrolllisten vorlegen.

²⁶¹ 10 %-Grenze gemäß § 2 Abs. 3 VOB/B.

Zwischen den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW zeigten sich im Hinblick auf die nachträglich beauftragten Positionen folgende Unterschiede:

Abbildung 2

Prozentuales Verhältnis von Anzahl der Nachtragspositionen zu den insgesamt ausgeführten Positionen (Nachtragsquote) bei den acht Regionalniederlassungen



Bei rd. 34 % der Positionen kam es zu Mengenmehrungen von mehr als 10 %; bei rd. 27 % zu Mengenminderungen von mehr als 10 %. Bei rd. 27 % der Positionen kam es sogar zu Mengenmehrungen von mehr als 25 % und bei rd. 19 % zu Mengenminderungen von mehr als 25 %.

22.3.3 Sorgfältig aufgestellte Leistungsbeschreibungen als Voraussetzung für Kostenstabilität

Mehrvergütungsansprüche des Auftragnehmers sind in der Regel mit höheren Baukosten verbunden und können nach § 2 VOB/B insbesondere durch Mehrmengen sowie aufgrund von geänderten oder zusätzlichen Bauleistungen entstehen. Insbesondere in den Fällen, in denen Nachträge vereinbart werden, unterliegen diese nicht dem Wettbewerb. Sie sind daher regelmäßig unwirtschaftlich.²⁶² Zudem kann die Kosten- und Terminkontrolle erheblich erschwert werden.

Das RPA Münster und der LRH sehen insbesondere die festgestellten Abweichungen bei den ausgeschriebenen Mengenansätzen und Nachtragspositionen als ursächlich für die Kostensteigerungen an. Dies lässt den Schluss zu, dass die Leistungsverzeichnisse, die den untersuchten Bauverträgen zugrunde lagen, häufig nicht eindeutig und erschöpfend waren und damit keinesfalls den qualitativen Anforderungen gerecht wurden, die nach den Vergabegrundsätzen und dem HVA B-StB zu erfüllen waren.

²⁶² So auch: Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Bundesfernstraßen, Planen, Bauen und Betreiben, 2. Auflage, S. 113.

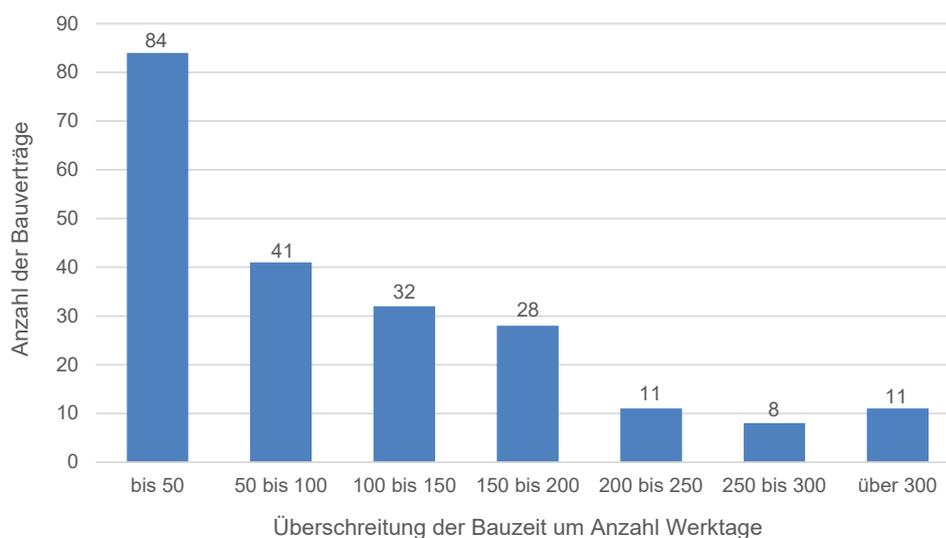
Das RPA Münster empfahl daher übereinstimmend mit dem LRH: Straßen.NRW solle Erfahrungswerte zur Kostenstabilität (stärker) berücksichtigen sowie die Planungen verbessern. Insbesondere sollten Konzepte zur Verbesserung der Qualität der Leistungsverzeichnisse entwickelt werden.

22.4 Verbesserungswürdige Termintreue bei Bauprojekten

Das RPA Münster hat auch die Einhaltung der vereinbarten Ausführungsfristen (Bauzeiten) geprüft, die regelmäßig in den besonderen Vertragsbedingungen des Bauvertrags festgelegt werden.

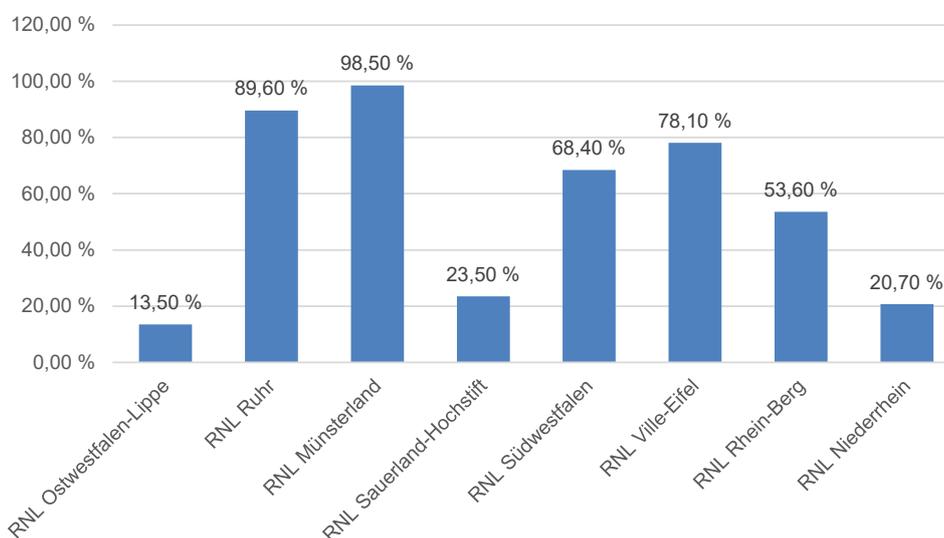
Bei 215 der 295 untersuchten Bauverträge (rd. 73 %) wurden die ursprünglich festgelegten Bauzeiten überschritten. Der Umfang der Überschreitungen ist in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 3
Umfang der Überschreitungen der ursprünglich festgelegten Bauzeiten



Zwischen den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW zeigten sich folgende Unterschiede:

Abbildung 4

Prozentuale Abweichung von der vereinbarten Bauzeit (Mittelwert aller Baumaßnahmen je Regionalniederlassung)

Durch ungeplante Bauzeitverlängerungen erhöhen sich die wirtschaftlichen Risiken einer Straßenbaumaßnahme. Zudem sind mit der Durchführung von Straßenbauleistungen regelmäßig Beeinträchtigungen und Behinderungen des Straßenverkehrs verbunden, die u. a. durch die Sperrung von Fahrstreifen oder ganzer Fahrbahnen und die Einrichtung von Umleitungsstrecken hervorgerufen werden. Dies führt bei Verkehrsteilnehmenden zu längeren Fahrzeiten sowie auf Umleitungsstrecken und in Ortsdurchfahrten zu höheren Verkehrsbelastungen. Damit verbunden sind zwangsläufig volkswirtschaftliche Schäden sowie höhere Schadstoff- und Lärmbelastungen. Um die vorgenannten negativen Auswirkungen auf ein unumgängliches Maß zu beschränken, ist eine termingerechte Umsetzung von Straßenbaumaßnahmen von besonderer Bedeutung.

Das RPA Münster empfahl daher übereinstimmend mit dem LRH: Straßen.NRW solle konsequenter auf die Einhaltung der geplanten und vertraglich vereinbarten Bauzeiten achten. Das RPA Münster regte zudem übereinstimmend mit dem LRH an, insbesondere weitere Maßnahmen zur Sicherstellung der vertraglich festgelegten Ausführungsfristen zu entwickeln.

22.5 Verzögerte Bearbeitungen bergen Risiken

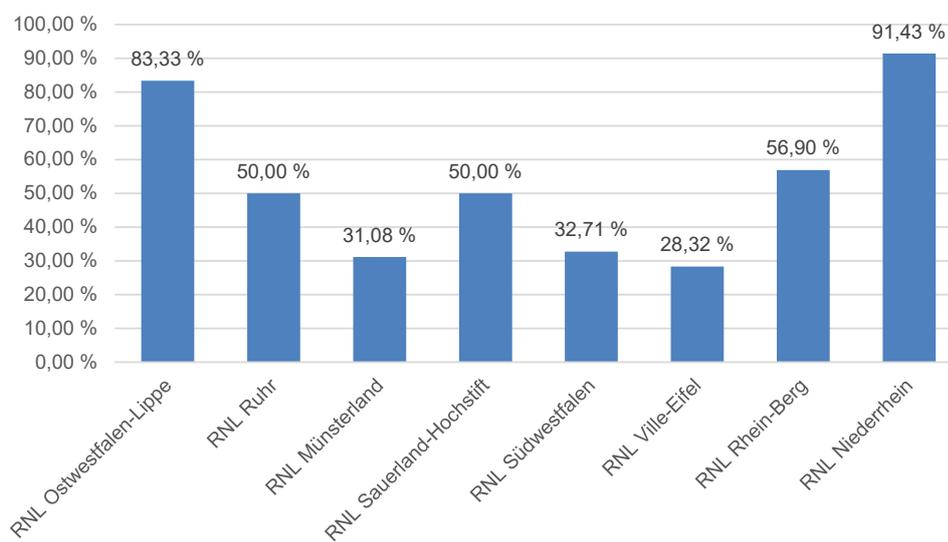
22.5.1 Verzögerter Abschluss von Nachträgen

Zu 280 der untersuchten Bauverträge wurden für die genannten Nachtragspositionen insgesamt 628 Nachtragsvereinbarungen abgeschlossen. Das RPA Münster hat ausgewertet, zu welchem Zeitpunkt die Nachträge abschließend bearbeitet wurden. Rund 73 % der Nachtragsvereinbarungen wurden erst nach Beendigung der Bauausführung (Bauende) abgeschlossen, davon rd. 41 % erst nach Eingang der Schlussrechnungen.

Zwischen den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW zeigten sich folgende Unterschiede:

Abbildung 5

Prozentualer Anteil der nach Eingang der Schlussrechnung abschließend bearbeiteten Nachtragsvereinbarungen bei den acht Regionalniederlassungen



Für den Auftraggeber können durch zu spät bearbeitete Nachträge erhebliche finanzielle Risiken entstehen. Nicht zeitnah und möglichst vor Ausführung der Leistungen abschließend geprüfte und verhandelte Nachtragsangebote bergen für den Auftraggeber die Gefahr einer schwierigen Verhandlungsposition. Denn: Je mehr Zeit zwischen der Ausführung und der Prüfung der Nachtragsleistungen liegt, desto schwieriger wird es, diese zu beurteilen.

Nachträge sind nach der VOB/B und dem HVA B-StB zeitnah und möglichst vor Ausführung der Leistungen abschließend zu bearbeiten. Das RPA Münster hat Straßen.NRW übereinstimmend mit dem LRH aufgefordert, im Regelfall Nachtragsvereinbarungen vor Ausführung der Leistungen abzuschließen.

22.5.2 Verzögerte Bearbeitung von Schlussrechnungen

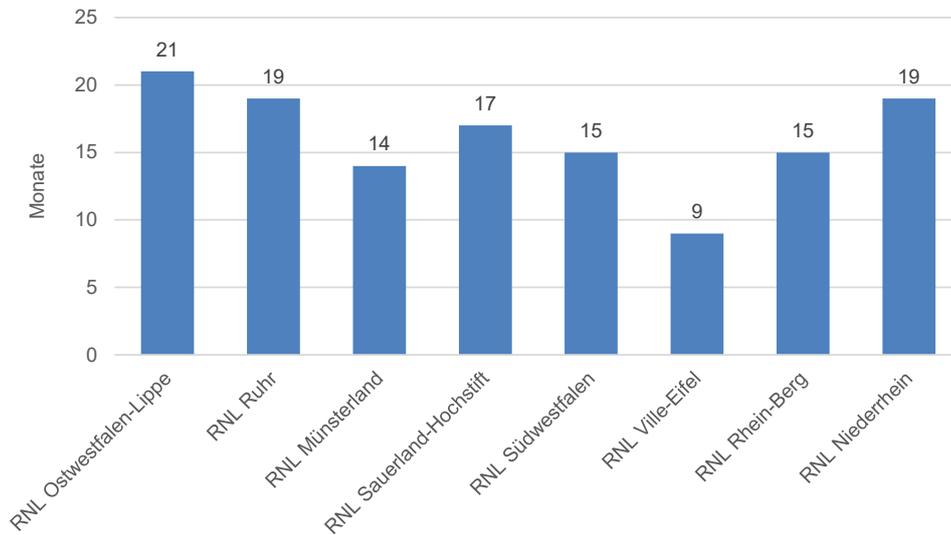
Straßen.NRW ist nach der VOB/B und dem HVA B-StB gehalten, Rechnungen zügig zu prüfen und mit den nach den Haushaltsbestimmungen erforderlichen Feststellungsbescheinigungen zu versehen. Schlussrechnungen sind unmittelbar nach deren Eingang, jedoch spätestens innerhalb von 30 bzw. 60 Tagen zu prüfen.

Eine Auswertung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit für die Prüfung und Feststellung der Schlussrechnungen ergab, dass in rd. 91 % der Fälle die Prüfung und Feststellung nicht innerhalb des vorgesehenen Zeitraums erfolgte. Bei rd. 49 % der Verträge dauerte die Prüfung der Schlussrechnung bis zu einem Jahr. Bei mehr als einem Drittel der Fälle (rd. 42 %) wurde die Prüfung der Schlussrechnung erst nach mehr als einem Jahr abgeschlossen.

Zwischen den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW zeigten sich folgende Unterschiede:

Abbildung 6

Durchschnittliche Bearbeitungszeit zur Prüfung der Schlussrechnungen, Mittelwert (in Monaten)



In den Fällen, in denen die Schlussrechnungen nicht spätestens innerhalb von 30 bzw. 60 Tagen nach ihrer Vorlage geprüft wurden, verletzte Straßen.NRW die Vorschriften der VOB/B und des HVA B-StB.²⁶³

Über diesen formalen Aspekt hinaus hat Straßen.NRW als öffentlicher Auftraggeber dafür Sorge zu tragen, dass die Zahlungsansprüche seiner Auftragnehmer vertragsgemäß bei Fälligkeit erfüllt werden. Aber auch im eigenen Interesse sollte Straßen.NRW auf eine zeitnahe Prüfung der Schlussrechnungen hinwirken. Denn: Wenn zwischen der Fertigstellung einer Straßenbaumaßnahme und der abschließenden Prüfung und Feststellung der Schlussrechnung mehrere Monate oder gar Jahre vergehen, können Sachverhalte oftmals nicht mehr eindeutig aufgeklärt und Art und Umfang von in Rechnung gestellten Leistungen nicht mehr genau festgestellt werden. Verspätete Schlussrechnungsprüfungen bergen somit die Gefahr, dass Leistungen zu Unrecht anerkannt und vergütet werden. Weiterhin können Rückforderungsansprüche verjähren.

Das RPA Münster hat übereinstimmend mit dem LRH Straßen.NRW aufgefordert, künftig Schlussrechnungen zeitnah zu prüfen und festzustellen.

263 Vgl. § 16 Abs. 3 Nr. 1 VOB/B; Nr. 3.8 Abs. 3 HVA B-StB 2019; Nr. 3.8 Abs. 5 HVA B-StB 2019.

22.6 Best Practice- und Kennzahlenanalyse als Optimierungsinstrumente

Die Planung, Ausschreibung und Vergabe, die Bauüberwachung sowie die Bauabrechnung obliegen intern den acht Regionalniederlassungen von Straßen.NRW. Im Hinblick auf die Einhaltung des Baukosten- und Bauzeitenrahmens wie auch hinsichtlich der Nachträge und der Bearbeitungszeit für Nachträge und Schlussrechnungen hat das RPA Münster erhebliche Unterschiede zwischen den Regionalniederlassungen festgestellt. Es hat daher übereinstimmend mit dem LRH Straßen.NRW empfohlen, einen vertiefenden Vergleich der Arbeitsweisen der Regionalniederlassungen durchzuführen. Ziel sollte es sein, Best Practices zu identifizieren, um Optimierungsansätze erkennen und umsetzen zu können.

Auffällig war weiterhin, dass Straßen.NRW nicht alle Projektdaten, die für die Querschnittsprüfung benötigt wurden, ohne Weiteres elektronisch zusammenstellen konnte. Daher mussten die RPÄ weitere Daten und Kennzahlen zu den Bauprojekten aus den jeweiligen Bau- und Vertragsakten händisch entnehmen. Als Teil der Verwaltung ist Straßen.NRW an die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Aktenführung gebunden. Darüber hinaus ist Straßen.NRW laut seiner Betriebssatzung gehalten, seine Aufgaben mit dem Ziel einer betriebswirtschaftlichen Optimierung durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass Straßen.NRW in der Lage sein muss, wesentliche Kennzahlen und Rahmenparameter der von ihm verantworteten Bauverträge regelmäßig auswerten zu können. Die Qualität der Auswertungen muss so sein, dass sie Grundlage für betriebswirtschaftliche Entscheidungen sein können.

Das RPA Münster hat hier übereinstimmend mit dem LRH die Umsetzung von Verbesserungen für erforderlich gehalten.

Der LRH hat sich allen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des RPA Münster angeschlossen. Angesichts der vorliegenden Ergebnisse sieht der LRH deutlichen Handlungsbedarf.

22.7 Stellungnahme des Ministeriums

Das MUNV hat erklärt, dass eine abschließende Prüfung der Feststellungen des RPA Münster aufgrund des Prüfungsumfangs und der sehr kurz bemessenen Frist zur Prüfung und Stellungnahme nicht möglich gewesen sei. Darüber hinaus sei unklar, welche konkreten Daten in die Feststellungen eingeflossen seien. Straßenbaumaßnahmen seien grundsätzlich dynamische Prozesse, bei denen jederzeit unvorhersehbare Sachlagen dazu führen könnten, dass entsprechende bauvertragliche Anpassungen erforderlich würden. Sobald eine Aufschlüsselung der geprüften Bauverträge vorliege, werde das MUNV zusammen mit Straßen.NRW geeignete Maßnahmen prüfen, die zur Kostenstabilität sowie zum Controlling von Straßenbaumaßnahmen beitragen können.

Darüber hinaus habe das MUNV in seiner Rolle als Aufsichtsbehörde mit der Einführung verschiedener Systeme und Fachanwendungen mehrere Vorhaben angestoßen, die sowohl die Etablierung und Qualitätssicherung der internen Prozesse bei Straßen.NRW als auch die Gewährleistung einer gezielten Fachaufsicht sicherstellen sollen. Das MUNV werde in Abstimmung mit Straßen.NRW einen Umsetzungs-

plan zu den einzelnen in der Prüfung aufgezeigten Handlungsempfehlungen prüfen. Hierzu und zum Umsetzungsstand der einzelnen Handlungsempfehlungen werde es dem LRH jeweils gesondert berichten.

22.8 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung positiv zur Kenntnis genommen, dass das MUNV angekündigt hat, geeignete Maßnahmen zu prüfen, die zur Kostenstabilität von Straßenbaumaßnahmen sowie zum Controlling von Straßenbaumaßnahmen beitragen können. Allerdings vermochte der LRH nicht nachzuvollziehen, dass für eine substanziierte Prüfung der Feststellungen und der damit einhergehenden Handlungsempfehlungen keine Kenntnis zu den Einzeldaten der geprüften Bauverträge vorgelegen habe, zumal die Grunddaten zu den Bauverträgen dem RPA Münster von Straßen.NRW zugeliefert wurden. Gleichwohl hat der LRH dem MUNV eine Übersicht zu den konkret in die Prüfung eingeflossenen Bauverträgen zur Verfügung gestellt. Er hat explizit darauf hingewiesen, dass die Feststellungen und Handlungsempfehlungen auf abgerechneten Schlussrechnungen der Jahre 2017 bis 2021 basierten. Es komme aus seiner Sicht statt einer Rückschau nun vielmehr maßgeblich darauf an, dass Straßen.NRW zeitnah und kontinuierlich auch aktuelle Daten zu Bauverträgen heranziehe, um das gebotene Controlling von Straßenbaumaßnahmen durchzuführen.

Der LRH hat darüber hinaus positiv die Ausführungen des MUNV zur Kenntnis genommen, dass bereits mehrere Vorhaben angestoßen wurden, die die Etablierung und Qualitätssicherung der internen Prozesse bei Straßen.NRW und die Gewährleistung einer gezielten Fachaufsicht sicherstellen sollen. Da sich viele dieser Vorhaben allerdings noch in einem Konzeptions- bzw. Erarbeitungsstadium befanden, ist für den LRH offengeblieben, ob und in welchem Umfang sie geeignet und bereits so weit fortgeschritten waren, um den in der Prüfung aufgezeigten Mängeln begegnen zu können. Der LRH hat darum gebeten, die Umsetzung dieser Maßnahmen eng zu begleiten und deren Erfolg zu evaluieren.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

23 Renaturierung der Mintarder Aue



Die Bezirksregierung hat die Auftragsvergaben bei der Renaturierungsmaßnahme teilweise nicht ordnungsgemäß dokumentiert. Dem Landesrechnungshof war es insoweit nicht möglich, einzelne Schritte der Planung und Umsetzung der Maßnahme nachzuvollziehen und zu prüfen.

Die Bezirksregierung hat es zudem versäumt, in ihrer Funktion als obere Wasserbehörde eine abschließende Bauzustandsbesichtigung der renaturierten Mintarder Aue durchzuführen.

23.1 Vorbemerkungen

Die Mintarder Aue ist ein Flussabschnitt der Ruhr in Höhe des Essener Stadtteils Kettwig. In diesem Abschnitt ist die Ruhr ein Gewässer erster Ordnung und damit gemäß § 3 Abs. 1 Landeswassergesetz (LWG) Eigentum des Landes. Als Eigentümer ist das Land für die Gewässerunterhaltung sowie für die naturnahe Entwicklung des Gewässers und der Ufer zuständig. Diese Aufgaben werden von der Bezirksregierung (BR) wahrgenommen. Auen haben sich als Uferlandschaft und Überflutungsgebiete entlang von Fließgewässern entwickelt und sind daher mit den Flüssen eng verzahnt. Gemeinsam mit diesen stellen sie Ökosystemleistungen, wie z. B. die Retentionsfunktion bei Hochwasser, den Raum für Erholung sowie die klimatische Ausgleichsfunktion von Gewässern bereit.

Abbildung

Teilbereich Mintarder Aue – Einmündung in den Nebenarm



© Landesrechnungshof

23.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Gegenstand der vom Landesrechnungshof (LRH) gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf durchgeführten Prüfung war die gewässer-ökologische Entwicklungsmaßnahme in der Mintarder Aue. Ziel dieser Maßnahme war die ökologische Verbesserung bzw. Renaturierung der Ruhr und ihrer Aue. Mit der Maßnahme wurden auch Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)²⁶⁴ umgesetzt. Das Vorhaben umfasste die Wiederherstellung eines Alt- bzw. Nebenarms der Ruhr, des sog. „Ruhrspiels“, verbunden mit dem Durchstoß zur Ruhr und der Schaffung einer Flutmulde²⁶⁵. Zur Schaffung eines Biotops wurden neben der Baumaßnahme auch Pflanzungen von auentypischen (Hart- und Weichholz-)Arten vorgenommen, Totholz eingebracht und Uferbefestigungen sowie Böschungspflaster entfernt. Diese, ausschließlich das linke Ruhrufer betreffenden Maßnahmen wurden überwiegend im Jahre 2018 umgesetzt und im Frühjahr 2019 fertiggestellt. Mit den konkreten Planungen zur Umsetzung des Vorhabens wurde bereits im Jahre 2011 ein Ingenieurbüro beauftragt, welches die BR auch bei der Umsetzung der Maßnahme unterstützte.

Das Vorhaben wurde zu 100 % über das Wasserentnahmeentgelt²⁶⁶ finanziert. Die Ausgaben wurden im Haushaltsplan Kapitel 10 050, Titelgruppe 70 – Erhebung des Wasserentnahmeentgeltes und Umsetzung der WRRL – etatisiert. Die Gesamtausgaben beliefen sich nach den Berechnungen des LRH²⁶⁷ auf insgesamt mindestens 1.171.122,78 € (brutto). Hiervon entfielen 334.198,33 € (brutto) auf Planung, Gutachten und die Bauüberwachung sowie 836.924,45 € (brutto) auf Bauleistungen.

Die Prüfung erfolgte 2022. Die Prüfungsmitteilungen (PM) übermittelte der LRH der BR mit Datum vom 02.03.2023. Dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr als Aufsichtsbehörde der BR und dem Ministerium der Finanzen wurde jeweils ein Abdruck der PM zugeleitet. Die BR nahm zu den PM mit Schreiben vom 17.07.2023 Stellung. Die Folgeentscheidung des LRH erging am 18.08.2023.

23.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Die Prüfungsfeststellungen fokussierten sich im Wesentlichen auf die in Teilen mangelhafte Dokumentation der Beauftragung des Ingenieurbüros und anderer Firmen durch die BR. Aufgrund fehlender Unterlagen war es teilweise nicht möglich, Planung und Umsetzung der geprüften Maßnahme vollständig nachzuvollziehen sowie Leistungen und Rechnungen des beauftragten Ingenieurbüros und der anderen Firmen abschließend zu prüfen.

264 Die im Jahre 2000 in Kraft getretene WRRL ist das zentrale Instrument für die naturnahe und ökologische Gewässerentwicklung. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten u. a. zu umfangreichen Renaturierungsmaßnahmen, um die ökologische Funktionsfähigkeit der Oberflächengewässer und ihrer Auen im Verbund mit anderen naturschutzrechtlichen Instrumentarien zu schützen bzw. wiederherzustellen.

265 Eine Flutmulde ist eine muldenförmige Eintiefung, die bei hohen Grundwasserständen oder ausufernden Flusswasserständen mit Wasser gefüllt wird.

266 Beim Wasserentnahmeentgelt handelt es sich um eine zweckgebundene Abgabe der Wassernutzer zur Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der WRRL.

267 Die BR konnte die Gesamtausgaben nicht beziffern.

23.3.1 Mangelhafte Dokumentation

23.3.1.1 Vergabe zusätzlicher Leistungen an das Ingenieurbüro

Auf Grundlage der von der BR im Prüfungsverfahren vorgelegten unvollständigen Unterlagen konnten u. a. folgende Feststellungen zur Beauftragung des Ingenieurbüros getroffen werden:

Unter dem 27.07.2011 unterbreitete das Ingenieurbüro der BR ein Angebot, welches neben Leistungen zur Entwurfs- und Genehmigungsplanung für das linke Ruhrufer optional u. a. auch ein Angebot zur Erstellung einer Umweltverträglichkeitsstudie sowie zur ökologischen Baubegleitung nebst örtlicher Bauüberwachung enthielt. Das Angebot schloss mit insgesamt 92.897,28 € (netto) bzw. 110.547,76 € (brutto) ab. Inklusive der optional angebotenen Leistungen betrug die Angebotssumme insgesamt 162.489,63 € (netto) bzw. 193.362,66 € (brutto).

Darauf basierend wurde das Ingenieurbüro am 30.09.2011 zunächst mit der Erbringung der Entwurfs- und Genehmigungsplanung in Höhe einer Teilleistung von 65.000,00 € (brutto) beauftragt. Mit Nachtrag vom 06.03.2012 wurde der Vertrag um den die Entwurfs- und Genehmigungsplanung betreffenden und noch ausstehenden Teilauftrag erweitert.

Die Gesamtauftragssumme nebst Nachtrag belief sich auf 110.522,69 € (netto) bzw. 131.522,00 € (brutto) und lag somit insgesamt 20.975,00 € (brutto) über der ursprünglichen Angebotssumme aus dem Angebot vom 27.07.2011 i. H. v. 110.547,76 €. Die Prüfungsbeauftragten konnten lediglich in Erfahrung bringen, dass die festgestellte Kostensteigerung auf die Beauftragung zusätzlicher Leistungen bzw. auf ein ergänzendes Angebot des Ingenieurbüros zurückzuführen war, welches seitens der BR jedoch nicht vorgelegt werden konnte. Aufgrund des Fehlens korrespondierender Unterlagen waren einzelne Projektschritte, Vergabevermerke oder Auftragsergänzungen und Nachträge im Detail nicht nachzuvollziehen. Mithin konnten weder die Beauftragung der zusätzlichen Leistungen noch die Schlussrechnung abschließend geprüft werden.

23.3.1.2 Vergabe der Rodungsarbeiten

Mit der Durchführung der Fäll- und Rodungsarbeiten zur Vorbereitung der Renaturierungsmaßnahme wurde eine Firma beauftragt, die ein Angebot i. H. v. insgesamt 119.134,47 € vorgelegt hatte. Die Schlussrechnung vom 26.02.2018 belief sich jedoch auf 127.812,07 €. Abzüglich eines Sicherheitseinbehaltes über 5 % i. H. v. 6.390,60 € wurden 121.421,47 € zur Zahlung angewiesen.

Zwischen Angebot und Schlussrechnung ergab sich somit eine Abweichung i. H. v. 8.677,60 € (brutto). Die Antwort auf die Frage, ob die „Mehrunge“ auf einem Nachtragsauftrag oder Kostensteigerungen beruhten, konnte den insoweit unvollständigen Unterlagen der BR nicht entnommen werden.

23.3.1.3 Bemerkungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die in Teilen mangelhafte Dokumentation des Verfahrens gegenüber der BR kritisiert. Er hat u. a. darauf hingewiesen, dass Vergabeverfahren gemäß § 20 Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) bzw. § 6 Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) von Anbeginn fortlaufend in Textform nach § 126b Bürgerliches Gesetzbuch zu dokumentieren sind. Hierdurch soll die Überprüfbarkeit der im Rahmen des Verfahrens getroffenen Maßnahmen, Feststellungen und Entscheidungen, u. a. auch durch den LRH, gewährleistet werden. Der LRH hat zudem darauf hingewiesen, dass eine sorgfältige Dokumentation des Vergabeverfahrens auch unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention geboten ist.

23.3.1.4 Stellungnahme der Bezirksregierung

Die BR hat eingeräumt, dass die Dokumentation der Planung und Umsetzung der geprüften Maßnahme Defizite aufweise, welche die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Schritte deutlich erschwere. Aufgrund der mangelhaften Dokumentation sah sich selbst die BR außerstande, den Vergabeprozess zu rekonstruieren bzw. die Kostensteigerungen nachzuvollziehen. Für die Zukunft hat die BR eine sorgfältige Dokumentation zugesagt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seien auf die Erforderlichkeit einer gründlichen und ausführlichen Dokumentation hingewiesen worden.

23.3.2 Unterbliebene Bauzustandsbesichtigung

Der LRH hat zudem festgestellt, dass die BR ihrer Verpflichtung, als obere Wasserbehörde eine abschließende Bauzustandsbesichtigung der Maßnahme durchzuführen, nicht nachgekommen ist.

Der BR obliegt nach § 93 LWG in ihrer Funktion als obere Wasserbehörde auch die Gewässeraufsicht über die Ruhr in dem Bereich der Mintarder Aue.

Während der Durchführung der Bauarbeiten führte die BR in ihrer Funktion als Maßnahmenträger zwar Teilabnahmen einzelner Bauabschnitte durch; eine Bauzustandsbesichtigung im Sinne des § 93 LWG wurde durch die BR hingegen nicht durchgeführt.

Gemäß § 93 Abs. 2 LWG gehört zur Gewässeraufsicht die Bauüberwachung und die Bauzustandsbesichtigung der baulichen Anlagen. In diesem Rahmen überprüft die zuständige Behörde während der Ausführung eines genehmigten Bauvorhabens – jedenfalls stichprobenhaft – die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Anforderungen und die ordnungsgemäße Erfüllung der Pflichten der am Bau Beteiligten.

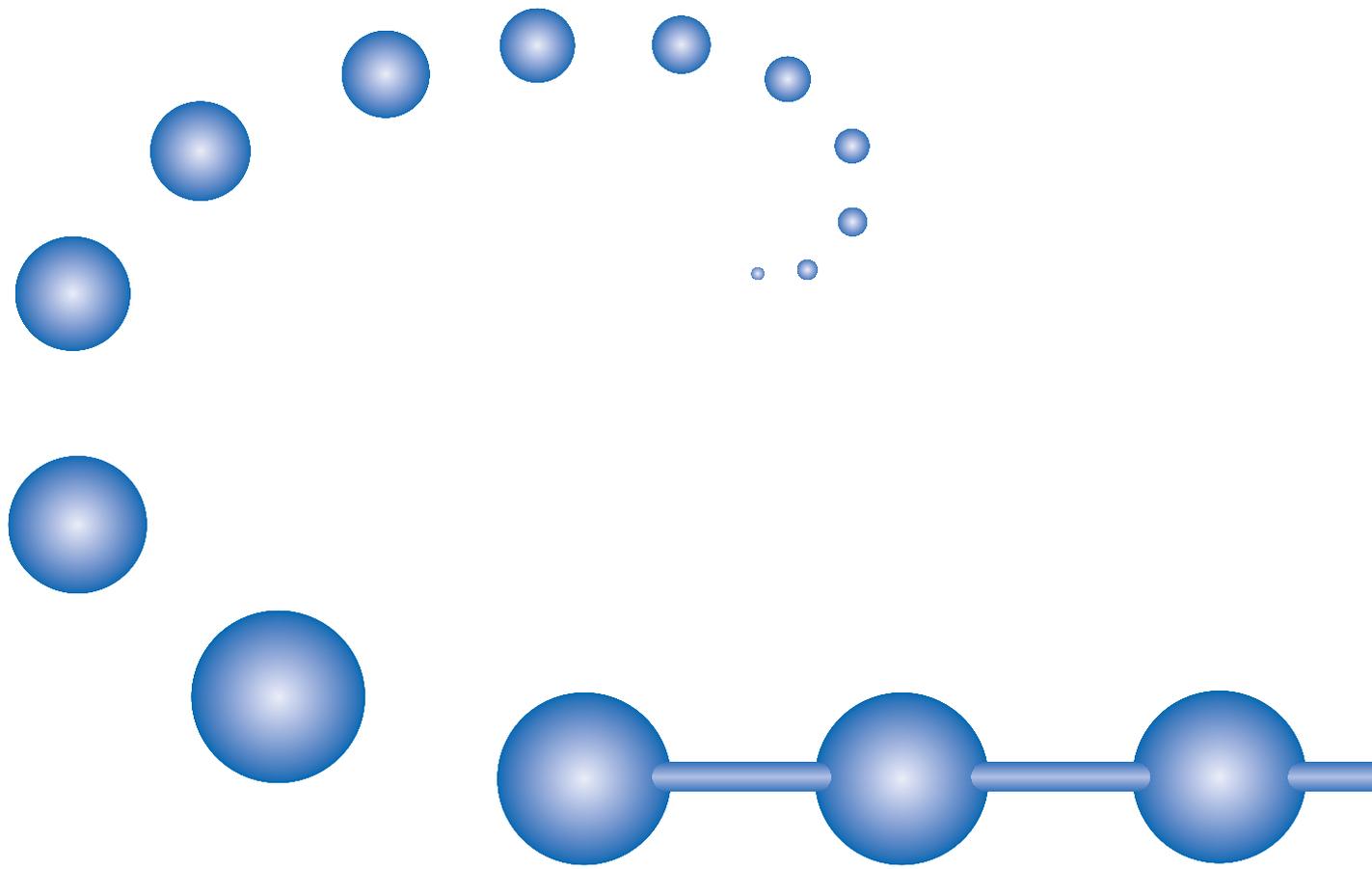
In der Dokumentation der abschließenden Bauzustandsbesichtigung ist somit die Feststellung zu treffen, dass alle rechtlichen Vorschriften und Anforderungen, insbesondere die in der Plangenehmigung festgesetzten Bestimmungen, Nebenbestimmungen und Hinweise, eingehalten wurden.

Die BR hat eingeräumt, dass die behördliche Bauzustandsbesichtigung versäumt wurde, aufgrund des Hinweises des LRH aber nachgeholt werden soll.

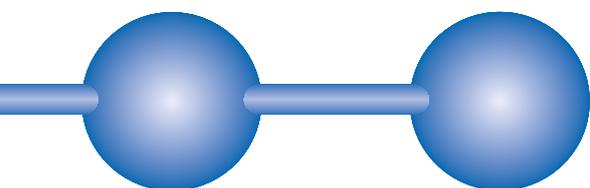
23.4 Schlussbemerkung

Das Prüfungsverfahren verdeutlicht aus Sicht des LRH die Bedeutung und Notwendigkeit einer sorgfältigen und vollständigen Dokumentation bei Auftragsvergaben. Nur so kann die erforderliche Transparenz und jederzeitige Überprüfbarkeit gewährleistet werden. Der LRH hat die Ankündigungen und Zusicherungen der BR begrüßt und vor diesem Hintergrund von einem weiteren Austausch abgesehen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)



24 Wenn das Land erbt: Schnell statt bestmöglich verwerten?



Große Regelungs- und Umsetzungsdefizite prägen das Bild, wenn das Land erbt. Die Bezirksregierungen, die im Land für diese Erbschaften zuständig sind, handeln nicht nur uneinheitlich, sondern vielfach auch nicht rechtskonform. Hierdurch wird das geerbte Vermögen weder ordnungsgemäß verwaltet noch angemessen verwertet. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund steigender Erbschaftsfälle kritikwürdig.

Es gibt zwar eine Vielzahl von Regelungen an unterschiedlichsten Stellen. Um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und einheitliches Vorgehen im Land zu gewährleisten, fehlt es jedoch an hinreichend konkreten und aktuellen Vorgaben.

Unsicherheiten bei den Sachbearbeitenden im Umgang mit Erbschaften sind die Folge. Erschwerend kommt eine hohe Personalfuktuation in den zuständigen Dezernaten hinzu. Dass Führungskräfte oft nur für wenige Monate im zuständigen Dezernat eingesetzt werden, trägt nicht zur Verbesserung bei.

Schließlich bedarf es umfassender Maßnahmen zur Korruptionsprävention, wenn bei Erbschaften des Landes ein unmittelbarer Zugriff auf Wertgegenstände möglich ist.

24.1 Ausgangslage

Das Land erbt entweder durch die Berücksichtigung in einem Testament oder kraft Gesetzes, d. h. wenn kein anderer Erbe vorhanden ist (Fiskalerbschaften).²⁶⁸

Während im Jahr 2002 die Anzahl neuer Erbschaftsfälle noch bei 496 lag, stieg sie im Jahr 2022 auf 1.166 Fälle an. Im selben Zeitraum stiegen die Einnahmen von 2,73 Mio. € auf 8,16 Mio. € und die Ausgaben von 0,51 Mio. € auf 3,01 Mio. €. Zum Zeitpunkt der Prüfung war Personal mit ca. 20,5 Vollzeitäquivalenten im Bereich der Fiskalerbschaften eingesetzt.

Neben Geldvermögen und Wertpapieren können Fiskalerbschaften auch andere Vermögensgegenstände, wie bspw. Grundstücke, Kraftfahrzeuge oder Schmuck betreffen. Zuständig für die Übernahme und Abwicklung der Fiskalerbschaften sind die Bezirksregierungen (BR) gemäß den Richtlinien über die Abwicklung von Erbschaften des Landes.²⁶⁹ Die Dienstaufsicht über die BR führt das Ministerium des Innern (IM). Dieses ist u. a. zuständig für Feststellungen zum Personaleinsatz oder zur Korruptionsprävention, während das Ministerium der Finanzen (FM) als Fachaufsicht für die inhaltliche Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung bei Fiskalerbschaften zuständig ist.

²⁶⁸ Vgl. § 1936 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Der Fiskus kann als gesetzlicher Erbe die Erbschaft nicht ablehnen: vgl. § 1942 Abs. 2 BGB.

²⁶⁹ Richtlinien über die Abwicklung von Erbschaften des Landes, Runderlass des Finanzministeriums – VV 1260 – 1 – VI 3 – vom 27.06.2013, MBl. NRW. 2013 S. 257.

24.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Organisation und Arbeitsweise in dem Bereich der Fiskalerbschaften geprüft.

Mit den Prüfungsmitteln vom 11.03.2024 teilte der LRH dem IM und dem FM die Ergebnisse seiner Prüfung mit. Auf die Stellungnahmen des IM (24.04.2024) und des FM (13.05.2024) hat der LRH mit Folgeentscheidungen vom 17.05.2024 (IM) und 04.06.2024 (FM) geantwortet.

24.3 Wesentliche Feststellungen

24.3.1 Rechtssichere und einheitliche Abwicklung von Fiskalerbschaften notwendig

Für die Verwertung von Vermögensgegenständen bestehen unterschiedliche Vorschriften.²⁷⁰ Unter anderem hat das FM zur einheitlichen Abwicklung der dem Land zufließenden Erbschaften Richtlinien erlassen.²⁷¹ Hiernach haben die BR die Erbschaften zu übernehmen und abzuwickeln. Die Prüfung des LRH hat gezeigt, dass die BR in der Umsetzung dieser Richtlinien sehr unterschiedlich agierten. Dies lag u. a. daran, dass die Richtlinien in Teilen zu unbestimmt sind und Regelungslücken aufweisen. So enthalten die Ziffern 4.2 und 4.3 der Richtlinien die Formulierungen „abzuwickeln“, bzw. „selbst abzuwickeln“ – ohne eine tiefer gehende Erläuterung, wie diese Abwicklung konkret erfolgen soll. Ziffer 6.1 enthält die Vorgabe „Vor der Abwicklung des Nachlasses ist in geeigneter Weise zu prüfen, ob das Land an der endgültigen Übernahme bestimmter Gegenstände interessiert sein könnte“, ohne die „Weise“ weiter zu spezifizieren.²⁷² Auch an anderer Stelle sind keine konkreten Handlungsanweisungen vorhanden, die ein einheitliches Vorgehen der BR gewährleisten können.

24.3.1.1 Verwaltung und Verwertung von Vermögensgegenständen weitgehend ungeregt

Zu den Gegenständen, die bei den Fiskalerbschaften anfallen, zählen u. a. Wertpapiere, Schmuck, Computer, Mobiltelefone, Kraftfahrzeuge und Grundstücke. Die Verwahrung und Verwertung dieser Gegenstände handhabten die BR mangels konkreter Vorgaben²⁷³ unterschiedlich und teils ohne hinreichende Dokumentation. Dass in der Sachbearbeitung nach persönlichen Einschätzungen gehandelt wurde, weil konkrete Handlungsanweisungen fehlten, zog sich wie ein „roter Faden“ durch das gesamte Prüfungsverfahren.

270 Vgl. insbesondere §§ 63, 64 Landeshaushaltsordnung (LHO) samt dazugehöriger Verwaltungsvorschriften (VV); § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz (HHG).

271 Siehe oben, Fußnote 269.

272 Weitere Beispiele: Nach Ziffer 6.4 sollen Grundstücke „verwaltet und verwertet (i. d. R. verkauft)“ werden, wobei eine „Auswahl der Vermarktungsstrategie“ unter Beachtung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu treffen ist. Offen bleibt in dem neunzeiligen Abschnitt zur Grundstücksverwertung, nach welchen Kriterien die Verwaltung, Verwertung und Auswahl der Vermarktungsstrategie konkret erfolgen sollen. Ebenfalls ungeklärt ist etwa die Verwertung von Smartphones und Computern, wenn noch personenbezogene Daten auf den Geräten gespeichert sind.

273 Zur konkreten Verwertungsart oder Verwaltung von Wertgegenständen enthalten weder § 63 Abs. 2 und 3 LHO und die dazugehörigen VV noch die Richtlinien über die Abwicklung von Erbschaften des Landes (Runderlass des Finanzministeriums vom 27.06.2013 – VV 1260 – 1 – VI 3) oder andere Vorschriften Vorgaben.

Das hatte u. a. zur Folge, dass:

- Kraftfahrzeuge ohne weitere Preisvergleiche seit Jahren an denselben Autohändler zur Verwertung abgegeben wurden,
- die Entsorgung eines Kraftfahrzeugs durch einen Immobilienmakler durchgeführt wurde, der auch mit dem Grundstücksverkauf beauftragt war,
- Wertpapiere von den BR veräußert wurden, ohne dass das zuständige Personal über die hierfür notwendigen Fachkenntnisse verfügte,
- das Vorhandensein von Wertgegenständen wie Schmuck, z. B. bei Safe-Öffnungen nicht dokumentiert wurde,
- Schmuck nur auf der Grundlage von Fotos des Vermieters des Erblassers durch diesen vernichtet wurde,
- die Einschätzung, ob verwertbare Gegenstände vorhanden waren, teilweise alleine dem Vermieter der Wohnung des Erblassers überlassen wurde,
- in den BR entweder kein Stahlschrank zur Aufbewahrung von Wertgegenständen vorhanden war oder kein aktuelles Bestandsverzeichnis vom Inhalt der dortigen Stahlschränke vorgelegt werden konnte,
- der Zugang zu den Stahlschränken der BR teilweise allen Bediensteten möglich war.

Viele der genannten Beispielfälle erwecken den Eindruck, dass es auch darum ging, die Vermögensgegenstände möglichst schnell, statt bestmöglich zu verwerten. Mitursächlich hierfür ist das Fehlen von verbindlichen Standards für die BR bei der Begehung, Inbesitznahme, Verwahrung, Verwertung und Vernichtung von Wertgegenständen.

Der LRH stellte klar, dass die Entwicklung entsprechender Standards dringend erforderlich ist, um ein rechtssicheres, wirtschaftliches und einheitliches Vorgehen bei der Abwicklung der Fiskalerbschaften sicherzustellen.

Der LRH empfahl weiterhin, die Immobilienbesichtigungen so aussagekräftig zu protokollieren, dass die vorhandenen Wertgegenstände objektiv bewertet werden können. Darüber hinaus sollten die Entscheidungen über den Verkauf bzw. die Vernichtung dokumentiert werden. Er wies darauf hin, dass dem Fiskus bei der Verwertung ggf. Mehreinnahmen dadurch verloren gehen, dass wertvolles Inventar vor Ort nicht erkannt wird. Denn: Im Prinzip bewerten hier Laien, ob wertvolle Gegenstände vorhanden sind oder auch nicht.

Der LRH forderte daher, hierzu gezielt Fachwissen einzusetzen. Dies gilt vor allem beim Umgang mit Wertpapieren, denn unter Nutzung spezieller Kenntnisse könnten in diesem Bereich ggf. höhere Einnahmen für das Land erzielt werden.

Das FM teilte in seiner Stellungnahme vom 13.05.2024 mit:

Es sei richtig, dass die Richtlinien über die Abwicklung der Erbschaften des Landes²⁷⁴ den Sachbearbeitenden Handlungsspielräume bei der Bearbeitung in der Praxis einräumten. Angesichts der Vielfalt der im Rahmen einer Nachlassbearbeitung zu erledigenden Arbeitsschritte habe die Fachaufsicht dies als unerlässlich angesehen, um den BR die notwendigen Freiräume zu lassen, flexibel mit den einzelnen Nachlassgegenständen und Fallkonstellationen umzugehen. Gleichwohl stimme das

274 Siehe oben, Fußnote 269.

FM dem LRH zu, dass ein Setzen von „Leitplanken“ sinnvoll sei, um den Sachbearbeitenden Orientierung und Sicherheit bei der Bearbeitung zu geben sowie neu eingesetzten Sachbearbeitenden die Einarbeitung zu erleichtern. Weiterhin würde die Implementierung eines rechtssicheren Bearbeitungsrahmens mittels einer risikooptimierten Priorisierung angestrebt werden, damit im Ergebnis nicht jeder Nachlassfall gleich aufwendig bearbeitet wird. Zu diesem Zweck sollen bestehende Handlungsmuster evaluiert und im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse kritisch überprüft werden. Hierbei läge es aber in der Natur der Sache, dass theoretisch Vermögensgegenstände in einer Wohnung verbleiben oder im Rahmen der Verwertung einen höheren Erlös hätten erzielen können. Die Verwertung von Wertpapieren werde künftig von einem Fachreferat im FM mit entsprechender Fachkompetenz statt von der BR Düsseldorf wahrgenommen.

Der LRH hat die angekündigten „Leitplanken“ in seiner Folgeentscheidung begrüßt. Ebenso hält er die zukünftige Verwertung von Wertpapieren durch ein Fachreferat des FM mit entsprechender Kompetenz für zielführend. Jedoch darf die vom FM angekündigte risikooptimierte Vorgehensweise nicht den Vorrang des Gesetzes unterlaufen: Denn grundsätzlich darf ein Vermögensgegenstand gemäß § 63 Abs. 3 LHO nur zu seinem vollen Wert verkauft werden. Daher ist die durch das FM vorgeschlagene Vorgehensweise nur dann akzeptabel, wenn ihr eine möglichst objektive, datenbasierte Ermittlung des Risikos aller Bearbeitungsfälle zugrunde liegt, um unwirtschaftliche Verwertungen auszuschließen. Es sollte allerdings nicht von vornherein im Wesen des risikooptimierten Ansatzes liegen, den Verkauf unter Wert voraussetzungslos „einzupreisen“. Wenn das Weglassen sinnvoller Arbeitsschritte dazu führt, dass dieser Wert erst gar nicht erkannt wird, ist dies auch unter Gesichtspunkten der Risikooptimierung inakzeptabel. Denn dann kann schon keine zutreffende Zweck-Mittel-Relation zwischen Verwertungsaufwand und Erlös hergestellt werden. Daher sollte bspw. zukünftig ausgeschlossen sein, dass eine Verwertung ohne Inaugenscheinnahme des Erbes dem Vermieter überlassen bleibt.

Das FM ist im Wesentlichen gebeten worden, den Zeitpunkt und die konkreten Inhalte des Regelwerks bzw. der Arbeitshilfen mitzuteilen.

24.3.1.2 Verwaltung und Verwertung von Grundstücken ohne Publizität und entsprechende Dokumentation

Die Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften ist in mehreren Rechtsquellen auf unterschiedlichen Ebenen normiert. Neben Regelungen auf Gesetzesebene sind zum Teil Vorgaben in zahlreichen Verwaltungsvorschriften zu finden.²⁷⁵

275 Vgl. §§ 63, 64 LHO samt dazugehöriger VV; § 15 Abs. 3 HHG; Verwaltungsvorschriften für Grundstücksverkäufe nach § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz (VV zu § 15 Abs. 3 HHG), Runderlass des Finanzministeriums – I C 2-0064-2.1 – vom 16.06.2014, MBI. NRW. 2014 S. 334; Anwendung der Verwaltungsvorschriften zu § 15 Abs. 3 Haushaltsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen für den Aufgabenbereich der fiskalischen Erbschaften, Erlass des Finanzministeriums – VV 1260 - 1.6 - VI A3 – vom 17.06.2015, nicht veröffentlicht; Ergänzende Anordnungen über den Grundstücksverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Grundstücksverkehrsanordnungen – GVKA), Runderlass des Finanzministeriums vom 23.10.1975 – VV 2900-1-III B 3, MBI. NRW. 1975 S. 2088; Erlass des Finanzministeriums – VV 1260 - III A 5 – vom 18.09.2008, nicht veröffentlicht; Richtlinien über die Abwicklung von Erbschaften des Landes, Runderlass des Finanzministeriums – VV 1260 - 1 - VI 3 – vom 27.06.2013, MBI. NRW. 2013 S. 257; Haushaltsvermerk Nr. 2 zu Kapitel 03 310 Titel 119 61.

Allerdings waren diese Vorgaben für die Veräußerung von Grundstücken aus Fiskalerbschaften zum Zeitpunkt der Prüfung weder aktuell noch eindeutig. So galt etwa noch ein Erlass aus dem Jahr 1975, wonach der Verkauf auf Grundlage von Zeitungsanzeigen erfolgen soll.²⁷⁶ Wie beim Verkauf darüber hinaus Wettbewerb durch Publizität hergestellt werden soll, um die Verkaufsabsicht öffentlich bekanntzumachen, war nicht geregelt. Daher verzichteten die BR in der Hälfte der acht geprüften Fälle auf eine Publizität des Verkaufsverfahrens im Internet. Allerdings ist in diesen Fällen auch keine Publizität durch Zeitungsanzeigen hergestellt worden.

Aus Sicht des LRH ist möglichst weitreichende Publizität beim Verkauf – etwa durch reichweitenstarke Internetseiten – aber in aller Regel erforderlich, um den höchstmöglichen Preis zu erreichen. Überdies blieb regelmäßig undokumentiert, ob die Grundstücke für das Land entbehrlich sind,²⁷⁷ welches Verkaufsverfahren anwendbar war²⁷⁸ und warum bestimmte Vermarktungsstrategien²⁷⁹ gewählt worden sind. Diesbezüglich empfahl der LRH, den Dokumentationspflichten beim Verkauf nachzukommen, damit die getroffenen Entscheidungen haushaltsrechtlich nachvollziehbar sind.

Bereits im Rahmen der örtlichen Erhebungen räumte das FM ein, dass es den Bedarf an einheitlichen Regelungen erkannt habe. Erste Schritte zur Abhilfe seien mit der Erstellung einer Checkliste für Grundstücksverkäufe unternommen worden.

Auch wenn die Checkliste als Dokumentationshilfe ein erster Schritt in die richtige Richtung ist, ersetzt sie weder eine eindeutige Rechtslage noch handlungsleitende Vorgaben für den Verkauf von geerbten Grundstücken. Daher empfahl der LRH, die Regelungen zum Grundstücksverkauf aus Fiskalerbschaften nicht verstreut, sondern an einer Stelle zu verorten. Sie sollten zudem eindeutige Vorgaben enthalten, um Standards bei den BR zu etablieren.

Das FM hielt die Regelungen in Menge und Umfang beim Verkauf von Immobilien für überschaubar und eine Zusammenführung wegen des unterschiedlichen Rechtscharakters der Vorschriften für nicht durchführbar. Insgesamt war es zur Kritik an der fehlenden Publizität der Auffassung, dass diese in den Einzelfällen angemessen hergestellt worden sei. Bei der Verwertung von Grundstücken habe man bewusst darauf verzichtet anzuregen, wie genau an den Käufer herangetreten werden soll. Die BR verfügten über einen großen Erfahrungsschatz und wüssten sehr genau, welcher Verkaufsweg unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit am besten geeignet sei. Gleichwohl hat das FM die Feststellungen zum Anlass genommen, die Marktansprache zukünftig nach objektiven und kategorisierten Gesichtspunkten regeln zu wollen. Zudem hat es zugesagt, die Wertermittlung und Verwertung durch „formalisierte Prozesse und deren Evaluierung“ anzupassen und zu dokumentieren. Den Runderlass vom 23.10.1975 habe es auf Anregung des LRH aufgehoben.

276 Ergänzende Anordnungen über den Grundstücksverkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Grundstücksverkehrsordnungen – GVKA), Runderlass des Finanzministeriums vom 23.10.1975 – VV 2900-1-III B 3, MBl. NRW. 1975 S. 2088; Ziffer 3.3. Aufgehoben am 22.03.2024.

277 Vgl. § 63 Abs. 2 LHO.

278 Die Anwendung des Grundstücksverkaufsverfahrens nach § 15 Abs. 3 HHG steht im Ermessen des Landes. Vgl. Nr. 4.1 Satz 3 VV zu § 15 Abs. 3 HHG.

279 Die Vorgabe zur Dokumentation folgt aus Ziffer 6.4 Satz 4 der Richtlinien über die Abwicklung von Erbschaften des Landes.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die angekündigte Umgestaltung der Marktansprache nach kategorisierten Gesichtspunkten im Sinne einer besseren Publizität des Verkaufsverfahrens begrüßt. Schließlich wird auch die angekündigte formalisierte Wertermittlung und Verwertung sowie deren Dokumentation Bearbeitungssicherheit und Transparenz erzeugen.

Der LRH hat das FM gebeten, ihm die Zeitpunkte und Inhalte der angekündigten Regelungen und der Dokumentationspflichten mitzuteilen.

24.3.2 Personaleinsatz bedarf einer Verstärkung

Die Ursachen für den teilweise unangemessenen Umgang mit den geerbten Vermögensgegenständen liegen nicht nur in den zu weit gefassten Vorschriften und dem Fehlen von konkreten Handlungsanweisungen. Es wurde eine hohe Personalfuktuation auf Ebene der Sachbearbeitung und der Dezernatsleitungen, die überwiegend als sog. „Durchläufer“ innerhalb weniger Monate in andere Aufgaben wechseln, festgestellt.²⁸⁰ Hinsichtlich der Besetzung der Dezernatsleitungen mit sog. „Durchläufern“ hatte das FM bereits Ende 2021 ausdrücklich gemahnt, dass sich dies nicht mit der Verantwortung für Fiskalerbschaften vertrage.²⁸¹ Auch infolge dieser Personalsituation entwickelte sich ein „Rückstau“ an unerledigten Fällen. Zum Jahresende 2022 war dieser mit 2.420 Fällen auf einen Höchststand angewachsen. Alleine für eine Bearbeitung des Rückstaus würde das vorhandene Personal mit ca. 20,5 Vollzeitäquivalenten ungefähr 2,5 Jahre benötigen.

Auch angesichts der hohen Personalfuktuation sah der LRH die Notwendigkeit, konkrete Handlungsanweisungen im Rahmen der Fachaufsicht zu entwickeln, damit neue Beschäftigte schnell und angemessen eingearbeitet werden können. Als besonders erschwerend erachtete der LRH den häufigen Wechsel der Dezernatsleitungen: Wenn die Vorgesetztenfunktion nur vorübergehend ausgeübt wird, kann kein zielgerichtetes und kompetentes Führungsverhalten in den oft komplexen Erbschaftsfällen erfolgen. Eine kontinuierliche qualitätsgesicherte Bearbeitung bleibt aus, Fälle bleiben unbearbeitet.

Das IM hat in seiner Stellungnahme anerkannt, dass ein Rückstau entstanden ist. Die Ursachen hierfür lägen u. a. in der hohen Personalfuktuation, längeren Ausfällen, komplexen Fällen und der anhaltend hohen Arbeitsbelastung bei den BR. Ergänzend wies das FM noch darauf hin, dass insbesondere der Bestand an Liegenschaften mit Verwertungshindernissen Personal in hohem Maße binde. Das IM kündigte an, dass die Dezernatsleitungen bei den BR zukünftig dauerhaft eingesetzt werden sollen.

Der LRH begrüßte die angekündigten personellen Verbesserungen. In Bezug auf diese Stellenbesetzungen hat er das IM bis Herbst 2024 um erneute Stellungnahme gebeten. Gegenüber dem FM hat er den Punkt für erledigt erklärt.

280 Eine Dauerbesetzung erfolgte lediglich bei der BR Detmold.

281 Schreiben des FM an die Regierungsvizepräsidentinnen und -präsidenten der BR vom 21.12.2021.

24.3.3 Bedarf an umfassenderer Korruptionsprävention

Die Beschreibung der kritikwürdigen Verfahrensweisen bei der Abwicklung der Fiskalerbschaften darf kein Fazit bleiben. Sie verdeutlichen u. a. die Korruptionsgefährdung in diesem Bereich.

Folgerichtig legten die BR die Fiskalerbschaften zwar als besonders korruptionsgefährdete Bereiche nach § 10 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz fest. Der zweite Schritt, nämlich die Festlegung angemessener Präventionsmaßnahmen, war jedoch unterblieben. Der LRH forderte neben einer konsequenteren Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und regelmäßiger Rotationen weitere Kontrollmechanismen nach Ziffer 3.5 des Anti-Korruptionserlasses²⁸²: Intensive regelmäßige Vorgangskontrollen, die Überprüfung von Ermessensentscheidungen durch Vorgesetzte und ein standardisiertes Berichtswesen. Dies schützt das Landesvermögen und gibt den Beschäftigten gleichzeitig eine höhere Handlungssicherheit.

Das IM hielt die gleichzeitige Kritik an mangelnder Rotation sowie zu hoher Fluktuation für nicht schlüssig. Im Übrigen sei nur in Ausnahmefällen von einer Rotation abgesehen worden. Das IM hat in seiner Stellungnahme aber auch angekündigt, die Korruptionsprävention weiterhin im Rahmen der Dienstaufsicht zu begleiten und sich hierzu insbesondere von den BR regelmäßig berichten zu lassen. Ergänzend teilte das FM aus fachaufsichtlicher Sicht mit, dass das Vier-Augen-Prinzip als Kontrollinstrument bei den meisten BR bereits Standard sei. Wo erforderlich, werde das FM in Zukunft auf durchgehende Anwendung drängen.

Der LRH widersprach dem Vorwurf der Unschlüssigkeit. Es macht einen Unterschied, ob Mitarbeitende nur wenige Monate oder fünf Jahre in einem Aufgabengebiet tätig sind. Mit der Verweilmöglichkeit von fünf Jahren kann das Spannungsfeld zwischen Schutz vor Korruption und versierter Aufgabenerledigung aufgelöst werden. Sollte eine Rotation in begründeten Fällen nicht möglich sein, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, hiervon abzusehen. In diesem Fall ist jedoch der Aufsichtsbehörde zu berichten. Unter Verweis auf die Mitverantwortung der Dienstaufsicht für korruptionspräventive Maßnahmen hat der LRH diesen Punkt dem IM gegenüber für erledigt erklärt.

Der LRH begrüßte die durchgehende Anwendung des Vier-Augen-Prinzips in den erforderlichen Fällen. Darüber hinaus können die durch das FM angekündigten „Leitplanken“ nach Auffassung des LRH dazu beitragen, die Korruptionsprävention in diesem Bereich zu stärken. Mit diesen Ausführungen hat der LRH den Punkt gegenüber dem FM für erledigt erklärt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

282 Runderlass des IM Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Anti-Korruptionserlass) vom 09.12.2022, MBl. NRW. 2022 S. 1034.

25 Einführung eines digitalen Vergabemanagementsystems beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen immer noch nicht abgeschlossen



Die Vorgabe der damaligen Landesregierung vom 20.03.2018, wonach alle Vergabestellen ein digitales Vergabemanagementsystem bis zum 30.06.2022 einzusetzen haben, hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen deutlich verfehlt. Die schleppende Einführung, die sich über sechs Jahre hinzog und noch nicht vollständig abgeschlossen ist, ist wesentlich auf Versäumnisse in seinem Einführungsmanagement zurückzuführen.

Neben der praktischen Durchführung von Vergabeverfahren dient das Vergabemanagementsystem dazu, Vergabeverfahren revisionssicher in einer E-Vergabeakte zu dokumentieren. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat das Vergabemanagementsystem in der Regel aber lediglich zur Durchführung der Vergabeverfahren genutzt. Zur Dokumentation und Archivierung griff er überwiegend auf das dort bereits vorhandene Dokumentenmanagementsystem zurück. Durch die parallele Nutzung zweier Systeme kam es zu Mängeln bei der Dokumentation der Bauvergaben. Diese Mängel waren auch darauf zurückzuführen, dass die beiden Systeme in unterschiedlichem Umfang für die Dateiablage genutzt wurden.

Bekanntmachungspflichten im Vergabeverfahren kommt wegen des vergaberechtlichen Transparenzgebots eine besondere Bedeutung zu. Auftraggeber sind zum Beispiel in bestimmten Fällen verpflichtet, fortlaufend über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen, also nicht öffentliche Vergabeverfahren, zu informieren. Im Zuge der Corona-Pandemie hat das Ministerium der Finanzen die Wertgrenzen für die Durchführung nicht öffentlicher Vergabeverfahren deutlich erhöht, um Beschaffungsmaßnahmen zu erleichtern und zu beschleunigen. Durch die Möglichkeit, Vergabeverfahren für eine größere Anzahl von Fällen ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen, gewinnt das Transparenzgebot in Form von Bekanntmachungspflichten weiter an Bedeutung. Diesen Bekanntmachungspflichten ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Vergabeverfahren häufig nicht nachgekommen.

25.1 Digitalisierung des Vergabewesens in Nordrhein-Westfalen

Öffentliche Aufträge werden im Rahmen strukturierter und geregelter Verfahren vergeben, um Transparenz und Wettbewerb sicherzustellen. Einige wichtige Elemente finden sich in jedem Vergabeverfahren: Nach der Bedarfsermittlung durch die Bedarfsstelle erarbeitet die Vergabestelle die Vergabeunterlagen und legt die Vergabeart fest. In öffentlichen Verfahren werden sodann potenzielle Bieter mittels Ausschreibung aufgefordert, Angebote einzureichen. Die abgegebenen Angebote werden von der Vergabestelle gesammelt und nach Ablauf der Angebotsfrist im Submissionstermin geöffnet. Diese Stelle nimmt auch die Prüfung und Wertung der Angebote vor. Das Vergabeverfahren endet mit der Erteilung des Zuschlags auf das wirtschaftlichste Angebot.

Bereits im Jahr 2005 hatte die damalige Landesregierung zur IT-Unterstützung von Vergabeverfahren den Vergabemarktplatz (VMP) eingeführt. Der VMP ist die zentrale E-Vergabeplattform für Nordrhein-Westfalen (www.evergabe.nrw.de), mit der Auftragsbekanntmachungen digital veröffentlicht, Verdingungsunterlagen fälschungssicher zum Download bereitgestellt und die Bieterkommunikation elektronisch geführt werden können. Den Unternehmen dient der VMP dazu, Angebote auf elektronischem Weg abzugeben.

Mit Runderlass vom 20.12.2017²⁸³ hat das Ministerium der Finanzen (FM)²⁸⁴ vorgegeben, den VMP durch ein digitales Vergabemanagementsystem (VMS) zu erweitern. Hiermit verbunden war der Hinweis, dass sich das durch die Implementierung des VMS mögliche Einsparpotenzial bei den Prozesskosten nur dann realisieren ließe, wenn die Vergabeverfahren medienbruchfrei ablaufen. Sowohl der VMP als auch das VMS wurden von einem privaten IT-Dienstleister entwickelt. Im Unterschied zum VMP sollen mit dem VMS die internen Vergabeprozesse abgebildet und die bisherige Papierakte durch eine revisionssichere, digitale Dokumentation ersetzt werden. Das Basismodul des VMS umfasst die Prozesse von der Einleitung des Vergabeverfahrens über die Öffnung, Prüfung und Wertung der Angebote bis hin zur Zuschlagserteilung. Dieses Modul soll sukzessive um weitere von dem privaten IT-Dienstleister entwickelte Komponenten, insbesondere zum Bedarfs- und Vertragsmanagement, ergänzt werden.

Mit Kabinettsbeschluss vom 20.03.2018 hat die damalige Landesregierung festgelegt, dass alle Vergabestellen des Landes das VMS bis zum 30.06.2022 einsetzen müssen, soweit diese an das Landesverwaltungsnetz angeschlossen sind.

25.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der Großteil der Vergabeverfahren beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) wird durch die Niederlassungen (NL) durchgeführt, mit denen er das operative Geschäft betreibt. Der Landesrechnungshof (LRH) hat bei mehreren NL in einer breiten Stichprobe die Vergabe von Bauleistungen aus 2020²⁸⁵ und 2021²⁸⁶ geprüft, die im VMS erfasst waren. Er hat am 06.02.2023 seine Feststellungen dem BLB NRW und dem FM mitgeteilt.

25.2.1 Mängel im Einführungsmanagement für das Vergabemanagementsystem beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Zur flächendeckenden Einführung des VMS richtete die Zentrale des BLB NRW bereits im November 2016 eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Vertretern der NL ein. Diese hatte den Auftrag, die Anwendung des VMS zunächst zu erproben und in Zusammenarbeit mit dem privaten IT-Dienstleister benutzerspezifische Anpassungen zu erarbeiten.

283 Runderlass vom 20.12.2007, H 4010 - 9.8 - IV A 3.

284 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

285 Zum Stichtag 30.09.2021 waren es 187 von 528 Verfahren.

286 Zum Stichtag 30.09.2021 waren es 249 von 901 Verfahren.

Nach den Feststellungen des LRH nutzten die NL das Basismodul des VMS lediglich für die Veröffentlichung, die Bieterkommunikation und die Submission. Die weiteren zentralen Verfahrensschritte der Angebotsprüfung und -wertung sowie die Zuschlagserteilung führten die Vergabestellen hingegen außerhalb des VMS aus. Dies galt auch für die Einholung notwendiger Genehmigungen bzw. Beteiligungen der oder des Beauftragten für den Haushalt (BdH) nach Vorgabe der Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁸⁷ oder des Justizariats²⁸⁸. Die Vergabestellen haben diese Schritte in einem Teil der Fälle nachträglich eingepflegt, sodass sie im VMS dokumentiert waren. Die für die vorgenannten Schritte im VMS vorgesehenen Funktionen konnten hingegen von den Vergabestellen nicht operativ genutzt werden, da das Basismodul insoweit nicht benutzerspezifisch angepasst worden war.

Nach eigener Darstellung des BLB NRW begann im Februar 2021 das Projekt „Einkaufsprozesse im BLB NRW“. Ausgehend von der Feststellung, dass das volle Potenzial des VMS bis dahin nicht von allen genutzt werde, sollten bis zum zunächst 31.12.2021 einheitliche Prozesse für den gesamten Einkauf festgelegt werden. Als Zwischenstand wurde im Juni 2021 festgehalten, dass es so große Unterschiede innerhalb der Einkaufsorganisationen des BLB NRW gebe, dass die Modellierung einheitlicher Prozesse nicht ohne Weiteres und eine Standardisierung nur auf kleinstem Nenner möglich sei. Im März 2022 ging die Zentrale des BLB NRW davon aus, dass die abschließenden Teilprozesse der Angebotsprüfung und -wertung sowie der Zuschlagserteilung erst zum Ende des zweiten Quartals 2023 finalisiert sein würden. Mit einer Implementierung der vereinheitlichten Prozesse in das VMS konnte nach deren Einschätzung erst danach begonnen werden.

Der LRH hat gegenüber dem BLB NRW kritisiert, dass es beim BLB NRW über viele Jahre an einem stringenten und koordinierten Management zur Einführung des VMS gefehlt hat. Seit dem Kabinettsbeschluss vom März 2018 galt die Vorgabe, dass das VMS zum 30.06.2022 von allen Vergabestellen des Landes verpflichtend einzusetzen ist. Dennoch wurden – ungeachtet einer seit November 2016 laufenden Erprobung – erst im Februar 2021 gezielte und strukturierte Maßnahmen ergriffen, um die Vergabeprozesse vollumfänglich in das VMS zu überführen. Aus Sicht des LRH hätte die Vereinheitlichung der bestehenden Einkaufsprozesse gleich zu Beginn mit der Erprobung des VMS in Angriff genommen werden müssen, da die Vereinheitlichung eine unabdingbare Voraussetzung für die Implementierung der Prozesse in das VMS darstellt. Im Ergebnis waren seit dem Beginn der Erprobung des VMS bis zur Finalisierung der letzten Teilprozesse zum Ende des zweiten Quartals 2023 bereits mehr als sechs Jahre vergangen, ohne dass das VMS vollständig und medienbruchfrei in seine Systemlandschaft integriert und an die benutzerspezifischen Anforderungen des BLB NRW angepasst werden konnte. Von einem Einsatz des VMS im Sinne des Beschlusses der Landesregierung vom März 2018 konnte nach Auffassung des LRH nicht gesprochen werden, da nur Teile des Vergabeprozesses im VMS abgewickelt werden konnten.

287 Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.1999, GV. NRW. S. 158. Die oder der BdH ist gemäß Nr. 5 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 55 LHO grundsätzlich bei Aufträgen mit einem Wert von mehr als 50.000 € ohne Umsatzsteuer sowie bei Abweichungen von den Beschaffungsgrundsätzen zu beteiligen.

288 Nach internen Vorgaben des BLB NRW ist das Justizariat u. a. bei der Erteilung des Zuschlags auf ein Nebenangebot und bei Preisen, die in einem auffälligen Missverhältnis zur Leistung stehen, zu beteiligen.

25.2.2 Unzureichende Dokumentation der Vergabeverfahren

Nach dem Beschluss der Landesregierung vom März 2018 soll das VMS zukünftig der revisionssicheren Dokumentation von Vergabeverfahren dienen. Die NL des BLB NRW archivierten ihre Vergabeunterlagen hingegen weitgehend händisch im dortigen Dokumentenmanagementsystem (DMS). Sowohl mit dem DMS des BLB NRW als auch mit dem VMS ist eine revisionssichere Dokumentation und Archivierung von Vergabeverfahren möglich. Die Ablage der Vergabeunterlagen im DMS entsprach der internen Weisung des BLB NRW. Soweit die Vergabestellen des BLB NRW das VMS zur Durchführung von Vergabeverfahren nutzten, wurden die entsprechenden Verfahrensschritte dort automatisch dokumentiert.

Bedingt durch den gleichzeitigen Einsatz zweier Archivierungssysteme trat nach Feststellungen des LRH jedoch häufig der Mangel auf, dass in beiden Systemen keine vollständige Vergabedokumentation vorhanden war. Darüber hinaus waren verschiedene Dokumente in keinem der beiden Systeme abgelegt. Dies traf z. B. regelmäßig für Unterlagen zu, die die Schätzung des Auftragswerts belegten, der für die Wahl der Vergabeart maßgeblich ist. Auch die Anwendung der sog. „80/20 Regel“²⁸⁹ gemäß § 3 Abs. 9 VgV²⁹⁰ bei europaweiten Vergaben war in den E-Vergabeakten durchweg nicht dokumentiert. Der LRH hat den BLB NRW aufgefordert, die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das VMS vollumfänglich als revisionssicheres Dokumentationssystem für die E-Vergabeakte genutzt werden kann.

25.2.3 Verstöße gegen vergaberechtliche Bekanntmachungspflichten

Der LRH hat bei der Vergabe von Bauleistungen durch die NL des BLB NRW festgestellt, dass bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb häufig die Absicht zur Ausschreibung nicht veröffentlicht wurde. Teilweise wurde der elektronische Versand einer solchen Bekanntmachung auch erst am selben Tag vorgenommen wie der Versand der Angebotsaufforderung. Darüber hinaus war für den LRH oftmals nicht zu erkennen, ob die Vergabestellen bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb oder bei Freihändigen Vergaben die Information über die Zuschlagsentscheidung veröffentlicht hatten.

Bauleistungen sind nach § 2 Abs. 1 Satz 1 der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A (VOB/A)²⁹¹ im Wege transparenter Verfahren zu vergeben. Nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 VOB/A können Bauleistungen bei geschätzten Auftrags-

289 Bei einem in mehreren Losen zu vergebenden Auftrag mit einem voraussichtlichen Gesamtwert gleich oder über dem EU-Schwellenwert sind gemäß § 3 Abs. 7 Satz 2 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) grundsätzlich sämtliche Lose europaweit zu vergeben. Bei einzelnen Losen, die hiernach dem EU-Vergaberecht unterliegen, kann gemäß § 3 Abs. 9 VgV von diesem Grundsatz abgewichen werden, wenn der geschätzte Nettowert des Loses bei Bauleistungen 1 Mio. € nicht erreicht und zugleich die Summe dieser Lose 20 % des Gesamtauftragswertes nicht überschreitet. Zur Vermeidung von Manipulationen ist die Zuordnung der Lose zu den beiden Kontingenten bereits zu Beginn des Vergabeverfahrens zu dokumentieren.

290 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.04.2016 (BGBl. 2016 I S. 624), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften vom 07.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 39).

291 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil A in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.01.2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2).

werten bis zum Erreichen der dort genannten Bagatellgrenzen im Wege Beschränkter Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb vergeben werden. Da in solchen Verfahren mangels öffentlicher Auftragsbekanntmachung die Transparenz deutlich eingeschränkt ist, sind die Auftraggeber nach § 20 Abs. 4 Satz 1 VOB/A bei einem voraussichtlichen Auftragswert ab 25.000 € netto verpflichtet, fortlaufend über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen zu informieren (Ex-ante-Bekanntmachung). Mit der Veröffentlichungspflicht wird nicht nur die Vergabep Praxis der Auftraggeber einer Kontrolle durch potenzielle Bieter unterworfen; ihnen soll zugleich die Möglichkeit gegeben werden, sich um eine Teilnahme an der bevorstehenden Ausschreibung zu bewerben. Diesen Zweck erfüllt die Ex-ante-Bekanntmachung nur dann, wenn sie zumindest einige Tage vor der Angebotsaufforderung vorgenommen wird.

Darüber hinaus soll die Transparenz in Vergabeverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung dadurch erhöht werden, dass Auftraggeber über ihre Zuschlagsentscheidungen informieren. § 20 Abs. 3 Satz 1 VOB/A sieht eine derartige Information bei Beschränkten Ausschreibungen mit einem Auftragswert von über 25.000 € netto und bei Freihändigen Vergaben von über 15.000 € netto vor (Ex-post-Bekanntmachung).

Der LRH hat gegenüber dem BLB NRW moniert, dass er die Ex-ante- und Ex-post-Bekanntmachungspflichten in vielen Fällen nicht beachtet und dadurch gegen das vergaberechtliche Transparenzgebot verstoßen hat. Aus Sicht des LRH ist die Bedeutung insbesondere der Ex-ante-Bekanntmachung seit 2020 deutlich gestiegen. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie hat das FM die Wertgrenzen des § 3a Abs. 2 Nr. 1 VOB/A durch mehrere Runderlasse, zuletzt durch Runderlass vom 23.12.2021²⁹² geändert. Mit dem Ziel der Beschleunigung von Investitionen wurden die Wertgrenzen, bis zu denen Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb und Freihändige Vergaben ohne weitere Begründung als Vergabeart gewählt werden dürfen, auf das 5-Fache bzw. 7,5-Fache erhöht.²⁹³ Hierdurch ist die Zahl der Vergabeverfahren ohne öffentliche Auftragsbekanntmachung, bei denen das Transparenzgebot über die Einhaltung der Bekanntmachungspflichten gewährleistet werden muss, deutlich gestiegen. Der LRH hat den BLB NRW aufgefordert, die Vergabestellen auf die zwingende Einhaltung der Bekanntmachungspflichten nach § 20 Abs. 3 und Abs. 4 VOB/A hinzuweisen.

292 MBI. NRW. 2022 S. 10, zuletzt geändert durch Runderlass vom 13.12.2022 (MBI. NRW. 2022 S. 1020). Das FM hat nach dem Auslaufen des Runderlasses zum 31.12.2023 in seinen „Vorläufigen Bestimmungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte bei Beschaffungen nach der Unterschwellenvergabeordnung und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A, Abschnitt 1“ vom 01.12.2023 darauf hingewiesen, dass die erhöhten Wertgrenzen in die künftigen VV zu § 55 LHO übernommen werden sollen.

293 Nach § 3a Abs. 2 Nr. 1 VOB/A waren Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb bis zu einem Auftragswert von 150.000 €, Freihändige Vergaben waren bis zu einem Auftragswert von 10.000 € zulässig. Aufgrund des Runderlasses vom 23.12.2021 gelten nunmehr für Beschränkte Ausschreibungen Wertgrenzen von 750.000 € (Einzelauftragswert) bzw. 1,25 Mio. € (Gesamtauftragswert) sowie für Freihändige Vergaben von 75.000 € (Einzelauftragswert) bzw. 125.000 € (Gesamtauftragswert).

25.3 Stellungnahme des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der BLB NRW hat den Ausführungen des LRH zu Versäumnissen im Einführungsmanagement zugestimmt und eingeräumt, dass die Einführung des VMS in der Vergangenheit nicht mit der notwendigen Priorität behandelt worden sei. Als Ursachen hierfür hat er knappe personelle Ressourcen, zwischenzeitliche Wechsel in der Leitung des strategischen Einkaufs in der Zentrale sowie den Umstand angeführt, dass der Fokus mehr auf der Umsetzung von (Bau-)Projekten und dem Einkauf der benötigten Leistungen lag als auf der strategischen Ausrichtung und Aufstellung des Einkaufs.

Mit Blick auf die unzureichende Dokumentation der Vergabeverfahren hat der BLB NRW dem LRH zugestimmt, dass die eindeutige Festlegung auf ein führendes Ablagesystem für die Vergabeakte wichtig sei, um eine revisions- und rechtssichere Datensicherung zu gewährleisten. Der BLB NRW wies zugleich darauf hin, dass er zurzeit ein Enterprise-Content-Management-System²⁹⁴ (ECMS) einführe, welches für eine revisions-sichere Akte allgemein, mithin auch für die E-Vergabeakte gelten soll. Idealerweise soll das VMS in Zukunft über eine Schnittstelle zum automatisierten Datenaustausch mit dem ECMS verfügen.

In Bezug auf die Kritik an den fehlenden Ex-ante- und Ex-post-Bekanntmachungen hat sich der BLB NRW der rechtlichen Wertung des LRH angeschlossen. Er geht davon aus, dass die festgestellten Versäumnisse die Vergangenheit betreffen und kein systemisches Problem bestehe. Ferner wies er darauf hin, dass die entsprechenden Leitfäden in den NL angepasst und die Mitarbeitenden über die Veröffentlichungspflichten informiert worden seien.

25.4 Weiterer Schriftwechsel

Auf entsprechende Nachfrage des LRH hat der BLB NRW in einer weiteren Stellungnahme vom 31.01.2024 darauf verwiesen, dass die Teilprozesse der Angebotsprüfung und -wertung sowie die Zuschlagserteilung mittlerweile weitgehend in das VMS implementiert sind. Im zweiten Quartal 2024 werden seiner Einschätzung nach auch die internen Genehmigungsprozesse zum Vergabevorschlag im VMS abgebildet sein. Hiermit wird dann der gesamte Vergabeprozess von der Einleitung bis hin zur Zuschlagserteilung digital durchgeführt werden können.

Die Ausführungen des BLB NRW zur Dokumentation der Vergabeverfahren hat der LRH zur Kenntnis genommen. Er befürwortet ausdrücklich die Einrichtung einer automatisierten Schnittstelle zwischen dem VMS und dem einzuführenden ECMS des BLB NRW. Der LRH geht davon aus, dass der vollständigen und revisions-sicheren Dokumentation der Vergabeverfahren im VMS in Zukunft auch insofern eine Bedeutung zukommt, als die dort hinterlegte E-Vergabeakte die maßgebliche Dokumentation für die vergaberechtlichen Revisionsinstanzen beinhalten soll.²⁹⁵

294 Enterprise-Content-Management-Systeme sind unternehmensweite, aus mehreren Komponenten bestehende Systeme zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung und Archivierung von Informationen.

295 Siehe Broschüre „vergabe.NRW – Das Portal zum Öffentlichen Auftragswesen“, S. 4, abrufbar unter [vergabe.NRW](https://vergabe.nrw) kurz vorgestellt | [Vergabe.NRW](https://vergabe.nrw).

Der BLB NRW hat dem LRH auf seine Anforderung hin überarbeitete Ablaufübersichten zu verschiedenen Vergabearten übersandt, die nunmehr – sofern dies vergaberechtlich vorgesehen ist – explizite Hinweise zu den Ex-ante- und Ex-post-Bekanntmachungen enthalten. Diese optimierten Ablaufübersichten werden den Mitarbeitenden in den Vergabestellen zukünftig als Handlungsleitfäden zur Verfügung gestellt.

25.5 Schlussbemerkung

Wenn, wie vom BLB NRW vorgesehen, im zweiten Quartal 2024 die Implementierung des gesamten Vergabeverfahrens in das VMS abgeschlossen sein sollte, hat die Einführung dieser Komponente über sechs Jahre in Anspruch genommen – ausgehend von dem Kabinettschluss vom 20.03.2018, der den verbindlichen Einsatz des VMS für alle Vergabestellen vorgegeben hat. Diese viel zu lange Einführungszeit hat nach Überzeugung des LRH aufgrund parallel bestehender Systeme zu erheblichen, vermeidbaren Doppelarbeiten und in der Folge zu abnehmender Akzeptanz bei den Mitarbeitenden geführt. Der LRH sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass neue Systeme und Anwendungen konsequent eingeführt werden müssen. Deren vollständige Implementierung in die vorhandene Systemlandschaft sowie eine frühzeitige Beseitigung von Medienbrüchen sind entscheidend dafür, dass Einsparpotenziale auch in der Praxis realisiert werden.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

26 Portfoliosteuerungstool des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen: Welche Immobilie wird zuerst saniert?



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat eine Strategie zur Steuerung des Immobilienportfolios des Landes entwickelt. Dabei geht es um die Frage: Welche Immobilie wird zuerst saniert?

Zur Beantwortung dieser Frage arbeitet der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen seit Ende 2020 an einer automatisierten Auswertung seines Immobilienportfolios. Alle rund 4.100 Gebäude sollen einheitlich bewertet und Entscheidungen zur künftigen Entwicklung getroffen werden. Diese Ziele wurden bisher verfehlt.

Das vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für diese Bewertung eingesetzte Portfoliosteuerungstool hat 26 Kriterien. Die Auswahl der 26 Kriterien ist ungenügend. Auch deren Gewichtung weist schwerwiegende Mängel auf.

Die Daten zur Bewertung seines Gebäudebestands hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht vollständig erfasst. Für die Bewertung der Gebäude mit dem Portfoliosteuerungstool fehlten 2023 rund 24 % der Daten.

Insbesondere sind die für das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung wichtigen Kriterien Wärme-, Strom- und CO₂-Verbrauch sowohl hinsichtlich der Datenerhebung als auch in ihrer Aussagekraft fehlerbehaftet. Daher können trotz dieser wichtigen Kriterien – auch mit Blick auf den Klimaschutz – keine belastbaren Aussagen zu den einzelnen Immobilien getroffen werden.

26.1 Ausgangslage

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist das Immobilienunternehmen des Landes. Er ist Eigentümer von rd. 4.100 Grundstücken und Gebäuden. Diese bewirtschaftet und vermietet er an Landeseinrichtungen, Ministerien und Behörden, Hochschulen, die Justiz, die Polizei oder Finanzämter.²⁹⁶

Mit dem Zukunftserlass²⁹⁷ vom 16.10.2018 hatte der BLB NRW vom Ministerium der Finanzen (FM) u. a. den Auftrag erhalten, eine Strategie zur „Steuerung des Immobilienportfolios“ zu entwickeln und einzuführen. Das FM hatte festgestellt, dass der BLB NRW aufgrund begrenzter Personal- sowie begrenzter Marktkapazitäten bei Planern und Bauunternehmen dazu gezwungen war, Projekte zu priorisieren. Daher forderte das FM den BLB NRW mit dem Zukunftserlass auf festzulegen, wie zukünftig Bauvorhaben bei Ressourcenmangel priorisiert und diese Entscheidungen dokumentiert werden sollen. Zur Umsetzung des Zukunftserlasses erstellte der BLB NRW ein Feinkonzept zur „Steuerung des Immobilienportfolios“. Dieses Feinkonzept hat das FM am 17.02.2021 freigegeben.

²⁹⁶ Vgl. www.blb.nrw.de.

²⁹⁷ Vgl. Vorlage 17/1482: Erlass „Leitlinien für die Zukunft des Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) – Umsetzung der Beschlüsse der Landesregierung vom 11.09.2018“ (Zukunftserlass).

26.2 Einführung eines Portfoliosteuerungstools beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Im Umsetzungsbericht zur „Steuerung des Immobilienportfolios“ vom 06.08.2021 stellte der BLB NRW dem FM für das Jahr 2022 eine technische Lösung zur automatisierten Erstellung von Objektstrategien mit einem Portfoliosteuerungstool in Aussicht. Ziel war es, mit dem Portfoliosteuerungstool Handlungsleitlinien für die einzelnen Gebäude²⁹⁸ aufzuzeigen. Die verschiedenen Kriterien im Portfoliosteuerungstool sollen den gesetzlichen, den politischen und den unternehmerischen Auftrag des BLB NRW abbilden.

Seit dem Jahr 2022 setzt der BLB NRW ein auf der Software Excel basierendes Portfoliosteuerungstool ein. Für jedes Objekt des BLB NRW werden viele Daten in das Portfoliosteuerungstool eingetragen. Mit den automatisierten Berechnungen im Portfoliosteuerungstool wird dann die eigentliche Portfolioanalyse über alle Objekte des BLB NRW hinweg vorgenommen. Mit der Portfolioanalyse soll für jedes Gebäude anhand eines Punktwerts die Objektstrategie „Halten“, „Entwickeln“ oder „Verwerten“ ermittelt werden. Das bedeutet im Einzelnen:

- „Halten“: Gebäude, die ohne besondere Maßnahmen beim BLB NRW verbleiben sollen. Gegebenenfalls werden notwendige Substanzertüchtigungen und/oder energetische Aufwertungen durchgeführt.
- „Entwickeln“: Gebäude, für die besondere Maßnahmen eingeleitet werden sollen, wie z. B. Kernsanierung oder Ersatzneubau.
- „Verwerten“: Gebäude, die nicht mehr benötigt werden und daher an Dritte verkauft oder abgerissen werden sollen.

Die Festlegung „Halten“, „Entwickeln“ oder „Verwerten“ bildet dann die Grundlage für alle künftigen Investitionsentscheidungen des BLB NRW, mithin für die Frage: Welche Immobilie wird zuerst saniert? Im Rahmen der Einführung eines Business Intelligence (BI) Systems im BLB NRW soll das Portfoliosteuerungstool langfristig durch ein BI-Dashboard²⁹⁹ ersetzt werden. Diese Umstellung vom Portfoliosteuerungstool auf das BI-Dashboard ist für das Jahr 2026 vorgesehen.

Die Portfolioanalyse setzt der BLB NRW für seine rd. 4.100 Gebäude mit einer Mietfläche von rd. 10 Mio. m² ein. Etwa die Hälfte der Gebäude des BLB NRW weist ein Alter von 50 Jahren und mehr aus. Viele der Immobilien wurden in den 1960er- und 1970er-Jahren mit aus heutiger Sicht ungenügenden energetischen Standards errichtet und weisen daher einen überdurchschnittlichen Sanierungsbedarf auf. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich das Land im Klimaschutzgesetz zum Ziel gesetzt hat, bis zum Jahr 2030 eine bilanziell klimaneutrale Landesverwaltung zu erreichen.³⁰⁰

Dem Auswahlprozess zur Identifikation von Gebäuden mit Handlungsbedarf kommt aber noch eine andere Bedeutung zu: Der BLB NRW ist nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) verpflichtet, sparsam und wirtschaftlich zu handeln. Er muss seine

298 Die Begriffe Gebäude bzw. Objekt werden synonym verwendet.

299 Als Dashboard wird im Informationsmanagement eine grafische Benutzeroberfläche bezeichnet, die zur Visualisierung von Daten dient.

300 Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021, § 7 Satz 1, GV. NRW. 2021 S. 908.

begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen unbedingt dort einsetzen, wo aus baulicher und immobilienökonomischer Sicht der größte Handlungsbedarf besteht.

26.3 Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur

Die große Bedeutung von belastbaren und zukunftsorientierten Entscheidungen für Gebäude haben auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in den „Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur“ vom 10.10.2023 hervorgehoben.³⁰¹ Sie halten es für „unerlässlich, den baulichen Zustand sämtlicher öffentlicher Gebäude [...] umfassend digital zu erfassen und fortlaufend zu aktualisieren. Daraus sind die erforderlichen Erhaltungs- und Erneuerungsbedarfe abzuleiten und zu priorisieren.“ Zudem könne eine unterlassene oder verspätete Erhaltung zu vermeidbaren Schäden an der Bausubstanz und in der Folge zu zusätzlichem Erhaltungs- oder früherem Erneuerungsbedarf führen.

26.4 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Arnsberg und Köln den Prozess der Portfolioanalyse des BLB NRW untersucht. Der Schwerpunkt seiner Prüfung lag auf dem Portfoliosteuerungstool. Im Einzelnen hat der LRH das Portfoliosteuerungstool daraufhin analysiert,

- wie es aufgebaut ist,
- wie es programmiert ist,
- woher die Daten zu den Gebäuden kommen und
- wie es um die Datenqualität zu den Gebäuden bestellt ist.

Der LRH hat am 30.11.2023 seine Feststellungen dem BLB NRW mitgeteilt. Hierzu nahm der BLB NRW mit Schreiben vom 15.02.2024 Stellung. Diese Stellungnahme erwiderte der LRH mit seiner ersten Folgeentscheidung am 11.03.2024. Das FM hat den gesamten Schriftwechsel mit der Bitte um Kenntnisnahme erhalten.

26.5 Prüfungsfeststellungen

26.5.1 Keine automatisierte Auswahlentscheidung erreicht

Mithilfe von 26 Bewertungskriterien wird in dem Portfoliosteuerungstool für jedes der rd. 4.100 Gebäude ein Punktwert ermittelt. Dabei werden die verschiedenen Kriterien unterschiedlich gewichtet. Mit dem automatisch berechneten Punktwert möchte der BLB NRW für jedes seiner Gebäude die weitere Verwendung „Entwickeln“, „Halten“ oder „Verwerten“ bestimmen.

301 Vgl. Veröffentlichungen – Landesrechnungshof (<https://lrh.nrw.de>).

Die berechneten Ergebnisse des Portfoliosteuerungstools für die Jahre 2022 und 2023 hat der BLB NRW anschließend selbst verworfen und nicht für ein Ranking der Gebäude verwendet. Er selbst hat verschiedene Mängel in den Ergebnissen erkannt und deshalb einen anderen Weg gewählt, um die Frage zu beantworten, welche Immobilie zuerst saniert werden soll. In den Jahren 2022 und 2023 haben die Beschäftigten in den Niederlassungen des BLB NRW die Gebäude subjektiv bewertet.

Dazu musste der LRH feststellen, dass der BLB NRW das von ihm im o. g. Umsetzungsbericht zur „Steuerung des Immobilienportfolios“ vom 06.08.2021 definierte Ziel, seine Objektstrategie „Entwickeln“, „Halten“ oder „Verwerten“ datenbasiert und automatisiert zu ermitteln, bis heute nicht erreicht hat.

Die Auswahlentscheidung für Maßnahmen an den Gebäuden in den Kalenderjahren 2022 und 2023 beruhte nach den Feststellungen des LRH maßgeblich auf den subjektiven Wertungen der zuständigen Mitarbeitenden des BLB NRW. Das Ziel einer datengetriebenen und automatisierten Objektauswahl nach objektiven, sachgerechten Kriterien hat der BLB NRW verfehlt. Dabei verkennt der LRH nicht, dass nach einer datengetriebenen, automatisierten Auswahlentscheidung eine abschließende Begutachtung der ausgewählten Immobilien durch fachkundiges Personal des BLB NRW richtig und wichtig sein kann. Um aber einen sachgerechten Überblick über alle rd. 4.100 Gebäude zu erhalten, kann auf eine datengetriebene, automatisierte Auswahlentscheidung nach Auffassung des LRH zukünftig nicht verzichtet werden.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH angegeben, dass er weiter bestrebt sei, die Objektstrategie für jedes Gebäude unter Einbezug von objektiv zu ermittelnden Daten festzulegen. Er hat eingeräumt, dass die Auswahlentscheidung für die Objektstrategie bis zum heutigen Zeitpunkt nicht allein datenbasiert und automatisiert vorgenommen wird. Von dem im Umsetzungsbericht zur „Steuerung des Immobilienportfolios“ vom 06.08.2021 festgelegten Ziel rückt der BLB NRW heute wieder ab, indem er den LRH darauf hinweist, dass eine vollständig automatisierte Auswertung bei dem außerordentlich heterogenen Gebäudeportfolio des BLB NRW nicht belastbar sei. Eine Bewertung durch erfahrene Objekt- und Portfoliomanager unter Berücksichtigung aller bekannten Parameter bliebe unerlässlich. Die übergreifende, vollständige Automatisierung des Auswahlprozesses sei aus Sicht des BLB NRW heute nicht (mehr) sinnvoll und werde deswegen auch zukünftig nicht (mehr) angestrebt.

Der LRH begrüßt ausdrücklich, dass der BLB NRW das Ziel verfolgt hat, die Objektstrategie unter Einbezug von objektiv ermittelbaren Daten festzulegen. Die vom BLB NRW in seiner Stellungnahme angesprochene vollständige Automatisierung des Auswahlprozesses hat der LRH jedoch nicht empfohlen. Vielmehr hat der LRH ein zweistufiges Verfahren zur Auswahl von Objekten mit Handlungsbedarfen beschrieben:

In einem ersten Schritt sollte ein Punktwert auf Grundlage von objektiv ermittelbaren Daten für alle rd. 4.100 Gebäude berechnet werden. Daraus sollte vollständig automatisiert ein erstes Ranking aller Gebäude des BLB NRW mit einer Objektstrategie „Entwickeln“, „Halten“ oder „Verwerten“ entstehen. Die Berechnung des Punktwerts muss nach Auffassung des LRH schon allein deshalb mithilfe von im Voraus festgelegten Kriterien und deren Gewichtung erfolgen, weil anders eine möglichst objektive

Bewertung über alle rd. 4.100 Gebäude unmöglich zu erreichen ist. Bevor finale Entscheidungen über einzelne bauliche Maßnahmen getroffen werden, sollte auch nach Auffassung des LRH in einem zweiten Schritt eine fachkundige Kontrolle der automatisierten Auswahlentscheidung durch die Objekt- und Portfoliomanager vorgesehen werden. Nach diesem zweiten Schritt sollte für den BLB NRW feststehen, für welche Gebäude Handlungsbedarf besteht.

Der LRH hat den BLB NRW daher gebeten, seine Vorgehensweise noch einmal insgesamt zu überprüfen und über das Ergebnis zu berichten.

26.5.2 Fehlende Dokumentation und Mehrfachbewertung durch redundante Kriterien

Wie der BLB NRW zu seinen 26 Bewertungskriterien für das Portfoliosteuerungstool gekommen ist, war für den LRH im Einzelnen nicht nachvollziehbar. Insoweit fehlte eine Dokumentation. Der LRH hat festgestellt, dass sich viele Kriterien mit redundanten bzw. korrelierenden Sachverhalten befassen. Daher kommt es zu mehrfachen Wertungen desselben Sachverhalts bei der Auswahlentscheidung im Portfoliosteuerungstool. Beispielhaft soll hier auf die beiden Kriterien „Drittverwendungsfähigkeit“ und „Marktfähigkeit“ eingegangen werden: Wenn ein Gebäude auf dem Immobilienmarkt gut veräußerbar ist und damit eine hohe „Marktfähigkeit“ aufweist, wird damit regelmäßig verbunden sein, dass diese „Marktfähigkeit“ gerade darauf beruht, dass es ebenso gut durch Dritte genutzt werden kann. Damit wird diesem Gebäude neben einer hohen „Marktfähigkeit“ zugleich auch eine hohe „Drittverwendungsfähigkeit“ zugeschrieben. Derselbe Sachverhalt wird mithin doppelt berücksichtigt.

Insgesamt hat der LRH die Auswahl der Kriterien für nicht sachgerecht und daher als ungenügend angesehen. Er hat gefordert, dass die Kriterien für das Portfoliosteuerungstool spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein müssen (in Anlehnung an die allgemein bekannten SMART-Kriterien³⁰²). Nach alledem hat der LRH den BLB NRW gebeten, die Auswahl der Kriterien für das Portfoliosteuerungstool insgesamt neu aufzusetzen.

Weiter hat der LRH dem BLB NRW empfohlen, aufgrund der besonderen Bedeutung der Auswahlentscheidungen für die Investitionen des BLB NRW in seinen Gebäudebestand, die neue Softwarelösung auf Basis des BI-Systems auditieren zu lassen. Mit einem (externen) Audit der neuen Softwarelösung kann eine systematische Überprüfung und Bewertung der maßgeblichen Prozesse vorgenommen und die Einhaltung aller gültigen Standards und betrieblicher Anforderungen nachgewiesen werden.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme dem LRH mitgeteilt, dass die 26 Kriterien im Portfoliosteuerungstool aktuell evaluiert und insbesondere auf Redundanzen und korrelierende Sachverhalte überprüft würden. Er könne dem LRH soweit folgen und möchte zukünftig mit deutlich weniger Kriterien arbeiten. Die Auswahl und

³⁰² Das Akronym SMART steht für Specific (spezifisch), Measurable (messbar), Attainable (erreichbar), Relevant (relevant) und Time-bound (zeitgebunden), ins Deutsche mit „spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert“ übersetzt. Das mit den SMART-Kriterien verbundene Konzept geht auf den Managementforscher und Unternehmensberater Peter Drucker zurück. Die SMART-Kriterien sollen dabei helfen, branchenunabhängig Vorhaben konkret und erfolgreich umzusetzen.

Eignung der Kriterien werde für Dritte nachvollziehbar dokumentiert. Ebenso habe der BLB NRW die Anregung des LRH aufgenommen, eine Auditierung der neuen Softwarelösung auf Basis des BI-Systems vorzusehen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung begrüßt, dass der BLB NRW die Kritik des LRH aufgegriffen hat und hierzu alle Feststellungen umsetzen möchte. Abschließend hat der LRH den BLB NRW gebeten, über die neu festzulegenden Bewertungskriterien zu berichten und die entsprechende Dokumentation zu übersenden.

26.5.3 Mangelhafte Gewichtung der 26 Bewertungskriterien

Der BLB NRW verwendet für das Portfoliosteuerungstool 26 Bewertungskriterien. In Abstimmung mit der Geschäftsführung des BLB NRW sollten 3 der 26 Kriterien aufgrund ihrer besonderen Bedeutung höher gewichtet werden. Alle anderen 23 Kriterien sollten gleich gewichtet werden. Anhand dieser Gewichtung berechnet der BLB NRW für jedes seiner rd. 4.100 Gebäude einen Punktwert.

Der LRH hat festgestellt, dass die vom BLB NRW vorgenommene Gewichtung der Kriterien schwerwiegende statistische Mängel aufweist. So ist nicht nachvollziehbar, wie der BLB NRW bei 26 Kriterien überhaupt zu einer wirksamen Gewichtung gelangen möchte. Auf der Basis von 100 % errechnet sich für jedes Kriterium ein durchschnittliches Gewicht von nur 3,85 %. Die Ausbildung von höheren Gewichtungen für einzelne Kriterien ist bei der Gesamtzahl von 26 Kriterien mathematisch kaum zu erreichen. Sollte bspw. das Gewicht von drei herausragenden, steuerungsrelevanten Kriterien auf insgesamt 70 % angehoben werden, müsste die Gewichtung der verbleibenden 23 Kriterien auf durchschnittlich 1,3 % abgesenkt werden.

Daher hat der LRH ausdrücklich empfohlen, die Anzahl der Kriterien deutlich zu reduzieren. Nur nach einer deutlichen Reduzierung der Kriterien wird es dem BLB NRW möglich sein, steuerungsrelevante Kriterien spürbar höher zu gewichten, ohne die anderen Kriterien bedeutungslos werden zu lassen (im o. g. Beispiel 1,3 %). Nach Auffassung des LRH ist die deutliche Reduzierung der Kriterien eine Grundvoraussetzung für eine effiziente und nachhaltige Steuerung des Immobilienportfolios des BLB NRW.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme dem LRH angekündigt, dass er künftig mit einer reduzierten Anzahl von Kriterien und einer neuen Gewichtung arbeiten möchte (siehe 26.5.2). Der Kriterienkatalog befindet sich aktuell in der Abstimmung unter den Fachabteilungen des BLB NRW.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die Erläuterungen des BLB NRW positiv zur Kenntnis genommen. Er hat den BLB NRW gebeten, über die Gewichtung der reduzierten Auswahlkriterien zu berichten.

26.5.4 Massenhaft fehlende Daten im Portfoliosteuerungstool

Die vollständige Erfassung der Daten zu allen 26 Kriterien für die rd. 4.100 Gebäude des BLB NRW erfordert die Ermittlung von rd. 107.000 Daten, um das Portfoliosteuerungstool zu befüllen. Die Daten stammen aus verschiedenen Softwareanwendungen des BLB NRW oder müssen durch Abfragen in den Niederlassungen des BLB NRW händisch ergänzt werden (Daten-Quellen).

Tatsächlich fehlen jedoch im Portfoliosteuerungstool für 2023 rd. 26.000 Daten und damit rd. 24 % der bewertungsrelevanten Daten. Soweit Daten fehlen, wird der Punktwert für das jeweilige Gebäude als Mittelwert ausschließlich aus den vorhandenen Daten errechnet.

Die Quote fehlender Daten hält der LRH eindeutig für zu hoch. Unabhängig von den zuvor schon dargestellten Schwächen gefährden auch die fehlenden Daten die Aussagekraft des Portfoliosteuerungstools. Voraussetzung für eine automatisierte Portfolioanalyse und eine effiziente und nachhaltige Steuerung des Immobilienportfolios des BLB NRW ist eine verlässliche, einheitliche und vor allem nahezu vollständige Datenbasis.

Die fehlenden Daten versucht der BLB NRW im Rahmen der Portfolioanalyse mit der Berechnung des Mittelwerts nur auf Basis der vorhandenen Daten zu kompensieren. Dies kann im ungünstigsten Fall dazu führen, dass der Wert eines einzelnen Kriteriums den Punktwert für das jeweilige Gebäude ausmacht. Diese Vorgehensweise kann das Ranking der Punktwerte aller rd. 4.100 Gebäude im Portfoliosteuerungstool derart verfälschen, dass das Ranking insgesamt unbrauchbar wird.

Der LRH hat den BLB NRW daher aufgefordert, nur solche Kriterien zu bestimmen, für die er die erforderlichen Daten weitgehend automatisiert in das Portfoliosteuerungstool einstellen kann.

Der BLB NRW hat dem LRH in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass er bei verschiedenen Fallkonstellationen bewusst keine Daten erfasst habe. Technisch habe es keine Möglichkeit gegeben, das bewusste „Nicht-Ausfüllen“ zu vermerken. Daraus könne der LRH nicht schließen, dass alle fehlenden Daten bzw. alle „Null-Werte“ die Auswertung mit dem Portfoliosteuerungstool verfälschen würden.

Mit seiner Folgeentscheidung hält der LRH seine Prüfungsfeststellungen gegenüber dem BLB NRW aufrecht. Der LRH bleibt bei seiner Feststellung, dass im Portfoliosteuerungstool für 2023 rd. 24 % der erforderlichen Daten fehlen. Ebenfalls kann er der Argumentation des BLB NRW zu den bewusst nicht erfassten Daten nicht folgen. Nach Auffassung des LRH muss im Portfoliosteuerungstool unterschieden werden, wann Datenfelder tatsächlich einen (echten) „Null-Wert“ enthalten und wann ein Datenfeld leer bleibt, weil dazu Daten fehlen. Dieses Problem ist vor dem Hintergrund der vom LRH beanstandeten Mittelwertberechnung zu lösen. Auf diese fehlerhafte Mittelwertberechnung ist der BLB NRW jedoch in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung begrüßt, dass der BLB NRW künftig nur solche Kriterien verwenden wird, für die die entsprechenden Daten auch verfügbar sind. Abschließend hat der LRH den BLB NRW gebeten, ihm die berichtigte Berechnungsformel mitzuteilen, mit der der Punktwert für ein Gebäude im Portfoliosteuerungstool berechnet werden soll.

26.5.5 Klimaschutz im Portfoliosteuerungstool

Der BLB NRW strukturiert sein Immobilienportfolio nach Wirtschaftseinheiten (WE). Einer WE werden alle am jeweiligen Standort gelegenen Gebäude zugeordnet. So kann sich eine WE aus einem, regelmäßig aber auch aus mehreren Gebäuden zusammensetzen. Die für den Klimaschutz wichtigen Daten zu den Kriterien „Wärmeverbrauch“, „Stromverbrauch“ und „CO₂-Verbrauch“ erfasst der BLB NRW nur nach WE, nicht aber gebäudespezifisch. Aus dem Verbrauchswert der WE errechnet der BLB NRW anhand der Gesamtfläche der Gebäude der WE einen Durchschnittsverbrauch pro m² Bruttogrundfläche. Dieser Durchschnittswert wird im Portfoliosteuerungstool dann jedem einzelnen Gebäude der WE zugerechnet.

Um seine Gebäude für den Klimaschutz zu bewerten, setzt der BLB NRW diese Verbrauchswerte mit von ihm selbst ermittelten Vergleichswerten ins Verhältnis. Je nachdem, wie dieses Verhältnis ausfällt, wird das entsprechende Datenfeld im Portfoliosteuerungstool mit einem hohen oder niedrigen Wert ausgefüllt.

Die Vergleichswerte ermittelt der BLB NRW nur aus seinem eigenen Gebäudebestand. Dazu unterteilt er seinen Gebäudebestand in unterschiedliche Gebäudetypen³⁰³ und berechnet zu jedem Gebäudetyp (z. B. für die Gerichtsgebäude) den Vergleichswert als Mittelwert.

Der LRH hat festgestellt, dass sowohl die Datenerhebung als auch die Bewertung der drei Kriterien „Wärmeverbrauch“, „Stromverbrauch“ und „CO₂-Verbrauch“ fehlerbehaftet sind. Belastbare Aussagen zum Klimaschutz im Gebäudebestand des BLB NRW sind so unmöglich.

Allen drei Kriterien fehlt es schon an einer soliden Basis. Denn die Verbrauchsdaten liegen dem BLB NRW im Portfoliosteuerungstool nur nach WE vor. Für die Eingangsfrage „Welche Immobilie wird zuerst saniert?“ braucht der BLB NRW aber unbedingt die Verbrauchsdaten für jede einzelne Immobilie. Verbrauchsdaten für WE mit mehreren Gebäuden helfen da nicht weiter.

Beispielsweise legt der BLB NRW heute im Portfoliosteuerungstool für eine WE mit mehreren Gebäuden in Düsseldorf bei der Bewertung aller Gebäude den gleichen Wärmeverbrauch von rd. 83 kWh/m² Bruttogrundfläche zugrunde. So wird dem Verwaltungsgebäude des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft aus dem Jahr 1968 der gleiche Verbrauchswert zugeordnet wie dem Gebäude des Landeskriminalamtes aus dem Jahr 2009. Und selbst die vier Fertiggaragen in derselben WE haben ebenso den gleichen Verbrauchswert.

Der LRH hält es daher im Interesse des Klimaschutzes für dringend erforderlich, die Verbrauchsdaten „Wärmeverbrauch“, „Stromverbrauch“ und „CO₂-Verbrauch“ für jedes Gebäude einzeln zu erfassen und im Portfoliosteuerungstool zu bewerten. Nur die gebäudescharfe Betrachtung der Verbrauchsdaten kann eine sachgerechte Entscheidung über energetische Maßnahmen ermöglichen.

303 Der BLB NRW ordnet seine rd. 4.100 Gebäude sog. Gebäudetypen wie z. B. Verwaltungsgebäude, Gerichtsgebäude, Polizeigebäude oder Lagerräume zu.

Auch die Vergleichswerte hat der BLB NRW nach den Feststellungen des LRH fehlerhaft ermittelt. In die Berechnung der Vergleichswerte für die verschiedenen Gebäudetypen gehen nur die durchschnittlichen Verbrauchswerte je WE ein. Mit dieser Vorgehensweise hat der BLB NRW z. B. aus seinem Bestand für den Gebäudetyp „Lagerräume“ einen Wärmevergleichswert i. H. v. ca. 109 kWh/m² Bruttogrundfläche und für den Gebäudetyp „Verwaltungsgebäude“ einen Wärmevergleichswert i. H. v. ca. 101 kWh/m² Bruttogrundfläche berechnet. Das Ergebnis ist offensichtlich falsch, weil „Lagerräume“ im Gegensatz zu „Verwaltungsgebäuden“ üblicherweise wenig bis gar nicht beheizt werden.

Zudem hat der Vergleichswert des BLB NRW auch noch einen weiteren schweren Fehler. Denn der BLB NRW ermittelt die Vergleichswerte für die verschiedenen Gebäudetypen ausschließlich auf Basis des eigenen, in die Jahre gekommenen Gebäudebestands. Wie bereits oben erwähnt ist etwa die Hälfte der Gebäude des BLB NRW heute mehr als 50 Jahre alt. Diese Gebäude weisen üblicherweise einen hohen Energieverbrauch aus. Das führt dementsprechend zu relativ hohen Vergleichswerten für die verschiedenen Gebäudetypen. Damit fällt es dem BLB NRW leicht, im Portfoliosteuerungstool den energetischen Sanierungsbedarf für den Klimaschutz in seinem Gebäudebestand geringer darzustellen, als er tatsächlich ist. Nach den Feststellungen des LRH rechnet sich der BLB NRW mit dieser Vorgehensweise seinen Gebäudebestand energetisch „schön“.

Der LRH hat dem BLB NRW daher empfohlen, für die drei Kriterien „Wärmeverbrauch“ „Stromverbrauch“ und „CO₂-Verbrauch“ – anstatt der selbst ermittelten Vergleichswerte aus seinem eigenen Bestand – allgemein in der Fachwelt anerkannte Vergleichswerte zu verwenden.³⁰⁴ Diese Vergleichswerte orientieren sich an den heutigen, strengen energetischen Vorgaben. Nur so kann der BLB NRW dem Klimaschutz mit dem Portfoliosteuerungstool umfassend gerecht werden.

Der BLB NRW hat dem LRH in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass er sich der Auffassung des LRH anschließen kann, dass zukünftig möglichst objektive, in der Fachwelt anerkannte Vergleichswerte für die energetischen Vorgaben gewählt werden sollen.

Ergänzend hat der BLB NRW dem LRH berichtet, dass er ein neues Energiedatenmanagement-System beschafft habe. Die vollumfängliche Nutzung dieses Systems setze aber eine lückenlose Datenerfassung voraus. Ziel sei es daher, eine flächendeckende Ausstattung der Liegenschaften mit entsprechenden Zählern zu erreichen, die eine automatisierte Übermittlung der Daten ermöglichen. Aktuell seien knapp 2 Mio. m² der Liegenschaften des BLB NRW mit gebäudescharfen, automatisierten Zählern ausgestattet.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die Zusage des BLB NRW begrüßt, zukünftig möglichst objektive, in der Fachwelt anerkannte Vergleichswerte für die energetischen Vorgaben zu nutzen.

304 Vgl. z. B.: Aufsatz „Energieverbrauchsausweise für öffentliche Gebäude“ (Dezember 2022), Quelle: Hinweise zum kommunalen Energiemanagement: Deutscher Städtetag (staedtetag.de).

Die realitätsnahe Festlegung der Vergleichskennwerte im Interesse des Klimaschutzes ist jedoch erst der zweite Schritt. Zuvor müssen in einem ersten Schritt die Verbrauchsdaten verlässlich und gebäudescharf erfasst werden. Allerdings besteht aktuell bei der Verbrauchsdatenerfassung erheblicher Nachholbedarf. Denn derzeit sind bei einer Mietfläche von rd. 10 Mio. m² lediglich knapp 2 Mio. m² (20 %) der Gebäude mit einer entsprechenden automatisierten Zählerinfrastruktur ausgestattet. Dementsprechend sollte der Ausbau der Zählerinfrastruktur zur Verbrauchsdatenerfassung nach Auffassung des LRH mit höchster Priorität weiterverfolgt werden. Denn, wie der BLB NRW selbst einräumt, ist für die Auswertung der Verbrauchsdaten mit dem Energiedatenmanagement-System die lückenlose Erfassung der Verbrauchsdaten eine Grundvoraussetzung.

Der LRH hat den BLB NRW um Mitteilung gebeten, wie er die Verbräuche – unter Berücksichtigung der Kritik des LRH – künftig in die Gesamtbewertung der Gebäude im Portfoliosteuerungstool einfließen lassen wird.

26.6 Fazit

Der LRH erkennt an, dass der BLB NRW sich dem Auftrag aus dem Zukunftserlass vom 16.10.2018 gestellt hat, eine Strategie zur Steuerung des Immobilienportfolios zu entwickeln und einzuführen. Er nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass der BLB NRW mit dem Portfoliosteuerungstool eine datenbasierte, automatische Auswertung seines Immobilienportfolios angestrebt hat.

Der LRH hat zur Praxistauglichkeit des Portfoliosteuerungstools aber festgestellt, dass der BLB NRW auch fünf Jahre nach dem Zukunftserlass bei der Steuerung seines Immobilienportfolios vor großen Problemen steht. Das Portfoliosteuerungstool zur automatisierten Auswertung der Daten für die Objektstrategie „Entwickeln“, „Halten“ oder „Verwerten“ ist mit großen Mängeln behaftet und aktuell absolut unzureichend.

Ohne eine sachgerechte Auswahl der Gebäude mit Handlungsbedarf läuft der BLB NRW Gefahr, seine begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen bei den „falschen“ Gebäuden einzusetzen. Damit würde er gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO verstoßen.

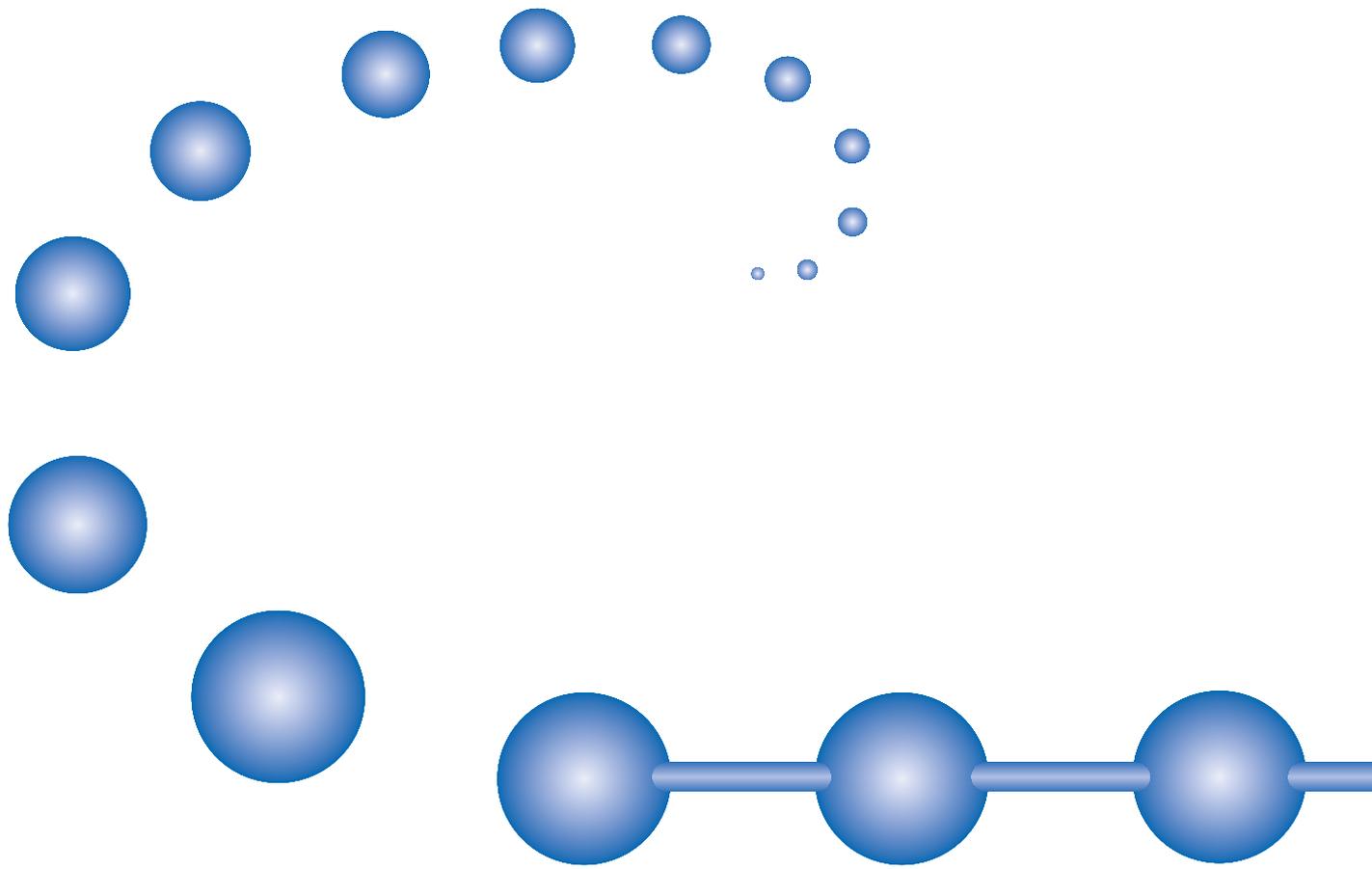
Zudem sieht der LRH die Klimaziele des Landes in Gefahr, da der Gebäudebestand erheblich zum CO₂-Verbrauch und damit zu den Treibhausgasemissionen beiträgt. Der Gebäudebereich verursacht auch heute noch mit rd. 40 % die meisten CO₂-Emissionen in Deutschland.³⁰⁵

Nach § 7 Klimaschutzgesetz³⁰⁶ soll bis zum Jahr 2030 eine bilanziell klimaneutrale Landesverwaltung erreicht werden. Daher ist es für den BLB NRW unerlässlich, dass das Portfoliosteuerungstool zur Bewertung seiner rd. 4.100 Gebäude für die Zukunft praxistauglich wird.

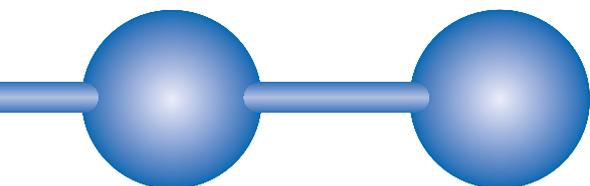
Das Prüfungsverfahren dauert an.

305 Vgl. dena-Gebäudereport 2024: Klimaschutz im Gebäudebestand – Deutsche Energie-Agentur (dena).

306 Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021, GV. NRW. 2021 S. 908.



Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (Epl. 14)



27 „Härtefallhilfe NRW“ – Schwein gehabt



Der Bedarf für die 2021 eingeführte „Härtefallhilfe NRW“ als weitere Corona-Hilfsmaßnahme ist nicht nachgewiesen. Das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie hatte vorher keine Bedarfsanalyse durchgeführt.

Die 2022 erfolgte Ergänzung der „Härtefallhilfe NRW“ um eine Sonderregelung für Unternehmen, welche zumindest auch Schweine hielten, war nicht hinreichend begründet.

27.1 Die „Härtefallhilfe NRW“

Um die von den Folgen der Corona-Pandemie betroffenen Unternehmen finanziell zu unterstützen, hatten der Bund und das Land verschiedene Hilfsmaßnahmen eingeleitet, u. a. die NRW-Soforthilfe 2020, die außerordentlichen Wirtschaftshilfen und insbesondere die Überbrückungshilfe.

Die Überbrückungshilfe war ein branchenübergreifendes Zuschussprogramm, um die wirtschaftliche Existenz von Unternehmen, einschließlich Sozialunternehmen, sowie Soloselbstständigen und selbstständigen Angehörigen der Freien Berufe zu sichern³⁰⁷. Sie wurde als Billigkeitsleistung gemäß § 53 Landeshaushaltsordnung (LHO) gewährt, vom Bund finanziert und von den Ländern – in einzelnen Phasen mit jeweils unterschiedlichen Förderzeiträumen – umgesetzt³⁰⁸. Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährung von Überbrückungshilfe war ein ausschließlicher Corona-bedingter Umsatzrückgang im jeweiligen Monat des Förderzeitraums um mindestens 30 % gegenüber dem jeweiligen Monat des Jahres 2019.

Für besondere Fälle, die keinen Zugang zu den bestehenden Hilfsprogrammen hatten, sollte ein zusätzliches Programm als Härtefallhilfe greifen. Es sollten bspw. diejenigen unterstützt werden, die aufgrund besonderer Umstände (Krankheit, Wetter u. Ä.) im Vergleichsmonat 2019 außergewöhnlich geringe Umsätze erzielt und deswegen keinen 30%igen Umsatzrückgang zu verzeichnen hatten, deren wirtschaftliche Existenz aber gleichwohl durch die Corona-Pandemie bedroht war.

Diese Härtefallhilfe war ein gemeinsames Bund-Länder-Programm, bei dem eine jeweils hälftige Finanzierung vereinbart war. Der Bund stellte den Ländern insgesamt 750 Mio. € zur Verfügung. Für Nordrhein-Westfalen ergaben sich Gesamtmittel von 316,3 Mio. €, von denen der Bund und das Land jeweils 158,15 Mio. € trugen.³⁰⁹

-
- 307 Antragsvoraussetzung bei den Soloselbstständigen und anderen selbstständigen Angehörigen der Freien Berufe war, dass sie die jeweilige Tätigkeit hauptberuflich ausübten und ihre Einkünfte 2019 zu mindestens 51 % aus der gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit erzielten.
- 308 Überbrückungshilfe I (Förderzeitraum Juni bis August 2020), Überbrückungshilfe II (Förderzeitraum September bis Dezember 2020), Überbrückungshilfe III (Förderzeitraum November 2020 bis Juni 2021), Überbrückungshilfe III+ (Förderzeitraum Juli bis Dezember 2021) und Überbrückungshilfe IV (Förderzeitraum Januar bis Juni 2022).
- 309 Art. 1 Abs. 3 und 5 Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „Härtefallfazilität des Bundes und der Länder für die Gewährung von Härtefallhilfe“ zwischen dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen über die Gewährung von Corona-Hilfen des Bundes als Billigkeitsleistungen.

Der Bund und das Land schlossen am 27.04.2021 eine Verwaltungsvereinbarung über die wesentlichen Punkte der Umsetzung der „Härtefallhilfe NRW“.³¹⁰ Am 18.05.2021 erließ das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (jetzt: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie, im Folgenden MWIKE)³¹¹ die „Richtlinie für die Gewährung von Härtefallhilfen aus Gründen der Billigkeit des Landes Nordrhein-Westfalen („Härtefallhilfe NRW““ (im Folgenden: Richtlinie). Diese sah eine Billigkeitsleistung von maximal 100.000 € je Antragstellenden³¹² vor. Der Förderzeitraum begann im November 2020 und endete im Juni 2021. Mit späteren Änderungen der Richtlinie hob das MWIKE die maximale Höhe der Billigkeitsleistung auf 150.000 € an und verlängerte den Förderzeitraum bis Juni 2022.

Für die Gewährung der „Härtefallhilfe NRW“ mussten die Antragstellenden folgende wesentliche Voraussetzungen erfüllen:

- Keine Antragsberechtigung in einem bestehenden Hilfsprogramm (z. B. Überbrückungshilfe oder außerordentliche Wirtschaftshilfe).
- Das Vorliegen einer absehbaren Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz.³¹³
- Die absehbare Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz musste sich ursächlich und zweifelsfrei ausschließlich aus den Auswirkungen der Pandemiebekämpfung ableiten lassen.
- Nachhaltige Sicherung des Unternehmensfortbestands durch die Gewährung der Billigkeitsleistung aus der „Härtefallhilfe NRW“.

Ausgeschlossen waren Antragstellende, bei denen eine pandemiebedingte besondere Härte bereits durch den Einsatz vorhandener liquider Eigenmittel oder von Versicherungen erhaltenen Zahlungen abgewendet werden konnte.

Die elektronische Antragstellung hatte ausschließlich durch einen prüfenden Dritten³¹⁴ zu erfolgen.

Nach Eingang prüfte ein externer Dienstleister den Antrag und erstellte hierzu einen Entscheidungsvorschlag. Dieser sollte sich an den Regelungen der Überbrückungshilfe orientieren.

310 Ergänzende Verwaltungsvereinbarung „Härtefallfazilität des Bundes und der Länder für die Gewährung von Härtefallhilfe“ zwischen dem Bund und dem Land Nordrhein-Westfalen über die Gewährung von Corona-Hilfen des Bundes als Billigkeitsleistungen.

311 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

312 Antragsberechtigt waren Unternehmen, einschließlich Sozialunternehmen, sowie Soloselbstständige und selbstständige Angehörige der Freien Berufe. Antragsvoraussetzung bei den Soloselbstständigen und anderen selbstständigen Angehörigen der Freien Berufe war, dass sie die jeweilige Tätigkeit hauptberuflich ausübten und ihre Einkünfte 2019 zu mindestens 51 % aus der gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeit erzielten.

313 Dies war der Fall, wenn die Voraussetzungen für eine Insolvenzanmeldung, in Form von Zahlungsunfähigkeit (gemäß § 17 Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3328) geändert) oder Überschuldung (§ 19 Insolvenzordnung vom 05.10.1994 (BGBl. I S. 2866), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3328)), ohne entsprechende Hilfszahlungen absehbar nicht abgewendet werden konnten.

314 Als prüfender Dritter kam ein/eine durch den Antragstellenden beauftragte Steuerberaterin/beauftragter Steuerberater, Wirtschaftsprüferin/Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüferin/vereidigter Buchprüfer, Steuerbevollmächtigte/Steuerbevollmächtigter oder Rechtsanwältin/Rechtsanwalt in Betracht.

Anders als bei den anderen Corona-Wirtschaftshilfen setzte das MWIKE eine Härtefallkommission als Entscheidungsgremium ein. Die Kommission setzte sich aus Mitarbeitenden des MWIKE und weiterer Ministerien zusammen. Beratende Mitglieder ohne Stimmrecht waren jeweils ein Vertreter der Industrie- und Handelskammern und des Westdeutschen Handwerkskammertags. Die Bewilligungen erfolgten durch die fünf Bezirksregierungen.

Im Frühjahr 2022 wurde die Richtlinie um eine Sonderregelung für Unternehmen, einschließlich Soloselbstständige, erweitert, welche zumindest auch Schweine hielten (im Weiteren: schweinehaltende Betriebe). Danach sollte die bei der „Härtefallhilfe NRW“ geforderte pandemiebedingte besondere Härte bei schweinehaltenden Betrieben auch dann vorliegen, soweit diese in den anderen Hilfsprogrammen nur deshalb nicht antragsberechtigt waren, weil sie nicht nachweisen konnten, dass der Umsatzrückgang aus ihrer Schweinehaltung ausschließlich Corona-bedingt war. In diesem Fall musste der Umsatzrückgang nur „weit überwiegend“ Corona-bedingt sein.

27.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat, gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg, das Programm „Härtefallhilfe NRW“ geprüft. Er hat seine Feststellungen mit der Entscheidung vom 15.03.2024 an das MWIKE herangetragen. Dieses hat mit Schreiben vom 24.05.2024 Stellung genommen. Mit der Folgeentscheidung vom 05.06.2024 hat sich der LRH zu der Stellungnahme des MWIKE geäußert.

27.3 Keine Notwendigkeit der regulären „Härtefallhilfe NRW“

Der LRH hat zunächst das Programm „Härtefallhilfe NRW“ ohne Sonderregelung für schweinehaltende Betriebe (reguläre „Härtefallhilfe NRW“) geprüft. Zu dessen Notwendigkeit hatte das MWIKE dem LRH im Eröffnungsgespräch und während der Prüfung mitgeteilt, aus der Wirtschaft sei vielfach die Kritik geäußert worden, dass der für den Erhalt von Überbrückungshilfe erforderliche Umsatzrückgang von 30 % den Zugang zu den Hilfen zu sehr behindere. Zudem hatte das MWIKE in einem internen Vermerk Fallkonstellationen dargestellt, die von den bestehenden Hilfsprogrammen nicht erfasst würden, bspw. Fälle, bei denen der Vergleichsumsatz – die Berechnungsgrundlage bei der Überbrückungshilfe für den Umsatzrückgang – aufgrund besonderer Umstände (Krankheit, Wetter, Unfälle, Sanierung) geringer als gewöhnlich ausgefallen sei. Aufgrund dieser Ausgangslage hätten zudem Länder, insbesondere über die Wirtschaftsministerkonferenz, Druck auf den Bund ausgeübt, für diese Fälle auch den Zugang zu Unterstützungsleistungen zu schaffen.

Mit Schreiben vom 18.03.2021 teilte das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)³¹⁵ dem MWIKE mit, dass das Programm Härtefallhilfe als Ergänzung zu dem Corona-Schutzschirm des Bundes und der Länder einsatzbereit gemacht worden sei. Das MWIKE informierte mit Schreiben vom 23.03.2021 das BMWK darüber, dass Nordrhein-Westfalen an der Härtefallhilfe des Bundes und der Länder teilnehme. In einem Vermerk, ebenfalls vom 23.03.2021, wurde ausgeführt,

315 Vormaliges Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

dass die nordrhein-westfälische Unternehmerschaft dringend weitere finanzielle Unterstützungsleistungen benötige. Begründende Unterlagen, auf welcher Grundlage diese Einschätzung beruhte, hatte das MWIKE dem LRH ebenso wenig vorgelegt wie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO.

Hinsichtlich der regulären „Härtefallhilfe NRW“ gingen 177 Anträge ein, von denen 54 bewilligt und für die rd. 1,85 Mio. € ausgezahlt wurden. Dies entsprach weniger als 0,6 % der bereitgestellten Haushaltsmittel von 316,3 Mio. €.

27.3.1 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat das Fehlen der gemäß § 7 Abs. 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der dafür erforderlichen Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs bemängelt. Die in dem Vermerk vom 23.03.2021 enthaltene Feststellung, dass die Unternehmerschaft dringend weitere finanzielle Unterstützungsleistungen benötige, hat er nicht für ausreichend gehalten, da das MWIKE Unterlagen oder Daten, auf die es sich bei dieser Feststellung gestützt hatte, nicht vorgelegt hatte. Der LRH hat das MWIKE darauf hingewiesen, dass das Fehlen einer Bedarfsanalyse dazu geführt hatte, dass in erheblichem Umfang Haushaltsmittel ohne Not gebunden wurden.

27.3.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWIKE hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass in einem hochdynamischen Umfeld der globalen Corona-Pandemie Handlungsbedarf zwischen Bund und Ländern bestanden habe. Insbesondere die in den Regelprogrammen des Bundes vorgesehenen Zuwendungsvoraussetzungen über feste Vergleichszeiträume und die Feststellung der Haupterwerbstätigkeit im Jahr 2019 sei aus Kreisen der Antragstellenden, aber auch von Branchen- und Berufsverbänden vielfach kritisiert worden. Eine Anpassung der Zugangskriterien zu den damals bestehenden Corona-Wirtschaftshilfen wäre wünschenswert gewesen. Da dies nicht erreichbar gewesen sei, sei bereits die Kofinanzierung des Bundes im Rahmen der Härtefallhilfe als Erfolg zu werten, da andernfalls durch alleiniges Handeln ausschließlich der Landeshaushalt belastet worden wäre.

Das MWIKE hat weiter ausgeführt, dass die Anforderungen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des § 7 Abs. 2 LHO sowie Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO bei der Programmerstellung berücksichtigt worden seien. Wie auch in einer Ministervorlage dargestellt, seien für die „Härtefallhilfe NRW“ der Handlungsbedarf und Förderzweck („Ziele“), die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt, der Programmzeitraum und eine Schlussabrechnung („Erfolgskontrolle“) vorgesehen worden. Zudem seien durch eng gefasste Kriterien der Antragsvoraussetzungen sowie die Begrenzung der maximalen Förderhöhe (100.000 € bzw. 150.000 €) die Grundlage für eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gelegt und die bewilligten Härtefälle, auch durch die Einrichtung einer Härtefallkommission, ausschließlich auf wenige „echte“ Härtefälle begrenzt worden. Man habe – auch mit der Beteiligung der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern sowie der Steuerberaterkammer – mögliche Fallkonstellationen identifiziert. Diese seien auch beispielhaft in der Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags, Vorlage 17/4982, dargestellt worden, der alle Fraktionen zugestimmt hätten.

27.3.3 Erwiderng des Landesrechnungshofs

Der LRH hat das MWIKE darauf hingewiesen, dass er zu keiner Zeit infrage gestellt hat, dass seinerzeit Handlungsbedarf bestand, die Wirtschaft mit verschiedenen Programmen zu unterstützen. Auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des MWIKE hält der LRH aber seine Zweifel an der Notwendigkeit der „Härtefallhilfe NRW“ aufrecht. Er kritisiert weiterhin das Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Auch wenn das Land nur einen Teil eines Programms finanziert, entbindet dies nicht davon, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Diese muss u. a. Aussagen enthalten zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, zu den finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt und zu Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen. Die vom MWIKE angeführte Ministervorlage dokumentiert keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die diesen Anforderungen entspricht: Zum Handlungsbedarf wurde hier lediglich ausgeführt, dass es in besonderen Fallkonstellationen dazu kommen könne, dass die bestehenden Corona-Hilfsprogramme für Unternehmen und Soloselbstständige nicht greifen würden. Diese Aussage dokumentiert jedoch keinen konkreten Bedarf. Die Angabe in der Ministervorlage zu den maximal zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln (316,3 Mio. €) stellte nicht die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt dar. Hierzu hätte vielmehr ausgewiesen werden müssen, inwieweit Haushaltsmittel erforderlich sind, um das mit der Maßnahme verfolgte Ziel zu erreichen. Die in der Ministervorlage angesprochene Schlussabrechnung erfüllte nicht die Kriterien für eine – begleitende und abschließende – Erfolgskontrolle einer Maßnahme gemäß § 7 LHO. Ausgehend von der Planung ist danach festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Die in der Ministervorlage dargestellte Schlussabrechnung betrachtet jedoch nur den jeweiligen einzelnen Förderfall, nicht aber, wie geboten, die Einführung der Maßnahme „Härtefallhilfe NRW“ als solche. Die einzelnen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen sich an dieser Gesamtmaßnahme, nicht am Einzelfall, orientieren.

Der LRH erkennt an, dass die restriktive Ausgestaltung der „Härtefallhilfe NRW“ ein Grund für die geringe Anzahl bewilligter Fälle gewesen sein dürfte. Jedoch ersetzt dies nicht die im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmenden Vorüberlegungen. Gerade bei angesichts restriktiver Voraussetzungen zu erwartenden geringen Antragszahlen wäre es umso mehr geboten gewesen, vor dem Auflegen eines aufwendigen Programms dessen Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Die Identifikation möglicher Fallkonstellationen genügt nicht für die erforderliche Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs.

Der LRH hält es für erforderlich, dass das MWIKE zukünftig geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt, bevor es Förderprogramme einrichtet oder sich daran beteiligt. Das MWIKE muss jetzt einen Prozess entwickeln und implementieren, der es auf künftige Fälle mit dynamischer Entwicklung besser vorbereitet, sodass auch in diesen Fällen die Anforderungen des § 7 LHO bestmöglich erfüllt werden können.

27.4 Sonderregelung für schweinehaltende Betriebe nicht hinreichend begründet

Der LRH hat als Ergänzung zur regulären „Härtefallhilfe NRW“ die 2022 geschaffene Sonderregelung geprüft, die schweinehaltenden Betrieben unter erleichterten Bedingungen einen Zugang ermöglichte. Schweinehaltende Betriebe waren – wie andere Antragstellende auch – in der Überbrückungshilfe und in der regulären „Härtefallhilfe NRW“ nur antragsberechtigt, wenn neben anderen Voraussetzungen der Umsatzrückgang ausschließlich Corona-bedingt war. Nach der Sonderregelung reichte dagegen eine weit überwiegende Corona-Bedingtheit aus.

Das MWIKE hat hierzu ausgeführt, dass die damalige Bundeslandwirtschaftsministerin 2021 wiederholt darauf hingewiesen habe, dass schweinehaltende Betriebe Schwierigkeiten hätten, Überbrückungshilfe zu erhalten. In einer Vielzahl von Fällen hätten die prüfenden Dritten die ausschließliche Corona-Bedingtheit der Umsatzrückgänge, u. a. wegen der afrikanischen Schweinepest, nicht bestätigen können.

In der Folgezeit tauschten sich Bund und Länder über den Umgang mit den Anträgen schweinehaltender Betriebe aus. Nach Auskunft des MWIKE lehnte der Bund eine Öffnung der Überbrückungshilfe für die Fälle ab, in denen die ausschließliche Corona-Bedingtheit nicht hatte bestätigt werden können.

In einem Schreiben der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen an den Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverband e. V. vom 02.12.2021 nahm diese Stellung zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie, insbesondere der Antragsberechtigung von landwirtschaftlichen Betrieben für die Überbrückungshilfe. Sie führte aus, dass das Auftreten der afrikanischen Schweinepest und das damit einhergehende Exportverbot von Schweinefleisch nach China ab September 2020 für Umsatzrückgänge durch fehlenden Absatz geführt habe. Daneben nannte sie weitere mögliche Ursachen für einen Preisrückgang von Schweinefleisch.

Mit Schreiben vom 28.03.2022 an die Wirtschaftsminister von Niedersachsen, Bayern und Nordrhein-Westfalen teilte das BMWK mit, dass für die Überbrückungshilfe nur Unternehmen mit ausschließlich Corona-bedingten Umsatzeinbrüchen antragsberechtigt seien. Schweinehalter mit nur weit überwiegend Corona-bedingten Umsatzeinbrüchen könnten im Rahmen der Härtefallhilfen der Länder unterstützt werden. Nicht Corona-bedingt seien insoweit insbesondere Umsatzeinbrüche, die auf die afrikanische Schweinepest oder den rückläufigen Konsum von Schweinefleisch aus ethischen oder gesundheitlichen Gründen zurückzuführen seien. Mit der „neuen Lösung“ werde man der schwierigen Lage der Schweinehalter gerecht und ermögliche, die noch offenen Anträge zügig zu bearbeiten.

Mit der Vorlage 17/6679 leitete das Ministerium der Finanzen (FM) das Einwilligungsverfahren nach § 31 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2022 für die Erweiterung der „Härtefallhilfe NRW“ um die Sonderregelung für schweinehaltende Betriebe ein. In dieser Vorlage wurde ausgeführt, dass eine Erweiterung der „Härtefallhilfe NRW“ für Antragstellende, die eine pandemiebedingte besondere Härte verzeichneten und in den Regelprogrammen der pandemiebedingten Wirtschaftshilfen nicht antragsberechtigt seien, ausnahmsweise für diese Branche sachgerecht sei. Andere Branchen seien von der Herausforderung, die ausschließliche Corona-Bedingtheit des Umsatzrückgangs nachzuweisen, nicht betroffen gewesen. Bei einer voraussichtlichen durchschnittlichen Antragssumme von rd. 65.000 € und zu erwartenden rd. 300 Anträgen, die – durch die Sonderregelung – von der Überbrückungshilfe in die „Härtefallhilfe NRW“ überführt würden, müssten Haushaltsmittel von voraussichtlich etwa 20 Mio. € aufgewendet werden. Zum Stand 28.02.2022 seien aus den

Mitteln der „Härtefallhilfe NRW“ bisher 1.295.025 € bewilligt. Somit stünden noch rd. 315 Mio. €, summiert aus Bundes- und Landesmitteln, zur Verfügung. Zusätzliche Mittel seien daher nicht erforderlich.

Schließlich wurde, mit Runderlass vom 12.04.2022, die Sonderregelung für Schweinehalter in die Richtlinie aufgenommen. Es wurde insbesondere bestimmt, dass über die Anträge nach dieser Sonderregelung die Bewilligungsstellen ohne Beteiligung der Härtefallkommission entscheiden sollten. Die bei der regulären „Härtefallhilfe NRW“ erforderlichen Voraussetzungen einer absehbaren Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz und der vorrangige Einsatz von vorhandenen liquiden Eigenmitteln wurden für nicht anwendbar erklärt.

Ergänzend teilte das MWIKE den Bezirksregierungen mit, wie sie mit Anträgen von landwirtschaftlichen Betrieben mit Schweinehaltung verfahren sollten. Danach sollten Anträge, bei denen die prüfenden Dritten die ausschließliche Corona-Bedingtheit bestätigen konnten, wie bisher im Rahmen der Überbrückungshilfe des Bundes abgewickelt werden. Weiter teilte es mit, dass mit der Sonderregelung ausschließlich für Fälle schweinehaltender Betriebe die Möglichkeit geschaffen worden sei, „Härtefallhilfe NRW“ zu erhalten, wenn (lediglich) eine weit überwiegende Corona-Bedingtheit vorliege. Die Höhe der Hilfe bestimme sich durch entsprechende Anwendung der Regelungen zur Überbrückungshilfe, sie liege jedoch maximal bei 150.000 €. Umsatzrückgänge seien dann weit überwiegend Corona-bedingt, wenn der Anteil Corona-bedingter Faktoren bei mindestens 90 % liege. Die prüfenden Dritten sollten gebeten werden zu bestätigen, dass der Umsatzrückgang weit überwiegend Corona-bedingt gewesen sei. Zur Beurteilung der Corona-Bedingtheit könne im Regelfall auf eine branchenweite Betrachtung abgestellt werden, es sei denn, dass im Einzelfall Anhaltspunkte vorlägen, wonach der Anteil nicht Corona-bedingter Umsatzauffälle über dem Branchendurchschnitt liege. Verwiesen wurde hier auf die o. g. Stellungnahme der Landwirtschaftskammer. Danach seien 95 % als Corona-bedingter Durchschnittswert für die Umsatzrückgänge der Branche veranschlagt worden. Damit sei die Voraussetzung der weit überwiegenden Corona-Bedingtheit regelmäßig zumindest in Betrieben mit Ferkelerzeugung oder Schweinemast erfüllt.

Das MWIKE musste dem Bund regelmäßig über die Anträge von schweinehaltenden Betrieben auf Überbrückungshilfe oder „Härtefallhilfe NRW“ berichten. In einer vom MWIKE dem LRH am 29.03.2023 zur Verfügung gestellten Übersicht zum Stichtag 31.12.2022 stellte sich das Antragsaufkommen wie folgt dar:

Tabelle

	Anzahl	Volumen
Anträge insgesamt	4.030	218.307.253 €
Abgelehnte/zurückgezogene Anträge	104	8.771.870 €
Anträge in Bearbeitung	249	15.173.837 €
Ausgezahlte Anträge	3.677	189.290.777 €
Davon in der Überbrückungshilfe ausgezahlt	1.571	92.684.467 €
Davon in der Härtefallhilfe ausgezahlt	2.106	96.606.310 €

Da nach der regulären „Härtefallhilfe NRW“ 54 Fälle mit einem Volumen von rd. 1,85 Mio. € bewilligt worden waren, wurden nach der Sonderregelung also knapp 40-mal so viele Fälle und über 50-mal so viele Haushaltsmittel bewilligt.

27.4.1 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die Sonderregelung für schweinehaltende Betriebe kritisiert. Er hat beanstandet, dass das MWIKE keine eigene Bedarfsanalyse oder Untersuchungen durchgeführt hatte, in welchem Umfang andere als Corona-bedingte Faktoren für Umsatzrückgänge schweinehaltender Betriebe ursächlich sein konnten. Letztlich stützt sich aus Sicht des LRH die Sonderregelung nur auf das o. g. Schreiben der Landwirtschaftskammer. Wie in der Mitteilung an die Bezirksregierungen dargestellt, war es zudem nicht erforderlich, dass die Antragstellenden bzw. die prüfenden Dritten die weit überwiegende Corona-Bedingtheit nachweisen oder zumindest auch nur darlegen mussten. Vielmehr war im Regelfall die branchenweite Betrachtung der Corona-Bedingtheit ausreichend. Auch hier genügte regelmäßig der Hinweis auf das o. g. Schreiben der Landwirtschaftskammer. Der LRH hält dies sowohl im Hinblick auf die Schaffung der Sonderregelung als auch für die Bewilligung im Einzelfall für nicht hinreichend begründet.

Bereits der Umstand, „Härtefallhilfe NRW“ zu erhalten, wenn keine ausschließliche, sondern nur eine weit überwiegende Corona-Bedingtheit bestätigt werden konnte, begünstigt schweinehaltende Betriebe erheblich gegenüber anderen Branchen. Es ist aber auch nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund weitere wesentliche Voraussetzungen der regulären „Härtefallhilfe NRW“, wie eine absehbare Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz oder der vorrangige Einsatz liquider Mittel, bei der Sonderregelung nicht erfüllt sein mussten. Der LRH konnte den Unterlagen des MWIKE keine hinreichenden – vom Gleichheitsgrundsatz gebotenen – Gründe hierfür entnehmen.

Er sieht die Privilegierung der schweinehaltenden Betriebe gegenüber anderen Branchen kritisch. Hinzu kommt, dass allein die Anwendung der Sonderregelung der „Härtefallhilfe NRW“ zur Auszahlung von rd. 97 Mio. € geführt hat (von denen die Hälfte mit Landesmitteln zu finanzieren war) und damit fast 5-mal so hoch lag wie in der Vorlage 17/6679 prognostiziert.

27.4.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWIKE hat in seiner Stellungnahme die politischen Umstände dargestellt, die zur Schaffung der Sonderregelung für schweinehaltende Betriebe geführt hätten. Man habe eine Erweiterung der Regelprogramme und damit eine vollständige Kostenübernahme durch den Bund angestrebt. Da dies nicht gelungen sei, habe man durch die Regelung über die „Härtefallhilfe NRW“ zumindest eine Kostenaufteilung zwischen Bund und Land erreicht. Im Weiteren hat das MWIKE darauf hingewiesen, dass die schweinehaltenden Betriebe neben der Corona-Pandemie von weiteren betriebsbedrohenden Umständen (z. B. „Schweinepest“, Absatzrückgänge durch Wegfall von Großveranstaltungen) betroffen gewesen seien. Diese brancheninherenten Umstände hätten ausschließlich schweinehaltende Betriebe betroffen. Die Feststellung einer sachgrundlosen Privilegierung dieser Branche treffe daher nicht zu.

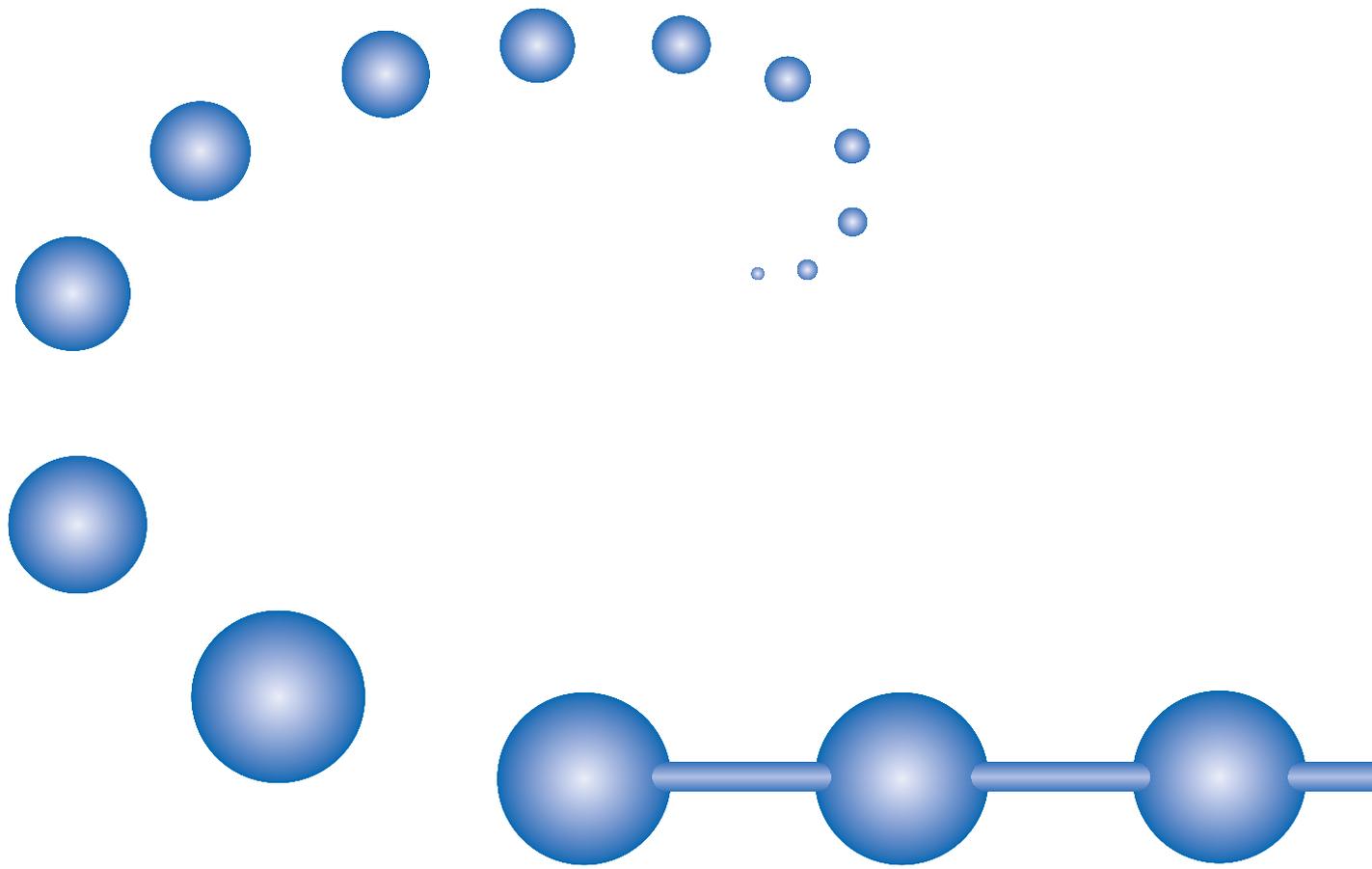
Das MWIKE hat weiter ausgeführt, dass bei schweinehaltenden Betrieben auch die Regelvermutung einer wirtschaftlichen Existenzbedrohung vorgelegen habe. Dies ergebe sich bereits aus der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund. Diese definiere die Corona-bedingte „erhebliche finanzielle Härte“ und führe mit den die wirtschaftliche Existenz bedrohenden Belastungen ein diesbezügliches Regelbeispiel aus. Die wirtschaftliche Existenzbedrohung sei auch innerhalb der Richtlinie als Teil der pandemiebedingten besonderen Härte normiert.

27.4.3 Erwidern des Landesrechnungshofs

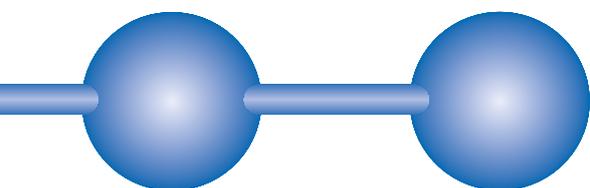
Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass er die Schaffung der Sonderregelung für nicht hinreichend begründet hält: Weder der Hinweis auf politische Rahmenbedingungen noch darauf, dass eine Kostenaufteilung erreicht worden sei, ersetzt die im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO vorzunehmende Bedarfsanalyse bzw. Analyse der Ausgangslage. Dabei bleibt der LRH auch bei seiner Feststellung, dass das MWIKE keine eigenen Untersuchungen durchgeführt hatte, in welchem Umfang andere als Corona-bedingte Faktoren für Umsatzrückgänge schweinehaltender Betriebe ursächlich sein konnten. Zudem hält er es für wahrscheinlich, dass auch Betriebe in anderen Branchen Schwierigkeiten gehabt haben dürften, die ausschließliche Corona-Bedingtheit von Umsatzrückgängen zu bestätigen. Ferner kann der LRH die Ausführungen des MWIKE, dass bei den schweinehaltenden Betrieben auch eine wirtschaftliche Existenzbedrohung Voraussetzung gewesen sei, nicht nachvollziehen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Formulierung der Sonderregelung in der Richtlinie die entsprechende Regelung der regulären „Härtefallhilfe NRW“ explizit ausnimmt und das MWIKE in seinem Erlass an die Bezirksregierungen ausgeführt hatte, dass die Voraussetzung der absehbaren Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz nicht bestehe. Schweinehaltenden Betrieben stand – wie allen anderen Branchen – die reguläre „Härtefallhilfe NRW“ offen, die ihrerseits schon für Fälle vorgesehen war, die von den anderen Corona-Wirtschaftshilfen nicht erfasst wurden. Es bleibt weiterhin nicht nachvollziehbar, warum die Schweinehalter gegenüber allen anderen Branchen durch den weitgehenden Verzicht auf eine Vielzahl an Voraussetzungen bessergestellt wurden.

Eine unterschiedliche Behandlung von Antragstellenden ist nur dann gerechtfertigt, wenn es hierfür hinreichende Sachgründe gibt. Diese hat das MWIKE nicht dargelegt. Der LRH erwartet, dass es zukünftig bei der Schaffung und Ausgestaltung von Fördermöglichkeiten den Gleichheitsgrundsatz beachtet.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Epl. 15)



28 Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh – hohe Fehlerquote und unzureichende Vorgaben



Das Land gewährt nach Maßgabe der Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh Zuwendungen für die tiergerechte Haltung von Rindern und Schweinen auf Stroh.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass die Zuwendungsempfänger den ihnen obliegenden Verpflichtungen in rund 42 % der geprüften Fälle nicht beziehungsweise nicht vollständig nachgekommen sind und daher zu Unrecht Fördermittel vom Land erhalten haben. Die zuständige Bewilligungsbehörde hat auf Grundlage der Prüfung des Landesrechnungshofs zu Unrecht gezahlte Fördermittel in Höhe von bislang rund 280.000 € zurückgefordert.

Da im Antragsformular unter anderem konkrete (zahlenmäßige) Angaben zu den Verhältnissen „vor Ort“ durch die Zuwendungsempfänger nicht vorgesehen waren, setzten sich nach Einschätzung des Landesrechnungshofs viele Zuwendungsempfänger nicht ausreichend mit den Zuwendungsvoraussetzungen auseinander.

Zudem war aus Sicht des Landesrechnungshofs aufgrund der fehlenden Angaben eine Überprüfung der Fördervoraussetzungen im Rahmen der Antragsprüfung durch die Bewilligungsbehörde teilweise nicht möglich.

28.1 Vorbemerkungen

Das Haltungsverfahren auf Stroh ist eine Tierwohlmaßnahme in der Landwirtschaft, die darauf abzielt, das Wohlbefinden von Rindern und Schweinen durch eine tiergerechte Haltung zu verbessern. Die Tiere werden bei dieser Haltungsform u. a. in Laufställen³¹⁶ gehalten, deren Liegeflächen mit Stroh eingestreut werden. Die Verwendung von Stroh bietet den Tieren eine weiche, trockene und verformbare Liegefläche sowie Schutz vor Kälte.

Die Richtlinien zur Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh in der Fassung vom 27.03.2015³¹⁷ (RL) sahen die Gewährung von Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe vor, die dieses Haltungsverfahren anwandten. Erklärtes Ziel der RL war die Verbesserung des Tierwohls³¹⁸.

316 Hierbei handelt es sich um einen Stall, in dem sich Nutztiere im Gegensatz zur Anbindehaltung frei bewegen können.

317 Runderlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz vom 27.03.2015, Az.: II A 4-62.71.10 (MBI. NRW. 2015 S. 814); aktuelle Fassung: Runderlass des Ministeriums für Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MLV) vom 06.12.2022, Az.: II.4-63.03.06.04-001017 (MBI. NRW. 2022 S. 1042), zuletzt geändert durch Runderlass des MLV vom 26.01.2024, Az.: II.4-63.03.06.04-001017 (MBI. NRW. 2024 S. 219).

318 Vgl. Nr. 2.1 der RL.

28.2 Wesentlicher Inhalt der Förderrichtlinien

28.2.1 Gegenstand der Förderung und Voraussetzungen der Zuwendungen

Förderfähig waren folgende Betriebszweige (Nr. 2.2 der RL):

- Milchviehhaltung (Milchkühe aller Rinderrassen)
- Mutterkuhhaltung (Mutterkühe aller Rinderrassen)
- Bullenmast (männliche Rinder älter als 6 Monate bis 24 Monate)
- sonstige Rinderhaltung (weibliche Rinder älter als 6 Monate ohne Kalbung)
- Schweinezucht und Ferkelaufzucht sowie sonstige Schweinehaltung

Die Zuwendungen beantragen konnten Landwirtinnen und Landwirte mit Betriebsitz in Nordrhein-Westfalen, die den Betrieb selbst bewirtschafteten und sich verpflichteten, für die Dauer von einem Kalenderjahr (Verpflichtungsjahr) die in den RL vorgesehenen Tierwohlmaßnahmen für alle Tiere im jeweils beantragten Betriebszweig einzuhalten. Hierzu zählten neben der regelmäßigen und ausreichenden Einstreu der Liegeflächen mit Stroh (Nr. 5.1.5 der RL) u. a. auch

- die Einhaltung der Anforderungen an Haltungseinrichtungen für Nutztiere gemäß § 3 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (Nr. 5.1.1 der RL),
- die Haltung der Tiere in Laufställen mit teilperforierten oder planbefestigten Flächen³¹⁹ (Nr. 5.1.3 der RL),
- eine uneingeschränkt nutzbare Stallfläche von mindestens 5,5 m² je Milch- bzw. Mutterkuh und von mindestens 4,5 m² je Mast- und Aufzuchtrind (Nr. 5.1.2 der RL),
- bei der Haltung von Milch- und Mutterkühen sowie Mast- und Aufzuchtrindern die Bereitstellung eines Grundfutterplatzes³²⁰ je Tier oder im Falle der Vorratsfütterung³²¹ ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von 1,2 : 1 (Nr. 5.1.4 der RL),
- eine tageslichtdurchlässige Fläche von 3 % der Stallgrundfläche bei Schweinen und 5 % der Stallgrundfläche bei Rindern (Nr. 5.1.1 der RL) sowie
- eine ausreichende Liegefläche je Tier auf der nicht perforierten oder der planbefestigten Stallfläche³²² (Nr. 5.1.3 der RL).

319 Die regelmäßig aus Beton bestehenden planbefestigten Flächen sind eben und dicht und werden mittels eines (meist automatischen) Schiebers von den Ausscheidungen der Tiere gereinigt. Bei einer perforierten Fläche können die Ausscheidungen durch Öffnungen im Boden in einen darunter gelegenen Güllekanal gelangen. Teilperforierte Flächen sind eine Kombination aus festen und perforierten Bereichen, die einerseits eine gute Drainage und andererseits den Tieren auch einen festen Boden zum Stehen und Liegen bieten.

320 Der Grundfutterplatz ist ein Fressplatz, an welchem die Fütterung mit Grundfutter (u. a. Gras, Maissilage) erfolgt. Unter anderem durch sog. Fressgitter, durch welche die Rinder ihren Kopf stecken müssen, um an das Futter zu gelangen, wird sichergestellt, dass sämtliche Rinder gleichzeitig fressen können.

321 Bei der Vorratsfütterung gewährleisten geeignete technische oder manuelle Verfahren den Tieren ständig Zugang zum Futter.

322 Gemäß Nr. 5.1.3 der RL musste die Anzahl der Liegeflächen auf der nicht perforierten oder planbefestigten nutzbaren Stallfläche so bemessen werden, dass alle Tiere gleichzeitig liegen konnten. Die Liegeflächen konnten bei der Rinderhaltung auch in sog. Liegeboxen unterteilt sein. In diesem Falle musste jedem Tier eine Liegebox zur Verfügung stehen.

28.2.2 Höhe der Zuwendungen

Die Höhe der jährlichen Zuwendungen betrug je Großvieheinheit (GVE)³²³ des durchschnittlichen Jahresviehbestands u. a. für Milchkühe 80 €, für Mutterkühe, Aufzuchttrinder und Mastfärsen 55 €, für Mastbullen 280 € sowie für Mastschweine 75 € (Nr. 7.1 der RL). Die Bagatellgrenze der Förderung lag bei 550 €.

Die Höhe der für die Verpflichtungsjahre 2021 und 2022 erfolgten Auszahlungen sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 1

Höhe der ausgezahlten Zuwendungen für die Verpflichtungsjahre 2021 und 2022

Antragsjahr	Verpflichtungsjahr	Anzahl Anträge	Auszahlungen
2020	2021	2.469	18.998.541,01 €
2021	2022	2.565	20.627.837,87 €

28.2.3 Folgen eines Verstoßes gegen die Zuwendungsvoraussetzungen

Die RL sahen bei Verstößen gegen die Verpflichtungen – abhängig vom Ausmaß des Verstoßes – eine anteilige bzw. vollständige Kürzung der Zuwendung vor. Beispielsweise waren bei einer zu gering bemessenen uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche die Zuwendungen gemäß Nr. 8.4.3.3 der RL für den betroffenen Betriebszweig bei einer Fläche, die zwischen 1,5 und 5 % kleiner als erforderlich war, um 20 % und bei einer Fläche, die zwischen 5 und 10 % kleiner als erforderlich war, um 50 % zu kürzen. In den Fällen, in denen die Fläche um mehr als 10 % kleiner als erforderlich war, wurde keine Zuwendung gewährt bzw. diese vollständig zurückgefordert.

28.3 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Prüfungsgegenstand der vom Landesrechnungshof (LRH) und dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg gemeinsam durchgeführten Prüfung waren:

- die vom Direktor der Landwirtschaftskammer als Landesbeauftragter (Bewilligungsbehörde) gewährten Zuwendungen nach Maßgabe der RL,
- die Abwicklung des Förderverfahrens bei der Bewilligungsbehörde und
- die Einhaltung der Zuwendungsvoraussetzungen durch die Zuwendungsempfänger (ZE) in den Verpflichtungsjahren 2021 und 2022.

Örtliche Erhebungen wurden – mit pandemiebedingten Unterbrechungen – in der Zeit vom 12.10.2021 bis 15.09.2022 bei der Bewilligungsbehörde und landesweit bei insgesamt 129 ZE durchgeführt³²⁴. Insgesamt wurden 1.679 Förderakten (33 % aller Anträge) eingesehen. Mit den Prüfungsmitteilungen vom 03.03.2023 hat der LRH der Bewilligungsbehörde und dem MLV die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MLV hat hierzu mit Schreiben vom 05.07.2023 und die Bewilligungsbehörde mit Schreiben vom 06.09.2023 Stellung genommen. Die erste Folgeentscheidung des

³²³ 1 GVE entspricht ungefähr 500 kg Lebendgewicht und bezieht sich auf den ganzjährig im Betrieb gehaltenen Durchschnittsviehbestand.

³²⁴ Die örtlichen Erhebungen bei den ZE erfolgten unangekündigt.

LRH ist am 30.01.2024 ergangen. Das MLV und die Bewilligungsbehörde haben hierzu jeweils mit Schreiben vom 08.04.2024 Stellung genommen. Die zweite Folgeentscheidung des LRH ist am 21.05.2024 ergangen.

28.4 Verstöße gegen Zuwendungsvoraussetzungen und zum Nachteil der Tiere

Der LRH und das RPA haben landesweit bei 54 der 129 vor Ort überprüften ZE – zum Teil mehrfache – Verstöße gegen die Zuwendungsverpflichtungen und zum Nachteil der Tiere festgestellt. Die Beanstandungsquote lag somit bei 42 %.

28.4.1 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Bei den 54 beanstandeten Förderfällen wurden insgesamt die nachfolgend aufgeführten 93 Verstöße identifiziert:

28.4.1.1 Zu gering bemessene Stallflächen

In 30 Fällen (32 %) stand den Tieren nicht die geforderte uneingeschränkt nutzbare Stallfläche zur Verfügung (Nr. 5.1.2 der RL). Diese wichen in einigen Fällen um bis zu rd. 52 % von der nach den RL erforderlichen uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche ab. Dies führte dazu, dass sich die Tiere kaum noch bewegen konnten.

Bei der Berechnung der Abweichungen hat der LRH die Stallbuchten³²⁵ jeweils einzeln daraufhin betrachtet, ob sie über eine ausreichende Fläche verfügten. Stallbuchten, die über eine ausreichende Fläche verfügten, blieben bei der Berechnung der Abweichung der Ist- von der Sollfläche durch den LRH unberücksichtigt.

28.4.1.2 Unzureichende Liegeflächen

In elf Fällen (12 %) war die Anzahl der Liegeboxen nicht so bemessen, dass alle Tiere gleichzeitig liegen konnten (Nr. 5.1.3 der RL). In sechs weiteren Fällen waren keine Liegeboxen vorhanden. Hier war eine Prüfung der Frage, ob die Liegefläche ausreichend bemessen war, aufgrund fehlender Vorgaben in der RL zur erforderlichen Größe der Liegeflächen pro Tier nicht möglich.

28.4.1.3 Fehlende Grundfutterplätze beziehungsweise unzureichendes Tier-Fressplatz-Verhältnis

In 14 Fällen (15 %) wurde nicht jedem Tier ein Grundfutterplatz bereitgestellt oder im Falle der Vorratsfütterung nicht für ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von 1,2 : 1 gesorgt (Nr. 5.1.4 der RL).

³²⁵ Bei einer Stallbucht handelt es sich um eine Unterteilung des Stalls.

28.4.1.4 Unzureichende Einstreu

In 30 Fällen (32 %) wurden die Liegeflächen der Tiere nicht ausreichend mit Stroh eingestreut (Nr. 5.1.5 der RL). Die Einstreu war in einigen Fällen so mangelhaft, dass sich die stark verschmutzten Tiere auf durchnässten Untergründen mit einer hohen Ammoniak-Konzentration in der Stallluft aufhalten mussten.

Abbildung 1

Verschmutzte Rinder aufgrund unzureichender Einstreu



© Landesrechnungshof

28.4.1.5 Sonstige Verstöße

In acht Fällen (9 %) wurden sonstige Verstöße, wie z. B. Verstöße gegen das Verbot der Anbindehaltung festgestellt. Die Tiere konnten sich in diesen Fällen im Stall nicht frei bewegen.

Die Verstöße waren nach Ansicht des LRH teilweise auch auf eine fehlende bzw. unzureichende Kenntnis der ZE von ihren Verpflichtungen nach den RL zurückzuführen. Dies äußerte sich insbesondere in Fragen, z. B. zur uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche, welche die ZE im Rahmen der örtlichen Erhebungen an die Prüfer des LRH und des RPA richteten.

28.4.2 Bewertung und Empfehlungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat im Hinblick auf die fehlenden Größenvorgaben zu den Liegeflächen zunächst gegenüber dem MLV Regelungsbedarf in der RL angemahnt und zur Begründung auf die fehlende Überprüfbarkeit vor Ort hingewiesen. Als möglichen Richtwert hat der LRH Nr. 3 Buchstabe e) der Richtlinie zur Förderung von speziellen Investitionen zum Tierwohl in landwirtschaftlichen Unternehmen³²⁶ angeführt, nach der ein Mindestmaß von 2,25 m² je Tier bei der Mastbullenhaltung erforderlich ist.

³²⁶ Runderlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz –II-3-21.Covid19 vom 02.07.2021.

Darüber hinaus hat der LRH in den von ihm beanstandeten Einzelfällen die Bewilligungsbehörde um Prüfung der förderrechtlichen Konsequenzen sowie um Mitteilung des insoweit Veranlassten gebeten.

28.4.3 Stellungnahmen des Ministeriums und der Bewilligungsbehörde

Das MLV hat den Hinweis des LRH zu den fehlenden Größenangaben der Liegeflächen zum Anlass genommen, die aktuelle Fassung der Richtlinien um Nr. 5.1.3.3 zu ergänzen, in welcher nunmehr die erforderliche Größe der Liegefläche für die entsprechende Tierart vorgegeben wird. Diese beträgt u. a. für Milchkühe und Mutterkühe, Aufzuchtrinder, Mastfärsen und Mastbullen, wie vom LRH angeregt, 2,25 m²/Tier³²⁷.

Die Bewilligungsbehörde hat die vom LRH festgestellten 93 Verstöße gegen die Zuwendungsvoraussetzungen in der überwiegenden Zahl der Fälle dem Grunde nach anerkannt und bislang zu Unrecht gezahlte Zuwendungen i. H. v. rd. 280.000 € zurückgefordert³²⁸, von denen nach Mitteilung der Bewilligungsbehörde insgesamt bereits rd. 164.000 € zurückgezahlt worden sind³²⁹.

Bei der Prüfung, ob eine Abweichung hinsichtlich der uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche vorlag, hat die Bewilligungsbehörde – abweichend von der Berechnung des LRH – alle Stallbuchten eines Betriebszweigs, also auch diejenigen mit ausreichend uneingeschränkt nutzbarer Stallfläche, berücksichtigt. Dies führte in einigen Fällen zu einer deutlich geringeren Abweichung der Ist- von der Sollfläche und damit auch zu einer geringeren bzw. in einigen Fällen auch zu keiner Sanktion.

Zur Begründung hat die Bewilligungsbehörde angeführt, dass gemäß Nr. 8.4.3.3 der RL im Falle eines Verstoßes gegen Verpflichtungen die Kürzungen der Zuwendungen für den gesamten Betriebszweig erfolgten und daher auch bei der Berechnung einer Abweichung der gesamte Betriebszweig berücksichtigt werden müsse.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnungen soll folgendes Beispiel eines Stalls des Betriebszweigs Bullenmast mit zwei Buchten veranschaulichen:

Tabelle 2

Stall mit zwei Buchten des Betriebszweigs Bullenmast

Bucht	Anzahl Tiere	Buchtengröße IST	Buchtengröße SOLL	Abweichung %
1	11	35,77 m ²	49,50 m ² (11 x 4,5 m ²)	27,74
2	75	337,50 m ²	337,50 m ² (75 x 4,5 m ²)	0
Insgesamt	86	373,27 m ²	387 m ²	3,55

327 Runderlass des MLV vom 06.12.2022, Az.: II.4-63.03.06.04-001017 (MBI. NRW. 2022 S. 1042), zuletzt geändert durch Runderlass des MLV vom 26.01.2024, Az.: II.4-63.03.06.04-001017 (MBI. NRW. 2024 S. 219).

328 Ausweislich der von der Bewilligungsbehörde zur Verfügung gestellten Rückforderungsbescheide.

329 Stand: April 2024.

Nach der Berechnung des LRH betrug in der beanstandeten Bucht 1 die Abweichung der Ist- von der Sollfläche 27,74 %, was gemäß Nr. 8.4.3.3 der RL zu einer Sanktion i. H. v. 100 % geführt hätte. Nach der Berechnung der Bewilligungsbehörde betrug die Abweichung, unter Berücksichtigung der Bucht 2, jedoch nur 3,55 %, was gemäß Nr. 8.4.3.3 der RL lediglich zu einer Sanktion i. H. v. 20 % führte.

Darüber hinaus konnte in einigen der vom LRH beanstandeten Fälle hinsichtlich der Frage, ob die Liegeflächen der Tiere ausreichend mit Stroh eingestreut waren, keine Übereinstimmung zwischen LRH und Bewilligungsbehörde, die insoweit von einer Rückforderung abgesehen hat, erzielt werden. Nach Ansicht der Bewilligungsbehörde war die Einstreu in diesen Fällen, entgegen der Auffassung des LRH, noch ausreichend.

28.4.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat die von der Bewilligungsbehörde angewandte Berechnung zur uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche bzw. die entsprechende Auslegung der Nr. 8.4.3.3 der RL zum Anlass genommen, in seiner ersten Folgeentscheidung gegenüber dem MLV darauf hinzuweisen, dass diese Berechnung in Einzelfällen dazu führen kann, dass Zuwendungsempfänger, obwohl sie gegen die Verpflichtungen der RL verstoßen haben, nicht bzw. nicht im erforderlichen Umfang sanktioniert werden. Nach Auffassung des LRH müssen die Stallbuchten bei der Berechnung der Sanktion einzeln betrachtet werden. Im Hinblick auf die Auslegung der RL durch die Bewilligungsbehörde hat der LRH daher die Anpassung der Nr. 8.4.3.3 der RL in der aktuellen Fassung dahin gehend gefordert, dass Verstöße gegen die Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen der RL in allen Fällen zu einer angemessenen Sanktion führen.

Das MLV hat in seiner Stellungnahme vom 08.04.2024 eine entsprechende Anpassung der RL abgelehnt und zur Begründung darauf verwiesen, dass die RL über ein ausreichend abgestuftes und sehr differenziertes Sanktionssystem verfügten, welches sich in der praktischen Umsetzung zudem bewährt habe. Der LRH hat dieser Sichtweise in einer zweiten Folgeentscheidung entgegengehalten, dass es insbesondere auch im Interesse des Tierwohls, dessen Verbesserung gemäß Nr. 2.1 erklärtes Ziel der RL ist, geboten sei, bei der Bemessung der Sanktion ausschließlich die Buchten mit Beanstandungen zu berücksichtigen.

Der Schriftwechsel mit dem MLV und der Bewilligungsbehörde dauert an.

28.5 Abwicklung des Förderverfahrens bei der Bewilligungsbehörde – Vertrauen ist gut, überprüfbare Angaben wären besser

Der LRH hat u. a. auch im Hinblick auf die hohe Beanstandungsquote bei den ZE und den u. a. auch bei den örtlichen Erhebungen gewonnenen Eindruck, dass sich viele ZE nicht ausreichend mit den Zuwendungsvoraussetzungen auseinandergesetzt haben, das bei der Bewilligungsbehörde durchgeführte Verfahren näher in den Blick genommen. Hierzu hat er u. a. folgende Feststellungen getroffen:

Anträge auf Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh mussten bis zum 30.06.2020 für das Verpflichtungsjahr 2021 und bis zum 30.06.2021 für das Verpflichtungsjahr 2022 schriftlich bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden.

Die Anträge bestanden aus einem Hauptformular, in dem neben allgemeinen Angaben zum landwirtschaftlichen Betrieb die Anzahl der im Verpflichtungsjahr voraussichtlich gehaltenen Tiere angegeben werden musste. In der Anlage 1 zum Antrag mussten die ZE durch Ankreuzen bestätigen, dass ihr Stall die Vorgaben des § 3 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung erfüllte (z. B. ausreichender Schutz vor widrigen Witterungsverhältnissen, ausreichende Beleuchtung bei Dunkelheit etc.). Darüber hinaus mussten sich die ZE u. a. verpflichten, keine Tiere in Anbindehaltung zu halten.

Schließlich musste für Rinder- bzw. Schweinehaltung jeweils eine weitere Anlage (Anlagen 2 und 3) ausgefüllt werden, in welcher die ZE sich verpflichteten, die auf die jeweilige Tierart abgestimmten Tierwohlmaßnahmen einzuhalten.

In der Anlage 2 zum Antrag (Rinderhaltung) wurde den ZE unter Nr. 2.1 zunächst die jeweilige Einstreumenge je GVE und Tag bzw. Jahr vorgerechnet. Die ZE mussten sodann durch Ankreuzen der Felder JA oder NEIN bestätigen, dass sie ausreichend Stroh zur Verfügung haben. Unter Nr. 2.3 wurde den ZE u. a. erläutert, welche Mindestgröße an uneingeschränkt nutzbarer Stallfläche je Tier vorhanden sein musste. Darüber hinaus wurden die ZE mittels einer Beispielsrechnung aufgefordert, ihre eigenen Gegebenheiten zu überprüfen.

Abbildung 2

Beispielsrechnung unter Nr. 2.3 der Anlage 2 zum Antrag

Dokumentation der uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche:					
<i>Bitte überprüfen Sie mithilfe des Beispiels, ob für Ihre Rinder ausreichend uneingeschränkt nutzbare Stallfläche vorhanden ist!</i>					
Buchtenbezeichnung	Buchtengröße in qm	Tierart	Anzahl Tiere	Benötigte Größe in qm	Ausreichend Fläche?
Bucht 1	104,97	Mastrinder	10	45,0	<input type="checkbox"/> ja <input checked="" type="checkbox"/> nein
		Mutterkühe	10	55,0	
		Kalber	5	12,5	
				112,5	
<p>→ In meinem(n)/unserem(n) Stall/Ställen ist ausreichend uneingeschränkt nutzbare Stallfläche für jedes Rind vorhanden <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>					

Durch Ankreuzen mussten die ZE anschließend bestätigen, dass in ihren Ställen bzw. Stallbuchten die erforderliche uneingeschränkt nutzbare Stallfläche für jedes Rind vorhanden war. Die genaue Stall- bzw. Buchtengröße musste im Antrag hingegen nicht angegeben werden.

Unter Nr. 2.5 der Anlage 2 wurden die Voraussetzungen zum Thema Grundfutterplatz dargestellt. Auch hier mussten die ZE lediglich durch Ankreuzen bestätigen, dass für jedes einzelne Tier ein ausreichend breiter Fressplatz vorhanden war. Weitere Angaben wurden auch an dieser Stelle von den ZE nicht verlangt.

Die Bewilligung der Zuwendungen erfolgte auf Grundlage der von den ZE im Antrag angegebenen Anzahl der im Verpflichtungsjahr voraussichtlich gehaltenen Tiere.

Die Zuwendungen wurden nach Ablauf des Verpflichtungsjahres ausgezahlt, ohne dass hierfür ein weiterer Nachweis erforderlich war. Als Verwendungsnachweis galten die Angaben zum Antrag auf Förderung und die darin enthaltene Erklärung, dass die vorgeschriebenen Verpflichtungen eingehalten werden. Lediglich die durchschnittliche Anzahl der im Verpflichtungsjahr in den beantragten Betriebszweigen gehaltenen Tiere wurde durch die Bewilligungsbehörde nach Ablauf des Verpflichtungsjahres geprüft und festgesetzt³³⁰.

28.5.1 Bewertung und Empfehlung des Landesrechnungshofs

Aus Sicht des LRH ist es erforderlich, dass die ZE im Antrag u. a. konkrete Angaben zu der Buchtengröße und der geplanten Anzahl von Tieren je Stallbucht machen. Die bislang im Antrag vorgesehene alleinige Bestätigung der Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die ZE reicht ausweislich der Prüfungsfeststellungen zur uneingeschränkt nutzbaren Stallfläche nicht aus.

Konkrete Angaben zur Stall- und Buchtengröße sowie zur geplanten Anzahl der Tiere im Verpflichtungsjahr würden der Bewilligungsbehörde die Überprüfung der Zuwendungsvoraussetzungen zum Zeitpunkt der Bewilligung ermöglichen. Auf fehlende Zuwendungsvoraussetzungen könnten die ZE schon nach erfolgter Antragsprüfung hingewiesen werden. Darüber hinaus wäre gewährleistet, dass sich die ZE verstärkt mit den Zuwendungsvoraussetzungen auseinandersetzen und die Nichteinhaltung von Voraussetzungen bereits bei Antragstellung erkennen könnten.

28.5.2 Stellungnahme der Bewilligungsbehörde

Die Forderung des LRH nach konkreten Angaben im Antrag zur Buchtengröße und der geplanten Anzahl von Tieren je Stallbucht hat die Bewilligungsbehörde in ihrer Stellungnahme vom 06.09.2023 abgelehnt. Sie hat hierzu ausgeführt, dass eine rein rechnerische Überprüfung solcher Größenangaben nicht zielführend sei, da die Einhaltung der Verpflichtungen von der konkreten Buchtenbelegung im Verpflichtungsjahr abhinge und die vom Antragsteller zu tätigen Angaben ohne Verwaltungskontrollen zudem einen eher unverbindlichen Charakter hätten.

Der Auffassung des LRH, dass sich die Antragsteller intensiver mit den Förder Voraussetzungen und -verpflichtungen auseinandersetzen müssen, hat sich die Bewilligungsbehörde hingegen angeschlossen und insoweit auf folgende Maßnahmen hingewiesen:

- Alle ZE mit einer Bewilligung für das Verpflichtungsjahr 2024 seien per E-Mail über die förderrechtlichen Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen informiert sowie aufgefordert worden, die Einhaltung der Verpflichtung nochmals zu prüfen.

330 Bei Rindern erfolgte dies anhand des Herkunftssicherungs- und Informationssystems für Tiere (HIT).

- Für das ab 2024 elektronisch erfolgende Antragsverfahren sei beabsichtigt, dass aus den angegebenen Tierzahlen die erforderlichen Mindestgrößen für die uneingeschränkt nutzbare Stallfläche und die Fressplätze errechnet und den Antragstellern an den Stellen, an denen sie die Einhaltung der Verpflichtungen bestätigen, vorgeblendet werden. Dies stelle eine geeignete Möglichkeit dar, der Bestätigung ein größeres Gewicht zu verleihen.
- Um der hohen Beanstandungsquote im Bereich Einstreu Abhilfe zu schaffen, sei der zuständige Geschäftsbereich dabei, eine durch Bildmaterial unterstützte Handreichung zu den verschiedenen Haltungsformen zu erstellen. Neben der Veröffentlichung online sei geplant, den Inhalt im Rahmen einer zunächst optionalen Online-Schulung vorzustellen. Geprüft werde zudem von Seiten des MLV, die Teilnahme als Fördervoraussetzung oder -verpflichtung aufzunehmen.

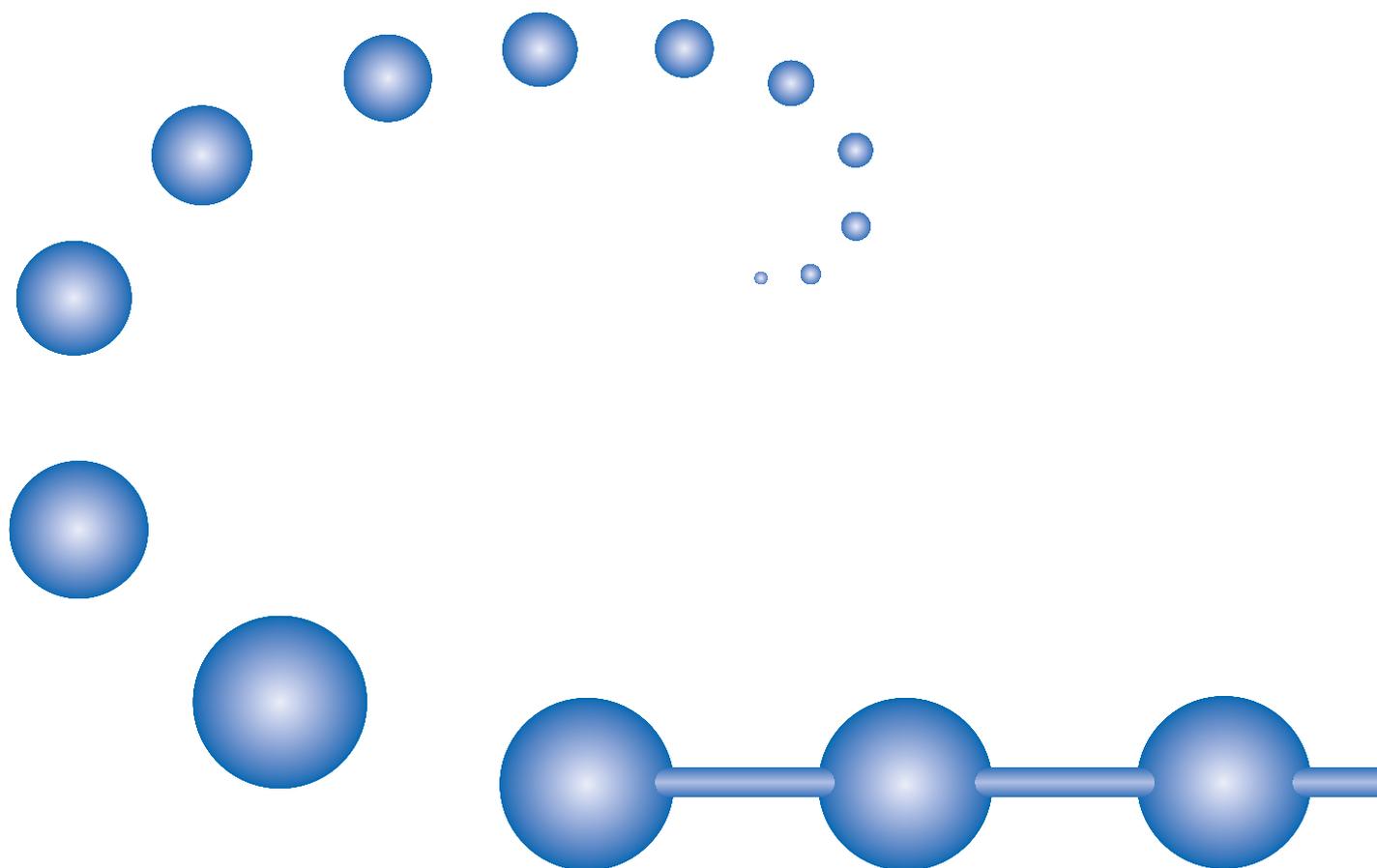
28.5.3 Weiterer Schriftwechsel

Die von der Bewilligungsbehörde angekündigten und zwischenzeitlich auch umgesetzten Maßnahmen, die darauf abzielen, den ZE ihre Verpflichtungen deutlicher vor Augen zu führen, begrüßt der LRH ausdrücklich. Ob und inwieweit diese jedoch dazu beitragen werden, die Einhaltung der Zuwendungsvoraussetzungen künftig zu verbessern, bleibt abzuwarten.

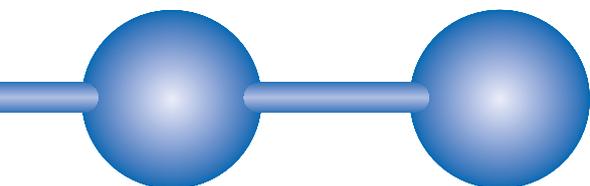
Zu der Frage nach der Notwendigkeit von konkreten Angaben im Rahmen der Antragstellung konnte bislang keine Einigung erzielt werden. Aus Sicht des LRH ist die Argumentation der Bewilligungsbehörde, dass eine rein rechnerische Überprüfung der Größenangaben der Buchten nicht zielführend sei, da die Einhaltung der Verpflichtungen von der konkreten Buchtenbelegung im Verpflichtungsjahr abhängt, nicht nachvollziehbar.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde darauf hingewiesen, dass die ZE bereits jetzt unter Nr. 2.3 der Anlage 2 zum Antrag dazu aufgefordert werden, die zur Verfügung stehende Stallfläche je Bucht dahin gehend zu überprüfen, ob für die geplante Anzahl zu haltender Rinder eine ausreichende uneingeschränkt nutzbare Stallfläche vorhanden ist. Die von den ZE im Anschluss an die Beispielsrechnung abzugebende Bestätigung, dass für jedes Rind ausreichend uneingeschränkt nutzbare Stallfläche vorhanden ist, beruht demnach auch nur auf der geplanten Anzahl von Rindern. Die Beispielsrechnung bietet daher nach Ansicht des LRH ein anschauliches Muster dafür, wie alle Buchten des beantragten Betriebszweigs mit den erforderlichen Größenangaben im Antrag dargestellt werden könnten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



29 Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive



Das Land hat ein Förderprogramm zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Grunderwerbsteuer aufgelegt. Nach dem Willen des Haushaltsgesetzgebers sollten davon insbesondere junge Familien beim Erwerb von angemessenem Wohneigentum profitieren.

Der Landesrechnungshof hat bei der Erstellung der Förderrichtlinie durch das Ministerium der Finanzen gravierende Fehler festgestellt. Diese reichen von der ungenügenden Beteiligung des Landesrechnungshofs über den Verzicht auf tragende Elemente des Zuwendungsrechts bis hin zur fehlenden Berücksichtigung einer sozialen Komponente. Dadurch waren erhebliche Mitnahmeeffekte und Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorprogrammiert.

Das Ministerium der Finanzen weist die Kritik des Landesrechnungshofs zurück.

29.1 Ausgangslage

Nach dem Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG)³³¹ unterliegt der Erwerb inländischer Grundstücke allgemein der Grunderwerbsteuer. Seit der Föderalismusreform 2006 können die Bundesländer den Steuersatz selbst bestimmen. In 2011 und 2014 hatten die damaligen Landesregierungen in Nordrhein-Westfalen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Steuer zunächst auf 5 %³³² und drei Jahre später auf den aktuell geltenden Satz von 6,5 %³³³ angehoben.

Im Hinblick auf den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum hatte die vormalige CDU/FDP-geführte Landesregierung bereits in ihrem Koalitionsvertrag 2017 vereinbart, dass zur Erhöhung der Eigentumsquote die Grunderwerbsteuer für diese Fallgruppe reduziert werden soll. Konkret sollte über eine Bundesratsinitiative für die Länder die Möglichkeit einer eigenständigen Freibetragsregelung in das GrEStG implementiert werden. In der Folge sollte im Land ein Freibetrag von 250.000 € pro Person eingeführt werden.³³⁴

Da die Landesregierung die beabsichtigte Änderung des bundesweiten Grunderwerbsteuerrechts nicht umsetzen konnte, legten die Landtagsfraktionen der CDU und FDP Ende 2021 ein landesweites Förderprogramm „zur Entlastung bei der Grunderwerbsteuer von Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere von

331 Grunderwerbsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.02.1997 (BGBl. I S. 418, 1804), zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 16.12.2022 (BGBl. I S. 2294).

332 Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 25.07.2011 (GV. NRW. S. 389).

333 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 18.12.2014 (GV. NRW. S. 954).

334 Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen von CDU und FDP vom 26.06.2017, S. 76.

jungen Familien bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum“ auf.³³⁵ Damit sollten vor allem junge Familien von diesem mit 400 Mio. € veranschlagten Förderprogramm profitieren. Das Förderprogramm zielte auf eine teilweise Kompensation der im Erwerbsfall zu zahlenden Grunderwerbsteuer ab. Angedacht war es als Übergangslösung, bis den Bundesländern im Rahmen einer angestrebten Reform des bundesweiten Grunderwerbsteuerrechts die Möglichkeit einer Reduzierung des Steuersatzes für bestimmte Erwerbsvorgänge oder die Möglichkeit der Festlegung entsprechender Freibetragsregelungen eingeräumt werden würde.

Inhaltlich besteht das Förderprogramm ausschließlich aus der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum (Förderrichtlinie Wohneigentum Nordrhein-Westfalen)“ vom 02.05.2022 (Förderrichtlinie Wohneigentum).³³⁶ Diese Richtlinie entwickelte das Ministerium der Finanzen (FM) unter Beteiligung der NRW.BANK als Zuwendungsförderung nach den §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Die Förderung besteht aus einem Zuschuss von 2 % (maximal 10.000 €) des beim Erwerb einer Wohnimmobilie zu entrichtenden Erwerbssentgelts. Im Ergebnis wird dadurch der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen von derzeit 6,5 % im Regelfall auf 4,5 % reduziert.

Als Förderzeitraum³³⁷ war ursprünglich das Kalenderjahr 2022 vorgesehen. Nachdem die Fördermittel von 400 Mio. € zum 31.12.2022 nicht vollständig abgerufen waren, verlängerte das FM den Förderzeitraum über 2022 hinaus zunächst auf unbestimmte Zeit. Am 14.07.2023 stellte das FM das Förderprogramm ein. Erwerbsvorgänge nach diesem Stichtag werden nicht mehr gefördert. Anträge für davor beurkundete Erwerbsvorgänge können noch bis zum 30.06.2024 gestellt werden. Zum 31.01.2024 waren aus diesem Förderprogramm knapp 378 Mio. € (inklusive nachträgliche Verzichte/Rückforderungen) bewilligt worden.³³⁸

29.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Entstehung der Förderrichtlinie Wohneigentum im FM und deren praktische Umsetzung durch die NRW.BANK als Bewilligungsbehörde untersucht.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 02.01.2024 hat der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung dem FM bekannt gegeben. Auf die Stellungnahme des FM vom 29.02.2024 hat der LRH mit seiner Folgeentscheidung vom 05.04.2024 geantwortet.

335 Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und FDP vom 14.12.2021 zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022, Drs. 17/15998.

336 MBl. NRW. S. 368.

337 Förderzeitraum ist der förderfähige Erwerbszeitraum nach Nr. 1.2 der Förderrichtlinie Wohneigentum.

338 Vgl. Drs. 18/8389 vom 06.03.2024.

29.3 Mangelnde Beteiligung des Landesrechnungshofs

Nach den Vorschriften der LHO haben die Ministerien als Teil der Exekutive den LRH in seiner Funktion als externe Finanzkontrolle in bestimmten Fällen bei dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Hiergegen hat das FM bei der Förderrichtlinie Wohneigentum in mehreren Fällen verstoßen:

29.3.1 Kein Einvernehmen zu verwendungsnachweislichen Regelungen

Die Förderrichtlinie Wohneigentum enthält keine Regelungen zum Verwendungsnachweis. In den ersten Entwürfen des FM zu der Förderrichtlinie waren jedoch noch unter Nr. 6.5 Regelungen zum Verwendungsnachweis vorgesehen. Konkret sollte der Verwendungsnachweis in Form eines Belegs über die Hauptwohnsitznahme in der Immobilie erbracht werden. Der LRH hat festgestellt, dass das FM darauf später wieder verzichtet hat, um insbesondere eine Beteiligung des LRH zu vermeiden.

Dazu heißt es in einer internen E-Mail des für die LHO zuständigen Grundsatzreferats:

„Es sollten Elemente den eventuellen Verwendungsnachweis betreffend eliminiert werden, um kein Zustimmungsrecht des LRH auszulösen“.

In einer Antwort-E-Mail wurde diese Empfehlung kommentiert mit den Worten:

„[...] besten Dank für die Überarbeitungen und damit das Aufzeigen eines Weges zur Vermeidung einer Zustimmungspflicht!“.

Die in den E-Mails zum Ausdruck gebrachte Schlussfolgerung des FM „Keine Regelung zum Verwendungsnachweis bedeutet, kein Einvernehmen (Zustimmung) des LRH erforderlich“ ist für den LRH nicht nachvollziehbar und abwegig. § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO regelt ausdrücklich, dass zu bestimmen ist, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Weiter werden nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO die Verwaltungsvorschriften (VV), welche die Regelung des Verwendungsnachweises betreffen, im Einvernehmen mit dem LRH erlassen.³³⁹ Der LRH ist in diesen Fällen also **immer** zu beteiligen. Dies muss erst recht für solche Zuwendungen gelten, bei denen der vollständige Verzicht auf den für das Zuwendungsrecht elementaren Verwendungsnachweis beabsichtigt ist. Denn gerade mit dem Verzicht auf den gesetzlich vorgeschriebenen Verwendungsnachweis wird in der Förderrichtlinie Wohneigentum eine Regelung über den Verwendungsnachweis getroffen.

Mit der unterbliebenen Beteiligung des LRH hat das FM die Vorgaben der LHO ohne weitere Begründung verletzt. Damit verstößt es aus Sicht des LRH in besonders grober Weise gegen geltendes Recht.

Das FM bekennt sich in seiner Stellungnahme [zwar] zu der grundsätzlichen Notwendigkeit der Beteiligung des LRH. Im weiteren Verlauf der Entwicklung der Richtlinie sei jedoch deutlich geworden, dass ein Verwendungsnachweis nicht hätte gefordert werden können. Die Antragstellenden hätten bereits im Antragsverfahren alle maßgeblichen Unterlagen beizubringen, sodass kein Raum für einen darüber hinaus-

³³⁹ Siehe auch Nr. 13.3 i. V. m. Nr. 13.2 VV zu § 44 LHO – Teil I – VV für Zuwendungen an den außergemeindlichen Bereich.

gehenden Verwendungsnachweis [nach Erteilung des Zuwendungsbescheides] bliebe. In dem Verzicht auf den Verwendungsnachweis sei keine Ausnahme nach Nr. 13.1 VV zu § 44 LHO zu erkennen. Aus Sicht des FM seien damit die Voraussetzungen für die Zustimmungspflicht des LRH nicht erfüllt. Die Vorschriften zum Verwendungsnachweis würden unverändert gelten. Die einzige Besonderheit sei, dass ein Verwendungsnachweis hier „sachlogisch“ – ausgehend von der Form des Verfahrens [im Sinne des zeitlichen Ablaufs] – nicht existiere.

Zudem – so das FM weiter – sei die geforderte Beteiligung im Entwurfsstadium unüblich und wäre zu dem frühen Zeitpunkt am 06.04.2022 zudem nicht zielführend gewesen, da Änderungen des Entwurfs der Richtlinie nicht mehr erfasst worden wären.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH dem FM geantwortet, dass der Verweis auf Nr. 13.1 VV zu § 44 LHO an der Sache vorbei geht. Diese Vorschrift gilt nur für den Einzelfall und nicht für Förderbereiche mit Förderrichtlinien insgesamt. Hier ist vielmehr Nr. 13.2 VV zu § 44 LHO einschlägig. Danach sind ergänzende oder abweichende VV (Förderrichtlinien) zu den Nrn. 1 bis 12 nach vorheriger Unterrichtung des LRH zu erlassen. Aus Nr. 13.3 VV zu § 44 LHO ergibt sich zudem die eindeutige rechtliche Vorgabe, dass das Einvernehmen mit dem LRH immer dann herzustellen ist, wenn – wie hier – Regelungen über den Verwendungsnachweis, konkret also die Entscheidung des Verzichts auf einen Verwendungsnachweis, getroffen werden.

Denn selbst wenn man dem FM folgt, dass bereits im Antragsverfahren die Unterlagen vorgelegt werden mussten, die „normalerweise“ durch den Verwendungsnachweis erbracht werden, folgt daraus doch zugleich: Der LRH hätte schon deshalb früh eingebunden werden müssen, damit er seine Expertise zu den zu erbringenden Nachweisen/Antragsinhalten hätte abgeben können.

Aber aus dem E-Mail-Verkehr geht ja eindeutig hervor, dass das FM den LRH gezielt aus dem Verfahren heraushalten wollte.

Die Ausführungen zu einer nicht möglichen, früheren Beteiligung des LRH im Entwurfsstadium der Richtlinie überzeugen ebenfalls nicht. Erstens wurde an der Förderrichtlinie Wohneigentum seit Ende Dezember 2021 gearbeitet. Diese war also keineswegs am 06.04.2022 mehr in einem „frühen Stadium“. Wenn – wie hier – ausnahmsweise ein besonderer Zeitdruck beim Erlass einer Förderrichtlinie besteht, ist die Einbeziehung des LRH in einem gereiften Stadium des Entstehungsprozesses durchaus umsetzbar. Und zweitens können Entwürfe – auch während der Bewertung durch den LRH – jederzeit noch geändert werden. Das ist in einem solchen Ausnahmefall jedem der Beteiligten bewusst.

Die Notwendigkeit des Verwendungsnachweises für Zuwendungen belegen u. a. folgende Vorschriften:

- Nach § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist.
- Nach Nr. 10.1 VV zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde von den Zuwendungsempfängenden (ZE) einen Verwendungsnachweis zu verlangen.

- Nach Nr. 13.1 VV zu § 44 LHO ist selbst bei Ausnahmen ein der Sachlage angemessener Verwendungsnachweis unerlässlich. Er muss also verlangt und vorgelegt werden.
- Der Verwendungsnachweis ist fester Bestandteil der vorzunehmenden Rechnungslegung.³⁴⁰

In der Fachliteratur zum Zuwendungsrecht wird nirgends auch nur die Möglichkeit des Verzichts auf den Verwendungsnachweis erwähnt. Ganz im Gegenteil führt z. B. die Kommentierung von Krämer/Schmidt aus:

„Der Verwendungsnachweis ist wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden Einsatzes der Steuermittel unverzichtbar.“³⁴¹

Zudem muss die gesetzliche Intention zum Sinn und Zweck des Verwendungsnachweises bei Zuwendungen und der vorgesehenen Beteiligung des LRH aus Sicht des Haushaltsgesetzgebers berücksichtigt werden. Das Land gewährt mit einer Zuwendung eine zielgerichtete finanzielle Unterstützung, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht (vgl. Nr. 1.1 und Nr. 1.2.2 der VV zu § 23 LHO). Der Verwendungsnachweis gehört daher zum Kernbereich des Zuwendungsrechts, weil mit ihm nachgewiesen werden soll, ob das Ziel der Förderung erreicht wurde. Insofern ist die konkrete Ausgestaltung des Verwendungsnachweises mit der Förderrichtlinie zu regeln. Die Regelungen zum Verwendungsnachweis sollen noch vor Erlass der Förderrichtlinien vom LRH als einem sachverständigen Dritten geprüft werden. Diese Qualitätskontrolle hat der Landtag zur Sicherstellung der haushaltsrechtlichen Vorgaben gemäß §§ 6, 7 LHO durch die gesetzliche Regelung in § 44 LHO – weiter ausgeführt in den VV – so vorgesehen. Das Vorgehen des FM führte hier zum Verlust der Qualitätskontrolle durch den LRH als unabhängiges Organ der externen Finanzkontrolle.³⁴²

Der interne E-Mail-Verkehr und die nunmehr weiterhin hartnäckig vertretenen, nicht haltbaren rechtlichen Ausführungen des FM zeigen nur zu deutlich, dass das FM von Anfang an die Absicht hatte, den LRH möglichst nicht zu beteiligen. Der LRH wertet dies als einen besonders groben gesetzlichen Verstoß.

29.3.2 Keine (vorherige) Unterrichtung bei Erlass und Änderungen der Förderrichtlinie

Das FM hat die Förderrichtlinie Wohneigentum am 02.05.2022 erlassen und den LRH am selben Tag per E-Mail darüber unterrichtet.

340 Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 44 Bundeshaushaltsordnung, Rn. 6.

341 Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis, 161. Aktualisierung, Abschnitt E, Rn. 10.

342 Vgl. Mayer, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 44 Bundeshaushaltsordnung, Rn. 41; Jahresbericht 2023, Beitrag 22: „Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förderprogrammen“.

Vor Erlass einer Förderrichtlinie ist nach Nr. 13.2 VV zu § 44 LHO i. V. m. § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO explizit eine **vorherige** Unterrichtung des LRH vorgesehen. Das FM hat sich ausweislich des internen E-Mail-Verkehrs vom 29.04.2022 bewusst dagegen entschieden.

Weiter wurde die Förderrichtlinie Wohneigentum vom FM mit Runderlassen vom 01.12.2022 und 04.07.2023 geändert, ohne darüber den LRH zu unterrichten. Auch bei Änderungen einer Förderrichtlinie besteht die zuvor genannte Pflicht zur Unterrichtung des LRH.

Damit hat das FM mehrfach die Beteiligungsrechte des LRH verletzt.

Das FM beruft sich in seiner Stellungnahme auf die Kommentierung von Gröpl, Bundshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, zu § 102 Rn. 2. Danach sei die Unterrichtung nach § 102 [LHO] geboten, wenn Regelungen getroffen werden, die der Prüfung durch den LRH unterliegen können. Nur der § 103 [LHO] sichere dem Rechnungshof die Möglichkeit der unmittelbaren Einflussnahme [vor dem Erlass von allgemeinen VV] ab. Weiter führt das FM aus, dass nach dem Sinn und Zweck des § 102 LHO Informationen über finanzwirksame Entscheidungen [lediglich] zeitnah weiterzugeben seien.

In Bezug auf den Erlass der Förderrichtlinie Wohneigentum beruft sich das FM darauf, dass der LRH am 02.05.2022 und damit zeitnah unterrichtet wurde. Hinsichtlich der Änderungen räumt das FM ein, dass eine Unterrichtung des LRH versehentlich unterblieben ist, und sagt künftige Beachtung zu.

Der LRH begrüßt, dass das FM künftig seine Unterrichtungspflicht bei Änderungen von Förderrichtlinien beachten will. Er verbleibt bei seiner Kritik an der zu spät erfolgten Unterrichtung des LRH bei Erlass der Förderrichtlinie. Dabei ist das FM wiederum zu einer unzutreffenden Rechtsauffassung gelangt. Denn Ausgangspunkt für die vorherige Unterrichtung bei Erlass einer Förderrichtlinie ist nicht die Vorschrift des § 102 Abs. 1 Nr. 1 LHO, sondern die Vorschrift der Nr. 13.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO. Danach hat die vorherige Unterrichtung des LRH zwingend zu erfolgen, wenn ergänzende oder abweichende VV (Förderrichtlinien) zu den Nrn. 1 bis 12 erlassen werden. Dies war bei der Förderrichtlinie Wohneigentum der Fall. So hat das FM bspw. in der Nr. 4.2 den vorzeitigen Maßnahmebeginn entgegen der Vorschrift der Nr. 1.3 VV zu § 44 LHO nach Nr. 13.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO allgemein zugelassen. Schon allein deswegen musste der LRH **vor** Erlass dieser Förderrichtlinie beteiligt werden.

Das FM hat den LRH aber nicht vor dem Erlass der Förderrichtlinie Wohneigentum unterrichtet.

29.4 Wann ist eine Auszahlung aus der Landeskasse eine Zuwendung?

Eine Auszahlung aus der Landeskasse ist eine Zuwendung, sofern die Geldleistung den in der LHO und den VV normierten Voraussetzungen entspricht. Mithin sind auch die Zahlungen nach der Förderrichtlinie Wohneigentum nur in dem Fall Zuwendungen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Daher hat der LRH geprüft, ob die Förderrichtlinie Wohneigentum den Vorschriften für Zuwendungen entspricht. Im Einzelnen:

29.4.1 Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip oder: War die Auszahlung aus der Landeskasse überhaupt notwendig?

Das FM wählte zur Umsetzung des Förderprogramms eine Förderung in Form von Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 LHO. Aufgrund des absehbaren Massenverfahrens mit erwarteten 75.000 Anträgen wurde in Absprache mit der NRW.BANK ein extrem vereinfachtes, digitales Verwaltungsverfahren entwickelt.

Der einzelne Förderfall sollte im Idealfall nur einmal bearbeitet werden müssen. Die Bürgerinnen und Bürger konnten dabei erst nach dem Erwerb der Immobilie, ja sogar erst nach Zahlung der entsprechenden Grunderwerbsteuer ihren Antrag auf Förderung stellen. Zum Zeitpunkt der Antragstellung war also die jeweilige Fördermaßnahme bereits abgeschlossen.

Die Förderung einer bereits vollständig abgeschlossenen Maßnahme verstößt jedoch gegen den im Zuwendungsrecht geltenden Subsidiaritätsgrundsatz.

Nach § 23 LHO sind Zuwendungen grundsätzlich subsidiär zu gewähren, d. h. hilfsweise, wenn die finanziellen Möglichkeiten des ZE nicht ausreichen. Von der Auszahlung der Landesmittel in Form von Zuwendungen soll immer eine Anreizfunktion ausgehen. Die ZE sollen durch die Förderung zu einer bestimmten Maßnahme veranlasst werden (hier: dem Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum). Diese Maßnahme muss zudem im erheblichen Interesse des Landes liegen. Im Plenarprotokoll 17/155 zur 3. Lesung des Haushaltsgesetzes 2022 vom 15.12.2021 wird dazu als besonderes Landesinteresse die Erhöhung der Eigentumsquote zur Senkung des Risikos der Altersarmut benannt.³⁴³

Der LRH konnte eine solche Anreizfunktion bei der Förderrichtlinie Wohneigentum nicht erkennen. Die Förderung wird hier erst gewährt, wenn der ZE **abschließend** tätig geworden ist und die Grunderwerbsteuer vollständig bezahlt hat. Der ZE ist also auf eine Zuwendung als nachrangige und nachgängige Hilfe durch das Land überhaupt nicht angewiesen. Anders ausgedrückt ist die Entscheidung zum Erwerb der Immobilie schon zuvor – lange bevor ein Zuwendungsbescheid erlassen wurde – gefallen.

Das Landesinteresse an dem Erwerb von Wohneigentum kann unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung der Eigentumsquote zwar begründet sein. Zugleich besteht aber ein viel größeres, überragendes wirtschaftliches Eigeninteresse des ZE an dem Erwerb von Wohneigentum.

Das Subsidiaritätsprinzip verkörpert die Grundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach §§ 6, 7 LHO. Danach dürfen Landesmittel nur dort eingesetzt werden, wo sie unumgänglich sind.³⁴⁴ Das Zuwendungsrecht ist nach Auffassung des LRH für das angestrebte Förderprogramm daher insgesamt ungeeignet. Der LRH erkennt vielmehr, dass das FM erhebliche Mitnahmeeffekte auf Seiten der ZE ausgelöst hat.

343 Ebenso Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen von CDU und FDP vom 26.06.2017, S. 76.

344 Vgl. Hugo/Sandfort, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 23 Bundeshaushaltsordnung, Rn. 25.

Das FM führt in seiner Stellungnahme aus, dass der LRH die Grenzen des Subsidiaritätsgrundsatzes verkenne. Von dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen vom 14.12.2021, der die zentralen Vorgaben für das Förderprogramm bereits enthielt, sei der Anreiz für die Förderempfänger ausgegangen, [nunmehr] selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben. Der Subsidiaritätsgrundsatz gelte im Zuwendungsrecht nicht uneingeschränkt. Er finde keine Anwendung, wenn die Fördermittel Anreizfunktion haben und zu einer Änderung des Verhaltens führen sollen. Hier diene die Förderung nicht der Deckung eines Fehlbedarfs. Vielmehr sollten die ZE veranlasst werden, „andere Maßnahmen“ zu ergreifen. Dabei wäre z. B. an einen früheren Kaufzeitpunkt oder auch an die Ermöglichung des Kaufs insgesamt zu denken, da das zur Verfügung stehende Budget erhöht werde.

Im Weiteren macht das FM Ausführungen, wie hoch der Anreiz sein müsse, um die gewünschte Verhaltensänderung im Sinne des Förderziels zu erreichen. Eine zu hohe Förderquote führe zu Mitnahmeeffekten, die dem Grundsatz der Notwendigkeit widersprächen. Der Eigenanteil, den die ZE tragen würden, liege hier bei mindestens 98 % [Investition 100 % abzüglich Förderung 2 %].

Die Ausführungen des FM überzeugen nicht. Es bleibt die Frage offen, wie von einem bloßen Fraktionsänderungsantrag bereits eine Anreizfunktion für ZE ausgehen kann. Für Antragstellende erschloss sich hier frühestens am 02.05.2022 mit der Bekanntgabe konkreter Fördervoraussetzungen in einer Richtlinie, ob sie von einer Förderung profitieren konnten oder nicht. Der LRH kann weiterhin keine Anreizfunktion bei der Förderung erkennen. Da die damalige Landesregierung die beabsichtigte Änderung des bundesweiten Grunderwerbsteuerrechts nicht umsetzen konnte, war erklärtes Ziel ein landesweites Förderprogramm „zur Entlastung bei der Grunderwerbsteuer von Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere von jungen Familien bei der Schaffung von angemessenem Wohneigentum“ aufzulegen (siehe oben 29.1). Es ging mithin weniger um einen Anreiz als vielmehr um eine Entlastung, die ursprünglich über eine Steuersenkung erreicht werden sollte.

Im Rahmen der nach Nr. 11a.2 VV zu § 44 LHO vorgesehenen begleitenden Erfolgskontrolle hätte das FM seine Annahmen über die mit der Förderrichtlinie Wohneigentum geschaffene Anreizfunktion anhand von Zahlen überprüfen und ggf. belegen müssen. Nach den Feststellungen des LRH hat das FM eine solche Erfolgskontrolle jedoch nicht durchgeführt.

Zudem ermöglicht die Förderung von 2 % keineswegs den Kauf insgesamt. Sondern im Gegenteil: Die Förderung kommt eher einem finanziellen Geschenk an die Bürgerinnen und Bürger gleich. Sie stellt daher insgesamt einen klassischen Mitnahmeeffekt dar.³⁴⁵ Dieser Mitnahmeeffekt wird gerade durch die vom FM angeführte hohe Eigenquote von mindestens 98 % und die geringe Förderung von maximal 2 % des Erwerbsentgelts erst hervorgerufen. Diese Zahlen spiegeln ebenfalls das vom LRH festgestellte offensichtliche Missverhältnis zwischen dem Landesinteresse und dem überragenden wirtschaftlichen Eigeninteresse der ZE wider.

345 Vgl. Fachaufsatz „Die Programmierung der Gewährung von Zuwendungen durch Förderprogramme“, Etscheid, Siegburg, Die Öffentliche Verwaltung, Juni 2023 (Heft 11), S. 452 ff.

29.4.2 Verzicht auf zwingende Elemente des Zuwendungsrechts

Bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinie Wohneigentum verzichtete das FM auf zwingende Elemente des Zuwendungsrechts. Diese müssen der Förderung insgesamt das Gepräge geben. Fehlen solche, führt dies dazu, dass eine als „Zuwendung“ bezeichnete Auszahlung aus der Landeskasse tatsächlich keine ist. Der LRH stellte fest, dass zwingende zuwendungsrechtliche Voraussetzungen bei der Förderrichtlinie Wohneigentum fehlen:

- Die Förderrichtlinie Wohneigentum trat am 02.05.2022 in Kraft. Das FM ermöglichte durch die allgemeine Zulassung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns eine rückwirkende Förderung ab dem 01.01.2022. Dadurch konnten auch solche Erwerbende einen Förderantrag stellen, deren – in der Regel bereits vollständig durchfinanzierter und abgewickelter – Erwerb bereits bis zu vier Monate zurücklag. Auch insoweit liegen Mitnahmeeffekte vor.
- Zudem verzichtete das FM auf den vorgeschriebenen nachgelagerten Verwendungsnachweis, der obligatorischer Bestandteil jedes Zuwendungsverfahrens ist (siehe 29.3.1).
- Weiter hat das FM auf eine Zweckbindungsfrist oder Mindesthaltedauer des Wohneigentums verzichtet. Die Erwerber müssen nur für einen einzigen Tag im geförderten Objekt ihren Hauptwohnsitz nehmen, um eine Förderung zu erhalten. Durch eine angemessene Mindesthaltedauer hätte nach Auffassung des LRH das im politischen Raum kommunizierte Förderziel – die Erhöhung der Eigentumsquote im Land um dem Risiko von Altersarmut entgegenzutreten – auch tatsächlich Eingang in die Förderrichtlinie Wohneigentum finden können.

Ferner nahm das FM bei der Erstellung der Förderrichtlinie eine Doppelrolle ein. Es war nach Nr. 13.2 Satz 1 VV zu § 44 LHO zugleich Richtliniengeber (zuständiges Ministerium) als auch Kontrollorgan. Die zuständigen Fach-Ministerien dürfen nämlich nur im Einvernehmen mit dem FM Förderrichtlinien mit den hier dargestellten Ausnahmen erlassen. Schon aufgrund dieser Doppelrolle sieht der LRH das FM in der besonderen Verpflichtung, haushalts- und zuwendungsrechtliche Vorgaben zu beachten.

Das FM führt in seiner Stellungnahme aus, dass es die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben beachtet habe. Der LRH lasse zudem außer Betracht, dass das FM bei der Ausgestaltung der Förderrichtlinie in Bezug auf den Beginn des Förderzeitraums keinen wirklichen Gestaltungsspielraum gehabt hätte. Der Haushaltsgesetzgeber habe den Beginn des Förderzeitraums vorgegeben. Dazu verweist das FM auf den Änderungsantrag vom 14.12.2021.³⁴⁶ Zudem sei die rückwirkende Förderung ab dem 01.01.2022 auch sachgerecht, um das Ziel des Förderprogramms zu erreichen. Abschließend kommt das FM zu dem Ergebnis, es sei bei der Erstellung der Richtlinie seiner Doppelrolle gerecht geworden.

Der LRH kann dieser Einschätzung in Bezug auf die Doppelrolle des FM nicht folgen.

Zudem überzeugt der Vortrag des FM, der Haushaltsgesetzgeber habe den Beginn des Förderzeitraums vorgegeben, keineswegs. Im Änderungsantrag vom 14.12.2021 heißt es zwar, dass das Förderprogramm Grundstückskaufverträge

³⁴⁶ Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und FDP vom 14.12.2021 zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022, Drs. 17/15998.

umfassen können soll, die ab dem 01.01.2022 beurkundet werden. Im Haushaltsgesetz bzw. Haushaltsplan 2022 findet sich aber kein Datum für den Beginn der Förderung. Das FM verkennt, dass der Änderungsantrag zum Haushaltsgesetz selbst keine Gesetzeskraft hat und damit keine Bindungswirkung auslöst.

Zur fehlenden Zweckbindungsfrist äußerte sich das FM nicht.

29.4.3 Unzureichende Umsetzung der Sozialkomponente

Die ursprüngliche Idee des Förderprogramms war es, das Risiko der Altersarmut durch die Erhöhung der Eigentumsquote in Nordrhein-Westfalen zu senken. Im Haushaltsgesetz 2022³⁴⁷ wird das Ziel des Förderprogramms wie folgt beschrieben:

„Zur Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern und insbesondere von **jungen Familien** bei der Schaffung von **angemessenem Wohneigentum** wird unter der Beteiligung der NRW.BANK ein Förderprogramm aufgelegt, das eine Entlastung bei der Grunderwerbsteuer gewährleistet.“

Ausgehend von diesem Ziel und den darin hervorgehobenen sozialen Komponenten erarbeitete das FM zusammen mit der NRW.BANK verschiedene potenzielle Fördervoraussetzungen. Dazu zählten u. a.

- eine Einkommensgrenze auf Erwerberseite,
- der Ersterwerb von Wohneigentum,
- eine Wertgrenze für die zu erwerbende Immobilie und
- das auch im Landtag herausgestellte Kriterium „Familien mit Kindern“³⁴⁸.

Ende März 2022 entschied der Koalitionsausschuss, dass das Förderverfahren so bürokratiearm und niederschwellig wie möglich ausgestaltet werden sollte. Im Ergebnis sollte bei der Förderung allein auf „natürliche Personen“ und „selbstgenutztes Wohneigentum“ abgestellt werden. Der Fördersatz sollte 2 % des auf 500.000 € gedeckelten Kaufpreises betragen. Lediglich diese Voraussetzungen setzte das FM in der Förderrichtlinie um. Die zuvor erarbeiteten potenziellen Fördervoraussetzungen verfolgte das FM nicht weiter.

Warum hat das FM das im Haushaltsgesetz 2022 beschriebene Ziel und die bereits entwickelten potenziellen Fördervoraussetzungen nicht weiterverfolgt? Diese Voraussetzungen hätten aus Sicht des LRH erhebliche Mitnahmeeffekte verhindern können. Das FM hat die vom Landtag vorgesehene Sozialkomponente nicht umgesetzt.

Um dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung im Sinne der §§ 6, 7 LHO Rechnung zu tragen, müssen Förderprogramme möglichst zielgerichtet ausgestaltet sein.³⁴⁹ Die Zielrichtung einer Förderung findet ihren Ausdruck in konkreten, in der Förderrichtlinie festgeschriebenen Fördervoraussetzungen. Nur mit konkreten, überprüfbaren Fördervoraussetzungen kann die Zielerreichung eines Förderprogramms sichergestellt werden.³⁵⁰

347 Vgl. Zweckbestimmung zu Kapitel 20 020 Titel 891 10 im Haushaltsplan 2022.

348 Vgl. Plenarprotokoll 17/155 zur 3. Lesung des Haushaltsgesetzes 2022 vom 15.12.2021.

349 Vgl. Nr. 1.1 VV zu § 7 LHO.

350 Vgl. Fachaufsatz „Die Programmierung der Gewährung von Zuwendungen durch Förderprogramme“, Etscheid, Sieburg, Die Öffentliche Verwaltung, Juni 2023 (Heft 11), S. 452 ff.

Der LRH sieht das FM als Teil der Exekutive in der Verpflichtung, die gesetzlichen Vorgaben aus dem Landtag bei der Erstellung einer Förderrichtlinie konsequent umzusetzen und alle Beteiligten immer wieder auf diese Rahmenbedingungen hinzuweisen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass das FM dieser Aufgabe nicht gerecht geworden ist.

Das FM führt in seiner Stellungnahme aus, dass es die Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beachtet habe. Jedes weitere Prüfkriterium hätte zusätzlichen Verwaltungsaufwand entstehen lassen. Weniger Verwaltungsaufwand verursache geringere administrative Kosten und alleine dadurch wäre dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen worden. Die im Haushaltsplan beschriebene Zweck[bestimmung] sei verbindlich. Im Haushaltsplan würden junge Familien zwar hervorgehoben [„insbesondere“], nicht jedoch als ausschließlich förderwürdige Personengruppe dargestellt. Vielmehr sei [im Haushaltsplan] übergeordnet auf die allgemeine Personengruppe der Bürgerinnen und Bürger abgestellt worden. Insofern könne das FM die weiteren Ausführungen des LRH dazu nicht nachvollziehen. Insbesondere nicht, dass die vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehene Sozialkomponente entfallen sei.

Die gesetzliche Grundlage ergebe sich aus der Zweckbestimmung des vom Parlament beschlossenen Haushaltsgesetzes. Das FM führt dazu die Zweckbestimmung aus der Haushaltsstelle in Kapitel 20 020 Titel 891 10 an.

Der LRH hält weiterhin an seiner Bewertung fest, dass das FM die vom Gesetzgeber vorgesehene Sozialkomponente nicht umgesetzt hat. Die Ausführungen des FM überzeugen nicht.

Richtig ist, dass jedes weitere Prüfkriterium zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen kann. Die Argumentation des FM führt im Ergebnis jedoch dazu, dass jede Förderrichtlinie am besten gar keine Kriterien mehr enthalten sollte, um jeden Verwaltungsaufwand zu vermeiden. In diesem Fall würde das Land aber nur noch „Geschenke“ verteilen. Eine zweckgebundene Mittelzuweisung nach konkreten, politischen Vorgaben ist damit nicht zu erreichen. Eine bewusste Steuerung zur Erreichung eines spezifischen Förderzwecks kann so nicht erwirkt werden. Es würde bei einer breiten, ziellosen Streuung bleiben.

Die verbindliche Zweckbestimmung des Haushaltsgesetzgebers, die das FM – wie auch der LRH – so betont, findet sich nicht vollständig in der Förderrichtlinie wieder. Die besonders hervorgehobene Gruppe der jungen Familien wird in der Förderrichtlinie Wohneigentum nicht einmal erwähnt. Sie geht in der Gruppe der Bürgerinnen und Bürger auf. Dies ist allerdings vollkommen unzureichend, zumal das FM selbst zuvor entsprechende sachgerechte Alternativen erwogen hat.

Zudem hat das Kriterium der Schaffung von **angemessenem** Wohneigentum keinen Eingang in die Förderrichtlinie Wohneigentum gefunden. So werden bspw. auch bloße Grundstückskäufe (ohne Gebäude) bis zu 500.000 € gefördert. Das FM ließ die Frage der Angemessenheit letztlich unbeantwortet.

Was ist die Konsequenz? Die vom FM entwickelte Förderung funktioniert nach Auffassung des LRH nach dem „Gießkannenprinzip“ und lässt – ohne Not – erhebliche Mitnahmeeffekte zu. Damit widerspricht die Förderrichtlinie Wohneigentum den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung im Sinne der §§ 6, 7 LHO.

29.5 Fazit

Bei der Auflegung der Förderrichtlinie Wohneigentum sind dem FM zahlreiche gravierende Fehler unterlaufen, die zu erheblichen Mitnahmeeffekten geführt haben. Darin erkennt der LRH Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aus den §§ 6 und 7 LHO. Zum Stichtag 31.01.2024 war aus diesem Förderprogramm eine Gesamtsumme von knapp 378 Mio. € bewilligt worden.

Aus Sicht des LRH sind Förderprogramme wirksam, wenn sie bei den Empfängenden ein politisch gewünschtes Verhalten bewirken. Dazu ist es notwendig, dass sich der finanzielle Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger durch die Förderung soweit reduziert, dass ein Anreiz für die (bislang) vermiedene Ausgabe geschaffen wird. Dies war bei der Förderrichtlinie Wohneigentum nicht der Fall.

Bei der Umsetzung der Förderrichtlinie verlor das FM Teile des gesetzlichen Förderziels vollständig aus den Augen. Insbesondere werden junge Familien nicht in einem besonderen Maße bei dem Erwerb von angemessenem Wohneigentum unterstützt. Die Förderrichtlinie begünstigt vielmehr alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen, ohne dass dabei soziale Aspekte eine nennenswerte Rolle spielen.

Nach alledem bestehen für den LRH erhebliche Zweifel, ob die Auszahlung aus der Landeskasse für diese Maßnahme überhaupt als „Zuwendung“ bezeichnet werden kann.

Darüber hinaus hat das FM in besonders grober Weise die Beteiligungsrechte des LRH verletzt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

30 Hohes Steuerausfallrisiko bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden



Die Bearbeitung von mehr als der Hälfte der geprüften Einkommensteuererklärungen mit einer beantragten Steuerermäßigung für energetische Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites Steuerausfallrisiko von 23 Millionen € allein für die Jahre 2020 und 2021 ableiten.

Der Landesrechnungshof hält daher eine deutliche Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Das Ministerium der Finanzen ist einigen Empfehlungen des Landesrechnungshofs gefolgt. Vorgaben für eine zentralisierte Bearbeitung entsprechender Steuerfälle in den Finanzämtern will es demgegenüber nicht erlassen.

30.1 Gegenstand der Prüfung

Die energetische Sanierung von Wohngebäuden ist seit Jahren Gegenstand des öffentlichen Diskurses. Für den Einzelnen können solche Sanierungsmaßnahmen mit erheblichen finanziellen und wirtschaftlichen Belastungen einhergehen. Um diese abzufedern, werden die Bürgerinnen und Bürger auf unterschiedliche Weise durch den Staat unterstützt. Eine Art der Unterstützung ist die Einräumung steuerlicher Vorteile.

So sieht § 35c des Einkommensteuergesetzes (EStG) ab dem Veranlagungszeitraum 2020 die Möglichkeit vor, eine Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen zu beantragen. Die Norm ist auf zehn Jahre befristet.³⁵¹ Voraussetzung für die Ermäßigung ist u. a., dass die Maßnahme an einem mindestens zehn Jahre alten Gebäude vorgenommen wird, das im Eigentum des Steuerpflichtigen steht und von diesem zu eigenen Wohnzwecken genutzt wird.

Die Steuerermäßigung beträgt insgesamt 20 % der Aufwendungen, höchstens jedoch 40.000 € je begünstigtem Objekt. Dabei darf der errechnete Ermäßigungsbetrag nicht in einer Summe abgezogen werden, sondern ist auf drei Jahre zu verteilen (dreijähriger Förderzeitraum).³⁵²

Steuerpflichtige können die Steuerermäßigung nur in Anspruch nehmen, wenn sie mit einer Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens nach dem amtlich vorgeschriebenen Muster nachweisen, dass die Maßnahme die Anforderungen erfüllt. Beispiele für begünstigte Maßnahmen sind die Wärmedämmung von Dachflächen oder Wänden sowie die Erneuerung von Fenstern oder der Heizungsanlage.

³⁵¹ Gemäß § 52 Abs. 35a EStG ist § 35c EStG für Maßnahmen anwendbar, die nach dem 31.12.2019 begonnen und vor dem 01.01.2030 beendet werden.

³⁵² Im Kalenderjahr des Abschlusses der energetischen Maßnahme und in dem darauffolgenden Kalenderjahr dürfen jeweils 7 % und im dritten Kalenderjahr 6 % der Aufwendungen abgezogen werden. Die festgesetzte Steuer vermindert sich also jeweils um höchstens 14.000 € in den ersten beiden Jahren sowie um höchstens 12.000 € im dritten Jahr (vgl. § 35c Abs. 1 Satz 1 EStG).

Je begünstigtem Objekt können bis zum Höchstbetrag mehrere Maßnahmen in einem Jahr gefördert werden (z. B. Austausch der Heizungsanlage und Erneuerung der Fenster).³⁵³

Neben der steuerlichen Förderung nach § 35c EStG existieren weitere Förderprogramme für energetische Sanierungsmaßnahmen im Gebäudesektor. Die außersteuerlichen Förderprogramme wickeln u. a. die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ab. Eine Doppelförderung derselben Maßnahme ist nach § 35c Abs. 3 Satz 2 EStG ausgeschlossen. Danach ist die Steuerermäßigung in Gänze zu verwehren, wenn für dieselbe Maßnahme bereits eine anderweitige Förderung gewährt wird.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Gewährung von Steuerermäßigungen nach § 35c EStG durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAST) näher untersuchen lassen.

Das RPAST hat in 17 Finanzämtern 409 Einkommensteuerfälle eingesehen, in denen Sanierungsaufwendungen von mindestens 10.000 € in den Veranlagungszeiträumen 2020 oder 2021 erstmalig berücksichtigt wurden. Das RPAST prüfte im Einzelnen, ob die beantragte Steuerermäßigung nach Aktenlage zutreffend gewährt worden war.

30.2 Prüfungsfeststellungen

30.2.1 Steuerliche Auswirkungen zu Unrecht gewährter Steuerermäßigungen

Von den 409 eingesehenen Einkommensteuerfällen³⁵⁴ beanstandete das RPAST die Bearbeitung von insgesamt 252 Steuerfällen (rd. 62 %). Die Beanstandungen betrafen insgesamt 343 Sanierungsmaßnahmen³⁵⁵ mit Aufwendungen i. H. v. rd. 7,2 Mio. €. Daraus ergibt sich rechnerisch eine potenzielle steuerliche Auswirkung³⁵⁶ bezogen auf den gesamten dreijährigen Förderzeitraum i. H. v. rd. 1,4 Mio. €.

Eine Hochrechnung dieses Prüfungsergebnisses ergibt, dass landesweit für Maßnahmen aus dem Jahr 2020 Sanierungsaufwendungen i. H. v. rd. 69,3 Mio. € und für Maßnahmen aus dem Jahr 2021 Aufwendungen i. H. v. rd. 46,3 Mio. € unzu-

353 Die im Einzelnen förderfähigen Maßnahmen und die technischen Mindestanforderungen an die energetische Sanierung sind in § 35c Abs. 1 Satz 3 EStG und in der „Energetische Sanierungsmaßnahmen-Verordnung“ geregelt.

354 Unter einem Einkommensteuerfall ist jeweils eine Steuererklärung zu verstehen. Das heißt der Stichprobe liegen 409 Steuerpflichtige oder steuerpflichtige und zusammenveranlagte Ehegatten/Partnerschaften zugrunde.

355 Bei einem einzelnen Einkommensteuerfall können Steuerermäßigungen für mehrere Sanierungsmaßnahmen geltend gemacht werden.

356 Zu berücksichtigen ist, dass sich unter den beanstandeten Fällen theoretisch auch solche Fälle befinden können, in denen Steuerpflichtige den Abzug der Steuerermäßigung nachträglich noch durch die Vorlage einer ordnungsgemäßen Fachunternehmerbescheinigung rechtfertigen. Der mögliche Steuerausfall würde sich dann entsprechend reduzieren.

treffend berücksichtigt worden sein könnten.³⁵⁷ Die landesweite steuermindernde Auswirkung der unzutreffenden Bearbeitung bezogen auf den gesamten dreijährigen Förderzeitraum beträgt somit allein für Maßnahmen aus den Jahren 2020 und 2021 rd. 23 Mio. €.³⁵⁸ Mit Blick auf die zehnjährige Laufzeit des § 35c EStG droht auch zukünftig ein erheblicher Steuerausfall, wenn die Bearbeitungsqualität nicht deutlich gesteigert wird.

30.2.2 Bescheinigung der ausführenden Fachunternehmen oftmals fehlerhaft

Der überwiegende Teil der Beanstandungen stand im Zusammenhang mit fehlerhaften Bescheinigungen der ausführenden Fachunternehmen. Nach den Feststellungen des RPASt gewährten die Finanzämter die Steuerermäßigung oftmals bereits beim bloßen Vorliegen einer Bescheinigung ohne weitere Überprüfung.

Dabei wurden bei zahlreichen Maßnahmen schon die technischen Mindestanforderungen in der Bescheinigung des Fachunternehmens nicht nachgewiesen (95 Maßnahmen³⁵⁹, rd. 28 % der Beanstandungen). Die Finanzämter forderten die Informationen auch nicht nach, obwohl meist leicht erkennbar war, dass eine Eintragung fehlte, bspw. zum tatsächlich erreichten sog. U-Wert³⁶⁰:

Abbildung 1

4		Erneuerung der Fenster oder Außentüren	
4.1	<input checked="" type="checkbox"/>	Fenster, Balkon- und Terrassentüren	U _{max.} von 0,95 W/(m ² K), erreicht: W/(m ² K)

In anderen Fällen bescheinigte das Fachunternehmen Grenzwerte, die über den für die Steuerermäßigung maximal zulässigen Werten lagen (53 Maßnahmen, rd. 15 % der Beanstandungen). Obwohl im folgenden Beispiel ein Überschreiten der Grenzwerte klar erkennbar war, nahm das Finanzamt diese Eintragung nicht zum Anlass, die Steuerermäßigung zu versagen:

- ³⁵⁷ Zum Auswertungstichtag 23.05.2023 waren Steuerermäßigungen für ein landesweites Sanierungsvolumen bezüglich der Maßnahmen aus dem Veranlagungszeitraum 2020 i. H. v. rd. 108,3 Mio. € und bezüglich der Maßnahmen aus dem Veranlagungszeitraum 2021 i. H. v. rd. 94,4 Mio. € gewährt worden. Das RPASt beanstandete in den geprüften 409 Fällen insgesamt rd. 64 % der Sanierungsaufwendungen bezüglich der Maßnahmen aus dem Veranlagungszeitraum 2020 und rd. 49 % der Sanierungsaufwendungen bezüglich der Maßnahmen aus dem Veranlagungszeitraum 2021. Berechnung: 64 % von 108,3 Mio. € = 69,31 Mio. €, 49 % von 94,4 Mio. € = 46,26 Mio. €.
- ³⁵⁸ Die steuerliche Auswirkung einer Beanstandung wurde für den gesamten dreijährigen Förderzeitraum berechnet, weil nach der erstmaligen Gewährung keine erneute Prüfung vorgesehen ist. Berechnung: 20 % von 69,3 Mio. € = 13,86 Mio. €, 20 % von 46,3 Mio. € = 9,26 Mio. €.
- ³⁵⁹ Bei vielen geprüften Maßnahmen fand das RPASt mehr als nur einen Fehler. Für Zwecke der Darstellung wurde jeder beanstandeten Maßnahme ein Fehlerschwerpunkt zugeordnet. Zudem wurden mehrfach an einem Objekt durchgeführte Maßnahmen, wie z. B. die Erneuerung von Fenstern und/oder Türen, zu einer Maßnahme zusammengefasst.
- ³⁶⁰ Bei vielen Maßnahmen müssen sog. Wärmedurchgangskoeffizienten (auch „U-Werte“) eingehalten werden. Dabei handelt es sich um ein Maß für den Wärmeschutz einer Wand oder eines Fensters. Je kleiner der Wert, desto größer ist der Wärmeschutz.

Abbildung 2

	Räume sowie Kellerräume	erreicht: $W/(m^2 K)$
2	Wärmedämmung von Dachflächen	
2.1	<input checked="" type="checkbox"/> Dachflächen von Schrägdächern und dazugehörigen Kehlbalkenlagen	$U_{max.}$ von $0,14 W/(m^2 K)$, erreicht: $0,24 W/(m^2 K)$ <i>0,24 erreicht BspG</i>
2.2	<input type="checkbox"/> Dachgauben	$U_{max.}$ von $0,26 W/(m^2 K)$,

Weiterhin stellte das RPAS fest, dass Fachunternehmen teilweise falsche U-Werte bescheinigten (19 Maßnahmen, rd. 6 % der Beanstandungen). So wurde etwa bei Fenstern der Ug-Wert nur für das Glas bescheinigt, obwohl der Uw-Wert für Glas und Rahmen zusammen maßgeblich war. Bei Dachsanierungen wurden teilweise Bescheinigungen ausgestellt, in denen lediglich der deutlich niedrigere U-Wert des Dämmmaterials anstatt des erforderlichen Werts für das gesamte Bauteil (hier das Dach) nachgewiesen wurde.

In einigen Fällen ergab sich bereits aus der vorgelegten Bescheinigung, dass die durchgeführte Maßnahme nicht förderfähig war (32 Maßnahmen, rd. 9 % der Beanstandungen). So bescheinigte z. B. ein Fachunternehmen unter Abänderung der Muster-Vorlage den Einbau einer Ölheizung, welche jedoch nicht gefördert werden durfte.

Auch in weiteren Fällen entsprach die vorgelegte Bescheinigung nicht dem maßgeblichen Muster (45 Maßnahmen, rd. 13 % der Beanstandungen). Ausführende Fachunternehmen stellten Bescheinigungen aus, die bspw. auf der veralteten Energieeinsparverordnung basierten und für Zwecke des § 35c EStG untauglich waren.

Bei 52 Maßnahmen (rd. 15 % der Beanstandungen) fehlte die Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens ganz. Eine Anforderung im Rahmen der Veranlagung war dennoch unterblieben.

Die Bearbeitung von 47 Maßnahmen (rd. 14 % der Beanstandungen) war aus verschiedenen Gründen fehlerhaft, die nicht im Zusammenhang mit der Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens standen. Hierzu zählen Fälle, in denen Maßnahmen an nicht (vollständig) im Eigentum des Steuerpflichtigen stehenden Objekten vollständig gefördert wurden, oder auch Fälle der Doppelförderung.

30.2.3 Unberechtigte Doppelförderungen

Das RPAS beanstandete die Bearbeitung von 36 Maßnahmen, in denen die Finanzämter trotz einer aus den vorliegenden Unterlagen erkennbaren Förderung durch das BAFA, die KfW oder unter gleichzeitigem Ansatz nach § 35a EStG³⁶¹ Sanierungsaufwendungen zum Abzug zuließen. Ein standardisierter Informationsaustausch der Landesfinanzverwaltung mit den Trägern von Förderprogrammen zur Vermeidung von Doppelförderungen fand nach den Feststellungen des RPAS bislang nicht statt.

361 Nach § 35c Abs. 3 Satz 2 EStG darf die Ermäßigung nicht gewährt werden, wenn der Steuerpflichtige bereits eine Ermäßigung nach § 35a EStG („Handwerkerleistungen“) in Anspruch genommen hat.

30.2.4 Fehlende Risikohinweise: Ungeprüfte Steuerfälle

Das RPAS stellte weiterhin fest, dass in einer bestimmten Fallkonstellation bis Dezember 2022 Steuerfälle hinsichtlich der Steuerermäßigung nach § 35c EStG ungeprüft geblieben sein könnten. Dabei ging es um Fälle, in denen eine Steuerermäßigung für verschiedene Maßnahmen an demselben Objekt in zwei aufeinanderfolgenden Veranlagungszeiträumen gewährt wurde. Die Ausgabe von Prüfhinweisen des Risikomanagementsystems mit der Aufforderung an die Bediensteten, die Voraussetzungen für die erstmalig beantragten Steuerermäßigungen im Folge-Veranlagungszeitraum zu prüfen, unterblieb. Davon betroffen waren landesweit 119 Steuerfälle mit potenziell ungeprüften Sanierungsaufwendungen i. H. v. rd. 1,4 Mio. €.

30.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung des RPAS mit seiner Entscheidung vom 17.12.2023 mitgeteilt. Mit Blick auf die hohe Beanstandungsquote von deutlich über 50 % und das damit verbundene steuerliche Ausfallrisiko muss die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit beantragter Steuerermäßigung nach § 35c EStG aus Sicht des LRH deutlich gesteigert werden.

Dazu hat der LRH die folgenden Vorschläge gemacht:

Die Steuerermäßigung wurde beim Vorliegen einer Bescheinigung des ausführenden Fachunternehmens oft ohne weitere inhaltliche Überprüfung gewährt. Da die Bescheinigungen jedoch vielfach unvollständig oder fehlerhaft waren, erfolgte eine Steuerermäßigung in zahlreichen Fällen zu Unrecht. Der LRH hat dem FM daher zunächst grundlegend empfohlen, die Bediensteten in den Finanzämtern dahin gehend zu sensibilisieren, dass auch beim Vorliegen von Bescheinigungen der ausführenden Fachunternehmen eine Prüfung der Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Angaben erforderlich bleibt. Entscheidungserhebliche Sachverhalte sind ggf. weiter aufzuklären.

In diesem Zusammenhang sollten nach Ansicht des LRH auch die Praxishilfen für die Bediensteten angepasst werden. Aus diesen sollte deutlich hervorgehen, dass regelmäßig zu überprüfen ist, ob die Bescheinigung des Fachunternehmens ordnungsgemäß ausgefüllt ist. Zudem sollten in einer bereits bestehenden Checkliste für die Bediensteten die hauptsächlichen Fehlerquellen priorisiert werden.

Um das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Steuerermäßigung nach § 35c EStG effektiv überprüfen zu können, erscheint aus Sicht des LRH ein gewisses Fach- und Erfahrungswissen zu energetischen Maßnahmen erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Prüfung der Bescheinigungen der ausführenden Fachunternehmen. Angesichts der verhältnismäßig geringen Fallzahlen pro Veranlagungsbezirk hat der LRH dem FM daher empfohlen, eine zentrale Bearbeitung in den einzelnen Finanzämtern zu erwägen.

30.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 11.03.2024 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Das FM teilt die Auffassung, dass die Bearbeitungsqualität bei der Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen deutlich zu steigern ist.

Das FM folgt der Empfehlung des LRH, die Bediensteten für die Prüfung der Bescheinigungen der ausführenden Fachunternehmen zu sensibilisieren. Es sei beabsichtigt, bei Einkommensteuer-Informationstagungen wesentliche Prüfungsschwerpunkte und Handlungsempfehlungen für den Umgang mit fehlerhaften Bescheinigungen von Fachunternehmen vorzustellen. Sollte zudem noch Unterstützungsbedarf in der materiell-rechtlichen Fallbearbeitung erkannt werden, werde die Durchführung von landesweiten Schulungsmaßnahmen erwogen.

Auch die Praxishilfen für Bedienstete sollen angepasst und Hinweise zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigung von Fachunternehmen aufgenommen werden. Durch Abbildungen solle deutlich gemacht werden, welche Angaben erforderlich sind und in welchen Fällen die Steuerermäßigung nach § 35c EStG zu versagen ist. Das FM beabsichtigt hingegen keine Anpassung der bereits bestehenden Checkliste hinsichtlich einer Priorisierung hauptsächlicher Fehlerquellen, da es dies zum Nachteil der übrigen Voraussetzungen der Steuerermäßigung als nicht zweckmäßig ansieht. Die Checkliste werde jedoch hinsichtlich der Relevanz der Ordnungsmäßigkeit der Bescheinigung ergänzt.

Von einer (verpflichtenden) zentralen Bearbeitung in den einzelnen Finanzämtern sieht das FM ab. Es verweist darauf, dass es den Finanzämtern in der Vergangenheit bereits im Rahmen der dezentralen Festlegung eines Prüfungsschwerpunkts zu § 35c EStG freistand, Arbeitsabläufe individuell festzulegen und bspw. eine verpflichtende Beteiligung von Qualitätssicherungsstellen vorzusehen. Hiervon hätten viele Finanzämter Gebrauch gemacht und hierbei wolle es das FM statt einer generellen Regelung belassen.

Zu den Prüfungsfeststellungen hinsichtlich unberechtigter Doppelförderungen weist das FM für die Zukunft auf ein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 26.09.2023³⁶² zu Regelungen zur Anwendung der Mitteilungsverordnung ab dem 01.01.2025 hin. Danach sei auch eine Mitteilungspflicht für öffentliche Förderungsmaßnahmen für private Bau- und Sanierungsmaßnahmen vorgesehen, sodass insoweit ein Datenaustausch zwischen der Landesfinanzverwaltung und den Trägern der Förderprogramme vorgesehen sei.

Zur Prüfungsfeststellung der unterbliebenen Hinweisausgabe des Risikomanagementsystems in einer bestimmten Fallkonstellation teilt das FM mit, dass der Fehler bereits schnellstmöglich behoben worden sei.

362 BMF-Schreiben vom 26.09.2023, BStBl. I 2023, 1663.

30.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM einigen Anregungen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität folgt. Mit Blick auf seine Anregung zur zentralen Bearbeitung des Fallsegments hält der LRH eine generelle Regelung weiterhin für zielführender als dezentrale Lösungen. Er hat das FM auch darauf hingewiesen, dass aus seiner Sicht insbesondere die regelmäßige Fluktuation im Personalbestand des Veranlagungsbereichs der Finanzämter einen nachhaltigen Aufbau von Fach- und Erfahrungswissen aus zeitlich befristeten Prüfungsschwerpunkten erschweren dürfte. Dies hebt aus seiner Sicht zugleich die Bedeutung der Anpassung von Praxishilfen für die Bediensteten hervor.

Da die Argumente insbesondere in Bezug auf Vorgaben des FM für eine zentralisierte Bearbeitung des Fallsegments in den Finanzämtern erschöpfend ausgetauscht wurden, hat der LRH das Prüfungsverfahren abgeschlossen.

31 Risikomanagement der Finanzämter: Einstufung in Risikoklassen optimierungsbedürftig



Einkommensteuerfälle mit einem hohen steuerlichen Risiko sind im Risikomanagementsystem der Finanzverwaltung der Risikoklasse 1 zuzuordnen. Da zahlreiche derart eingestufte Steuerfälle einer solchen Einstufung tatsächlich nicht bedurften, wurden für das Jahr 2023 insgesamt circa 53 Vollzeitarbeitskräfte zu viel für die Bearbeitung dieser Steuerfälle eingeplant. Diese Personalressourcen könnten für andere Aufgaben eingesetzt werden, bei denen zusätzlicher Bedarf besteht.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen daher konkrete Empfehlungen zur Optimierung der Einstufung von Einkommensteuerfällen in die Risikoklasse 1 gegeben. Das Ministerium hat diese in Teilen befürwortet und die Umsetzung zugesagt.

31.1 Gegenstand der Prüfung

Das Risikomanagementsystem (RMS) der Finanzverwaltung ist ein zentrales Instrument bei der automationsgestützten Steuerfestsetzung. Für die Einkommensteuerveranlagung greift das RMS auf ein Risikoklassenmodell zurück. Kern dieses Risikoklassenmodells ist eine von Bediensteten vorzunehmende Prognose über das einem jeden Steuerfall innewohnende steuerliche Risiko. Sie baut auf den Erfahrungen, Kenntnissen und Daten auf, die zum jeweiligen Steuerfall gewonnen wurden. Auf Grundlage dieser Prognose werden Steuerfälle Risikoklassen (RK) zugeordnet. Vorhandene Personalressourcen sollen so gezielt zur Bearbeitung risikobehafteter Fälle eingesetzt werden.

Die RK 1 steht dabei für Steuerfälle mit einem hohen Risiko. Bei der Bearbeitung dieser Fälle soll ein besonders hoher Qualitätsstandard sichergestellt werden. Dies erfordert einen zusätzlichen zeitlichen Prüfungsaufwand und eine sorgfältige (elektronische) Aktenführung.

Der mit der Bearbeitung und Prüfung von RK 1-Fällen verbundene zeitliche Mehraufwand wird im Rahmen der Personalbedarfsberechnung der Finanzverwaltung berücksichtigt. Diese führt die Finanzverwaltung jährlich zur Ermittlung des Personalbedarfs sowie eines einheitlichen und objektiven Maßstabs für eine sachgerechte Personalverteilung in den Finanzämtern durch. Berechnungsgrundlagen sind u. a. Fallzahlen und aus Organisationsuntersuchungen ermittelte Zeitwerte für die Erledigung der Aufgaben in den Arbeitsbereichen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in sechs Finanzämtern Einkommensteuerfälle im Hinblick darauf untersucht, ob ihre Einstufung in die RK 1 gerechtfertigt ist. Hierbei hat er zunächst 272 Steuerfälle aus verschiedenen Einkommenssegmenten in den Blick genommen, um die Ursachen für möglicherweise unzutreffende Einstufungen zu identifizieren. Zur Ermittlung der landesweiten Auswirkungen hat der LRH zudem die Einstufung in 388 zufällig ausgewählten Steuerfällen der RK 1 geprüft. Schließlich wurden – zur Ermittlung etwaiger gegenläufiger Effekte – 427 weitere Steuerfälle eingesehen, die ein erhöhtes Risikopotenzial vermuten ließen, aber den „niedrigeren“ RK 2 und 3 zugeordnet waren.

31.2 Prüfungsfeststellungen

31.2.1 Unzutreffende Einstufung von Einkommensteuerfällen in die Risikoklasse 1 führt zu nicht sachgerechter Personalbedarfsplanung

Von 388 zufällig ausgewählten Steuerfällen, die im September 2023 der RK 1 zugeordnet waren, bedurften nach Ansicht des LRH 270 Fälle und damit rd. 70 % keiner Einstufung in die RK 1. Der LRH geht davon aus, dass dieses Prüfungsergebnis landesweit relevant ist.

Daher hat er auf Grundlage der Personalbedarfsplanung der Finanzverwaltung berechnet, dass durch die unzutreffenden Einstufungen in die RK 1 für das Jahr 2023 insgesamt ca. 53 Vollzeitbeschäftigte zu viel für die Bearbeitung dieser Steuerfälle eingeplant wurden. Diese Personalressourcen könnten bei einer zutreffenden Risikoklassen-Einstufung zukünftig anderen Aufgaben zugewiesen werden, bei denen zusätzlicher (dringender) Bedarf besteht.

31.2.2 Fehlerschwerpunkt: Keine Überprüfung bestehender Risikoklassen-Einstufungen

Sowohl bei der gezielten Untersuchung verschiedener Einkommenssegmente als auch bei der Prüfung der zufällig ausgewählten Steuerfälle der RK 1 zeigte sich, dass eine bestehende Einstufung in die RK 1 von den Bediensteten oftmals nicht erkennbar überprüft worden war.³⁶³ Dies führte dazu, dass sich einmal vorgenommene Einstufungen ohne weitere Überprüfung regelmäßig über viele Jahre auswirkten.

Dabei blieb die Risikoklassenzuordnung in der Regel auch dann unverändert, wenn die für eine Einstufung in die RK 1 maßgeblich gewesenen Sachverhalte inzwischen nicht mehr vorlagen. In anderen Fällen war überhaupt kein Grund für die Vergabe der RK 1 erkennbar. Weder dem IT-Fachprogramm noch dem (elektronischen) Akteninhalt war zu entnehmen, warum ein hohes Risiko vorliegen bzw. jemals vorgelegen haben sollte.

31.2.3 Einkommensteuerfälle anderer Risikoklassen überwiegend zutreffend eingestuft

Von 427 eingesehenen Einkommensteuerfällen der RK 2 und 3, die nach der Datenlage potenziell risikobehaftet (gewesen) sein könnten, bedurften nach der Auffassung des LRH lediglich 16 Fälle einer Ein- bzw. Hochstufung in die RK 1. Dieses Fallsegment war somit überwiegend zutreffend nicht in der RK 1 eingestuft. Zudem waren sechs Fälle ursprünglich schon einmal der RK 1 zugeordnet gewesen, aber aus technischen Gründen unzutreffend programmgesteuert einer anderen Risikoklasse zugeordnet worden.

³⁶³ Im Rahmen der gezielten Untersuchung hat der LRH weitere 272 Einkommensteuerfälle der RK 1 eingesehen. Bei 195 dieser Fälle und damit rd. 72 % war die vorgefundene Risikoklassen-Einstufung unzutreffend oder zumindest sehr zweifelhaft.

31.2.4 Risikoklassen-Einstufungen erfolgen nicht nach einheitlichen Kriterien und Maßstäben

Zur Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1 stellte der LRH fest, dass die Finanzämter im Wesentlichen keine einheitlichen Kriterien und Maßstäbe festgelegt haben. Zur Konkretisierung ganz allgemeiner landesweiter Regelungen bestanden in einigen Finanzämtern verschiedene Weisungen zur Einstufung, in anderen Finanzämtern lagen überhaupt keine näheren Regelungen vor.

31.2.5 Unterschiedlich intensive Bearbeitung vergleichbarer Steuerfälle unter (verfassungs-)rechtlichen Gesichtspunkten problematisch

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) folgt aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz auch eine Pflicht der Finanzverwaltung, die gesetzgeberische Belastungsentscheidung – das materielle Recht – gleichmäßig anzuwenden und durchzusetzen (Rechtsanwendungsgleichheit). Nur auf diese Weise ist Gleichheit im Belastungserfolg zu erreichen.³⁶⁴

Das Risikoklassenmodell kann nach Auffassung des LRH einen wertvollen Beitrag zur Herstellung und Aufrechterhaltung eines gleichmäßigen Steuervollzugs leisten. Dazu bedarf es allerdings einer möglichst treffsicheren Einstufung der Steuerfälle in die jeweiligen Risikoklassen. Wenn ein signifikanter Anteil an Steuerfällen kein hinreichendes Risiko für eine Einordnung in die RK 1 aufweist, fehlt es insoweit an einem Sachgrund für eine erhöhte Prüfungsintensität. Die nicht sachgerechte Einstufung von Steuerfällen hat deshalb nicht nur eine wirtschaftliche Dimension in Gestalt eines nicht sachgerecht geplanten Personaleinsatzes, sondern kann auch unter (verfassungs-)rechtlichen Gesichtspunkten problematisch sein.

31.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 07.12.2023 mitgeteilt. Nach Auffassung des LRH muss die Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1 angesichts ihrer Bedeutung für den wirtschaftlichen Einsatz des Personals und für die Gleichmäßigkeit der Besteuerung deutlich optimiert werden.

Der LRH hat dem FM dazu empfohlen, dass landesweit einheitliche Leitlinien geschaffen werden, welche Fallgruppen grundsätzlich einer bzw. keiner Einstufung in die RK 1 bedürfen. Zudem sollten die Bediensteten für die zutreffende Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1 und die regelmäßige Überprüfung der Einstufung sensibilisiert werden.

Weiterhin sollte das FM darauf hinwirken, dass die Gründe für die Einstufung eines Steuerfalls in die RK 1 dokumentiert werden. Eine solche Dokumentation trägt aus Sicht des LRH maßgeblich dazu bei, die Risikoklassenüberprüfung in den Folgejahren zu erleichtern.

Bei Einkommensteuerfällen, die zutreffend der RK 1 zugeordnet wurden, sollte das FM schließlich sicherstellen, dass eine programmgesteuerte Herabstufung in eine andere Risikoklasse ausgeschlossen ist.

³⁶⁴ Grundlegend BVerfG-Urteil vom 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239.

31.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 02.05.2024 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es teilt die Auffassung, dass der richtigen Einstufung der Einkommensteuerfälle in die RK 1 eine besondere Bedeutung zukommt.

Das FM führt an, dass die Zahl der Steuerfälle in der RK 1 zuletzt bereits deutlich abgenommen habe. Auch sei aufgrund der Gesamtzahl aller Einkommensteuerfälle bei einer Gesamtbetrachtung nicht zu vernachlässigen, dass nach den Feststellungen des LRH ein Anteil der den übrigen Risikoklassen zugeordneten Fälle in die RK 1 einzustufen wäre.

Das FM stimmt dem LRH zu, dass aufgrund der Bedeutung der Risikoklassen-Einstufung eine erneute Sensibilisierung der Bediensteten sinnvoll sei. Insbesondere sei geplant, im Rahmen der Regionaltagungen 2024 bestehende Leitlinien zur Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1 erneut vorzustellen. Das FM ist allerdings der Ansicht, dass weitere landesweite Vorgaben zur Einstufung in die RK 1 angesichts der Komplexität des Steuerrechts und komplexen Sachverhaltsgestaltungen im Einzelfall nicht festgelegt werden könnten.

Bezüglich der Dokumentation von Gründen für die Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1 teilt das FM die Auffassung des LRH. Mit der geplanten Einführung einer elektronischen Dokumentation von Prüfhinweisen des RMS solle die Dokumentation der Gründe für eine Einstufung in die RK 1 vorgegeben werden. Zusätzlich solle bei Informations- und Schulungsmaßnahmen auf bereits vorhandene Dokumentationsmöglichkeiten hingewiesen werden.

Zur programmgesteuerten Herabstufung von Einkommensteuerfällen der RK 1 in eine andere Risikoklasse gab das FM an, dass eine fehlerhafte technische Umsetzung vorliege, an deren Bereinigung bereits gearbeitet werde.

31.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH sieht aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen weiterhin deutliches Potenzial für die Optimierung der Einstufung von Einkommensteuerfällen in die RK 1, auch wenn die Anzahl der Fälle der RK 1 zuletzt bereits abgenommen hat und ein geringer Anteil der Fälle übriger Risikoklassen in die RK 1 einzustufen sein könnte.

Der LRH begrüßt daher die vom FM beabsichtigten Maßnahmen. Er hat das FM allerdings nochmals darauf hingewiesen, dass eine unterschiedlich intensive Bearbeitung vergleichbarer Steuerfälle unter (verfassungs-)rechtlichen Gesichtspunkten problematisch sein kann. Insbesondere sieht er einzelne Weisungen von Finanzämtern, die eine Einstufung von Steuerfällen in die RK 1 anhand bestimmter (voneinander abweichender) Kriterien vorsehen, als nicht zielführend an. Der LRH bleibt daher bei der Empfehlung, die landesweiten Regelungen zur Einstufung von Steuerfällen in die RK 1 zu konkretisieren.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

32 Risikomanagement der Finanzämter: Bearbeitungsweise bei wichtigen Sicherungselementen des Risikomanagementsystems unzureichend



Im Risikomanagementsystem der Finanzämter ist unter anderem eine umfassende Prüfung von zufällig ausgewählten Steuerfällen und auch die turnusmäßige Prüfung von Dauersachverhalten vorgesehen. Diese Prüfungen erfolgen bei Einkommensteuerveranlagungen oft nur unzureichend.

Der Landesrechnungshof hält daher eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität für erforderlich. Er hat dem Ministerium der Finanzen hierzu Empfehlungen gegeben. Das Ministerium stimmt den Feststellungen des Landesrechnungshofs grundsätzlich zu. Es weist aber auf den bestehenden Personalmangel im Veranlagungsbereich der Finanzämter und seine Auswirkungen auch auf die Bearbeitungsqualität hin. Zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofs verweist das Ministerium insbesondere auf bereits bestehende Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität.

32.1 Gegenstand der Prüfung

Finanzbehörden können zur Beurteilung der Notwendigkeit ihrer weiteren Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern automationsgestützte Risikomanagementsysteme (RMS) einsetzen.³⁶⁵ Das RMS dient dazu, dem Spannungsverhältnis zwischen einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Steuerfestsetzung und Aspekten der Wirtschaftlichkeit bei begrenzten Personalressourcen zu begegnen. Denn ein RMS kennzeichnet (nur) bestimmte als prüfungsbedürftig qualifizierte Sachverhalte und sieht deren Prüfung durch Bedienstete vor.³⁶⁶ Um mögliche Mängel aufzudecken, das System unberechenbar zu machen und ein Ausnutzen von Systemlücken zu verhindern, sind verschiedene Sicherungselemente vorgesehen.

Zu den Sicherungselementen des RMS zählt die gesetzlich verankerte Zufallsauswahl einer hinreichenden Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch Amtsträger.³⁶⁷ Die betroffenen Fälle werden maschinell nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und durch die Ausgabe eines entsprechenden Prüfhinweises für die Bediensteten kenntlich gemacht. Erkenntnisse aus der umfassenden Prüfung von Zufallsauswahlen können auch zur Evaluierung³⁶⁸ des RMS genutzt werden.

Ein weiteres Sicherungselement ist die turnusmäßige Prüfung bestimmter steuerlich relevanter Dauersachverhalte. Auch eine von Bediensteten durchzuführende Turnusprüfung wird bei der Einkommensteuerveranlagung durch einen entsprechenden Prüfhinweis des RMS angezeigt.

365 § 88 Abs. 5 Satz 1 Abgabenordnung (AO).

366 § 88 Abs. 5 Satz 2 Nr. 2 AO.

367 § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 1 AO.

368 § 88 Abs. 5 Satz 3 Nr. 4 AO.

Einzelheiten des RMS dürfen nicht veröffentlicht werden, soweit dies die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährden könnte.³⁶⁹

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den Umgang mit den Sicherungselementen „Zufallsauswahl“ und „Turnusprüfung“ geprüft. Dazu hat er in sechs Finanzämtern insgesamt 1.338 Einkommensteuerfälle aus dem Veranlagungszeitraum 2018 eingesehen. Untersucht wurde die Bearbeitung von 500 Hinweisen zur Zufallsauswahl und 867 Hinweisen zur Turnusprüfung.

32.2 Prüfungsfeststellungen

32.2.1 Zufallsauswahl

Von den 500 Einkommensteuerfällen, die vom RMS als Zufallsauswahl gekennzeichnet wurden, waren 279 aus Sicht des LRH ohne Risikopotenzial, d. h. der Steuerfall bot keine ausreichende Veranlassung für die Durchführung weiterer Ermittlungsmaßnahmen. Von den verbleibenden 221 Fällen mit Risikopotenzial hat der LRH die Bearbeitung der Zufallsauswahl in 110 Fällen beanstandet. Die Beanstandungsquote beträgt somit 22 % der Gesamtfälle bzw. rd. 50 % der risikobehafteten Fälle.

Bei 100 der insgesamt 110 beanstandeten Fälle und damit rd. 91 % der Beanstandungen wurde eine umfassende Prüfung nicht erkennbar bzw. nur unzureichend durchgeführt. So kam es vor, dass keinerlei Anzeichen für eine Bearbeitung sichtbar waren, weder in einem Papiervorgang noch in den zum Steuerfall elektronisch gespeicherten Daten. In anderen Fällen hatten Bedienstete zwar einzelne Sachverhalte aufgegriffen, diese aber unzureichend überprüft. So erfolgte z. B. nach einer Anforderung von Belegen keine Überwachung des Eingangs. Bei den übrigen zehn beanstandeten Fällen war eine umfassende Prüfung zwar für den LRH erkennbar durchgeführt worden, jedoch wurden bei der Bearbeitung materiell-rechtliche Fehler gemacht.

In 60 der beanstandeten Fälle waren neben dem Prüfhinweis zur Zufallsauswahl noch weitere Sachverhalte vom RMS als prüfungsbedürftig gekennzeichnet worden, die im Rahmen der Bearbeitung der Zufallsauswahl ebenfalls nicht bzw. nur unzureichend geprüft worden waren. Beispielsweise blieben als Werbungskosten geltend gemachte Reise- und Fortbildungskosten sowie etwaige Arbeitgebererstattungen oder die Einkommensteuer mindernde Gewerbesteuermessbeträge trotz konkreter Hinweise ungeprüft.

In 50 Fällen ergaben sich Beanstandungen über die ausgegebenen weiteren Prüfhinweise hinaus, d. h. der jeweilige nach Ansicht des LRH prüfungswürdige Sachverhalt hätte nur bei einer umfassenden Prüfung des Steuerfalls erkannt werden können. Die für Fälle der Zufallsauswahl vorgesehene Bearbeitung erfordert gerade eine solche umfassende Überprüfung des gesamten Steuerfalls, die über die ausgewiesenen

Prüfhinweise zu einzelnen Sachverhalten hinausgeht.³⁷⁰ Die getroffenen Beanstandungen erstreckten sich auch hier vor allem auf geltend gemachte Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit und betrafen weitestgehend die im Rahmen der Entfernungspauschale angesetzten Entfernungskilometer. Hierzu ist anzumerken, dass die Überprüfung von Kilometerangaben aufgrund der den Bediensteten zur Verfügung stehenden Auskunftsdienste (z. B. Routenplaner) keinen großen Ermittlungsaufwand erfordert.

Weiterhin stellte der LRH fest, dass Erkenntnisse aus der Bearbeitung von Zufallsauswahlen in keinem der geprüften Finanzämter zur Evaluierung des RMS genutzt wurden.

32.2.2 Turnusprüfung bei Dauersachverhalten

Der LRH hat die Bearbeitung von insgesamt 867 Prüfhinweisen zur turnusmäßigen Prüfung von bestimmten steuerlich relevanten Dauersachverhalten untersucht.

Er hat die Bearbeitung von 467 Prüfhinweisen und damit rd. 54 % der geprüften Hinweise beanstandet. Bei 365 Hinweisen und damit rd. 78 % der Beanstandungen war die Durchführung einer Turnusprüfung für den LRH weder aus einem Papiervorgang noch anhand der elektronisch gespeicherten Daten erkennbar. Die Dokumentation der Bearbeitung erfolgte bei 206 dieser Hinweise ausschließlich durch die Bestätigung eines elektronischen Dialogfelds, bei 49 Hinweisen wurde auf einem Ausdruck der Hinweistext kommentarlos abgehakt. Der LRH hat zudem 100 pauschale Vermerke wie „siehe Vorjahr/glaubhaft“ vorgefunden. Bei zehn Hinweisen lagen den Finanzämtern zudem bereits Unterlagen vor, die auf eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse hindeuteten. Gleichwohl fand nach Aktenlage keine Turnusprüfung statt.

Dabei erfordert das Sicherungselement der Turnusprüfung nach seinem Sinn und Zweck stets eine gründliche Sachverhaltsaufklärung als Grundlage für eine abschließende steuerrechtliche Würdigung. Die Bediensteten haben insbesondere zu überprüfen, ob der Dauersachverhalt noch besteht und die gesetzlichen Voraussetzungen für seine steuerliche Berücksichtigung noch gegeben sind.

Für eine sachgerechte Turnusprüfung zu Werbungskosten von Arbeitnehmern, die an bestimmte persönliche Verhältnisse anknüpfen, bedeutet dies bspw., dass offensichtliche Anhaltspunkte für eine Veränderung dieser persönlichen Verhältnisse – etwa durch einen Arbeitgeber- oder Wohnungswechsel oder die Geburt von Kindern – zwingend aufzuklären sind. Der LRH hat gleichwohl wiederholt festgestellt, dass entsprechende Sachverhaltsermittlungen unterblieben sind.

Bei Sachverhalten mit Kinderbezug wurden steuerliche Vorteile vielfach gewährt, ohne dass die Haushaltszugehörigkeit der Kinder und/oder das Vorliegen einer neu gegründeten Haushaltsgemeinschaft mit einer weiteren volljährigen Person erkennbar überprüft wurden.

³⁷⁰ Die Bearbeitung soll unabhängig von der Risikoklasse vollumfänglich (Prüfungsbreite) erfolgen, d. h. die Prüfung geht über die Bearbeitung der neben dem allgemeinen Hinweis zur Zufallsauswahl ausgegebenen Risikohinweise hinaus, da sie auch dem Erkennen solcher risikorelevanter Sachverhalte dient, die derzeit nicht im sog. Regelwerk erfasst sind.

In anderen Fällen fehlten immer wieder Anzeichen für eine Bearbeitung, obwohl oftmals umfangreiche Ermittlungen und Nachweise zur Klärung des Sachverhalts notwendig gewesen wären.

Bei 102 Prüfhinweisen war zwar die Durchführung einer Turnusprüfung für den LRH ersichtlich, jedoch wurde der zugrunde liegende Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt oder es wurden bei der Bearbeitung materiell-rechtliche Fehler gemacht.

32.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 18.10.2023 mitgeteilt. Aufgrund seiner Feststellungen geht der LRH davon aus, dass der Sinn und Zweck der untersuchten Sicherungselemente durch die vorgefundene Bearbeitungsweise nicht hinreichend erreicht wird. Nach Auffassung des LRH muss daher die Bearbeitungsqualität in diesem Bereich deutlich verbessert werden.

Die Bearbeitung bei Zufallsauswahlen war in mehr als einem Fünftel der Fälle zu beanstanden, bei der Turnusprüfung von Dauersachverhalten war sogar mehr als die Hälfte der Hinweisbearbeitungen zu beanstanden. Der LRH hat daher dem FM empfohlen, die Bediensteten für die Sicherungselemente des RMS und ihre Bedeutung weitergehend zu sensibilisieren.

Darüber hinaus hat der LRH angeregt, dass das FM darauf hinwirkt, dass elektronische Dokumentationsmöglichkeiten bei der Hinweisbearbeitung verstärkt genutzt und auch technisch erweitert werden. So erfolgt derzeit bei Einkommensteuerfällen mit mindestens einem Prüfhinweis eine verpflichtende Dokumentation der Bearbeitung nur durch die bloße Bestätigung eines Dialogfelds dahin gehend, dass alle Hinweise geprüft wurden. Aus Sicht des LRH könnte hier die technische Ergänzung um eine spezifische verbindliche Abfrage zur erfolgten Bearbeitung und ggf. durchgeführten konkreten Ermittlungsmaßnahmen bei Zufallsauswahlen und Turnusprüfungen zweckmäßig sein. Bei Zufallsauswahlen bietet sich aus Sicht des LRH zudem auch eine elektronische Abfrage zu möglichen Erkenntnissen für Evaluierungszwecke an. In jedem Fall sollten die bereits vorhandenen elektronischen Speichermöglichkeiten zur Dokumentation von Bearbeitungsergebnissen verstärkt genutzt werden.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität bei der Turnusprüfung von Dauersachverhalten hat der LRH dem FM darüber hinaus empfohlen, geeignete landesweite Praxishilfen zu erstellen, die zu den jeweiligen Prüfhinweisen entsprechende Erläuterungen geben und Arbeitsabläufe darstellen. Aus Sicht des LRH könnten auch standardisierte Anschreiben zu den einzelnen Prüfhinweisen zur Abfrage notwendiger Informationen bei den Steuerpflichtigen eine zusätzliche Hilfe sein und zu einer weitgehend einheitlichen Bearbeitungsweise beitragen.

32.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 18.01.2024 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Das FM stimmt dem LRH zu, dass der Bearbeitung von Zufallsauswahlen und Turnusprüfungen als Sicherungsmechanismen eine besondere Bedeutung zukomme.

Zur Empfehlung einer weitergehenden Sensibilisierung der Bediensteten teilt das FM mit, dass eine Sensibilisierung zum RMS bereits kontinuierlich in Arbeitsbesprechungen, Workshops, Führungsfortbildungen und Infotagungen sowie darüber hinaus bei Schulungen der Ausbildungssachbearbeitungen stattfindet. Weiterhin führt das FM aus, dass auch der Personalmangel in den Veranlagungsstellen der Finanzämter trotz aller Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen Auswirkungen auf die Qualität und die sorgfältige Hinweisbearbeitung habe.

Weiterhin sei im Rahmen des länderübergreifenden IT-Projekts KONSENS³⁷¹ bereits eine elektronische Hinweisdokumentation beauftragt. In anderen Bundesländern sei mittels einer Übergangslösung die Möglichkeit geschaffen worden, die Hinweisbearbeitung elektronisch zu dokumentieren. Ein mittelfristiger Einsatz dieser Übergangslösung in Nordrhein-Westfalen sei jedoch derzeit nicht absehbar. Stattdessen könnten bis zu einer technischen Umsetzung vorgenommene Bearbeitungsvermerke als Dokument in der elektronischen Akte abgelegt werden und darüber hinaus im IT-Fachprogramm bereits bestehende Speichermöglichkeiten für Ermittlungsergebnisse genutzt werden.

Das FM teilt die Auffassung des LRH, dass geeignete Praxishilfen für die Turnusprüfung bei Dauersachverhalten hilfreich sind. Da jedoch zu einigen vom LRH geprüften Themen bereits Arbeitshilfen und Vordrucke vorhanden seien, sieht das FM derzeit keinen Handlungsbedarf.

32.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Nach den Feststellungen des LRH erfolgte die Bearbeitung von Zufallsauswahlen und Turnusprüfungen oft nur unzureichend – trotz der vom FM aufgeführten, bereits bestehenden Maßnahmen. Diese Maßnahmen scheinen somit im Ergebnis noch nicht ausreichend zu sein, um eine angemessene Bearbeitungsqualität herbeizuführen. Daher hat der LRH dem FM weiterhin empfohlen, die bestehenden Maßnahmen kritisch zu hinterfragen und ggf. (weitere) Anpassungen bzw. Erweiterungen vorzunehmen.

Zu den Ausführungen des FM zum Personalmangel in den Veranlagungsstellen merkt der LRH an, dass gerade das RMS dazu dient, dem Spannungsverhältnis zwischen einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Steuerfestsetzung einerseits und Aspekten der Wirtschaftlichkeit bei begrenzten Personalressourcen andererseits zu begegnen. Die Funktionsfähigkeit des RMS setzt jedoch auch die Beachtung der vorgesehenen Sicherungselemente voraus. Daher sollte aus Sicht des LRH eine angespannte Personalsituation nicht zu einer Vernachlässigung von Sicherungselementen des RMS führen.

Die Beauftragung einer elektronischen Hinweisdokumentation begrüßt der LRH und hat beim FM weitere Unterlagen hierzu angefordert. Zudem hat der LRH das FM um Erläuterung gebeten, warum die in anderen Bundesländern bestehende Übergangslösung nicht in Nordrhein-Westfalen eingesetzt wird und wie aktuell Fälle der Zufallsauswahl für Evaluierungszwecke ausgewertet werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

371 KONSENS: Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

33 Drohende Steuerausfälle beim Wechsel der Gewinnermittlungsmethode



Die Bearbeitung von mehr als zwei Dritteln der geprüften Einkommensteuerfälle mit Übergangsgewinnen bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites jährliches Steuerausfallrisiko in Höhe von 5,4 Millionen € ableiten.

Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist deshalb erforderlich. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen hierzu konkrete Empfehlungen gegeben.

Das Ministerium hat die Umsetzung erster Maßnahmen bereits eingeleitet.

33.1 Gegenstand der Prüfung

Der Einkommensteuer unterliegen u. a. Gewinne aus einem Gewerbebetrieb.³⁷² Der Gewinn ermittelt sich grundsätzlich als Unterschiedsbetrag zwischen dem Betriebsvermögen am Schluss des Wirtschaftsjahres und dem Betriebsvermögen am Schluss des vorangegangenen Wirtschaftsjahres.³⁷³ Hierzu sind Bücher zu führen und aufgrund jährlicher Bestandsaufnahmen Abschlüsse zu machen (Bilanzierung). Steuerpflichtige, die für ihren Gewerbebetrieb nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften zur Bilanzierung verpflichtet sind, können den Gewinn jedoch stattdessen als Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben eines Wirtschaftsjahres ermitteln (Einnahmenüberschussrechnung – EÜR).³⁷⁴ Diese Art der Gewinnermittlung ist tendenziell mit weniger Aufwand verbunden als die Bilanzierung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Bilanzierung besteht u. a. für Betriebe, die bestimmte Umsatz- oder Gewinn Grenzen überschreiten.³⁷⁵

Ein Wechsel der Gewinnermittlungsmethode erfolgt in der Praxis nahezu ausschließlich bei Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Gewerbebetrieb, die vormals den Gewinn durch eine EÜR ermittelt haben, dann aber die gesetzlichen Umsatz- bzw. Gewinn Grenzen überschreiten und deshalb zur Gewinnermittlung durch Bilanzierung wechseln (müssen). Bei diesem Wechsel ist ein sog. Übergangsgewinn zu ermitteln, der Unterschiede aufgrund der verschiedenen zeitlichen Ansätze der Gewinnermittlungsmethoden korrigiert. Denn bei der EÜR ist für die zeitliche Zurechnung von Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich der Zahlungszeitpunkt maßgebend. Bei der Bilanzierung kommt es hingegen unabhängig vom Zahlungszeitpunkt auf das Jahr der wirtschaftlichen Zugehörigkeit eines Geschäftsvorfalles an. Durch die Ermittlung eines Übergangsgewinns wird sichergestellt, dass auch bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode alle Geschäftsvorfälle vollständig berücksichtigt werden. Hintergrund hierfür ist der von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz

³⁷² § 2 Abs. 1 und 2 Einkommensteuergesetz (EStG).

³⁷³ § 4 Abs. 1 EStG.

³⁷⁴ § 4 Abs. 3 EStG.

³⁷⁵ § 141 Abs. 1 Abgabenordnung (AO). Im Prüfungszeitraum insbesondere Gesamtumsatz von mehr als 600.000 € oder Gewinn von mehr als 60.000 € im Kalenderjahr für einen einzelnen Betrieb.

der Totalgewinnlichkeit, nach dem unabhängig von der Gewinnermittlungsmethode der Gesamtgewinn für die Zeit vom Beginn bis zum Ende der betrieblichen Tätigkeit gleich hoch sein muss.³⁷⁶

Bei der Ermittlung eines Übergangsgewinns wird jeder Geschäftsvorfall dahin gehend untersucht, ob er bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode ggf. doppelt erfasst wird oder unberücksichtigt bleiben würde. Der bei einem Wechsel von der EÜR zur Bilanzierung aufzustellenden Eröffnungsbilanz kommt dabei besondere Bedeutung zu. Die einzelnen Bilanzpositionen in der Eröffnungsbilanz sind nämlich daraufhin zu überprüfen, ob und ggf. inwieweit Geschäftsvorfälle im Rahmen der Ermittlung eines Übergangsgewinns zu berücksichtigen sind.

So wird bspw. ein Wareneinkauf bei der EÜR zum Zeitpunkt der Zahlung als Betriebsausgabe angesetzt und mindert den Gewinn. Bei der Bilanzierung hingegen ergeben sich die finalen Gewinnauswirkungen erst aus der (zusätzlichen) Berücksichtigung etwaiger Bestandsveränderungen. Damit ein bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode von der EÜR zur Bilanzierung vorhandener, bezahlter Warenbestand daher nicht doppelt gewinnmindernd erfasst wird, ist durch die Ermittlung des Übergangsgewinns eine entsprechende gewinnerhöhende Korrektur vorzunehmen.

Andererseits gibt es auch Geschäftsvorfälle, die ohne den Ansatz eines Übergangsgewinns steuerlich nicht erfasst würden. Dies betrifft bspw. die Veräußerung von Waren unter Einräumung eines Zahlungsziels. Während bei der EÜR eine Gewinnauswirkung erst bei Zahlung des Kunden eintritt, erfolgt diese bei der Bilanzierung bereits bei der Veräußerung. Damit bei einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode von der EÜR zur Bilanzierung, der vor dem Zahlungszeitpunkt liegt, der Geschäftsvorfall nicht unberücksichtigt bleibt, ist auch in diesem Fall durch die Ermittlung des Übergangsgewinns eine entsprechende gewinnwirksame Korrektur vorzunehmen.

Der Übergangsgewinn wird als laufender Gewinn im Jahr des tatsächlichen Wechsels der Gewinnermittlungsmethode besteuert.³⁷⁷ Ein Übergangsgewinn kann allerdings zur Vermeidung von Härten auf Antrag des Steuerpflichtigen auf zwei oder drei gleichmäßige Jahresbeträge verteilt werden.³⁷⁸ Die Verteilung eines Übergangsergebnisses ist hingegen nicht vorgesehen.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) hat in der Vergangenheit im Rahmen seiner Prüfungen wiederholt die Bearbeitung von Fällen mit einem Wechsel der Gewinnermittlungsart beanstandet. Der Landesrechnungshof (LRH) hat dies zum Anlass genommen, das RPAS die Qualität der Bearbeitung des Fallsegments näher untersuchen zu lassen. Dazu hat das RPAS in 16 Finanzämtern 615 Steuerfälle eingesehen, bei denen in den Veranlagungszeiträumen 2013 bis 2019 (Prüfungszeitraum) ein Wechsel der Gewinnermittlungsmethode von der EÜR zur Bilanzierung vollzogen wurde. Das RPAS prüfte im Einzelnen, ob erforderliche Unterlagen bei der Bearbeitung vollständig vorlagen und die Übergangsgewinne zutreffend ermittelt und besteuert wurden.

376 Vgl. z. B. Bundesfinanzhof (BFH), Urteil vom 25.01.1962, IV 221/60 S, BStBl. III 1962, 366 und aus jüngerer Zeit BFH-Urteile vom 16.06.2020, VIII R 9/18, BStBl. II 2020, 845 und vom 17.05.2022, VIII R 26/20, BStBl. II 2022, 829.

377 Der Übergangsgewinn unterliegt als laufender Gewinn auch der Gewerbesteuer. Diese wird nach Maßgabe des § 35 EStG auf die Einkommensteuer angerechnet.

378 R 4.6 Abs. 1 Satz 2 der vom Bundesministerium der Finanzen erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Anwendung des Einkommensteuerrechts (Einkommensteuer-richtlinien – EStR).

33.2 Prüfungsfeststellungen

33.2.1 Steuerliche Auswirkungen fehlerhafter Bearbeitungen

Das RPAS hat die Bearbeitung von 420 Fällen und damit mehr als zwei Drittel der 615 untersuchten Fälle beanstandet. Die zu niedrig festgesetzte Steuer beläuft sich auf rd. 559.000 € (und damit durchschnittlich rd. 1.300 € pro beanstandetem Fall). Darüber hinaus beinhalten die Beanstandungen ein vorsichtig geschätztes Steuerausfallrisiko i. H. v. rd. 481.000 € (und damit durchschnittlich rd. 1.100 € pro beanstandetem Fall).³⁷⁹ Dies betrifft Steuerfälle, in denen sich Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass Sachverhalte unzutreffend beurteilt worden sind, jedoch keine abschließende Würdigung – bspw. aufgrund nicht vorliegender Unterlagen – durch das RPAS erfolgen konnte.

In Nordrhein-Westfalen erfolgt jährlich bei rd. 3.300 Einkommensteuerfällen ein Wechsel der Gewinnermittlungsmethode von der EÜR zur Bilanzierung. Hochgerechnet auf diese landesweiten Fallzahlen ergibt sich aus den Prüfungsergebnissen des RPAS ein jährlicher Steuerausfall i. H. v. rd. 2,9 Mio. € sowie ein zusätzliches Steuerausfallrisiko i. H. v. rd. 2,5 Mio. €.³⁸⁰ Es drohen damit Steuerausfälle von bis zu 5,4 Mio. € jährlich.

Die Fehlerursachen sind vielfältig. Sie lassen sich schwerpunktmäßig den nachstehenden Beanstandungsgruppen zuordnen. In einigen Steuerfällen lagen gleichzeitig mehrere Fehlerursachen vor.

33.2.2 Nicht vorhandene, unvollständige oder erläuterungsbedürftige Eröffnungsbilanzen

In 64 Einkommensteuerfällen (rd. 10 % der geprüften Fälle) übernahmen die Bediensteten der Finanzämter die von den Steuerpflichtigen erklärten Übergangsgewinne, obwohl keine Eröffnungsbilanzen vorlagen. Ohne eine solche Eröffnungsbilanz ist die Überprüfung des Übergangsgewinns aber nicht möglich. Dabei war auffällig, dass der Anteil solcher Fälle, in denen die Steuerpflichtigen keine Eröffnungsbilanz einreichten, im Verlauf des Prüfungszeitraums sogar zunahm. In 46 weiteren Steuerfällen (rd. 7 % der geprüften Fälle) lag weder eine Eröffnungsbilanz vor noch wurde ein Übergangsgewinn erklärt. In 36 dieser Fälle berücksichtigten die Finanzämter dann auch bei der Veranlagung keinen Übergangsgewinn, in zehn Fällen schätzten die Finanzämter einen Übergangsgewinn.

³⁷⁹ Die Schätzung erfolgte in Anlehnung an den Statistikerlass der Finanzverwaltung vom 02.12.2020, Az.: S 1461 – 1 – V A 5, mit einem Steuersatz von 35 %. In Fällen, in denen kein Ansatz eines Übergangsgewinns erfolgte, wurde dieser für Zwecke der Risikoschätzung in Höhe des aus belegten und zutreffend berechneten Übergangsgewinnen ermittelten durchschnittlichen Übergangsgewinns i. H. v. rd. 13.000 € angesetzt.

³⁸⁰ Berechnung Steuerausfall:
 $(420 \text{ beanstandete Fälle} / 615 \text{ geprüfte Fälle}) \times 3.300 \text{ Fälle landesweit} \times 1.300 \text{ € durchschnittliches Ergebnis} = \text{rd. } 2,93 \text{ Mio. €}$,
 Berechnung Steuerausfallrisiko:
 $(420 \text{ beanstandete Fälle} / 615 \text{ geprüfte Fälle}) \times 3.300 \text{ Fälle landesweit} \times 1.100 \text{ € durchschnittliches Ergebnis} = \text{rd. } 2,48 \text{ Mio. €}$.

Sofern eine Eröffnungsbilanz vorlag (insgesamt 505 Fälle), bestanden aus Sicht des RPAST in 58 Fällen (rd. 9 % der geprüften Fälle) Zweifel an deren Vollständigkeit. Dies betraf bspw. das Fehlen von Bilanzposten wie dem Warenbestand oder Forderungen aus Lieferungen und sonstigen Leistungen. So wies bspw. ein Versicherungsmakler keine Kundenforderungen in seiner Eröffnungsbilanz aus, obwohl in der Schlussbilanz desselben Jahres und auch der Folgejahre entsprechende Forderungen enthalten waren. Eine anderweitige gewinnerhöhende Verbuchung war nicht erkennbar. Dabei erhöhen Kundenforderungen regelmäßig den Übergangsgewinn, da bei der EÜR diese Forderungen erst mit ihrer Vereinnahmung gewinnwirksam erfasst werden, bei der Bilanzierung aber bereits mit dem Entstehen der Forderungen.

In anderen Fällen hätte die vorgelegte Eröffnungsbilanz z. B. aufgrund unzureichend aufgeschlüsselter Bilanzposten näherer Erläuterungen bedurft. So minderte bspw. ein Steuerpflichtiger den Übergangsgewinn um sämtliche in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene, nicht näher aufgeschlüsselte Verbindlichkeiten. In der Schlussbilanz waren jedoch Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten angesetzt. Es blieb ungeprüft, ob diese Verbindlichkeiten bereits in der Eröffnungsbilanz enthalten waren, denn sie hätten den Übergangsgewinn nicht mindern dürfen. Das Finanzamt hätte im Rahmen der Prüfung der Höhe des Übergangsgewinns vielmehr ermitteln müssen, wie sich die in der Eröffnungsbilanz nicht näher aufgeschlüsselten Verbindlichkeiten zusammensetzen.

33.2.3 Unzutreffende Ermittlung der Übergangsgewinne

Nach den Feststellungen des RPAST wurde in 322 Fällen (rd. 52 % der geprüften Fälle) die Höhe des anzusetzenden Übergangsgewinns unzutreffend ermittelt und in die Steuerfestsetzung übernommen.

Fehlerhafte Ermittlungen waren vor allem auf die unterbliebene Hinzurechnung von Forderungen und aktiven Rechnungsabgrenzungsposten³⁸¹ zurückzuführen. Ebenfalls minderten Steuerpflichtige oftmals den Übergangsgewinn um Gewerbesteuer-rückstellungen, obwohl die Gewerbesteuer eine nicht abzugsfähige Betriebsausgabe³⁸² darstellt und damit nicht gewinnmindernd zu berücksichtigen ist.

Zur Ermittlung des Übergangsgewinns nutzten die Finanzämter nur sehr vereinzelt eine zur Verfügung stehende Berechnungshilfe. Das RPAST hatte den Eindruck, dass den Bearbeitern das Vorhandensein der Hilfe regelmäßig nicht bekannt war. Weiterhin hat das RPAST festgestellt, dass die Berechnungshilfe nicht der aktuellen Rechtslage entspricht, da sie keine Hinweise auf die Nichtabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer enthält.

381 Als aktive Rechnungsabgrenzungsposten werden in einer Bilanz Ausgaben ausgewiesen, die vor dem Bilanzstichtag getätigt wurden, aber (teilweise) Aufwand eines nachfolgenden Veranlagungszeitraums darstellen.

382 § 4 Abs. 5b EStG.

33.2.4 Verteilung der Übergangsgewinne: Besteuerung in den Folgejahren ausgeblieben oder nicht sichergestellt

In 197 Fällen (rd. 32 % der geprüften Fälle) beantragten die Steuerpflichtigen eine gleichmäßige Verteilung des Übergangsgewinns auf bis zu drei Jahre. Das Gesamtvolumen der verteilten Übergangsgewinne betrug in diesen Fällen rd. 8 Mio. € und damit durchschnittlich rd. 40.000 € je Fall.

In 69 dieser Fälle stellten die Finanzämter jedoch eine Besteuerung in den Folgejahren nicht sicher, da die Verteilung nicht aktenkundig festgehalten und überwacht wurde. In 24 Fällen wurde der Übergangsgewinn nicht vollständig der Besteuerung unterworfen. Dabei wurde regelmäßig der anteilig zu versteuernde Gewinn in den Folgejahren nach dem Jahr des Wechsels nicht besteuert. In einem Fall bspw. beantragte ein Steuerpflichtiger die gleichmäßige Verteilung seines Übergangsgewinns i. H. v. rd. 48.750 € auf drei Jahre. Das RPASSt stellte jedoch aufgrund seiner Prüfung fest, dass eine Besteuerung des zweiten und dritten Jahresbetrags i. H. v. jeweils rd. 16.250 € nicht erfolgte.

33.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung des RPASSt mit seiner Entscheidung vom 28.09.2023 mitgeteilt. Die Bearbeitungsqualität von Steuerfällen mit einem Wechsel der Gewinnermittlungsmethode von der EÜR zur Bilanzierung muss aus Sicht des LRH deutlich gesteigert werden.

Dazu hat der LRH die folgenden Vorschläge gemacht:

Die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit Übergangsgewinnen sollte aus Sicht des LRH stärker zentralisiert werden. Eine wesentliche Fehlerursache bestand darin, dass sich keine Routinen in der Bearbeitung dieser Fälle ausprägen konnten. Denn mit rechnerisch nur 32 Fällen je Finanzamt und Veranlagungszeitraum³⁸³ fallen nur sehr wenige Fälle in die Zuständigkeit einer einzelnen Sachbearbeitung. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens bei der Ermittlung von Übergangsgewinnen sollte daher erwogen werden, ob die betreffenden Fälle nicht gebündelt bearbeitet werden können.

Zudem könnte auch eine grundsätzliche Beteiligung der Betriebsprüfungsstelle bei der Bearbeitung von Fällen mit Übergangsgewinn in Betracht gezogen werden, da relevantes Fach- und Erfahrungswissen dort regelmäßig bereits vorhanden sein dürfte. Bei den örtlichen Erhebungen hat das RPASSt nämlich festgestellt, dass in einigen Finanzämtern die Betriebsprüfungsstelle bereits bei der Bearbeitung von Steuerfällen mit Übergangsgewinnen beteiligt wurde, bspw. durch die Kontaktaufnahme des zuständigen Veranlagungsbezirks mit einem Ansprechpartner der Betriebsprüfungsstelle. Dies hatte nach den Prüfungserkenntnissen eine positive Auswirkung auf die Bearbeitungsqualität. Im Einzelfall könnte sich aus den gewonnenen Erkenntnissen auch die Notwendigkeit der Durchführung einer Außenprüfung ergeben.

383 Berechnung: 3.300 Fälle landesweit je Veranlagungszeitraum / 104 Festsetzungsfinanzämter = 31,73.

Weiterhin hat der LRH eine Verbesserung der bestehenden Arbeitshilfen angeregt. So erscheint aus Sicht des LRH ein ausführlicherer Beitrag in einem Praxishandbuch für die Bediensteten zweckmäßig. Zudem sollte die Berechnungshilfe zur Ermittlung des Übergangsgewinns aktualisiert und insbesondere um einen Hinweis auf die Nichtabzugsfähigkeit der Gewerbesteuer als Betriebsausgabe ergänzt werden. Da die Berechnungshilfe nach dem Eindruck des RPASt einer Vielzahl der Bediensteten nicht bekannt war, sollte an geeigneter Stelle explizit auf ihre elektronische Fundstelle hingewiesen werden.

Zur Sicherstellung der vollständigen Besteuerung zu verteilender Übergangsgewinne hat der LRH dem FM empfohlen, die Bediensteten für die bestehenden (elektronischen) Dokumentationsmöglichkeiten zu sensibilisieren.

33.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 08.01.2024 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es führt aus, dass die bestehende Berechnungshilfe wie vom LRH angeregt aktualisiert und zudem Maßnahmen für eine bessere Auffindbarkeit durch die Bediensteten getroffen wurden. Weiterhin sei eine Kurzinformation für Prüfungsdienste beabsichtigt, in welcher auf Arbeitsmaterialien und gängige Fehler verwiesen werden solle.

Im Übrigen verweist das FM auf die aus seiner Sicht bereits ausführlichen Bearbeitungshilfen und umfangreichen Ausführungen im Praxishandbuch für die Bediensteten. Zudem erläutert das FM, dass bereits seit 2017 eine Fallprüfung mithilfe des Fachverfahrens E-Bilanz mit neuen und zusätzlichen Prüfhinweisen für die Bediensteten erfolge.

Das FM erachte diese Maßnahmen derzeit für eine sachgerechte Bearbeitung der Fälle als ausreichend. Die Notwendigkeit einer zentralisierten Bearbeitung sehe es vor diesem Hintergrund nicht.

33.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt die initiierten Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität. Der Einschätzung des FM, dass diese ausreichend für eine sachgerechte Bearbeitung sind, vermag er sich jedoch nicht anzuschließen. So betreffen insbesondere die vom FM angeführten neuen und zusätzlichen Prüfhinweise für die Bediensteten im Fachverfahren E-Bilanz – mit Ausnahme der Verteilung von Übergangsgewinnen – nicht die vom LRH festgestellten Fehlerschwerpunkte bei der Bearbeitung. Mit Blick auf das erforderliche Spezialwissen auf der einen Seite und die geringen Fallzahlen auf der anderen Seite bleibt der LRH daher bei seiner Empfehlung, zu erwägen, die Bearbeitung von Fällen mit Übergangsgewinnen in den Finanzämtern zu zentralisieren oder zumindest die unterstützende Beteiligung der Betriebsprüfungsstellen in Betracht zu ziehen.

Bei den Arbeitshilfen sieht der LRH auch weiterhin Potenzial zur Verbesserung. So sollte sich eine Kurzinformation zu Übergangsgewinnen nicht nur an die Bediensteten der Prüfungsdienste, sondern insbesondere an die Bediensteten der Veran-

lagungsstellen richten. Auch könnte die Thematik der Übergangsgewinne im Praxis- handbuch für die Bediensteten durch einen mehr als einseitigen Beitrag dargestellt werden. Dies gilt insbesondere, sofern das FM eine Zentralisierung der Bearbeitung dieser Fälle oder die unterstützende Beteiligung der Betriebsprüfungsstellen letzt- endlich nicht in Betracht ziehen sollte.

Zur Verteilung von Übergangsgewinnen teilt der LRH die Ansicht des FM, dass der Einsatz des Fachverfahrens E-Bilanz hier zu einer Qualitätsverbesserung führen sollte. Da diese Verbesserung aber entscheidend von der Datenqualität und damit von der Erklärungsqualität abhängt, empfiehlt der LRH weiterhin, die Bediensteten auch für die Dokumentation der Verteilung zu sensibilisieren.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

