

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2025

über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2024

Art. 86 Abs. 2 Verf NRW, § 97 LHO

Jahresbericht 2025

über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2024

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

09.07.2025

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Werdener Str. 5 | 40227 Düsseldorf

Telefon: 0211 3896-0

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

lrh.nrw.de



Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	V
Vorwort	XI

Allgemeine Bemerkungen

1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	5
3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2025	6

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen	27
2 Haushaltsrechnung 2023	29
3 Haushaltslage im Überblick	33
4 Einnahmen trotz weiter steigender Steuereinnahmen in Schieflage	37
5 Ausgaben: Aufgaben- und Ausgabenkritik weiterhin nicht erkennbar	47
6 Vermögen: Nachweis verbessert, aber immer noch unvollständig	69
7 Schulden: Schuldenstand gesunken – aber keine Entwarnung	73
8 Neue Möglichkeiten durch Änderungen des Grundgesetzes?	79
9 Fazit	83

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen	89
10 Gesundheitsmanagement in den Ministerien	91
11 Weiterhin Mängel in der Personalverwaltung – diesmal im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer	105
Ministerpräsident (Epl. 02)	117
12 Unsportliches Verhalten beim Sportstättenbau	119
Ministerium des Innern (Epl. 03)	125
13 Bei Anruf Geld: Das Innovation Lab beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste	127

Ministerium der Justiz (Epl. 04)	139
14 Gefangenentransporte auf dem Prüfstand	141
15 Justiz-IT: Doppelstrukturen auf den Prüfstand stellen	149
Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	157
16 Ein (Hochschul-)Rat für alle Fälle?	159
17 Neues Forschungsinstitut – koste es, was es wolle	169
18 Aus dem Ministerium in eine Gesellschaft – holpriger Neustart der gesammelten Kunst aus Nordrhein-Westfalen	181
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (Epl. 08)	195
19 Digitalisierung der Verwaltung: Kompetenzen stärken und bündeln, Strukturen verschlanken	197
20 Denkmalschutz: nicht nachhaltig in der Haushaltsführung, nicht zeitnah, nicht bedarfsgerecht und nicht landesweit einheitlich	207
Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)	219
21 Investitionsmaßnahmen im Öffentlichen Personennahverkehr: Endstation Ausgabereste	221
22 Fuhrparkmanagement des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen – Planung, Steuerung und Überwachung des Fahrzeug- und Großgeräteinsatzes muss verbessert werden	233
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)	243
23 Ausgaben für Corona-Impfzentren – Optimierungen für die Zukunft möglich	245
Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	257
24 Mietzahlungen der Ressorts: Ohne Varianten keine Wirtschaftlichkeit!	259
25 Verbesserung der Energieeffizienz in Bestandsgebäuden – sind die Gebäude des Landes bis 2030 fit für die Klimaziele?	277
26 Modulares Bauen: Verschläft der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen eine wichtige Innovation?	291
Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (Epl. 14)	305
27 Spitzencluster it's OWL: Hauptsache Förderung, Nebensache Wirtschaftlichkeit	307
28 Neue Batterien, alte Fehler	317
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	323
29 Besteuerung von Corona-Hilfen nicht sichergestellt	325
30 Hohe Fehlerquote bei Beiträgen zu Versorgungswerken – selbst bei Steuerprofis	335
31 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erfüllt seine Mitteilungspflichten gegenüber Finanzbehörden nicht	345

Abkürzungsverzeichnis

AAG	Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung
AG ELM	Arbeitsgruppe "Elektronische Mitteilungen"
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ARV	Allgemeine Rundverfügung
Art.	Artikel
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BASIS-Web	Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug
BEG EM	Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGM	Betriebliches Gesundheitsmanagement
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLBG	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW"
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bezirksregierung(en)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CIO	Chief Information Officer
DFP	Denkmalförderprogramm
DMB	Deutscher Museumsbund
Drs.	Drucksache
DSchG	Nordrhein-Westfälisches Denkmalschutzgesetz
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Epl.	Einzelplan
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
ESTG	Einkommensteuergesetz
FM	Ministerium der Finanzen
FRL	Förderrichtlinie
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
gGmbH	Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GTO	Gefangenentransportomnibusse
GTW	Gefangenentransportwagen
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags
HG	Hochschulgesetz
HHJ	Haushaltsjahr
ICOM	International Council of Museums
IM	Ministerium des Innern
Innovation Lab	Innovationslabor
ISMS	Informationssicherheitsmanagementsystem
ITD	Zentraler IT-Dienstleister der Justiz
IT.NRW	Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen
it's OWL	Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe
JM	Ministerium der Justiz
JVA	Justizvollzugsanstalt
KlimaSchG NRW	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
KNLV	Klimaneutrale Landesverwaltung
KV	Kassenärztliche Vereinigungen
KVHU	Konferenz der Vorsitzenden der Hochschulräte an den Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz
LBesG NRW	Landesbesoldungsgesetz

LBG NRW	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen – Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
LuKIFG	Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
LZuIVO	Landeszulagenverordnung
MAB	Mietausgabenbudgetierung
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MSB	Ministerium für Schule und Bildung
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
MuSchG	Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium – Mutterschutzgesetz
MV	Mitteilungsverordnung
MWIKE	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
NRW	Nordrhein-Westfalen
OGr.	Obergruppe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG NRW	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen
PCGK	Public Corporate Governance Kodex des Landes
PDCA	plan, do, check, act
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS_t	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen

SMBI. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Straßen.NRW	Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen
StruKomLäG	Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz
SVN	Schlussverwendungsnachweis
TV EntgO-L	Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UzF	Untergremium zu Finanzangelegenheiten
VE	Verpflichtungsermächtigung(en)
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VN	Verwendungsnachweis(e)
VO-Begutachtung	Verordnung über die amtliche Begutachtung der unteren Gesundheitsbehörde für den öffentlichen Dienst
VV	Verwaltungsvorschriften
VZ	Veranlagungszeitraum
ZB	Zuwendungsbescheid
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZE	Zuwendungsempfangende

Vorwort

Seit der Bundestagswahl im Februar 2025 hat ein Paradigmenwechsel in der öffentlichen Finanzpolitik stattgefunden: Die neugeregelte Schuldenbremse hat die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte erheblich verändert. Ebenso wie dem Bund ist nunmehr auch den Ländern die Aufnahme neuer Kredite in Höhe von 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts erlaubt.

Konkret bedeutet dies: Nordrhein-Westfalen könnte nach der neuen Regelung in 2025 zusätzliche Kredite von mehr als 3 Milliarden € aufnehmen. Ob und in welchem Umfang die Landesregierung von dieser Möglichkeit bereits in diesem Haushaltsjahr Gebrauch machen möchte, bleibt abzuwarten. Für den Haushalt 2026 wurde jedoch durch die Landesregierung bereits angekündigt, dass die strukturelle Neuverschuldungsmöglichkeit zur Aufnahme von Krediten genutzt werden soll.

Auch wenn die neuen Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden, wird auf Dauer eine strukturelle Neuverschuldung nicht die notwendige Ausgeglichenheit zwischen Einnahmen und Ausgaben herstellen können. Denn: In den kommenden Jahren werden steigende Ausgaben zu leisten sein – so vor allem beim Personal und beim Schuldendienst. Die durch neue Schulden für den Moment gewonnene Flexibilität des Landeshaushalts wird die Probleme nicht auf Dauer lösen können. Die strukturelle Neuverschuldungsmöglichkeit sollte daher erst dann genutzt werden, wenn eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik sowie die Festlegung von Nachrangigkeiten erfolgt sind.

Der vorliegende Jahresbericht 2025 enthält das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 und analysiert die Entwicklungen bei Haushalt und Verschuldung bis einschließlich Juni 2025 in einem allgemeinen Teil A. Zudem werden in einem besonderen Teil B ausgewählte Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung dargestellt, die verschiedene Möglichkeiten aufzeigen, in welchen Bereichen eine wirtschaftlichere und sparsamere Haushalts- und Wirtschaftsführung möglich gewesen wäre und was die Empfehlungen des Landesrechnungshofs sind.

Diese Empfehlungen aus seinen Prüfungen richten sich zunächst an die geprüften Stellen. Der Landesrechnungshof ermuntert jedoch alle anderen Behörden und Einrichtungen des Landes zu überprüfen, inwiefern sich die Prüfungserkenntnisse auf den eigenen Bereich übertragen lassen und welche Rückschlüsse sich daraus für das eigene Verwaltungshandeln ergeben.

Mein herzlicher Dank gilt sämtlichen Mitgliedern des Landesrechnungshofs sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern desselben und der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Sie haben diesen Jahresbericht durch ihre engagierte Tätigkeit und ihre fachliche Kompetenz erst möglich gemacht. Danken möchte ich darüber hinaus den Abgeordneten des Landtags Nordrhein-Westfalen und der Landesregierung für die konstruktive Begleitung unserer Arbeit.

Düsseldorf, im Juli 2025

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 unterwerfene oberste 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 bspw. dort beziffert werden, wo der LRH in einem kritisch-konstruktiven Dialog durch die Kraft seiner Argumente bei den geprüften Stellen bewirkt, dass mögliche Ausgabenreduzierungen, Rückforderungen von Fördermitteln oder Steigerungen von Einnahmen des Landes veranlasst werden. In weiteren Bereichen, insbesondere im Bereich von Organisations- und Systemuntersuchungen, können dagegen die finanziellen Auswirkungen der Prüfungsergebnisse nicht oder nicht sofort beziffert werden, obwohl der LRH auch hier Vorschläge unterbreitet, die zu optimierten Verwaltungsabläufen oder zu Personaleinsparungen führen und damit 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 2024 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt rd. 58,1 Mio. €. Sie ergeben sich aus einem kassenwirksamen Mehrergebnis von rd. 48,8 Mio. € sowie einem nicht kassenwirksamen Mehrergebnis von rd. 9,3 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 Arbeitsplänen 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 Arbeitspläne 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 2025

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

1 Vorbemerkungen

2 Haushaltsrechnung 2023

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um rund 30.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung ist damit erneut unvollständig.

3 Haushaltslage im Überblick

Das Haushaltsvolumen liegt seit 2020 über 100 Milliarden €.

Der Haushaltsausgleich war und ist nur durch die Erzielung erheblicher außerordentlicher Einnahmen möglich. Hierzu gehören zum Beispiel Sondereffekte aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln und aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sowie Einnahmen aus notlagen- (2020 bis 2023) und konjunkturbedingten Krediten (2024).

Der Schuldenstand des Landes stieg bis Ende 2023 auf einen Rekordstand von rund 164,6 Milliarden € an. 2024 sank der Schuldenstand zwar auf rund 162,9 Milliarden €. Aber dies ist im Wesentlichen auf eine nicht aus dem laufenden Haushalt, sondern aus dem Restbestand des NRW-Rettungsschirms finanzierte Tilgung von 3,0 Milliarden € zurückzuführen.

2025 ist erneut eine Aufnahme konjunkturbedingter Kredite von rund 2,1 Milliarden € vorgesehen.

4 Einnahmen trotz weiter steigender Steuereinnahmen in Schieflage

2024 erreichten die Steuereinnahmen einen neuen Höchstwert von rund 76,6 Milliarden €. Für 2026 bis 2028 sehen die Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2025 insgesamt rund 6,2 Milliarden € weniger Steuereinnahmen als bisher geplant vor. Dennoch liegt im Grunde kein Steuereinnahmenproblem vor. Auch künftig ist nach den Planungen mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen.

Der Haushaltsausgleich 2025 gelingt trotzdem nur durch Sondereffekte von rund 3,0 Milliarden €. Damit haben sich diese in den vergangenen fünf Jahren fast verfünffacht.

In der Finanzplanung 2024 bis 2028 gibt das Ministerium der Finanzen globale Mehreinnahmen ab 2026 von jährlich über 5,5 Milliarden € an, bei denen es selbst noch Klärungsbedarf sieht. Die Finanzplanung 2022 bis 2026 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2027 sahen ab 2026 jährliche globale Mehreinnahmen zwischen rund 0,4 und rund 1,5 Milliarden € vor. Dies zeigt deutlich, dass im Rahmen der Haushaltsplanung 2026 ein erheblicher Handlungsbedarf besteht (Deckungslücke). Das gilt umso mehr, als die Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum (2026 bis 2028) voraussichtlich deutlich geringer ausfallen werden als geplant.

Seit 2024 macht das Land von der Möglichkeit konjunkturbedingter Verschuldungen Gebrauch. Für 2025 ist sie in Höhe von rund 2,1 Milliarden € vorgesehen. Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen führen nur im betreffenden Haushaltsjahr zu einem Haushaltsausgleich.

5 Ausgaben: Aufgaben- und Ausgabenkritik weiterhin nicht erkennbar

Die Ausgaben sind wie die Einnahmen von 2023 nach 2024 um rund 1,0 Milliarden € auf rund 104,2 Milliarden € angestiegen. Für 2025 wird mit einem weiteren Anstieg auf rund 105,5 Milliarden € gerechnet.

Um Notlagen-Effekte bereinigt sind die Ausgaben von 2020 bis 2024 um rund 26,1 % gestiegen. Mit Blick auf die Plandaten für 2025 beträgt der Anstieg seit 2020 sogar rund 31,0 %. Überdies verschärft sich die Lage schon deshalb, weil weitere den Haushalt belastende Ausgabensteigerungen absehbar sind (Personal- und Versorgungsausgaben sowie Schuldendienst).

Beim Schuldendienst ist insbesondere die anteilige Entschuldung der Kommunen im Wege einer Schuldübernahme zu berücksichtigen. Hierfür ist ein jährlicher Betrag von 250 Millionen € vorgesehen. Ob und in welcher Höhe sich der Bund zusätzlich beteiligen wird, bleibt abzuwarten.

Die vom Landesrechnungshof schon mehrfach geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik mit einem Aufgabenscreening und insbesondere einer Festlegung von Nachrangigkeiten muss daher jetzt umgesetzt und institutionalisiert werden. Vor allem die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ muss endlich für den Haushaltsgesetzgeber erkennbare Ergebnisse liefern.

6 Vermögen: Nachweis verbessert, aber immer noch unvollständig

Seit 2023 enthält der Vermögensnachweis beim Grundvermögen teilweise doppelte Informationen. Dies sieht der Landesrechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung an. Das Land sollte aber die Vollständigkeit der doppelten Daten sicherstellen.

Insgesamt ist der Vermögensnachweis immer noch unvollständig und weist weiterhin nur einen kleinen Bruchteil des Vermögens aus.

7 Schulden: Schuldenstand gesunken – aber keine Entwarnung

Der Schuldenstand des Landes ist 2024 erstmals seit 2019 wieder leicht gesunken. Eine Entspannung der Schuldensituation ist damit allerdings nicht verbunden. Der Schuldenstand wird trotz der beabsichtigten Tilgung eines Teils der Notlagenkredite auf neue Rekordwerte ansteigen. Maßgeblich hierfür sind insbesondere die geplante konjunkturbedingte Kreditaufnahme sowie die beabsichtigte Übernahme von kommunalen Altschulden.

Auch die Pro-Kopf-Verschuldung signalisiert weiterhin – vor allem im Ländervergleich – eine angespannte Schuldensituation.

8 Neue Möglichkeiten durch Änderungen des Grundgesetzes?

Durch die Änderungen des Grundgesetzes im Frühjahr 2025 hat das Land künftig Anspruch auf einen Anteil an 100 Milliarden € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen für Investitionen in die Infrastruktur. Darüber hinaus steht dem Land neben der konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit eine weitere, kreditfinanzierte Einnahmemöglichkeit in Form einer strukturellen Verschuldung zur Verfügung.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollten die neu gewonnenen Möglichkeiten nicht als Substitut für normale Haushaltsmittel des Landes und nur für zusätzliche Maßnahmen eingesetzt werden.

Der Landesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass keinesfalls Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit aufgenommen werden sollten, bevor nicht die von ihm geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind.

Für die Zeit danach rät der Landesrechnungshof, die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit als Einnahmequelle nur im unbedingt erforderlichen Umfang zu nutzen.

Im Ergebnis dürfen die neu gewonnenen Möglichkeiten die immer drängenderen, strukturellen Konsolidierungserfordernisse im Haushalt nicht untergraben.

9 Fazit

10 Gesundheitsmanagement in den Ministerien

Das Land trägt eine besondere Verantwortung für die Gesundheit seiner Beschäftigten. Es ist gefordert, diese durch ein Gesundheitsmanagement zu fördern und erkrankte Beschäftigte zu unterstützen. Das Ziel ist, die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten – und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung selbst.

Wie das in der Praxis gelingt, hat der Landesrechnungshof bei der Staatskanzlei und vier Ministerien geprüft. Er hat festgestellt, dass im Gesundheitsmanagement zwar bereits gute Ansätze vorhanden sind. Gleichwohl sollte es stärker auf einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess basieren. Das heißt zum Beispiel: Systematisch Bedarfe erheben und Maßnahmen evaluieren.

Doch auch ein Gesundheitsmanagement kann langfristige Erkrankungen nicht vollständig verhindern. Im Umgang mit langzeiterkrankten Beschäftigten hat der Landesrechnungshof für die Verwaltungspraxis Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert: So mangelte es bei Beamten an einer konsequenten Anwendung vorhandener Regelungen. Bei Tarifbeschäftigten waren die Verfahren unzureichend geregelt. Auch fehlte es an einem hinreichenden Wissensmanagement.

Die Ministerien und die Staatskanzlei haben sich mit den Empfehlungen auseinandergesetzt. Die Prüfung hätte, so der gemeinsame Tenor, Anlass geboten, bestehende Prozesse kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Einige Empfehlungen sind bereits umgesetzt worden. In einigen Punkten gibt es noch Bedarf für einen weiteren Austausch, damit auch die noch offenen Empfehlungen umgesetzt werden.

11 Weiterhin Mängel in der Personalverwaltung – diesmal im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer

Eine Prüfung bei den Bezirksregierungen hat für den Bereich der Lehrerinnen und Lehrer gezeigt: Die Personalverwaltung weist auch dort Mängel auf.

Damit bestätigen sich Feststellungen des Landesrechnungshofs aus den Vorjahren: Bereits in den Jahresberichten 2020 und 2021 hatte er Mängel in der Personalverwaltung bei verschiedenen Einrichtungen des Landes aufgezeigt. Dem wollte das Ministerium der Finanzen mit Änderungsregelungen und zusätzlichen Informationen für die Personalverwaltung entgegenwirken.

Rund 10 % der jetzt geprüften 465 Fälle im Bereich der Dienstbezüge und Entgelte bei den Lehrkräften waren fehlerhaft bearbeitet worden. Dabei wurden insgesamt rund 264.000 € an Dienstbezügen und Entgelten zu Unrecht gewährt. Das Land hat infolge der Prüfung bisher rund 49.000 € aus den überzahlten Bezügen und Entgelten wieder vereinnahmt. Zudem fehlte es an einem funktionierenden Controlling bei den Bezirksregierungen.

Die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber den Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz war ebenfalls fehlerbehaftet: Das betraf rund 13 % der geprüften 126 Mutterschutzfälle. Als Folge der Prüfung konnte das Land bisher einen Gesamtbetrag von rund 328.000 € nachträglich vereinnahmen.

Der Landesrechnungshof hat für eine ordnungsgemäße Personalverwaltung erneut angeregt, das Zulagenwesen zu überarbeiten. Zudem sollte ein verpflichtendes Controlling-System in diesem Bereich eingeführt werden, um den Datenaustausch zwischen den beteiligten Dienststellen zu gewährleisten.

Zur korrekten Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber den Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz erscheint es dem Landesrechnungshof zwingend notwendig, die Verfahrensabläufe zu ändern. Der vollständige Meldeprozess sollte erneut betrachtet und optimiert werden. Hierzu hat der Landesrechnungshof konkrete Maßnahmen vorgeschlagen.

12 Unsportliches Verhalten beim Sportstättenbau

Eine Kommune erhielt vom Land eine Zuwendung von rund 4,3 Millionen € für den Bau einer Dreifachsporthalle an einer Sportschule. Die Kommune hatte für die Durchführung des Bauprojekts ein Unternehmen als Generalunternehmer beauftragt. Grundsätzlich müssen Kommunen Bauleistungen jedoch in kleineren Auftragseinheiten (Losen) vergeben, damit sich auch mittelständische Unternehmen um den Auftrag bewerben können. Nur aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen dürfen Kommunen hiervon abweichen. Dies müssen sie dann vor der Vergabe ausführlich begründen. Das ist hier nicht geschehen. Damit hatte die Kommune gegen geltendes Recht verstoßen und den Wettbewerb zulasten des Mittelstands in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Die Zuwendung ist daher ganz oder zumindest teilweise zurückzufordern. Angesichts der Schwere des Vergabeverstößes erwartet der Landesrechnungshof, dass keinesfalls nur 5 % der Zuwendung zurückgefordert werden, wie es die Staatskanzlei vertritt.

13 Bei Anruf Geld: Das Innovation Lab beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste

Das Ministerium des Innern gab Mitte 2021 die Planung und den Aufbau eines „Innovation Labs“ der Polizei beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste in Auftrag. Das Innovation Lab sollte „neue Technologien bewerten, erproben und innovative Potenziale für die Polizei frühzeitig erkennen und nutzbar machen“. Zu diesem Zweck wurde durch das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste eine Büroetage von rund 530 m² im Duisburger Innenhafen angemietet, baulich ertüchtigt und technisch ausgestattet. Während der Prüfung waren beim Innovation Lab fünf Bedienstete tätig, die mit externen Partnern zusammenarbeiteten.

Der Landesrechnungshof hat die völlig ausufernde Kostenentwicklung bei der Errichtung des Innovation Labs scharf kritisiert: Innerhalb weniger Wochen wurden die Mittel sukzessive von 250.000 € auf 4,28 Millionen € erhöht. Aber auch dieses Budget wurde überschritten. Tatsächlich wurden für die Errichtung des Innovation Labs mindestens 4,66 Millionen € aufgewandt.

Hauptursache für die eklatante Kostensteigerung war die Beschaffung kostspieliger Videokonferenztechnik für rund 3,7 Millionen €. Hinzu ka-

men weitere technische Ausstattung und Mobiliar für mehrere Hunderttausend Euro, darunter eine Einbauküche für rund 35.000 €, eine Kaffeemaschine für rund 14.600 € und zwei Stühle für rund 6.000 € pro Stück.

Trotz dieser Summen lag zu keinem Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Bedarf und zur Angemessenheit der Kosten vor.

Überdies existierten keine oder nur unzureichende Unterlagen für die Mittelzuweisungen. Eine erste Mittelerhöhung von 250.000 € auf 1,75 Millionen € erfolgte sogar nur infolge eines Telefonats zwischen dem Projektleiter und dem Ministerium des Innern.

14 Gefangenentransporte auf dem Prüfstand

Die Organisation der Gefangenentransporte im Land ist reformbedürftig. Es fehlen die Voraussetzungen für eine koordinierte und wirtschaftliche Transportplanung.

Zurzeit unterhält das Land neben einer Zentralstelle acht Transportbehörden, die nicht gleichmäßig ausgelastet sind. Zudem ist eine Digitalisierung der erforderlichen Daten als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Planung von Transporten bislang nicht erfolgt. So ist den Transportbehörden bei der Planung nicht bekannt, wie viele Gefangene an den Transporttagen zu befördern sind und wo die Gefangenen ein- und aussteigen. Schließlich ist der Bedarf an für den Transport notwendigen Fahrzeugen nicht ermittelt worden.

Dem Ministerium der Justiz wurden Vorschläge zur Verbesserung des Gefangenentransportwesens unterbreitet. Es beabsichtigt, das gesamte Gefangenentransportwesen zu überprüfen.

15 Justiz-IT: Doppelstrukturen auf den Prüfstand stellen

Im Justizressort sind zwei Dienstleister für den Einsatz von IT tätig: Zum einen greift das Ministerium der Justiz auf einen ressorteigenen Dienstleister, den Zentralen IT-Dienstleister der Justiz, zurück. Darüber hinaus zieht es den ressortübergreifend tätigen Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen heran.

Der Landesrechnungshof sieht in der bestehenden Doppelstruktur ungenutzte Synergiepotenziale. Er hat dem Ministerium der Justiz daher empfohlen, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen,

ob eine weitergehende Zentralisierung bei dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führt. Diese Prüfung scheint umso dringlicher, als entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgaben bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden, welche die bestehende Zweigleisigkeit rechtfertigen könnten.

Das Ministerium der Justiz sagte dem Landesrechnungshof bisher nicht ausdrücklich zu, dass es die Empfehlung umsetzen werde. Dieser ist weiterhin der Auffassung, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich und geboten ist.

16 Ein (Hochschul-)Rat für alle Fälle?

An den Universitäten und Fachhochschulen des Landes ist jeweils ein Hochschulrat eingerichtet. Er berät die Hochschulleitung und übt die Aufsicht über ihre Geschäftsführung aus.

Der Landesrechnungshof hat die Tätigkeit der Hochschulräte geprüft. In mehreren Fällen hat er die Nichteinhaltung rechtlicher Vorgaben beanstandet und moniert, dass Hochschulräte Aufgaben nicht oder nur unzureichend erfüllt hatten. Darüber hinaus hat die Prüfung in verschiedenen Bereichen Hinweise darauf ergeben, wie die Hochschulräte ihre Tätigkeit unter Rückgriff auf die Praxis anderer Hochschulräte optimieren könnten. Schließlich hat der Landesrechnungshof aus seinen Feststellungen Vorschläge für Änderungen der gesetzlichen Regelungen abgeleitet.

Für den Fall, dass es zu grundsätzlichen Reformüberlegungen kommt, hat der Landesrechnungshof angesichts der Aufgabenvielfalt der Hochschulräte auf die teilweise erhebliche Belastung der ausschließlich ehrenamtlichen Mitglieder hingewiesen. Er hat vor diesem Hintergrund Überlegungen zur Entlastung der Hochschulräte angeregt. Daneben sollten auch Präzisierungen ihrer Befugnisse erwogen werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat eine sorgfältige Analyse und eine umfassende Bearbeitung der Vorschläge des Landesrechnungshofs in Aussicht gestellt. Dabei will es sich eng mit den Hochschulräten abstimmen.

17 Neues Forschungsinstitut – koste es, was es wolle

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft finanzierte den Aufbau eines neuen Forschungsinstituts von 2017 bis März 2021 im Wege der Projektförderung mit rund 5,6 Millionen €. Seit April 2021 wird das Institut institutionell gefördert; für 2021 und 2022 belief sich diese Förderung auf insgesamt rund 6,4 Millionen €.

Das Ministerium führte bei seiner Förderung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Zudem erhielt das Institut in verschiedenen Phasen der Förderung stets sämtliche beantragten Mittel. Gleichzeitig stieg der Anteil der nicht verbrauchten Mittel jährlich an. 2022 waren dies rund 928.000 €. Auch eine Erfolgskontrolle fand bisher nicht statt.

Für die institutionelle Förderung des Instituts waren auch seine Einnahmen maßgeblich. Diese konnten für die Jahre 2021 und 2022 nicht eindeutig festgestellt werden.

Obwohl sich für das Ministerium zeigte, dass das Institut Schwierigkeiten mit der Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben hatte, prüfte das Ministerium die einzelnen Verwendungsnachweise erheblich verspätet.

Das Institut hielt sich bei Vergabeverfahren nicht an die maßgeblichen Bestimmungen. So erließ es eine Dienstanweisung, mit der es beispielsweise den Höchstbetrag für den Direktkauf unter anderem von Cateringleistungen auf das Zehnfache des zulässigen Höchstbetrags an hob, nämlich auf 50.000 €. Das Ministerium tolerierte dies.

18 Aus dem Ministerium in eine Gesellschaft – holpriger Neustart der gesammelten Kunst aus Nordrhein-Westfalen

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft wandelte eine Einrichtung für Kunst aus Nordrhein-Westfalen in eine Gesellschaft um.

Die dazu formulierten Ziele wurden nicht erreicht: Die Erträge der Gesellschaft aus „Drittmitteln“, „Sponsoring“ und „Erträgen aus dem Förderverein“ fielen deutlich geringer aus als geplant. Der zur Unterstützung der Gesellschaft geplante Förderverein wurde bislang noch nicht gegründet.

Auch zeigte die Gesellschaft konzeptionelle Defizite: Sie verfügte weder über ein Leitbild noch über ein Museums- und Sammlungskonzept für die Sammlung und Ausstellung der Kunst.

Darüber hinaus unterliefen der Gesellschaft und der Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde im Zuwendungsverfahren Fehler: Die Verwendungsnachweise für 2022 und 2023 enthielten nicht alle Einnahmen. Die erforderlichen Überleitungsrechnungen fehlten.

Weder das Ministerium noch die Bezirksregierung legten Ziele oder Kennzahlen fest. Dementsprechend erfolgte auch keine Evaluation des Geschäftsbetriebs. Zudem erfüllte das Ministerium seine Beratungs- und Überwachungspflicht durch seine Vertretenden in den Gremien der Gesellschaft nicht in hinreichendem Umfang.

Das Ministerium erklärte, die Einwerbung von Drittmitteln priorisieren zu wollen. Der Förderverein werde noch 2025 gegründet. Die Gesellschaft erstelle derzeit ein Leitbild, auf dessen Grundlage sodann das Museums- und Sammlungskonzept erarbeitet werde. Das Verwendungsnachweisverfahren werde künftig korrekt verlaufen. In den Zuwendungsbescheiden würden Kennzahlen vorgegeben, die auch evaluiert würden. Zur Erfüllung seiner Aufsichtspflichten erarbeite das Ministerium aktuell die Geschäftsordnungen der Gremien.

19 Digitalisierung der Verwaltung: Kompetenzen stärken und bündeln, Strukturen verschlanken

Eine leistungsfähige IT ist für die moderne Verwaltung unverzichtbar. Doch wer trifft hierzu die notwendigen Entscheidungen? Der Landesrechnungshof hat untersucht, wie die IT in der Landesverwaltung gesteuert wird. Sein Fazit: Zwar ist der Chief Information Officer – der Beauftragte der Landesregierung für IT – formal verantwortlich, doch kann er keine eigenständigen Entscheidungen treffen. Für wesentliche IT-Maßnahmen ist die Zustimmung aller Ministerien und der Staatskanzlei erforderlich.

Diese Abstimmungspflicht führt zu schwergängigen Entscheidungsstrukturen. Und das hat Folgen: Der Chief Information Officer hat keine ausreichenden Rechte, notwendige Informationen bei anderen Ministerien einzuholen oder die Umsetzung der zuvor im Konsens beschlossenen Maßnahmen zu kontrollieren. Ebenso fehlen bis heute notwendige Rahmenbedingungen – allem voran eine ressortübergreifende IT-Strategie, die Ziele einheitlich festlegt. Entscheidungswege verlaufen über verschiedene Gremien – in denen werden jedoch überwiegend Informationen ausgetauscht. Selten wird etwas Substantielles entschieden – etwa die Verabschiedung von strategischen Dokumenten.

Der Landesrechnungshof sieht Reformbedarf. Eine wirksame IT-Steuerung erfordert schlanke Entscheidungsstrukturen und mehr Kompetenzen für den Chief Information Officer. Nur so lassen sich ressortübergreifende IT-Vorhaben effizient koordinieren. Das für Digitales zuständige Ministerium und der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen begrüßen dies ausdrücklich. Jetzt gilt es, die elf anderen Ministerien und die Staatskanzlei zu überzeugen.

20 Denkmalschutz: nicht nachhaltig in der Haushaltsführung, nicht zeitnah, nicht bedarfsgerecht und nicht landesweit einheitlich

Das Land gewährt Zuwendungen für Maßnahmen zum Erhalt und zur Instandsetzung von Denkmälern pauschal oder einzelfallbezogen.

Die zugehörige Haushaltsplanung und -durchführung war jedoch nicht nachhaltig. So stiegen etwa die Haushaltsansätze für Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Denkmalschutzes zunächst 2021 und 2022 erheblich an. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung ging nicht mit dem Grundsatz einer sparsamen Bewirtschaftung einher.

Nur jede zweite Kommune hat die Pauschalförderung in Anspruch genommen. Zudem gab es zwischen den Regierungsbezirken erhebliche Unterschiede im Verhältnis der Förderhöhe zum jeweiligen Denkmalbestand. Diese regionale Ungleichheit war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Bei der einzelfallbezogenen Förderung von Denkmalschutzmaßnahmen dauerte das Verfahren von der Antragstellung bis zur Bewilligung deutlich zu lang. Maßgeblich dafür war die Einbindung des Ministeriums in den Entscheidungsprozess. Außerdem fehlten den Bewilligungsbehörden klare Vorgaben zu Förderzielen und -quoten. Gleiches gilt für Entscheidungshilfen zur Priorisierung von Maßnahmen und zur Festlegung des Fördersatzes.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sollte sich zur Verfahrensbeschleunigung auf eine strategische Steuerung der Maßnahmen zur Denkmalförderung beschränken. Gleichzeitig sollte das Ministerium den Bewilligungsbehörden zeitnah einen einheitlichen und verbindlichen Handlungsrahmen für die Quotierung der Zuwendungshöhe vorgeben.

21 Investitionsmaßnahmen im Öffentlichen Personennahverkehr: Endstation Ausgabereste

Das Land fördert Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs, die in einem besonderen Landesinteresse stehen. Allein von 2016 bis 2022 wurden hierfür rund 948 Millionen € aus Regionalisierungsmitteln des Bundes bereitgestellt.

Davon wurde fast die Hälfte, rund 445 Millionen €, im vorgenannten Zeitraum nicht zeitgerecht genutzt. Die jährlichen Haushaltsansätze für diese Investitionen lagen in diesen Jahren stets deutlich über den Ausgaben. Dies sieht der Landesrechnungshof insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit kritisch. Hinreichende Planungen zu einem zeitnahen Abbau von Ausgaberesten durch konkrete Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs waren für den Landesrechnungshof nicht ersichtlich.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu diesen Investitionsmaßnahmen waren nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs verbesserungsbedürftig. Unzureichend waren insbesondere die Zielformulierung und die Erfolgskontrolle. Dies betraf sowohl die übergeordnete Ebene des Förderprogramms als auch die einzelnen geförderten Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof stellte ferner fest, dass erstens sich das Ministerium nicht auf übergeordnete Aufgaben konzentriert hatte, sondern in die Bearbeitung der Einzelmaßnahmen eingebunden war. Er stellte zweitens bei den Bewilligungsbehörden ein verbesserungswürdiges Wissensmanagement fest. Drittens stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Zuwendungsempfangenden die Schlussverwendungsnachweise regelmäßig nicht fristgerecht einreichten.

22 Fuhrparkmanagement des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen – Planung, Steuerung und Überwachung des Fahrzeug- und Großgeräteinsatzes muss verbessert werden

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen setzt zur Erfüllung seiner Aufgaben eine Vielzahl an Spezialfahrzeugen und Großgeräten (unter anderem Lastkraftwagen, Bagger, Kehrmaschinen, Mähgeräte) und klassische Dienstkraftfahrzeuge ein. Effektiv und wirtschaftlich geschieht dies jedoch nicht:

Jahresplanungen zum Einsatz der Fahrzeuge und Großgeräte fehlten weitgehend. Auch die Aussagen zu deren Auslastung waren nicht belastbar. Ebenso fehlten valide Daten zu deren Kosten und Betriebsstunden. Sie waren teilweise lücken- und fehlerhaft.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die vor Investitionsentscheidungen zur Neubeschaffung von Spezialfahrzeugen und Großgeräten ab 10.000 € erforderlich sind, waren nicht durchgängig durchgeführt worden.

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen hat die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen anerkannt und bereits zahlreiche Maßnahmen eingeleitet, die zu einer Verbesserung des Fuhrparkmanagements führen sollen.

23 Ausgaben für Corona-Impfzentren – Optimierungen für die Zukunft möglich

Ausweislich einer Abfrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales bei den anderen Bundesländern Anfang 2022 zahlte Nordrhein-Westfalen die höchsten Stundensätze für in den Impfzentren tätige Ärztinnen und Ärzte. Die Herleitung der Höhe dieser Stundensätze war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Ferner wurden keine Daten erhoben und ausgewertet, die für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Impfzentren hätten herangezogen werden können. Hinsichtlich der Mietkosten für Immobilien, die für die Unterbringung von Impfzentren genutzt wurden, fehlte es an konkretisierenden Regelungen zur Erstattungsfähigkeit. Bei einem Teil der Impfzentren wurden die dort tätigen Personen unentgeltlich mit Speisen versorgt und entsprechende Verpflegungskosten vom Land erstattet.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, in zukünftigen vergleichbaren Situationen die Herleitung festgelegter Vergütungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem sollte eine Länderabfrage vor der Festlegung erfolgen. Um die Impfzentren unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten miteinander vergleichen und ggf. steuernd eingreifen zu können, sollten ferner von Beginn an hierfür geeignete Kennzahlen erhoben werden. Auch sollten zur Erstattungsfähigkeit von Mietkosten konkretisierende Regelungen getroffen werden. Verpflegungskosten für Speisen sollten nicht erstattungsfähig sein.

Das Ministerium will die Empfehlungen des Landesrechnungshofs bei der Bewältigung künftiger vergleichbarer Situationen überwiegend berücksichtigen.

24 Mietzahlungen der Ressorts: Ohne Varianten keine Wirtschaftlichkeit!

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ressorts der Landesregierung häufig neue Mietverträge mit hohen Mietzahlungen abschließen, ohne zuvor alternative Varianten eingehend untersucht zu haben.

Da zudem der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht mit externen Anbieterinnen und Anbietern in einen Wettbewerb um die wirtschaftlichste Neuanmietung tritt, fehlt ein wichtiges Regulativ zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Zudem haben sich das Ministerium der Finanzen und das Ministerium des Innern bis heute nicht auf einheitliche Vorgaben für die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebots bei neuen Anmietungen für das Land verständigt. Abweichend von den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen verfolgt das Ministerium des Innern einen Sonderweg, ohne die finanziellen Auswirkungen auf das Land zu berücksichtigen.

Das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern und das Ministerium der Justiz haben zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs Stellung genommen. Diese sind vom Ministerium der Finanzen und vom Ministerium der Justiz in weiten Teilen angenommen worden. Das Ministerium des Innern hingegen hat die Prüfungsfeststellungen gegenüber dem Landesrechnungshof in weiten Teilen streitig gestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts die aufgezeigten Probleme zeitnah lösen und das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung bei neuen Anmietungen achten.

25 Verbesserung der Energieeffizienz in Bestandsgebäuden – sind die Gebäude des Landes bis 2030 fit für die Klimaziele?

Für die von der Landesregierung bis 2030 vorgegebene bilanziell klimaneutrale Landesverwaltung bedarf es insbesondere im Gebäudesektor einer großen Kraftanstrengung. Zur Realisierung wurden für die Jahre 2022 bis 2026 die Mietbudgets der Ressorts von 450 Millionen € auf 900 Millionen € jährlich verdoppelt. Eine Berechnungsgrundlage hierfür wurde

dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt. Beim Einsatz der Mittel fehlt es zudem an konkreten Regelungen darüber, wie die Gelder zweckgerichtet für den Klimaschutz eingesetzt werden sollen.

Für die mittelfristige Investitionsplanung ist es erforderlich, den Gebäudebestand hinsichtlich des Sanierungsbedarfs objektscharf zu analysieren. Gut 20 Jahre nach Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen fehlt es an einer solchen detaillierten Bestandsaufnahme.

Soweit die Treibhausgasemissionen bis 2030 nicht durch Vermeiden und Vermindern reduziert werden können, sollen sie dann durch CO₂-Zertifikate kompensiert werden. Einen Plan zur Umsetzung gibt es bisher nicht. Die Frage, wie groß der finanzielle Spielraum für die Kompensationsmaßnahmen sein wird, ist ungeklärt.

26 Modulares Bauen: Verschläft der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen eine wichtige Innovation?

Der Landesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das Thema Modulbau beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat und wie weit dort die entsprechenden Prozesse beim Bauen eingeführt sind. Dabei hat er die effiziente Nutzung der Modulbauweise als wichtige Innovation identifiziert und die daraus resultierenden Chancen für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau aufgezeigt.

Eine systematische Vorgehensweise beim Einsatz der Modulbauweise ist beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht erkennbar. Es fehlt an ausreichend verbindlichen Entscheidungsprozessen, einem kontinuierlichen Wissenstransfer und eindeutigen Vorgaben.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen erkennt die Potenziale der Modulbauweise in seinem eigenen Portfolio. Insofern hat der Landesrechnungshof eine nur zurückhaltende, auf wenige Ausnahmefälle beschränkte, Anwendung der Modulbauweise festgestellt. Als moderner Immobiliendienstleister des Landes ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen verpflichtet, möglichst die wirtschaftlichste Bauweise zu realisieren. Hierzu gehört auch der Modulbau als Innovation im Landesbau. Daher regt der Landesrechnungshof an, dem Modulbau beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Zukunft mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

27 Spitzencluster it's OWL: Hauptsache Förderung, Nebensache Wirtschaftlichkeit

Das Land hat Zuwendungen von rund 43,4 Millionen € für hochinnovative Einzel- und Verbundvorhaben im Innovations- und Transferbereich des Spitzenclusters it's OWL an Unternehmen und Forschungseinrichtungen 2018–2023 gewährt.

Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie zuvor nicht vorgenommen. Es hatte den Bedarf für die Förderung nicht ermittelt und damit nicht festgestellt, ob eine Landesförderung erforderlich war. Das Ministerium legte für die Förderung auch keine konkreten und messbaren Ziele fest. Zudem fehlten und fehlen Grundlagen für die vorgesehenen und bislang nicht vorgenommenen Erfolgskontrollen.

28 Neue Batterien, alte Fehler

Ein Institut der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen hat bei einer Förderung von Forschungsinfrastruktur für zukünftige Batteriegenerationen 2023 und 2024 die Nutzung der geförderten Anlagen in den dazugehörigen Maschinenbüchern mangelhaft dokumentiert. Damit war nicht deutlich zu erkennen, ob diese Anlagen für die geförderte Forschung oder – zweckwidrig – wirtschaftlich genutzt wurden. Unter anderem solche Mängel hatte der Landesrechnungshof bei dieser Hochschule bereits bei einer Prüfung 2018 und 2019 festgestellt; sie waren Gegenstand des Jahresberichts 2020. Die Hochschule hat damit Prozessempfehlungen nicht eingehalten, obwohl das damalige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie dies seinerzeit zugesichert hatte.

Zudem hat das Institut geförderte Anlagen – von der Förderung ausgeschlossen – wirtschaftlich genutzt. Infolge der Feststellungen hat die zuständige Bezirksregierung die Zuwendung anteilig in Höhe von rund 1,3 Millionen € (verzinst) zurückgefordert.

29 Besteuerung von Corona-Hilfen nicht sichergestellt

Während der Corona-Pandemie haben Bund und Länder zahlreiche Unternehmen finanziell unterstützt. Diese Leistungen sind steuerpflichtig. Zur Sicherstellung der Besteuerung ist ein Behörden und andere öffentliche Stellen verpflichtendes Mitteilungsverfahren eingerichtet worden.

Der Landesrechnungshof hat dazu festgestellt, dass sowohl die Übermittlung als auch die Verarbeitung von besteuereungsrelevanten Daten in den Finanzämtern fehlerhaft war.

Künftige vergleichbare Verfahren sind daher zu optimieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt insbesondere, verstärkt auf eine vollständige und zeitnahe Übermittlung erforderlicher Daten hinzuwirken. Dabei sollte zudem sichergestellt werden, dass die Daten mit den Angaben der Steuerpflichtigen automatisiert abgeglichen werden können. Das Ministerium der Finanzen wirkt im Rahmen einer bundesweiten Arbeitsgruppe auf die Beseitigung von Schwachstellen und die Optimierung des steuerlichen Mitteilungsverfahrens hin.

30 Hohe Fehlerquote bei Beiträgen zu Versorgungswerken – selbst bei Steuerprofis

Die Bearbeitung von nahezu einem Viertel der geprüften Einkommensteuererklärungen mit Beiträgen zu Versorgungswerken war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites Steuerausfallrisiko von 10,4 Millionen € jährlich ableiten.

Als Fehlerschwerpunkt zeigte sich, dass falsche Angaben in den Steuererklärungen von den Finanzämtern häufig übernommen wurden. Dabei machten selbst die Angehörigen der steuerberatenden Berufe oft falsche Angaben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt u. a. eine Anpassung des Einkommensteuervordrucks. Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, diese Empfehlung in die zuständige Vordruckkommission einzubringen.

31 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erfüllt seine Mitteilungspflichten gegenüber Finanzbehörden nicht

Öffentliche Stellen sind verpflichtet, den Finanzbehörden bestimmte steuererhebliche Sachverhalte mitzuteilen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erfüllte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bei Zuwendungen zu energetischen Maßnahmen diese Mitteilungspflicht nicht. Dadurch ist eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung nicht sichergestellt. Es drohen Steuerausfälle in unbekannter Höhe.

Entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen bereits Maßnahmen eingeleitet, damit das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle seiner Mitteilungspflicht zukünftig nachkommt und der Eingang von dessen elektronischen Mitteilungen geprüft wird.

A

Feststellungen zum

Landeshaushalt

Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen

Der Landeshaushalt steht nach wie vor sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig unter starkem Druck. Schon in den vergangenen Jahren konnte der Haushaltsausgleich des Landes u. a. nur durch Sondereffekte erreicht werden¹. In 2024 kamen noch konjunkturbedingte Kreditaufnahmen hinzu; dies ist auch für 2025 geplant. Darüber hinaus sind in der Finanzplanung 2024 bis 2028 für die Jahre ab 2026 globale Mehreinnahmen von jährlich über 5,5 Mrd. € vorgesehen, bei denen das Ministerium der Finanzen (FM) selbst noch Klärungsbedarf sieht. Deren Realisierung ist demnach noch ungewiss. Der Landesrechnungshof (LRH) befürchtet, dass dadurch Haushaltsdefizite entstehen könnten. Darüber hinaus fällt die Prognose zur wichtigsten Einnahmequelle des Landes, den Steuereinnahmen, für 2026 bis 2028 deutlich schlechter aus als bisher geplant. Aber auch ausgabenseitig ist keine Entspannung in Sicht: Die Ausgaben steigen weiter und bei einzelnen Ausgabenarten, wie z. B. Personal- und Versorgungsausgaben sowie Ausgaben für den Schuldendienst, sind weitere Haushaltsbelastungen auch in den kommenden Jahren absehbar.

Der LRH hebt mit seinen Feststellungen² zum Landeshaushalt die aus seiner Sicht wesentlichen Aspekte hervor, die für die Beurteilung der Haushaltssituation des Landes von Bedeutung sind.

Die Feststellungen zum Landeshaushalt beginnen mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2023 (siehe **Beitrag 2**). Damit kommt der LRH seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, dem Landtag das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung mitzuteilen.

Beitrag 3 gibt mittels Eckwerten einen Überblick über die Haushaltslage des Landes. In den **Beiträgen 4 bis 7** weist der LRH auf wichtige Aspekte hin und gibt Empfehlungen, wie der Landeshaushalt zukunftsfester und krisenresilienter aufgestellt werden kann. In **Beitrag 4** wird die Einnahmensituation des Landes betrachtet. **Beitrag 5** setzt sich mit den Ausgaben des Landes auseinander, dies auch im Hinblick auf die vom LRH seit Langem geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik. **Beitrag 6** behandelt das nachgewiesene Vermögen. In **Beitrag 7** wird die Schuldsituation des Landes dargestellt.

Beitrag 8 befasst sich mit den im Frühjahr 2025 beschlossenen Änderungen des Grundgesetzes (GG). Zum einen stehen den Ländern für Investitionen in ihre Infrastruktur 100 Mrd. € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen zur Verfügung.³ Zum

¹ Jahresbericht 2024, S. 25 und 35.

² Grundlage für die Feststellungen zum Landeshaushalt sind bezogen auf die Ist-Werte die Daten der jeweiligen Haushaltsrechnung bis einschließlich 2023 und für das Haushaltsjahr 2024 die Daten nach dem Kassenabschluss 2024. Die angegebenen Soll-Werte basieren auf dem jeweiligen Haushaltsplan einschließlich etwaiger Nachtragshaushalte.

³ Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG.

anderen hat die Ländergesamtheit nunmehr die neue Möglichkeit, sich insgesamt mit jährlich 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP) strukturell zu verschulden.⁴

Eine Zusammenfassung der Feststellungen und eine entsprechende Würdigung erfolgen in **Beitrag 9**.

⁴ Art. 109 Abs. 3 Sätze 6, 7 und 9 GG.

2 Haushaltsrechnung 2023

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um rund 30.000 € abweichen. Die Haushaltsrechnung ist damit erneut unvollständig.

Mit Schreiben vom 20.12.2024 hat das FM die Haushaltsrechnung 2023 dem Landtag vorgelegt⁵ und diese auch dem LRH zugeleitet.

Die Haushaltsrechnung 2023 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 2023 erzielte das Land Einnahmen von insgesamt 103.242.059.012,21 € und leistete Ausgaben in gleicher Höhe. Damit weist der Haushalt 2023 nach seinem Vollzug – wie aus Tabelle 1 ersichtlich – ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0,00 € auf:

Tab. 1: Ermittlung des kassenmäßigen Jahresergebnisses 2023 (Werte in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2023	
Ist-Einnahmen	103.242.059.012,21
Ist-Ausgaben	-103.242.059.012,21
Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00

Quelle: Landesrechnungshof

⁵ Nach Art. 86 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 114 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung, Drucksache (Drs.) 18/12350.

Wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist, fiel unter Berücksichtigung von Einnahme⁶- und Ausgaberesten⁷ das rechnungsmäßige Jahresergebnis mit 1.183.623,47 € positiv aus:

Tab. 2: Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses 2023 (Werte in €)

1. Kassenmäßiges Jahresergebnis 2023		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2022 übertragenen Reste		
Einnahmereste	435.408.897,21	
Ausgabereste	-2.820.817.941,86	
2. Saldo der Vorjahresreste	-2.385.409.044,65	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2024 übertragenen Reste		
Einnahmereste	560.268.104,83	
Ausgabereste	-2.944.493.526,01	
3. Saldo der neuen Reste	-2.384.225.421,18	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		1.183.623,47
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		1.183.623,47

Quelle: Landesrechnungshof

2.1 Erneut unvollständige Haushaltsrechnung

Der LRH hat die Haushaltsrechnung 2023 mit den Daten aus den zur Buchführung eingesetzten IT-Verfahren (Bücher) abgeglichen und bei dieser Prüfung u. a. die Vollständigkeit der Haushaltsrechnung untersucht. Hierbei hat er Abweichungen von 30.296,76 € von den Beträgen der Haushaltsrechnung 2023 festgestellt, sodass die Haushaltsrechnung 2023 – wie in Tabelle 3 dargestellt – nicht vollständig ist:

Tab. 3: Abweichungen der Haushaltsrechnung 2023 von den Büchern (Werte in €)

Einnahmenseitige Abweichungen	
Einnahmen zu niedrig ausgewiesen	11.935,37
Einnahmen zu hoch ausgewiesen	0,00
Ausgabenseitige Abweichungen	
Ausgaben zu niedrig ausgewiesen	10.170,00
Ausgaben zu hoch ausgewiesen	8.191,39
Gesamtbetrag der Abweichungen (unsaldiert)	30.296,76

Quelle: Landesrechnungshof

⁶ Bis zum Ende des Haushaltsjahres tatsächlich nicht aufgekommene Einnahmen, mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr fest gerechnet werden kann, sofern sie nicht nochmals veranschlagt sind.

⁷ Bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Beträge bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben, die für ihre Zweckbestimmung weiterhin benötigt werden.

Ursachen für die Abweichungen waren, dass

- Summen von ein- und auszahlungsrelevanten Positionen in EPOS.NRW⁸ nicht mit den in die Haushaltsrechnung eingeflossenen Summen übereinstimmten,
- eine Ausgabenbuchung in der Haushaltsrechnung zwar erfasst, aber der Betrag im Haushaltsjahr 2023 nicht ausgezahlt wurde sowie
- eine haushaltsrechnungsrelevante Ausgabenbuchung nicht in die Haushaltsrechnung eingeflossen ist.

Die Haushaltsrechnung 2023 ist hinsichtlich der aufgezeigten Abweichungen unvollständig.

Darüber hinaus hat der LRH Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung 2023 festgestellt und diese dem FM mitgeteilt.

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 2023 und die in den Büchern aufgeführten Beträge nicht übereinstimmen.⁹

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt.¹⁰ Bei dieser Prüfung setzte der LRH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

⁸ Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen.

⁹ Das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung 2023 wurde dem FM mit Schreiben vom 10.06.2025 mitgeteilt. Eine Stellungnahme des FM liegt noch nicht vor. Das Prüfungsverfahren dauert an.

¹⁰ Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Akte ohne Zahlungsanordnung oder ohne zahlungsbegründende Unterlagen vorgelegt; fehlende Zeichnungen der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit oder der/des Anordnungsbefugten; Vier-Augen-Prinzip bei der Anordnung nicht beachtet oder dokumentiert.

3 Haushaltslage im Überblick

Das Haushaltsvolumen liegt seit 2020 über 100 Milliarden €.

Der Haushaltsausgleich war und ist nur durch die Erzielung erheblicher außerordentlicher Einnahmen möglich. Hierzu gehören zum Beispiel Sondereffekte aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln und aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage sowie Einnahmen aus notlagen- (2020 bis 2023) und konjunkturbedingten Krediten (2024).

Der Schuldenstand des Landes stieg bis Ende 2023 auf einen Rekordstand von rund 164,6 Milliarden € an. 2024 sank der Schuldenstand zwar auf rund 162,9 Milliarden €. Aber dies ist im Wesentlichen auf eine nicht aus dem laufenden Haushalt, sondern aus dem Restbestand des NRW-Rettungsschirms finanzierte Tilgung von 3,0 Milliarden € zurückzuführen.

2025 ist erneut eine Aufnahme konjunkturbedingter Kredite von rund 2,1 Milliarden € vorgesehen.

Der Überblick über die Haushaltslage des Landes bezieht sich auf die in der nachfolgenden Tabelle 4 dargestellten Ist-Daten 2020 bis 2024 und die Haushaltsplandaten für 2025¹¹:

Tab. 4: Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025
im Haushaltsjahr						
Haushaltsvolumen (Einnahmen/Ausgaben)	105,3	101,3	108,3	103,2	104,2	105,5
Steuereinnahmen	61,0	68,2	74,1	74,0	76,6	78,5
Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln	0,0	0,0	0,0	0,1	1,0	2,6
Einnahmen aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	0,6	0,2	0,2	1,0	0,0	0,0
Konsumtive Transferausgaben	60,8	55,8	58,9	51,4	48,7	49,7
Personalausgaben	28,3	29,0	30,4	31,5	33,6	37,0
Zinsausgaben	1,4	1,6	1,4	2,9	3,5	3,6
Tilgungsausgaben	0,2	0,1	0,1	1,6	3,1	0,5
Nettoneuverschuldung (+), Nettotilgung (-)	11,2	4,6	4,1	0,8	-1,7	1,6
Ende Haushaltsjahr						
Schuldenstand (Kernhaushalt)	155,1	159,7	163,8	164,6	162,9	
Bestand der allgemeinen Rücklage	1,4	1,3	1,1	0,1	0,1	
Bestand des NRW-Rettungsschirms (Landesmittel)	3,0*	5,4*	7,3*	5,6	2,3	
Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“				0,2**	0,1	

* 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).

** Siehe zu diesem Bestand Jahresbericht 2024, S. 68.

Quelle: Landesrechnungshof

Das Haushaltsvolumen, d. h. die gesamten Einnahmen und die gesamten Ausgaben des Landes, liegt seit 2020 über 100 Mrd. €. Es ist von 2023 nach 2024 um rd. 1,0 Mrd. € auf rd. 104,2 Mrd. € angestiegen. In 2025 soll es weiter um rd. 1,2 Mrd. € auf rd. 105,5 Mrd. € ansteigen.

Der Haushaltsausgleich war und ist nur durch die Erzielung erheblicher außerordentlicher Einnahmen möglich. Hierzu gehören z. B. Sondereffekte wie Einnahmen aus der Rücküber-

¹¹ Abrufbar unter: <https://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/hh2025.ges/daten/pdf/2025/HHP-2025-Gesamtdokument.pdf>.

tragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln¹² oder Einnahmen aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage¹³.

Seit 2020 – dem Jahr des Inkrafttretens der Schuldenbremse – ist der Haushalt des Landes wegen der Schuldenbremse grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.¹⁴ Durch Regelungen von Ausnahmen für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen¹⁵ sowie für Abweichungen von der konjunkturellen Normallage¹⁶ hat das Land seit 2020 jedoch von kreditfinanzierten Einnahmemöglichkeiten im Rahmen der Schuldenbremse durchgängig Gebrauch gemacht: Vier Jahre in Folge, 2020 bis 2023, hatte der Landtag eine außergewöhnliche Notsituation und teilweise eine Naturkatastrophe festgestellt und Kreditermächtigungen für Notlagenkredite vorgesehen. In diesem Zeitraum erfolgten Notlagenkreditaufnahmen von insgesamt rd. 22,4 Mrd. €. ¹⁷ Für 2024 hatte der Landtag eine Kreditermächtigung wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ausgebracht.¹⁸ Aufgenommen wurden konjunkturbedingte Kredite von rd. 1,3 Mrd. €¹⁹.

Der Schuldenstand des Landes stieg bis Ende 2023 auf einen Rekordstand von rd. 164,6 Mrd. € an. Zum Ende des Haushaltsjahres 2024 sank der Schuldenstand zwar durch eine Nettotilgung von rd. 1,7 Mrd. € auf rd. 162,9 Mrd. €. Aber dies ist im Wesentlichen auf eine Tilgung von Notlagenkrediten von 3,0 Mrd. € aus dem Restbestand des NRW-Rettungsschirms zurückzuführen. Diese Tilgung wurde im Ergebnis also nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert (siehe hierzu Ausführungen unter Beitrag 7.1).

2025 ist eine Aufnahme konjunkturbedingter Kredite von rd. 2,1 Mrd. € vorgesehen.²⁰

¹² Kapitel 20 020, Titel 119 20. Ist-Wert 2020: 20 Mio. €; Ist-Wert 2023: rd. 112 Mio. € und Ist-Wert 2024: rd. 968 Mio. €. 2021 und 2022 erfolgte keine Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln. Für 2025 ist eine Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln von rd. 2.586 Mio. € geplant.

¹³ Kapitel 20 020, Titel 359 00 und Titel 359 10. Ist-Wert 2020: rd. 612 Mio. €; Ist-Wert 2021: rd. 160 Mio. €; Ist-Wert 2022: 192 Mio. € und Ist-Wert 2023: rd. 971 Mio. €. 2024 wurden der allgemeinen Rücklage keine Mittel entnommen. Für 2025 ist keine Entnahme geplant.

¹⁴ § 18a Abs. 1 LHO.

¹⁵ Siehe hierzu § 18b LHO.

¹⁶ Siehe hierzu § 18c LHO.

¹⁷ Für 2020 bis einschließlich 2022 wurden wegen der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt (Drs. 17/8881, Begründung, S. 12 f.; Drs. 17/11100, Begründung, S. 33 f.; Drs. 17/14700, Begründung, S. 34 f.). Auch für 2023 hatte der Landtag eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt. Letztere 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 (Drs. 18/2231 und Plenarbeschlussprotokoll 18/19 zu Tagesordnungspunkt 1, S. 10). Von den im Zeitraum 2020 bis 2023 aufgenommenen Notlagenkrediten von insgesamt rd. 22,4 Mrd. € wurden rd. 1,6 Mrd. € in 2023 und rd. 3,0 Mrd. € in 2024 wieder getilgt.

¹⁸ Diese sei insbesondere auf die nach der Mai-Steuerschätzung 2024 gegenüber den bisherigen Ansätzen für 2024 um rd. 1,2 Mrd. € geringer ausfallenden Steuereinnahmen und weitere zwangsläufig notwendige Änderungen zurückzuführen (Drs. 18/9900, Schreiben des FM, S. 1 ff. und S. 12).

¹⁹ Vorlage 18/3619, S. 1.

²⁰ § 3 i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2025. Der Betrag ist in dem bei Kapitel 20 650 Titel 325 00 veranschlagten Betrag enthalten.

4 Einnahmen trotz weiter steigender Steuereinnahmen in Schieflage

2024 erreichten die Steuereinnahmen einen neuen Höchstwert von rund 76,6 Milliarden €. Für 2026 bis 2028 sehen die Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2025 insgesamt rund 6,2 Milliarden € weniger Steuereinnahmen als bisher geplant vor. Dennoch liegt im Grunde kein Steuereinnahmenproblem vor. Auch künftig ist nach den Planungen mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen.

Der Haushaltsausgleich 2025 gelingt trotzdem nur durch Sondereffekte von rund 3,0 Milliarden €. Damit haben sich diese in den vergangenen fünf Jahren fast verfünffacht.

In der Finanzplanung 2024 bis 2028 gibt das Ministerium der Finanzen globale Mehreinnahmen ab 2026 von jährlich über 5,5 Milliarden € an, bei denen es selbst noch Klärungsbedarf sieht. Die Finanzplanung 2022 bis 2026 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2027 sahen ab 2026 jährliche globale Mehreinnahmen zwischen rund 0,4 und rund 1,5 Milliarden € vor. Dies zeigt deutlich, dass im Rahmen der Haushaltsplanung 2026 ein erheblicher Handlungsbedarf besteht (Deckungslücke). Das gilt umso mehr, als die Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum (2026 bis 2028) voraussichtlich deutlich geringer ausfallen werden als geplant.

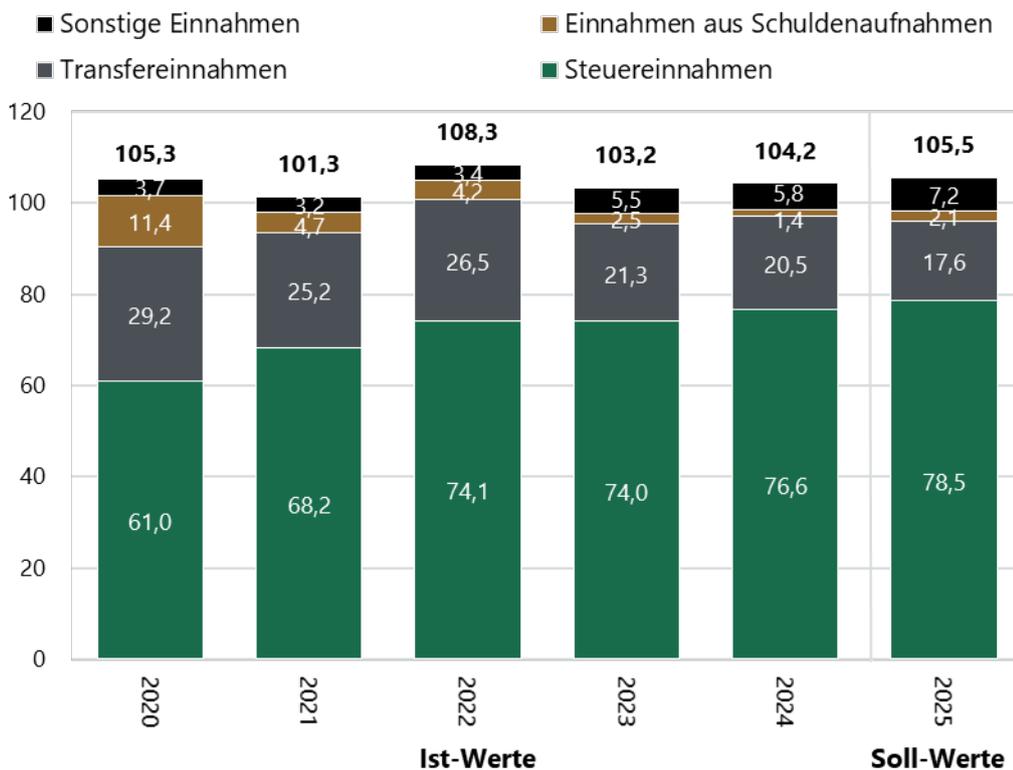
Seit 2024 macht das Land von der Möglichkeit konjunkturbedingter Verschuldungen Gebrauch. Für 2025 ist sie in Höhe von rund 2,1 Milliarden € vorgesehen. Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen führen nur im betreffenden Haushaltsjahr zu einem Haushaltsausgleich.

Die Einnahmen des Landes setzen sich zusammen aus

- Steuereinnahmen²¹,
- Transfereinnahmen²²,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen²³ und
- sonstigen Einnahmen²⁴.

Sie haben sich seit 2020 wie folgt entwickelt:

Abb. 1: Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Die Einnahmen 2024 von rd. 104,2 Mrd. € liegen um rd. 1,0 % über den Einnahmen 2023 und sollen nach dem Haushaltsplan 2025 um zusätzliche rd. 1,2 % auf rd. 105,5 Mrd. € steigen.

²¹ Diese umfassen die Einnahmen aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern (z. B. Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer und veranlagte Einkommensteuer) sowie aus Landessteuern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer).

²² 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 NRW-Rettungsschirm oder vom Sondervermögen „Krisenbewältigung“).

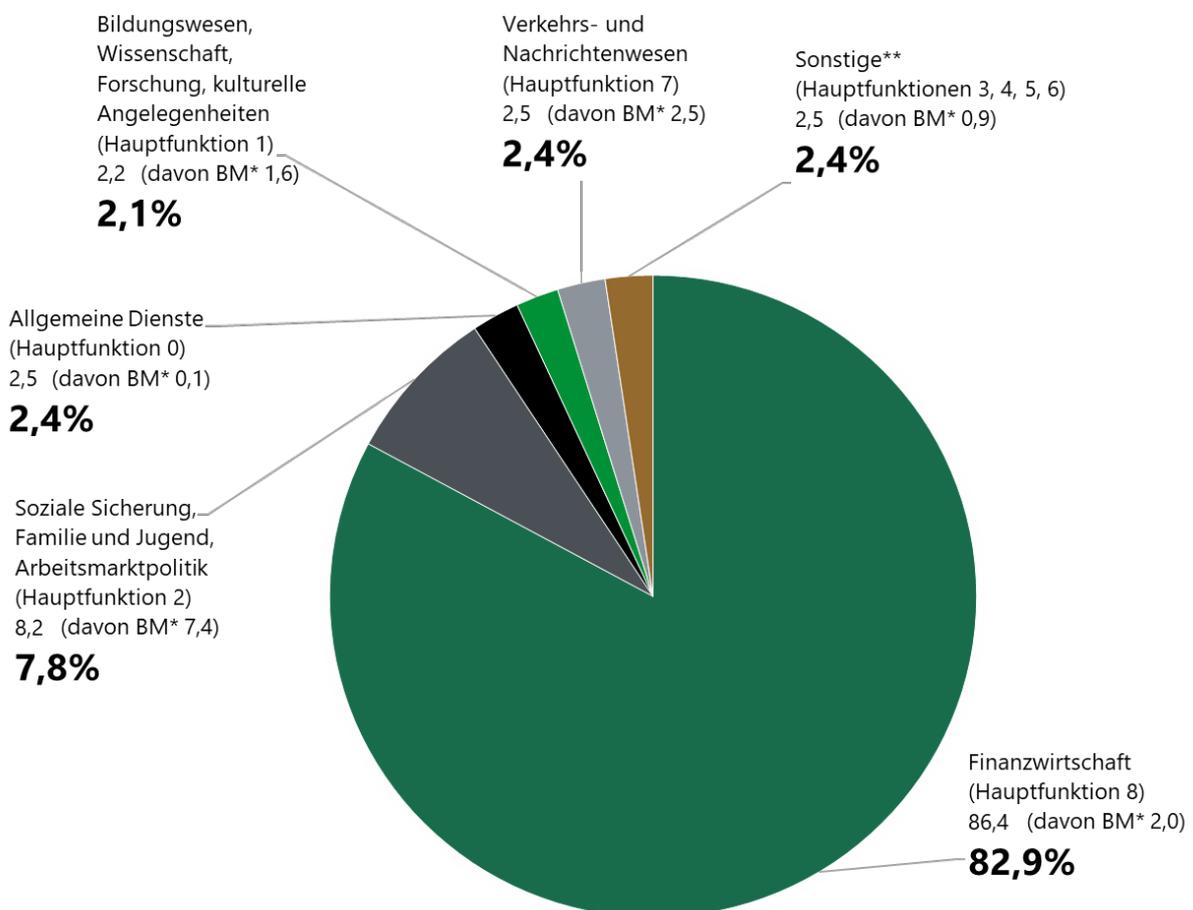
²³ Diese umfassen im Wesentlichen die in den Jahren 2020 bis 2023 angefallenen Einnahmen aus Notlagenkreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm und das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ sowie ab 2024 die Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen.

²⁴ Diese umfassen insbesondere Verwaltungseinnahmen (z. B. Gebühren und Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel) und Zinseinnahmen.

Den bei Weitem größten Anteil an den Gesamteinnahmen stellen weiterhin die Steuereinnahmen dar. Allein von 2023 auf 2024 sind sie um rd. 3,5 % auf rd. 76,6 Mrd. € gestiegen und machten damit rd. 73,5 % der Einnahmen des Landes aus.

Unterteilt nach Aufgabengebieten²⁵ ergibt sich für die Einnahmen des Landes 2024 das folgende Bild:

Abb. 2: Einnahmen 2024 (rd. 104,2 Mrd. €) nach den Hauptfunktionen des Funktionsplans (in Mrd. € und prozentualen Anteilen, gerundet)



* Enthaltene Bundesmittel (BM) aus den Gruppen 151, 171, 211, 221, 231, 291, 311 und 331 des Gruppierungsplans.

** 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.

Quelle: Landesrechnungshof

Mit rd. 86,4 Mrd. € entfielen auf das Aufgabengebiet „Finanzwirtschaft“ rd. 82,9 % der Gesamteinnahmen des Landes. Hierunter fallen vor allem Einnahmen aus „Steuern und Finanzzuweisungen“ (rd. 78,7 Mrd. €), Zuweisungen an den Landeshaushalt aus Sondervermögen (rd. 3,9 Mrd. €²⁶) sowie aus Krediteinnahmen (rd. 1,4 Mrd. €). Auf das mit

²⁵ Gliederung des Haushaltsplans nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionsplan), § 14 Abs. 2 LHO.

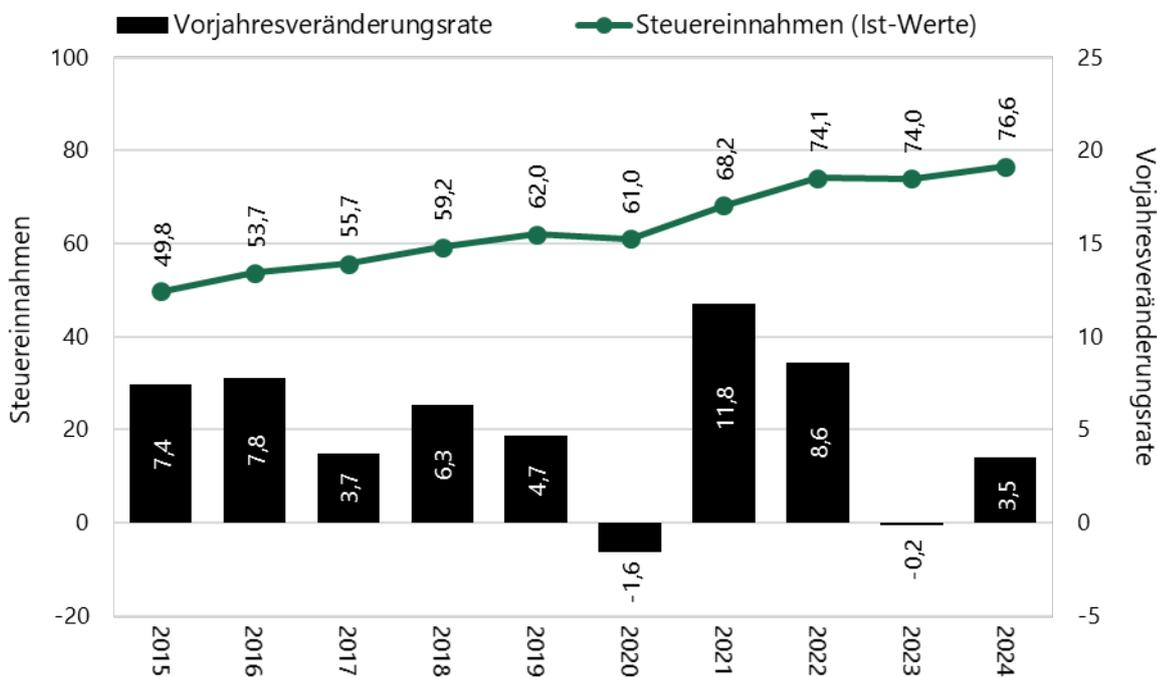
²⁶ NRW-Rettungsschirm (rd. 3,4 Mrd. €), Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (rd. 0,1 Mrd. €), Sondervermögen „Pensionsfonds“ (rd. 0,3 Mrd. €).

rd. 8,2 Mrd. € zweitgrößte Aufgabengebiet „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“ entfielen rd. 7,8 % der Gesamteinnahmen des Landes.

4.1 Steuereinnahmen: Steigerungen in 2026 bis 2028 deutlich geringer als geplant

Nach einem moderaten Rückgang in 2023 sind die Steuereinnahmen 2024 – wie aus Abbildung 3 ersichtlich – wieder gestiegen:

Abb. 3: Entwicklung der Steuereinnahmen (in Mrd. €, gerundet) und ihrer Vorjahresveränderungsrate (in %, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Mit rd. 76,6 Mrd. € lagen die Steuereinnahmen 2024 rd. 3,5 % höher als ein Jahr zuvor. Zwar lagen sie damit auch um rd. 435 Mio. € höher als noch im Nachtragshaushaltsplan 2024 geschätzt.²⁷ Gleichzeitig blieben die Steuereinnahmen aber um rd. 1,0 Mrd. € erheblich hinter dem ursprünglichen Ansatz im Haushaltsplan 2024 zurück, der noch auf den Ergebnissen der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2023²⁸ basierte. Wesentlicher Grund für die verhaltenere Entwicklung der Steuereinnahmen ist nach Aussage des FM die schlechtere konjunkturelle Entwicklung; das von der Bundesregierung im Herbst 2023 für

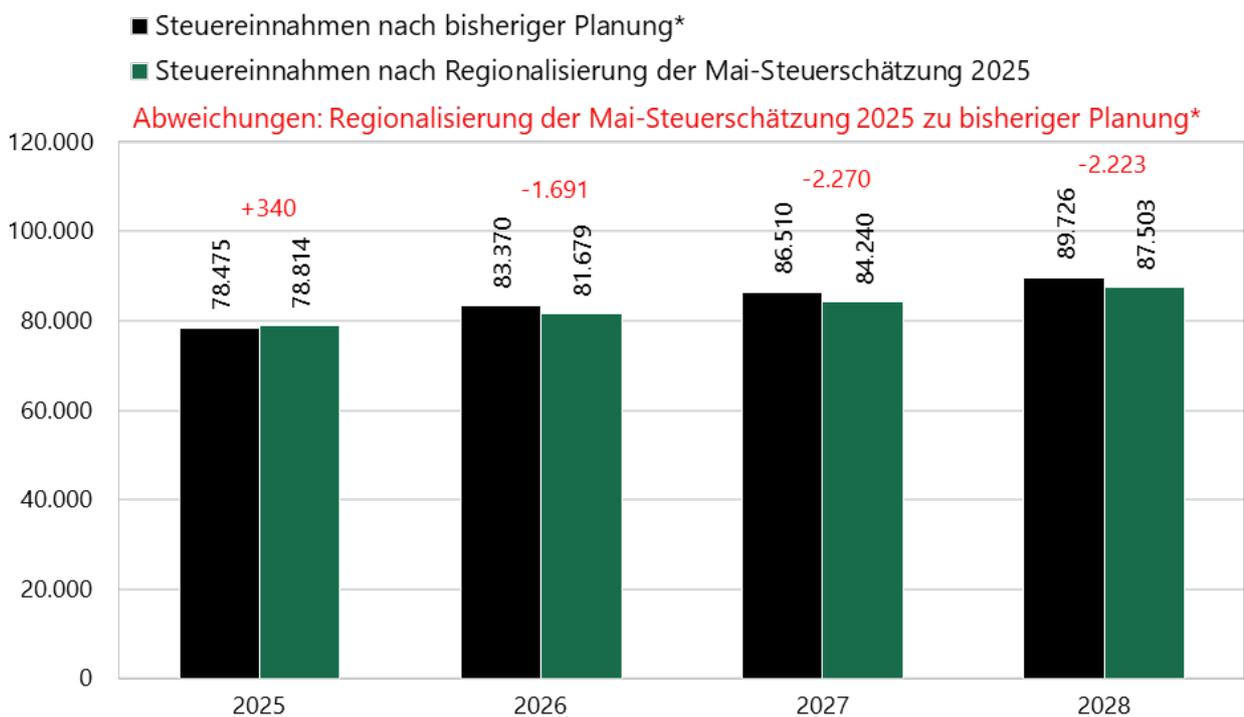
²⁷ Den im Nachtragshaushaltsplan 2024 veranschlagten Steuereinnahmen lagen die regionalisierten Ergebnisse der Oktober-Steuerschätzung 2024 (Vorlage 18/3211, S. 1) zugrunde. Nach Aussage des FM ist die verbesserte Entwicklung zum Jahresende im Wesentlichen auf einen unerwarteten Einmaleffekt im Rahmen eines besonderen Besteuerungsverfahrens zurückzuführen (Vorlage 18/3496, S. 4).

²⁸ Vorlage 18/1908, S. 1.

2024 erwartete Anziehen der Wirtschaftsleistung sei ausgeblieben.²⁹ Dies zeigt, dass die Steuereinnahmen in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen.

Unter den Annahmen der Ergebnisse der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2024 sind im Haushaltsplan 2025 Steuereinnahmen von rd. 78,5 Mrd. € veranschlagt. Die Steuerschätzung für 2025 wurde nun durch die Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2025 – wie aus Abbildung 4 ersichtlich – um 340 Mio. € leicht nach oben korrigiert:

Abb. 4: Gegenüberstellung erwarteter Steuereinnahmen (in Mio. €, gerundet)³⁰



* 2025: nach Haushaltsplan 2025 (dieser Wert basiert auf der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2024). 2026 bis 2028: nach Finanzplanung 2024 bis 2028 (diese Werte basieren auf der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024), Vorlage 18/2841, S. 1 und S. 10 f.

Quelle: Landesrechnungshof

Während 2025 nun Steuermehreinnahmen von rd. 340 Mio. € erwartet werden, liegen die prognostizierten Steuereinnahmen 2026 bis 2028 um insgesamt rd. 6,2 Mrd. € unter der bisherigen Planung. Schon allein deshalb besteht für die Planung des Haushaltsausgleichs 2026 ein erheblicher Konsolidierungsbedarf.

Im Ergebnis steigen die Steuereinnahmen seit 2015 (mit den Ausnahmen 2020 und 2023) also kontinuierlich an. Ein Steuereinnahmenproblem liegt damit im Grunde nicht vor. Dennoch gelang und gelingt der Haushaltsausgleich (in Planung und Realisierung) trotz dieser

²⁹ Vorlage 18/3471, S. 2, Vorlage 18/3496, S. 4.

³⁰ Werte der Steuereinnahmen nach Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2025 nach Vorlage 18/3934, S. 1 und 3. Zum Vergleich die Werte nach der Regionalisierung der Oktober-Steuerschätzung 2024, Vorlage 18/3211, S. 1 und 3: 2025 rd. 78.475 Mio. €, 2026 rd. 81.389 Mio. €, 2027 rd. 83.566 Mio. €, 2028 rd. 86.430 Mio. €.

Steigerungen nur durch außerordentliche Einnahmen (siehe hierzu den nachfolgenden Beitrag 4.2).

4.2 Haushaltsausgleich nur durch außerordentliche Einnahmen

Die geplanten Steuereinnahmen mussten in der Vergangenheit des Öfteren nach unten korrigiert³¹ werden. Für den Haushaltsausgleich waren daher anderweitige Ausgleichsmöglichkeiten notwendig, die in den zurückliegenden Jahren vor allem auf der Einnahmenseite gesucht wurden.

Zur Sicherstellung von Handlungsspielräumen im Haushalt ist es unerlässlich, dass die gesamten Ausgaben des Landes durch verlässliche Einnahmen gedeckt werden. Nur dann ist der Haushaltsausgleich auf eine solide Grundlage gestellt. Da der Landeshaushalt schon in der Vergangenheit keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten³² gezeigt hat und die prognostizierten Steuereinnahmen immer wieder nach unten korrigiert werden mussten, blickt der LRH mit Sorge auf die kommenden Jahre. Insbesondere folgende zwei Faktoren könnten nach Ansicht des LRH den Landeshaushalt einnahmenseitig zusätzlich unter Druck setzen:

- Erstens sind Probleme für den geplanten Haushaltsausgleich bereits jetzt absehbar, wenn dieser zu einem erheblichen Teil nur mittels einer Veranschlagung von Sondereffekten hergestellt wird.
- Zweitens kann die Planung mit dem Grunde oder der Höhe nach unsicheren Einnahmestandteilen problematisch sein, wenn diese dann in der Haushaltsbewirtschaftung nicht in voller Höhe aufkommen sollten. Auch in diesem Fall sind unter Umständen kurzfristige Ausgabenkürzungen notwendig, sofern keine anderen Einnahmen höher als geplant ausfallen oder zusätzlich generiert werden. Abgesehen von den der Höhe nach unsicheren Steuereinnahmen (siehe Beitrag 4.1) sind hier vor allem globale Mehreinnahmen³³ betroffen. Die Einplanung (hoher) globaler Mehreinnahmen erzeugt aus Sicht des LRH keine verlässliche Einnahmemöglichkeit.³⁴

Aber auch konjunkturbedingte Kreditaufnahmen führen zu einer nur im betreffenden Haushaltsjahr wirkenden Kompensation von Haushaltsmehrbelastungen, z. B. durch geringere Steuereinnahmen.

³¹ Siehe z. B. Vorlage 18/1270, S. 3, Vorlage 18/2562, S. 2, Vorlage 18/3211, S. 3 sowie Beitrag 4.1.

³² Siehe Jahresbericht 2024, S. 31 ff.

³³ Globale Mehreinnahmen sind im Haushaltsplan veranschlagte Einnahmen, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans zusätzlich erzielt werden sollen. Es sind Einnahmen, die zwar erwartet werden, aber noch nicht nach dem Entstehungsgrund auf die anderen Einnahmenarten aufgeteilt werden können. Sie sind mit Unsicherheiten behaftet.

³⁴ Stellungnahme 18/1948 des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2025, S. 9, m. w. N.

Dazu im Einzelnen:

Sondereffekte

Einnahmenseitig spitzt sich die Lage aus Sicht des LRH immer weiter zu, weil die in Tabelle 5 dargestellten Sondereffekte in den Haushaltsplänen einen immer größer werdenden Anteil haben.

Tab. 5: Entwicklung von Sondereffekten (Soll-Werte in Mio. €, gerundet)³⁵

Sondereffekte	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel	20,0			127,3	995,0	2.586,2
Zinseinnahmen aus Geldmarktgeschäften				150,0	580,0	450,0
Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft					250,0	
Ablieferungen des BLB NRW					150,0	
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	611,9	526,5		1.257,0		
Summe:	631,9	526,5	0,0	1.534,3	1.975,0	3.036,2
Haushaltsvolumen	80.163,3	84.117,4	88.422,5	94.726,8	102.799,8	105.461,3
Anteil am Haushaltsvolumen	0,8 %	0,6 %	0,0 %	1,6 %	1,9 %	2,9 %

Quelle: Landesrechnungshof

Die hier dargestellten Sondereffekte haben sich in Summe von rd. 0,6 Mrd. € (rd. 0,8 % des Haushaltsvolumens) in 2020 auf rd. 3,0 Mrd. € (rd. 2,9 % des Haushaltsvolumens) in 2025 fast verfünffacht.

Als Sondereffekt schlägt sich mit rd. 2,6 Mrd. € wertmäßig insbesondere die Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln³⁶ im geplanten Haushaltsausgleich 2025 nieder. Der LRH begrüßt die Verringerung der Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände zwar ausdrücklich.³⁷ Er spricht sich also nicht gegen eine Vereinnahmung im Landeshaushalt aus. Im Haushaltsausgleich stellt die Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln jedoch einen nicht beständigen Einnahmeeffekt dar. Stehen irgendwann keine rechtlich nicht gebundenen Bestände³⁸ an Selbstbewirtschaftungsmitteln mehr für eine Rückübertragung

³⁵ Die dargestellten Werte stellen unter Berücksichtigung von Nachtragshaushaltsplänen auf den jeweils zuletzt für das Haushaltsjahr veranschlagten Wert ab.

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. Mit der 2025 beschlossenen Änderung der LHO (siehe GV. NRW. 2025 S. 214, Art. 2) sind Selbstbewirtschaftungsmittel gemäß § 15 Abs. 3 LHO für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bildung folgenden drittnächsten Haushaltsjahres verfügbar (mit Ausnahmen). Die Rückübertragung wird in Kapitel 20 020 Titel 119 20 vorgenommen. Zur Änderung der LHO hatte sich der LRH in der Stellungnahme 18/2191 geäußert.

³⁷ So bereits in der Stellungnahme 18/1948, S. 8.

³⁸ Zum 01.01.2025 betrug der Gesamtbestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln (ohne Bestand der Hochschulen und Universitätskliniken) rd. 7,1 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der in 2025 zurückzuführenden Mittel verbleibt ein Bestand von rd. 4,9 Mrd. €. Hiervon entfallen nach Aussage des FM rd. 1,2 Mrd. € auf zweckgebundene EU-, Bundes- oder Coronamittel (Vorlage 18/3678, Schreiben des FM, S. 1 und Anlage 1, S. 5).

zur Verfügung,³⁹ müssen in dieser Größenordnung andere Einnahmequellen gefunden oder Ausgaben gekürzt werden. Zum 31.03.2025 belief sich der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln (ohne Bestand der Hochschulen und Universitätskliniken) auf rd. 4,6 Mrd. €.⁴⁰

Die Zinseinnahmen aus Geldmarktgeschäften, die im Rahmen des Liquiditätsmanagements erzielt werden, spielten für den geplanten Haushaltsausgleich 2020 bis 2022 noch keine Rolle. In 2024 und 2025 trugen bzw. tragen sie dann aber mit 580 Mio. € bzw. 450 Mio. € wesentlich zum geplanten Haushaltsausgleich bei. Es ist fraglich, ob diese Einnahmen auch in Zukunft (in einer solchen Größenordnung) zur Verfügung stehen, denn sie hängen von zwei sich verändernden Faktoren ab:

1. Von der vom Land zu bewirtschaftenden Liquidität, die sich auch ausweislich der Aussagen des FM⁴¹ rückläufig entwickelt.⁴² Ende Oktober 2023 enthielt der Liquiditätsbestand des Landes noch rd. 8,5 Mrd. € an nicht verausgabten Selbstbewirtschaftungsmitteln sowie den Bestand des NRW-Rettungsschirms von rd. 5,2 Mrd. €.⁴³ Bei beiden Positionen sind signifikante Veränderungen zu verzeichnen: Zum einen wurden 2024 aus dem Bestand des NRW-Rettungsschirms Tilgungen von 3,0 Mrd. € finanziert. In 2025 sind weitere Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm zu Tilgungszwecken vorgesehen.⁴⁴ Zum anderen wurde ab 2024 mit einer erheblichen stufenweisen Rückführung von Selbstbewirtschaftungsmitteln⁴⁵ begonnen.
2. Vom erzielbaren Zinssatz für Geldeinlagen, der aufgrund der durch die Europäische Zentralbank eingeleiteten Zinswende ebenfalls rückläufig ist.⁴⁶

Globale Mehreinnahmen

Bei globalen Mehreinnahmen handelt es sich nicht um zu konkreten Entstehungsgründen zugeordnete Einnahmenpositionen, sondern um im Haushaltsplan nur global veranschlagte Einnahmen, die im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans zusätzlich erzielt werden sollen. Es ist vorab unsicher, wo genau und teilweise inwieweit diese Mehreinnah-

³⁹ Siehe dazu schon Stellungnahme 18/1948, S. 8 f.

⁴⁰ Die für 2025 veranschlagte Rückübertragung wurde vollständig im ersten Quartal 2025 gebucht (Vorlage 18/3848, Schreiben des FM, S. 1 f. und Anlage 1, S. 5).

⁴¹ Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841), S. 12.

⁴² Die jeweiligen Monatsultimos des Liquiditätsbestands des Landes lagen in der Zeit von Dezember 2022 bis Oktober 2023 zwischen rd. 15,3 Mrd. € und rd. 22,8 Mrd. € (Vorlage 18/1962, S. 1), während sie in der Zeit von November 2023 bis September 2024 nur noch zwischen rd. 9,8 Mrd. € und rd. 17,1 Mrd. € lagen (Vorlage 18/3197, S. 1).

⁴³ Vorlage 18/1962, S. 2.

⁴⁴ Vorlage 18/3351, S. 2. Die Tilgungen von Notlagenkrediten führen auf der anderen Seite zu geringeren Zinsausgaben.

⁴⁵ In 2024 wurden rd. 1,0 Mrd. € an Selbstbewirtschaftungsmitteln zurückgeführt (Kapitel 20 020 Titel 119 20). Im Haushaltsplan 2025 ist eine weitere Rückführung von rd. 2,6 Mrd. € vorgesehen. Die für 2025 veranschlagte Rückübertragung wurde vollständig im ersten Quartal 2025 gebucht (Vorlage 18/3848, S. 2).

⁴⁶ Siehe auch Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841), S. 12. Zu beachten ist, dass eine sich verändernde Zinspolitik der Europäischen Zentralbank nicht nur Auswirkungen auf die Zinseinnahmen hat, sondern auch auf die vom Land zu leistenden Zinsausgaben (siehe zu den Zinsausgaben Beitrag 5.2.2 sowie Finanzplanung 2024 bis 2028 [Vorlage 18/2841], S. 12 und 17 f.).

men anfallen werden. Damit sind sie mit noch größeren Realisierungsunsicherheiten behaftet als die meisten anderen Ansätze einer Haushaltsplanung.⁴⁷ Der Haushaltsplan 2025 beinhaltet mit rd. 600 Mio. € bereits globale Mehreinnahmen in einem wesentlichen Ausmaß.

Bemerkenswert ist aber vor allem, dass in der Finanzplanung 2024 bis 2028 nach Angaben des FM ab 2026 globale Mehreinnahmen von jährlich über 5,5 Mrd. € vorgesehen sind.⁴⁸ Die Finanzplanung 2022 bis 2026 sowie die Finanzplanung 2023 bis 2027 sahen dagegen ab 2026 jährliche globale Mehreinnahmen zwischen rd. 0,4 und rd. 1,5 Mrd. € vor.

Tab. 6: Entwicklung globaler Mehreinnahmen (Soll-Werte in Mio. €, gerundet)

Globale Mehreinnahmen	2024	2025	2026	2027	2028
2024: Nachtragshaushaltsplan, 2025: Haushaltsplan, 2026 bis 2028: Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/3031, Anlage 7)	290,9	600,4	5.589,6	5.601,8	5.549,9
Anteil am Haushaltsvolumen	0,3 %	0,6 %	5,1 %	4,9 %	4,7 %
Finanzplanung 2023 bis 2027 (Vorlage 18/1635, Anlage 7)	610,4	1.615,0	1.450,0	610,0	
Anteil am Haushaltsvolumen	0,6 %	1,6 %	1,4 %	0,6 %	
Finanzplanung 2022 bis 2026 (Vorlage 18/399, Anlage 7)	420,5	420,3	420,5		
Anteil am Haushaltsvolumen	0,4 %	0,4 %	0,4 %		

Quelle: Landesrechnungshof

Die Finanzplanung 2024 bis 2028 enthält zu dieser erheblichen Steigerung für die Jahre ab 2026 keine Erläuterung. Auf Nachfragen im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags (HFA) erklärte das FM, dass die globalen Mehreinnahmen als Positionen in den Finanzplanungsjahren in der Tat eine gewisse Höhe erreicht hätten. In Haushaltsaufstellungen der Folgejahre gebe es die Notwendigkeit, diese Globalpositionen „mit Leben zu füllen und die entsprechenden Deckungen zu etatisieren“.⁴⁹ Diese Aufgabe liege noch vor dem FM.⁵⁰ Der Minister der Finanzen führte dazu in einer weiteren Sitzung im HFA aus, dass man es als „Klärungsbedarf für zukünftige Haushalte identifizieren“⁵¹ könne.

Der LRH befürchtet, dass hier im Ergebnis ein Deckungsfehlbetrag i. H. v. mehreren Milliarden € umschrieben wird, der in der Zukunft erst noch ausgeglichen werden muss. Diese

⁴⁷ Vgl. Stellungnahme des LRH zum Nachtragshaushaltsgesetz 2022, Stellungnahme18/13, S. 3.

⁴⁸ Vorlage 18/3031, Anlage 7; Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841), Tabellenverzeichnis, S. I (S. 79 des PDF-Dokuments). Siehe dazu auch Stellungnahme 18/1948 des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2025, S. 9.

⁴⁹ Ausschussprotokoll 18/735, S. 43.

⁵⁰ Ausschussprotokoll 18/735, S. 43.

⁵¹ Ausschussprotokoll 18/787, S. 16.

Planung von globalen Mehreinnahmen zeigt – auch im Vergleich zur Planung in früheren Jahren – deutlich, dass im Rahmen der Haushaltsplanung 2026 ein erheblicher Handlungsbedarf besteht (Deckungslücke).

Konjunkturbedingte Kredite

Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.⁵² Eine Ausnahme davon sind Einnahmen aus einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme, die maximal in der Höhe einer berechneten Konjunkturkomponente zulässig sind.⁵³ Seit dem Haushaltsjahr 2024 macht das Land von dieser Möglichkeit Gebrauch.⁵⁴ Für 2024 wurden rd. 2,3 Mrd. €⁵⁵, für 2025 rd. 2,1 Mrd. € veranschlagt.

Konjunkturbedingte Kreditaufnahmen führen zu einer nur im betreffenden Haushaltsjahr wirkenden einnahmenseitigen Kompensation von Haushaltsbelastungen. Die Kredite schaffen damit längerfristig keinen Raum zur Gegenfinanzierung dauerhaft hoher oder sogar weiterhin ansteigender Ausgaben und erhöhen die Zins- und Tilgungslasten im Haushalt.

Konjunkturbedingte Kredite müssen unmittelbar wieder getilgt werden, sobald sich die Konjunkturentwicklung entsprechend verbessert. Damit tragen sie selbst zur weiteren Ausgabensteigerung im Landeshaushalt bei.⁵⁶ Sollte sich zum Zeitpunkt der verpflichtenden Tilgung der Kredite die Steuereinnahmesituation verbessert haben, ist ein Teil der Mehreinnahmen durch die Tilgungsausgaben gebunden. Im Ergebnis führt eine konjunkturbedingte Verschuldung also dazu, dass insoweit durch künftige konjunkturbedingte Mehreinnahmen keine zusätzlichen Handlungsspielräume entstehen.

⁵² § 18a Abs. 1 LHO.

⁵³ §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 1, Abs. 3 LHO ermöglichen es, den Haushaltsausgleich bei einer von der Normallage nach unten abweichenden konjunkturellen Entwicklung durch konjunkturbedingte Krediteinnahmen zu erreichen. Die Auswirkungen einer Abweichung von der Normallage auf den Landeshaushalt werden durch die Konjunkturkomponente nach § 18c LHO ermittelt. Sie bildet den rechnerischen Rahmen für eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung nach §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 3 LHO. Der durch die Konjunkturkomponente gesetzte Rahmen kann durch die Kreditermächtigung insoweit ausgeschöpft werden, als es für den Haushaltsausgleich erforderlich ist (vgl. Stellungnahme 18/1848, S. 4). Der LRH hat zum Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2024 u. a. darauf hingewiesen, dass Berechnungsbestandteile der Konjunkturkomponenten nicht durchgängig nachvollziehbar waren und Empfehlungen dazu ausgesprochen (Stellungnahme 18/1848, S. 10 ff.).

⁵⁴ Ab dem Nachtragshaushaltsgesetz 2024 vom 19.11.2024, GV. NRW. 2024 S. 903.

⁵⁵ Die tatsächliche konjunkturbedingte Kreditaufnahme betrug 2024 rd. 1,3 Mrd. €. Damit ist der mögliche Verschuldungsrahmen (Ex-post-Konjunkturkomponente: rd. -2,5 Mrd. €) nicht ausgeschöpft worden (Vorlage 18/3619, S. 1 und Vorlage 18/3836, S. 2).

⁵⁶ Stellungnahme 18/1848, S. 12.

5 Ausgaben: Aufgaben- und Ausgabenkritik weiterhin nicht erkennbar

Die Ausgaben sind wie die Einnahmen von 2023 nach 2024 um rund 1,0 Milliarden € auf rund 104,2 Milliarden € angestiegen. Für 2025 wird mit einem weiteren Anstieg auf rund 105,5 Milliarden € gerechnet.

Um Notlagen-Effekte bereinigt sind die Ausgaben von 2020 bis 2024 um rund 26,1 % gestiegen. Mit Blick auf die Plandaten für 2025 beträgt der Anstieg seit 2020 sogar rund 31,0 %. Überdies verschärft sich die Lage schon deshalb, weil weitere den Haushalt belastende Ausgabensteigerungen absehbar sind (Personal- und Versorgungsausgaben sowie Schuldendienst).

Beim Schuldendienst ist insbesondere die anteilige Entschuldung der Kommunen im Wege einer Schuldübernahme zu berücksichtigen. Hierfür ist ein jährlicher Betrag von 250 Millionen € vorgesehen. Ob und in welcher Höhe sich der Bund zusätzlich beteiligen wird, bleibt abzuwarten.

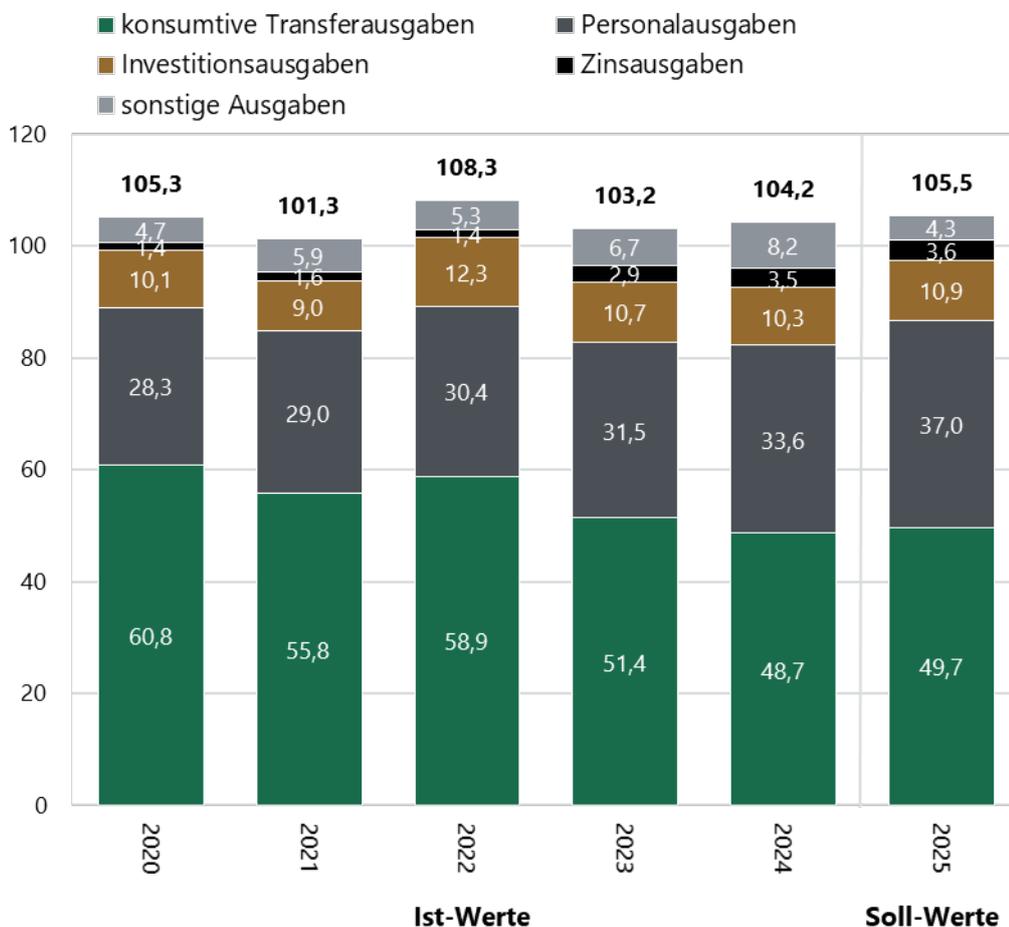
Die vom Landesrechnungshof schon mehrfach geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik mit einem Aufgabenscreening und insbesondere einer Festlegung von Nachrangigkeiten muss daher jetzt umgesetzt und institutionalisiert werden. Vor allem die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ muss endlich für den Haushaltsgesetzgeber erkennbare Ergebnisse liefern.

Die Ausgaben des Landes setzen sich zusammen aus:

- konsumtiven Transferausgaben⁵⁷,
- Personalausgaben,
- Investitionsausgaben,
- Zinsausgaben und
- sonstigen Ausgaben⁵⁸.

Die Ausgaben haben sich seit 2020 wie folgt entwickelt:

Abb. 5: Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

⁵⁷ Die konsumtiven Transferausgaben, die den größten Ausgabenblock darstellen, umfassen für 2024 insbesondere sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (z. B. Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II an die Kreise und kreisfreien Städte) mit rd. 16,9 Mrd. €, allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (z. B. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden) mit rd. 14,8 Mrd. € und Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen mit rd. 6,0 Mrd. € (gemäß Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO bzw. Zweckbestimmung der Titel 2024).

⁵⁸ Die sonstigen Ausgaben umfassen in 2024 gemäß Gruppierungsplan bzw. Zweckbestimmung der Titel 2024 insbesondere sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. Mieten und Pachten) mit rd. 4,9 Mrd. €. Außerdem sind dort Tilgungsausgaben mit rd. 3,1 Mrd. € enthalten (davon 3,0 Mrd. € zur Tilgung von Krediten des NRW-Rettungsschirms).

Die Ausgaben sind wie die Einnahmen von 2023 nach 2024 um rd. 1,0 Mrd. € auf rd. 104,2 Mrd. € angestiegen. Für 2025 wird mit einem weiteren Anstieg auf rd. 105,5 Mrd. € gerechnet.

Zwar liegen die Ausgaben seit 2020 auf einem insgesamt ähnlichen Niveau. Zu beachten ist aber, dass der Anteil der Ausgaben, der durch Notlagen bedingt war (Notlagen-Effekte⁵⁹), seit 2020 stetig gesunken ist. Im Umkehrschluss sind die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben stärker angestiegen (siehe dazu ausführlich Beitrag 5.1).

Globale Minderausgaben

Die Planwerte der gesamten Ausgaben für 2025 sind um globale Minderausgaben von rd. 2,1 Mrd. € gemindert. Dabei handelt es sich um globale Einsparvorgaben, d. h. um einen allgemeinen pauschalen Kürzungsbetrag, der es der Exekutive überlässt, ihn im Rahmen der Haushaltsbewirtschaftung zu erwirtschaften. Nach herrschender Auffassung in der haushaltsrechtlichen Literatur verletzt die Veranschlagung globaler Minderausgaben nur dann nicht den Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn 2 % des Haushaltsvolumens nicht überschritten werden.⁶⁰ Für 2025 machen die globalen Minderausgaben rd. 1,9 % des Haushaltsvolumens aus. Als Einsparmaßnahme wirken sich globale Minderausgaben nur sehr begrenzt aus. Zum einen unterliegen sie der vorgenannten Höhenbegrenzung. Zum anderen zeigen sie gerade nicht auf, welche Haushaltsstellen genau – und dauerhaft – einer Nachrangigkeit unterliegen sollten.⁶¹

Investitionen

Die Investitionsquote des Landes⁶² ging von rd. 11,4 % in 2022 auf rd. 10,2 % in 2024 zurück.⁶³

⁵⁹ 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. Zur Einordnung der Notlagen-Effekte siehe Jahresbericht 2024, S. 38, Fußnote 45, m. w. N.

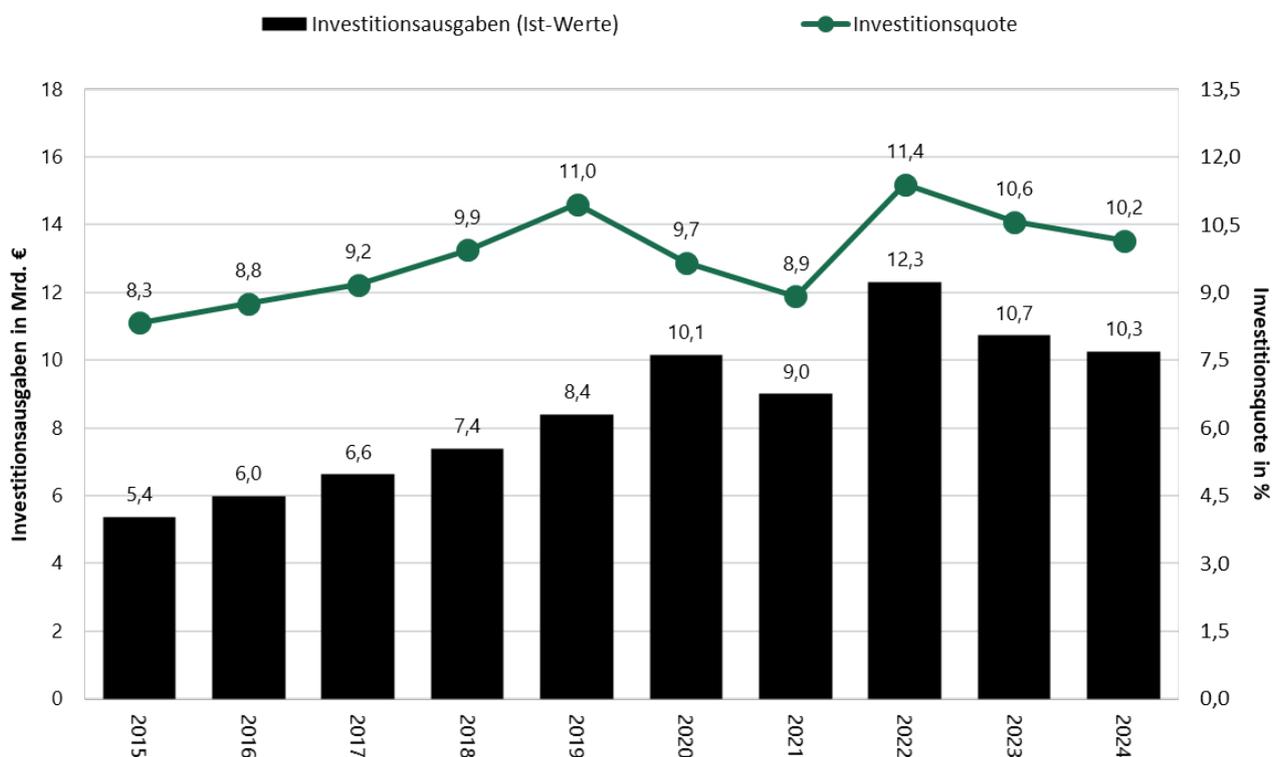
⁶⁰ Information 17/196, Rechtsgutachten zur Bildung von Rücklagen im Haushalt, S. 44, m. w. N.

⁶¹ Stellungnahme 18/1948, S. 7.

⁶² Berechnet als Prozentanteile der Ausgaben für Investitionen an den „bereinigten Gesamtausgaben“. Die „bereinigten Gesamtausgaben“ errechnen sich aus den Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

⁶³ Drs. 18/8789, S. 4 des PDF-Dokuments; Vorlage 18/3850, S. 1.

Abb. 6: Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes (in Mrd. €, gerundet) und der Investitionsquote (in %, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Von 2020 bis 2024 beliefen sich die Investitionsausgaben⁶⁴ durchschnittlich auf rd. 10,5 Mrd. €⁶⁵ und die Investitionsquote auf durchschnittlich rd. 10,1 %⁶⁶. Rund 46,9 % dieser Investitionsausgaben wurden als Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich⁶⁷ verausgabt, insbesondere an Gemeinden und Gemeindeverbände⁶⁸ sowie an Zweckverbände⁶⁹.

5.1 Weiter steigende Ausgaben ohne Notlagen-Effekte

Die Ausgaben der vergangenen Jahre waren erheblich von Notlagen-Effekten geprägt. Der Anteil der Notlagen-Effekte sank aber im Zeitraum 2020 bis 2024 – wie aus der nachfolgenden Abbildung 7 ersichtlich – kontinuierlich:

⁶⁴ Es findet der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff Anwendung. Dieser umfasst die in § 13 Abs. 3 Satz 2 LHO aufgeführten Ausgaben und beinhaltet die Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 nach dem Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO.

⁶⁵ Die Investitionsausgaben betragen in 2020 rd. 10.148 Mio. €, in 2021 rd. 9.003 Mio. €, in 2022 rd. 12.309 Mio. €, in 2023 rd. 10.729 Mio. € und in 2024 rd. 10.265 Mio. €. Durchschnitt: rd. 52.454 Mio. € / 5 Jahre = rd. 10.491 Mio. €.

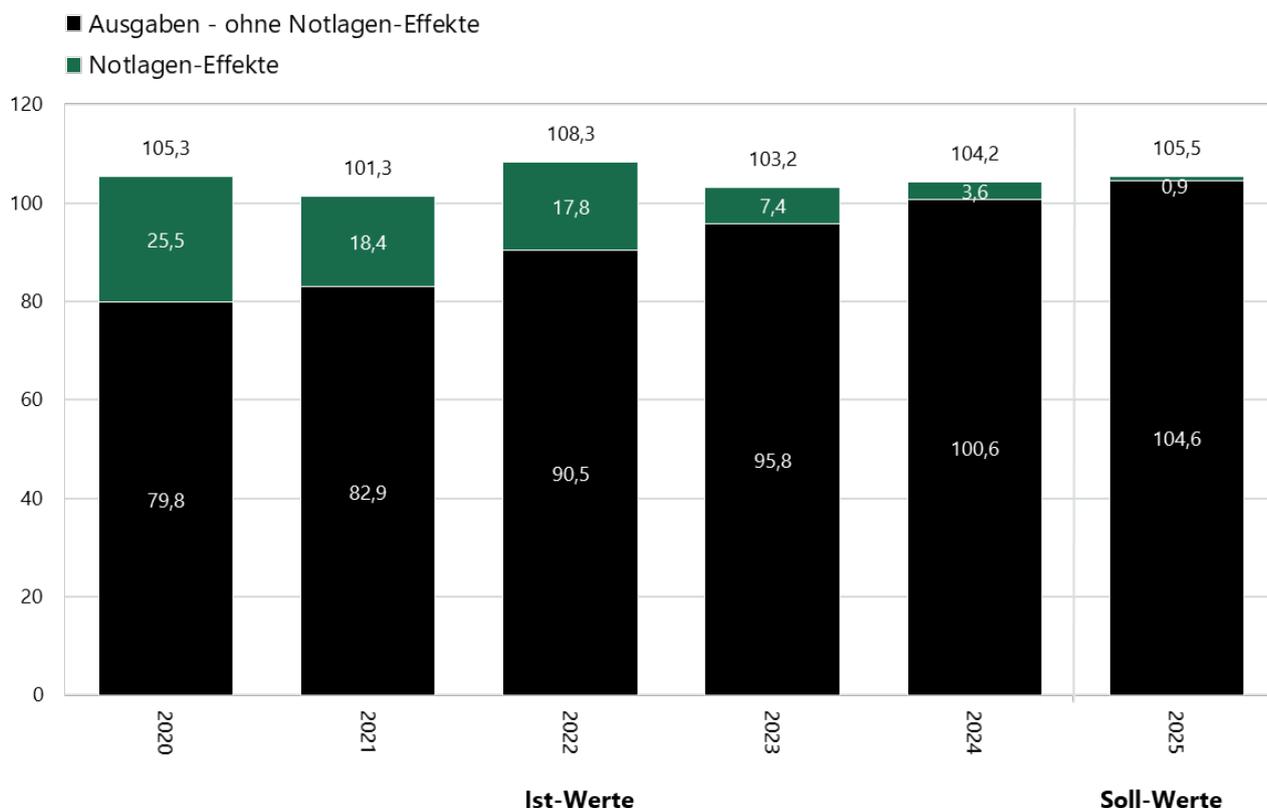
⁶⁶ $(9,66\% + 8,91\% + 11,40\% + 10,57\% + 10,16\%) / 5 = 10,14\%$.

⁶⁷ Obergruppe (OGr.) 88.

⁶⁸ Gruppe 883.

⁶⁹ Gruppe 887.

Abb. 7: Entwicklung der um Notlagen-Effekte bereinigten gesamten Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Um Notlagen-Effekte bereinigt sind die Ausgaben von 2020 nach 2024 um rd. 20,8 Mrd. € bzw. rd. 26,1 % gestiegen. Zuletzt stiegen die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben von 2023 nach 2024 um rd. 4,8 Mrd. € an. Unter Berücksichtigung der Plandaten für 2025 beträgt der Anstieg seit 2020 sogar rd. 31,0 %.⁷⁰

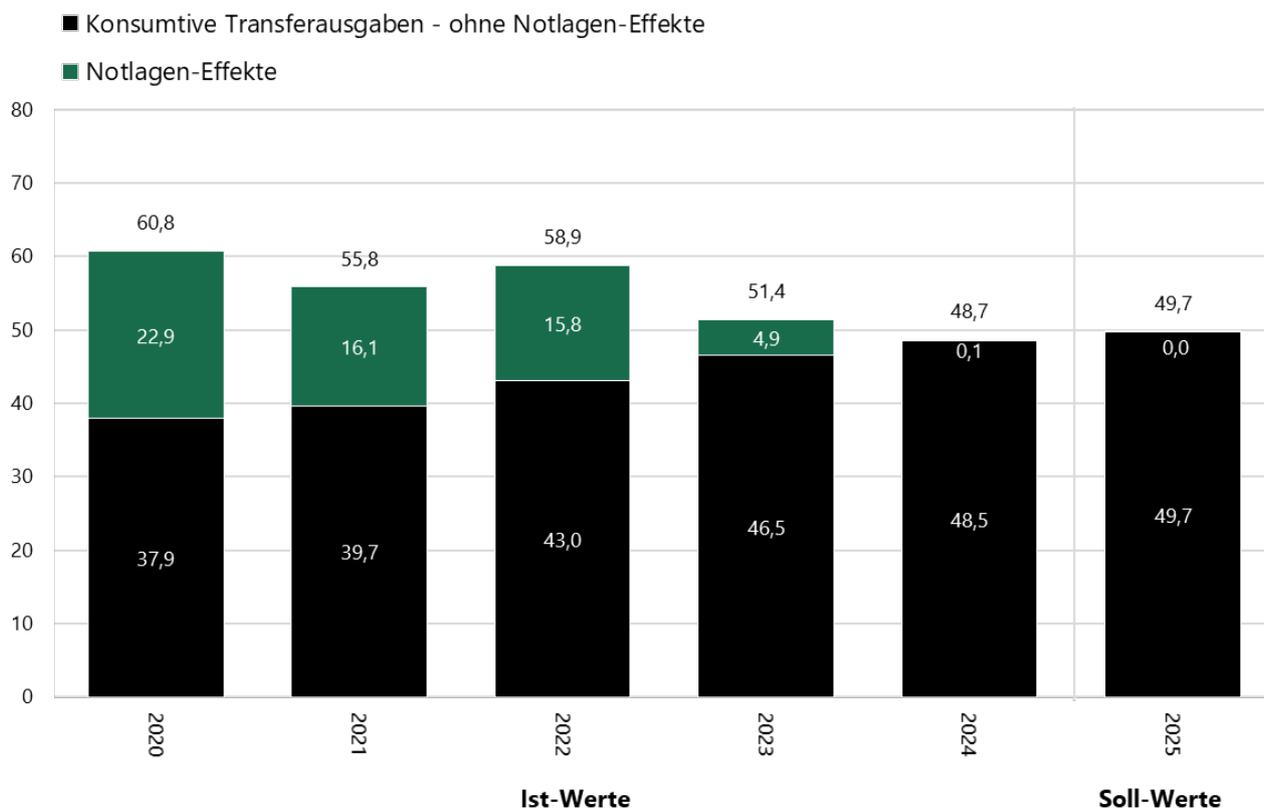
Die Hauptursachen für die Steigerung der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben sind die konsumtiven Transferausgaben und die Personalausgaben.

5.1.1 Konsumtive Transferausgaben

Bereinigt um Notlagen-Effekte haben sich die konsumtiven Transferausgaben – der größte Ausgabenblock – wie folgt entwickelt:

⁷⁰ Wesentliche Notlagen-Effekte in 2024 sind Tilgungen von Notlagenkrediten von rd. 3,0 Mrd. € und Zinsausgaben von rd. 474 Mio. €. In 2025 betreffen die wesentlichen Notlagen-Effekte Tilgungen von 430 Mio. € und Zinsausgaben von 445 Mio. €.

Abb. 8: Entwicklung der um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Von 2020 bis 2024 sind die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben um rd. 10,6 Mrd. € bzw. rd. 28,0 % gestiegen. Unter Berücksichtigung der Plandaten für 2025 beträgt der Anstieg seit 2020 rd. 31,1 %.

Von 2023 nach 2024 sind die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben um rd. 2,0 Mrd. € gestiegen. Diese Steigerung macht über 40 % der Steigerung der um Notlagen-Effekte bereinigten gesamten Ausgaben von rd. 4,8 Mrd. € aus.

Die Steigerung von rd. 2,0 Mrd. € umfasst Veränderungen bei über tausend Haushaltsstellen. Diese werden finanziert aus Landes- und Bundesmitteln. Wesentlich verändert sind sonstige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (rd. +2,3 Mrd. €)⁷¹, darunter z. B. Kostenerstattung durch das Land nach dem Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe (rd. +613 Mio. €) sowie die Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen

⁷¹ Gruppe 633 (gemäß Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO bzw. Zweckbestimmung der Titel 2024).

der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XII (rd. +345 Mio. €). Dem stehen vor allem geringere sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (rd. -613 Mio. €)⁷² gegenüber.

5.1.2 Personalausgaben

Wie in den vergangenen Jahren stellen die Personalausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock im Landeshaushalt dar. Die Personalausgaben waren nur unwesentlich von Notlagen-Effekten geprägt. Die nachfolgende Tabelle 7 zeigt detailliert die Entwicklung der Personalausgaben, die insbesondere Zahlungen für aktive Bedienstete und die Erbringung von Versorgungsleistungen umfassen:

Tab. 7: Entwicklung der Personalausgaben (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Soll 2024	Ist 2024	Ist - Soll 2024	Soll 2025
Personalausgaben	28,3	29,0	30,4	31,5	34,7	33,6	-1,1	37,0
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	4,3	2,4	4,8	3,8	10,1	6,6		9,9
Personalsteuerquote (in %)	46,4	42,5	41,0	42,6	45,6	43,9		46,9*
Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	17,9	18,4	19,5	20,1	19,9	21,6	1,7	21,2
Bezüge und Nebenleistungen	17,2	17,7	18,8	19,3	19,0	20,6	1,6	20,2
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und dgl.	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,1	1,0
Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (Versorgungsleistungen)	10,1	10,3	10,6	11,1	11,3	11,7	0,5	12,6
Versorgungsbezüge und dgl.	8,4	8,6	8,8	9,0	9,1	9,5	0,4	10,0
Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und dgl.	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	0,1	2,6
Weitere Personalausgaben	0,3	0,3	0,3	0,3	3,6	0,3	-3,3	3,1
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	0,0	-3,4	3,0
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 2025.

Quelle: Landesrechnungshof

⁷² Gruppe 686 (gemäß Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO bzw. Zweckbestimmung der Titel 2024). Nach Ausweis der Zuordnungshinweise des Gruppierungsplans fallen unter die Gruppe 686: „Zuschüsse an Gesellschaften des privaten Rechts, Genossenschaften, Stiftungen und Vereine, soweit es sich nicht um öffentliche oder private Unternehmen oder um öffentliche sowie um soziale oder ähnliche Einrichtungen handelt (siehe Zuordnungshinweise zu den Gruppen 682, 683, 684, 685 oder Nr. 3.3 der allgemeinen Vorschriften). Hierunter fallen insbesondere Zuschüsse an Private zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie die allgemeine Wirtschaftsförderung, die keinem einzelnen Unternehmen zukommt (wie z. B. Messen und Ausstellungen). Ferner sind hier zu veranschlagen die Zuschüsse an Wirtschafts- und Berufsvertretungen (wie z. B. Kammern und Kassenärztliche Vereinigungen).“

Von 2020 bis 2024 sind die Personalausgaben um rd. 5,3 Mrd. € bzw. rd. 18,7 % gestiegen. Die Personalausgaben liegen in 2024 bei rd. 33,6 Mrd. € und damit um rd. 2,1 Mrd. € höher als in 2023. Dies entspricht einer Steigerung um rd. 6,6 %. Der größte Block innerhalb der Personalausgaben sind die Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete. Allein hier beträgt die Steigerung von 2023 nach 2024 rd. 1,5 Mrd. €. Nach Angaben des FM ist die Steigerung der Dienstbezüge im Vergleich zum Vorjahr durch die Anhebung der Grundschullehrergehälter (fortlaufend), die Inflationsausgleichszahlungen (Einmalzahlungen im Januar und fortlaufende Zahlungen bis Oktober) sowie die Erhöhung der Sockelbeträge ab November begründet.⁷³

Die Personalsteuerquote, also der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen, ist 2024 um rd. 1,3 Prozentpunkte auf rd. 43,9 % gestiegen. Unter Berücksichtigung des Haushaltsplans 2025 und der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2025 wird sie sich sogar noch um weitere rd. 3,0 Prozentpunkte auf rd. 46,9 % erhöhen. Damit werden fast die Hälfte der erwarteten Steuereinnahmen bereits durch Personalausgaben gebunden sein.

5.2 Weitere Haushaltsbelastungen absehbar

Trotz ohnehin bereits hoher Ausgaben sind in folgenden Bereichen weitere den Haushalt belastende Ausgabensteigerungen absehbar:

- Personalausgaben (siehe unter Beitrag 5.2.1) und
- Schuldendienst (siehe unter Beitrag 5.2.2).

5.2.1 Personalausgaben

Bei den Personalausgaben ist in den kommenden Jahren durch Personal(nach)besetzungen und höhere Versorgungsausgaben mit weiteren Steigerungen zu rechnen.

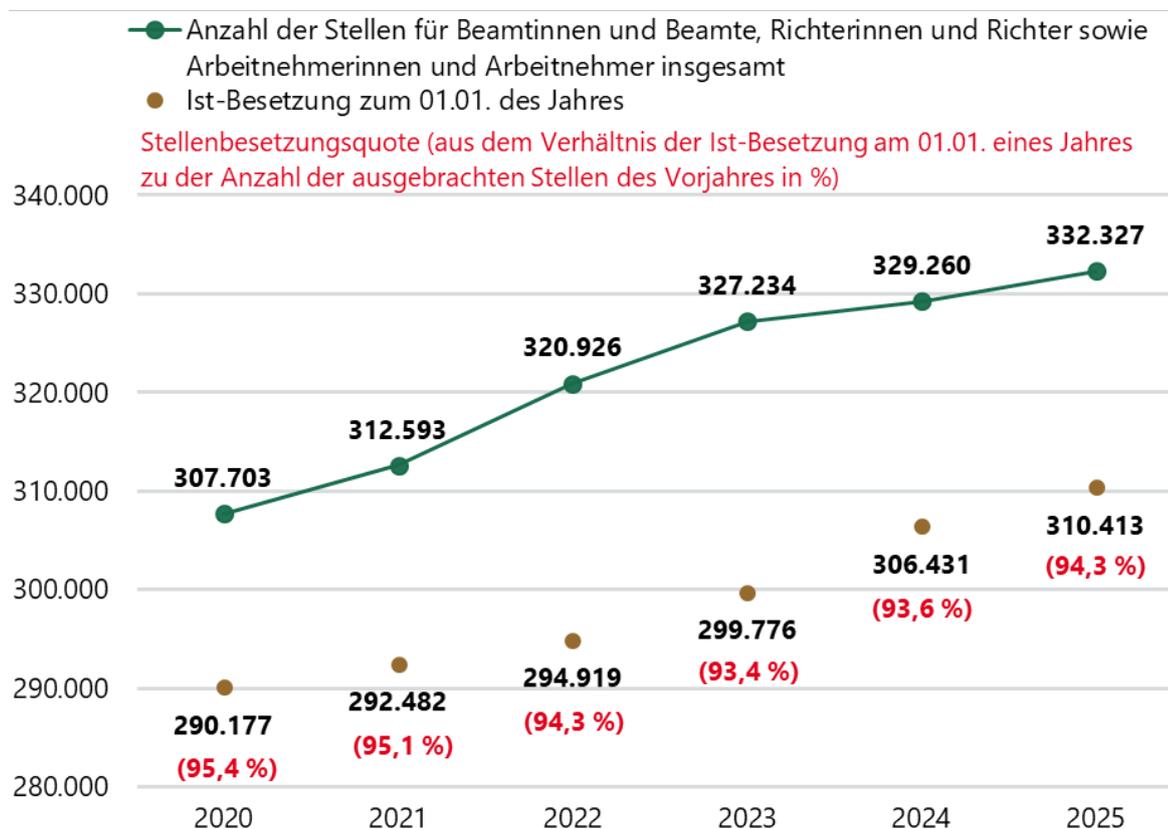
Dazu im Einzelnen:

Personal(nach)besetzungen

Die Anzahl der Personalstellen hat sich kontinuierlich erhöht, wie aus der nachfolgenden Abbildung 9 ersichtlich ist:

⁷³ Vorlage 18/3496, S. 9.

Abb. 9: Entwicklung des Stellensolls von 2020 bis 2025 sowie der Ist-Besetzung zum 01.01. der Jahre 2020 bis 2025⁷⁴



Quelle: Landesrechnungshof

Zwischen 2020 und 2025 wurden insgesamt 24.624 neue Personalstellen eingerichtet. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 8,0 %.

Von den im Haushalt 2024 ausgebrachten 329.260 Personalstellen waren zum 01.01.2025 noch 18.847⁷⁵ unbesetzt. Die Stellenbesetzungsquote ist mit rd. 94,3 % im Vergleich zum Vorjahr um rd. 0,7 Prozentpunkte erneut leicht gestiegen⁷⁶, wenngleich die Quote früherer Jahre noch nicht wieder erreicht ist. Trotz dieser leicht verbesserten Stellenbesetzungsquote bleiben rd. 5,7 % der im Haushalt 2024 ausgebrachten Personalstellen zum 01.01.2025 unbesetzt. Der Haushaltsplan 2025 sieht im Vergleich zum Vorjahr eine weitere Steigerung des Stellensolls um insgesamt 3.067 Stellen vor.⁷⁷ Vom Stand 01.01.2025 aus gesehen besteht damit rein rechnerisch die Möglichkeit, 21.914 Stellen⁷⁸ zu besetzen. Die Besetzung der vorgenannten Stellen würde zu einer weiteren Erhöhung der Personalausgaben für aktive Bedienstete führen.

⁷⁴ Ist-Besetzung nach Vorlagen 17/3030, 17/4678, 17/6405, 18/798, 18/2244 und 18/3528.

⁷⁵ Stellensoll 2024 von 329.260 abzüglich Ist-Besetzung von 310.413 am 01.01.2025 = 18.847.

⁷⁶ 2025: Ist-Besetzung 2025 von 310.413 / Stellensoll 2024 von 329.260 = rd. 94,3 %.

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

⁷⁷ Kapitelweise Aufteilung des Personalsolls im Haushaltsjahr 2025 (Anlage 7.2 des Haushaltsplans 2025), S. 124.

⁷⁸ 332.327 (Haushaltsplan 2025) abzüglich 310.413 (Ist-Besetzung 01.01.2025) = 21.914.

Versorgungsausgaben

Auch im Bereich der Versorgungsausgaben ist mit einer weiteren Steigerung zu rechnen. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Sechsten Versorgungsbericht, den das FM im Dezember 2024 veröffentlicht hat.⁷⁹ Der Bericht basiert auf der „Modellrechnung Alterslastprognose 2024“, welche auf Daten der Jahre 2018 bis 2022 beruht.⁸⁰

Danach steigt die Anzahl der versorgungsberechtigten Personen von rd. 225.000 in 2024 auf rd. 228.800 in 2028 an.⁸¹ Allein dieser Anstieg wird in den nächsten Jahren zu höheren Versorgungsausgaben führen. Nach einer Abnahme der versorgungsberechtigten Personen von 2028 bis 2049 auf rd. 210.600 steigt deren Anzahl wieder auf rd. 219.000 bis 2060 an.⁸² Die Ausgaben des Landes für die Beamtenversorgung sollen in 2027 rd. 8,8 Mrd. € erreichen und anschließend bis auf rd. 8,3 Mrd. € in 2046 zurückgehen. Am Ende des Prognosezeitraums in 2060 sollen die Ausgaben für die Beamtenversorgung wieder rd. 8,8 Mrd. € betragen.⁸³ Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass die im Sechsten Versorgungsbericht angegebenen Prognosen für die Entwicklung der Versorgungsausgaben keine Nebenkosten wie Beihilfen und vor allem keine Bezügeerhöhungen nach dem 01.01.2023 berücksichtigen.⁸⁴

Zur teilweisen Finanzierung der Versorgungsausgaben wurde 2017 das Sondervermögen „Pensionsfonds“⁸⁵ errichtet. Zwischen 2017 und 2024 beliefen sich die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an den Pensionsfonds auf insgesamt rd. 2,8 Mrd. €. ⁸⁶ Seit 2024 werden nun jährlich die durchschnittlich erwirtschafteten Erträge entnommen.⁸⁷ Somit richtet sich die Höhe der Entnahmen aus dem Pensionsfonds nicht nach der sich verändernden Höhe der Versorgungsausgaben.

⁷⁹ Vorlage 18/3512.

⁸⁰ Vorlage 18/3512, S. 48.

⁸¹ Vorlage 18/3512, S. 50.

⁸² Vorlage 18/3512, S. 50.

⁸³ Vorlage 18/3512, S. 53.

⁸⁴ Vorlage 18/3512, S. 48 f.

⁸⁵ §§ 2, 3 Abs. 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen.

⁸⁶ Haushaltsplan 2025, Erläuterungen zu Kapitel 20 900 Titel 919 10. 2024 wurden nach dem Kassenabschluss rd. 128 Mio. € zugeführt.

⁸⁷ Drs. 18/5467, S. 1 f. Für die Berechnungssystematik siehe § 5 Abs. 3 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen. Entnahmen sind dementsprechend auf die Erträge aus der Vermögenssubstanz beschränkt. Die entnahmefähigen Erträge orientieren sich an der von der Deutschen Bundesbank für den von ihr verwalteten Teil des Vermögens ermittelten annualisierten Rendite (Drs. 18/5467, S. 25). 2024 wurden 343 Mio. € entnommen, 2025 ist eine Entnahme von 460 Mio. € geplant (Kapitel 20 900 Titel 359 00).

5.2.2 Schuldendienst

Der Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) entwickelte sich wie folgt:

Tab. 8: Entwicklung des Schuldendienstes (in Mrd. €, gerundet)⁸⁸

Bezeichnung	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025
Zinsausgaben	1,4	1,6	1,4	2,9	3,5	3,6
davon Notlagen-Effekte	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,4
Tilgungsausgaben	0,2	0,1	0,1	1,6	3,1	0,5
davon Notlagen-Effekte	0,0	0,0	0,0	1,6	3,0	0,4

Quelle: Landesrechnungshof

Die Tabelle zeigt, dass die Zinsausgaben von 2020 bis 2024 um rd. 2,1 Mrd. € angestiegen sind. Dies entspricht einer Steigerung von 150 %. Im Vergleich zu 2023 haben sich die Zinsausgaben 2024 von rd. 2,9 Mrd. € um rd. 0,6 Mrd. € auf rd. 3,5 Mrd. € erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 20,8 %. Die Notlagen-Effekte machten 2024 rd. 13,4 % der Zinsausgaben aus. Damit entfällt der weitaus größte Anteil der Zinsausgaben auf die Altschulden des Landes von rd. 143,9 Mrd. € (siehe Beitrag 7.1). Für 2025 ist eine erneute Steigerung der Zinsausgaben auf rd. 3,6 Mrd. € vorgesehen. Das FM geht in seiner Finanzplanung 2024 bis 2028 davon aus, dass die Zinsausgaben bis 2028 weiter bis auf rd. 4,5 Mrd. € ansteigen werden.⁸⁹

Der sprunghafte Anstieg der Tilgungsausgaben in 2023 und zusätzlich in 2024 ist auf Tilgungsleistungen für die aufgenommenen Notlagenkredite⁹⁰ zurückzuführen. Er resultiert

- 2023 aus einer Tilgung von rd. 1,6 Mrd. € der NRW-Rettungsschirm-Kredite⁹¹ und
- 2024 aus einer weiteren Tilgung von 3,0 Mrd. € der NRW-Rettungsschirm-Kredite⁹² sowie einer Tilgung von 40 Mio. € der Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“⁹³.

⁸⁸ Für Zinsausgaben die OGr. 56 und 57. Für Tilgungsausgaben die OGr. 58 und 59.

⁸⁹ Zinsausgaben für 2026 rd. 4,2 Mrd. € und für 2027 rd. 4,4 Mrd. €, Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841), S. 1.

⁹⁰ Das Volumen der noch nicht getilgten Notlagenkredite belief sich Ende 2024 auf rd. 17,8 Mrd. € (rd. 15,3 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm und rd. 2,4 Mrd. € für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“).

⁹¹ Vorlage 18/2187, S. 2.

⁹² Vorlage 18/3684, S. 2.

⁹³ Vorlage 18/3683, S. 2.

Für 2025 sind im Haushaltsplan Tilgungsausgaben von rd. 0,5 Mrd. € veranschlagt, wovon rd. 0,4 Mrd. € auf die Tilgung von Notlagenkrediten entfallen.⁹⁴ Das FM hat allerdings angekündigt, NRW-Rettungsschirm-Kredite in deutlich höherem Umfang unter Ausnutzung des Restbestandes des NRW-Rettungsschirms zu tilgen.⁹⁵

Der Schuldendienst für die Notlagenkredite wurde sowohl in 2023 als auch in 2024 aus den Restbeständen der zuvor genannten Sondervermögen finanziert. Der Kernhaushalt war im Ergebnis also nicht belastet – die Tilgungen und die Zinsen mussten folglich nicht aus laufenden Einnahmen geleistet werden. Der Restbestand des NRW-Rettungsschirms beläuft sich per 31.12.2024 auf rd. 2,3 Mrd. € und der des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ auf rd. 147 Mio. €. Beide Restbestände sollen für den Schuldendienst der im Zusammenhang mit den Sondervermögen aufgenommenen Kredite weiter verwendet werden.⁹⁶ Ende 2025 werden die Bestände der beiden Sondervermögen allerdings voraussichtlich aufgebraucht sein (siehe hierzu auch Ausführungen unter Beitrag 7.1). Damit kommen ab 2026 Tilgungs- und Zinsausgaben der Notlagenkredite auf das Land zu, die im Ergebnis substantiell den Haushalt belasten:

Ab 2026 sind voraussichtlich noch NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 13,4 Mrd. €⁹⁷ bis Ende 2069⁹⁸ und außerdem noch rd. 2,3 Mrd. €⁹⁹ aufgenommene Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ bis Ende 2048¹⁰⁰ verpflichtend und „konjunkturgerecht“¹⁰¹ zu tilgen. Ab 2026 sind in der Finanzplanung 2024 bis 2028 für die Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite jährlich 350 Mio. € und für die Tilgung der Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ jährlich 80 Mio. € vorgesehen.¹⁰² Unter der Annahme, dass auch in den Jahren ab 2029 zur Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite jährlich 350 Mio. € eingesetzt würden, wäre die Notlagenverschuldung für den NRW-Rettungsschirm im Jahr 2064 – und damit zeitlich vor dem Ende des Tilgungszeitraums von 50 Jahren bis Ende 2069 – getilgt.¹⁰³ Unter der Annahme, dass auch in den Jahren ab 2029 zur Tilgung der Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ jährlich 80 Mio. € einge-

⁹⁴ Die Tilgungsausgaben enthalten in einem geringen Umfang auch eine Tilgung von Schulden im öffentlichen Bereich (OGr. 58), die mit Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt finanziert werden. Im Ergebnis ersetzt das Land dadurch Schulden im öffentlichen Bereich durch Schulden am Kreditmarkt. Zum Verfahren dieser „Umschuldung“ siehe auch Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2020, Stellungnahme 17/1940, S. 2 ff.

⁹⁵ Vorlage 18/3684, S. 2 f.; Vorlage 18/3202, S. 2.

⁹⁶ Vorlage 18/3684, S. 2 f.; Vorlage 18/3202, S. 2; Vorlage 18/3683, S. 3.

⁹⁷ Bestand NRW-Rettungsschirm Ende 2024: rd. 2,3 Mrd. € abzüglich 360 Mio. € veranschlagte Zinsen 2025 = rd. 1,9 Mrd. € (= Tilgungsbetrag 2025). Notlagenverschuldung NRW-Rettungsschirm Ende 2024: rd. 15,3 Mrd. € abzüglich rd. 1,9 Mrd. € = rd. 13,4 Mrd. € (= Notlagenverschuldung NRW-Rettungsschirm Anfang 2026).

⁹⁸ § 2 Abs. 5 Satz 1 Haushaltsgesetz 2025.

⁹⁹ Notlagenverschuldung Sondervermögen „Krisenbewältigung“ Ende 2024: rd. 2,4 Mrd. € abzüglich veranschlagte Tilgung 2025 von 80 Mio. € = rd. 2,3 Mrd. €.

¹⁰⁰ § 2 Abs. 5 Satz 2 Haushaltsgesetz 2025.

¹⁰¹ Siehe zuletzt § 2 Abs. 5 Satz 2 Haushaltsgesetz 2025.

¹⁰² NRW-Rettungsschirm-Kredite: jährlich 350 Mio. €, Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“: jährlich 80 Mio. €; Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841), S. 1, S. 44., S. 46.

¹⁰³ Notlagenverschuldung NRW-Rettungsschirm Anfang 2026: rd. 13,4 Mrd. €. 39 Jahre (2026-2064) x 350 Mio. € = rd. 13,7 Mrd. €.

setzt würden, wäre die Notlagenverschuldung für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ dagegen bis Ende 2048 – dem Ende des Tilgungszeitraums von 25 Jahren – noch nicht vollumfänglich getilgt. Es würde noch eine Notlagenverschuldung von rd. 0,5 Mrd. € verbleiben.¹⁰⁴

Im Hinblick auf die Festlegung von Festbeträgen in der Finanzplanung für die Jahre 2026 bis 2028 in den vorgenannten Höhen ist aus den vorliegenden Informationen nicht erkennbar, welche Überlegungen bzw. Maßstäbe zugrunde liegen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Verfahrensweise „konjunkturgerecht“ zu tilgen, die nicht näher erläutert ist. Insoweit weist der LRH auf Folgendes hin:

§ 18b Satz 2 LHO regelt, dass die Kreditaufnahme mit einer Tilgungsregelung zu verbinden ist und die Kreditverbindlichkeiten innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen sind.

Bei der Regelung der Schuldenbremse im GG ist zwar nach dem Wortlaut von Art. 109 Abs. 3 Satz 3 GG ebenfalls (nur) eine „Tilgungsregelung“ vorgesehen. Aber nach der Begründung des Gesetzentwurfs bei der Einführung der Schuldenbremse verpflichtet Satz 3 Bund und **Länder**, in den auf der Grundlage von Satz 2 zweiter Halbsatz gestützten bundes- bzw. landesrechtlichen Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen dem Gesetzgeber aufzugeben, die Beschlussfassung über eine erhöhte Nettokreditaufnahme mit einem **Tilgungsplan** zu versehen, der die Rückführung der oberhalb der Regelgrenzen liegenden Kreditaufnahme **verbindlich** regelt.¹⁰⁵

Ein verbindlicher „Tilgungsplan“ mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben wurde weder zur Notlagenverschuldung des NRW-Rettungsschirms noch zur Notlagenverschuldung des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ in Kraft gesetzt. Der LRH hat in der Vergangenheit die Aufstellung von Tilgungsplänen mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben gefordert.¹⁰⁶ An dieser Forderung hält er weiter fest.

Ohne einen solchen verbindlichen Tilgungsplan sieht der LRH die Gefahr, dass die Notlagenverschuldung eben nicht möglichst zeitnah zurückgeführt wird. Das Problem könnte dann die Landesregierung einer deutlich späteren Legislaturperiode und ggf. auch nachfolgende Generationen betreffen.

Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 hin: Während in der akuten Notsituation die Krisenbewältigung im Vordergrund stehe, bestehe in der Zeit nach der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation eine „verfassungsrechtliche Konsolidierungspflicht“. Der Erweiterung des

¹⁰⁴ Notlagenverschuldung Sondervermögen „Krisenbewältigung“ Anfang 2026: rd. 2,3 Mrd. €. 23 Jahre (2026-2048) x 80 Mio. € = rd. 1,8 Mrd. €.

¹⁰⁵ Bundestags-Drs. 16/12410, S. 11.

¹⁰⁶ Jahresbericht 2023, S. 70 f., S. 74; Stellungnahme 17/3148, S. 6 ff.

Handlungsspielraums durch die Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel in Krisenzeiten folge dessen anschließende Verengung in den folgenden Haushaltsjahren. Der Gesetzgeber sei zumindest an einen angemessenen Pfad der Schuldentrückführung gebunden.¹⁰⁷ Hinsichtlich der Angemessenheit des Rückführungszeitraums stehe dem Gesetzgeber insoweit ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.¹⁰⁸

2024 hat das Land zudem erstmalig konjunkturbedingte Kredite unter Inanspruchnahme der Konjunkturkomponente aufgenommen. Dies ist auch für 2025 vorgesehen. Auch hierfür fallen Zinsausgaben an. Hinzu kommt, dass mittelfristig weitere Tilgungsausgaben durch die Aufnahme dieser Kredite auf den Landeshaushalt zukommen. Die unter Nutzung der Konjunkturkomponente aufgenommenen Kredite sind – nach den Regelungen der Schuldenbremse – in konjunkturell guten Zeiten wieder zu tilgen („konjunkturbedingte“ Tilgungsverpflichtung).¹⁰⁹ Im Gegensatz zu den Notlagenkrediten sind diese Tilgungen zeitlich nicht gestreckt, sondern müssen bei verbesserter konjunktureller Lage (Symmetrie der Konjunkturkomponente) in Höhe des positiven Wertes der Konjunkturkomponente bis zur vollständigen Rückführung der konjunkturbedingten Verschuldung sofort getilgt werden. Auch dies wird zukünftige Haushalte belasten.

Schuldendienst durch die Übernahme kommunaler Altschulden

In der Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027¹¹⁰ wird ausgeführt, dass die vom Bund klar angekündigte einmalige gemeinsame Kraftanstrengung zur Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden unmittelbar erfolgen müsse. Zu diesem Zweck werde noch im Jahr 2022 gemeinsam mit dem Bund eine Lösung vereinbart. CDU und GRÜNE bekannten sich für den Fall, dass der Bund seiner Verantwortung nicht nachkomme, dazu, im Jahr 2023 selbst eine Lösung herzustellen und dafür einen Altschuldenfonds einzurichten, der für die teilnehmenden Kommunen eine substanzielle und bilanzielle Entlastung bringe.

Mit Presseerklärung vom 04.06.2024¹¹¹ erklärte die Landesregierung, dass das Land ab 2025 jährlich 250 Mio. € zur nachhaltigen Beseitigung der kommunalen Altschulden bereitstelle. Über die kommenden 30 Jahre sollten so 7,5 Mrd. € zusätzliche Finanzmittel des Landes in die Kommunen fließen. Zusammen mit einer durch den Bund zugesagten hälftigen Übernahme der Kredite würden den Kommunen so 0,5 Mrd. € pro Jahr zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt käme es damit in den nächsten 30 Jahren zu einer Entlastung

¹⁰⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 147.

¹⁰⁸ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 123.

¹⁰⁹ Vorlage 18/2650, S. 1.

¹¹⁰ Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027, Zeilen 5.177 bis 5.183 (https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/zukunftsvertrag_cdu-grune.pdf).

¹¹¹ Presseerklärung der Landesregierung vom 04.06.2024 (<https://www.land.nrw/pressemitteilung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-einer-altschulden-loesung>).

der Kommunen von 15 Mrd. €. Im Haushaltsplan 2025 sind entsprechend Schuldendiensthilfen von 250 Mio. € an die Kommunen zur Umsetzung des Programms für kommunale Altschulden ausgebracht.¹¹² Bei den Titeln für den Schuldendienst von Kreditmarktmitteln zur Umsetzung des Programms für kommunale Altschulden sind keine Beträge angesetzt.¹¹³

Im Mai 2025 hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur anteiligen Entschuldung von Kommunen veröffentlicht.¹¹⁴ Die Landesregierung schlägt eine anteilige Entlastung der Kommunen von übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung¹¹⁵ vor. Die Entlastung soll nach drei Kriterien erfolgen:¹¹⁶

1. Übergang von insgesamt 50 % des gemeldeten und geprüften Gesamtvolumens der übermäßigen kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung in die Schuld des Landes.
2. Alle teilnehmenden Kommunen erhalten eine einheitliche Mindestentschuldungsquote ihrer übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung.
3. Bei keiner teilnehmenden Kommune übersteigt das nach der Übernahme verbleibende Gesamtvolumen der übermäßigen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung den Betrag von 1.500 € je Einwohnerin und Einwohner.

Die anteilige Entschuldung der Kommunen soll im Wege einer Schuldübernahme erfolgen.¹¹⁷ Im Gesetzentwurf ist ausgeführt, dass relevante Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zum 31.12.2023 von rd. 19,35 Mrd. €¹¹⁸ ohne Berücksichtigung noch vorzunehmender Bereinigungen¹¹⁹ zu 47 % getragen werden könnten.¹²⁰ Dies entspräche einer Schuldübernahme durch das Land von rd. 9,1 Mrd. €¹²¹. Das genannte Stichtagsvolumen

¹¹² Kapitel 20 030 Titel 623 15. Diese Mittel sind zur Selbstbewirtschaftung bestimmt.

¹¹³ Für Zinsen (Kapitel 20 650 Titel 575 50) und Tilgung (Kapitel 20 650 Titel 595 50). Zu diesen Titeln besteht eine Deckungsfähigkeit von Kapitel 20 030 Titel 623 15.

¹¹⁴ Drs. 18/13835. Am 23.06.2025 fand im Ausschuss für Heimat und Kommunales eine Anhörung von Sachverständigen zu diesem Gesetzentwurf statt.

¹¹⁵ Gemäß dem Gesetzentwurf betragen die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung (Liquiditätskredite sowie Anleihen zur Liquiditätssicherung) der Kommunen im Land am 31.12.2023 rd. 20,9 Mrd. €. Es erscheine nicht realistisch, dass die Kommunen eine vollständige Tilgung der Liquiditätskredite aus eigener Kraft schaffen (Drs. 18/13835, S. 1 f.). Der Gesetzentwurf stellt auf den Stichtag 31.12.2023 ab, da dieser dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen vom 13.01.2025 hinsichtlich eines Gesetzes zur Änderung von Art. 143h GG entspreche. Die Wahl des Stichtags 31.12.2023 sei damit anschlussfähig an die vom Bund zugesagte hälftige Beteiligung an einer Altschuldenlösung (Drs. 18/13835, S. 33).

¹¹⁶ Drs. 18/13835, S. 3 und 9.

¹¹⁷ Drs. 18/13835, S. 7 (siehe § 2 Abs. 1) und S. 11 (siehe § 7 Abs. 2).

¹¹⁸ In Abgrenzung zu den im Gesetzentwurf genannten Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung von rd. 20,9 Mrd. € (Drs. 18/13835, S. 1 und 29) berücksichtigt dieser Wert nur die oberhalb eines „unbedenklichen Schuldensockels von 100 € je Einwohner“ liegenden kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Pro-Kopf-Verschuldungen in Kommunen, die unterhalb von 100 € je Einwohnerin oder Einwohner liegen, bleiben für das Landesprogramm zur anteiligen Entschuldung außer Betracht (Drs. 18/13835, S. 3 und 34).

¹¹⁹ Im Gesetzentwurf ist angegeben, dass relevante Bereinigungen in Hessen im Rahmen der dortigen Altschuldenlösung ein Volumen von etwa einem Sechstel des seinerzeit erwarteten Altschuldenvolumens bedeuteten (Drs. 18/13835, S. 4). Unter dieser Annahme würde das Stichtagsvolumen $19,35 \text{ Mrd. €} \times 5/6 = \text{rd. } 16,1 \text{ Mrd. €}$ betragen.

¹²⁰ Drs. 18/13835, S. 3.

¹²¹ $19,35 \text{ Mrd. €} \times 47,0 \% = \text{rd. } 9,1 \text{ Mrd. €}$. Unter Annahme einer Bereinigung um ein Sechstel der Altschulden und einer gleichbleibenden Quote von 47 % würde die Altschuldenübernahme rd. 7,6 Mrd. € betragen ($\text{rd. } 16,1 \text{ Mrd. €} \times 47,0 \%$). Eigene Berechnungen.

werde jedoch noch um diverse Positionen zu bereinigen sein und es sei derzeit nicht absehbar, ob alle antragsberechtigten Kommunen tatsächlich einen Antrag stellen werden. Insofern werde sich der Umfang der zu übernehmenden Verbindlichkeiten erst im Verlauf des Jahres 2026 aufhellen.¹²²

Für die vorgesehene anteilige Entschuldung von Kommunen durch das Land werde voraussichtlich ein jährlicher Betrag von 250 Mio. € benötigt. Die Refinanzierung dieser den Haushalt treffenden Belastung beruhe auf einem mittleren Refinanzierungszinssatz von 2,25 % bei einer Tilgung von 0,5 %.¹²³

Der Bund bleibe – so die Landesregierung – weiter aufgefordert, seine Zusage einer substanziellen Beteiligung an einer Kommunalentschuldung einzuhalten.¹²⁴ Nach dem auf Bundesebene im Frühjahr 2025 ausgehandelten Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wird sich der Bund in dieser Legislaturperiode mit 250 Mio. € pro Jahr an Maßnahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten, finanziell zur Hälfte beteiligen.¹²⁵ Dieser im Koalitionsvertrag genannte Betrag bezieht sich damit auf die Ländergesamtheit und nur auf die Dauer einer Legislaturperiode. Die Beteiligung des Bundes fällt somit voraussichtlich geringer aus, als es sich die Landesregierung erhofft hatte (250 Mio. € jährlich vom Bund allein für die Entschuldung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen über einen ursprünglich vorgesehenen Zeitraum von 30 Jahren). Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen sich hieraus für das Land ergeben.

Die oben berechnete Schuldübernahme von rd. 9,1 Mrd. € unterstellt, würden die Tilgungsausgaben des Landes, unabhängig von einer Beteiligung des Bundes, im ersten Jahr bei etwas weniger als 50 Mio. €¹²⁶ und die Zinsausgaben bei etwas mehr als 200 Mio. €¹²⁷ liegen. Mit langfristig jährlich für den Schuldendienst vom Land bereitgestellten 250 Mio. € könnten nach 10 Jahren nur rd. 0,5 Mrd. € an Schulden getilgt sein, weil für die Zinsausgaben rd. 2,0 Mrd. € benötigt würden. Erst nach rd. 77 Jahren wären die übernommenen Altschulden vollständig getilgt, während in diesem Zeitraum Zinsausgaben von rd. 10,1 Mrd. € anfallen.¹²⁸

¹²² Drs. 18/13835, S. 3 f.

¹²³ Drs. 18/13835, S. 3.

¹²⁴ Drs. 18/13835, S. 3.

¹²⁵ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Rn. 1.764 bis 1.766 (https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf).

¹²⁶ Rund 9,1 Mrd. € x 0,5 % = rd. 45 Mio. €. Eigene Berechnung.

¹²⁷ Rund 9,1 Mrd. € x 2,25 % = rd. 205 Mio. €. Eigene Berechnung.

¹²⁸ Eigene Berechnungen. Unterstellt wurde eine gleichbleibende Annuität von jährlich 250 Mio. € nachschüssig. Unter Annahme einer Bereinigung um ein Sechstel der Altschulden und damit einer Altschuldenübernahme der vorstehend berechneten nur rd. 7,6 Mrd. € wären nach 10 Jahren bereits rd. 0,9 Mrd. € getilgt. Die Altschulden wären unter diesen Annahmen bereits nach knapp 52 Jahren vollständig getilgt. Insgesamt würden rd. 5,3 Mrd. € an Zinsausgaben anfallen. Siehe auch Vorlage 18/3978.

5.3 Nachrangigkeiten von Aufgaben und Ausgaben endlich festlegen

Der Anstieg der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben um rd. 26,1 % von 2020 bis 2024 sowie die absehbaren den Haushalt belastenden Ausgabensteigerungen sieht der LRH mit Sorge. Auch die Entwicklung der Einnahmenseite verschärft die Situation.¹²⁹ Folgendes muss nun geschehen:

- Die vom LRH schon mehrfach geforderte¹³⁰ Aufgaben- und Ausgabenkritik mit einem Aufgabenscreening und insbesondere einer Festlegung von Nachrangigkeiten muss endlich umgesetzt und institutionalisiert werden. Dabei sollte auch der Haushaltsgesetzgeber entsprechende Informationen erhalten.
- Die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“¹³¹ muss für den Haushaltsgesetzgeber erkennbare Ergebnisse liefern.

Dazu im Einzelnen:

Im Haushaltsplanentwurf 2025 war für den LRH erkennbar, dass die Landesregierung Aufgabenschwerpunkte in den Bereichen „Kinder“, „Bildung“, „Sicherheit“ und „industrielle Transformation“ festgelegt hat. Dies zeigte sich mit Ausgabensteigerungen¹³² vor allem im Einzelplan 05 (Ministerium für Schule und Bildung) und im Einzelplan 07 (Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration). Durch die Festlegung dieser Aufgabenschwerpunkte hat die Landesregierung Prioritäten festgesetzt. Das Setzen von Prioritäten hat der LRH schon in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2025 ausdrücklich begrüßt. Diese Form der Prioritätensetzung allein reicht jedoch nicht aus, sondern es müssen Aufgaben bzw. Ausgaben auf den Prüfstand gestellt und eben auch Nachrangigkeiten festgelegt werden.¹³³ Dies gilt auch für den Haushaltsgesetzgeber.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Ist-Ausgaben 2024 der haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabengebiete:

¹²⁹ Siehe hierzu Ausführungen in Beitrag 4.

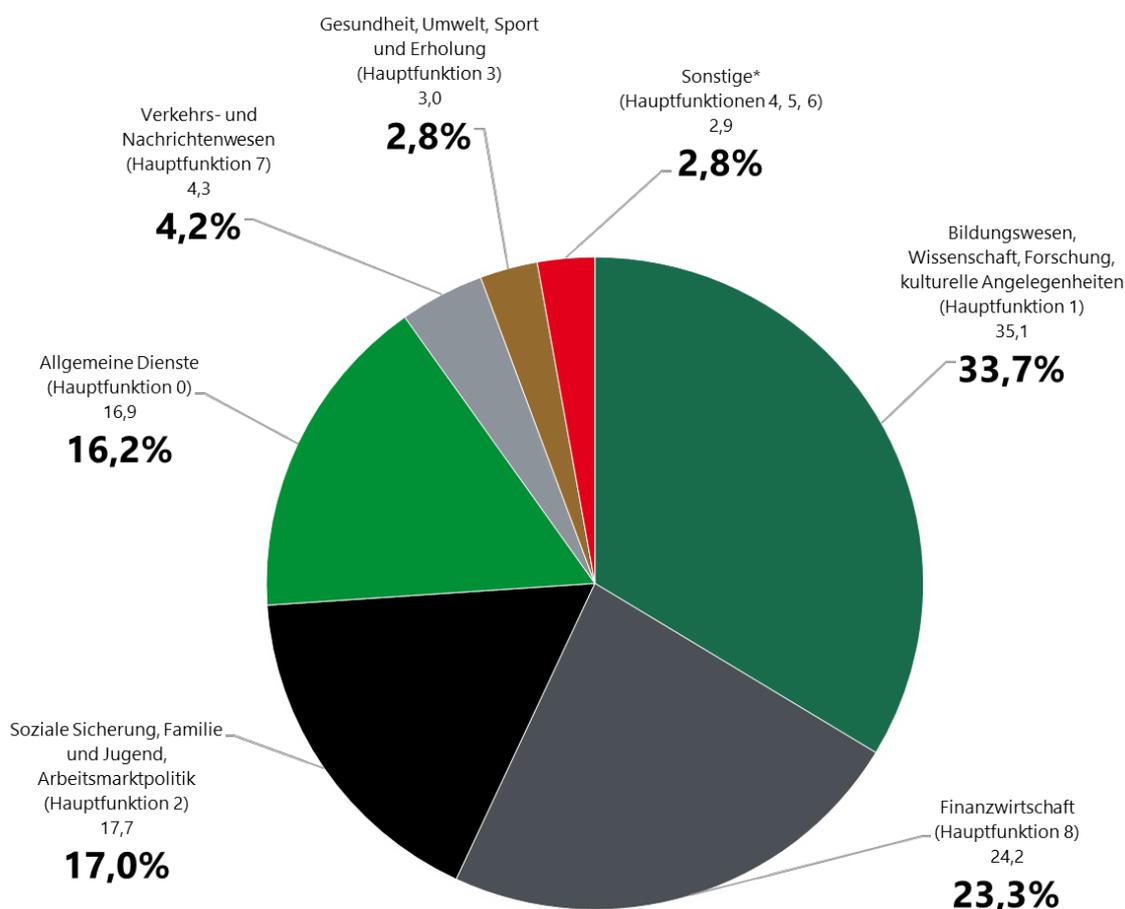
¹³⁰ Stellungnahme 18/1948, S. 7; Jahresbericht 2024, S. 47 ff. und 74; Stellungnahme 18/909, S. 10; Jahresbericht 2023, S. 43 f. und 78.

¹³¹ Die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ hat den Auftrag, sich mit der systematischen Erfassung und Analyse der landeseigenen Förderverfahren bzw. der Struktur ihrer Abwicklung zu befassen (Vorlage 18/2170, S. 2).

¹³² Die Steigerung betrifft dabei die Erhöhung des Ausgabenvolumens des Haushaltsplanentwurfs 2025 gegenüber der Haushaltsplanung 2024.

¹³³ Stellungnahme 18/1948, S. 6.

Abb. 10: Ausgaben 2024 (rd. 104,2 Mrd. €) nach den Hauptfunktionen des Funktionsplans (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.

Quelle: Landesrechnungshof

Folgende vier Aufgabengebiete umfassen in der Summe mehr als 90 % der Ausgaben in 2024:

- Das Aufgabengebiet „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten“ ist mit rd. 33,7 % (rd. 35,1 Mrd. €) der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt: Dabei entfallen rd. 23,6 Mrd. € auf den Bereich „Allgemeinbildende und berufliche Schulen“ und rd. 9,0 Mrd. € auf „Hochschulen“.
- Mit rd. 23,3 % (rd. 24,2 Mrd. €) folgt die „Finanzwirtschaft“: Hierbei handelt es sich überwiegend um „Steuern und Finanzausgaben“ mit rd. 16,1 Mrd. €, worin insbesondere Schlüsselzuweisungen an Gemeinden enthalten sind.
- „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“ umfasst rd. 17,0 % (rd. 17,7 Mrd. €): Der größte Anteil entfällt auf „Kindertagesbetreuung nach dem SGB VIII“ mit rd. 6,1 Mrd. €.

- „Allgemeine Dienste“ ist mit rd. 16,2 % (rd. 16,9 Mrd. €) der viertgrößte Ausgabenblock: Hierunter fallen u. a. „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ mit rd. 6,1 Mrd. € und „Rechtsschutz“ mit rd. 5,0 Mrd. €.

Die im Haushaltsplan 2025 (geplante Gesamtausgaben rd. 105,5 Mrd. €) veranschlagten Beträge lauten:

1. Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten (Hauptfunktion 1): rd. 35,7 Mrd. € (rd. 33,8 %).
2. Finanzwirtschaft (Hauptfunktion 8): rd. 23,4 Mrd. € (rd. 22,1 %).
3. Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik (Hauptfunktion 2): rd. 18,2 Mrd. € (rd. 17,3%).
4. Allgemeine Dienste (Hauptfunktion 0): rd. 17,4 Mrd. € (rd. 16,5 %).
5. Verkehrs- und Nachrichtenwesen (Hauptfunktion 7): rd. 4,5 Mrd. € (rd. 4,2 %).
6. Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung (Hauptfunktion 3): rd. 3,1 Mrd. € (rd. 2,9 %).
7. Sonstige (Hauptfunktionen 4, 5, 6): rd. 3,3 Mrd. € (rd. 3,1 %).

Vor dem Hintergrund des hohen Ausgabenniveaus und der absehbaren Ausgabensteigerungen ist die Durchführung einer umfassenden Aufgaben- und Ausgabenkritik zwingend geboten. Im Einzelnen:

Die Verteilung der Ausgaben auf die Aufgabenbereiche (Abbildung 10) zeigt, dass 90 % der Ausgaben 2024 in vier großen Aufgabenbereichen geleistet wurden. Dies wird, ausgehend vom Haushaltsplan 2025 auch in diesem Jahr wieder der Fall sein. Die Aufgaben- und Ausgabenkritik darf sich daher nicht auf Einzelbereiche beschränken, sondern muss flächendeckend durchgeführt werden. Das bedeutet, dass alle Aufgaben und Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden müssen.

Dabei ist durch ein Aufgabenscreening zunächst festzustellen, welche Aufgaben das Land – durch übergeordnete Regelungen – verpflichtend wahrzunehmen hat und von welchen Aufgaben es sich rechtlich lösen könnte.

Im Rahmen der sich daran anschließenden erforderlichen Auswahlentscheidung ist festzulegen, welche zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Ziele gar nicht mehr weiterverfolgt werden und welche nicht mehr im bisherigen Umfang. Diese (politischen) Entscheidungen obliegen vorrangig der Landesregierung und sodann dem Haushaltsgesetzgeber. Mit dem Verzicht auf bestimmte Aufgaben muss zwingend auch ein Abbau bzw. eine Umschichtung von Personal einhergehen. Schließlich stellt sich selbst bei dem Fortbestand einer Aufgabe die Frage, ob die für diese eingeplanten Ausgaben in dem bisherigen Umfang weiter erforderlich sind.

Der LRH betont erneut¹³⁴, dass Ausgangsbasis für die erforderlichen Entscheidungen z. B. die schon eingesetzten Kennziffern zur automationsgestützten Strukturanalyse des Landeshaushalts (Strukturkennziffern¹³⁵) sein könnten. Die Aufgliederung der Ausgaben nach diesen Strukturkennziffern orientiert sich an der Disponibilität der Ausgaben für den Haushaltsgesetzgeber.

Mit einem derart institutionalisierten Aufgabenscreening würde gleichzeitig eine Grundlage dafür gelegt, absehbaren Zusatzbelastungen für den Haushalt (Mindereinnahmen oder unausweichliche Mehrausgaben) auch auf der Ausgabenseite Rechnung tragen zu können. Zusatzbelastungen könnten sich im Hinblick auf die Diskussion um eine Entflechtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen¹³⁶ auch aus einem Wegfall bzw. einer Reduzierung der Bundesmittel im Landeshaushalt (siehe Abbildung 2) ergeben.

Auf die durch das Aufgabenscreening gewonnene Datengrundlage könnte auch kurzfristig im Falle eines dringenden Handlungsbedarfs zurückgegriffen werden. Dies wiederum würde die finanzielle Krisenresilienz des Landeshaushalts stärken. Daher sollten auch dem Haushaltsgesetzgeber Informationen über Nachrangigkeiten zur Verfügung stehen, damit er seine Entscheidungen entsprechend fundiert treffen kann.

In diesem Kontext ist auch die Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ relevant. Die Staatskanzlei führte hierzu gegenüber dem Landtag aus, dass die Arbeit dieser Arbeitsgruppe zur Prüfung, Evaluierung und Konsolidierung der Förderlandschaft nicht abgeschlossen sei. Die Anstrengungen würden auch mit Blick auf den Haushalt 2026 weiter fortgesetzt.¹³⁷ Der LRH ist der Auffassung, dass die eingerichtete Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ endlich für den Haushaltsgesetzgeber erkennbare Ergebnisse liefern muss.¹³⁸

Entscheidend ist, dass der Fokus nun endlich auf die Festlegung von Nachrangigkeiten im Hinblick auf alle Ausgaben des Landes gelegt wird. Denn der Konsolidierungsdruck ist aufgrund der dargestellten Unwägbarkeiten bei den Einnahmen und den absehbaren weiteren Steigerungen bei den Ausgaben nach wie vor hoch.

Um dieser Entwicklung langfristig entgegenwirken zu können und dem Landeshaushalt die erforderliche Stabilität verleihen zu können, ist aus Sicht des LRH letztlich ein Konsolidie-

¹³⁴ Jahresbericht 2024, S. 49.

¹³⁵ Zu den Strukturkennziffern siehe Jahresbericht 2024, S. 49, Fußnoten 94 und 95.

¹³⁶ Siehe zu dieser Thematik auch u. a. den Bericht des Bundesrechnungshofs zu den Gesetzentwürfen verschiedener Fraktionen zur Änderung des Art. 87a Abs. 1a sowie Art. 109 und 115 des GG und zur Einfügung eines Art. 143h in das GG vom 13.03.2025 („Gesetzentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz“; https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/grundgesetz-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3) sowie die Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 16.04.2024 (https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

¹³⁷ Vorlage 18/3133, Schriftlicher Bericht, S. 2. Schon bei der Klausurtagung des HFA in Kleve am 25.09.2024 war die Arbeit der Arbeitsgruppe „Aufgabenkritik“ aufgrund einer Presseberichterstattung Thema (Ausschussprotokoll 18/1681, S. 13 ff.).

¹³⁸ Siehe in diesem Zusammenhang auch Jahresbericht 2024, S. 37, S. 49 und S. 74.

rungsplan erforderlich. In diesem müssen sich die aus der Aufgaben- und Ausgabenkritik abgeleiteten Entscheidungen wiederfinden. Namentlich sind dort die Aufgaben des Landes zu bezeichnen, die künftig nicht mehr oder nicht mehr in dem bisherigen Umfang wahrgenommen werden sollen. Insoweit sollte der Konsolidierungsplan zugleich den zeitlichen Rahmen zur Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsschritte festlegen. Die Ergebnisse des Konsolidierungsplans sollten sich entsprechend in künftigen Haushalten niederschlagen.¹³⁹

¹³⁹ Siehe zu der Thematik auch die Vorschläge des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 16.04.2024 (https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

6 Vermögen: Nachweis verbessert, aber immer noch unvollständig

Seit 2023 enthält der Vermögensnachweis beim Grundvermögen teilweise doppelte Informationen. Dies sieht der Landesrechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung an. Das Land sollte aber die Vollständigkeit der doppelten Daten sicherstellen.

Insgesamt ist der Vermögensnachweis immer noch unvollständig und weist weiterhin nur einen kleinen Bruchteil des Vermögens aus.

Das Land erstellt jährlich einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“, der der Haushaltsrechnung als Anlage VI beigelegt wird. Dieser Vermögensnachweis umfasst die Übersicht der Staatsschulden nach dem Stand am Ende des Haushaltsjahres (Anlage VI a), die Übersicht über das Grundvermögen nach dem Stand vom 31.12. (Anlage VI b) sowie den Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nach dem Stand vom 31.12. (Anlage VI c). Grundlage für die Erstellung der Anlagen VI b und VI c sind Runderlasse des FM.¹⁴⁰

In einer 2022 und 2023 durchgeführten Prüfung hatte der LRH festgestellt, dass der „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ zur Haushaltsrechnung 2020 kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes zeigte. Insbesondere fehlten erhebliche Teile des Vermögens gänzlich, deren Wert sich per 31.12.2020 auf rd. 46,8 Mrd. € belief.¹⁴¹ Der LRH hatte dem FM empfohlen, der Unvollständigkeit des Vermögensnachweises kurzfristig dadurch zu begegnen, dass das FM die Ressorts anweist, die für die Erstellung der Anlagen VI b und VI c der Haushaltsrechnung benötigten Daten aus EPOS.NRW abzuleiten.¹⁴²

Ausweislich der „Vermögensnachweise gemäß § 86 LHO“ 2022 und 2023 stellte sich das Vermögen des Landes wie folgt dar:

¹⁴⁰ Für Anlage VI b: Runderlass des FM vom 02.05.2023 – H 1308-000003-IV B 8 – „Aufstellung und Führung eines Landesgrundbesitzverzeichnisses für das Land Nordrhein-Westfalen“, SMBl. NRW. 640. Für Anlage VI c: Runderlass des FM vom 10.06.2003 – VV 4392-2-VI 4 – „Forderungen des Landes aus Darlehen, Restkaufgeldern und ähnlichen Rechtsgeschäften“, SMBl. NRW. 641.

¹⁴¹ Jahresbericht 2023, S. 52 f.; Jahresbericht 2024, S. 51 f.

¹⁴² Jahresbericht 2023, S. 52 f.; Jahresbericht 2024, S. 51 f.

Tab. 9: Vermögen des Landes gemäß „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ (gerundet)¹⁴³

Anlage	Vermögen	2022			2023		
		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)	634,5	-1,7	-0,3	915,5	281,0	44,3
VI c	+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	1.908,2	1.420,7	291,4	1.374,4	-533,9	-28,0
	= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	2.542,7	1.419,0	126,3	2.289,8	-252,9	-9,9

Quelle: Landesrechnungshof

Das Grundvermögen des Landes erhöhte sich um rd. 281 Mio. € auf rd. 915 Mio. € in 2023. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 44,3 %. Das Ergebnis ist auch auf eine Änderung der Bewertungssystematik in 2023 zurückzuführen: 2022 basierten die Wertangaben der Einzelpositionen noch auf verschiedenen, uneinheitlichen Grundlagen.¹⁴⁴ Der Wert des Grundvermögens 2023 hingegen beruht auf der doppelten Datenlage in EPOS.NRW, hier konkret der Anlagenbuchhaltung. Die Anlage VI b gibt nunmehr für alle dort aufgeführten Einzelpositionen einheitlich die Anschaffungskosten und den Buchwert jeweils zum Geschäftsjahresanfang und -ende an.¹⁴⁵ Die Summe der Buchwerte am Geschäftsjahresende ergibt den in Tabelle 9 angegebenen Wert von rd. 915 Mio. €.¹⁴⁶

Der LRH sieht die Nutzung doppischer Daten zur Darstellung der Anlage VI b als einen Schritt in die richtige Richtung an.¹⁴⁷ Die Vollständigkeit der doppischen Daten muss aber dabei gewährleistet sein. Der LRH stellte jedoch bspw. fest, dass das Landesstraßenvermögen in der Anlage VI b 2023 fehlt. Ein Jahr zuvor wies der Vermögensnachweis noch im Einzelplan 10 (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr) die Gesamtlänge der Landesstraßen mit 11.625,3 km aus. Grund für den fehlenden Ausweis des Landesstraßenvermögens ist wohl seine fehlende Erfassung in der Anlagenbuchhaltung. Schon im

¹⁴³ Haushaltsrechnungen 2022 (Drs. 18/7503) und 2023 (Drs. 18/12350), jeweils Anlagen VI b und VI c.

¹⁴⁴ Wertangaben bezogen sich ausweislich der Anlage VI b der Haushaltsrechnung 2022 (Drs. 18/7503) auf Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Aber soweit diese Angabe nicht sinnvoll gewesen sei, beruhte die Angabe des gemeinen Wertes auf einer Annahme. Nähere Erläuterungen oder eine Zuordnung der Werte zu den verschiedenen Berechnungsgrundlagen wurden nicht gegeben. Zudem wurden teilweise statt eines monetären Wertes nur Flächen- oder Kilometer-Angaben gemacht.

¹⁴⁵ Zudem entfällt die bisherige Unterteilung in Verwaltungs- und Finanzvermögen. Stattdessen wird das Grundvermögen in Anlage- und Umlaufvermögen eingeteilt.

¹⁴⁶ Der LRH hat die in der Anlage VI b ausgewiesenen Beträge addiert. Aus Sicht des LRH sollte die Anlage VI b zukünftig eine Summenzeile enthalten.

¹⁴⁷ Siehe auch Jahresbericht 2023, S. 54.

Jahresbericht 2024 wies der LRH darauf hin, dass eine Erfassung und Bewertung des Landesstraßenvermögens, nicht zuletzt zur Investitionssteuerung, noch ausstehe.¹⁴⁸

Die Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften verringerten sich um rd. 534 Mio. € auf rd. 1.374 Mio. €. Der Rückgang resultiert fast ausschließlich aus Rückzahlungen im Einzelplan 08 (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung) von rd. 499 Mio. €. ¹⁴⁹

Abseits der Neuerungen bei der Darstellung des Grundvermögens des Landes bleibt der LRH bei seiner grundlegenden Kritik: Der Vermögensnachweis zeigt aus den schon im Jahresbericht 2024¹⁵⁰ genannten Gründen auch weiterhin nur einen (kleinen) Bruchteil der Vermögensgegenstände des Landes.¹⁵¹ Denn der grundlegende Aufbau des Vermögensnachweises hat sich seit der vom LRH durchgeführten, vorstehend beschriebenen Prüfung des Vermögensnachweises nicht verändert. Der LRH hält den Vermögensnachweis daher für unzureichend und sieht einen weiteren Handlungsbedarf zur Verbesserung.

¹⁴⁸ Jahresbericht 2024, S. 206 f.

¹⁴⁹ Drs. 18/12350, Anlage VI c.

¹⁵⁰ Jahresbericht 2024, S. 51 ff.

¹⁵¹ Bei seiner Prüfung des Vermögensnachweises hatte der LRH konzeptionelle Überlegungen zur Nutzbarkeit von doppischen Daten für den Vermögensnachweis empfohlen. Er hatte deutlich gemacht, dass mit einem doppischen, konsolidierten Gesamtabschluss des Landes sogar auf einen aus verschiedenen Datenquellen stammenden Vermögensnachweis verzichtet werden könnte und dass das Verwaltungshandeln damit effizienter (§ 7 LHO) gestaltet werden könnte. Der LRH hatte damals empfohlen, dass auch diese Überlegungen in die geplante Konzeption zu EPOS.NRW einfließen (siehe Jahresbericht 2023, S. 53). Anstelle des weiteren Ausbaus von EPOS.NRW hat sich das Land stattdessen für eine „Neuausrichtung des Rechnungswesens“ entschieden (Vorlage 18/1818, S. 2 und Anlage 1 und § 25 der Haushaltsgesetze 2024 und 2025). Der LRH hat dies unter verschiedenen Aspekten kritisch gesehen (Stellungnahme 18/909, S. 18 ff., Stellungnahme 18/1948, S. 13).

7 Schulden: Schuldenstand gesunken – aber keine Entwarnung

Der Schuldenstand des Landes ist 2024 erstmals seit 2019 wieder leicht gesunken. Eine Entspannung der Schuldensituation ist damit allerdings nicht verbunden. Der Schuldenstand wird trotz der beabsichtigten Tilgung eines Teils der Notlagenkredite auf neue Rekordwerte ansteigen. Maßgeblich hierfür sind insbesondere die geplante konjunkturbedingte Kreditaufnahme sowie die beabsichtigte Übernahme von kommunalen Altschulden.

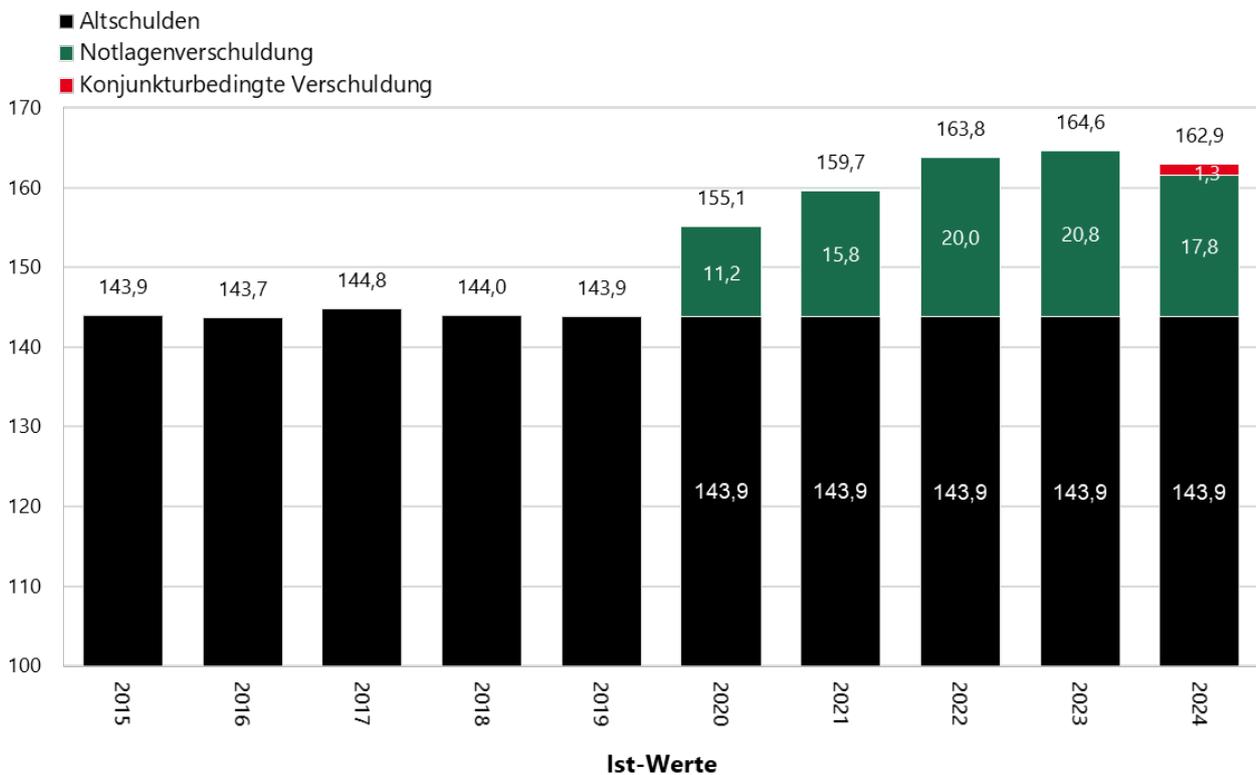
Auch die Pro-Kopf-Verschuldung signalisiert weiterhin – vor allem im Ländervergleich – eine angespannte Schuldensituation.

7.1 Zwar sinkender Schuldenstand – aber erneute Steigerung in Sicht

Mit rd. 162,9 Mrd. € lag der Schuldenstand des Landes Ende des Haushaltsjahres 2024 rd. 1,7 Mrd. € (rd. -1,0 %) niedriger als Ende 2023.¹⁵² Damit ist der Schuldenstand erstmals seit 2019 wieder wie folgt gesunken:

¹⁵² Zudem haftet das Land für die Schulden des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen aus Kreditaufnahmen. Diese haben sich von rd. 4,3 Mrd. € am Jahresende 2023 auf rd. 4,2 Mrd. € am Jahresende 2024 verringert.

Abb. 11: Entwicklung des Schuldenstandes des Landes am Ende des Haushaltsjahres (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Nachdem sich der Schuldenstand in den Jahren von 2015 bis 2019 noch auf einem vergleichbaren Niveau bewegte, erhöhte er sich in der Zeit zwischen 2020 und 2023 durch die Aufnahme von Notlagenkrediten um rd. 20,8 Mrd. € auf einen neuen Rekordwert.

Der 2024 gesunkene Schuldenstand liegt immer noch rd. 19,1 Mrd. € über dem Stand des Jahres 2019. Zudem ist die Reduzierung im Jahr 2024 aus folgenden Gründen kein Ergebnis besonderer Konsolidierungsanstrengungen des Landes:

- Zunächst ist festzuhalten, dass sich der Gesamtschuldenstand zwar reduziert hat, aber 2024 dennoch durch die Aufnahme konjunkturbedingter Schulden von rd. 1,3 Mrd. € neue Schulden gemacht wurden.
- Der Schuldenstand sank 2024 aufgrund der Tilgung von NRW-Rettungsschirm-Krediten von 3,0 Mrd. €. ¹⁵³ Für diese Tilgung waren aber keine Konsolidierungsanstrengungen im Haushalt notwendig. Vielmehr wurde sie vollständig durch eine Entnahme aus dem noch immer vorhandenen Bestand des NRW-Rettungsschirms ¹⁵⁴ finanziert.

¹⁵³ Zudem erfolgte eine Tilgung von 40 Mio. €, die aus dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ finanziert wurde.

¹⁵⁴ Zur Befüllung des NRW-Rettungsschirms hatten auch nicht erforderliche Kreditaufnahmen von rd. 4,1 Mrd. € in den Monaten Oktober und November 2022 beigetragen. Hierzu wird auf Jahresbericht 2023, S. 57 f., 69 f. und 77 sowie Stellungnahme 18/128, S. 5, verwiesen.

Trotz des verringerten Schuldenstandes ist keine nachhaltige Entspannung der Schulden-situation absehbar:

Tilgungen aus dem laufendem Haushalt

Erstens werden die Bestände des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ voraussichtlich in 2025 aufgebraucht sein. Denn zum einen hat das FM Ende 2024 ausgeführt, fällige Kredite „unter Ausnutzung des noch vorhandenen Liquiditätsbestandes“ des NRW-Rettungsschirms zu refinanzieren.¹⁵⁵ Zum anderen – so das FM – werde auch der verbleibende Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ für den entsprechenden Schuldendienst verwendet.¹⁵⁶ Zur Entwicklung des Bestands des Sondervermögens führte das FM in seiner Stellungnahme zur zweiten Folgeentscheidung des LRH vom 20.01.2025 im Rahmen der Prüfung zum Sondervermögen „Krisenbewältigung“ aus, dass das Sondervermögen zum 31.12.2025 (abgesehen von Rückflüssen) voraussichtlich keinen Bestand mehr aufweisen werde.

Mit der Nutzung der Restbestände des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ zur Schuldentilgung käme das Land (endlich) einer Forderung des LRH nach. Der LRH hielt und hält es für angezeigt, diese Restbestände schnellstmöglich zur Schuldentilgung einzusetzen, soweit dies wirtschaftlich ist.¹⁵⁷ Nach Abbau der Bestände der Sondervermögen sind Schuldentilgungen im Ergebnis aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren (siehe dazu auch Beitrag 5.2.2), der – wie beschrieben – sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig unter starkem Druck steht.

Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

Zweitens könnte der Schuldenstand des Landes schon ab dem Haushaltsjahr 2025 wieder steigen. Zwar sind weitere Rückführungen von Notlagenkrediten – zum Großteil noch finanziert aus den noch vorhandenen Beständen des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ – geplant.¹⁵⁸ Im Haushaltsplan 2025 ist aber auch eine erneute konjunkturbedingte Kreditaufnahme von rd. 2,1 Mrd. € veranschlagt.

Übernahme kommunaler Altschulden

Drittens wird darüber hinaus der Schuldenstand auch durch die Übernahme von kommunalen Altschulden in einem Umfang von mehreren Milliarden € steigen (siehe hierzu Beitrag 5.2.2).

¹⁵⁵ Vorlage 18/3351, S. 2; Vorlage 18/3202, S. 2.

¹⁵⁶ Vorlage 18/3683, S. 3.

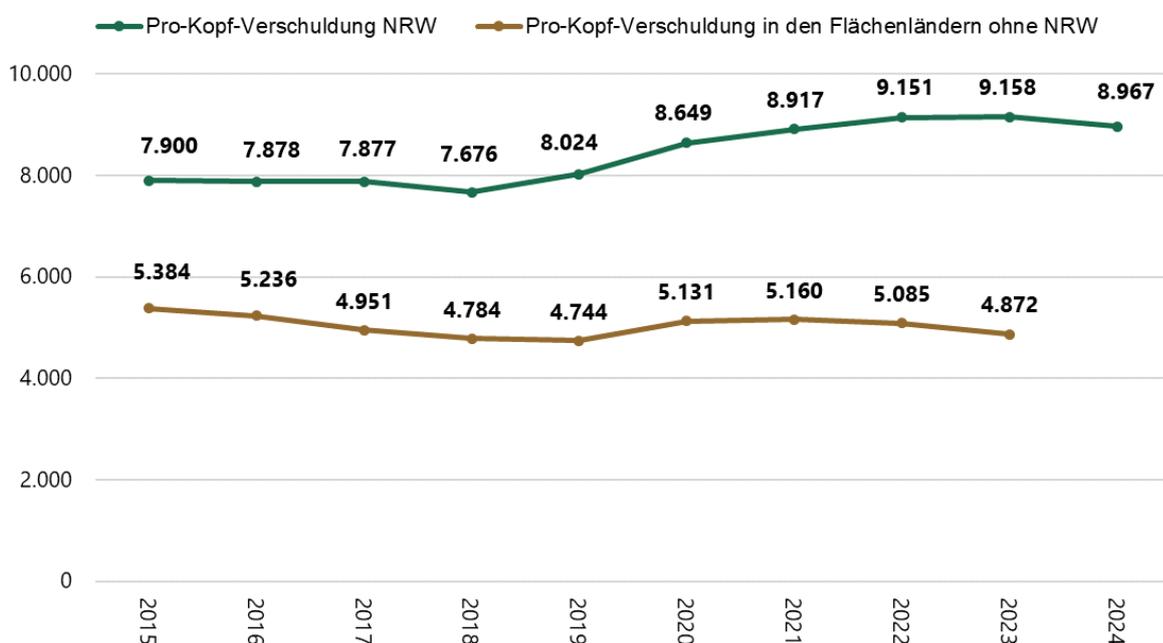
¹⁵⁷ Siehe schon Jahresbericht 2023, S. 58; Jahresbericht 2024, S. 46 und 63.

¹⁵⁸ Vorlage 18/3684, S. 2 f.; Vorlage 18/3202, S. 2; Haushaltsplan 2025, Kapitel 20 650 Titel 595 00 und 595 10 sowie Kapitel 20 020 Titel 234 25 und 234 56.

7.2 Pro-Kopf-Verschuldung nach wie vor auf hohem Niveau

Vor 2019 lag die Pro-Kopf-Verschuldung der Einwohnerinnen und Einwohner des Landes¹⁵⁹ noch relativ konstant auf einem Niveau von unter 8.000 €. Danach ist sie – vor allem durch den Aufwuchs der Notlagenverschuldung – bis auf über 9.000 € gestiegen. Aufgrund des in 2024 rückläufigen Schuldenstands hat sich nun die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes zwar erstmals seit 2018 wieder reduziert; sie liegt aber immer noch deutlich über dem Stand 2019, wie in der nachfolgenden Abbildung dargestellt:

Abb. 12: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung (in €, gerundet)¹⁶⁰



Quelle: Landesrechnungshof

Zu beachten ist dabei allerdings auch, dass das Land nach dem 31.12.2024 noch Kredite von rd. 1,3 Mrd. € zum Ausgleich des Haushalts 2024 aufgenommen hat.¹⁶¹ Diese Neuverschuldung ist in der Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 8.967 € nicht einberechnet. Bei einer

¹⁵⁹ Pro-Kopf-Verschuldung = Schuldenstand des Landes zum 31.12. eines Jahres / die Bevölkerungszahl zum 30.06. eines Jahres.

¹⁶⁰ 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 und für Flächenländer (ohne Nordrhein-Westfalen); Schuldenstand Nordrhein-Westfalen Ende 2024 nach Mitteilung der Landesschuldenverwaltung; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen jeweils am 30.06. für Nordrhein-Westfalen und für Flächenländer (ohne Nordrhein-Westfalen), (Hinweis: ab dem 30.06.2022 sind die Bevölkerungszahlen nach dem Zensus 2022 berücksichtigt. Da danach die Bevölkerungszahl Deutschlands auf einen Schlag um etwa 1,5 % geschrumpft ist, kommt es zu einer statistischen Verschiebung der Bevölkerungszahlen. Damit sind Zeitreihenanalysen nur noch eingeschränkt möglich). Eigene Berechnung. Der Kernhaushalt umfasst den Haushalt der Gebietskörperschaft Land, ohne dass seine ihm zurechenbaren Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Extrahaushalte) einbezogen werden. Die Pro-Kopf-Verschuldung 2024 in den Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen ist nicht dargestellt, weil die zur Berechnung benötigten Schuldendaten 2024 der anderen Flächenländer noch nicht veröffentlicht sind.

¹⁶¹ Siehe Vorlage 18/3557 i. V. m. Vorlage 18/3619, S. 1.

Berücksichtigung des Schuldenstandes am Ende des Haushaltsjahres 2024 beträgt die Pro-Kopf-Verschuldung im Land stattdessen rd. 9.041 €. ¹⁶²

Schon seit einigen Jahren steht Nordrhein-Westfalen im Vergleich (siehe vorstehende Abbildung 12) schlecht da, weil die Pro-Kopf-Verschuldung stetig über jener der meisten anderen Flächenländer liegt. ¹⁶³ Dies zeigt sich detailliert auch in nachfolgendem Ländervergleich anhand der zuletzt mit Stand Ende 2023 abrufbaren Vergleichsdaten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL):

Abb. 13: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder 2023 (in €, gerundet) ¹⁶⁴



Quelle: Landesrechnungshof (Unterstützt von Bing, © GeoNames, Microsoft, TomTom)

¹⁶² Diese Art der Abweichung zwischen der Verschuldung des Landes am Ende des Haushaltsjahres und am Ende des Kalenderjahres war davor letztmalig 2018 vorhanden.

¹⁶³ Siehe auch zuletzt Jahresbericht 2024, S. 57.

¹⁶⁴ ZDL: „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich am 31.12.2023 jeweils ohne Kassenkredite; ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen am 30.06.2023. Eigene Berechnung.

Ausgehend von dem Gesamtschuldenstand des Landes Ende 2023 von rd. 164,6 Mrd. € ergibt sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 9.158 €. ¹⁶⁵ Dieser Wert liegt höher als neun ¹⁶⁶ der insgesamt zwölf anderen Flächenländer. Diese zwölf anderen Flächenländer sind im Durchschnitt mit rd. 4.872 € ¹⁶⁷ pro Einwohnerin oder Einwohner verschuldet. Das sind rd. 4.287 € bzw. 46,8 % weniger als die Pro-Kopf-Verschuldung in Nordrhein-Westfalen. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung signalisiert also weiterhin – vor allem im Ländervergleich – eine angespannte Schuldensituation.

¹⁶⁵ 164.644.105.992 € Schuldenstand Nordrhein-Westfalen / 17.977.311 Bevölkerungszahl Nordrhein-Westfalen = rd. 9.158 €.

¹⁶⁶ Dies betrifft Baden-Württemberg (rd. 2.861 €), Bayern (rd. 1.374 €), Brandenburg (rd. 7.213 €), Hessen (rd. 6.557 €), Mecklenburg-Vorpommern (rd. 5.367 €), Niedersachsen (rd. 7.117 €), Rheinland-Pfalz (rd. 6.379 €), Sachsen (rd. 808 €) und Thüringen (rd. 7.158 €).

¹⁶⁷ 287.844.615.932 € Gesamtschulden der Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen / 59.086.877 Gesamtbevölkerungszahl der Flächenländer ohne Nordrhein-Westfalen = rd. 4.872 €.

8 Neue Möglichkeiten durch Änderungen des Grundgesetzes?

Durch die Änderungen des Grundgesetzes im Frühjahr 2025 hat das Land künftig Anspruch auf einen Anteil an 100 Milliarden € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen für Investitionen in die Infrastruktur. Darüber hinaus steht dem Land neben der konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit eine weitere, kreditfinanzierte Einnahmemöglichkeit in Form einer strukturellen Verschuldung zur Verfügung.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollten die neu gewonnenen Möglichkeiten nicht als Substitut für normale Haushaltsmittel des Landes und nur für zusätzliche Maßnahmen eingesetzt werden.

Der Landesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass keinesfalls Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit aufgenommen werden sollten, bevor nicht die von ihm geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind.

Für die Zeit danach rät der Landesrechnungshof, die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit als Einnahmequelle nur im unbedingt erforderlichen Umfang zu nutzen.

Im Ergebnis dürfen die neu gewonnenen Möglichkeiten die immer drängenderen, strukturellen Konsolidierungserfordernisse im Haushalt nicht untergraben.

Im Frühjahr 2025 wurden Änderungen am GG vorgenommen. Das Land hat künftig Anspruch auf einen Anteil an 100 Mrd. € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen für Investitionen in die Infrastruktur. Daneben ist die Schuldenbremse auch für die Länder insoweit aufgeweicht worden, als diesen neben der konjunkturbedingten eine weitere kreditfinanzierte Einnahmemöglichkeit in Form einer strukturellen Verschuldung eröffnet wird.¹⁶⁸

Dazu im Einzelnen:

8.1 Anteil an einem kreditfinanzierten Sondervermögen des Bundes

Den Ländern stehen künftig für Investitionen in ihre Infrastruktur 100 Mrd. € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen zur Verfügung.¹⁶⁹ Dies schafft einen neuen Handlungsspielraum für Investitionen in die Infrastruktur des Landes. Näheres ist allerdings noch durch ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln.¹⁷⁰ Hierzu liegt ein Gesetzentwurf der Bundesregierung – der Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG) – vor.¹⁷¹ Nach § 2 Abs. 1 Entwurf des LuKIFG soll das Land einen Anteil von 21,09560 % an den 100 Mrd. € erhalten. Demnach stünden Nordrhein-Westfalen insgesamt rd. 21,1 Mrd. € zu. Die Investitionsmaßnahmen sind bis zum 31.12.2042 förderfähig, sofern sie bis zum 31.12.2036 bewilligt wurden (§ 4 Abs. 2 Entwurf des LuKIFG).

Diese Mittel sollten nach Ansicht des LRH entsprechend den Vorgaben für das Sondervermögen nach Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG insgesamt nur für zusätzliche Maßnahmen genutzt werden.¹⁷² Dies ist bei der Haushaltsaufstellung – spätestens aber bei der Verabschiedung des Haushalts – zu gewährleisten. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Mittel aus dem Sondervermögen nicht zur Deckung solcher Ausgaben eingesetzt werden, die aus dem regulären Haushalt zu finanzieren sind. Einnahmen aus dem Sondervermögen sollen nicht materiell im Haushaltsausgleich zur Deckung des allgemeinen Ausgabenniveaus eingesetzt werden. Nur über das Kriterium der Zusätzlichkeit wird sichergestellt, dass

¹⁶⁸ Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen bestehen ebenfalls kreditfinanzierte Einnahmemöglichkeiten im Rahmen der Schuldenbremse, siehe hierzu § 18b LHO.

¹⁶⁹ Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG. Zur Errichtung des Sondervermögens liegt ein Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vor (Bundestags-Drs. 21/779).

¹⁷⁰ Art. 143h Abs. 2 Satz 4 GG.

¹⁷¹ Bundesrats-Drs. 314/25.

¹⁷² Siehe auch „Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe zum Schuldenpaket“ vom 24.03.2025, S. 2 (https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2025/03/Erklaerung_LRH_Maerz_2025.pdf). Der Entwurf des LuKIFG enthält keine Regelungen zur „Zusätzlichkeit“ der Maßnahmen.

die Mittel tatsächlich zur weiteren Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur beitragen und nicht lediglich der Finanzierung schon im Haushalt geplanter Maßnahmen dienen.

Die Zusätzlichkeit der Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollte grundsätzlich in einer deutlichen Steigerung der diesbezüglichen Investitionsausgaben des Landes und der entsprechenden Investitionsquote zum Ausdruck kommen (siehe hierzu Abbildung 6). In jedem Fall sollten die aus den Mitteln des Sondervermögens des Bundes finanzierten zusätzlichen Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen in einem Maßnahmenplan dokumentiert werden, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen.

8.2 Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit

Wie der Bund hat nun auch die Ländergesamtheit das Recht, sich jährlich mit 0,35 % des nominalen BIP strukturell zu verschulden.¹⁷³ Insoweit wird die Schuldenbremse aufgeweicht. Durch diese neue kreditfinanzierte Einnahmemöglichkeit könnte die Ländergesamtheit demnach (weitere) Einnahmen für den Haushaltsausgleich generieren. Dies gilt unmittelbar auch für Nordrhein-Westfalen, obwohl die bisher im Landesrecht normierte Schuldenbremse diese Möglichkeit nicht vorsieht.¹⁷⁴ Zur Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder nunmehr zulässigen Kreditaufnahme hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf – Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes (Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz – StruKomLäG) – vorgelegt.¹⁷⁵ Die Aufteilung soll in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel erfolgen.¹⁷⁶ Das Bundesministerium der Finanzen berechnet die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land und stellt die Ergebnisse den Ländern jeweils zum 01.04. eines Jahres zur Verfügung. Die für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 maßgeblichen Ergebnisse sollen abweichend davon nach Inkrafttreten des StruKomLäG zur Verfügung gestellt werden (§ 2 Abs. 3 Entwurf des StruKomLäG). Die zulässige strukturelle Kreditaufnahme soll erstmals für das Haushaltsjahr 2025 in Anspruch genommen werden können (§ 3 Entwurf des StruKomLäG). Basierend auf den Vorgaben des Entwurfs des StruKomLäG stünde Nordrhein-Westfalen eine Verschuldungsmöglichkeit von über rd. 3,2 Mrd. €¹⁷⁷ für das Jahr 2025 zu. Zu der neuen

¹⁷³ Art. 109 Abs. 3 Sätze 6, 7 und 9 GG.

¹⁷⁴ Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG.

¹⁷⁵ Art. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze“, Bundesrats-Drs. 315/25.

¹⁷⁶ Bundesrats-Drs. 315/25, S. 3.

¹⁷⁷ $BIP\ 2024\ von\ rd.\ 4.305,3\ Mrd.\ €\ \times\ 0,35\ \% \times\ 21,185729515\ \% =\ rd.\ 3,2\ Mrd.\ €$. Daten für das BIP: „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 2024, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Berechnungsstand Februar 2025, Erscheinungsdatum März 2025, Tabellenblatt 1.1, Wert 2024 für Deutschland); Verteilungsprozentsatz gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 Entwurf des StruKomLäG, Eigene Berechnung.

Verschuldungsmöglichkeit sieht das GG – im Unterschied zur Notlagenverschuldung oder konjunkturbedingten Verschuldung – keine Tilgungsregelung¹⁷⁸ vor.

Durch eine regelmäßige strukturelle Verschuldung entstehen zwar einnahmenseitige Handlungsspielräume; die daraus folgende Zinsbelastung verengt aber zukünftige Handlungsspielräume. Die Kernaufgaben des Landes sollten auch unter den neuen Bedingungen ohne Kreditaufnahmen finanziert werden. In jedem Fall ist der LRH der Auffassung, dass Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit nicht aufgenommen werden sollten, bevor nicht die von ihm geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind. Für die Zeit danach rät der LRH, die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit als Einnahmequelle nur für nachgewiesene zusätzliche investive Maßnahmen zu nutzen. Keinesfalls dürfen konsumtive Ausgaben damit finanziert werden.

Darüber hinaus fordert der LRH bei jeglicher Form der Verschuldung: Gegebenenfalls feststehende Haushaltsverbesserungen sollten in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug kreditreduzierend berücksichtigt werden.¹⁷⁹ Denn der ohnehin schon hohe Schuldenstand erzeugt durch den Anteil der Altschulden schon heute erhebliche und dauerhafte Zinslasten. Nach dem Haushaltsplan 2025 entfallen auf die Altschulden Zinsausgaben von rd. 3,2 Mrd. € (siehe Tabelle 8 in Beitrag 5.2.2). Eine weitere, ggf. sogar jährliche Erhöhung darf es nicht geben.

Im Ergebnis dürfen deshalb auch die neuen Möglichkeiten nach den Änderungen des GG nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konsolidierungsdruck nach wie vor hoch ist und daher der Fokus nun endlich auf der Festlegung von Nachrangigkeiten liegen sollte. Die Konsolidierungserfordernisse im Haushalt dürfen nicht untergraben werden¹⁸⁰ (siehe auch Beitrag 5.3).

¹⁷⁸ Eine Tilgungsregelung könnte in der näheren Ausgestaltung für die Haushalte der Länder erfolgen.

¹⁷⁹ So auch schon mit Bezug zur konjunkturbedingten Verschuldung Stellungnahme 18/1848, S. 5 ff. und S. 12; Stellungnahme 18/1948, S. 10.

¹⁸⁰ Siehe auch „Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe zum Schuldenpaket“ vom 24.03.2025, S. 2 (https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2025/03/Erklaerung_LRH_Maerz_2025.pdf).

9 Fazit

Schon seit einigen Jahren ist die Haushaltslage des Landes angespannt, der Druck auf den Haushalt hat immer weiter zugenommen.¹⁸¹ Eine Trendwende ist weiterhin nicht zu erkennen – im Gegenteil. Denn der Haushaltsausgleich steht zunehmend auf nicht verlässlichen Beinen. Dadurch spitzt sich die Haushaltslage immer weiter zu:

Auf der einen Seite steigen die Ausgaben des Landes – bereinigt um Notlagen-Effekte – kontinuierlich an. Zudem sind weitere Haushaltsbelastungen vor allem in den Bereichen Personal und Schuldendienst absehbar. Insbesondere beginnen die Zins- und Tilgungsausgaben für Notlagenkredite voraussichtlich ab 2026 den laufenden Haushalt zu belasten, weil sie dann nicht mehr durch entsprechende Entnahmen aus Restbeständen von Sondervermögen finanziert werden können.

Steigende Ausgaben müssten aber dauerhaft durch verlässliche Einnahmen gegenfinanziert werden, sodass auch künftigen Generationen noch Handlungsspielräume verbleiben. Die Prognose der wichtigsten Einnahmequelle des Landes, der Steuereinnahmen, fällt allerdings für 2026 bis 2028 deutlich geringer als geplant aus: Im Zeitraum 2026 bis 2028 bleiben die Steuereinnahmen voraussichtlich insgesamt rd. 6,2 Mrd. € hinter der bisherigen Planung zurück. Dies zeigt, dass die Steuereinnahmen in hohem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Ein Steuereinnahmenproblem liegt aber im Grunde nicht vor. Auch künftig ist nach den Planungen mit steigenden Steuereinnahmen zu rechnen. Trotzdem ist der Haushaltsausgleich zunehmend nur durch Sondereffekte gelungen. Diese haben sich in den vergangenen fünf Jahren fast verfünffacht. Zudem gibt das FM für die Jahre ab 2026 inhaltlich noch ungeklärte globale Mehreinnahmen von jeweils über 5,5 Mrd. € an. Wenn solche außerordentlichen Einnahmen zukünftig nicht mehr oder nicht in voller Höhe anfallen, muss der Haushaltsausgleich durch andere Einnahmen oder Ausgabenkürzungen hergestellt werden. Notwendige Ausgabenkürzungen können aber ein Problem darstellen, wenn dem Haushaltsgesetzgeber nicht ausreichend bekannt ist, welche Ausgaben aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gekürzt werden können und welche Folgewirkungen dies hätte.

Auch die Entwicklung des Schuldenstandes gibt kein Anzeichen für eine Entspannung. Zwar ist der Schuldenstand in 2024 leicht gesunken. Doch dies war kein Ergebnis besonderer Konsolidierungsanstrengungen des Landes. Denn zum einen wurden erstmals konjunkturbedingte Kredite aufgenommen. Zum anderen wurden die Tilgungen von Notlagenkrediten von über 3 Mrd. € aus den kreditfinanzierten Sondervermögen finanziert und haben

¹⁸¹ Siehe hierzu Jahresbericht 2020, S. 57; Jahresbericht 2021, Teil A, S. 87; Jahresbericht 2022, S. 84; Jahresbericht 2023, S. 77; Jahresbericht 2024, S. 73.

den Kernhaushalt nicht belastet. Der Schuldenstand wird zudem künftig durch konjunkturbedingte Kreditaufnahmen, die beabsichtigte Übernahme von kommunalen Altschulden sowie ggf. durch die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit neue Rekordwerte erreichen. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung signalisiert – vor allem im Ländervergleich – weiterhin eine angespannte Schuldensituation.

Entsprechend ist die vom LRH schon mehrfach geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik dringender denn je. Alle Aufgaben und Ausgaben müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei muss in einem ersten Schritt durch ein Aufgabenscreening festgestellt werden, welche Aufgaben das Land – durch übergeordnete Regelungen – verpflichtend wahrzunehmen hat und von welchen Aufgaben es sich rechtlich lösen könnte. Sodann ist im zweiten Schritt zu entscheiden, welche Aufgaben künftig nicht mehr weiterverfolgt werden und welche nicht mehr im bisherigen Umfang. Diese (politischen) Entscheidungen obliegen vorrangig der Landesregierung und sodann dem Haushaltsgesetzgeber. Die diesbezügliche Diskussion sollte in einen Konsolidierungsplan münden, der die Transparenz der entsprechenden Entscheidungen sicherstellt und ihre Umsetzung zeitlich gliedert und dauerhaft absichert.

Die neuen Einnahmemöglichkeiten infolge der im Frühjahr 2025 vorgenommenen Änderungen des GG bieten hingegen keine Lösung. Dem Land steht ein Anteil an 100 Mrd. € aus einem vom Bund zu errichtenden Sondervermögen für Investitionen in seine Infrastruktur zur Verfügung. Zudem hat die Ländergesamtheit nun wie der Bund die Möglichkeit, sich jährlich mit 0,35 % des nominalen BIP strukturell zu verschulden. Nach Ansicht des LRH sollte der Anteil des Landes am Sondervermögen nur für nachgewiesene zusätzliche investive Infrastrukturmaßnahmen genutzt werden. Diese Mittel stehen nicht als Substitut für normale und insbesondere konsumtive Haushaltsmittel zur Verfügung. Der LRH fordert zudem, dass keinesfalls Kredite auf der Grundlage der neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeit aufgenommen werden, bevor nicht die von ihm geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind. Insgesamt dürfen die Einnahmemöglichkeiten durch die Änderungen des GG die immer drängenderen, strukturellen Konsolidierungserfordernisse im Haushalt nicht untergraben.

Folgendes muss nun geschehen:

- Die vom LRH bereits mehrfach geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik mit einem Aufgabenscreening und insbesondere mit einer Festlegung von Nachrangigkeiten muss endlich umgesetzt und institutionalisiert werden. Ihre Ergebnisse sollten in einem Konsolidierungsplan münden, der die Transparenz der entsprechenden Entscheidungen sicherstellt und ihre Umsetzung zeitlich gliedert und dauerhaft absichert. Dabei sollte auch der Haushaltsgesetzgeber entsprechende Informationen erhalten.

- Die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit darf nicht dazu führen, dass die notwendige Festlegung von Nachrangigkeiten ausbleibt. Sie sollte daher auf keinen Fall in Anspruch genommen werden, bevor die Ergebnisse der Aufgaben- und Ausgabenkritik vorliegen. Die Konsolidierung des Haushalts darf nicht vernachlässigt werden.
- Der Anteil des Landes am Sondervermögen für Infrastrukturmaßnahmen sollte nur für nachgewiesene zusätzliche investive Maßnahmen in Infrastrukturmaßnahmen genutzt werden. Er darf nicht für die Finanzierung regulärer und insbesondere konsumtiver Ausgaben eingesetzt werden.

B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich der
Landesregierung**

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

10 Gesundheitsmanagement in den Ministerien

Das Land trägt eine besondere Verantwortung für die Gesundheit seiner Beschäftigten. Es ist gefordert, diese durch ein Gesundheitsmanagement zu fördern und erkrankte Beschäftigte zu unterstützen. Das Ziel ist, die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten zu erhalten – und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung selbst.

Wie das in der Praxis gelingt, hat der Landesrechnungshof bei der Staatskanzlei und vier Ministerien geprüft. Er hat festgestellt, dass im Gesundheitsmanagement zwar bereits gute Ansätze vorhanden sind. Gleichwohl sollte es stärker auf einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess basieren. Das heißt zum Beispiel: Systematisch Bedarfe erheben und Maßnahmen evaluieren.

Doch auch ein Gesundheitsmanagement kann langfristige Erkrankungen nicht vollständig verhindern. Im Umgang mit langzeiterkrankten Beschäftigten hat der Landesrechnungshof für die Verwaltungspraxis Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert: So mangelte es bei Beamteten an einer konsequenten Anwendung vorhandener Regelungen. Bei Tarifbeschäftigten waren die Verfahren unzureichend geregelt. Auch fehlte es an einem hinreichenden Wissensmanagement.

Die Ministerien und die Staatskanzlei haben sich mit den Empfehlungen auseinandergesetzt. Die Prüfung hätte, so der gemeinsame Tenor, Anlass geboten, bestehende Prozesse kritisch zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Einige Empfehlungen sind bereits umge-

setzt worden. In einigen Punkten gibt es noch Bedarf für einen weiteren Austausch, damit auch die noch offenen Empfehlungen umgesetzt werden.

10.1 Ausgangslage

Erkrankungen gehen oftmals mit erheblichen Belastungen für die Betroffenen einher. Insbesondere Langzeiterkrankungen¹⁸² können einen Schicksalsschlag für die betroffenen Beschäftigten darstellen, der häufig mit viel Unsicherheit verbunden ist. Gleichzeitig sind gesunde und leistungsfähige Beschäftigte eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung.

Der herausragenden Bedeutung der Gesundheit hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber Rechnung getragen: Er schreibt den Landesbehörden durch § 76 Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW) seit 2016 ausdrücklich vor, dass diese ein Gesundheitsmanagement durchführen müssen.

Gesundheitsmanagement kann viel leisten – doch nicht alles auffangen. Erkrankten Beschäftigte langfristig¹⁸³, ist dies für die Betroffenen nicht nur eine gesundheitliche Krise, sondern häufig auch ein tiefer Einschnitt in ihre berufliche Identität. Zweifelsohne tragen die langzeiterkrankten Beschäftigten die größte Last. Doch auch die Kolleginnen und Kollegen sind betroffen, wenn sie die Arbeit über einen längeren Zeitraum zusätzlich übernehmen. Mit Rücksichtnahme auf die individuelle Lage des langzeiterkrankten Beschäftigten sowie auf das Arbeitsumfeld ist somit mit größter Sorgfalt, Menschlichkeit und unter Beachtung rechtlicher Standards zu prüfen, ob eine Rückkehr in den Beruf möglich ist oder ob alternative Wege gegangen werden müssen.

¹⁸² Vorlage 18/3285, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023, 20.09.2024, S. 11: Als langzeiterkrankt gelten in der Landesverwaltung Beschäftigte, die mehr als 30 Tage ununterbrochen erkrankt sind.

¹⁸³ Vorlage 18/3285, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023, 20.09.2024, S. 11: Als langzeiterkrankt gelten in der Landesverwaltung Beschäftigte, die mehr als 30 Tage ununterbrochen erkrankt sind.

Seit 2011 veröffentlicht die Landesregierung den Anteil an Langzeiterkrankungen im Verhältnis zu den gesamten Fehltagen ihrer Beschäftigten in jährlichen Gesundheitsberichten¹⁸⁴. Laut diesen Gesundheitsberichten fielen in der Landesverwaltung seither pro Jahr knapp 40 % der gesamten Fehltag auf Langzeiterkrankungen zurück.¹⁸⁵

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof (LRH) das Gesundheitsmanagement und den Umgang mit langzeiterkrankten Beschäftigten bei der Staatskanzlei und vier Ministerien (im Folgenden: Ministerien) untersucht.¹⁸⁶

Die Prüfung des Umgangs mit Langzeiterkrankten wurde gegenüber den Ministerien im Juli 2022 eröffnet. Sie wurde Ende Juli 2024 um den Aspekt des Gesundheitsmanagements erweitert. Von Juli 2022 bis November 2024 hat der LRH Unterlagen angefordert und Gespräche geführt. Der LRH untersuchte in dieser Zeit auch stichprobenhaft einzelne anonymisierte Fälle von Langzeiterkrankten. Als Ausgangslage für die Stichprobe dienten die für den Gesundheitsbericht für das Jahr 2020 gemeldeten 259 Langzeiterkrankten der geprüften Stellen.¹⁸⁷ Insgesamt wurden 29 Beamtete und 25 Tarifbeschäftigte mit den höchsten Fehltagen in die Stichprobe einbezogen.

Für den Prüfungsteil des Umgangs mit Langzeiterkrankten hat der LRH den Ministerien im Dezember 2023 das Ergebnis der Prüfung mitgeteilt. Die Ministerien nahmen hierzu im Februar 2024 Stellung, worauf der LRH im selben Monat erwiderte. Die erneuten Stellungnahmen gingen im September 2024 ein, der LRH erwiderte im Februar 2025. Die Ministerien antworteten hierauf im April 2025. Der LRH übersandte seine Erwiderng daraufhin im Mai.

Der LRH übersandte die Ergebnisse des Prüfungsteils Gesundheitsmanagement im Februar 2025. Die Ministerien antworteten hierauf im April. Im Mai übersandte der LRH seine Erwiderng.

Im Folgenden stellt der LRH die zentralen Ergebnisse seiner Prüfung vor.

¹⁸⁴ Vgl. z. B. Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2023.

¹⁸⁵ Vgl. Vorlage 18/207, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021, 29.09.2022, S. 39; Vorlage 17/171, Krankenstand in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 – Bericht der Landesregierung für den Landtag Nordrhein-Westfalen, 05.10.2017, S. 21; Vorlage 16/2655, Krankenstand in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 – Bericht der Landesregierung für den Landtag Nordrhein-Westfalen, 10.02.2015, S. 19. Für 2019 bis 2021 ist das Verhältnis der Langzeiterkrankungen an den gesamten krankheitsbedingten Fehltagen in den jeweiligen Gesundheitsberichten ausgewiesen worden. Für 2011 bis 2018 wurde der Anteil der Langzeiterkrankungen an den gesamten Arbeitstagen ausgewiesen. Zudem wurde der Anteil der gesamten krankheitsbedingten Fehltag an den gesamten Arbeitstagen ausgewiesen. Es war daher möglich, diese beiden Daten ins Verhältnis zueinander zu setzen, um das Verhältnis der Langzeiterkrankungen an den gesamten krankheitsbedingten Fehltagen auszuweisen.

¹⁸⁶ Geprüft wurden: Staatskanzlei; Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie; Ministerium des Innern; Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales; Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.

¹⁸⁷ Vgl. Vorlage 17/5848, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020, 19.10.2021, Tabellen 18 ff., S. 38 ff.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Gesundheitsmanagement – Rahmenkonzepte regelmäßig fortentwickeln

Es ist gesetzlich festgelegt, dass die Ministerien ein Rahmenkonzept für das Gesundheitsmanagement erstellen und regelmäßig fortentwickeln müssen.¹⁸⁸ Allerdings stellte der LRH fest, dass drei der fünf Rahmenkonzepte über acht Jahre alt waren und seitdem nicht mehr aktualisiert wurden. Darüber hinaus berichteten die drei Ministerien, deren Rahmenkonzepte über acht Jahre alt waren, dass diese keine umfassende praktische Relevanz mehr hätten.

Nach Ansicht des LRH kamen die Ministerien damit ihrer gesetzlichen Pflicht zur Fortentwicklung ihrer Rahmenkonzepte nicht nach. Diese Pflicht ist kein reiner Selbstzweck. Denn die Rahmenkonzepte und ihre Fortentwicklung bilden das Fundament für eine strategische Steuerung. Er empfahl, dass die Ministerien die gesetzliche Pflicht zur regelmäßigen Fortentwicklung in ihre Rahmenkonzepte aufnehmen und dieser konsequent nachkommen.

Die drei Ministerien, deren Rahmenkonzepte älter als acht Jahre waren, nahmen die Empfehlung positiv auf. Zwei Ministerien sahen keinen Anpassungsbedarf ihrer Rahmenkonzepte, da die Inhalte weiterhin aktuell seien und bei Bedarf angepasst würden.

Der LRH wies darauf hin, dass er es weiterhin für erforderlich hält, in den Rahmenkonzepten klar festzulegen, dass die Konzepte selbst regelmäßig fortentwickelt werden müssen. Hierbei sind etwa die zeitlichen Abstände einer Fortentwicklung anzugeben. Der LRH hat daher an seiner entsprechenden Empfehlung festgehalten.

10.2.2 Kontinuierlichen Verbesserungsprozess in Rahmenkonzepten integrieren

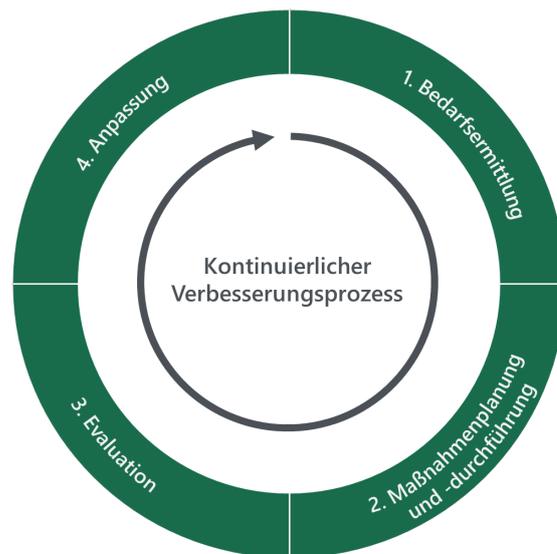
Unter einem Gesundheitsmanagement versteht der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die strategische Steuerung und Implementierung gesundheitsrelevanter Maßnahmen und Prozesse in der Behörde mit dem Ziel, die Gesundheit und Leistungsfähigkeit zu erhalten.¹⁸⁹ Für ein erfolgreich konzeptioniertes und gelebtes Gesundheitsmanagement ist

¹⁸⁸ Vgl. § 76 Abs. 2 LBG NRW.

¹⁸⁹ Vgl. § 76 Abs. 1 Satz 2 LBG NRW.

folglich ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess zwingend erforderlich.¹⁹⁰ Für dessen Gestaltung und Ausführung kann der PDCA-Zyklus („plan, do, check, act“) zugrunde gelegt werden.¹⁹¹ Dieser stellt einen Prozessablauf bei einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess dar.¹⁹² Die Anzahl an Prozessschritten und die konkreten Bezeichnungen können variieren. Zentrale Elemente bleiben jedoch das Ziel der Verbesserung und ein (sich wiederholender) Zyklus:¹⁹³

Abb.: Gesundheitsmanagement-Zyklus



Quelle: Landesrechnungshof

1. **Bedarfsermittlung:** Analyse der Ausgangssituation, insbesondere von gesundheitsbezogenen Faktoren und (akuten) Bedarfen der Belegschaft. Diese dienen als Grundlage für die folgende Maßnahmenplanung.
2. **Maßnahmenplanung und -durchführung:** Es erfolgt eine Planung der Maßnahmen, die auf den ermittelten Bedarfen und Zielen für das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) basiert. Berücksichtigt werden müssen finanzielle und personelle Restriktionen. Die beschlossenen Maßnahmen werden der Belegschaft mitgeteilt und durchgeführt.

¹⁹⁰ Vgl. Drucksache (Drs.) 17/15940, Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen, 09.12.2021, S. 39 f., der von einer „kontinuierlichen Weiterentwicklung des BGM“ ausgeht. Vgl. hierzu außerdem u. a. den Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement des damaligen Bundesministeriums des Innern und für Heimat: „BGM ist ein Managementprozess, der nur durch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess [...] wirksam wird.“ (Bundesministerium des Innern und für Heimat – Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement (Hrsg.), Eckpunkte für ein Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) in der Bundesverwaltung – Schwerpunktpapier Evaluation, September 2018, S. 7); Vorlage 17/2114, Sitzung des Unterausschusses Personal des Haushalts- und Finanzausschusses am 04.06.2019 – Abschlussbericht Salubris UG zur wissenschaftlichen Begleitung bei der Entwicklung und Festlegung von Standards für das BGM in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, 27.05.2019, S. 11.

¹⁹¹ Vgl. Vorlage 17/2114, Sitzung des Unterausschusses Personal des Haushalts- und Finanzausschusses am 04.06.2019 – Abschlussbericht Salubris UG zur wissenschaftlichen Begleitung bei der Entwicklung und Festlegung von Standards für das BGM in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, 27.05.2019, S. 11 ff.; Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundesverwaltungsamt, Organisationshandbuch – 2.3.9 Prozesse kontinuierlich steuern.

¹⁹² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundesverwaltungsamt, Organisationshandbuch – 2.3.9 Prozesse kontinuierlich steuern.

¹⁹³ Vgl. bspw. Deutsche Gesellschaft für Qualität, Betriebliches Gesundheitsmanagement – Mehr als nur Betriebssport, 2014; Vorlage 17/2114, Sitzung des Unterausschusses Personal des Haushalts- und Finanzausschusses am 04.06.2019 – Abschlussbericht Salubris UG zur wissenschaftlichen Begleitung bei der Entwicklung und Festlegung von Standards für das BGM in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, 27.05.2019, S. 11 ff., 136 f.

3. **Evaluation:** Die durchgeführten Maßnahmen werden von den Teilnehmenden (z. B. um Beispiel hinsichtlich Zufriedenheit) und den Organisatoren (z. B. Auslastung) bewertet und auf ihre Wirksamkeit – und somit auch auf die Zielerreichung – überprüft.
4. **Anpassung:** Auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Evaluation wird überprüft, ob Verbesserungspotenziale bestehen und wie diese genutzt werden können. Die Ergebnisse fließen in alle weiteren Schritte des Zyklus ein.

Der LRH stellte fest, dass ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess in zwei Rahmenkonzepten in Ansätzen enthalten war. Die weiteren Rahmenkonzepte sahen den kontinuierlichen Verbesserungsprozess nicht vor.

Der LRH empfahl folglich, dass die Ministerien einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess als Grundlage für das Gesundheitsmanagement in ihren Rahmenkonzepten integrieren.

Auch diese Empfehlung nahmen drei Ministerien positiv auf. Zwei Ministerien sahen keinen Handlungsbedarf, da ihr jeweiliges Rahmenkonzept einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess bereits erwähne.

Nach Ansicht des LRH reicht dies in der gegenwärtigen Form noch nicht aus. Zwar ist begrüßenswert, dass die Rahmenkonzepte Hinweise auf einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess enthalten. Notwendig ist jedoch, dass dieser Prozess für verbindlich erklärt wird, um zweifelsfrei als Grundlage für das Gesundheitsmanagement dienen zu können. Der LRH bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass die Anwendung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses im Rahmenkonzept explizit festgelegt werden sollte, inklusive seiner Ausgestaltung (siehe auch 10.2.3 und 10.2.4).

10.2.3 Bedarfe systematisch ermitteln

Im Rahmen des Gesundheitsmanagements sollte zunächst eine Bedarfsermittlung erfolgen (siehe Abbildung). Dabei wird die Ausgangssituation des Ministeriums analysiert. Dies ist wichtig, um passende gesundheitsfördernde Maßnahmen durchführen zu können, die den Bedarfen der Beschäftigten entsprechen. Für eine umfassende Bedarfsermittlung können verschiedene Analyseinstrumente – etwa Mitarbeitendenbefragungen, Auswertung von anonymisierten Krankenstatistiken – genutzt werden. Die Aussagekraft der Bedarfsermittlung wird erhöht, wenn verschiedene Analyseinstrumente kombiniert werden.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Vgl. z. B. Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Querschnittsprüfung der Organisation des betrieblichen Gesundheitsmanagements in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell vom Bund geförderten Einrichtungen und Zuwendungsempfängern, 09.12.2008, S. 20 sowie Bundesministerium des Innern und für Heimat – Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement (Hrsg.), Eckpunkte für ein Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) in der Bundesverwaltung – Schwerpunktanalyse im BGM, September 2015, S. 6 ff.

Der LRH stellte fest, dass die Ministerien zwar Bedarfe ermittelten. Allerdings machten sie von den grundsätzlich zur Verfügung stehenden Analyseinstrumenten insgesamt noch nicht umfassend und häufig genug Gebrauch. So reichten die eingesetzten Analyseinstrumente aus Sicht des LRH nicht aus, um davon ausgehen zu können, dass die Ministerien den Gesundheitszustand und die Bedarfe ihrer Beschäftigten fortlaufend kennen. Dies ist jedoch die Voraussetzung dafür, gesundheitsfördernde Maßnahmen zielgerichtet anzubieten. Im Ergebnis wird erst hierdurch die strategische Steuerung und Implementierung der Maßnahmen ermöglicht.

Beispielsweise führten die Ministerien wiederholt psychische Gefährdungsbeurteilungen durch. Sie benutzten die dadurch gewonnenen Daten für die Bedarfsermittlung. Aus Sicht des LRH war dies auch sinnvoll. Er stellte allerdings fest, dass der Zeitraum zwischen den psychischen Gefährdungsbeurteilungen bei drei Ministerien über acht Jahre betrug – dies ist zu lang.¹⁹⁵ Denn die Bedarfe der Beschäftigten könnten sich in diesem Zeitraum verändert haben. Daher ist es wichtig, psychische Gefährdungsbeurteilungen in kürzeren Abständen durchzuführen, um Gesundheitsmanagement-Maßnahmen stets auf der Grundlage aktueller Daten – und damit den aktuellen Bedarfen der Beschäftigten – anbieten zu können.¹⁹⁶

Die umfassende Nutzung von Analyseinstrumenten zur Bedarfsermittlung wurde dadurch erschwert, dass die Rahmenkonzepte nicht ausreichend vorgaben, wie genau bei der Bedarfsermittlung vorzugehen war. So beinhalteten sie bspw. keine Angaben, welche Analyseinstrumente zwingend zu nutzen waren und in welchen Zeitintervallen Bedarfsermittlungen durchgeführt werden sollen.

Daher empfahl der LRH, dass die geprüften Stellen systematische Bedarfsermittlungen im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses verbindlich in ihren Rahmenkonzepten festschreiben. Dabei sollten die Rahmenkonzepte vorsehen, dass Bedarfe in regelmäßigen Abständen und mit einem Mindestmaß an Analyseinstrumenten erhoben und ausgewertet werden.

¹⁹⁵ Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 Arbeitsschutzgesetz ist der Arbeitgeber verpflichtet, das Arbeitsschutzniveau ständig zu verbessern. Daher sollte „eine Dauer von drei Jahren eher unter- als überschritten werden“ (vgl. BeckOK ArbSchR/Rapp, 20. Ed. 1.4.2023, ArbSchG § 5 Rn. 65). Vgl. hierzu auch BeckOK ArbSchR/Heilmann, 20. Ed. 01.10.2024, SystDarst Syst. B. Psychische Belastung im Arbeits- und Gesundheitsschutz Rn. 61; Vorlage 17/2114, Sitzung des Unterausschusses Personal des Haushalts- und Finanzausschusses am 04.06.2019 – Abschlussbericht Salubris UG zur wissenschaftlichen Begleitung bei der Entwicklung und Festlegung von Standards für das BGM in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, 27.05.2019, S. 48 sowie Bundesministerium des Innern und für Heimat – Ressortarbeitskreis Gesundheitsmanagement (Hrsg.), Eckpunkte für ein Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) in der Bundesverwaltung – Schwerpunktpapier Analyse im BGM, September 2015, S. 13.

¹⁹⁶ Weitere Analyseinstrumente waren bspw. hausinterne und ressortübergreifende Austausche, Workshops im Anschluss an die psychischen Gefährdungsbeurteilungen sowie Erhebungen im Rahmen des Offboardings. Diese Analyseinstrumente wurden allerdings oftmals vereinzelt und nicht in systematischer Art und Weise genutzt.

Zwei Ministerien gaben an, die Empfehlungen umzusetzen. Die weiteren Ministerien gingen nicht näher darauf ein, inwieweit sie die Empfehlung, systematische Bedarfsermittlungen verbindlich in den Rahmenkonzepten festzuschreiben, umsetzen werden. Sie wiesen indes darauf hin, dass die bisher durchgeführten Bedarfsermittlungen aus ihrer Sicht ausreichen würden.

Der LRH brachte in seiner Folgeentscheidung zum Ausdruck, dass entscheidend ist, dass Bedarfsermittlungen im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses verbindlich in den Rahmenkonzepten verankert werden – praktisch umsetzbar und für alle nachvollziehbar, damit die Ministerien möglichst umfassend über die aktuellen Bedarfe ihrer Beschäftigten informiert sind. Der LRH sieht hier weiteren Gesprächsbedarf.

10.2.4 Mit regelmäßigen Evaluationen Verbesserungspotenziale sichtbar machen

Evaluationen sind wesentlicher Bestandteil des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, da sie Verbesserungspotenziale aufzeigen¹⁹⁷ – etwa, ob die Beschäftigten eine Maßnahme hilfreich fanden. Auf dieser Grundlage können die Maßnahmen dann entsprechend angepasst werden. Gesetzlich festgelegt ist, dass die Rahmenkonzepte Ansatzpunkte für eine Evaluation aufzeigen sollen.¹⁹⁸ Eben solche Ansatzpunkte enthielten die Rahmenkonzepte von zwei Ministerien nicht. Die weiteren drei Rahmenkonzepte wiesen zwar Ansatzpunkte auf. Dabei wurden jedoch primär Möglichkeiten zur Evaluation genannt, die sich unmittelbar auf die Teilnehmenden beziehen, wie Teilnahmequoten. Die Einrichtung eines Kennzahlensystems war nur in einem Rahmenkonzept benannt – allerdings nur als Empfehlung, die nicht umgesetzt wurde.

In der Praxis erfassten die Ministerien vor allem die Anzahl der Teilnehmenden oder evaluierten teilweise die Anschaffung von Bewegungsgeräten. Standardisierte Evaluationen durch die Teilnehmenden nach jeder Maßnahme führten die Ministerien indes nicht durch. So gab es weder einheitliche, digitale oder physische Evaluierungsbögen noch wurden Evaluationen in regelmäßigen Abständen bzw. zu einem festgelegten Zeitpunkt durchgeführt.

Folglich empfahl der LRH, systematische Evaluationen im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses verbindlich in den Rahmenkonzepten festzuschreiben und behörden-eigene Kennzahlen festzulegen. Zudem sollten die Ministerien die Wirkung der Maßnahmen anhand dieser Kennzahlen überprüfen, indem sie standardisierte Evaluationen grundsätzlich nach jeder Maßnahme durchführen. Die Ergebnisse sind dann bei der Planung künftiger Maßnahmen einzubeziehen.

¹⁹⁷ Für ein erfolgreiches BGM ist eine regelmäßige Evaluation wichtig. Siehe dafür u. a. Richter, Instrumente des betrieblichen bzw. behördlichen Gesundheitsmanagements, NWVBl., Heft 12/2013, S. 476.

¹⁹⁸ Vgl. § 76 Abs. 2 Satz 3 LBG NRW.

Zwei Ministerien gaben an, die Empfehlung umzusetzen. Zwei Ministerien wiesen darauf hin, dass ihre Rahmenkonzepte bereits Evaluationen vorsehen würden. Ein Ministerium merkte an, dass ein stringent formalistisches Vorgehen einen hohen personellen Ressourceneinsatz erfordere.

Der LRH erwiderte, dass bei den in Rede stehenden Konzepten Evaluationen lediglich empfohlen wurden bzw. auf einen PDCA-Zyklus verwiesen wurde. Zudem stellte der LRH klar, dass es sich bei der Verankerung von systematischen Evaluationen in den Rahmenkonzepten nicht um eine ausschließlich sich selbst dienende Formalisierung handelt, sondern um die Festlegung grundsätzlicher Rahmenbedingungen zum Evaluationsprozess. Gerade diese bietet bei begrenzten Ressourcen eine Grundlage, auf die jederzeit zurückgegriffen werden kann. Zudem ist die Empfehlung, standardisierte Evaluationen durchzuführen, ressourcenschonend – denn es handelt sich dabei um die einmalige Erstellung einer „Muster-Evaluation“, die nachfolgend standardmäßig genutzt werden kann. Der LRH sieht hier weiteren Gesprächsbedarf.

10.2.5 Verfahren bei längerfristiger Abwesenheit aus gesundheitlichen Gründen

Das Beamtenrecht sieht vor, dass die Dienstfähigkeit amtsärztlich überprüft werden kann, wenn Beamtete innerhalb eines halben Jahres drei Monate krank sind.¹⁹⁹ Der LRH stellte fest: Die Ministerien beauftragten die Amtsärztinnen und Amtsärzte in 48 % der Fälle, also bei 14 von 29 der langzeiterkrankten Beamteten, nicht. Bei den übrigen 15 Fällen lagen zwischen der ersten Krankschreibung und der Beauftragung eines amtsärztlichen Gutachtens zur Überprüfung der Dienstfähigkeit im Durchschnitt 13 Monate. Damit wurden die Regelungen nicht konsequent angewandt. Denn die Ministerien machten von der Möglichkeit, die unteren Gesundheitsbehörden mit der Überprüfung der Dienstfähigkeit möglichst zeitnah zu beauftragen, nicht umfassend Gebrauch.

Der LRH empfahl, in den dafür vorgesehenen Verwaltungsvorschriften²⁰⁰ festzulegen, dass die „Drei-Monatsfrist“ eingehalten wird und dass Ausnahmen hiervon zu begründen sind. Das hierfür zuständige Ministerium des Innern hat die Anpassung der Verwaltungsvorschriften zugesagt – doch mehr als ein Jahr später liegt noch immer kein konkreter Zeitplan für die Änderung vor. Der LRH erwartet, dass die Umsetzung nun zeitnah erfolgt.

¹⁹⁹ Vgl. § 26 Abs. 1 Satz 2 Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern i. V. m. § 33 Abs. 1 Satz 3 LBG NRW.

²⁰⁰ Vgl. Verwaltungsvorschriften „zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes (BeamStG) und des Landesbeamtengesetzes (LBG NRW) VV d. Innenministeriums - 24-42.01.04-03.02-101 - v. 10.11.2009“.

10.2.6 Amtsärztinnen und Amtsärzte sollen langzeiterkrankte Tarifbeschäftigte untersuchen

Die Ministerien beschäftigen nicht nur Beamtete. Fast ein Drittel ihrer Beschäftigten ist mittlerweile tarifbeschäftigt.²⁰¹ Was aber ist zu tun, wenn Tarifbeschäftigte über einen längeren Zeitraum erkrankt sind? Auch hier ist eine rechtssichere Klärung der Arbeitsfähigkeit im Sinne aller Beteiligten wichtig.

Der Arbeitgeber kann gemäß § 3 Abs. 5 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) die gesundheitliche Situation z. B. durch einen Betriebsarzt oder Amtsarzt bewerten lassen.²⁰² Doch während für Beamtete eine gesetzliche Grundlage für die Begutachtung durch Amtsärztinnen und Amtsärzte besteht, fehlt diese für Tarifbeschäftigte. Amtsärztinnen und Amtsärzte sind bislang nicht verpflichtet, entsprechende Anfragen anzunehmen – und lehnten diese in der Praxis häufig ab. Die Mehrheit der Ministerien sprach sich für eine Begutachtung durch die Amtsärztinnen und Amtsärzte aus. Diese seien neutrale Instanzen, die die Strukturen der öffentlichen Verwaltung gut kennen würden. Ebenso entspreche ihr Selbstbild eher dem einer Prüfinstanz hinsichtlich der Frage einer Prognose der Arbeitsfähigkeit und Überprüfung der Arbeitsfähigkeit. Die von Betriebsärztinnen und Betriebsärzten ausgestellten Gutachten hätten sich aufgrund der geringen Aussagekraft für die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit als weniger hilfreich erwiesen.

Der LRH empfahl, Regelungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass die in § 3 Abs. 5 TV-L beschriebene Möglichkeit der Begutachtung der Arbeitsfähigkeit durch die Amtsärztinnen und Amtsärzte rechtssicher erfolgen kann.

Die Ministerien sind in dieser Angelegenheit an das Ministerium der Finanzen herangetreten – es sei zuständig für tarifrechtliche Fragestellungen. Doch dieses verneinte eine entsprechende Zuständigkeit. Damit ist auch nach über einem Jahr nicht geklärt, welches Ministerium entsprechende Regelungen schaffen kann, damit Amtsärztinnen und Amtsärzte auch Tarifbeschäftigte untersuchen müssen. Hier erwartet der LRH, dass die Zuständigkeitsfrage zeitnah geklärt und seine Empfehlung umgesetzt wird.

Darüber hinaus zeigte die Prüfung: Es fehlte bei der Untersuchung von Tarifbeschäftigten an Vorgaben, welche Informationen mit einer beauftragten Ärztin oder einem beauftragten Arzt ausgetauscht werden dürfen und sollen. Lediglich ein Ministerium erstellte im Verlauf der Prüfung des LRH einen Fragenkatalog für die eigene Betriebsärztin. Mit Beantwortung dieser Fragen sollte bescheinigt werden, ob langzeiterkrankte Tarifbeschäftigte zur Leistung

²⁰¹ Eigene Berechnung auf Basis der Haushaltspläne 2025, Einzelpläne 02 bis 15. Angaben zu Planstellen (Beamte) und Tarifbeschäftigten für die Ressorts: Staatskanzlei, Innenministerium, Justiz, Schule und Bildung, Kultur und Wissenschaft, Kinder, Jugend und Familie, Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, Umwelt und Verkehr, Arbeit, Gesundheit und Soziales, Finanzen, Wirtschaft und Energie sowie Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Gesamtumfang: 4.670 Planstellen und 2.012 Tarifstellen, Anteil der Tarifbeschäftigten: ca. 30,1%.

²⁰² Gemäß § 3 Abs. 5 Satz 2 TV-L kann es sich bei dem beauftragten Arzt um einen Betriebsarzt, Personalarzt oder Amtsarzt handeln, soweit sich die Betriebsparteien nicht auf einen anderen Arzt geeinigt haben.

der arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in der Lage sind. Durch die Beantwortung dieser Fragen sollte die Stellungnahme der Betriebsärztin nun die gleiche Aussagekraft wie die amtsärztlichen Gutachten bekommen.

Der LRH ist der Ansicht, dass solche Vorgaben schon deshalb erforderlich sind, da die Ministerien gemäß § 3 Abs. 5 Satz 2 TV-L unter verschiedenen Ärztinnen und Ärzten auswählen können. Unabhängig von der jeweiligen Ärztwahl sind diese Gutachten stets die Grundlage für die Bewertung der Arbeitsfähigkeit.²⁰³ Es ist daher nur folgerichtig, wenn diese Gutachten gleichartig strukturiert und aufgebaut werden. Im Übrigen gibt es einen solchen Fragenkatalog für die Beamteten bereits in der Verordnung über die amtliche Begutachtung der unteren Gesundheitsbehörde für den öffentlichen Dienst (VO-Begutachtung).²⁰⁴

Der LRH empfahl daher allen Ministerien, einen entsprechenden Fragenkatalog zu entwickeln. Diesen haben sie mittlerweile erarbeitet. Auf Anregung des LRH prüfen die Ministerien nun, ob der Fragenkatalog auch der gesamten Landesverwaltung zur Verfügung gestellt werden kann. Aus Sicht des LRH würden so alle Stellen von bereits entwickelten Lösungen profitieren. Im Übrigen betonte der LRH die Bedeutung des Fragenkatalogs der VO-Begutachtung für Beamtete. Mit Bedauern stellt er nun fest, dass die VO-Begutachtung außer Kraft tritt.²⁰⁵ Wird dies nicht anderweitig geregelt, verliert der Fragenkatalog für Beamtete seine verbindliche Anwendung. Für die hier in Rede stehende Empfehlung hat dies gleichwohl keine Auswirkungen.

10.2.7 Wissensmanagement etablieren

Die Staatskanzlei und elf Landesministerien prüfen anlassbezogen die Arbeits- und Dienstfähigkeit ihrer langzeiterkrankten Beschäftigten. Dabei muss sichergestellt werden, dass landes- und bundesrechtliche Vorgaben einheitlich angewandt werden sowie die einschlägige (aktuelle) Rechtsprechung von allen gleichermaßen berücksichtigt wird.

Der LRH stellte jedoch fest: Ein hinreichendes Wissensmanagement gab es nicht. Zum Beispiel gab es keinen ressortübergreifenden Handlungsleitfaden, der beschrieb, wie in diesen Fällen vorzugehen war. Zudem verfügte keines der Ministerien über einen Handlungsleitfaden zur Prüfung der Arbeitsfähigkeit. Lediglich ein Ministerium konnte auf einen Handlungsleitfaden und Musterschreiben zur Prüfung der Dienstfähigkeit zurückgreifen. Im Verlauf der Prüfung des LRH etablierte dieses Ministerium zudem mithilfe von Musterschreiben eine standardisierte Vorgehensweise zur Prüfung der Arbeitsfähigkeit.

²⁰³ Vgl. Landesarbeitsgericht Nürnberg, Urteil vom 19.05.2020 – 7 Sa 304/19 –, juris Rn. 25.

²⁰⁴ SGV. NRW. 21260. Die VO-Begutachtung wurde auf Grundlage von § 24 Abs. 5 Gesundheitsdatenschutzgesetz beschlossen.

²⁰⁵ Vgl. Drs. 18/10841, „Gesetzentwurf der Landesregierung – Gesetz über die Errichtung des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen sowie zur Novellierung landesrechtlicher Vorschriften über den öffentlichen Gesundheitsdienst und den Arbeitsschutz“ vom 26.09.2024, S. 73 sowie Plenarprotokoll 18/96, Beschlussprotokoll der 96. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 04.06.2025 gemäß § 104 der Geschäftsordnung, Tagesordnungspunkt 2, „Gesetz über die Errichtung des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen sowie zur Novellierung landesrechtlicher Vorschriften über den öffentlichen Gesundheitsdienst und den Arbeitsschutz“ vom 04.06.2025.

Der LRH ist der Ansicht, dass das Wissensmanagement der Ministerien unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu optimieren ist. Denn durch ein hinreichendes Wissensmanagement könnten die personalverwaltenden Stellen systematisch auf Erfahrungswissen zurückgreifen. Insbesondere bei komplexen Verfahren scheint dies also dringend geboten.

Der LRH sprach daher eine Reihe von Empfehlungen aus: Die Ministerien sollten Handlungsleitfäden und Musterschreiben erstellen und einen ressortübergreifenden Austausch etablieren. Zudem sollten sie standardisierte Vorlagen erstellen, die die einzelnen Verfahrensschritte systematisch dokumentieren. Die Ministerien setzten diese Empfehlungen um, indem sie Vorlagen erstellt und untereinander abgestimmt haben. Mittlerweile haben die Ministerien auch einen ressortübergreifenden Austausch institutionalisiert – quartalsweise mit festgelegter Leitung und fester Teilnehmendenstruktur. Der LRH regte ferner an, die erstellten Vorlagen der gesamten Landesverwaltung zur Verfügung zu stellen. Die Ministerien haben zugesagt, diese Möglichkeit zu prüfen.

10.2.8 Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungen prüfen

Nach aktueller Regelung ist die Zuständigkeit der Amtsärztinnen und Amtsärzte regelmäßig vom Wohnort der beamteten Person abhängig²⁰⁶ – damit können über 50 Gesundheitsämter mit der Begutachtung beauftragt werden.²⁰⁷ Der LRH ist der Ansicht: So kann das Fachwissen nur schwer gebündelt werden. Routine schafft Expertise.

Er empfahl daher, eine Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen zu prüfen. Inzwischen ist die Zuständigkeit für diese Empfehlung geklärt: Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales gab an, sich mit der Frage zu befassen, wie eine solche Lösung konkret gestaltet werden kann. Im Anschluss sollen die Erkenntnisse eingeordnet und bewertet werden. Der LRH erwiderte, dass er nun das Ergebnis dieser Analyse erwartet.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

²⁰⁶ Vgl. § 19 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25.11.1997, SGV. NRW. 2120; a. F.

²⁰⁷ Vgl. Internetseite des Landesentrums Gesundheit Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter https://www.lzg.nrw.de/service/links/gesundheitsaemter_nrw/index.html, abgerufen am: 25.04.2025.

11 Weiterhin Mängel in der Personalverwaltung – diesmal im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer

Eine Prüfung bei den Bezirksregierungen hat für den Bereich der Lehrerinnen und Lehrer gezeigt: Die Personalverwaltung weist auch dort Mängel auf.

Damit bestätigen sich Feststellungen des Landesrechnungshofs aus den Vorjahren: Bereits in den Jahresberichten 2020 und 2021 hatte er Mängel in der Personalverwaltung bei verschiedenen Einrichtungen des Landes aufgezeigt. Dem wollte das Ministerium der Finanzen mit Änderungsregelungen und zusätzlichen Informationen für die Personalverwaltung entgegenwirken.

Rund 10 % der jetzt geprüften 465 Fälle im Bereich der Dienstbezüge und Entgelte bei den Lehrkräften waren fehlerhaft bearbeitet worden. Dabei wurden insgesamt rund 264.000 € an Dienstbezügen und Entgelten zu Unrecht gewährt. Das Land hat infolge der Prüfung bisher rund 49.000 € aus den überzahlten Bezügen und Entgelten wieder vereinnahmt. Zudem fehlte es an einem funktionierenden Controlling bei den Bezirksregierungen.

Die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber den Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz war ebenfalls fehlerbehaftet: Das betraf rund 13 % der geprüften 126 Mutterschutzfälle. Als Folge der Prüfung konnte das Land

bisher einen Gesamtbetrag von rund 328.000 € nachträglich vereinnahmen.

Der Landesrechnungshof hat für eine ordnungsgemäße Personalverwaltung erneut angeregt, das Zulagenwesen zu überarbeiten. Zudem sollte ein verpflichtendes Controlling-System in diesem Bereich eingeführt werden, um den Datenaustausch zwischen den beteiligten Dienststellen zu gewährleisten.

Zur korrekten Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber den Krankenkassen nach dem Aufwendungsungleichgesetz erscheint es dem Landesrechnungshof zwingend notwendig, die Verfahrensabläufe zu ändern. Der vollständige Meldeprozess sollte erneut betrachtet und optimiert werden. Hierzu hat der Landesrechnungshof konkrete Maßnahmen vorgeschlagen.

11.1 Prüfungen des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Der Landesrechnungshof (LRH) prüft regelmäßig die Personalausgaben des Landes und diesbezügliche Erstattungen; dabei wird er von den von ihm beauftragten Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern unterstützt. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen hat der LRH in seinen Jahresberichten auch den Landtag unterrichtet.

Von 2022 bis 2024 prüfte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg im Auftrag des LRH bei den Bezirksregierungen (BR) die Personalausgaben für Lehrkräfte und die diese betreffenden Erstattungen nach dem Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (AAG)²⁰⁸. Dabei wurde u. a. betrachtet, ob die in den Vorjahren bei verschiedenen Landeseinrichtungen festgestellten Mängel im Bereich der Personalverwaltung auch hier bestehen oder inzwischen Verbesserungen erfolgten. Der LRH machte sich die Prüfungsergebnisse des RPA Arnsberg zu eigen. Er übermittelte seine Entscheidung am 27.12.2024 dem Ministerium der Finanzen (FM), dem Ministerium für Schule und Bildung (MSB) sowie dem Ministerium des Innern (IM). Das FM ist zuständig für das Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes, das MSB übt die

²⁰⁸ Aufwendungsungleichgesetz vom 22.12.2005 (BGBl. I S. 3686), das zuletzt durch Art. 15 des Gesetzes vom 20.12. 2022 (BGBl. I S. 2759) geändert worden ist.

Fachaufsicht über die Schulverwaltung bei den BR aus, über die das IM die allgemeine Dienstaufsicht hat.

Das IM nahm mit Schreiben vom 07.04.2025 Stellung, das MSB mit Schreiben vom 29.04.2025 und das FM mit Schreiben vom 12.05.2025. Mit Schreiben vom 15.05.2025 bat der LRH das MSB und das FM um weitere Stellungnahmen und Unterrichtungen. Dem IM gegenüber erklärte der LRH das Prüfungsverfahren zugleich für abgeschlossen.

Die dem aktuellen Prüfungsverfahren vorausgegangenen Prüfungen waren Gegenstand der Jahresberichte 2020 und 2021. Hierzu im Einzelnen:

11.1.1 Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen

Dem Jahresbericht 2020 lag eine Prüfung des RPA Arnsberg zugrunde. Es hatte 2018 und 2019 bei sieben Landesbehörden und -einrichtungen²⁰⁹ die Zahlung verschiedener Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie an Beschäftigte geprüft. Der Bereich der Lehrkräfte zählte nicht dazu. Durch eine fehlerhafte Anwendung von Rechtsvorschriften waren diese Leistungen vielfach zu Unrecht gezahlt worden.

Der LRH hatte es zum einen für geboten gehalten, die personalaktenführenden Dienststellen in Bezug auf die Zahlung von Zulagen, Zuschlägen, Zuschüssen und Aufwandsentschädigungen zu sensibilisieren. Zum anderen erschien es ihm geboten, aufgrund der Vielzahl, Vielfalt und Komplexität der Bestandteile der Dienstbezüge und Entgelte, also sowohl im Bereich der Beamtinnen und Beamten als auch der Beschäftigten, zumindest mittelfristig ein Controlling-System zu etablieren. Schließlich hatte er dem FM empfohlen, das Zulagenwesen im öffentlichen Dienst des Landes mit dem Ziel der Reduzierung und Vereinfachung zu analysieren.

Der Ausschuss für Haushaltskontrolle hatte in der parlamentarischen Beratung begrüßt, dass das Zulagenwesen mit dem Ziel analysiert wird, es zu überarbeiten und zu bereinigen.²¹⁰ Hingegen hatte das FM dem LRH im weiteren Verlauf des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, dass Zulagen historisch gewachsene Bestandteile der Besoldung darstellten. Strukturelle Änderungen des Zulagenwesens seien unter Wahrung des Zwecks der einzelnen Zulagen nicht möglich. Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen sehe eine Überarbeitung des Zulagenwesens vor. Eine Überprüfung werde in diesem Rahmen erfolgen. Das FM unterrichtete den LRH bisher nicht über das Ergebnis der Überprüfung.²¹¹

²⁰⁹ Bezirksregierung Arnsberg, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, drei Justizvollzugsanstalten, Justizvollzugskrankenhaus, Institut der Feuerwehr.

²¹⁰ Ausschussprotokoll 17/1323, S. 4.

²¹¹ Vgl. Drucksache 18/1971, Ergebnisbericht 2022, Beitrag 15.

11.1.2 Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz

Der Jahresbericht 2021 befasste sich mit der Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes gegenüber Krankenkassen nach § 1 Abs. 2 AAG für die Jahre 2016 bis 2018. In ca. 30 % der geprüften Fälle hatten die Dienststellen die insoweit erforderlichen Daten dem für die Geltendmachung der Erstattungsansprüche zuständigen Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) nicht zur Verfügung gestellt. Der LRH hatte daher gegenüber dem FM angeregt, die personalaktenführenden Dienststellen in Bezug auf die Erstattungen der Krankenkassen nach dem AAG zu sensibilisieren.

Das FM hatte die Prüfung zum Anlass genommen, zur Gewährleistung einer vollständigen Einnahmeerzielung die personalaktenführenden Dienststellen des Landes mit einem Runderlass für den Erstattungsanspruch des Arbeitgebers nach dem AAG zu sensibilisieren und auf die hierzu erforderlichen Änderungsmitteilungen an das LBV hinzuweisen.²¹²

11.2 Rechtliche Grundlagen

11.2.1 Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen

Zulagen und Zuschläge für Beamtinnen und Beamte sind gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 4 und Abs. 5 Nr. 4 Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW)²¹³ zur Besoldung gehörende Dienstbezüge. Das LBesG NRW enthält zudem weitere Bestimmungen über Zulagen²¹⁴, Zuschläge²¹⁵ sowie Aufwandsentschädigungen.²¹⁶

Auf der Grundlage von § 55 LBesG NRW können Lehrkräfte spezifische Zulagen erhalten. Hiernach erhalten Lehrkräfte einschließlich Sonderpädagoginnen und -pädagogen mit der Befähigung zu einem schulform- oder schulstufenbezogenem Lehramt eine Stellenzulage, wenn sie neben der Unterrichtstätigkeit im Schuldienst Aufgaben als Fachleitende an Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung wahrnehmen.

Weitere Zulagen sind nach der Verordnung über die Gewährung von Zulagen für Lehrkräfte mit besonderen Funktionen des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeszulagenverordnung – LZuVO)²¹⁷ möglich.

²¹² Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 18.01.2022, Ausschussprotokoll 17/1692, siehe hierzu auch Ergebnisbericht 2023, Beitrag 10, Vorlage 18/2062. Vgl. zudem Runderlass des FM vom 18.06.2021 (B 2020 - 3.5.1 - IV A 6), SMBl. NRW. 20320.

²¹³ SGV. NRW. 20320.

²¹⁴ §§ 45 bis 65 LBesG NRW.

²¹⁵ §§ 69 bis 71a LBesG NRW.

²¹⁶ §§ 1 Abs. 6, 82 LBesG NRW.

²¹⁷ SGV. NRW. 20320.

Ähnliche Regelungen sind im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)²¹⁸ sowie in weiteren Tarifverträgen für die Entgelte der Beschäftigten enthalten. Für Lehrkräfte an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen ist dies insbesondere der Tarifvertrag über die Eingruppierung und die Entgeltordnung für die Lehrkräfte der Länder (TV EntgO-L). Nach Abschnitt I Abs. 4 Satz 1 bzw. Abschnitt II Nr. 1 Abs. 4 der Entgeltordnung Lehrkräfte (Anlage zum TV EntgO-L) erhalten beschäftigte Lehrkräfte Entgeltgruppenzulagen, wenn eine verbeamtete Lehrkraft Anspruch auf eine Zulage hätte.

11.2.2 Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz

Arbeitnehmerinnen, die wegen eines Beschäftigungsverbots außerhalb der Schutzfristen vor oder nach der Entbindung²¹⁹ teilweise oder gar nicht beschäftigt werden dürfen, erhalten gemäß § 18 Satz 1 Mutterschutzgesetz (MuSchG)²²⁰ von ihrem/ihrer Arbeitgeber/in Mutterschutzlohn.²²¹ Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 AAG erstatten die Krankenkassen – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Krankenkasse – den Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern diesen Mutterschutzlohn in vollem Umfang. Darüber hinaus werden ebenfalls die hierauf entfallenden, von den Arbeitgebern/Arbeitgeberinnen zu tragenden sozialversicherungsrechtlichen Beiträge und Zuschüsse erstattet, § 1 Abs. 2 Nr. 3 AAG.²²² Gemäß § 6 Abs. 1 AAG verjährt der Erstattungsanspruch in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem er entstanden ist.

11.3 Aktuelle Prüfung im Bereich der Lehrkräfte

Die Prüfung der Personalausgaben für Lehrkräfte sowie der Erstattungen nach dem AAG bei den BR diente auch zur Feststellung, ob die seinerzeit festgestellten (oben unter 11.1 näher beschriebenen) Mängel inzwischen behoben wurden.

Das RPA Arnsberg sah in der aktuellen Prüfung insgesamt 465 Personalakten sowie die dazu von den geprüften Stellen zur Verfügung gestellten Unterlagen und Daten ein.²²³ Davon betrafen 248 Personalakten Beamtinnen und Beamte sowie 217 Personalakten Beschäftigte.

²¹⁸ TV-L vom 12.10.2006 in der jeweils gültigen Fassung, einschließlich der Anlage F.

²¹⁹ Ein Arbeitgeber/eine Arbeitgeberin darf eine schwangere Frau in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung nicht beschäftigen, soweit sie sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt, § 3 Abs. 1 Mutterschutzgesetz (MuSchG). Er darf sie bis zum Ablauf von acht Wochen nach der Entbindung nicht beschäftigen, § 3 Abs. 2 Satz 1 MuSchG. Eine Verlängerung dieser Frist ist möglich.

²²⁰ Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz – MuSchG) vom 23.05.2017, BGBl. I S. 1228, zuletzt geändert durch Art. 57 Abs. 8 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2652).

²²¹ Als Mutterschutzlohn wird das durchschnittliche Arbeitsentgelt der letzten drei abgerechneten Kalendermonate vor dem Eintritt der Schwangerschaft gezahlt, § 18 Satz 2 MuSchG.

²²² Das betrifft die Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitgeberanteile an Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, zur sozialen Pflegeversicherung und die Arbeitgeberzuschüsse nach § 172a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch sowie die Beitragszuschüsse nach § 257 des Fünften und nach § 61 des Elften Buches Sozialgesetzbuch.

²²³ Zum Beispiel Daten aus dem zentralen Schulinformations- und Planungssystem für Schulaufsicht in NRW.

Schwerpunkte der Prüfung waren die besoldungsrechtlichen und tarifrechtlichen Besonderheiten des Schulbereichs, hier insbesondere Zulagen gemäß § 55 LBesG NRW und nach der LZuIVO sowie die entsprechenden tarifrechtlichen Regelungen. Zudem sollten die Erstattungen nach dem AAG im Schulbereich betrachtet werden.

11.4 Feststellungen

Die Feststellungen des RPA Arnsberg im Rahmen der vorliegenden Prüfung betrafen sowohl die Bearbeitung der Dienstbezüge und Entgelte der Lehrkräfte durch die BR als auch die Erstattungen nach dem AAG. Im Einzelnen:

11.4.1 Dienstbezüge und Entgelte

In 46 (also rd. 10 %) der geprüften 465 Fälle führte die fehlerhafte Bearbeitung bei den BR zu unrechtmäßig erbrachten Leistungen von insgesamt rd. 264.000 € an die davon betroffenen Lehrkräfte.²²⁴ Die Höhe der pro Lehrkraft festgestellten unrechtmäßigen Zahlungen reichte von weniger als 100 € bis hin zu rd. 34.000 €. Die entsprechenden Bezugszeiträume reichten von wenigen Monaten bis hin zu rd. 30 Jahren.

Zudem ergab die Prüfung, dass in fünf weiteren Fällen Lehrkräfte insgesamt rd. 29.000 € zu geringe Leistungen vom Land erhalten haben.²²⁵

Das Land hat infolge der Prüfung bisher rd. 49.000 € aus den überzahlten Bezügen und Entgelten wieder vereinnahmt. Teilweise konnten die unrechtmäßigen Zahlungen wegen der dreijährigen Verjährungsfrist gemäß § 7 LBesG NRW und der sechsmonatigen Ausschlussfrist nach § 37 Abs. 1 TV-L nicht mehr zurückgefordert werden. Rund 90 % (nämlich 41) der festgestellten unrechtmäßigen Zahlungen beruhten auf der unrichtigen Gewährung von Zulagen, Zuschlägen und Aufwandsentschädigungen.²²⁶ In den vom RPA Arnsberg betrachteten Fällen waren bereits zehn unterschiedliche Arten von Zulagen, Zuschlägen und Aufwandsentschädigungen enthalten.²²⁷

Von den 41 vorgenannten unrechtmäßigen Zahlungen betrafen allein 28 Fälle eine Stellenzulage für die Wahrnehmung von Aufgaben als Fachleiterin oder Fachleiter an Zentren für schulpraktische Lehrerbildung gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 1 LBesG NRW. Nach den dem RPA

²²⁴ Zum Stand am 27.12.2024.

²²⁵ Zum Stand am 27.12.2024.

²²⁶ In fünf Fällen handelte es sich um unzutreffende Vorweggewährungen von Stufen nach § 16 Abs. 5 TV-L.

²²⁷ Zum Beispiel eine Amtszulage als ständiger Vertreter des Direktors einer Gesamtschule nach Fußnote 9 gemäß Anlage 14 (§ 45 Abs. 3 LBesG NRW), eine Ausgleichszulage aufgrund von Dienstherrnwechsel gemäß § 61 LBesG NRW oder eine Zulage für eine Tätigkeit an einem Kommunalen Integrationszentrum.

Arnsberg für die Prüfung zur Verfügung gestellten Daten betrafen insgesamt 1.162 Zahlfälle die Gewährung der Fachleiterzulage; davon hat das RPA Arnsberg 114 Zahlfälle (also rd. 10 %) geprüft.

Funktionierende Controlling- oder sonstige qualitätssichernde Verfahren – wie in dem Runderlass vom 18.06.2021 „nachdrücklich empfohlen“²²⁸ – waren in den zuständigen Dezernaten der BR nicht implementiert.

11.4.2 Erstattungen nach dem Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung

In den geprüften 465 Personalakten befanden sich 126 Mutterschutzfälle von Tarifbeschäftigten. Davon waren 17 (also rd. 13 %) fehlerhaft bzw. nicht bearbeitet worden. In 13 Fällen hatten die BR die Beschäftigungsverbote dem LBV nicht gemeldet. In vier Fällen hatte das LBV gemeldete Beschäftigungsverbote nicht verarbeitet.

Als Folge der Prüfung konnte das Land bisher einen Gesamtbetrag von rd. 328.000 € nachträglich vereinnahmen.²²⁹ Weitere Erstattungsansprüche von rd. 34.000 € konnten aufgrund der Verjährung gemäß § 6 Abs. 1 AAG bereits nicht mehr geltend gemacht werden.

Das RPA Arnsberg hatte zudem festgestellt, dass Beschäftigungsverbote von Lehrerinnen nicht unmittelbar an die BR bzw. die Schulämter²³⁰ gemeldet wurden. Diese benötigen demnach diese Information von der Schule.

Die BR haben gegenüber dem RPA Arnsberg bereits erste Maßnahmen für ihren Bereich angekündigt. Geplant sind Hinweise und Schulungen der Sachbearbeitenden zu den Erstattungen nach dem AAG sowie die Erstellung eines Ablaufplans.

11.5 Bewertungen und Empfehlungen

Die Prüfung hat erneut die Gewährung von Zulagen u. ä. sowie die Vereinnahmung der Erstattungsbeträge nach dem AAG als Problemfelder bei der Besoldung und Vergütung aufgezeigt, diesmal im Bereich der Lehrkräfte. Offenkundig haben die bislang ergriffenen Maßnahmen des FM keine Verbesserungen bewirkt.

11.5.1 Fehlerhafte Dienstbezüge und Entgelte

Ursächlich für den Umfang der Feststellungen war nach Auffassung des LRH eine fehlerhafte Rechtsanwendung bei den geprüften Dienststellen. Zudem haben sie personalrechtliche

²²⁸ Runderlass des FM vom 18.06.2021, a. a. O., Ziffer 2.

²²⁹ Zum Stand am 27.12.2024.

²³⁰ Für Lehrkräfte im Primarbereich sind die den kreisfreien Städten oder Kreisen zugeordneten staatlichen Schulämter zuständig. Deren Personalakten hat das RPA Arnsberg ebenfalls z. T. beigezogen.

und organisatorische Änderungen nicht auf deren besoldungs- und tarifrechtliche Folgen überprüft. Die Feststellungen verdeutlichen auch: Die geprüften Dienststellen verfügten nur über unzureichende Kenntnisse der für die rechtmäßige Zahlung von Dienstbezügen und Entgelten relevanten Verwaltungsvorgänge.

Gerade mit Blick auf seine Hinweise und Empfehlungen in dem Jahresbericht 2020 hält der LRH es für dringend geboten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die hohe Fehlerquote bei der Bearbeitung der Zulagen zu reduzieren. Der Runderlass des FM vom 18.06.2021 hat nicht die erforderliche Wirkung gezeigt. Darin wurden Controlling-Mechanismen lediglich „nachdrücklich empfohlen“.²³¹ Dies hält der LRH für unzureichend. Eine bloße Empfehlung ohne verpflichtenden Charakter ist nicht hinreichend geeignet, die rechtmäßige Gewährung von Zulagen sicherzustellen und Überzahlungen zu verhindern – das hat die Prüfung der Personalausgaben für Lehrkräfte bei den BR deutlich vor Augen geführt. Hierbei sollte auch sichergestellt werden, dass der Datenaustausch zwischen den beteiligten Stellen rechtzeitig und umfassend erfolgt.

Der LRH hält daher die Einführung eines Controlling-Systems und Vorkehrungen zur Qualitätssicherung für unentbehrlich.

Hierbei sind folgende Aspekte für ein Controlling-System zu berücksichtigen:

- Personalaktenführende Dienststellen sollten verpflichtet werden, Controlling-Verfahren und Vorkehrungen zur Qualitätssicherung einzurichten sowie deren konsequenten Einsatz sicherzustellen.
- Ein effizientes und wirkungsvolles Verfahren zur Gewährung der Stellenzulage gemäß § 55 Abs. 1 Nr. 1 LBesG NRW umfasst zwingend einen rechtzeitigen und umfassenden Informations- und Datenaustausch zwischen den BR²³² (auch zwischen den beteiligten Dezernaten) und den Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung sowie den BR und dem LBV.

Die Erkenntnisse aus der Prüfung im Bereich der Lehrkräfte sollten zudem in die – vom FM schon nach der letzten Prüfung angekündigte – Überarbeitung des Zulagenwesens einfließen.

11.5.2 Erstattungen nach dem Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung

Der LRH hält es in Bezug auf die Erstattungen nach dem AAG für nicht hinnehmbar, dass die nach der vorherigen Prüfung des RPA Arnsberg (Jahresbericht 2021) durchgeführten

²³¹ Runderlass des FM vom 18.06.2021, a. a. O., Ziffer 2.

²³² Aufgrund der Zuständigkeit der Schulämter für tarifbeschäftigte Lehrkräfte im Primarbereich sind die Schulämter auch in dieses Verfahren einzubinden.

Schulungen und entwickelten Ablaufpläne weiterhin nicht durchgängig ge Griffen haben. Auch rd. drei Jahre nach dieser Prüfung lagen vergleichbare Mängel vor.

Daher hat der LRH empfohlen, die BR erneut mit Nachdruck zu sensibilisieren. Hierbei sollte auf folgende Aspekte geachtet werden:

- Ein vollständiges Meldeverfahren umfasst zwingend die Einbindung der Schulleitungen.
- Die BR bzw. die Schulämter sollten zur Etablierung eines Controlling-Systems verpflichtet werden.
- Die Sachbearbeitenden im Schulbereich sollten auf die Informationsverpflichtung der Schulleitungen über Beschäftigungsverbote hingewiesen werden.
- Die Sachbearbeitenden sollten auf die Regressansprüche gemäß § 48 Beamtenstatusgesetz bzw. § 619a i. V. m. § 280 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch im Falle nicht mehr realisierbarer Erstattungsansprüche hingewiesen werden.

11.6 Stellungnahmen der Ministerien

Die angeschriebenen Ministerien haben zu den Feststellungen des LRH Stellung genommen.

11.6.1 Ministerium des Innern

Das IM hat als Dienstaufsicht führende Stelle der BR Stellung genommen.

Zu der vom LRH empfohlenen verpflichtenden Einführung eines umfassenden Controlling-Systems hätten die BR berichtet, dass ihre Mitarbeitenden sensibilisiert worden seien und sich in regelmäßigen Besprechungen austauschen würden. Zudem sei das Wissensmanagement überarbeitet worden. Die Verantwortung für die Einführung eines Controlling-Verfahrens liege jedoch nicht beim IM als Dienstaufsicht, sondern bei der jeweiligen Fachaufsicht. Die BR hätten mitgeteilt, dass entsprechend der Empfehlung des LRH eine fortlaufende Sensibilisierung der eigenen Mitarbeitenden, aber auch der Schulämter sowie der Schulleitungen stattfinde. Eine BR habe zudem organisatorische Veränderungen vorgenommen und werde die Wirkung ihrer Maßnahmen im Rahmen einer Wiedervorlage erneut prüfen. Eine weitere BR habe mitgeteilt, dass sie inzwischen alle Fälle aus der Prüfung aufgearbeitet und dem LBV gemeldet habe.

11.6.2 Ministerium für Schule und Bildung

Das MSB teilte mit, es habe alle Feststellungen und Empfehlungen des LRH aufgegriffen und prüfe sie derzeit sowohl fachlich als auch ggf. auf ihre Umsetzbarkeit. Derzeit sei aber eine abschließende Stellungnahme im Sinne konkreter Zusagen bzw. Ergebnisse noch nicht

möglich. Bei ihm lägen vorübergehende personelle Kapazitätsengpässe vor. Zudem seien die meisten der aufgeworfenen Feststellungen und Empfehlungen nicht singular aus dem MSB heraus zu beantworten, sondern machten weitere Abstimmungen erforderlich. Dies betreffe einerseits die ressortinternen Prüfungen, bei denen die betroffenen Stellen des nachgeordneten Bereiches eingebunden werden müssten. Andererseits sei anschließend eine ressortübergreifende Abstimmung unerlässlich. Insbesondere sei das FM mit tangiert, vor allem aufgrund der dortigen Zuständigkeiten für das LBV und das LBesG NRW.

11.6.3 Ministerium der Finanzen

Das FM teilte mit, dass es die Auffassung des LRH teile. Ein Controlling-System könne einen wichtigen Beitrag zur rechtmäßigen Gewährung u. a. von Zulagen bieten. Das FM könne den personalaktenführenden Dienststellen hierbei jedoch keine verbindlichen binnenorganisatorischen Vorgaben zur Einführung eines solchen Systems machen. Dies obliege vielmehr den einzelnen Ressorts.

Es sagte jedoch zu, die jetzigen Feststellungen und Empfehlungen zum Anlass zu nehmen, den anderen Ressorts die Empfehlungen aus dem Runderlass vom 18.06.2021 in Erinnerung zu rufen und erneut für eine Umsetzung zu werben.

Das FM verwies im Weiteren auf die grundsätzlichen Überlegungen zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Die Evaluierung des Zulagenwesens mit dem Ziel einer Vereinfachung und einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes sei eines der in diesem Rahmen behandelten Themen. Mit der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Umsetzung der Ergebnisse sei in der zweiten Jahreshälfte 2025 zu rechnen.

Zudem teilte das FM mit, dass im Nachgang zu dem Runderlass vom 18.06.2021 im Haushaltsvollzug eine Verdopplung der Erstattungsbeträge nach dem AAG habe nachvollzogen werden können. Soweit es im Schulbereich weiterhin Fälle in nicht unerheblichem Umfang gegeben habe, sei die Ursache in der ressortspezifischen Kommunikation zwischen den BR, den Schulämtern und den Schulen zu suchen.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Empfehlungen des LRH sehe das FM zunächst bei den aufsichtführenden Ressorts. Hintergrund sei, dass sowohl die festgestellten Ursachen für die fehlerhafte bzw. unterlassene Rechtsanwendung als auch die daraus abgeleiteten Empfehlungen in erster Linie die ressortspezifischen Verfahren und Abläufe betreffen.

Die Empfehlungen des LRH begrüßte das FM ausdrücklich.

11.7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Stellungnahmen der beteiligten Ressorts bestätigen den LRH in seiner Einschätzung, dass es nach wie vor an einer umfassenden und strukturierten Beseitigung der vorhandenen Fehlerquellen bei der Personalverwaltung – hier konkret im Bereich der Lehrkräfte – mangelt. Alle bisherigen Maßnahmen, namentlich des FM, haben keine dauerhafte Verbesserung der Fallbearbeitung bewirkt – weder bei der Gewährung von Zulagen und ähnlichen Leistungen noch bei den Erstattungen der Krankenkassen nach dem AAG.

Dies wird durch die aktuellen Prüfungsfeststellungen bei den Lehrkräften deutlich. Obwohl die Prüfung nach dem Runderlass des FM vom 18.06.2021 erfolgte, war in den geprüften Bereichen eine hohe Fehlerquote festzustellen.

Daher hält es der LRH weiterhin für unumgänglich, die Fehlerquote im Bereich der Zulagen zu reduzieren. Dazu bedarf es der Überarbeitung des Zulagenwesens.

Ferner hält der LRH die Einführung eines verpflichtenden Controlling-Systems im Bereich der Dienstbezüge und Entgelte für unerlässlich. Er hat angeregt, durch eine Änderung des Runderlasses des FM vom 18.06.2021 aus der hierzu bestehenden nachdrücklichen Empfehlung eine Verpflichtung werden zu lassen.

Im Bereich der Erstattungen nach dem AAG sollten die vom LRH empfohlenen Informations- und Ablaufverbesserungen umgesetzt werden, um die finanziellen Interessen des Landes zu wahren. Der LRH sieht dies als geboten an, um in einem landeseinheitlichen Verfahren die umfassende Geltendmachung der Erstattungsansprüche des Landes sicherzustellen.

Die ressortinterne Zuständigkeit für organisatorische Belange wird durch den LRH nicht in Abrede gestellt. Allerdings hält er eine ressortübergreifende Abstimmung zur Erarbeitung verbindlicher Regelungen für unerlässlich. Aufgrund der in den Geschäftsbereich des FM fallenden Zuständigkeit für das Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes sieht der LRH hierbei das FM in der Verantwortung.

Den Ergebnissen der ressortübergreifenden Abstimmung, welche das MSB in Aussicht gestellt hat, wird entgegengesehen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerpräsident (Epl. 02)

12 Unsportliches Verhalten beim Sportstättenbau

Eine Kommune erhielt vom Land eine Zuwendung von rund 4,3 Millionen € für den Bau einer Dreifachsporthalle an einer Sportschule. Die Kommune hatte für die Durchführung des Bauprojekts ein Unternehmen als Generalunternehmer beauftragt. Grundsätzlich müssen Kommunen Bauleistungen jedoch in kleineren Auftragseinheiten (Losen) vergeben, damit sich auch mittelständische Unternehmen um den Auftrag bewerben können. Nur aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen dürfen Kommunen hiervon abweichen. Dies müssen sie dann vor der Vergabe ausführlich begründen. Das ist hier nicht geschehen. Damit hatte die Kommune gegen geltendes Recht verstoßen und den Wettbewerb zulasten des Mittelstands in unzulässiger Weise eingeschränkt.

Die Zuwendung ist daher ganz oder zumindest teilweise zurückzufordern. Angesichts der Schwere des Vergabeverstoßes erwartet der Landesrechnungshof, dass keinesfalls nur 5 % der Zuwendung zurückgefordert werden, wie es die Staatskanzlei vertritt.

12.1 Ausgangslage

Das Land fördert u. a. den Neubau und die Sanierung von Hochleistungssportstätten, überregional bedeutsamen Sportstätten und Sportschulen. Grundlage sind die „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen an herausragenden Sportstätten“.

2018 wurde u. a. der Neubau einer Dreifachsporthalle an einer Sportschule gefördert. Hierfür gewährte das Land²³³ einer Kommune eine Zuwendung von rd. 4,3 Mio. € mit der

²³³ Bewilligungsbehörde war die Bezirksregierung.

Auflage, dass die Kommune die nach dem Kommunalhaushaltsrecht anzuwendenden Vergabegrundsätze beachtet.²³⁴

Nach diesen Vergabegrundsätzen sind Bauleistungen in der Menge aufgeteilt (Teillöse) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlöse) zu vergeben. Nur aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen kann auf eine Aufteilung oder Trennung verzichtet werden. Diese Gründe sind zeitnah zu dokumentieren. Zudem haben öffentliche Auftraggeber sicherzustellen, dass die Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen vornehmlich berücksichtigt werden. Kleinere und mittlere Unternehmen sind daher angemessen bei der Angebotsaufforderung einzubeziehen.²³⁵

Die Kommune gab im Verwendungsnachweis Ausgaben von rd. 7,1 Mio. € für Leistungen eines Generalunternehmers an.

12.2 Beauftragung eines Generalunternehmers

Die Kommune hatte 2019 die Bauleistungen für die Dreifachsporthalle als Generalunternehmerleistungen öffentlich ausgeschrieben. Die Bruttoauftragssumme hatte sie in ihren Ausschreibungsunterlagen auf 5,3 Mio. € geschätzt. Eine Aufteilung in kleinere Auftrags-einheiten (Lose) nahm sie nicht vor, ohne dies zu begründen. Während der Erhebungen des Landesrechnungshofs (LRH) in 2024 gab die Kommune an, dass sie nicht über ausreichend personelle Kapazitäten verfügt habe, um die Leistungen in Einzellosen zu vergeben. Zudem sei sie davon ausgegangen, dass die Bauleistungen durch einen Generalunternehmer schneller ausgeführt werden könnten.

Durch die Vergabe der Bauleistungen als Generalunternehmerleistungen hatte die Kommune gegen die nach dem Kommunalhaushaltsrecht anzuwendenden Vergabegrundsätze verstoßen. Insbesondere wurde der Wettbewerb ungerechtfertigt eingeschränkt. Kleine und mittlere Unternehmen wurden faktisch ausgeschlossen, weil sie oft nicht in der Lage sind, ein derart umfangreiches Gesamtprojekt zu übernehmen. Der LRH stellte daher fest, dass die Ausschreibung als Generalunternehmerleistung unzulässig war. Die Kommune hätte sich vor der Ausschreibung mit dem Gebot der Losvergabe auseinandersetzen müssen. In diesem Zeitpunkt hätte sie umfassend prüfen müssen, welche wirtschaftlichen bzw. technischen Gründe gegen eine losweise Vergabe sprechen könnten. Ihre diesbezüglichen Erkenntnisse und Erwägungen im Vorfeld der Ausschreibung hätte die Kommune im Einzelnen nachprüfbar und zeitnah dokumentieren müssen. Dies alles hat die Kommune unterlassen.

²³⁴ Nr. 3.1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden.

²³⁵ Nr. 3.2 Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen.

Somit lag ein Vergabeverstoß vor und damit ein Verstoß gegen eine Auflage des Zuwendungsbescheids. In solchen Fällen hat die Bewilligungsbehörde regelmäßig die Zuwendung (ganz oder teilweise) zu widerrufen²³⁶ und die Zuwendung insoweit zurückzufordern. Hierbei hat sie das ihr eingeräumte Ermessen pflichtgemäß auszuüben.

Der LRH bat die Staatskanzlei, die Bewilligungsbehörde zu veranlassen, entsprechend zu verfahren.

12.3 Beantwortungsverfahren

12.3.1 Erste Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei teilte mit, dass Einigkeit darüber bestehe, dass ein Vergabeverstoß vorliege. Aufgrund dessen sei der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und die Zuwendung zu kürzen. Zur Höhe des Rückforderungsanspruchs führte die Staatskanzlei aus, dass im Regelfall die Kosten für die jeweilige Auftragseinheit (Teil- oder Fachlos), bei der der Verstoß ermittelt wurde, von der Förderung ausgeschlossen würden. Aufgrund der Vergabe an einen Generalunternehmer würde dies zu einem fast vollständigen Förderausschluss führen. Dies stelle eine erhebliche Härte für die Kommune dar. Daher solle der Kürzungsbetrag auf einen angemessenen Prozentsatz beschränkt werden.

Für die Ermessensausübung und Festsetzung des Kürzungsbetrags zog die Staatskanzlei die EU-Leitlinien für Finanzkorrekturen bei Vergabeverstößen vom 14.05.2019²³⁷ (EU-Leitlinien) heran. Sie wandte Abschnitt 2.1, Nr. 3 des Anhangs der EU-Leitlinien analog an. Dabei kam sie zu dem Ergebnis, die zuwendungsfähigen Ausgaben für die Generalunternehmerleistung seien um 5 % herabzusetzen, da eine Begründung der Vergabeentscheidung, keine Unterteilung in Losen vorzunehmen, fehle.

12.3.2 Bewertung des Landesrechnungshofs

Zwischen der Staatskanzlei und dem LRH besteht Einigkeit über folgende Punkte:

- Es liegt ein Vergabeverstoß vor, der nicht zu heilen ist. Denn die Vergabe an einen Generalunternehmer war nicht vor der Ausschreibung begründet worden.
- Im Regelfall sind die Kosten für die Auftragseinheit, bei der der Verstoß ermittelt wurde, von der Förderung auszuschließen.
- Führt die Rückforderung zu einer erheblichen Härte für die Zuwendungsempfängerin, kommt eine Beschränkung des Kürzungsbetrags in Betracht.

²³⁶ § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen.

²³⁷ Beschluss der Kommission vom 14.05.2019 zur Festlegung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der Union finanzierte Ausgaben anzuwenden sind.

Demgegenüber kommt eine Anwendung der EU-Leitlinien nicht in Betracht. Denn Abschnitt 2.1 Nr. 3 des Anhangs der EU-Leitlinien regelt den Fall, dass der Auftraggeber die wichtigsten Gründe für seine Entscheidung, keine Unterteilung in Lose vorzunehmen, nicht **angibt**. Damit regelt die EU-Richtlinie allein einen Dokumentationsmangel. Vorliegend fehlte jedoch vor der Ausschreibung die notwendige und umfassende Abwägung der Kommune zwischen losweiser Vergabe und Vergabe an ein Generalunternehmen.

Der LRH bat um eine ermessensfehlerfreie Begründung der beabsichtigten Rückforderungshöhe. Die Ermessensentscheidung sei für den Einzelfall zu treffen und ausführlich zu begründen. Sofern beabsichtigt sei, weniger als 25 % der gewährten Zuwendung zurückzufordern, bat er, ihm die konkrete Begründung vorab zu übermitteln.

12.3.3 Zweite Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei teilte mit, dass der fast völlige Förderausschluss der Auftragseinheit zu einer erheblichen Härte für die Zuwendungsempfängerin führen würde. Daher könne der Kürzungsbetrag auf 25 % der Gesamtzuwendung beschränkt werden. Dieser Rückforderungsbetrag könne bei Vorliegen besonderer Gründe jedoch weiter unterschritten werden. Die Staatskanzlei führte drei Gesichtspunkte an, für die insgesamt 20 Prozentpunkte von den 25 % abgezogen werden sollen. Sie folgerte, im Rahmen der Ermessensausübung sei eine Rückforderung von 5 % der Zuwendung vertretbar.

Dies begründete die Staatskanzlei damit, dass die Kommune wegen gestiegener Gesamtkosten einen erhöhten Eigenanteil aufgebracht habe. Die gestiegenen Kosten seien nicht auf die Vergabe als Generalunternehmerleistung zurückzuführen.

Des Weiteren verwies die Staatskanzlei auf eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die von der Kommune im August 2023 nach erfolgtem Bau in Auftrag gegeben worden war. Aus dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie einer baufachlichen Stellungnahme von Februar 2025 ergebe sich, dass besondere Bedingungen (u. a. starke Baulärmentwicklung und Störung des Schulbetriebs) vorgelegen hätten. Aufgrund dieser besonders erschwerten Bedingungen sei eine Rechtfertigung für eine Generalunternehmervergabe möglich gewesen. Diese sei jedoch von der Kommune nicht ausreichend transparent vorgetragen worden. Die Staatskanzlei ist der Ansicht, es handele sich lediglich um einen Dokumentationsmangel.

Die Kommune habe überdies den Zuwendungszweck erfüllt sowie wirtschaftlich und sparsam gehandelt. Denn ausweislich der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei im Ergebnis eine Einzellosvergabe im Vergleich zu einer Gesamtvergabe an einen Generalunternehmer nachteiliger bewertet worden. Der Schaden für kleine und mittlere Unternehmen sei demgegenüber nicht bewertbar bzw. messbar.

12.3.4 Weitere Bewertung des Landesrechnungshofs

Die Staatskanzlei hat ihre erste Argumentation, wonach die EU-Leitlinien analog anzuwenden seien, nicht wieder aufgegriffen. Auch die neue Argumentation rechtfertigt nicht die Beschränkung des Kürzungsbetrags auf lediglich 5 % der Zuwendung. Zur Bestimmung der Höhe der Rückforderung fehlt bislang eine ausreichende und sachgerechte Abwägung der widerstreitenden Interessen. Der LRH sah sich daher veranlasst, auf die allgemeinen Anforderungen der Ermessensausübung hinzuweisen.

Zudem sind die von der Staatskanzlei angeführten Gesichtspunkte teilweise unzutreffend oder nicht belegt:

- Ein (nachträglich) erhöhter Eigenanteil ist im Regelfall für die Bemessung der Zuwendung und damit auch bei der Bemessung der Rückforderung unbeachtlich. Denn bei Zuwendungsverfahren kann sich der Eigenanteil immer erhöhen, wenn der oder die Zuwendungsempfänger die Ausgaben unzutreffend niedrig geschätzt hat oder bei Baumaßnahmen Baukostensteigerungen erfolgt sind. Zudem ist nicht belegt, dass die gestiegenen Kosten nicht doch auf die Vergabe als Generalunternehmerleistung zurückzuführen sind.
- Die nachträglich von der Kommune in Auftrag gegebene, hypothetische Wirtschaftlichkeitsbetrachtung entspricht nicht dem Gebot einer rechtzeitigen Abwägung zwischen losweiser Vergabe und Vergabe an ein Generalunternehmen. Zudem ist das Fehlen der Abwägung kein ausschließlicher Dokumentationsfehler.
- Dass die Zuwendung wirtschaftlich und sparsam verwendet wurde, kann im Rahmen der Ermessenausübung nicht berücksichtigt werden. Denn dies ist eine Auflage, die die Kommune zwingend zu erfüllen hatte.
- Die Förderung und der Schutz des Mittelstands sind von fundamentalem staatlichem Interesse. Ein Schaden für kleine und mittlere Handwerksbetriebe muss daher nicht bezifferbar sein. Es genügt, dass er dem Grunde nach vorliegt.

Insgesamt hält der LRH eine Rückforderung von 5 % der Zuwendung nicht für gerechtfertigt. Er weist abschließend darauf hin, dass im konkreten Fall bereits eine Rückforderung von **nur** 25 % der Zuwendung aufgrund der Schwere des Vergabeverstößes entsprechend zu begründen ist. Die Staatskanzlei wurde erneut darum gebeten, dem LRH die konkrete Begründung vorab zu übermitteln, sollte die Rückforderung weniger als 25 % der gewährten Zuwendung umfassen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium des Innern

(Epl. 03)

13 Bei Anruf Geld: Das Innovation Lab beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste

Das Ministerium des Innern gab Mitte 2021 die Planung und den Aufbau eines „Innovation Labs“ der Polizei beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste in Auftrag. Das Innovation Lab sollte „neue Technologien bewerten, erproben und innovative Potenziale für die Polizei frühzeitig erkennen und nutzbar machen“. Zu diesem Zweck wurde durch das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste eine Büroetage von rund 530 m² im Duisburger Innenhafen angemietet, baulich ertüchtigt und technisch ausgestattet. Während der Prüfung waren beim Innovation Lab fünf Bedienstete tätig, die mit externen Partnern zusammenarbeiteten.

Der Landesrechnungshof hat die völlig ausufernde Kostenentwicklung bei der Errichtung des Innovation Labs scharf kritisiert: Innerhalb weniger Wochen wurden die Mittel sukzessive von 250.000 € auf 4,28 Millionen € erhöht. Aber auch dieses Budget wurde überschritten. Tatsächlich wurden für die Errichtung des Innovation Labs mindestens 4,66 Millionen € aufgewandt.

Hauptursache für die eklatante Kostensteigerung war die Beschaffung kostspieliger Videokonferenztechnik für rund 3,7 Millionen €. Hinzu kamen weitere technische Ausstattung und Mobiliar für mehrere Hunderttausend Euro, darunter eine Einbauküche für rund 35.000 €, eine Kaffeemaschine für rund 14.600 € und zwei Stühle für rund 6.000 € pro Stück.

Trotz dieser Summen lag zu keinem Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Bedarf und zur Angemessenheit der Kosten vor.

Überdies existierten keine oder nur unzureichende Unterlagen für die Mittelzuweisungen. Eine erste Mittelerhöhung von 250.000 € auf 1,75 Millionen € erfolgte sogar nur infolge eines Telefonats zwischen dem Projektleiter und dem Ministerium des Innern.

13.1 Ausgangslage

Das Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) ist als Landesoberbehörde zentraler Dienstleister innerhalb der Polizei des Landes und Fachaufsichtsbehörde über die Kreispolizeibehörden und Polizeieinrichtungen des Landes. Von besonderer Bedeutung für die Polizei ist die Tätigkeit des LZPD in den Bereichen Beschaffung und IT. Beim LZPD sind rd. 1.600 Bedienstete beschäftigt; es bewirtschaftet Haushaltsmittel von mehr als 500 Mio. €.

Eine Besonderheit des LZPD ist das Anfang 2022 eröffnete Innovation Lab („Innovationslabor“). Dieses dient der Bewertung und Erprobung neuer Technologien und soll „innovative Potenziale für die Polizei frühzeitig erkennen und nutzbar machen“. Zu den Aufgaben des Innovation Labs gehören bspw. Marktbeobachtung oder Pilotprojekte zum Testen praktischer Lösungsalternativen für die Polizei. Für die Errichtung des Innovation Labs wurde durch das LZPD ab Oktober 2021 eine Büroetage von rd. 530 m² im Duisburger Innenhafen angemietet, baulich ertüchtigt und mit hochwertiger Technik und Mobiliar ausgestattet. Bis zur Fertigstellung knapp fünf Monate später fielen hierdurch Kosten i. H. v. mindestens 4,66 Mio. € an. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH waren beim Innovation Lab fünf Bedienstete des LZPD beschäftigt, die mit externen Partnern zusammenarbeiteten.

13.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat 2024 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LZPD geprüft und dabei u. a. Feststellungen im Zusammenhang mit der Errichtungsphase des Innovation Labs getroffen.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 07.06.2024 teilte der LRH dem LZPD die Ergebnisse seiner Prüfung mit. Dem Ministerium des Innern (IM) als Aufsichtsbehörde über das LZPD wurden die Prüfungsmitteilungen ebenfalls übersandt. Auf die Stellungnahme des LZPD vom 30.09.2024 hat der LRH mit der 1. Folgeentscheidung vom 23.01.2025 geantwortet.

Das LZPD hat am 14.03.2025 erneut Stellung genommen. Der LRH hat darauf mit der 2. Folgeentscheidung vom 25.04.2025 geantwortet.

13.3 Wesentliche Feststellungen

13.3.1 Ausufernde Kostenentwicklung

Der LRH hat festgestellt, dass es bei der Errichtung des Innovation Labs zu einer völlig ausufernden Kostenentwicklung gekommen ist. Ohne Bedarfsbegründung wurden die Mittel innerhalb weniger Wochen von 250.000 € mit mehreren Zwischenschritten auf rd. 4,28 Mio. € erhöht. Aber auch diesen Rahmen überschritt das LZPD. Tatsächlich kostete die Errichtung des Innovation Labs mindestens 4,66 Mio. €.

Kritikwürdig war insbesondere der Umstand, dass keine oder nur unzureichende Unterlagen zu diesen Mittelerhöhungen vorlagen und eine Mittelzuweisung in Millionenhöhe auf Zuruf erfolgte. Vor allem lag zu keinem Zeitpunkt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Bedarf und zur Angemessenheit der Kosten für die Errichtung des Innovation Labs vor. Auch die Buchführung für die Errichtung des Innovation Labs war intransparent: Dies verhinderte u. a. die Ermittlung der exakten Kosten. Im Einzelnen:

Kostenentwicklung

Ursprünglich hatte das IM für das Innovation Lab nur einen Betrag von 250.000 € vorgesehen.²³⁸ Nach der Beauftragung durch das IM erarbeitete das LZPD für das IM eine Grobkonzeption.²³⁹ Obwohl diese nur grobe Zielvorstellungen und noch keine Angaben zu den Kosten des Innovation Labs vorsah, wurden die Mittel Anfang September 2021 um 1,5 Mio. € erhöht. Diese Erhöhung wurde in einem Telefongespräch zwischen dem mit dem Aufbau des Innovation Labs betrauten Projektleiter und dem zuständigen Referat des IM zugesagt.²⁴⁰ Ein Vermerk über das Telefonat konnte durch das LZPD nicht vorgelegt werden.

In den folgenden Wochen fertigte das LZPD Kostenkalkulationen an, mit dem Ergebnis, dass die geplanten Gesamtkosten für die Ausstattung des Innovation Labs von 1,75 Mio. € auf rd. 3,84 Mio. € anstiegen.²⁴¹ Nur eine Woche nach dieser Kalkulation bezifferte das LZPD den Mittelbedarf für das Innovation Lab bereits auf rd. 3,98 Mio. €²⁴² und das IM genehmigte Anfang Oktober 2021 auch diese Mittel.²⁴³ Noch im selben Monat berichtete das

²³⁸ Mit Erlass vom 25.02.2021.

²³⁹ Grobkonzeption vom 22.08.2021.

²⁴⁰ Mit Erlass vom 01.09.2021.

²⁴¹ Kostenkalkulation des LZPD vom 23.09.2021.

²⁴² Kostenkalkulation des LZPD vom 30.09.2021.

²⁴³ Erlass vom 01.10.2021.

LZPD dem IM erneut über die Kostenentwicklung und schätzte den Mehrbedarf auf weitere 300.000 €. Das IM genehmigte Ende Oktober 2021 auch noch diese Mittel und stellte dann klar: „...der neue Gesamtbetrag bildet allerdings auch die Obergrenze“.²⁴⁴ Diese lag schließlich bei rd. 4,28 Mio. €.

Angesichts der ausufernden Kostenentwicklung monierte der LRH, dass eine sparsame Haushaltsführung nicht mehr erkennbar war. Es war für den LRH vor allem nicht nachvollziehbar, warum das IM die Kostenentwicklung ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung billigte. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte u. a. den Handlungsbedarf, relevante Lösungsmöglichkeiten sowie deren Kosten vorab darstellen müssen.²⁴⁵ All dies erfüllte die Grobkonzeption des LZPD nicht. Auch die vom LZPD erst später vorgelegten Kostenkalkulationen enthielten keine Angaben zum Bedarf und stellten keine Lösungsalternativen dar. Damit ist insgesamt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) verstoßen worden.

In diesem Zusammenhang hat der LRH als besonders kritikwürdig angesehen, dass über die Inhalte des Telefonats, infolgedessen die Mittel von 250.000 € auf 1,75 Mio. € erhöht wurden, keinerlei Unterlagen vorlagen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans sind nach § 6 LHO nur notwendige Ausgaben zu berücksichtigen. Inwieweit die Mittelerhöhung auf 1,75 Mio. € notwendig war, bleibt so im Dunkeln.

Budgetüberschreitung

Das LZPD verausgabte Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 4,66 Mio. €, ohne insoweit durch das IM ermächtigt worden zu sein; die Obergrenze war durch das IM auf rd. 4,28 Mio. € festgelegt worden.²⁴⁶ Darüber hinaus hatte das IM das LZPD im Erlasswege gebeten, über die zugewiesenen Mittel von 1,75 Mio. € hinaus anfallende Kosten aus nicht abfließenden Mitteln eines anderen, näher bestimmten Projektes zu finanzieren.²⁴⁷ Dem IM schien dabei nicht klar gewesen zu sein, dass es diese „nicht abfließenden Mittel“ des anderen Projektes gar nicht gab. Bei der Prüfung stellte der LRH fest, dass dieses andere Projekt Ende 2021 um mehr als 8 Mio. € überbucht war.

Trotz der Budgetüberschreitung berichtete das LZPD dem IM, die Mittelzuweisung eingehalten zu haben. Es legte dem IM am 22.02.2022 einen Bericht vor, der die Kosten für den Aufbau des Innovation Labs auf rd. 4,23 Mio. € bezifferte. Der genannte Betrag bezog sich

²⁴⁴ Erlass vom 26.10.2021.

²⁴⁵ Vgl. Nr. 2.2.2 Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO).

²⁴⁶ In der Anlage zum Erlass „Hinweise zur Mittelverwendung und zur Festlegung der Mittelverwendung für zentral finanzierte Maßnahmen“ vom 25.02.2021 hatte das IM für das Innovation Lab einen Orientierungswert von 250.000 € vorgesehen. Mit Erlass vom 01.09.2021 wurden 1,75 Mio. € für das Innovation Lab zugewiesen. Das LZPD berichtete dem IM am 23.09.2021, für das Innovation Lab 3.844.936,98 € zu benötigen. Das IM legte daraufhin mit Erlass vom 01.10.2021 fest, dass über die zugewiesenen 1,75 Mio. € hinausgehende Kosten aus nicht abfließenden Mitteln eines anderen Projektes zu decken seien. Ende Oktober 2021 gab das LZPD dem IM gegenüber erneut an, mehr Mittel zu benötigen. Mit Erlass vom 26.10.2021 bat das IM erneut, die über 1,75 Mio. € hinausgehenden Kosten aus nicht abfließenden Mitteln eines anderen Projektes zu decken und legte 4.279.631,75 € als endgültige Obergrenze fest.

²⁴⁷ Erlasse vom 01.10.2021 und vom 26.10.2021.

aber nur auf die Investitionen. Konsumtive Ausgaben, d. h. auch solche für die externen Dienstleisterinnen und Dienstleister, waren nicht darin enthalten. Dass die Kosten für das Innovation Lab höher lagen, war dem LZPD bekannt: In einer internen E-Mail vom 11.01.2022 wurden die Ausgaben für das Innovation Lab mit insgesamt rd. 4,5 Mio. € angegeben.

Aus Sicht des LRH hätte eine derartige Kostenüberschreitung durch das LZPD nicht hingenommen werden dürfen.

Wie hoch die Gesamtkosten schließlich wirklich waren, ließ sich aufgrund einer intransparenten Buchhaltung nicht abschließend ermitteln. Dies führte dazu, dass sich z. B. die Kosten des IT-Beratungsunternehmens nicht ermitteln ließen, da sie in den Buchungsdaten nicht enthalten waren. Ebenso fehlten dort rd. 156.000 € für Rechtsberatungskosten durch eine Rechtsanwaltskanzlei.

Nach Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO soll durch die Kosten- und Leistungsrechnung die Transparenz von entstandenen Kosten und erbrachten Leistungen geschaffen bzw. erhöht werden. Der LRH kritisierte, dass eine entsprechende Transparenz infolge der unvollständigen Buchungsdaten entgegen der vorgenannten Vorschrift nicht gegeben war.

13.3.2 Beschaffung von Videokonferenztechnik

Hauptursache für die eklatante Kostensteigerung war die Beschaffung kostspieliger Videokonferenztechnik. Ohne Bedarfsbegründung wurden hierfür rd. 3,7 Mio. € verausgabt.

Das Innovation Lab sollte mit modernster Videokonferenztechnik ausgestattet werden. Die Beschaffung der hierfür erforderlichen technischen Komponenten erfolgte über eine Vielzahl von Abrufen aus einer Rahmenvereinbarung. Als Bedarfsbegründung, die jedem Beschaffungsvorgang beizufügen ist, wurde i. d. R. nur benannt, was beschafft werden sollte. Es wurde jedoch nicht näher begründet, warum die Beschaffungen erforderlich sein sollten.

Unter anderem wurde eine Planung mit fünf Videowänden („UCC-Walls“), drei größeren und zwei kleineren Wänden, realisiert; die Gesamtfläche der Videowände beträgt rd. 60 m². Nach Auskunft des Innovation Labs dienten die größeren UCC-Walls insbesondere der Zusammenarbeit mit dem „Innovation Hub“, einer ähnlichen Einrichtung der Polizei Hessen. Weil das Innovation Hub in Hessen über keine eigene UCC-Wall verfügte, beschaffte das LZPD eine mobile UCC-Wall für rd. 151.000 € und lieh diese nach Hessen aus, damit die o. g. Zusammenarbeit insoweit möglich wurde.

Die beiden kleineren UCC-Walls (Kosten: rd. 165.600 €) wurden zur Besucherlenkung beschafft. Hierbei sollte man bedenken, dass die Gesamtfläche des Innovation Labs nur rd. 530 m² beträgt und die Räumlichkeiten offen und übersichtlich gestaltet sind.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass nach § 6 LHO bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen sind, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Daraus folgt, dass alle Ausgaben einer Begründung bedürfen. Nachvollziehbare Begründungen für die angeschaffte Videotechnik waren jedoch nicht zu finden. Die nach § 6 LHO erforderliche Notwendigkeit der Ausgaben ist damit nicht belegt worden.

Der Umfang der Ausstattung des Innovation Labs ließ sich nach Auffassung des LRH auch nicht mit der von § 7 Abs. 1 LHO geforderten sparsamen Haushaltsführung vereinbaren. Insbesondere hatte das LZPD die Ausmaße des beschafften Systems unter keinem nachvollziehbaren Gesichtspunkt begründet. Warum bspw. bei einer Fläche von nur 530 m² auf einer Ebene und bei offener Raumgestaltung eine Besucherlenkung mithilfe von Videowänden erforderlich sein soll, erschloss sich auch nach einer Begehung nicht. Auch die Notwendigkeit der drei größeren Videowände war nicht plausibel. Die Begründung, man bräuhete dieses Mittel zur Kommunikation mit anderen Bundesländern, kam erst zum Tragen, nachdem das LZPD eine UCC-Wall für Hessen beschafft hatte.

13.3.3 Weitere kostspielige Einrichtung

Neben der Videokonferenztechnik wurde das Innovation Lab u. a. mit einer Küche, einer Kaffeemaschine und zwei Stühlen für Videokonferenzboxen ausgestattet.

Statt sich am Markt zu orientieren, um kostengünstig Küche und Mobiliar zu beschaffen, wurde die Rahmenvereinbarung mit dem Technikausstatter erweitert. Dafür wurde insgesamt eine dreifache Vertragsänderung durch eine Rechtsanwaltskanzlei mit entsprechenden Beraterhonoraren in Auftrag gegeben. Dieser ungewöhnliche Weg hatte seinen Preis: Die Küche kostete rd. 35.000 €, die Kaffeemaschine rd. 14.600 € und die beiden Stühle schlugen mit jeweils rd. 6.000 € zu Buche. Der LRH konnte vorliegend weder die nach § 6 LHO geforderte Notwendigkeit der Ausgaben, noch die nach § 7 Abs. 1 LHO geforderte sparsame Haushaltsführung erkennen.

Auch wenn die Vertragsänderungen als solche zulässig waren, gilt: Nicht alles, was vergaberechtlich zulässig ist, ist auch wirtschaftlich vertretbar. Eine andere Vorgehensweise mit Augenmaß für die Angemessenheit der Kosten wäre hier angezeigt gewesen.

13.4 Weiterer Schriftwechsel

12.4.1 Ausufernde Kostenentwicklung

Mit Stellungnahme vom 30.09.2024 hat das LZPD den Vorwurf der Kostenexplosion zurückgewiesen. Die mit einem bloßen Orientierungswert von 250.000 € vorgesehenen Maßnah-

men seien inhaltlich angepasst und präzisiert worden, wodurch die Bedarfsmeldung und letztlich Haushaltsmittelzuweisung erfolgt sei. Das Innovation Lab sei nach der Genehmigung eines Grobkonzeptes durch das IM vom LZPD in einem agilen Verfahren iterativ fortentwickelt worden. Dem IM seien die im Scrum-Verfahren²⁴⁸ üblichen User-Stories²⁴⁹ präsentiert und dort sei über die Umsetzung entschieden worden. Zudem habe das LZPD auf die Nachfrage des IM nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung am 22.02.2022 einen Bericht vorgelegt. Auf die Mittelzuweisung i. H. v. 1,5 Mio. € infolge eines Telefonats ist das LZPD nicht explizit eingegangen.

Das LZPD hat weiterhin die zügige und termingerechte Fertigstellung unterstrichen und die hohe Anzahl an Veranstaltungen, die im Innovation Lab durchgeführt werden, betont. Es werde dem Innovation Lab nicht gerecht, darin ein überproportional technisch ausgestattetes Großraumbüro zu sehen. Im Hinblick auf das beauftragte und errichtete Innovation Lab komme man zum Ergebnis, dass die eingesetzten Haushaltsmittel keineswegs im Missverhältnis stünden. Das Erreichte entspreche dem Angestrebten und Beauftragten. Die damit verbundenen Kosten erachte man weiterhin, insbesondere unter Berücksichtigung der termingerechten Fertigstellung, als angemessen.

Der LRH hat in der 1. Folgeentscheidung deutlich gemacht, dass Bedarfe konkret begründet und nachvollziehbar dokumentiert werden müssen. Dies gilt auch für die Ausstattung des Innovation Labs. Mangels Bedarfsbegründungen bleibt zweifelhaft, ob das „Angestrebte und Beauftragte“ angemessen war.

Der LRH hat noch einmal unterstrichen, dass – entgegen der Behauptung des LZPD – die nach § 7 Abs. 2 LHO verpflichtend zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorlagen. Der Bericht vom 22.02.2022 wurde erst nach Fertigstellung des Innovation Labs angefertigt und nicht in der Planungsphase, wie das Gesetz es vorschreibt. Auch inhaltlich entsprach er nicht den Anforderungen, die an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stellen sind, da er lediglich den Charakter einer Kostenaufstellung hatte, aber keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit ermöglichte. Insbesondere hat der LRH deutlich gemacht, dass agiles Projektmanagement mit den Hilfsmitteln des Scrum-Verfahrens und der User-Stories keine Rechtfertigung dafür bietet, sich über Haushaltsrecht hinwegzusetzen. Auch bei einem agil durchgeführten Projekt müssen Kosten begründet, planbar und beherrschbar bleiben.

Unverständlich war nach Ansicht des LRH weiterhin, warum das LZPD die Errichtung des Innovation Labs mit dieser hohen Geschwindigkeit zulasten des Haushaltsrechts vorantrieb.

²⁴⁸ Das Scrum-Verfahren ist eine Form des agilen Projektmanagements. Es bietet ein flexibles Rahmenwerk für Projektmanagement, das dazu dienen soll, Projekte mittels bestimmter Rollenzuschreibungen und der Festlegung von Zeitabschnitten („Iterationen“) effizienter und flexibler zu gestalten. Es hat seine Wurzeln in der Softwareentwicklung und wird mittlerweile auch in der Produktentwicklung und in anderen Bereichen genutzt.

²⁴⁹ Eine User-Story ist eine informelle allgemeine Erklärung eines Softwarefeatures, die dazu dient zu zeigen, welchen Wert die Software für eine Kundin oder einen Kunden hat.

Nach der Eröffnung im Januar 2022 verfügte das Innovation Lab nämlich noch gar nicht über Personal und war daher gar nicht unmittelbar arbeitsfähig.

Mit der zweiten Stellungnahme vom 14.03.2025 hat das LZPD seinen Vortrag im Wesentlichen aufrechterhalten und die Auffassung vertreten, der Nutzen des Innovation Labs als langfristiges strategisches Projekt lasse sich nicht an klassischen Wirtschaftlichkeitskriterien messen. Weiterhin führte es aus, auch wenn das Innovation Lab zunächst noch über kein eigenes Personal verfüge, seien die Räumlichkeiten nach Fertigstellung unmittelbar durch Projekte des LZPD genutzt worden. Das LZPD stellte die Vorlage einer Erfolgskontrolle zur Wirksamkeit des Innovation Labs in Aussicht.

Der LRH hat in seiner 2. Folgeentscheidung noch einmal unterstrichen, dass er den grundsätzlichen Bedarf für ein Innovation Lab nicht infrage gestellt habe, sondern die hohen Kosten bei dessen Einrichtung kritisiert habe. Darüber hinaus hat der LRH die Auffassung des LZPD zurückgewiesen, das Innovation Lab sei einer wirtschaftlichen Betrachtung aufgrund seiner Besonderheit als langfristiges strategisches Projekt nicht zugänglich. Der LRH hat um die Vorlage der angekündigten Erfolgskontrolle gebeten.

13.4.2 Beschaffung von Videokonferenztechnik

Das LZPD trug zur Angemessenheit der Beschaffungen insgesamt Folgendes vor: Für die Einrichtung des Innovation Labs habe sich das Bedürfnis für die Durchführung der Einzelabrufe aus einem mit dem IM abgesprochenen Gesamtkonzept ergeben, das wiederum zu Beginn der Maßnahme vergaberechtlich durch eine Rechtsanwaltskanzlei geprüft worden sei. Es seien regelmäßige persönliche Sachstandsinformationen im iterativen Ansatz erfolgt. Auf eine ausführliche schriftliche Berichterstattung sei zugunsten des Zeitziels verzichtet worden.

Der LRH hat in der 1. Folgeentscheidung noch einmal darauf hingewiesen, dass eine angemessene Bedarfsfeststellung erfordert hätte, nachvollziehbar darzulegen, wozu und in welchem Umfang die zu beschaffende Technik benötigt wurde. Die Bedarfsfeststellung hätte dem Grunde nach ergänzt werden müssen um Überlegungen, wie viele UCC-Walls und in welcher Größe erforderlich sind. Der bloße Verweis auf die technischen Möglichkeiten des Systems oder die vergaberechtliche Zulässigkeit begründet keinen entsprechenden Bedarf.

Mit der Stellungnahme vom 14.03.2025 hat das LZPD die Feststellung zurückgewiesen, dass keine ausreichende Begründung vorgelegen habe, und insoweit das Gesamtvolumen der Rahmenvereinbarung gerechtfertigt. Dieses habe sich an einer zukunftsgerichteten Strategie für digitale Kommunikationslösungen in der gesamten Polizei des Landes orientiert. Darüber hinaus sei die Videokonferenztechnik wesentlicher Bestandteil des Innovation Labs und werde in verschiedenen Szenarien unter hoher Auslastung intensiv genutzt, um den bestmöglichen Nutzen aus der Einrichtung zu ziehen. Abschließend hat das LZPD

ausgeführt, dass zukünftig Bedarfsbegründungen dokumentiert und insbesondere Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt würden.

Der LRH hat in der 2. Folgeentscheidung zunächst deutlich gemacht, dass es nicht auf das Gesamtvolumen der Rahmenvereinbarung ankommt, sondern auf den nicht nachgewiesenen Bedarf für die Einzelabrufe aus der Rahmenvereinbarung. Der LRH hat unterstrichen, dass auch bei Vorliegen einer Rahmenvereinbarung stets der Bedarf im Vorfeld eines Einzelabrufs kritisch hinterfragt und nachvollziehbar begründet werden muss. Da das LZPD für künftige Investitionen eine entsprechende Dokumentation der Bedarfsbegründungen und die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugesagt hat, hat der LRH diese Prüfungsmitteilung für erledigt erklärt.

13.4.3 Weitere kostspielige Einrichtung

In seiner Stellungnahme hat das LZPD unterstrichen, dass die Beschaffung von Küche und Mobiliar für das Innovation Lab vergaberechtlich nicht zu beanstanden sei. Mit der Vergaberechtskonformität sei letztlich auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprochen worden.

Die technischen Anforderungen an die Ausstattung seien detailliert definiert worden, um sicherzustellen, dass alle Anforderungen des Innovation Labs erfüllt werden. Dazu gehörten auch die technischen Anforderungen an die Küche. Schließlich sei darauf geachtet worden, dass die Möbel und Geräte sich nahtlos in die bestehende Infrastruktur des Innovation Labs integrierten. Dies sei auch nötig, um auf verschiedene Nutzungsszenarien des Innovation Labs flexibel reagieren zu können.

Der LRH hat erneut der Auffassung des LZPD widersprochen, dass sich aus einem rechtskonform durchgeführten Vergabeverfahren ableiten lasse, dass dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit genüge getan werde. Zwar dient das Vergabeverfahren auch der Zielsetzung einer wirtschaftlichen Beschaffung – ein vergaberechtskonformes Verfahren kann jedoch nicht die Entscheidung darüber ersetzen, welcher konkrete Bedarf festgestellt wird und was infolgedessen beschafft werden soll. Das Vergaberecht regelt lediglich, wie etwas beschafft wird, nicht aber die Angemessenheit des Bedarfs.

Weiterhin blieb – auch unter Berücksichtigung verschiedener Nutzungsszenarien – nicht nachvollziehbar, warum z. B. ein Stuhl für eine Videokonferenzbox rd. 6.000 € und eine Kaffeemaschine rd. 14.600 € kosten mussten. Auch in anderen flexibel nutzbaren und repräsentativen Räumlichkeiten der Landesverwaltung und der Polizei finden regelmäßig Veranstaltungen mit zahlreichen Teilnehmenden statt, ohne dass dort ein Bedarf für derart teure Ausstattungsgegenstände gesehen wird.

In seiner Stellungnahme vom 14.03.2025 hat das LZPD weiterhin die Auffassung vertreten, die Beschaffung der Küche und des Mobiliars sei für das Gesamtkonzept des Innovation Labs als Innovations- und Kollaborationsraum erforderlich gewesen. Es hat jedoch anerkannt, dass in der Dokumentation von Bedarfen und Kostenvergleichen Optimierungspotenzial bestehe. Diese Aspekte würden bei zukünftigen Beschaffungsvorhaben verstärkt berücksichtigt werden.

Der LRH hat in seiner 2. Folgeentscheidung feststellen müssen, dass das LZPD mit Blick auf die Küche und das Mobiliar dieselbe Argumentationslinie verfolgt wie hinsichtlich des Innovation Labs insgesamt und der Videokonferenztechnik: Der Bedarf wird nur dem Grunde nach dargestellt, die Kritik des LRH an den jeweils hohen Kosten jedoch ignoriert. Der LRH vertrat daher weiterhin die Auffassung, dass eine wirtschaftlichere Ausstattung des Innovation Labs zu geringeren Kosten möglich gewesen wäre. Da sämtliche Argumente in der Angelegenheit ausgetauscht waren, wurde diese Prüfungsmitteilung aus prüfungsökonomischen Gründen nicht weiterverfolgt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium der Justiz

(Epl. 04)

14 Gefangenentransporte auf dem Prüfstand

Die Organisation der Gefangenentransporte im Land ist reformbedürftig. Es fehlen die Voraussetzungen für eine koordinierte und wirtschaftliche Transportplanung.

Zurzeit unterhält das Land neben einer Zentralstelle acht Transportbehörden, die nicht gleichmäßig ausgelastet sind. Zudem ist eine Digitalisierung der erforderlichen Daten als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Planung von Transporten bislang nicht erfolgt. So ist den Transportbehörden bei der Planung nicht bekannt, wie viele Gefangene an den Transporttagen zu befördern sind und wo die Gefangenen ein- und aussteigen. Schließlich ist der Bedarf an für den Transport notwendigen Fahrzeugen nicht ermittelt worden.

Dem Ministerium der Justiz wurden Vorschläge zur Verbesserung des Gefangenentransportwesens unterbreitet. Es beabsichtigt, das gesamte Gefangenentransportwesen zu überprüfen.

14.1 Ausgangslage

Der Gefangenentransport fällt den Landesjustizverwaltungen als administrative Aufgabe zu. Ausnahme ist Bayern, wo die Durchführung der Gefangenentransporte der Polizei obliegt.

Transporte von Gefangenen werden bspw. notwendig aus vollzuglichen Gründen (z. B. Verlegung in eine andere Anstalt) als auch zum Zwecke der Wahrnehmung von Gerichtsterminen oder medizinischen Behandlungen (im Folgenden hier: Transportgefangene). Hierdurch entstanden 2023 im Land Sachkosten von rd. 2,4 Mio. €. Für die Beschaffung von Transportfahrzeugen waren für diesen Zeitraum zusätzlich rd. 1,1 Mio. € veranschlagt. Dieser Ansatz stieg in 2024 auf rd. 4,1 Mio. €.

Die Transportgefangenen sind grundsätzlich im Wege des Sammeltransports zu befördern. Die Sammeltransporte verkehren auf festgelegten Routen nach einem festen Zeitplan (Umläufe). Unter bestimmten Voraussetzungen ist ein Einzeltransport möglich. Zudem werden außerhalb der Sammeltransporte Sondertransporte, z. B. bei Gruppenverlegungen, durchgeführt.

Jeder Transportbehörde stehen Transportfahrzeuge zur Verfügung. Das Personal für die Gefangenenbeförderung (Fahrdienstleitung, Fahrzeugführerin oder Fahrzeugführer, Begleitpersonal) wird von den jeweiligen Transportbehörden gestellt.

Transportbehörden sind im Land bei Sammeltransporten acht, dafür bestimmte Justizvollzugsanstalten (JVA). Diese führen den Gefangenentransport mit insgesamt zwölf verschiedenen Umläufen durch.

2007 wurde eine landeseigene Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenenverkehrs in der JVA Hamm eingerichtet. Dieser wurden anstaltsübergreifende Aufgaben übertragen, um fachliche Kompetenz zu bündeln, die Koordination zu verbessern und damit die Sicherstellung einer praxisgerechten und zügigen Erledigung des Transports im Interesse des Wohls der Gefangenen und der öffentlichen Sicherheit zu gewährleisten. Zu den Aufgaben der Zentralstelle gehört auch die Optimierung von Umläufen sowie die Wirtschaftlichkeitsprüfung bei bestehenden und neu einzurichtenden Umläufen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat Erhebungen bei dem Ministerium der Justiz (JM), vier JVA und der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen (NRW) (Kraftfahrtechnischer Dienst) durchgeführt. Seine Feststellungen hat er mit Entscheidung vom 04.11.2024 an das JM herangetragen. Dieses hat mit Schreiben vom 25.02.2025 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH zu dieser Stellungnahme ist am 22.04.2025 ergangen.

14.2 Wesentliche Ergebnisse

14.2.1 Aufwendige Organisation der Sammeltransporte

Die Transportbehörden, Strecken und Zeiten der fahrplanmäßigen Umläufe einschließlich der vorgesehenen Anschlüsse aller Bundesländer sind aus dem Kursbuch für den Gefangenessammeltransport ersichtlich. Das Kursbuch stellt sich als Netzwerk von Verbindungen und Anschlüssen durch ganz Deutschland dar. Jedes Bundesland stellt den Plan für seinen Bereich selbstständig auf. Bei länderübergreifenden Transporten werden die Gefangenen in festgelegten, nahe der Landesgrenze liegenden Anstalten dem jeweiligen Sammeltransport des übernehmenden Bundeslandes übergeben. Länderübergreifende Linien und Anschlüsse werden nach Abstimmung aufgestellt. Das Kursbuch lässt im Einzelnen erkennen, wann welche JVA von Sammeltransporten auf welcher Strecke angefahren wird. Zudem ist

dort festgehalten, wann der oder die an einem solchen Transport teilnehmende Gefangene voraussichtlich an welchem anderen Ort ankommen wird, um dort aufgenommen oder mit der nächsten Transportlinie weiter geschickt zu werden. Das in Papierform geführte Kursbuch wird im Einvernehmen mit den Transportverwaltungen aller Bundesländer, die jeweils für den Gefangenentransport zuständig sind, von der Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenentransports in Hamm aktualisiert und gepflegt.

Für die Sammeltransporte im Land verkehren Gefangenentransportomnibusse (GTO) auf insgesamt zwölf Umlaufrouen. Die Transportbehörden sind sozusagen die „Heimatbahnhöfe“ dieser GTO. Von hier starten die GTO und kehren abends wieder dorthin zurück. Die Transportbehörden fungieren als zentrale Knotenpunkte für Gefangene, die von entsprechenden Anschlussumläufen übernommen und weiterbefördert werden.

Mit acht Transportbehörden für Sammeltransporte verzeichnet NRW im Ländervergleich die größte Anzahl. Sie ist nach Aussage des JM einem über Jahrzehnte gewachsenem System geschuldet. Selbst Bayern, das wie NRW über 36 JVA verfügt, hat nur eine Transportbehörde.

Die nordrhein-westfälischen Transportbehörden sind z. T. räumlich nicht weit getrennt. So beträgt die Entfernung zwischen einigen Transportbehörden unter 30 Kilometer. Die eingerichteten Umlaufrouen und das im Kursbuch abgebildete Kursnetz vermögen die Notwendigkeit der räumlichen Nähe nicht zu begründen.

Zudem ist die Auslastung der Transportbehörden im Rahmen des Umlaufsystems sehr unterschiedlich. Während bspw. eine Transportbehörde nur einen Umlauf an zwei Tagen in der Woche bedient und somit durchschnittlich nur acht Umlauftage im Monat hat, werden von einer anderen Transportbehörde drei Umläufe an jeweils zwei Tagen in der Woche (monatlich 24 Umlauftage) durchgeführt.

Der LRH bezweifelt daher, nicht zuletzt mit Blick auf andere Flächenländer, die Notwendigkeit, den Gefangenensammeltransport im Land durch acht Transportbehörden durchführen zu lassen, die zwölf Umlaufrouen bedienen. Weder das JM noch die Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenentransports konnten die Notwendigkeit von acht Transportbehörden mit den zwölf Umlaufrouen begründen.

14.2.2 Keine koordinierte Transportplanung

Das Buchhaltungs- und Abrechnungssystem im Strafvollzug (BASIS-Web) ist ein länderübergreifendes Projekt und stellt eine integrative EDV-Organisationslösung zur Unterstützung von Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben dar. Es ermöglicht eine Vielzahl von Auswertungen zur Belegungssituation, zur Verteilung der Haftarten, zum Langzeitbesuch, Planungsdaten zur Belegung der JVA und zu diversen anderen Themen.

In BASIS-Web sind alle Daten hinterlegt, die für eine Planung der Gefangenentransporte der JVA notwendig sind. Nach den Feststellungen des LRH können die JVA nur auf ihre eigenen Daten, nicht jedoch auf die Daten anderer JVA zugreifen.

Die Transportbehörden haben bei der Planung der Umläufe daher keine Kenntnis darüber, wie viele Gefangene bei den auf der Umlaufroute anzufahrenden JVA ein- bzw. aussteigen. Dies erschwert die Planung des Personal- und Fahrzeugeinsatzes, welcher sich jeweils nach der Zahl der zu befördernden Personen richtet.

Bereits 2020 hielt es die Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenentransports gegenüber dem JM für wünschenswert, ein optimiertes Kursbuch mit dem Fachverfahren BASIS-Web zu verbinden. Dies würde es den Anstalten ermöglichen, auf im Kursbuch zentral hinterlegte Fahrtwege und -pläne zuzugreifen und diese sich nicht erst selbst zusammenstellen zu müssen.

Die seitens der Zentralstelle aufgeworfenen Frage- bzw. Problemstellungen des Transportwesens decken sich mit den Eindrücken, die der LRH im Rahmen seiner Prüfung gewonnen hat. In Anbetracht der Komplexität des Gefangenentransportwesens hatte der LRH sich für eine IT-gestützte Neuorganisation des Gefangenentransportwesens und die Einführung eines digitalen Kursbuchs ausgesprochen.

14.2.3 Fehlende Vorgaben zur Ermittlung des Bedarfs an Transportfahrzeugen

Für den Gefangenentransport werden GTO sowie Gefangenentransportwagen (GTW) eingesetzt.

GTO werden hauptsächlich für die Transporte der Gefangenen auf den Umlaufrouen genutzt, teilweise auch für Sondertransporte und für Fahrten zu den Gerichten, wenn eine große Zahl von Transportgefangenen zu befördern ist. Sie verfügen über bis zu 29 Transportplätze.

GTW werden i. d. R. für den Transport von Gefangenen zu den Gerichtsterminen eingesetzt. Die GTW verfügen über bis zu sechs Transportplätze.

Im Justizvollzug des Landes gab es zum Stand 27.02.2024 insgesamt 23 GTO sowie 190 GTW (mit jeweils unterschiedlichen Transportplätzen), die für den Transport der Gefangenen zur Verfügung standen. Von den 23 GTO wurden 20 bei den acht Transportbehörden für Sammeltransporte genutzt. Die weiteren drei GTO wurden für Transporte außerhalb der hier dargestellten Umläufe genutzt (z. B. Transporte zu Gerichtsterminen).

Das JM hat in der JVA Castrop-Rauxel die Zentralstelle für das Beschaffungswesen im Justizvollzug eingerichtet. Zu deren Aufgaben gehören auch die Ausschreibung und Beschaffung der Transportfahrzeuge – unter Beteiligung der Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenentransports der JVA Hamm sowie des Kraftfahrtechnischen Dienstes der Oberfinanzdirektion NRW.

Bei den in den letzten Jahren durchgeführten Beschaffungen handelte es sich überwiegend um Ersatzbeschaffungen. Hierbei oblag dem Kraftfahrtechnischen Dienst die Entscheidung, ob das zu ersetzende Fahrzeug unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wie Alter, Kilometerstand und Zustand entsprechend den Kraftfahrzeugrichtlinien auszusondern ist.

Der LRH hat keine Regelungen vorgefunden, die den Bedarf an GTO und GTW festlegen. Die Zentralstelle für Angelegenheiten des Gefangenentransports hat 2020 das jetzige landesweite Transportwesen ausschließlich mittels GTO infrage gestellt: „Denkbar wäre eine deutliche Reduzierung der GTO, die dann ausschließlich den Transport zu und von den als Knotenpunkten dienenden Anstalten gewährleisten. Der Weitertransport zu den umliegenden Anstalten könnte dann sternförmig mit kleineren, kostengünstigeren Fahrzeugen in einem regionalen Verbund erfolgen.“

Diese Empfehlung entspricht auch den Feststellungen des LRH. Hiernach erscheinen 8 der 20 den Transportbehörden für Sammeltransporte zur Verfügung stehenden GTO nicht erforderlich zu sein. Der LRH hat hierfür die Zahl der den Transportbehörden zugewiesenen GTO mit dem tatsächlichen Einsatz auf den Umläufen verglichen.

Die grundsätzliche Frage, wie viele und welche Fahrzeuge für den Gefangenentransport landesweit insgesamt benötigt werden, wurde bisher nie beantwortet. Die Zahl der GTO und GTW scheint einer im Laufe der Jahre gewachsenen Zahl an Fahrzeugen zu entsprechen, ohne dass jemals hinterfragt wurde, ob diese überhaupt für den Gefangenentransport notwendig sind. Nach Auffassung des LRH fehlen verbindliche Standards, die den Bedarf an GTO und GTW definieren.

14.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das JM hat in seiner Stellungnahme vom 25.02.2025 mitgeteilt, es habe die Prüfungsergebnisse des LRH zum Anlass genommen, das Gefangenentransportwesen in Gänze einer Überprüfung zu unterziehen, da die einzelnen Bereiche des Transportwesens (Anzahl der Fahrzeuge, Personaleinsatz, Anzahl der Transportbehörden und Umlaufrouen etc.) eng miteinander verbunden seien.

Um einen etwaigen Änderungsbedarf im Bereich des kursbuchgeführten Sammeltransports feststellen zu können, sei die konkrete Auslastung der einzelnen Umlaufrouen und der

Transportbehörden festzustellen. Dies sei jedoch anhand der vorhandenen Statistiken und anderweitiger Erhebungen leider nicht möglich.

Um eine valide Entscheidungsgrundlage schaffen zu können, werde daher – entsprechende Haushaltsmittel vorausgesetzt – die auch vom LRH vorgeschlagene Digitalisierung des Kursbuches prioritär vorangetrieben. Damit sollen auch Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden, welche die Auslastung der einzelnen Umläufe, insbesondere auch im Hinblick auf die Auslastung auf unterschiedlichen Streckenabschnitten, darstellen. Etwaige Veränderungen hinsichtlich der Anzahl der Transportbehörden und der Umlaufrouen würden sodann nach Vorlage einer ausreichenden Datenbasis geprüft.

Soweit der LRH auf die Verhältnisse in Bayern hingewiesen habe, hat das JM betont, dass die Gefangenen dort nicht durch den Justizvollzug, sondern – wie auch in der Prüfmitteilung festgestellt – durch die Polizei transportiert werden. Ein Vergleich zu NRW sei aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei der Polizei und bei der Justiz nicht möglich, denn schon allein die Personalstruktur (Behördengröße, Anzahl der Bediensteten etc.) bei der Polizei könne nicht mit der Struktur einzelner JVA verglichen werden.

Zum Bedarf an Transportfahrzeugen hat das JM angemerkt, bei den 20 GTO handele es sich nicht ausschließlich um Fahrzeuge, die aufgrund ihrer Größe für die Sammeltransporte der kursbuchgeführten Umläufe genutzt werden können, sondern auch um solche mit mehr als zehn Gefangenenplätzen. Die kleineren GTO würden für den Sammeltransport von Gefangenen bspw. zu Gerichtsterminen genutzt, die großen GTO für den (länderübergreifenden) Sammeltransport der Umläufe sowie für Sondertransporte, bspw. zum Justizvollzugskrankenhaus NRW.

Sowohl der zusätzliche Bedarf als auch der Ersatzbedarf an GTO und GTW sei durch die jeweilige JVA gegenüber der Zentralstelle für das Beschaffungswesen im Justizvollzug nachvollziehbar zu begründen. Gleichzeitig unterlägen sämtliche Fahrzeugbeschaffungen auch der Überprüfung ihrer Notwendigkeit durch die Oberfinanzdirektion NRW. Die so geprüften Bedarfsmeldungen würden dem JM mit der Bitte um Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel berichtet. Bisher habe aus Sicht des JM kein Anlass bestanden, an den vorgenommenen Überprüfungen zu zweifeln. Das JM nehme die Prüfmitteilung gleichwohl zum Anlass, die Zentralstelle für das Beschaffungswesen im Justizvollzug im Hinblick auf ihre Überprüfungspraxis entsprechend zu sensibilisieren. In diesem Zusammenhang werde auch die über die Umlaufrouen hinausgehende Auslastung der GTO sowie die Auslastung der GTW eruiert. Anhand der daraus zu erwartenden Erkenntnisse könne sodann über die Einführung verbindlicher Standards, die den Bedarf an GTO und GTW definieren, entschieden werden.

14.4 Erwidernng des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung vom 22.04.2025 hat der LRH begrüßt, dass das JM den Überprüfungsbedarf des Gefangenentransportwesens bestätigt hat und eine Digitalisierung des Kursbuches anstrebt.

Der Einwand des JM, ein Vergleich zwischen NRW und Bayern sei aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei der Polizei und bei der Justiz nicht möglich, erschließt sich dem LRH dagegen nicht. Der Bedarf an Transportbehörden für die identische Aufgabe kann nicht deshalb unterschiedlich sein, weil zum einen die Polizei und zum anderen der Justizvollzug zuständig ist.

Der LRH hat zudem die Absicht des JM begrüßt, auch die gesamte Auslastung der GTO und GTW zu überprüfen. Er geht davon aus, dass der zukünftige Bedarf an GTO und GTW für den Gefangenentransport durch die Einführung verbindlicher Standards durch das JM festgelegt wird.

Der LRH hat das JM gebeten, ihn über die weitere Entwicklung zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

15 Justiz-IT: Doppelstrukturen auf den Prüfstand stellen

Im Justizressort sind zwei Dienstleister für den Einsatz von IT tätig: Zum einen greift das Ministerium der Justiz auf einen ressorteigenen Dienstleister, den Zentralen IT-Dienstleister der Justiz, zurück. Darüber hinaus zieht es den ressortübergreifend tätigen Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen heran.

Der Landesrechnungshof sieht in der bestehenden Doppelstruktur ungenutzte Synergiepotenziale. Er hat dem Ministerium der Justiz daher empfohlen, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen, ob eine weitergehende Zentralisierung bei dem Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen zu wirtschaftlicheren Ergebnissen führt. Diese Prüfung scheint umso dringlicher, als entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgaben bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden, welche die bestehende Zweigleisigkeit rechtfertigen könnten.

Das Ministerium der Justiz sagte dem Landesrechnungshof bisher nicht ausdrücklich zu, dass es die Empfehlung umsetzen werde. Dieser ist weiterhin der Auffassung, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich und geboten ist.

15.1 Ausgangslage

15.1.1 Zentraler IT-Dienstleister der Justiz

Vor 2014 wurde die IT im Geschäftsbereich der Justiz dezentral von einer Vielzahl von Gerichten/Behörden/Einrichtungen verwaltet. Diese Organisationsform sollte durch die Einrichtung eines zentralen IT-Dienstleisters abgelöst werden. In der Justiz ging man damals

von verschiedenen Vorteilen einer Zentralisierung aus, die in einem gemeinsamen Konzeptpapier der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte niedergelegt waren: Mit einer zentral geplanten und gesteuerten Harmonisierung und Standardisierung der Systemlandschaft und Betriebsprozesse seien Effizienzgewinne verbunden. Eine technisch-organisatorische Zentralisierung ermögliche eine – im Vergleich zu einer dezentralen Organisation – deutlich reibungslosere und zügigere Umsetzung von Updates, neuen Programmversionen und Migrationen, was angesichts immer kürzer werdender Produktzyklen wichtig sei. In einer zentralisierten und standardisierten IT-Struktur ließen sich Fehler- und Problemlagen deutlich effektiver und effizienter beheben; insbesondere eine technische Zentralisierung verspreche, dass Performanceprobleme und Administrationsaufwände vermieden würden. Nur in einer zentralen Struktur ließe sich zudem der wachsende Bedarf an Rechenzentrumsleistungen befriedigen. Letzteres sah man gerade im Hinblick auf den elektronischen Rechtsverkehr und die einzuführende elektronische Akte (E-Akte) als erforderlich an.

Vor diesem Hintergrund wurde mit Wirkung vom 01.01.2014 der „Zentrale IT-Dienstleister der Justiz“ (ITD) durch das Ministerium der Justiz (JM) eingerichtet. Die Aufgaben des ITD übertrug das JM dem Präsidenten des Oberlandesgerichts Köln. Sie sollen dort von einer Vizepräsidentin oder einem Vizepräsidenten wahrgenommen werden.

Der grundlegende Arbeitsauftrag des ITD ergibt sich aus einem Rahmenbetriebskonzept. Der ITD hat gemäß diesem Konzept die Betriebsverantwortung für die IT der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Fachgerichtsbarkeiten, der Staatsanwaltschaften sowie der Aus- und Fortbildungseinrichtungen. Der ITD soll die für den Dienstbetrieb erforderlichen IT-Verfahren, die Server- und Netzwerktechnik sowie die Hard- und Software zentral bereitstellen. Er betreibt dafür zwei Rechenzentren. Diese befinden sich in vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) angemieteten Räumlichkeiten in Münster und Düsseldorf.

Mit der Integration des Beratungstelefon Informationstechnik zum 15.11.2014, des technischen Betriebszentrums und der Zentralen IT-Beschaffungsstelle zum 01.01.2016 sowie des Validierungszentrums zum 01.03.2017 übernahm der ITD zusätzliche Aufgaben für den Geschäftsbereich der Justiz. Im JM stellt er heute die IT-Arbeitsplätze inklusive der E-Akte bereit. Im Bereich der Justizvollzugsanstalten nimmt er Teilaufgaben wahr, wie z. B. die Anwenderbetreuung, Netzwerkdienstleistungen und Beschaffungen. Insgesamt betreut der ITD mit seinen rd. 600 Mitarbeitenden (Stand: Februar 2025) im gesamten Geschäftsbereich des JM ca. 42.000 Anwendende, davon rd. 23.700 IT-Arbeitsplätze in den Gerichten und Staatsanwaltschaften.

15.1.2 Der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen

Neben dem ITD ist im Geschäftsbereich der Justiz IT.NRW tätig. IT.NRW ist der zentrale IT-Dienstleister des Landes. Mit seinen rd. 3.300 Beschäftigten unterstützt IT.NRW alle Ressorts der Landesverwaltung. Unter anderem betreibt IT.NRW das Landesverwaltungsnetz.

Im Geschäftsbereich der Justiz erbringt IT.NRW u. a. Programmierleistungen sowie verschiedene Fachverfahren der Justiz, konkret: Grundbuch, Mahnverfahren, Schuldnerverzeichnis, Soziale Dienste und Registersachen. Auch ein Teil der Aufgaben des Technischen Betriebszentrums des ITD (Dezernat ITD 6C) wird durch IT.NRW erfüllt. Hierzu gehört der Betrieb der Exchange-Infrastruktur für den Geschäftsbereich der Justiz. Vertragsgrundlage für die Leistungserbringung ist eine Dienstleistungsvereinbarung zwischen dem JM und IT.NRW aus dem Jahr 2001. Zum Zeitpunkt der Erhebungen wurde über den Abschluss neuer Service Level Agreements mit IT.NRW verhandelt. Im Jahr 2022 erbrachte IT.NRW Leistungen i. H. v. rd. 34 Mio. € für die Justiz im Land.

15.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat den ITD geprüft. Ziel der Prüfung war es, Aussagen zur Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs des ITD zu treffen. Im Rahmen der Prüfung hat der LRH neben Erhebungen beim JM und dem ITD auch Erhebungen beim Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Digitalisierung (MHKBD) sowie bei IT.NRW durchgeführt.

Der LRH hat seine Erkenntnisse aus der Prüfung mit Schreiben vom 19.03.2025 an das JM und den ITD herangetragen. Das JM und der ITD haben jeweils mit Schreiben vom 15.04.2025 Stellung genommen. Die Folgeentscheidung des LRH hierzu ist am 12.05.2025 ergangen.

15.3 Wesentliches Prüfungsergebnis: Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

§ 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sieht vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Ein Verstoß gegen § 7 Abs. 2 LHO ist nicht nur ein formaler Fehler – er betrifft einen der wichtigsten Grundsätze im Umgang mit öffentlichen Geldern: das verfassungsrechtlich ableitbare Wirtschaftlichkeitsgebot.²⁵⁰ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen helfen dabei, verschiedene

²⁵⁰ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 02.09.2003 – 6/02 –, juris, Rn. 47.

Optionen zu prüfen, die Kosten und Folgen besser einzuschätzen und eine fundierte Entscheidung zu treffen. Ihre Durchführung ist kein bürokratischer Selbstzweck, sondern dient der verantwortungsvollen Verwendung öffentlicher Mittel – zum Wohle der Steuerzahlenden und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Gerade in Bereichen wie der Justiz-IT, in denen jährlich hohe Ausgaben anfallen und die technische Komplexität stetig wächst, ist eine objektive Überprüfung der Wirtschaftlichkeit unerlässlich.

Der LRH stellte im Rahmen der Prüfung fest: Es liegen keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor, welche die Doppelstruktur im Justizressort rechtfertigen könnten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die auch konkrete Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu verschiedenen möglichen Organisationsmodellen eines IT-Dienstleisters für die Justiz umfassen, gab es weder im Zuge der Gründung des ITD noch im Nachgang. Der LRH wertete dies als Verstoß gegen die LHO.

Der LRH empfahl dem JM daher, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen, ob die Aufgaben des ITD wirtschaftlicher bei IT.NRW gebündelt werden können. Das JM soll nicht nur prüfen, ob die Übertragung einzelner Aufgaben auf IT.NRW wirtschaftlich sein könnte. Geboten ist auch, zu prüfen, ob eine weitergehende Zentralisierung der Justiz-IT bei IT.NRW, mithin eine Auflösung des ITD und eine vollständige Übertragung der Aufgaben auf IT.NRW, wirtschaftlicher ist als das aktuelle Organisationsmodell. Die Empfehlung des LRH war und ist nicht, den ITD aufzulösen. Die Empfehlung geht dahin, sicherzustellen, dass das JM erstmalig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf das Organisationsmodell der Justiz-IT durchführt. Das Ergebnis kann, muss aber nicht sein, dass eine Auflösung des ITD wirtschaftlicher ist.

Das JM hatte den Status Quo in der Vergangenheit wiederholt mit verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur gerechtfertigt: Bereits 2016 hatte das JM dem LRH anlässlich einer anderen Prüfung mitgeteilt, durch die Wahl einer gegenüber der Landesverwaltung eigenständigen Organisation werde die Sonderrolle der Gerichte und Staatsanwaltschaften beachtet. Während des Erhebungsverfahrens der laufenden Prüfung erklärte man zudem, dass Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Hinblick auf eine ressortübergreifende Zusammenarbeit mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlich gebotene organisatorische Eigenständigkeit der Dritten Gewalt obsolet gewesen wären. Das JM berief sich in der Sache auf Art. 20, 92, 97 Grundgesetz, mithin das Gebot organisatorischer Selbstständigkeit der Dritten Gewalt sowie den gebotenen Schutz der richterlichen Unabhängigkeit. Dieser Vortrag des JM hatte aus Sicht des LRH den Zweck, das Fehlen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen damit zu rechtfertigen, dass der Status Quo aus verfassungsrechtlichen Gründen alternativlos sei.

In den Prüfungsmitteilungen teilte der LRH dem JM mit, dass Verfassungsrecht den ITD nicht alternativlos macht: Konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung der

Verwaltungsorganisation für die Justiz-IT gibt es nur in sehr begrenztem Umfang. Sie schließen eine weitergehende Zentralisierung – bis hin zu einer Eingliederung bei IT.NRW – aber nicht aus. Dies gilt in gleicher Weise für das Gebot der organisatorischen Selbstständigkeit und die Garantie richterlicher Unabhängigkeit. Der LRH verwies insoweit auf verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, insbesondere den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17.01.2013 (2 BvR 2576/11)²⁵¹, sowie auf die Justiz-IT-Gesetze in Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen.

Diese verfassungsrechtliche Bewertung des LRH stellte das JM in seiner Stellungnahme nicht infrage. Vielmehr trug es vor, dass mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Besonderheiten der Justiz als Dritter Gewalt eine rein wirtschaftliche Betrachtung nicht Ausgangspunkt für die Organisation sein dürfe. Bei einer weitergehenden Zentralisierung in einem justizfremden Ressort bestehe außerdem eine erhöhte Gefahr von Einflussnahme auf die rechtsprechende Tätigkeit.

In seiner Folgeentscheidung wies der LRH darauf hin, dass keiner der vorgetragenen Punkte geeignet ist, das JM von der Verpflichtung zu befreien, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Der Vortrag des JM kann allenfalls herangezogen werden, um zu rechtfertigen, dass auf eine Wirtschaftlichkeitsberechnung verzichtet wird.²⁵² Das würde den Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung reduzieren, sie aber nicht entfallen lassen.

Der LRH wies jedoch ebenfalls darauf hin, dass der Vortrag des JM in der Sache nicht überzeugt: Es ist nicht zutreffend, dass im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine rein wirtschaftliche Betrachtung Ausgangspunkt ist bzw. – so der möglicherweise dahinterstehende Gedanke – monetäre Erwägungen alleine maßgeblich für etwaige Organisationserwägungen sind. „Berechnungen“ zielen nicht darauf ab, Organisationsmodelle ausschließlich monetär zu bewerten. Soweit die Zielerreichung nicht monetär messbar ist, sind anhand einer Nutzwertanalyse die Zielerreichungsgrade verschiedener Maßnahmen – hier der Organisationsmodelle – miteinander zu vergleichen. Eine Kollision zwischen verfassungsrechtlichem Wirtschaftlichkeitsgebot und dem verfassungsrechtlichen Gebot des Schutzes der Dritten Gewalt existiert aus Sicht des LRH gerade nicht. Vielmehr müssen die Gebote gemeinsam gedacht und umgesetzt werden. Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie die Justiz-IT verfassungskonform organisiert werden kann. Wenn es aber mehrere Gestaltungsoptionen gibt, muss geprüft werden, welche die wirtschaftlichste ist.

²⁵¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 17.01.2013 – 2 BvR 2576/11 –, juris. Vorinstanzliche Entscheidungen: Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 06.10.2011 – RiZ (R) 7/10 –, juris; Hessischer Dienstgerichtshof für Richter, Urteil vom 20.04.2010 – DGH 4/08 –, juris.

²⁵² Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung ist ein Bestandteil einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Vgl. hierzu etwa Rundschreiben (Rdschr.) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 12.01.2011, i. d. F. der Änderung durch Rdschr. des BMF vom 17.05.2024 – II A 3 – H 1012-6/23/10003 :006, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (abrufbar unter <https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-KF-005-A001.pdf>; letzter Abruf am 04.06.2025).

Der LRH teilte dem JM in seiner Folgeentscheidung weiter mit, dass im Übrigen auch von einer erhöhten Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit bei einer Übertragung auf IT.NRW nicht ohne Weiteres ausgegangen werden kann. Eingriffe sind grundsätzlich auch jetzt bereits denkbar.²⁵³ Wenn dieses Risiko technisch im aktuellen Modell (etwa durch Zugriffsrechte) reduziert werden kann, ist für den LRH nicht nachvollziehbar, weshalb das nicht gelingen sollte, wenn die Justiz-IT bei IT.NRW zentralisiert würde. Wie in anderen Bundesländern auch, könnten zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit Kontrollkommissionen eingesetzt und dem JM die Fachaufsicht eingeräumt werden, soweit die Justiz-IT betroffen ist.²⁵⁴

Das JM sagte dem LRH bisher nicht ausdrücklich zu, dass es die Empfehlung umsetzen werde. Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich und geboten ist.

15.4 Weiteres Prüfungsergebnis: Abweichung von Landesvorgaben zur Informationssicherheit

Der LRH stellte darüber hinaus fest, dass der ITD beim Aufbau des Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) nicht ordnungsgemäß gehandelt hat. In der Landesverwaltung ist bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Informationssicherheit die Methodik des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik – der IT-Grundschutz – zugrunde zu legen. Nach den Feststellungen des LRH ist ein entsprechendes ISMS im Zuständigkeitsbereich des ITD noch immer im Aufbau. Der ITD hat zunächst für seinen Rechenzentrumsbetrieb (Dezernat ITD 6a) ein ISMS nach der Norm ISO/IEC 27001 aufgebaut und dies durch den TÜV zertifizieren lassen.

Das JM trug in seiner Stellungnahme vor, eine Zertifizierung nach ISO 27001 sei gegenüber einem IT-Grundschutz aus sicherheitsfachlicher Sicht nicht minderwertig. Jede Methodik habe ihre Vorzüge und Schwächen. Außerhalb Deutschlands sei die ISO 27001 der Goldstandard. Auch in Deutschland sei sie außerhalb von Justiz und öffentlicher Verwaltung

²⁵³ Hierzu BGH, Urteil vom 06.10.2011 – RiZ (R) 7/10 –, juris, Rn. 30: „Allein die [...] Eignung des EDV-Netzes zur inhaltlichen Kontrolle richterlicher Dokumente im Kernbereich der Rechtsprechung beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit der Antragsteller entgegen ihrer Auffassung auch dann nicht, wenn die Administration des EDV-Netzes nicht allein der Aufsicht und Leitung der Gerichte, d. h. der Richter bzw. Gerichtspräsidien, untersteht. Sie eröffnet zwar die technische Möglichkeit, dass das EDV-Netz zur inhaltlichen Kontrolle richterlicher Dokumente, etwa zur systematischen Suche, Einsichtnahme, Kopie, Bearbeitung und Weiterleitung richterlicher Dokumente, genutzt wird. Diese Möglichkeit besteht aber unabhängig davon, ob das EDV-Netz durch eine nicht zum Geschäftsbereich des Ministers der Justiz gehörende Behörde wie die HZD oder durch den Minister der Justiz bzw. die Gerichtspräsidenten als unmittelbare Dienstvorgesetzte betrieben und verwaltet wird.“

²⁵⁴ Vgl. insoweit die Herangehensweisen in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen, konkret § 7 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Einsatzes der Informations- und Kommunikationstechnik bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt vom 03.05.2021; § 5 Abs. 1 des IT-Gesetzes für die Justiz des Landes Schleswig-Holstein vom 26.04.2016; § 6 des Gesetzes über den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik bei Gerichten und Staatsanwaltschaften der Freien und Hansestadt Hamburg vom 23.10.2019; §§ 4, 5 des Gesetzes über den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik bei Gerichten und Staatsanwaltschaften in der Justiz der Freien Hansestadt Bremen vom 13.12.2022; § 1 Abs. 6 des Gesetzes zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg vom 12.05.2015.

stark verbreitet. Gleichwohl stellte das JM unstreitig, dass der aktuelle Zustand nicht der Erlasslage und auch nicht den geltenden Leitlinien entspricht.

Für die Bewertung des LRH ist gerade der letztgenannte Punkt entscheidend: Der ITD hat bei dem Aufbau seines ISMS gegen die damals und heute geltende Erlasslage verstoßen.

Hierauf wies er das JM und den ITD in der Folgeentscheidung erneut hin. Der LRH teilte dem JM zudem mit, dass er keinen Grund sieht, die Vorgaben des Landes grundsätzlich infrage zu stellen. Eine einheitliche Vorgabe für das Land ist zielführend, weil nicht jede Organisationseinheit ihre eigene Methodik selbst entwickeln muss und so alle Organisationseinheiten von gemeinsamen Standards, Tools und Schulungen profitieren können. Ein Landesstandard erhöht die Effizienz und Qualität, weil Erfahrungen und bewährte Vorgehensweisen untereinander austauschbar sind. Außerdem sorgt eine einheitliche Vorgabe für Rechtssicherheit und reduziert Risiken, weil klar ist, welche Anforderungen erfüllt sein müssen. Auch die Vorgabe, ISMS in der Landesverwaltung nach Maßgabe des IT-Grundschutzes aufzubauen, trägt aus Sicht des LRH den relevanten Interessen in nachvollziehbarer Weise Rechnung.

Eine eigenständige Empfehlung leitete der LRH aus dieser Feststellung jedoch nicht ab. Zum einen wollte er den Blick auf das wesentliche Problem richten: Das Fehlen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Zum anderen war es bereits bei Übermittlung der Prüfungsmitteilungen das Verständnis des LRH, dass die Problematik auch dem ITD bekannt ist und bereits aktiv durch ihn adressiert wird.

Ungeachtet dessen gibt der hier wiedergegebene Befund jedoch Anlass, im Rahmen der noch ausstehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Fragen der Informationssicherheit besonders in den Blick zu nehmen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Kultur und
Wissenschaft
(Epl. 06)**

16 Ein (Hochschul-)Rat für alle Fälle?

An den Universitäten und Fachhochschulen des Landes ist jeweils ein Hochschulrat eingerichtet. Er berät die Hochschulleitung und übt die Aufsicht über ihre Geschäftsführung aus.

Der Landesrechnungshof hat die Tätigkeit der Hochschulräte geprüft. In mehreren Fällen hat er die Nichteinhaltung rechtlicher Vorgaben beanstandet und moniert, dass Hochschulräte Aufgaben nicht oder nur unzureichend erfüllt hatten. Darüber hinaus hat die Prüfung in verschiedenen Bereichen Hinweise darauf ergeben, wie die Hochschulräte ihre Tätigkeit unter Rückgriff auf die Praxis anderer Hochschulräte optimieren könnten. Schließlich hat der Landesrechnungshof aus seinen Feststellungen Vorschläge für Änderungen der gesetzlichen Regelungen abgeleitet.

Für den Fall, dass es zu grundsätzlichen Reformüberlegungen kommt, hat der Landesrechnungshof angesichts der Aufgabenvielfalt der Hochschulräte auf die teilweise erhebliche Belastung der ausschließlich ehrenamtlichen Mitglieder hingewiesen. Er hat vor diesem Hintergrund Überlegungen zur Entlastung der Hochschulräte angeregt. Daneben sollten auch Präzisierungen ihrer Befugnisse erwogen werden.

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat eine sorgfältige Analyse und eine umfassende Bearbeitung der Vorschläge des Landesrechnungshofs in Aussicht gestellt. Dabei will es sich eng mit den Hochschulräten abstimmen.

16.1 Der Hochschulrat als zentrales Organ der Hochschule

Der Hochschulrat ist eines der zentralen Organe der Universitäten und Fachhochschulen des Landes. Er besteht aus mindestens 7 und höchstens 13 ehrenamtlichen Mitgliedern. Der Hochschulrat berät das Rektorat als Leitung der Hochschule und übt die Aufsicht über dessen Geschäftsführung und Wirtschaftsführung aus. Daneben sind dem Hochschulrat zahlreiche weitere Aufgaben gesetzlich zugewiesen, insbesondere auch die Mitwirkung an der Wahl des Rektorats. Ferner gehören dazu die Feststellung des Jahresabschlusses, die Beschlussfassung hinsichtlich des Jahresergebnisses und die Entlastung des Rektorats. Andererseits ist das Rektorat gegenüber dem Hochschulrat verpflichtet, Berichte zu erstatten, Auskünfte zu erteilen und Rechenschaft abzulegen.

Der Gesetzgeber hat dem Hochschulrat auf diese Weise vielfältige Aufgaben übertragen: Der Hochschulrat soll zugleich die strategische Ausrichtung mitbestimmen und die Hochschulleitung kontrollieren.²⁵⁵ Auch soll er Impulse aus Wirtschaft und Gesellschaft aufnehmen und diese der Hochschulleitung beratend vermitteln.²⁵⁶

16.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat sich in einer Stichprobenprüfung mit dem Hochschulrat als Organ der Hochschule befasst und dabei insbesondere die Tätigkeit des Hochschulrats als Aufsichtsgremium in den Blick genommen. Die Prüfung hat sechs Hochschulräte an Universitäten umfasst und sich schwerpunktmäßig auf deren Tätigkeit in den Jahren 2019 und 2020 erstreckt.

Ziel der Prüfung war es zum einen festzustellen, ob die Hochschulräte die für ihre Tätigkeit maßgeblichen rechtlichen Vorgaben eingehalten hatten. Zum anderen war es Ziel der Prüfung, die Tätigkeit der Hochschulräte dahingehend zu untersuchen, ob bestimmte Vorgehensweisen einzelner Hochschulräte als Anregungen für andere Hochschulräte im Hinblick auf eine Optimierung der Aufgabenerfüllung dienen könnten. Schließlich hat der LRH die Frage nach möglichen Anhaltspunkten für einen Anpassungsbedarf der rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Hochschulrats in den Blick genommen.

Der LRH hat seine übergreifenden Feststellungen in den Prüfungsmitteilungen vom 13.12.2024 dargestellt, die er den sechs geprüften Hochschulräten zur Kenntnis gegeben und informationshalber auch allen anderen Hochschulräten übersandt hat. Zudem haben die sechs geprüften Hochschulräte am 13., 17. und 18.12.2024 Prüfungsmitteilungen mit Einzelfeststellungen zu ihrer jeweiligen Tätigkeit erhalten.

²⁵⁵ Vgl. Begründung zum Entwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes, Drucksache (Drs.) 14/2063, S. 133.

²⁵⁶ Vgl. Begründung zum Entwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes, Drs 14/2063, S. 149.

Dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) hat der LRH die Prüfungsmittelungen zur Kenntnis zugeleitet. Zudem hat er unter dem 20.12.2024 eigenständige Prüfungsmittelungen an das MKW gerichtet.

Das MKW hat für seine Stellungnahme sowohl zu den übergreifenden Feststellungen als auch zu den an das MKW adressierten Feststellungen um Fristverlängerung bis Ende Juli 2025 gebeten. Es hat hierzu vorgetragen, das vorliegende Prüfungsergebnis sei „zeitlich gewachsen“ und inhaltlich sehr umfangreich. Das Prüfungsergebnis enthalte eine Vielzahl von fachlichen und rechtlichen Erwägungen und praktischen Vorschlägen bis hin zur Anregung verschiedener Gesetzesänderungen. Angesichts dieses Umfangs der Prüfungsmittelungen des LRH und seiner Schlussfolgerungen bedürfe es einer sorgfältigen Analyse und einer umfassenden Bearbeitung, die wiederum eine enge interne Abstimmung im MKW und mit den geprüften Universitäten erfordere. Letztlich beträfen die Vorschläge des LRH alle Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Deshalb erscheine die Notwendigkeit der Einbeziehung aller Hochschulen und deren Hochschulräte nicht ausgeschlossen. Dieser komplexe Abstimmungsprozess bedürfe eines zeitlichen Rahmens bis Ende Juli 2025. Der LRH hat dem MKW die erbetene Fristverlängerung gewährt.

Fünf der geprüften Hochschulräte haben bereits zu den Prüfungsmittelungen Stellung genommen. Folgeentscheidungen zu den die jeweilige Hochschule betreffenden Prüfungsmittelungen sind gegenüber vier Hochschulräten am 19.05.2025 ergangen.

16.3 Beachtung rechtlicher Vorgaben

In rechtlicher Hinsicht hat der LRH insbesondere geprüft, ob die Hochschulräte die ihnen gemäß § 21 Hochschulgesetz (HG) obliegenden Aufgaben wahrnahmen. Er hat dabei in einigen Fällen Defizite festgestellt:

Das Rektorat legt dem Hochschulrat jährlich Rechenschaft über die Erfüllung der Aufgaben der Hochschule ab.²⁵⁷ Es hat dem Hochschulrat mindestens viermal im Jahr im Überblick über die Entwicklung der Haushalts- und Wirtschaftslage schriftlich zu berichten.²⁵⁸ Mit Blick auf beide Verpflichtungen hat der LRH an verschiedenen Hochschulen Verstöße festgestellt, ohne dass der jeweilige Hochschulrat dies beanstandet hätte. Daneben gab der Hochschulrat in einigen Fällen entgegen der gesetzlichen Vorgabe²⁵⁹ keine Empfehlungen und Stellungnahmen zu Rechenschafts- und Evaluationsberichten des Rektorats ab. Auch die Aufgabe der Feststellung des Jahresabschlusses²⁶⁰ wurde nicht durchgängig von allen

²⁵⁷ § 16 Abs. 3 Satz 2 HG.

²⁵⁸ § 21 Abs. 2 Satz 3 HG.

²⁵⁹ § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 HG.

²⁶⁰ § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 HG.

Hochschulräten erfüllt. Ferner fehlten teilweise Beschlüsse über die Verwendung des Jahresüberschusses oder die Behandlung eines Jahresfehlbetrages²⁶¹.

Die geprüften Hochschulräte haben, soweit sie sich bereits geäußert haben, die festgestellten Mängel z. T. eingeräumt und Abhilfe zugesagt. Der LRH hat die Zusagen dieser Hochschulräte begrüßt. Im Übrigen hat er die Hochschulräte nochmals auf die rechtlichen Vorgaben hingewiesen und in einigen Fällen um ergänzende Stellungnahme gebeten.

16.4 Optimierungsmöglichkeiten für die Tätigkeit des Hochschulrats

Im Hinblick auf die Tätigkeit des Hochschulrats fand der LRH verschiedene Beispiele, die den jeweils anderen Hochschulräten Anregungen zu einer Optimierung der eigenen Tätigkeit geben könnten. Die Beispiele betrafen die Funktion des Hochschulrats als Kontrollinstanz für das Rektorat, aber auch dessen darüber hinausgehende Tätigkeit als proaktiver Partner des Rektorats mit Blick auf die weitere Entwicklung der Hochschule.

16.4.1 Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Rektorats

Bei der Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Rektorats hat der LRH verschiedene Formen proaktiven Vorgehens festgestellt: So wurden z. T. bereits die Prämissen für die Wirtschaftsplanung für das Folgejahr und die mittelfristige Finanzplanung durch den Hochschulrat mitberaten und mitgestaltet. Strategien zu Finanzthemen wurden beratend und kontrollierend begleitet. Zum Teil machte der Hochschulrat eigenständig auf Risiken aufmerksam. Informationen aus dem Bereich der Innenrevision wurden in die Ausübung der Aufsicht einbezogen. Zum Teil wurden bei der Aufsicht eigene Themenschwerpunkte gesetzt, wie etwa die Entwicklung des Personalbestands, die hochschulinterne Mittelverteilung und das diesbezügliche Monitoring oder die Digitalisierung.

Teilweise beteiligte sich der Hochschulrat bereits an dem Prozess zur Auswahl der Prüferin oder des Prüfers des Jahresabschlusses. Aussagen aus dem Bericht über den Jahresabschluss wurden aufgegriffen, indem entsprechende Anforderungen an das Rektorat gerichtet wurden. Themen wie hochschulinterne Kontrollmechanismen wurden in Bezug auf mögliche Verbesserungen in den Blick genommen. Verschiedentlich stellte der LRH fest, dass Informationen des Rektorats nicht nur entgegengenommen, sondern hinterfragt wurden. Zum Teil wurden Ergänzungen hierzu verlangt. Eingefordert wurden Berichte des Rektorats zu konkreten Angelegenheiten oder regelmäßig wiederkehrend zu bestimmten Themen.

²⁶¹ Vgl. § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 HG.

Der LRH begrüßte es, soweit Hochschulräte sich nicht nur auf die Kenntnisnahme/Beratung vonseiten des Rektorats vorbereiteten Unterlagen beschränkten. Auf diese Weise hatte der jeweilige Hochschulrat die Möglichkeit, aktiv und initiativ auf erwünschte Entwicklungen hinzuwirken oder unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken. Aus Sicht des LRH bedarf die Aufsicht einer solchen proaktiven Gestaltung, damit der Hochschulrat eigene Akzente setzt und so seine Rolle als selbstständiges Organ der Hochschule vollumfänglich erfüllt.

16.4.2 Strategische Ausrichtung der Hochschule

Dem Hochschulrat kommt nach der Konzeption des HG eine unmittelbare strategische Funktion für die künftige Entwicklung der Hochschule zu.²⁶² Der LRH stellte fest, dass bei einem Hochschulrat die Strategie für die Entwicklung der Hochschule durchgängig Thema in seinen Sitzungen war. Die Strategie basierte auf einem Grundkonsens zwischen Rektorat und Hochschulrat bezüglich eines übergreifenden Konzepts. Das Rektorat erarbeitete hierzu einen Ziele- und Maßnahmenkatalog. Der Hochschulrat beriet das Rektorat und setzte hierbei eigene Akzente. Er kontrollierte die Zielerreichung kontinuierlich.

Der LRH begrüßte diese stetige und intensive Aufsicht und Beratung durch den Hochschulrat im strategischen Bereich. Er hob die Kombination von Impulsgebung und Kontrolle der Zielerreichung als positiv hervor.

16.5 Untergremium zu Finanzangelegenheiten

Der LRH stellte fest, dass drei Hochschulräte ein Untergremium zu Finanzangelegenheiten (UzF) eingerichtet hatten. Die Auswahl der Mitglieder des UzF erfolgte im Hinblick auf ihre Expertise im Finanzbereich. Keiner der drei Hochschulräte hatte dem UzF Entscheidungsbe fugnisse übertragen. Es war jeweils ausschließlich als Gremium zur Beratung des Hochschulrats eingerichtet worden.

16.5.1 Tätigkeit des Untergremiums

Die Mitglieder des UzF kamen kontinuierlich in gesonderten Sitzungen zusammen, um sich intensiv mit Finanzthemen der Hochschule zu befassen und den Hochschulrat zu beraten. Dabei wurden sowohl die Aufsichts- und Beratungsaufgaben des Hochschulrats gegenüber dem Rektorat behandelt als auch proaktive Vorgehensweisen vorgeschlagen. Daneben bereitete das UzF Entscheidungen des Hochschulrats vor.

Der LRH sah grundsätzliche Vorteile in der Bildung eines UzF: Die intensiven Vorberatungen im UzF dienten der Entlastung des Hochschulrats. Die institutionelle Bündelung der

²⁶² Vgl. Begründung zum Entwurf des Hochschulfreiheitsgesetzes, Drs. 14/2063, S. 149, und Begründung zum Entwurf des Hochschulzukunftsgesetzes, Drs 16/5410, S. 323.

besonderen Expertise von Hochschulratsmitgliedern zu finanziellen Angelegenheiten stärkte die Arbeit des Hochschulrats in Tiefe und Breite. Zugleich erhielt der Hochschulrat zusätzliche Impulse bei der proaktiven Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Rektorats und bei dessen Beratung.

Auf der Grundlage seiner Feststellungen kam der LRH zu dem Ergebnis, dass die Einrichtung eines UzF für Hochschulrat und Hochschule großen Nutzen bringen kann. Der LRH regte daher an, die Einrichtung eines UzF an den Hochschulen zu prüfen, an denen noch keines eingerichtet ist.

16.5.2 Verhältnis von Hochschulrat und Untergremium

Der LRH stellte fest, dass die Hochschulräte für das jeweilige UzF keine eigenständige Geschäftsordnung erlassen hatten. Ebenso gab es keine konkreten Aufgabenbeschreibungen für das UzF oder sie blieben hinter der gelebten Praxis zurück.

Zu den Sitzungen des UzF waren regelmäßig auch dem Hochschulrat nicht angehörende Personen wie die Kanzlerin/der Kanzler und Angehörige der Hochschulverwaltung eingeladen. In den Austausch zwischen den Mitgliedern des UzF und den hinzugezogenen Personen flossen neben der Informationsgewinnung auch Aspekte einer Beratung ein.

Der LRH wies darauf hin, dass der Hochschulrat Regelungen zu den konkreten Aufgaben des UzF erlassen und deren Einhaltung sicherstellen sollte. Hierzu könnte sich bspw. eine eigene Geschäftsordnung für das UzF anbieten. Der LRH wies zudem darauf hin, dass das ausschließlich mit der Funktion der Beratung des Hochschulrats eingerichtete UzF keinesfalls anstelle des Hochschulrats dessen Aufgaben wahrnehmen darf. Er erkannte allerdings an, dass die Grenzziehung zwischen einem (bloßen) Austausch des UzF mit Dritten mit dem Ziel der Beratung des Hochschulrats und einer über den dem UzF zugewiesenen Wirkungskreis hinausgehenden Tätigkeit schwierig ist.

Ein Hochschulrat hat geäußert, er nehme die Anmerkungen des LRH zum Anlass, die angesprochenen Punkte zu überprüfen und die gebotene rechtliche Klarheit zu schaffen. Ein anderer Hochschulrat hat mitgeteilt, er werde einen konkret gefassten Beschluss zur Einsetzung des UzF fassen und darin die vorbereitenden Kontroll- und Beratungsaufgaben bezeichnen. Er hat zusätzlich noch ausgeführt, dass er die Anregung des LRH aufgreifen und für das UzF eine Geschäftsordnung vorsehen werde.

16.6 Anpassung der rechtlichen Grundlagen

Der LRH stellte fest, dass sich die Hochschulratsvorsitzenden aller Universitäten 2015 auf „Grundsätze einer guten Hochschulführung“ verständigt hatten. Diese Grundsätze beinhal-

ten u. a. Empfehlungen zu den Themen „Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit“, „dienstvorgesezte Stelle“, „Interessenkonflikte/Befangenheit“ und „Transparenz“.

Der LRH wies auf die mangelnde Verbindlichkeit der Grundsätze hin. Er entnahm diesen jedoch Anhaltspunkte für Regelungsbedarfe, u. a. im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Ministerium und Hochschulrat sowie bei dem Themenkomplex „Interessenkonflikte/Befangenheit“.

Der LRH stellte fest, dass sich ein Hochschulrat anlassbezogen mit Beanstandungen im Rahmen der Beaufsichtigung des Rektorats beschäftigt und Unklarheiten bei den diesbezüglichen gesetzlichen Bestimmungen in § 21 Abs. 2 Satz 4 und 5 HG kritisiert hatte. Unklarheiten bestanden insbesondere im Hinblick auf den Begriff der schwerwiegenden Beanstandungen und den Umgang mit solchen. Auch der LRH hielt insoweit eine gesetzliche Präzisierung für zweckmäßig. Weitere Anhaltspunkte für Regelungsbedarfe ergaben sich aus den Prüfungserkenntnissen zum UzF. Insoweit könnte es sich aus Sicht des LRH anbieten, Regelungen zur Einrichtung und Ausgestaltung eines UzF sowie zur Abgrenzung von Gremien und Untergremien zu treffen.

Nach Auffassung des LRH ergaben sich auch aus den im Unternehmensbereich geltenden Kodizes²⁶³ Anhaltspunkte für Regelungsbedarfe im Hochschulbereich. Konkret könnte es sich anbieten, Themen wie die Sicherstellung der unverzüglichen Information des Hochschulrats über wichtige Ereignisse und die Möglichkeit von Sitzungen des Hochschulrats in Abwesenheit des Rektorats aufzugreifen. Zudem könnten Regelungen bezüglich der Zusammenarbeit des Hochschulrats mit der Abschlussprüferin oder dem Abschlussprüfer erwogen werden – gerade angesichts der herausgehobenen Bedeutung des Jahresabschlusses der Hochschule in Bezug auf die Tätigkeit des Hochschulrats.

Diese Punkte sind in den bislang vorliegenden Stellungnahmen der Hochschulräte z. T. unterstützt worden: Ein Hochschulrat hat ausgeführt, eine ausdrückliche Regelung einer Informationspflicht im HG sei aus seiner Sicht wegen der teilweise langen Zeit zwischen den Sitzungen geboten. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass der Hochschulrat auf diese Weise häufig überhaupt erst in die Lage versetzt werde, sich umgehend mit Angelegenheiten von besonderer Bedeutung für die Hochschule zu befassen. Hinsichtlich der Möglichkeit von Sitzungen des Hochschulrats in Abwesenheit des Rektorats hat ein Hochschulrat die Auffassung vertreten, dass eine solche Möglichkeit durch Änderung des HG vorgesehen werden sollte. Ein Hochschulrat hat zudem eine Regelung zur Stärkung der Rolle des Hochschulrats bei der Bestimmung der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers angeregt.

²⁶³ Insoweit hat der LRH den Deutschen Corporate Governance Kodex und den Public Corporate Governance Kodex des Landes in den Blick genommen.

16.7 Weiterer Reformbedarf?

Nach Einschätzung des LRH sind die geprüften Hochschulräte ihrer Tätigkeit mit großem Engagement nachgegangen. Die Aufgabenbreite führte jedoch nicht selten zu einer hohen zeitlichen Belastung der Betroffenen. In besonderem Maß war dies beim Vorsitz des Hochschulrats und in Fällen einer Mitgliedschaft auch im UzF gegeben.

Der LRH sah – und sieht – daher die Herausforderung für die Mitglieder des Hochschulrats, die festgestellten Optimierungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung ihrer Aufsicht – speziell über die Wirtschaftsführung des Rektorats – und anderer Aufgaben zusätzlich abzudecken. Die Unterstützung des Hochschulrats durch eine eigene Geschäftsstelle, die bei den sechs von der Prüfung umfassten Hochschulräten bereits gegeben war, könnte womöglich weiter gestärkt werden. Angedacht werden könnten auch gesetzgeberische Maßnahmen zur Entlastung des Hochschulrats, bspw. durch eine Reduzierung seiner Aufgaben und/oder durch eine Verlagerung von Aufgaben auf andere Akteure.

In den Schlussbesprechungen zur Prüfung des LRH äußerten Hochschulräte verschiedentlich die Auffassung, dass die Eigenverantwortung des einzelnen Hochschulrats im Hinblick auf die Fragen der Erstattung von Berichten an den Hochschulrat und deren Behandlung im Hochschulrat gestärkt werden sollte. Auch der LRH sah insoweit einen Ansatzpunkt und stellte anheim, im Beantwortungsverfahren konkrete Vorschläge zu machen. Er gab allerdings zu bedenken, dass aus seiner Sicht eine Festlegung von Mindestanforderungen an die Berichterstattung durch den Gesetzgeber den Hochschulrat stärkt und damit seine Aufgabenerfüllung unterstützt und vereinfacht. Weiter äußerte der LRH die Auffassung, dass Möglichkeiten einer Unterstützung des Hochschulrats durch das Ministerium im Falle außergewöhnlicher und den Hochschulrat in besonderer Weise belastender Situationen verstärkt in den Blick genommen werden sollten.

Im Ergebnis sah der LRH bei den Hochschulräten eine Belastungssituation gegeben, über die aus Fürsorge für die gedeihliche Entwicklung der Hochschulen, aber auch für die Mitglieder der Hochschulräte nachgedacht werden sollte. Daraus resultierte die Empfehlung des LRH an die Hochschulen, das Ministerium und den Gesetzgeber, Überlegungen zur Reformierung des gegenwärtigen Konstrukts anzustellen.

Einige Hochschulräte haben in Bezug auf mögliche Reformansätze Stellungnahmen abgegeben: Zu den o. g. Überlegungen des LRH zur Verlagerung von Aufgaben sind z. T. abweichende Positionen formuliert worden. Die Überlegung, gesetzliche Vorgaben zu lockern, namentlich zu Empfehlungen und Stellungnahmen zu Berichten des Rektorats, hat dagegen z. T. Unterstützung gefunden.

Der LRH hat die Ausführungen der Hochschulräte zur Kenntnis genommen und diese auf die noch ausstehende Diskussion mit dem MKW verwiesen.

Im Hinblick auf die weitere Diskussion hat sich – jenseits des Prüfungsverfahrens – auch die Konferenz der Vorsitzenden der Hochschulräte an den Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen (KVHU) gegenüber dem MKW zu den Überlegungen des LRH geäußert. Sie hat ihre entsprechende Stellungnahme dem LRH mit Schreiben vom 30.04.2025 zur Kenntnis gebracht.

In ihrer Stellungnahme hat die KVHU die Einschätzung des LRH geteilt, dass durch die Tätigkeit für den Hochschulrat eine hohe zeitliche Belastung der ehrenamtlichen Mitglieder des Hochschulrats – insbesondere der vorsitzenden Person – gegeben sei. Sie hat „das Spannungsverhältnis zwischen beruflicher Tätigkeit und ehrenamtlichem Engagement als Hochschulratsmitglied grundsätzlich als zu bewältigend“ angesehen.

Die KVHU hat die Auffassung vertreten, dass sich die Hochschulräte im Rahmen ihrer gesetzlich zugewiesenen Aufsichts- und Beratungsaufgaben auf die wesentlichen Inhalte konzentrieren sollten. Diesem Ziel zuträglich wäre eine Reduktion oder ggf. Konkretisierung einzelner dem Hochschulrat vorzulegender Berichte. Die Verlagerung einzelner Aufgaben auf andere universitäre Gremien hat die KVHU demgegenüber abgelehnt. Zudem hat sich die KVHU der Einschätzung des LRH angeschlossen, dass der Deutsche Corporate Governance Kodex und der Public Corporate Governance Kodex des Landes auch für die Arbeitsweise des Hochschulrats herangezogen werden können. Die KVHU hat insoweit namentlich eine gesetzliche Regelung dahingehend befürwortet, dass die unverzügliche Information des Hochschulrats über wichtige Ereignisse sicherzustellen ist. Außerdem sollten Sitzungen des Hochschulrats in Abwesenheit des Rektorats ermöglicht werden. Darüber hinaus sollte eine Regelung zur stärkeren Einbindung des Hochschulrats bei der Auswahl der Abschlussprüferin oder des Abschlussprüfers geschaffen werden. Die Bildung eines UzF sollte dagegen der Entscheidung des einzelnen Hochschulrats vorbehalten bleiben.

Der LRH sieht im Prüfungsverfahren zunächst der noch ausstehenden Stellungnahme des MKW entgegen. In der diesbezüglichen Diskussion wird abzuwarten sein, wie sich das MKW zu den Vorschlägen des LRH, zu den schon vorliegenden Äußerungen der geprüften Hochschulräte, aber auch zu der Stellungnahme der KVHU positioniert.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

17 Neues Forschungsinstitut – koste es, was es wolle

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft finanzierte den Aufbau eines neuen Forschungsinstituts von 2017 bis März 2021 im Wege der Projektförderung mit rund 5,6 Millionen €. Seit April 2021 wird das Institut institutionell gefördert; für 2021 und 2022 belief sich diese Förderung auf insgesamt rund 6,4 Millionen €.

Das Ministerium führte bei seiner Förderung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Zudem erhielt das Institut in verschiedenen Phasen der Förderung stets sämtliche beantragten Mittel. Gleichzeitig stieg der Anteil der nicht verbrauchten Mittel jährlich an. 2022 waren dies rund 928.000 €. Auch eine Erfolgskontrolle fand bisher nicht statt.

Für die institutionelle Förderung des Instituts waren auch seine Einnahmen maßgeblich. Diese konnten für die Jahre 2021 und 2022 nicht eindeutig festgestellt werden.

Obwohl sich für das Ministerium zeigte, dass das Institut Schwierigkeiten mit der Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben hatte, prüfte das Ministerium die einzelnen Verwendungsnachweise erheblich verspätet.

Das Institut hielt sich bei Vergabeverfahren nicht an die maßgeblichen Bestimmungen. So erließ es eine Dienstanweisung, mit der es beispielsweise den Höchstbetrag für den Direktkauf unter anderem von Cateringleistungen auf das Zehnfache des zulässigen Höchstbetrags an hob, nämlich auf 50.000 €. Das Ministerium tolerierte dies.

17.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderung des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW) zum Aufbau einer neuen Forschungseinrichtung geprüft. Das MKW bewilligte zunächst für die Zeit vom 01.01.2017 bis zum 31.03.2021 eine Projektförderung i. H. v. rd. 5,6 Mio. €. Damit sollten alle Ausgaben abgedeckt sein.

Inhaltlich war zunächst der Aufbau eines Wissenschaftskollegs vorgesehen: Ausweislich des Förderantrags sollten sich exzellente Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie hervorragende Persönlichkeiten aus der Praxis in unterschiedlichen Kooperationsformaten mit zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen auseinandersetzen können. Gefördert werden sollten u. a. ein Programm für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Ländern, um diesen Gastaufenthalte für Forschungsvorhaben und/oder Projekte zu ermöglichen, sowie die Organisation von Veranstaltungen wie Tagungen, Workshops, Symposien, Kolloquien und Summer Schools.

Ab dem zweiten Förderjahr weitete das MKW die Förderung dahingehend aus, dass auch die Konzeptionierung eines themengleichen Forschungsinstituts gefördert wurde. In dieses wurden die Aufgaben des Wissenschaftskollegs integriert. Zusätzlich sollten eigene Forschungsformate entwickelt werden. Dieser Ausweitung vorangegangen war eine Begutachtung durch eine achtköpfige externe Jury. Zur Vereinfachung werden nachfolgend das Wissenschaftskolleg und das Forschungsinstitut einheitlich als Institut bezeichnet.

Seit dem 01.04.2021 werden Aufbau und Betrieb des Instituts institutionell gefördert. Für den Zeitraum bis zum Ende 2021 belief sich die Förderung auf rd. 2,1 Mio. €. Für 2022 betrug die Förderung rd. 4,3 Mio. €.

Der LRH hat die dem Institut gewährte Projektförderung und die institutionelle Förderung bis 2022 geprüft. Hierzu hat er in den Jahren 2023 und 2024 Erhebungen beim MKW und bei dem geförderten Institut durchgeführt. Seine Feststellungen hat er mit Schreiben vom 06.01.2025 an das MKW als Zuwendungsgeber versandt. Das MKW hat mit Schreiben vom 25.03.2025 zu einem Teil der Prüfungsmitteilungen des LRH Stellung genommen. Im Übrigen hat es darauf verwiesen, dass die weiteren Feststellungen des LRH sukzessive geprüft würden. Die Folgeentscheidung des LRH zu dieser Stellungnahme ist am 05.05.2025 ergangen.

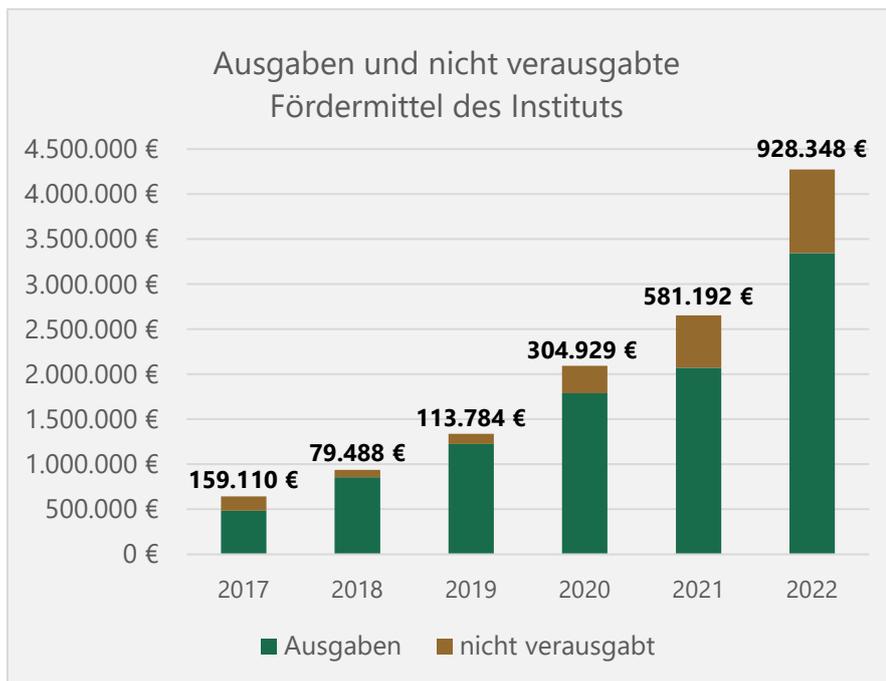
17.2 Unkritischer Förderansatz ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrolle

Gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese setzen i. d. R. bereits bei der Planung einer Maßnahme an, um so von Beginn an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit mitzudenken. Hierbei ist im Kern zu untersuchen, woraus sich der Handlungsbedarf des Landes für die Maßnahme ergibt und welche Ziele mit der Maßnahme erreicht werden sollen. Anschließend sind alle relevanten Lösungsmöglichkeiten zu identifizieren, bezüglich ihrer Kosten und ihres Nutzens zu beziffern und auf ihre jeweilige Eignung zur Erreichung der genannten Ziele hin zu prüfen. Zuletzt ist festzulegen, welche Kriterien und Verfahren für eine Erfolgskontrolle angewendet werden sollen.

Das MKW führte für die Förderung des Instituts keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Es förderte den Institutsaufbau so, als sei dieser selbsterklärend und alternativlos. Welche konkreten Ziele durch die Förderung erreicht werden sollten und wie deren Erreichung zu messen sein sollte, definierte das MKW ebenfalls nicht. Auch in dem Vermerk über die Prüfung des entsprechenden Förderantrags finden sich keine Festlegungen zu messbaren Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten, zur Identifikation alternativer Handlungsmöglichkeiten und deren Kosten und Nutzen oder zu Kriterien und Verfahren für eine Erfolgskontrolle.

Diese unkritische Herangehensweise spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass das MKW die Mittel stets in genau der Höhe bewilligte, in der sie durch das Institut beantragt worden waren. Dies ist umso bemerkenswerter, als dies ungeachtet der Tatsache geschah, dass das Institut in keinem der geprüften Jahre die bewilligten Mittel vollständig verausgabte. Je größer die Fördersumme wurde, desto größer wurden auch die Rückzahlungen, die das Institut für jedes Jahr an das MKW veranlasste. Waren dies 2017 noch rd. 159.000 €, waren es 2020 schon rd. 305.000 € und 2022 dann rd. 928.000 €.

Abb.: Entwicklung der Ausgaben und der nicht verausgabten Fördermittel



Quelle: Landesrechnungshof

Über die sechs Jahre hinweg beliefen sich die entsprechenden Rückzahlungsbeträge auf insgesamt rd. 2,2 Mio. €. Die entsprechenden Beträge standen dem Landeshaushalt im jeweiligen Jahr mithin nicht für andere Zwecke zur Verfügung.

Zudem führte das MKW die nach der LHO vorgeschriebenen angemessenen Erfolgskontrollen nicht durch. Es hätte prüfen müssen, zu welchem Grad die Förderziele erreicht worden sind („Zielerreichungskontrolle“), ob die Förderung für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war („Wirkungskontrolle“) und schließlich, ob die Förderung wirtschaftlich war („Wirtschaftlichkeitskontrolle“). Das MKW ließ das Institut zwar verschiedentlich evaluieren, um seine wissenschaftliche Qualität zu verifizieren; sowohl der Evaluationsgegenstand als auch die evaluierenden Akteure wechselten hierbei z. T. Eine Erfolgskontrolle im Sinne der LHO fand jedoch bislang nicht statt.

Der LRH hat dies beanstandet. Zum einen hat er das MKW aufgefordert zuzusichern, dass umgehend konkrete und messbare Förderziele festgelegt werden und eine dazu passende Erfolgskontrolle ausgearbeitet wird. Zum anderen hat er um die Zusicherung gebeten, die durch das Institut geltend gemachten Mittelbedarfe zukünftig kritisch zu prüfen und die Mittelansätze bei Bedarf zu reduzieren.

Das MKW hat hierauf erwidert, dass die durchgeführte Förderung ausweislich des Prüfvermerks zum Förderantrag in besonderem Maße im Interesse des Landes gestanden habe.

Hinsichtlich der Beurteilung der angemeldeten Mittelbedarfe verlasse man sich auf die Begutachtung des Konzepts für das Institut im Jahr 2018 durch eine unabhängige Gutachterjury. Hierbei sei die Angemessenheit der Finanzierung bestätigt worden. Den Beanstandungen des LRH könne das MKW somit nicht folgen. Gleichwohl hat das MKW zugesichert, die geltend gemachten Bedarfe zukünftig noch kritischer zu prüfen.

Das MKW hat ferner erläutert, Erfolgskontrollen seien während der Phase der Projektförderung in Form von regelmäßigen Sachstandsgesprächen und Quartalsberichten erfolgt. Für die Phase der institutionellen Förderung (ab 2021) orientiere sich eine Erfolgskontrolle an den Zielwerten der Forschungseinrichtung selbst. Eigene Ziele wolle man der Einrichtung nicht vorgeben, da es sich bei Forschungsförderung nicht um Auftragsforschung handele. Eine Wirkungskontrolle sei erst nach Abschluss des Institutsaufbaus zielführend und werde zukünftig durch wissenschaftliche Begutachtungen erfolgen. Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle erfolge in Form einer Plausibilitätsprüfung der jährlichen Berichte des beauftragten Wirtschaftsprüfungsunternehmens.

Der LRH hat erwidert, dass die Ausführungen des MKW den Anforderungen der LHO an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und eine Erfolgskontrolle nicht gerecht werden. Im Einzelnen:

Zunächst geht das MKW augenscheinlich davon aus, dass der Prüfvermerk zum Förderantrag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzen kann. Das ist nicht der Fall. In dem Antragsprüfvermerk fehlen insbesondere die Ausarbeitung von messbaren Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten, die Identifikation alternativer Handlungsmöglichkeiten und deren Kosten und Nutzen sowie Kriterien und Verfahren für eine Erfolgskontrolle.

Des Weiteren hat das MKW ausgeführt, dass es bewusst nur die selbst formulierten Arbeitsziele des Instituts zur Zielerreichungskontrolle heranzieht und keine eigenen Förderziele festlegt. Durch diese Herangehensweise verzichtet das MKW auf die Festlegung eigener messbarer Ziele über die Errichtung des Instituts als solche hinaus. Der Aufbau und der Betrieb des Instituts werden so als Selbstzweck behandelt. Konkretisierende qualitative und/oder quantitative Förderziele fehlen. Für eine hinreichende Erfolgskontrolle fehlt damit die Grundlage.

Damit einher geht auch das Fehlen einer hinreichenden Wirkungskontrolle. Da das Land – wie ausgeführt – keine konkreten Förderziele definiert hat, kann auch deren Erreichung nicht überprüft werden. Soweit das MKW auf künftige wissenschaftliche Begutachtungen zur Wirkungskontrolle nach Abschluss des Institutsaufbaus verweist, bleibt unklar, wie damit die Eignung und Ursächlichkeit der Förderung für die Zielerreichung untersucht werden soll. Vielmehr scheint das MKW mit der geplanten Begutachtung das wissenschaftliche

Wirken des Instituts in den Blick nehmen zu wollen. Dieser Ansatz des MKW vermengt sich daher mit Fragen, die üblicherweise im Zuge von Evaluationen gestellt werden. Er eignet sich aber nicht, um eine Wirkungskontrolle im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorschriften durchzuführen.

Auch die seitens des MKW angedachte Wirtschaftlichkeitskontrolle für das Institut überzeugt nicht. Die Berichte des Wirtschaftsprüfungsunternehmens über das Institut setzen sich nämlich nicht mit der Frage auseinander, ob die Förderung durch das MKW wirtschaftlich war. Vielmehr haben sie die Prüfung des Jahresabschlusses des Instituts zum Gegenstand.

Nach alledem ist nach wie vor offen, welche Ziele durch die Förderung des Aufbaus und des Betriebs des neuen Instituts erreicht werden sollten und künftig sollen und wie in diesem Zusammenhang eine angemessene Erfolgskontrolle aussehen kann.

17.3 Holpriger Übergang in die institutionelle Förderung

17.3.1 Einnahmen und Ausgaben nicht vollständig berücksichtigt

Das Institut erhielt für die Zeit von April bis Dezember 2021 eine institutionelle Förderung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung zu 100 %. Die Fördersumme belief sich auf 2.102.500 €. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) waren anzuwenden. Im Verwendungsnachweis führte das Institut ausschließlich die Einnahmen aus der Förderung auf und versicherte, keine weiteren Einnahmen erhalten zu haben. Aufgrund des unterjährigen Förderzeitraums enthielt der Nachweis ausnahmsweise eine Buchungsübersicht. Aus dieser ergab sich eine Personalausgabenerstattung von dritter Seite von 126.589,54 €. Das MKW bemängelte in der Verwendungsnachweisprüfung, dass der Nachweis Personalausgaben enthalten habe, die von dritter Seite erstattet worden seien. Weisungsgemäß berichtigte das Institut seinen Nachweis dahingehend, dass es diese Drittmittel mit den angefallenen Personalausgaben verrechnete und die Personalausgaben insgesamt um 126.589,54 € geringer ansetzte. Aus dem Prüfbericht des Wirtschaftsprüfungsunternehmens zum Jahresabschluss 2021 und dem Vortrag des Instituts im Sachbericht zum Verwendungsnachweis ergab sich, dass das Institut daneben für zwei Projekte Drittmittel von insgesamt 203.522,39 € erhalten hatte.

Der LRH wies darauf hin, dass die Zuwendung bei einer institutionellen Förderung grundsätzlich den gesamten Finanzbedarf des Zuwendungsempfängers abdeckt. Dementsprechend muss bereits der für die Veranschlagung der Zuwendung erforderliche Wirtschaftsplan alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Dem folgend bestimmt Nr. 1.2 ANBest-I, dass alle mit dem Zweck zusammen-

menhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind. Dies gilt auch dann, wenn Deckungsmittel erst später hinzutreten (Nr. 2 ANBest-I). Im Verwendungsnachweis des Instituts hätten daher sämtliche Einnahmen – auch von dritter Seite – und sämtliche Ausgaben – auch für weitere Auftraggeberinnen und Auftraggeber – enthalten sein müssen.

Der LRH hat die Drittmittelprojekte zwar im Einzelnen nicht geprüft. Er hat das MKW jedoch darum gebeten, in der Verwendungsnachweisprüfung für die institutionelle Förderung in 2021 sämtliche Einnahmen und Ausgaben, auch aus Drittmittelaufträgen, zu berücksichtigen und die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

Die Stellungnahme des MKW zu diesen Feststellungen steht noch aus.

17.3.2 Einnahmen nicht zweifelsfrei festzustellen

Für das Jahr 2022 erhielt das Institut ebenfalls eine institutionelle Förderung in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung zu 100 %. Diese belief sich auf 4.274.700 €. Das Institut zahlte nach den Angaben des MKW im laufenden Jahr insgesamt 332.608,45 € zurück. Dem Verwendungsnachweis war ein von einem Wirtschaftsprüfungsunternehmen testierter Jahresabschluss beigelegt. Zum Nachweis des Fehlbedarfs legte das Institut zudem eine ebenfalls testierte Überleitungsrechnung zur Überleitung der doppelten Erträge und Aufwendungen aus dem Jahresabschluss in kamerale Einnahmen und Ausgaben für den Verwendungsnachweis vor. Die Überleitungsrechnung und dementsprechend auch der Verwendungsnachweis wiesen kamerale Einnahmen aus der institutionellen Förderung i. H. v. 4.274.700 € aus. Das MKW vertrat die Auffassung, die Richtigkeit der Überleitungsrechnung ergebe sich aus dem Testat des Wirtschaftsprüfungsunternehmens.

Der LRH wies das MKW darauf hin, dass im Haushaltsjahr zu viel erhobene Einnahmen, die noch vor Abschluss der Bücher ausgeglichen wurden, auch im kameralen System von den Einnahmen abzusetzen sind. Die kamerale Einnahmen aus der institutionellen Förderung betragen unter Berücksichtigung der Rückzahlungen 3.942.091,55 € (4.274.700 € - 332.608,45 €).

Darüber hinaus enthielt auch der Jahresabschluss unterschiedliche Aussagen zu den Erträgen aus der institutionellen Förderung. In der Gewinn- und Verlustrechnung wurde der berücksichtigte Anteil der Zuwendung aus der institutionellen Förderung mit 3.091.529,25 € angegeben. Dieser Betrag ist deutlich niedriger als der zunächst ausgezahlte Zuwendungsbetrag von 4.274.700,00 €. Eine Berücksichtigung der unterjährigen Rückzahlungen mit 332.608,45 € hätte einen Ertrag von 3.942.091,55 € ergeben müssen.

Im Lagebericht gab das Institut an, zum Ende des Berichtsjahres Mittel von „786 T€“ von den Erträgen abgesetzt zu haben. Hieraus ergebe sich – unter Berücksichtigung einer weiteren Rückzahlung an das MKW aus einer vorangegangenen Überzahlung – ein Betrag zur institutionellen Förderung von „3.152 T€“. Auch diese Angaben stehen – selbst unter Berücksichtigung der Rundungen – nicht im Einklang mit dem in der Gewinn- und Verlustrechnung berücksichtigten Ertrag von 3.091.529,25 €.

Der Prüfbericht des Wirtschaftsprüfungsunternehmens enthielt zu den Erträgen aus Zuwendungen und Zuschüssen eine Aufstellung bestehend aus der institutionellen Förderung und Zahlungen von zwei Drittmittelgebern. In dieser Aufstellung stimmte die Summe der Einzelposten mit 3.349.212,61 € nicht mit der dort angegebenen Gesamtsumme i. H. v. 3.289.064,11 € überein.

Der Jahresabschluss bot daher bereits hinsichtlich der Erträge keine verlässliche Grundlage für die in der Überleitungsrechnung ausgewiesenen Einnahmen. Die Einnahmen des Instituts konnten so nicht zweifelsfrei festgestellt werden.

Der LRH wies das MKW auf diese Abweichungen hin und bat es, zunächst einmal die festgestellten Divergenzen bei den Angaben zu den Erträgen aus der institutionellen Förderung aufzuklären und das Ergebnis mitzuteilen.

Die Stellungnahme des MKW zu diesen Feststellungen steht noch aus.

17.4 Verwendungsnachweisprüfungen mit Mängeln

Das MKW hatte den Verwendungsnachweis vom 02.05.2022 zur Projektförderung zu Beginn der Prüfung des LRH im Dezember 2023 noch nicht abschließend geprüft. Gleiches galt für die Verwendungsnachweise in der nachfolgenden institutionellen Förderung. Die Prüfung der jährlichen Zwischennachweise dauerte überwiegend mehr als ein Jahr und gestaltete sich im Einzelnen zeitlich wie folgt:

Tab.: Dauer der Verwendungsnachweisprüfungen

Zwischennachweise	Zeit vom Eingang des Nachweises bis zum Abschluss seiner Prüfung
Zwischennachweis 2017	15,7 Monate
Zwischennachweis 2018	21,7 Monate
Zwischennachweis 2019	14,3 Monate
Zwischennachweis 2020	11,2 Monate

Quelle: Landesrechnungshof

Im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2017 thematisierte das MKW in zwei Gesprächen im Juli 2019 gegenüber dem Institut „Anlaufschwierigkeiten“ bei der Einhaltung zuwendungsrechtlicher Vorgaben im ersten Projektjahr. In seinem Bericht über die Prüfung dieses Verwendungsnachweises gab das MKW dem Institut ferner sieben Empfehlungen zur Dokumentation und zur Plausibilisierung der zweckentsprechenden Mittelverwendung. Insbesondere empfahl das MKW die Wahrung des Vier-Augen-Prinzips bei allen Auszahlungen und bei der Genehmigung von Dienstreisen. Weiter sollte eine Vergabeschulung einzelner Mitarbeitender stattfinden, um die Qualität der Vergabeverfahren und deren Dokumentationen zu erhöhen. Gleichzeitig stellte das MKW einen Rückforderungsanspruch von 132,31 € wegen nicht anerkannter Ausgaben fest.

Im Ergebnisvermerk vom 23.04.2021 zur Zwischennachweisprüfung für 2018 hielt das MKW fest, einige der bisher festgestellten Anlaufschwierigkeiten aus 2017 hätten sich in 2018 fortgesetzt. Da die Prüfung des Zwischennachweises 2017 noch nicht abgeschlossen gewesen sei, habe das Institut die Hinweise des MKW aus dem Bericht zu diesem Zwischennachweis noch nicht umsetzen können. Insbesondere hätten die Vergabedokumentationen gefehlt. Dennoch erkannte das MKW für 2018 alle abgerechneten Ausgaben als zuwendungsfähig an. Es stellte einen Zinsanspruch aus nicht rechtzeitig verwendeten Mitteln i. H. v. 218,06 € fest.

In der Zwischennachweisprüfung für 2020 errechnete das MKW lediglich einen Zinsanspruch aus nicht rechtzeitig verwendeten Mitteln i. H. v. 1.546,83 €.

Die Zwischennachweisprüfungen und die Prüfung des Verwendungsnachweises sind nach Nr. 11.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO unverzüglich durchzuführen. Im vorliegenden Fall waren die Zeitspannen zwischen Einreichung der Nachweise und Abschluss der Prüfung in allen Jahren zu lang. Selbst die kürzeste Zeitspanne betrug noch fast ein Jahr. Im vorliegenden Fall bestand darüber hinaus umso mehr Anlass für eine zügige Nachweisprüfung, als das Institut nach der Einschätzung des MKW „Anlaufschwierigkeiten“ bei der Einhaltung zuwendungsrechtlicher Vorgaben hatte. Allein schon um die aus diesen Schwierigkeiten resultierenden Fehler zeitlich zu begrenzen, hätten die nachfolgenden Zwischennachweisprüfungen und die Verwendungsnachweisprüfung jeweils zügig durchgeführt werden müssen.

Der LRH hat das MKW gebeten, künftig auf eine zügige Prüfung von Zwischennachweisen zu achten. Er hat gebeten, dies zuzusichern. Weiter hat der LRH gebeten, die bereits festgestellten Rückforderungen nunmehr insgesamt bei der abschließenden Verwendungsnachweisprüfung zu berücksichtigen.

Das MKW hat zu Vorstehendem bisher noch keine Stellungnahme abgegeben.

17.5 Anhaltende Schwierigkeiten bei der Vergabe

Das Institut war nach den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide verpflichtet, bei Vergaben die Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A mit den dort festgelegten Wertgrenzen zu beachten. Im Jahr 2018 erstellte das Institut eine interne Dienstanweisung, die die Vergabe von Lieferungen und Leistungen regelte. Hierin wurde u. a. – entsprechend der geltenden Wertgrenzen für Projektförderungen – ein Direktkauf bis zu einem Betrag von 500 € für zulässig erachtet. Das Institut überarbeitete diese Dienstanweisung in den nachfolgenden Jahren mehrfach. Im Jahr 2019 definierte das Institut eine Ausnahme von der Anwendung der Vergabevorschriften für die Beschaffung von Lebensmitteln und Catering. Hierfür sollte bis zu einem Betrag von 15.000 € der Direktkauf möglich sein. Das Institut begründete die Ausnahme damit, dass die Erstellung einer Leistungsbeschreibung einen enormen „Zeitanspruch“ bedeuten würde und damit wirtschaftlich nicht zu vertreten sei. Das MKW beanstandete diese Regelung nicht. Mit der nächsten Änderung der Dienstanweisung im Jahr 2022 nahm das Institut die erhöhten Wertgrenzen auf, die bei der institutionellen Förderung galten. Danach war ein Direktkauf bis zu einem Betrag von 5.000 € zulässig. Die Ausnahmeregelung zum Direktkauf von Lebensmitteln und Catering erhöhte das Institut auf 50.000 €. Zusätzlich sollte dem Direktkauf erstmals ein formloser Preisvergleich mit drei Anbietern vorausgehen.

Des Weiteren teilte das Institut dem MKW 2020 mit, dass es bei einem zulässigen Direktkauf von Büroartikeln von einem Preisvergleich künftig aus Wirtschaftlichkeitserwägungen absehen werde. Auch diese Sichtweise des Instituts wurde durch das MKW akzeptiert.

Der LRH wies darauf hin, dass für das Institut die vergaberechtlichen Vorgaben der Zuwendungsbescheide maßgeblich waren. Danach war ein Direktkauf nur bis zu einem voraussichtlichen Auftragswert von 500 € netto (bis 31.03.2021) bzw. 5.000 € netto (im Rahmen der institutionellen Förderung ab dem 01.04.2021) möglich. Ausnahmen bei der Beschaffung von Lebensmitteln und/oder Cateringleistungen sahen die Zuwendungsbescheide nicht vor. Die vom Institut getroffenen Ausnahmeregelungen hätten daher vom MKW nicht unbeanstandet bleiben dürfen.

Darüber hinaus überzeugt die Begründung des Instituts für seine Ausnahmeregelung auch inhaltlich nicht. Lebensmitteleinkäufe und Cateringbestellungen im Wert zwischen 500 € und 15.000 € netto – bzw. zwischen 5.000 € und 50.000 € netto – können so beschrieben werden, dass hierzu Angebote eingeholt werden, auf deren Grundlage dann eine (freihändige) Vergabe erfolgen kann. Der seit der Fassung der Dienstanweisung von 2022 festgelegte formlose Preisvergleich von mindestens drei Anbietern zeigt im Übrigen, dass auch das Institut von einer Vergleichbarkeit dieser Leistungen ausging. Ansonsten hätte es keinen Preisvergleich anstellen können.

Weiter beanstandete der LRH, dass das MKW die Vorgehensweise bei der Bestellung von Büroartikeln für angemessen gehalten hatte. Auch beim Direktkauf von Büroartikeln kann in wirtschaftlich vertretbarer Zeit ein Preisvergleich, etwa unter Heranziehung regelmäßig ausgedruckter Produktlisten aus dem Internet, angestellt werden. Das Institut ist hier nicht anders zu beurteilen als andere Zuwendungsempfängende.

Der LRH bat das MKW, das Institut auf die geltende Rechtslage zur Vergabe hinzuweisen und dafür Sorge zu tragen, dass es eine rechtskonforme Dienstanweisung erlässt. Er bat das MKW zudem, auf die Einhaltung der für Zuwendungsempfängende geltenden Vergabevorschriften im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung zu achten, hieraus erforderlichenfalls die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen und dies für künftige Fälle zuzusichern.

Das MKW hat zu Vorstehendem bisher noch keine Stellungnahme abgegeben.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

18 Aus dem Ministerium in eine Gesellschaft – holpriger Neustart der gesammelten Kunst aus Nordrhein-Westfalen

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft wandelte eine Einrichtung für Kunst aus Nordrhein-Westfalen in eine Gesellschaft um.

Die dazu formulierten Ziele wurden nicht erreicht: Die Erträge der Gesellschaft aus „Drittmitteln“, „Sponsoring“ und „Erträgen aus dem Förderverein“ fielen deutlich geringer aus als geplant. Der zur Unterstützung der Gesellschaft geplante Förderverein wurde bislang noch nicht gegründet.

Auch zeigte die Gesellschaft konzeptionelle Defizite: Sie verfügte weder über ein Leitbild noch über ein Museums- und Sammlungskonzept für die Sammlung und Ausstellung der Kunst.

Darüber hinaus unterliefen der Gesellschaft und der Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde im Zuwendungsverfahren Fehler: Die Verwendungsnachweise für 2022 und 2023 enthielten nicht alle Einnahmen. Die erforderlichen Überleitungsrechnungen fehlten.

Weder das Ministerium noch die Bezirksregierung legten Ziele oder Kennzahlen fest. Dementsprechend erfolgte auch keine Evaluation des Geschäftsbetriebs. Zudem erfüllte das Ministerium seine Beratungs- und Überwachungspflicht durch seine Vertretenden in den Gremien der Gesellschaft nicht in hinreichendem Umfang.

Das Ministerium erklärte, die Einwerbung von Drittmitteln priorisieren zu wollen. Der Förderverein werde noch 2025 gegründet. Die Gesellschaft erstelle derzeit ein Leitbild, auf dessen Grundlage sodann das Museums- und Sammlungskonzept erarbeitet werde. Das Verwendungsnachweisverfahren werde künftig korrekt verlaufen. In den Zuwendungsbescheiden würden Kennzahlen vorgegeben, die auch evaluiert würden. Zur Erfüllung seiner Aufsichtspflichten erarbeite das Ministerium aktuell die Geschäftsordnungen der Gremien.

18.1 Worum geht es?

Seit 1948 sammelt das Land Kunst aus Nordrhein-Westfalen (NRW). Zunächst diente der Erwerb vorrangig der Unterstützung im Nationalsozialismus verfolgter Künstlerinnen und Künstler aus NRW. Seit den 1960er Jahren steht dabei die Förderung herausragender junger Künstlerinnen und Künstler aus NRW im Vordergrund. Die Sammlung wurde ursprünglich von einer Einrichtung betreut, die dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) zugeordnet war. Die Kunstwerke, die das Land gesammelt hatte, wurden vor allem in dem Gebäude dieser Einrichtung untergebracht. Insbesondere hier, aber auch in verschiedenen Landeseinrichtungen (z. B. Ministerien und Behörden) wurden Teile der Sammlung in wechselnden Ausstellungen gezeigt; Kunstwerke werden auch leihweise den Ministerien und Behörden des Landes zu repräsentativen Zwecken überlassen.

2021 unterrichtete das MKW den Landesrechnungshof (LRH) über seine Planung, die Einrichtung in eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) zu überführen. Es verfolgte mit dieser Umwandlung vier Ziele:

- inhaltlich-programmatische Weiterentwicklung,
- Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten,
- Steigerung der Wirkungseffizienz sowie
- strukturelle Optimierung.

Das MKW beabsichtigte mit der Verselbstständigung der Einrichtung ebenso, dieser einen Förderverein an die Seite zu stellen. Der Aufbau eines Fördervereins sollte aus der gGmbH heraus ab dem ersten Geschäftsjahr betrieben werden.

2022 wurde die gGmbH gegründet. Alleiniger Gesellschafter ist das Land. Die Beteiligungsverwaltung liegt beim MKW. Nach dem Gesellschaftsvertrag wird der Gegenstand des Un-

ternehmens u. a. verwirklicht durch die Präsentation, Bewahrung, Dokumentation, Erweiterung und Vermittlung des Sammlungsbestands, den das Land der gGmbH als Leihgabe zur Verfügung stellt.

Das Land förderte die gGmbH seit 2022 institutionell. Die zuständige Bezirksregierung (BR) bewilligte der gGmbH 2022 und 2023 Zuwendungen zur institutionellen Förderung von insgesamt über 2,3 Mio. €.

18.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der LRH hat die Einrichtung zeitnah nach dieser Umstrukturierung insbesondere für die Geschäftsjahre 2022 und 2023 geprüft, ob:

- die mit der Neugründung der gGmbH vom MKW gesetzten Ziele, insbesondere die Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten, erreicht wurden,
- die gGmbH die ihr bewilligten Zuwendungen bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendete und die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide (ZB) einhielt,
- die BR ihre Aufgaben als Bewilligungsbehörde ordnungsgemäß wahrnahm und
- das MKW seine Funktion als beteiligungsverwaltendes Ressort nach Maßgabe der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes ordnungsgemäß ausübte.

Dazu führte der LRH zwischen Februar und November 2024 Erhebungen beim MKW, der BR und der gGmbH durch.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom 23.12.2024 nahm das MKW mit Schreiben vom 24.03.2025 Stellung. Hierauf antwortete der LRH mit der Folgeentscheidung vom 15.04.2025.

18.3 Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten

Der Gründung der gGmbH lag ein Businessplan des MKW zugrunde, der die o. g. vier Ziele dieser Gründung näher ausführte und dem ein Wirtschaftsplan für die ersten vier Jahre 2022 bis 2025 beigelegt war. Darin wurde zwischen der „Basisfinanzierung“ (Zuwendungen des Landes) und „Eigenerträgen“ differenziert. Zur Ausschöpfung wirtschaftlicher Möglichkeiten sah der Businessplan die Möglichkeit, Drittmittel einwerben zu können, als einen der zentralen Treiber für die „Ausgründung“ der Einrichtung als gGmbH an. Dies sei in der alten Rechtsform der Einrichtung (als Bestandteil des MKW) nicht möglich gewesen. Mit dem Aufbau eines Fördervereins existiere ein weiteres Instrument zur Mittelbeschaffung. Zudem solle die Ansprache von Sponsorinnen und Sponsoren anhand von konkreten Projekten forciert werden.

Der dem Businessplan beigefügte Wirtschaftsplan der neu gegründeten gGmbH sah für 2025 „Erlöse aus Drittmitteln, Sponsoring und Förderverein“ von insgesamt rd. 167.600 € vor.

Die gGmbH könne sich um relevante Drittmitteltöpfe (z. B. von privaten und öffentlichen Einrichtungen) bewerben; dieses Volumen wurde für das vierte Geschäftsjahr 2025 auf rd. 133.300 € geschätzt. Zudem könne sie Erträge aus Sponsoring akquirieren; für 2025 wurden diese auf rd. 25.700 € geschätzt.

Für 2025 sah der Wirtschaftsplan Erlösbeiträge des Fördervereins von rd. 8.600 € vor. Der Förderverein sollte nach dem Businessplan bereits 2024 so aufgestellt sein, dass er sich über Mitgliedsbeiträge und Spenden selbst trägt.

Der LRH stellte fest, dass 2022 (mit 10.000 €) und 2023 (mit 50.000 €) lediglich jeweils eine Spende vereinnahmt worden war. Hinzu kam 2023 eine Zuwendung einer anderen öffentlichen Einrichtung.

Der Geschäftsführer der gGmbH gestand im Zuge der Erhebungen zu, dass sich das Einwerben von Drittmitteln problematisch gestalte. Zudem sei ein Förderverein noch nicht gegründet worden.

Der LRH hat Bedenken, ob das vom MKW mit der Gründung der gGmbH verfolgte Ziel der Einwerbung von Drittmitteln und Spenden künftig in dem geplanten finanziellen Volumen erreicht werden kann. Diese Bedenken hatte er gegenüber dem MKW bereits im Vorfeld der Gründung der gGmbH angemeldet.

Die Möglichkeit der Drittmittel- und Spendeneinwerbung war ein Hauptargument des MKW für die Gründung einer selbstständigen Einrichtung – etwa anstelle der Eingliederung der Einrichtung in eine bereits bestehende Kultureinrichtung. Auch der Gesellschaftsvertrag sah ausdrücklich vor, dass die gGmbH ihre Aufwendungen sowohl aus Zuwendungen und Spenden anderer Körperschaften, Vereinigungen und Privatpersonen als auch aus Sponsoringgeldern finanziert.

Der LRH sieht es daher als erforderlich an, die Drittmittel- und Spendeneinwerbung verstärkt in den Fokus zu nehmen. Dazu kann auch die noch ausstehende Gründung des Fördervereins beitragen. Ohne entsprechende Steuerungsmaßnahmen sieht der LRH das Ziel einer Drittmittel- und Spendeneinwerbung von rd. 167.600 € in 2025 als gefährdet an. Wenn auch die in 2022 und 2023 eingenommenen Spenden das jeweilige Einnahmeziel laut dem Wirtschaftsplan übertrafen, führten diese wegen ihrer Zweckbindung an bestimmte Projekte und Aufgaben doch nicht zu der beabsichtigten Erhöhung nicht zweckgebundener Mittel der gGmbH.

Der LRH hält es zudem für erforderlich, die Drittmittel- und Spendeneinwerbung in der Evaluation zu berücksichtigen, die nach dem Businessplan für Ende 2025 vorgesehen ist.

18.4 Konzeptionelle Defizite im Museumsbereich

Der Deutsche Museumsbund (DMB) gibt mit dem Deutschen Nationalkomitee des „International Council of Museums“ (ICOM) Standards und Empfehlungen für Museen heraus. Die Standards von DMB und ICOM formulieren Kriterien für eine qualitätsvolle Museumsarbeit und unterstützen ein strukturiertes Vorgehen. Sie sehen u. a. ein Leitbild und ein Museumskonzept, jeweils in verbindlicher schriftlicher Form, sowie ein schriftlich formuliertes Sammlungskonzept vor.²⁶⁴

Der Geschäftsführer der gGmbH verwies bei den örtlichen Erhebungen auf die im Gesellschaftsvertrag vereinbarten museumsrelevanten Aufgaben der gGmbH: Der Gegenstand des Unternehmens werde durch Präsentation, Bewahrung, Dokumentation, Erweiterung und Vermittlung des Sammlungsbestandes verwirklicht. Die gGmbH sei auch Mitglied im DMB.

18.4.1 Leitbild und Museumskonzept

Die gGmbH verfügte über kein Leitbild. Bei den örtlichen Erhebungen räumte der Geschäftsführer der gGmbH ein, man arbeite gerade erst an einem Museumskonzept.

Das Leitbild und das Museumskonzept bilden die Grundlage für die Museumsarbeit und dienen der Orientierung. Sie sollen das Selbstverständnis des Museums ausdrücken. Das aus dem Leitbild folgende Museumskonzept soll die Einordnung des Museums in sein unmittelbares gesellschaftliches und kulturelles Umfeld beschreiben. Dabei soll es die Ziele des Leitbilds ganzheitlich betrachtet umsetzen sowie funktionelle, organisatorische, inhaltliche und finanzielle Grundlagen beschreiben. Zudem sollen darin Entwicklungsperspektiven in Form von mittel- bis langfristigen Plänen aufgezeigt werden.²⁶⁵

Ferner sieht der DMB ein Museumskonzept als unverzichtbares Instrument der Qualitätssicherung an.²⁶⁶ Diese kann durch die Zusammenführung von Einzelkonzepten (z. B. Sammlungs-, Ausstellungs- und Vermittlungs-, Marketing- und Sicherheitskonzept) erreicht werden.²⁶⁷

²⁶⁴ DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9 f., sowie Abschnitt 5, S. 15, sowie DMB und ICOM, Leitfaden Standards für Museen: Museumsmanagement als Querschnittsaufgabe, Juli 2023, S. 19.

²⁶⁵ DMB und ICOM, Standards für Museen, Februar 2006, Abschnitt 2, S. 9 f. sowie DMB und ICOM, Leitfaden Standards für Museen: Museumsmanagement als Querschnittsaufgabe, Juli 2023, S. 19.

²⁶⁶ DMB und ICOM, Leitfaden Standards für Museen: Museumsmanagement als Querschnittsaufgabe, Juli 2023, S. 19.

²⁶⁷ DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

Diese allgemeingültigen Standards des DMB wurden auch im Businessplan aufgegriffen. Dort heißt es u. a.:

„Um weiterhin gesellschaftliche Relevanz zu behalten und das Potential zu nutzen, muss der vorhandene Bestand stärker aktiviert werden. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen für die wissenschaftliche Arbeit verbessert sowie neue Ausstellungs-, Vermittlungs- und Kommunikationskonzepte entwickelt werden. [...] Dies benötigt neben einer professionellen Verwaltung eine dringend notwendige Etablierung zeitgemäßer Standards der Museologie.“

Der LRH sieht es als erforderlich an, ein Leitbild zu erarbeiten und damit das grundsätzliche Verständnis des Museumsauftrags der gGmbH und dessen Grundprinzipien für die Besuchenden und andere Akteure der Museumslandschaft greifbar zu machen.

In gleicher Weise erscheint ihm ein Museumskonzept unerlässlich – an welchem die gGmbH gerade erst arbeitet. Auch der DMB sieht in dem Museumskonzept die Grundlage für die tägliche und zukünftige Museumsarbeit. Es kann auch durch die Zusammenführung von Einzelkonzepten entstehen.²⁶⁸ Ohne eine solche Konzeptvorgabe kann aus Sicht des LRH keine zielgerichtete Museumsarbeit erfolgen.

Der LRH sieht es kritisch, dass sowohl ein Leitbild als auch ein Museumskonzept nicht schon bei der Errichtung der gGmbH erstellt wurden. Dies gilt umso mehr, als die Grundidee und Ausrichtung aus der Vorgänger-Einrichtung bekannt waren. Dass ein Leitbild und ein Museumskonzept erst aktuell erarbeitet werden, bedeutet auch, dass über drei Jahre ohne Leitgedanken und -vorgaben agiert wurde. Stattdessen hätten für die gGmbH bereits in der Vorbereitungsphase der Verselbstständigung entsprechende Konzepte erarbeitet werden sollen. Eine solche Vorgehensweise hätte ein planmäßiges Vorgehen in der Museumsarbeit ermöglicht.

18.4.2 Sammlungskonzept

Die gGmbH verfügte über kein Sammlungskonzept.

Insbesondere Sammlungen bilden aber das Rückgrat eines jeden Museums. Das Sammlungskonzept soll für ein zielgerichtetes Handeln sorgen, indem es die Sammlungsbereiche benennt und Richtlinien für den Erhalt der Bestände enthält.

²⁶⁸ DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, 2011, S. 5.

Insbesondere soll es folgende Punkte umfassen:

- Zweck und Ziel der Sammlung,
- Bestandsgruppen und Schwerpunkte sowie
- Perspektiven der Weiterentwicklung.²⁶⁹

Nach Auffassung des LRH kann ein zielgerichtetes Sammeln von Kunstwerken – auf der Basis eines Sammlungskonzepts – zu wirtschaftlichen Vorteilen führen. So kann etwa auf – nicht notwendige – Neuerwerbungen verzichtet werden, soweit sie den definierten Sammlungsbereichen und -schwerpunkten nicht entsprechen. Eine solche konzeptionelle Konkretisierung erscheint auch angesichts des recht weiten Gesellschaftszwecks nach dem Gesellschaftsvertrag geboten.

18.5 Mängel im Zuwendungsverfahren

Der gGmbH wie auch der BR unterliefen im Zuwendungsverfahren Fehler. Diese beruhten z. T. auf reiner Untätigkeit bzw. Unkenntnis der Erfordernisse und Maßnahmen, die hier angezeigt gewesen wären.

18.5.1 Nachweis der Einnahmen

Die BR hatte der gGmbH in den ZB u. a. die Beachtung der Nr. 1.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) in der bis zum 06.06.2025 gültigen Fassung auferlegt. Danach waren alle eigenen Mittel und alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (insbesondere Zuwendungen, Leistungen Dritter, Beiträge und Spenden) der Zuwendungsempfangenden als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen.

Die gGmbH hat in den Verwendungsnachweisen (VN) nicht alle Einnahmen ausgewiesen und damit die Auflagen der ZB nicht umfassend beachtet.

So wies sie in ihrem Jahresabschluss 2022 Einnahmen von rd. 12.000 € aus. Im VN 2022 waren dagegen nur rd. 2.000 € „aus sonstigen betrieblichen Erträgen“ ausgewiesen. Die Einnahme aus einer zweckgebundenen Spende über 10.000 € fehlte dort.

Der Jahresabschluss 2023 enthielt als Einnahmen u. a. 50.000 € als zweckgebundene Spende, rd. 4.000 € als sonstige Einnahme sowie 100.000 € aus einer Zuwendung einer anderen öffentlichen Einrichtung. Diese Einnahmen von rd. 154.000 € waren im VN 2023 nicht ausgewiesen.

²⁶⁹ DMB, Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts 2011: Checkliste 5, S. 22.

Die BR berücksichtigte bei der Prüfung der VN diese weiteren, in den Jahresabschlüssen enthaltenen Einnahmen nicht.

Hinsichtlich der zweckgebundenen Spenden erklärte der Geschäftsführer der gGmbH gegenüber dem LRH, nach einer Absprache mit dem MKW seien diese nicht als Einnahmen auszuweisen.

Die BR hatte der gGmbH die Einbeziehung der Einnahmen über die Auflage gemäß Nr. 1.2 der ANBest-I im ZB vorgegeben. Nach Einschätzung des LRH hätte sie dementsprechend alle mit demwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen bei der Prüfung des VN berücksichtigen müssen, also auch die weiteren, in den Jahresabschlüssen enthaltenen Einnahmen. Gemäß Nr. 2.4.3 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) in der bis zum 06.06.2025 gültigen Fassung waren auch die zweckgebundenen Spenden als Einnahmen zu berücksichtigen.

18.5.2 Überleitungsrechnung

Gemäß Nr. 3.4 der VV zu § 23 LHO dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung erst veranschlagt werden, wenn die Zuwendungsempfangenden einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt haben. Dieser muss u. a. alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthalten. Wird nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung gebucht, ist nach Nr. 3.4.2 der VV zu § 23 LHO eine Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben beizufügen, soweit sie für die Bemessung der Zuwendung erforderlich ist.

Die Bemessung der zuwendungsfähigen Ausgaben erfolgt auf der Grundlage der voraussichtlichen Ist-Einnahmen und der voraussichtlichen Ist-Ausgaben der Zuwendungsempfangenden, die der Maßnahme zuzurechnen sind, Nr. 2.4 der VV zu § 44 LHO.

Bei institutioneller Förderung ist dem Antrag insbesondere ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan und ggf. eine Überleitungsrechnung beizufügen, Nr. 3.2.2 Buchstabe c) der VV zu § 44 LHO²⁷⁰.

Der Zuwendungsbescheid muss u. a. insbesondere, soweit zutreffend, die Anforderung einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben enthalten, Nr. 4.2 Buchstabe h) der VV zu § 44 LHO²⁷¹.

²⁷⁰ Die VV zur LHO wurden durch den Runderlass des Ministeriums der Finanzen (FM) vom 25.05.2025 geändert, vgl. MBl. NRW. 2025 S. 731 ff. Zum Zeitpunkt der Prüfung war dies wortidentisch in Nr. 3.2.2 der VV zu § 44 LHO geregelt.

²⁷¹ Zum Zeitpunkt der Prüfung Nr. 4.2.8 der VV zu § 44 LHO.

Die BR verlangte von der gGmbH im Rahmen der Antragsprüfung keine Überleitungsrechnung. Die ZB enthielten jeweils keine Anforderung einer Überleitungsrechnung auf Einnahmen und Ausgaben.

Bei der Vorlage der VN erhielt die BR von der gGmbH auch keine Überleitungsrechnung. Hierzu teilte die BR dem LRH mit, sie habe eine solche zwar nachträglich angefordert. Die gGmbH habe ihr bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des LRH aber keine Überleitungsrechnung vorgelegt. Im September 2024 legte die gGmbH der BR lediglich weitere VN-begründende Unterlagen vor. Aus den vorgelegten Unterlagen erstellte die BR eine Überleitungsrechnung für 2022.

Aufgrund der Höhe der bewilligten Zuwendungen und der kaufmännischen Buchführung der gGmbH erschien es sachgerecht und geboten, im Antragsverfahren gemäß Nr. 3.2.2 der VV zu § 44 LHO die Vorlage einer Überleitungsrechnung zu fordern. Der Antrag wäre hierdurch vervollständigt worden. Zudem stellt die Überleitungsrechnung die von den Antragstellenden zu erbringende Grundlage für die Bemessung der zu bewilligenden Zuwendung dar.

Ohne eine Überleitungsrechnung dürfte aus Sicht des LRH eine umfassende und sachgerechte Prüfung der Anträge und – erst recht – der VN kaum durchführbar gewesen sein. Die sowohl im Antrag als auch im VN anzugebenden Beträge waren aus den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen der kaufmännisch geführten gGmbH nicht unmittelbar abrufbar. Sie konnten nur bei zusätzlicher Vorlage einer Überleitungsrechnung im Einzelnen nachvollzogen werden.

Zudem ist die Erstellung einer Überleitungsrechnung Sache der Zuwendungsempfänger, nicht aber der Bewilligungsbehörde. Dies wurde im konkreten Fall dadurch konterkariert, dass die BR anstelle der gGmbH eine Überleitungsrechnung angefertigt hat.

18.5.3 Kennzahlen und Erfolgskontrolle

Die gGmbH übermittelte der BR mit den Anträgen auf Zuwendungen 2022 und 2023 konkrete Maßnahmen und eigene Kennzahlen für das jeweilige Geschäftsjahr. So hatte sie z. B. für 2022 fünf Maßnahmen mit 16 dazugehörigen Kennzahlen formuliert.²⁷² Die BR legte in den ZB für 2022 und 2023 fest, dass nach Abschluss des Projekts neben dem VN darzulegen sei, inwieweit die von der gGmbH selbst formulierten Ziele erreicht wurden.

Im Sachbericht zum VN ging die Geschäftsführung der gGmbH nur auf einige der im Antrag von der gGmbH festgelegten Kennzahlen ein.

²⁷² Zum Beispiel die Maßnahme „Aufbau einer starken Institution“ mit den Kennzahlen „8 Stellen bis 31.9.2022“.

Eine Erfolgskontrolle seitens des MKW oder der BR erfolgte bisher nicht.

Bei allen Zuwendungen ist von der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Bei einer institutionellen Förderung ist gemäß Nr. 11.6 der VV zu § 44 LHO²⁷³ eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen „Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle“ nach Maßgabe der VV zu § 7 LHO durchzuführen.

Die vorliegenden Kennzahlen wurden nicht durch das MKW oder die BR festgelegt, sondern durch die gGmbH selbst. Durch die Verbindlichkeitserklärung in den ZB hat die BR lediglich die von der gGmbH formulierten Kennzahlen bestätigt. Eine Festlegung von darüber hinausgehenden, eigenen Kennzahlen erfolgte seitens der BR allerdings nicht. Desgleichen fehlte es an derartigen Vorgaben durch das MKW.

Zur Messung der Zielerreichung der Einrichtung bedarf es der vorherigen Festlegung von Kennzahlen zu den jeweiligen Zielen. Nur auf Basis verbindlicher Kennzahlen ist eine aussagekräftige Erfolgskontrolle nach Nr. 11.6 der VV zu § 44 LHO möglich.

Aus Sicht des LRH sollten jedenfalls folgende – gut messbare – Kennzahlen verbindlich festgelegt werden:

- Anzahl der Veranstaltungen,
- Anzahl der Besuchenden,
- Höhe der eingeworbenen Drittmittel,
- Stand der Inventarisierung der Kunstwerke und Stand der Restaurierung.

18.6 Aufsichtspflichten des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft

Nach dem Gesellschaftsvertrag sind Organe der Gesellschaft die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat und die Geschäftsführung. Die Gesellschafterversammlung besteht aus je einer Vertreterin/einem Vertreter der Gesellschafterinnen/Gesellschafter. Der Aufsichtsrat besteht aus vier Mitgliedern, die vom Land, vertreten durch das für Kulturfragen zuständige Ressort, entsandt werden.

Ausweislich des Gesellschaftsvertrags finden die Regelungen des Public Corporate Governance Kodex des Landes (PCGK) auf die gGmbH Anwendung. Nach dem PCGK nimmt das

²⁷³ Zum Zeitpunkt der Prüfung war dies wortidentisch in Nr. 11a der VV zu § 44 LHO geregelt.

Land seine Rechte in der Gesellschafterversammlung wahr und übernimmt zudem die Aufgaben des Überwachungsorgans. Aufgabe dieses Überwachungsorgans ist, die Geschäftsleitung bei der Führung des Unternehmens regelmäßig zu beraten und zu überwachen.

Nach Nr. 60 der Hinweise des Ministeriums der Finanzen (FM) für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes vom 29.07.2003 sind Gegenstand der Überwachung die Ordnungsmäßigkeit, die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung. Hierzu gehört u. a., ob sich das Unternehmen im Rahmen seiner satzungsmäßigen Aufgaben betätigt und die maßgeblichen Bestimmungen beachtet hat und die Geschäfte mit der Sorgfalt einer ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleitung wirtschaftlich und sparsam geführt worden sind. Die Überwachungspflichten des Aufsichtsrates erstrecken sich auch auf Fragen der zukünftigen Geschäftspolitik und auf eine entsprechende Beratung der Geschäftsleitung.

Welche Überwachungsmaßnahmen notwendig sind, richtet sich nach den Verhältnissen des einzelnen Unternehmens, Nr. 64 der Hinweise des FM.

Der Aufsichtsrat hatte sich zudem nach dem Gesellschaftsvertrag nicht nur eine eigene Geschäftsordnung zu geben, sondern auch eine solche für die Geschäftsführung zu erlassen. Die Geschäftsordnung ist elementar für das Funktionieren einer Einrichtung. Sie regelt Zuständigkeiten, Verfahren, Rechte und Pflichten. Zudem kann sie vor Rechtsstreitigkeiten schützen. Gleichwohl verfügte die gGmbH im Zeitraum der Erhebungen noch nicht über eine Geschäftsordnung für die Geschäftsführung.²⁷⁴

Der LRH wies darauf hin, dass die vom MKW in den Aufsichtsrat entsandten Beschäftigten aus dem PCGK und den Hinweisen des FM für die Verwaltung von Beteiligungen des Landes verpflichtet waren, die Geschäftsleitung bei der Führung des Unternehmens regelmäßig zu beraten und zu überwachen. Das galt insbesondere im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit, die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsleitungsentscheidungen. Diese Pflicht haben sie nicht im hinreichenden Umfang erfüllt.

Insoweit hätte das MKW auf eine ordnungsgemäße Geschäftsführung der gGmbH hinwirken müssen. Dies galt gerade auch für die Phase unmittelbar nach der Gründung der Gesellschaft. Die Feststellungen des LRH im Rahmen des Prüfungsverfahrens zeigen, dass dies bisher nicht vollumfänglich gelungen ist. Hierzu wird auf die vorstehenden Ausführungen zur Konzeption des Museums, VN-Vorlage und Erstellung einer Überleitungsrechnung verwiesen.

²⁷⁴ Nach einer E-Mail des MKW vom 20.11.2024 war die Beschlussfassung über die Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung für die nächste Sitzung des Aufsichtsrats im Frühjahr 2025 avisiert.

18.7 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW räumt ein, dass noch nicht sicher sei, ob die Drittmittel- und Spendeneinwerbung im vierten Geschäftsjahr 2025 wie geplant rd. 167.600 € erreichen wird. Wenn diese Zielformulierung nicht vollständig erreicht werde, sei dies der Gründungsphase geschuldet. Die Gründung des Fördervereins solle ebenfalls noch 2025 erfolgen. Auch solle die Einwerbung von Drittmitteln priorisiert werden.

Das MKW weist darauf hin, dass es die gGmbH gebeten habe, dem Leitfaden des DMB folgend unter Berücksichtigung der Inhalte des Businessplans ein Leitbild zu erarbeiten. Im Folgenden werde das Museums- und Sammlungskonzept erarbeitet und dem MKW fortwährend zur Abstimmung vorgelegt.

Das MKW sagt zu, Nr. 2.4.3 der VV zu § 44 LHO auf zweckgebundene Spenden anzuwenden.²⁷⁵ Künftig solle zudem bereits bei der Antragstellung (und auch später im VN) eine (vorläufige) Überleitungsrechnung angefordert werden.

Zudem sei ein Prozess zur Entwicklung und Vereinbarung von Kennzahlen initiiert worden. Die vom LRH vorgeschlagenen Kennzahlen werde die BR zum Bestandteil der ZB machen. Die Erfolgskontrolle solle durch Berichte der Geschäftsführung über die Zielerreichung im VN und an den Aufsichtsrat ermöglicht werden.

Zur Erfüllung der Aufsichtspflichten des MKW würden die Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat zzt. gemeinsam vom MKW und dem Beteiligungsreferat des FM erarbeitet.

18.8 Zusammenfassung und Würdigung

Das MKW ist den Ausführungen des LRH im Wesentlichen gefolgt. Es hat damit begonnen, dessen Empfehlungen umzusetzen. Der LRH nimmt dies zustimmend zur Kenntnis.

Ungeachtet dessen ist der LRH der Auffassung, dass die im Businessplan festgelegten Ziele und Vorgaben nicht fakultativ, sondern für die gGmbH verbindlich sind. Anfangsschwierigkeiten, die mit der Gründung und dem Aufbau einer gGmbH üblicherweise verbunden sind, hätten dabei bereits berücksichtigt werden müssen.

²⁷⁵ Die Stellungnahme des MKW vom 24.03.2025 erfolgte vor der Änderung von Nr. 2.4.3 der VV zu § 44 LHO und bezog sich auf deren bisherigen Wortlaut.

Die vom MKW genannten Maßnahmen der Ergänzung der institutionellen Förderung sollte die gGmbH mit Nachdruck betreiben. Die Vertreterinnen und Vertreter des MKW im Aufsichtsorgan sollten die Entwicklung der Drittmittel- und Spendeneinwerbung begleiten und ggf. auf weitere notwendige Maßnahmen hinwirken.

Der LRH weist darauf hin, dass die tatsächliche Erreichung des durch die Kennzahlen konkretisierten Förderzwecks durch die BR bzw. das MKW im Rahmen der Prüfung nach Nr. 11.6 der VV zu § 44 LHO zu beurteilen ist.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Heimat,
Kommunales, Bau und
Digitalisierung
(Epl. 08)**

19 Digitalisierung der Verwaltung: Kompetenzen stärken und bündeln, Strukturen verschlanken

Eine leistungsfähige IT ist für die moderne Verwaltung unverzichtbar. Doch wer trifft hierzu die notwendigen Entscheidungen? Der Landesrechnungshof hat untersucht, wie die IT in der Landesverwaltung gesteuert wird. Sein Fazit: Zwar ist der Chief Information Officer – der Beauftragte der Landesregierung für IT – formal verantwortlich, doch kann er keine eigenständigen Entscheidungen treffen. Für wesentliche IT-Maßnahmen ist die Zustimmung aller Ministerien und der Staatskanzlei erforderlich.

Diese Abstimmungspflicht führt zu schwergängigen Entscheidungsstrukturen. Und das hat Folgen: Der Chief Information Officer hat keine ausreichenden Rechte, notwendige Informationen bei anderen Ministerien einzuholen oder die Umsetzung der zuvor im Konsens beschlossenen Maßnahmen zu kontrollieren. Ebenso fehlen bis heute notwendige Rahmenbedingungen – allem voran eine ressortübergreifende IT-Strategie, die Ziele einheitlich festlegt. Entscheidungswege verlaufen über verschiedene Gremien – in denen werden jedoch überwiegend Informationen ausgetauscht. Selten wird etwas Substantielles entschieden – etwa die Verabschiedung von strategischen Dokumenten.

Der Landesrechnungshof sieht Reformbedarf. Eine wirksame IT-Steuerung erfordert schlanke Entscheidungsstrukturen und mehr Kompetenzen für den Chief Information Officer. Nur so lassen sich ressortübergreifende IT-Vorhaben effizient koordinieren. Das für Digitales zuständige Ministerium und der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen begrüßen dies ausdrücklich. Jetzt

gilt es, die elf anderen Ministerien und die Staatskanzlei zu überzeugen.

19.1 Ausgangslage

Die Verwaltung ist auf funktionierende IT-Systeme angewiesen. Doch Silodenken in den Fachbereichen führt zu einer fragmentierten und ineffizienten IT-Landschaft. Gleichzeitig steigen die Anforderungen: Informationssicherheit, digitale Souveränität und technologische Innovationen wie Künstliche Intelligenz erfordern schnelle Entscheidungen. Auch der Fachkräftemangel macht zentralisierte IT-Strukturen unumgänglich. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, braucht die Digitalisierung der Verwaltung eine leistungsfähige IT-Steuerung.

Mit der Schaffung des Chief Information Officer (CIO) – des Beauftragten der Landesregierung für IT – verfolgte das Land 2013 genau dieses Ziel: die IT in der Landesverwaltung besser zu koordinieren und strategisch zu steuern. Doch von Beginn an musste der CIO sämtliche Entscheidungen mit den anderen Ministerien und der Staatskanzlei abstimmen – ein Hemmschuh für effiziente IT-Strukturen. Der Landesrechnungshof (LRH) warnte bereits früh vor dieser strukturellen Schwäche und empfahl, dem CIO umfangreiche Entscheidungskompetenzen zu übertragen.²⁷⁶ Doch selbst als die CIO-Position 2017 in das E-Government-Gesetz²⁷⁷ aufgenommen wurde, blieb die Abstimmungspflicht bestehen.

2024 wurde die CIO-Position mit der eines Staatssekretärs verknüpft – ein erstes positives Signal für eine Stärkung der CIO-Position. Das Kernproblem blieb jedoch: Die Abstimmungspflicht begrenzt nach wie vor die Möglichkeit des CIO, ressortübergreifend eigenständig zu agieren. Seine Rolle bleibt trotz seiner neuen politisch-strategischen Position die eines Koordinators und nicht die eines Entscheidungsträgers.

Hierauf wies der LRH in der Vergangenheit mehrfach hin. 2015 prüfte er die IT-Strukturen in der Landesverwaltung. 2021 beriet der LRH den Landtag zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“ und 2023 beriet der LRH erst die Landesregierung und dann den Landtag zum Thema Informationssicherheit – stets mit derselben Botschaft, den CIO als den IT-Beauftragten der Landesregierung in seinen Aufgaben und Befugnissen zu stärken.²⁷⁸

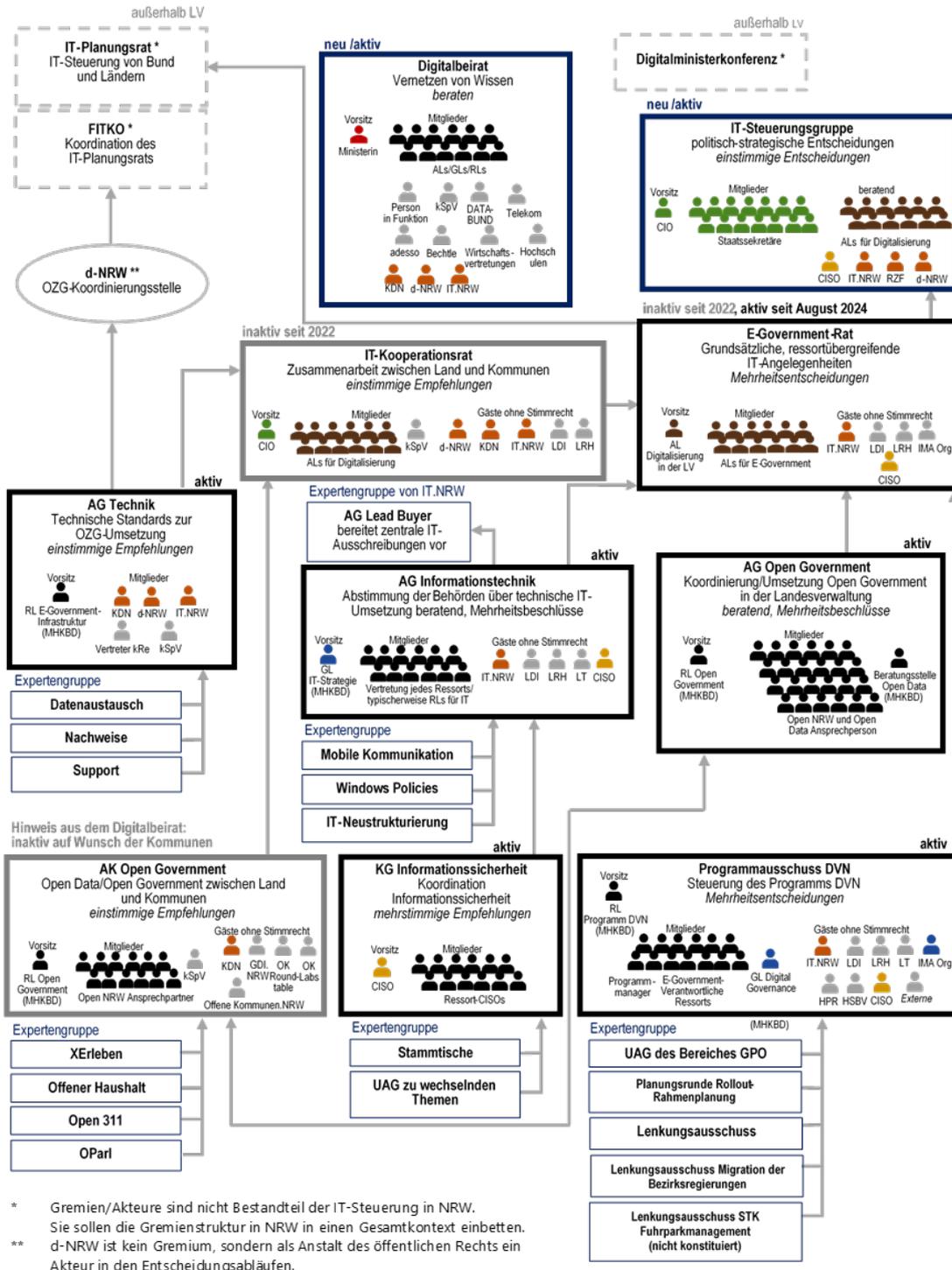
²⁷⁶ Vgl. Jahresbericht 2015, Beitrag 6, S. 80 ff.

²⁷⁷ SGV. NRW. 2006.

²⁷⁸ Vgl. hierzu auch Jahresbericht 2015, Beitrag 6, S. 80 ff., Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“ vom 15.06.2021, Rn. 29 sowie Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung „Informationssicherheit gemeinsam stärken“ vom 29.11.2023, Rn. 29.

Die aktuellen Entscheidungswege bleiben damit komplex – wie unten stehende Abbildung zeigt: Sowohl in strategischen Entscheidungsgremien als auch in Gremien der fachlichen Arbeitsebene sind regelmäßig alle Ministerien vertreten.²⁷⁹

Abb. 1: Die Entscheidungswege der Gremien der IT-Steuerung



Quelle: Landesrechnungshof

²⁷⁹ In der aktuellen Praxis ist das strategische Entscheidungsgremium die IT-Steuerungsgruppe, bestehend aus den Staatssekretärinnen und Staatssekretären aller Ministerien.

Vor diesem Hintergrund eröffnete der LRH im März 2024 die Prüfung „IT-Steuerung in der Landesverwaltung“ beim Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD). Ziel war es, Aussagen über die Angemessenheit und Wirksamkeit der IT-Steuerung in der Landesverwaltung zu treffen. Dazu sichtete er über 1.000 Dokumente. Hierunter fallen auch diverse Protokolle und ergänzende Unterlagen der zehn Gremien der IT-Steuerung. Darüber hinaus führte er Gespräche mit dem MHKBD und befragte den Landesbetrieb für Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) zu seinen Erfahrungen mit der aktuellen IT-Steuerung sowie zu möglichen Verbesserungspotenzialen.

Im März 2025 teilte der LRH dem MHKBD und IT.NRW die Ergebnisse seiner Prüfung mit. Auch die Staatskanzlei wurde wegen der Bedeutung des Themas um Stellungnahme gebeten. Die Akteure haben zu den Prüfungsergebnissen im April und Mai Stellung genommen. Im Mai 2025 hat der LRH auf die Stellungnahmen erwidert.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Der Chief Information Officer braucht mehr Entscheidungskompetenzen

Der LRH stellte fest, dass bis heute verbindliche Rahmenbedingungen für eine IT-Steuerung fehlen. Dabei sollte das MHKBD 2022 eine „IT-Steuerung des Landes“ entwickeln – von der Strategie über Governance und Portfoliomanagement bis zum Architekturmanagement. Doch zwei Jahre später fiel die Bilanz ernüchternd aus: Eine IT-Strategie und eine Architekturrichtlinie wurden zwar entworfen, sie müssen jedoch noch mit den anderen Ministerien abgestimmt werden. Die Themen Governance und Portfolio-Management sind weiterhin offen.

Was der CIO nicht kann: eigenständig verbindliche IT-Standards für die Landesverwaltung festlegen. Dabei warnt auch IT.NRW vor den Folgen einer fragmentierten IT-Landschaft: Ohne gemeinsame Standards drohen ineffiziente Insellösungen. Doch selbst grundlegende Entscheidungen, etwa zur Auswahl zentraler Bezahlssysteme oder zum Standort von E-Mail-Servern, unterliegen der Zustimmung aller Ministerien.

Für den LRH zeigt das: Die Abstimmungspflicht stellt hohe Anforderungen an Koordination und Konsens – und erschwert schnelle Entscheidungen, allem voran eine Strategie für die IT der Landesverwaltung. Dabei ist eine solche Strategie kein Selbstzweck. Sie legt Ziele für

eine gemeinsame Richtung fest – und damit für eine erfolgreiche Verwaltungsdigitalisierung.²⁸⁰ Unter den aktuellen Strukturen scheint das jedoch schwer möglich. Mit mehr Entscheidungskompetenzen für den CIO kann die Erstellung einer Strategie und weiterer verbindlicher Rahmenbedingungen für eine IT-Steuerung beschleunigt werden.

Der LRH stellte bei seiner Prüfung fest, dass auch das MHKBD eine eigenverantwortliche Steuerung durch den CIO für erforderlich hielt. Es sah jedoch kaum Chancen für eine Reform des E-Government-Gesetzes – der Widerstand der Ressorts sei zu groß. Wenigstens versuchte das Ministerium mit dem Entwurf einer Digitalstrategie 2024, die CIO-Position innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zu stärken. Es schlug vor, dass der CIO wenigstens technische Basisfunktionen wie Netze oder Server eigenständig festlegen darf. Der Vorschlag stieß jedoch nach Angaben des MHKBD auf Widerstand – so würden Ministerien mit ausgeprägten, eigenständigen IT-Strukturen auf die spezifischen Anforderungen und länderübergreifenden Kooperationen ihrer Ressorts verweisen. Welche Ministerien dies im Einzelnen waren, ließ das MHKBD offen.

Der Verweis auf das Ressortprinzip ist ein Argument, das dem LRH seit Jahren vertraut ist.²⁸¹ Werden Überlegungen angestellt, wie das Querschnittsthema Verwaltungsdigitalisierung besser gesteuert werden kann, wird regelmäßig auf das Ressortprinzip verwiesen – jenes verfassungsrechtlich verankerte Prinzip, wonach Ministerien innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs eigenständig agieren.²⁸² Konkret heißt das: Legt auch nur eines der elf Ministerien oder die Staatskanzlei ein Veto ein, kann der CIO eine zentrale Lösung nicht umsetzen.

Dabei gäbe es aus Sicht des LRH durchaus Spielraum, die Rolle des CIO zu stärken – und das im Einklang mit dem Ressortprinzip.²⁸³ Die Entscheidungsbefugnisse des CIO könnten sich z. B. auf fachunabhängige technische Standards und auf Fragen beschränken, wo IT-Komponenten betrieben werden – etwa in einem Rechenzentrum, in der IT-Betriebsstelle eines Ministeriums oder bei einem externen Dienstleister. Die inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen IT-Verfahren würde bei den Ressorts verbleiben. Das MHKBD wurde daher gebeten, rechtliche Umsetzungsschritte zu prüfen, wie dem CIO künftig mehr Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden können.

²⁸⁰ Es ist anzumerken, dass die von der Landesregierung verabschiedete Digitalstrategie NRW und die Digitalstrategie NRW 2.0 ein breites Spektrum an Handlungsfeldern adressieren, die weit über den Bereich der IT in der Landesverwaltung hinausgehen. Die IT in der Landesverwaltung wurde hier lediglich am Rande thematisiert und ist nicht zentraler Schwerpunkt der Strategien gewesen.

²⁸¹ Vgl. Jahresbericht 2015, Beitrag 6, S. 80 ff.

²⁸² Vgl. Art. 55 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950.

²⁸³ Vgl. etwa Brosius-Gersdorf, Verfassungsrechtliches Ressortprinzip als Hindernis staatlicher Innovationen, in: Hill/Schliesky, Innovationen im und durch Recht, 1. Auflage 2010, S. 40 ff., insbesondere S. 45, die zum Maßstab macht, ob die IT-Vorgabe die Erfüllung der Sachaufgabe beeinflusst, indem sie inhaltliche Entscheidungsmöglichkeiten verengt. Auf die etwaige Beeinträchtigung der Sachkompetenz ebenso abstellend Steinmetz, IT-Standardisierung und Grundgesetz, S. 104 und Eifert, Electronic Government. Ähnlich Meyer, LKRZ 2015, S. 1, 3, der solche Aufgaben aus dem Anwendungsbereich ausnehmen will, die weder rechtliche, noch politische Erheblichkeit haben. Zum Maßstab der Sachentscheidungsfreiheit als Kriterium zur Bestimmung der Kompetenzen des IT-Planungsrates vgl. auch etwa Steinmetz, NVwZ 2011, S. 467 ff. und Siegel, NVwZ 2009, S. 1128 f.

Das MHKBD begrüßte den Vorschlag und betonte, dass es selbst bereits mehrfach eine stärkere Zentralisierung der IT-Steuerung angestrebt habe. Auch die vom LRH skizzierte Rollenverteilung fand Zustimmung. IT.NRW teilte ebenfalls die Einschätzung des LRH. Aktuell könne der CIO nur in konfliktfreien Situationen steuern – so der Landesbetrieb. Bei Interessenkonflikten blockierten die Ministerien Entscheidungen. Dies verhindere spürbare Fortschritte in der Verwaltungsdigitalisierung. Dabei wäre eine verbindliche Entscheidung des CIO über Standards und zentrale IT-Komponenten – im Benehmen²⁸⁴ mit den Ressorts – ein wichtiger Schritt hin zu einer zielgerichteten IT-Steuerung. Der LRH ist der Ansicht: Der CIO muss im Gesamtinteresse des Landes auch in kontroversen Fragen allein entscheiden können. Das kann er aber nur mit umfangreichen Entscheidungskompetenzen. Daher erwiderte der LRH in seiner Folgeentscheidung, dass das MHKBD entsprechende Umsetzungsschritte prüfen möge.

19.2.2 Der Chief Information Officer braucht umfangreiche Auskunfts- und Kontrollrechte

Neben den fehlenden verbindlichen Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige IT-Steuerung stellte der LRH zudem fest, dass der CIO zudem keine ausreichenden Rechte hat, bei den Ministerien die nötigen Informationen einzuholen oder die Umsetzung der im Konsens beschlossenen Maßnahmen zu kontrollieren. Der LRH gab im Zuge seiner Prüfung zu bedenken: Ohne diese Transparenz ist eine gezielte Steuerung schwer möglich.

Besonders fraglich scheint dies in hochsensiblen Bereichen wie der Informationssicherheit. Bereits in 2023 hatte der LRH empfohlen, dem CIO die Möglichkeit einzuräumen, den Stand der Informationssicherheit sowie bestehenden Handlungsbedarf in den Ministerien jederzeit „unabhängig“ feststellen zu können. Doch die nötigen Befugnisse fehlen ihm bis heute.²⁸⁵

Der LRH empfahl daher auch in dieser Prüfung, dem CIO über eine Änderung des E-Government-Gesetzes umfassende Auskunfts- und Kontrollrechte einzuräumen. Das MHKBD begrüßte die Empfehlung. Eine wirksame IT-Steuerung sei nur möglich, wenn der CIO verbindlich Informationen einholen und Entwicklungen in den Ressorts nachvollziehen könne. Zuversichtlich zeigte sich das MHKBD trotzdem nicht: Es fehle „der Glaube, nicht der Wille, dass das E-Government-Gesetz einvernehmlich in diese Richtung geändert werden kann“.

²⁸⁴ „Ins Benehmen setzen“ bedeutet, die Ministerien und die Staatskanzlei vor einer Entscheidung formell zu beteiligen und ihre Stellungnahme einzuholen – ohne dass ihnen ein Mitentscheidungsrecht zusteht.

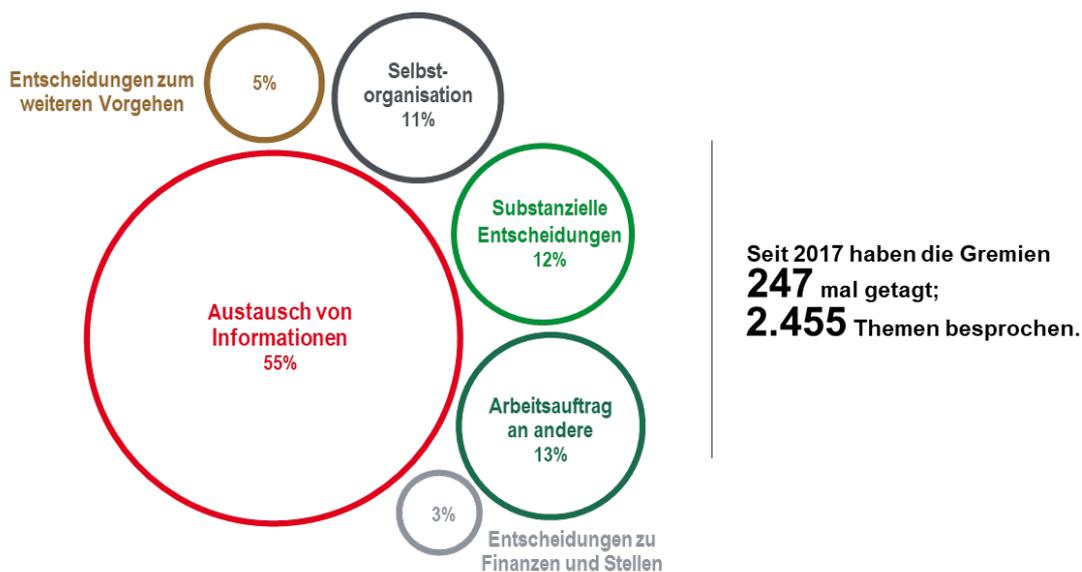
²⁸⁵ Vgl. „Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshauhaltsordnung Informationssicherheit gemeinsam stärken“ vom 29.11.2023, Anlage „Beratung der Landesregierung nach § 88 Absatz 2 Landeshauhaltsordnung zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung vom 28.03.2023“, Rn. 26, 34.

Der LRH hält an seiner Empfehlung fest – auch, wenn der Weg herausfordernd scheint. Er hat das MHKBD in seiner Folgeentscheidung gebeten, die notwendigen Schritte für umfangreiche Auskunfts- und Kontrollrechte zu initiieren.

19.2.3 Entscheidungsstrukturen sind zu straffen

Dass die Abstimmungspflicht zu schwergängigen Entscheidungen führen kann, zeigt bereits die aktuelle Gremienstruktur. Der LRH ermittelte, dass seit 2017 in den IT-Gremien über 2.000 Themen (Tagesordnungspunkte) besprochen wurden – substantielle Entscheidungen, etwa die Verabschiedung von strategischen Dokumenten, waren jedoch selten. Mehr als die Hälfte der Themen diente dem Informationsaustausch. Auf Nachfrage bezeichnete das MHKBD diese „Informationskultur“ als wichtigen Bestandteil der Zusammenarbeit. Künftig, so das Ziel, solle der Anteil strategischer Entscheidungen deutlich steigen. Der LRH hält das unter den bestehenden Rahmenbedingungen jedoch für kaum realistisch.

Abb. 2: Die Gremien der IT-Steuerung haben sich überwiegend informiert



Quelle: Landesrechnungshof

Anfang 2024 stieß das MHKBD selbst eine Reform der Gremien an: Die Anzahl der Gremien sollte reduziert, Entscheidungen sollten beschleunigt werden. Die Bilanz ist jedoch nach Ansicht des LRH ernüchternd: Bislang konnte keine Einigung mit den anderen Ministerien erzielt werden. Vielmehr wurde die Struktur um zwei Gremien erweitert. Dies kann dazu führen, dass Entscheidungen länger dauern.

Der LRH sieht hier Optimierungsbedarf: Für eine spürbare Verschlankeung der Entscheidungsstrukturen bedarf es weniger Abstimmungspflichten, weniger Gremien mit weniger Beteiligten. Schlanke Entscheidungsstrukturen könnten dazu beitragen, Entscheidungen schneller zu treffen und die IT-Steuerung zielgerichteter auszurichten.

Das MHKBD und IT.NRW teilten grundsätzlich die Einschätzung des LRH: Auch sie haben sich für schlankere Strukturen ausgesprochen. Das MHKBD sah es als Kernproblem an, dass für sämtliche IT-Entscheidungen grundsätzlich alle Ministerien einzubeziehen sind und dass sich dieses prozessuale Hindernis in der Anzahl der bestehenden Gremien fortsetzt. Die Landesregierung habe bereits erste Schritte zu einer Verschlinkung der Gremienstruktur unternommen. Der Prozess der Neujustierung der Gremien sei noch nicht abgeschlossen. Der LRH sieht hier weiteren Handlungs- und Gesprächsbedarf.

19.2.4 Langfristig muss der Chief Information Officer in seiner Rolle politisch-strategisch gestärkt werden

Dass der CIO künftig mehr Entscheidungskompetenzen erhalten soll, wäre ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung. Doch um der zunehmenden Komplexität und den steigenden Anforderungen an die Verwaltungsdigitalisierung gerecht zu werden, braucht es aus Sicht des LRH mehr: Einen CIO, der eigenständige Entscheidungen trifft und in seiner Rolle politisch und strategisch gestärkt ist.

Der LRH plädiert daher dafür, die Rolle des CIO perspektivisch weiterzuentwickeln. Dies könnte bedeuten, einen Minister für Digitales bei der Staatskanzlei zu verankern. Er würde die Digitalisierung „aus einer Hand“ steuern. Die anderen Ministerien würden ins Benehmen gesetzt – das bedeutet: die Ministerien würden weiterhin angehört, ihre Perspektiven blieben eingebunden.

Die Funktionsunion von Ministerin oder Minister und CIO-Position verspricht aus Sicht des LRH mehrere Vorteile: Die Einbindung des CIO im Ministerrang unterstreicht die strategische Bedeutung der Verwaltungsdigitalisierung und trägt der stetig wachsenden Relevanz des Themas Rechnung. Eine Ministerin oder ein Minister kann IT-Themen auf höchster politischer Ebene bündeln. Abstimmungsprozesse können effizienter gestaltet, Reibungsverluste reduziert und die operative Umsetzung beschleunigt werden. Damit stärkt es die Durchsetzungsfähigkeit des CIO gegenüber den anderen Ministerien.

Die Anbindung der Ministerin/des Ministers für Digitales an die Staatskanzlei verleiht dem Thema zusätzliches politisches Gewicht. Sie signalisiert, dass Digitalisierung von besonderer Bedeutung für die Gesamtlinie der Regierung ist und in enger Abstimmung mit der politischen Gesamtverantwortung gesteuert werden soll.

Doch wie wurde der Vorschlag von den zentralen Akteuren aufgenommen? Die Akteure haben sich nicht konkret für eine Ministerin oder einen Minister für Digitales bei der Staatskanzlei ausgesprochen. Das MHKBD hält es jedoch für sinnvoll, die Rolle des CIO politisch und strategisch zu stärken und die übrigen Ministerien künftig ins Benehmen zu setzen. Auch für IT.NRW sei eine koordinierende, ressortübergreifende Steuerung mit umfangreichen Entscheidungskompetenzen erforderlich – nur so lasse sich der digitale

Wandel in der Verwaltung wirksam vorantreiben und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger stärken.

Die Staatskanzlei betonte, dass der Digitalisierung innerhalb der Landesregierung eine zentrale Bedeutung zukomme. Die Diskussion werde durch die Schaffung eines Bundesministeriums für Digitalisierung und Staatsmodernisierung um neue Facetten erweitert. Vor diesem Hintergrund könne sich die Staatskanzlei zu den Ausführungen des LRH noch nicht abschließend äußern. Sie möchte aber in einen fachlichen Austausch zu den vom LRH aufgeworfenen Fragen treten. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

20 Denkmalschutz: nicht nachhaltig in der Haushaltsführung, nicht zeitnah, nicht bedarfsgerecht und nicht landesweit einheitlich

Das Land gewährt Zuwendungen für Maßnahmen zum Erhalt und zur Instandsetzung von Denkmälern pauschal oder einzelfallbezogen.

Die zugehörige Haushaltsplanung und -durchführung war jedoch nicht nachhaltig. So stiegen etwa die Haushaltsansätze für Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Denkmalschutzes zunächst 2021 und 2022 erheblich an. Die Veranschlagung der Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung ging nicht mit dem Grundsatz einer sparsamen Bewirtschaftung einher.

Nur jede zweite Kommune hat die Pauschalförderung in Anspruch genommen. Zudem gab es zwischen den Regierungsbezirken erhebliche Unterschiede im Verhältnis der Förderhöhe zum jeweiligen Denkmalbestand. Diese regionale Ungleichheit war für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Bei der einzelfallbezogenen Förderung von Denkmalschutzmaßnahmen dauerte das Verfahren von der Antragstellung bis zur Bewilligung deutlich zu lang. Maßgeblich dafür war die Einbindung des Ministeriums in den Entscheidungsprozess. Außerdem fehlten den Bewilligungsbehörden klare Vorgaben zu Förderzielen und -quoten.

Gleiches gilt für Entscheidungshilfen zur Priorisierung von Maßnahmen und zur Festlegung des Fördersatzes.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sollte sich zur Verfahrensbeschleunigung auf eine strategische Steuerung der Maßnahmen zur Denkmalförderung beschränken. Gleichzeitig sollte das Ministerium den Bewilligungsbehörden zeitnah einen einheitlichen und verbindlichen Handlungsrahmen für die Quotierung der Zuwendungshöhe vorgeben.

20.1 Ausgangslage

Denkmäler der Kunst, Geschichte und Kultur, die Landschaft und Naturdenkmale stehen gemäß Art. 18 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen²⁸⁶ (Verf NRW) unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land beteiligt sich daher gemäß § 35 Abs. 1 Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz (DSchG)²⁸⁷ an Maßnahmen, die der Instandsetzung, Erhaltung, Sicherung und Freilegung von Denkmälern dienen.

Die Förderung von Maßnahmen ist in den Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen für Denkmalschutz und Denkmalpflege²⁸⁸ (Förderrichtlinien) geregelt. Danach gibt es die Förderung über Pauschalzuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Teil 1 der Förderrichtlinien), über einzelfallbezogene Projektförderungen (Teil 2 der Förderrichtlinien) und über Zuwendungen an die Landschaftsverbände und die Stadt Köln für Aufgaben der Bodendenkmalpflege (Teil 3 der Förderrichtlinien).

Die konkreten Maßnahmen werden jährlich im Denkmalförderprogramm (DFP) festgelegt. Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) stellt das DFP auf.²⁸⁹ Die Bezirksregierungen (BR) bereiten das DFP zu diesem Zwecke mit weiteren Beteiligten²⁹⁰ vor.

Gegenstand der Prüfung durch den Landesrechnungshof (LRH) in Kooperation mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Köln und Münster waren Pauschal- und Einzelförde-

²⁸⁶ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2020 (GV. NRW. S. 644).

²⁸⁷ Nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 662).

²⁸⁸ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) vom 16.05.2019, gültig ab 01.07.2019 (MBl. NRW. S. 207).

²⁸⁹ § 35 Abs. 3 Satz 3 DSchG.

²⁹⁰ Dazu zählen die Denkmalfachämter bei den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe.

rungen nach Teil 1 und Teil 2 der Förderrichtlinien in 2019 bis 2022. Förderverfahren im Bereich Bodendenkmalpflege waren von der Prüfung ausgenommen.

Die Prüfungsergebnisse wurden mit Bericht vom 07.05.2024 an das MHKBD herangetragen. Das MHKBD hat mit Schreiben vom 21.08.2024 und 14.11.2024 auf die Prüfungsmittelungen geantwortet. Der LRH hat darauf mit seiner Folgeentscheidung vom 13.02.2025 erwidert.

20.2 Ablauf des Förderverfahrens

Das MHKBD veröffentlicht jeweils zwischen Mai und August den Aufruf für das kommende Programmjahr. Dort wird u. a. das konkrete Verfahren für Gemeinden und Gemeindeverbände, Kirchen oder Religionsgemeinschaften und private (natürliche und juristische) Personen beschrieben.

Die BR nehmen i. d. R. jeweils bis zum Stichtag am 01.10. über die zentrale Internetseite „Heimat.Web“ eingehende Anträge an, prüfen die Vollständigkeit und bringen sie in eine Priorisierung für die Vorlage eines Programmvorschlags. Die BR beteiligen in dieser Phase die Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie das Denkmalfachamt des jeweiligen Landschaftsverbands an der Erarbeitung des Programmvorschlags.

Die BR übersenden schließlich jeweils vor Jahresende ihre jeweiligen Programmvorschläge in einer Vorschlagsliste an das Ministerium. Das MHKBD führt die Vorschläge der BR zu einem landesweiten Gesamtprogramm zusammen und legt der Hausspitze eine Gesamtliste zur Genehmigung vor. Es veröffentlicht i. d. R. im März/April des Folgejahres das DFP. Das Ministerium weist den BR schließlich die Haushaltsmittel für die Pauschal- und Einzelförderung zu, damit sie dort auf Basis des DFP verwendet werden können. Die Zuwendungsbescheide werden durch die BR jeweils ab Ende April erlassen.

Im Falle von Pauschalförderungen sind nach Nr. 3.1 Satz 1 der Förderrichtlinien die Gemeinden oder Gemeindeverbände Zuwendungsempfänger. Diese sind wiederum zur Weiterleitung der Fördermittel berechtigt und gewähren aus den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln Zuschüsse zur Förderung kleinerer privater Denkmalpflegemaßnahmen an natürliche und juristische Personen gemäß Nr. 3.1 der Förderrichtlinien.

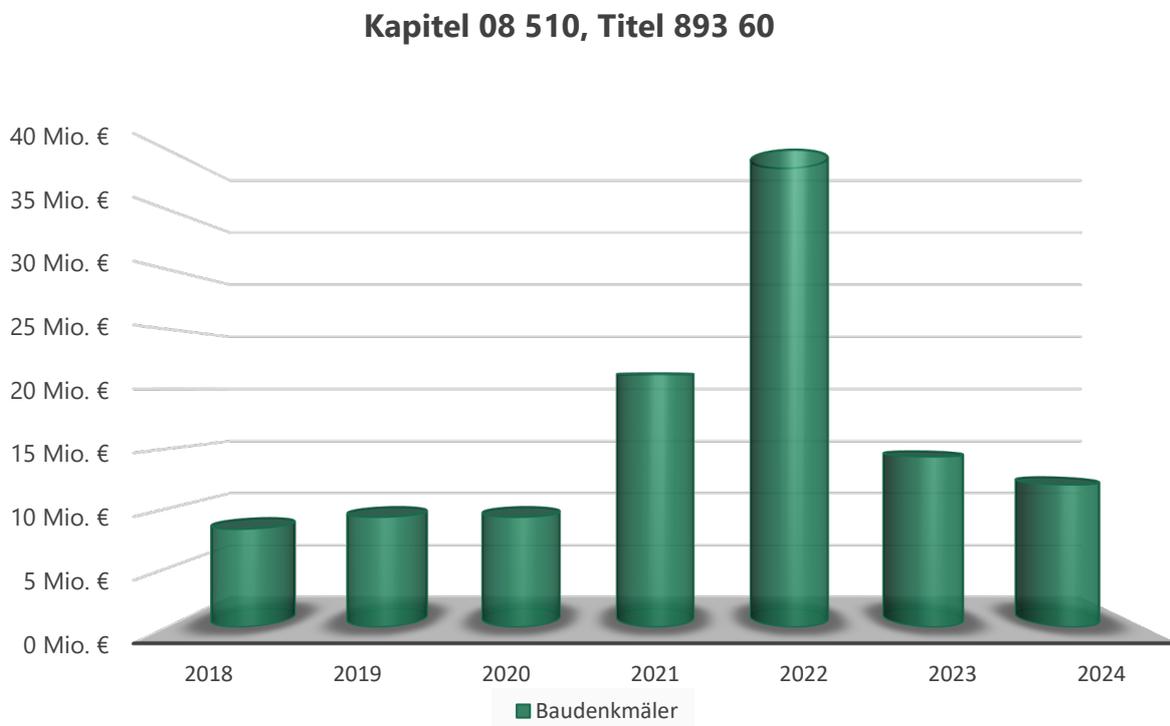
Bei Einzelprojekten sind Gemeinden und Gemeindeverbände, Kirchen oder Religionsgemeinschaften sowie private (juristische und natürliche) Personen gemäß Nr. 4.1 der Förderrichtlinien Zuwendungsempfänger.

20.3 Prüfungsfeststellungen

20.3.1 Mangelnde Verlässlichkeit bei der Haushaltsplanung

Der Koalitionsvertrag 2017–2022 sah vor, die Fördermittel für die Denkmalpflege auf jährlich 12 Mio. € anzuheben. Der LRH stellte fest, dass die Haushaltsansätze des Titels 893 60 „Zuschüsse zur Förderung privater und kirchlicher denkmalpflegerischer Maßnahmen“ (Baudenkmäler) von ca. 9,3 Mio. € im Haushaltsjahr (HHJ) 2020 auf zunächst 21,3 Mio. € in 2021 und auf 40 Mio. € in 2022 angestiegen waren. Für die folgenden HHJ wurden die Haushaltsansätze wieder deutlich verringert, für 2024 auf 12 Mio. €.

Abb.: Haushaltsansätze von 2018–2024



Quelle: Haushaltspläne, Darstellung des Landesrechnungshofs

Der LRH führt die Haushaltssteigerungen 2021 und 2022 auf Belastungen durch Verbindungen aus früheren Verpflichtungsermächtigungen (VE)²⁹¹ zurück. Für die Baudenkmalpflege hatte die Höhe der VE in 2018 bis 2020 jeweils 12 Mio. € betragen, wobei die VE jeweils für die nächsten drei Jahre ausgebracht worden waren. Der LRH hat untersucht, wie sich die Inanspruchnahme der VE ab 2021 auf die verfügbaren Haushaltsmittel zur Baudenkmalpflege auswirken kann. Dabei zeigte sich, dass ein Haushaltsansatz in derselben

²⁹¹ VE sind gemäß § 6 Landeshaushaltsordnung (Fußnote 293) legaldefiniert als Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren. VE ermöglichen es, Verpflichtungen einzugehen, um mehrjährigen Maßnahmen auch für darauffolgende Jahre eine finanzielle Förderzusage geben zu können. Im Jahr der Fälligkeit werden diese Zusagen aus dem dann verfügbaren Haushaltsansatz finanziert.

Höhe wie in 2019 und 2020 dazu geführt hätte, dass für 2021 dann bereits deutlich weniger, in 2022 sogar fast gar keine Haushaltsmittel mehr für neue Förderzwecke zur Verfügung gestanden hätten. Ohne zusätzliche Mittel wäre also kaum Spielraum für die Förderung neuer Maßnahmen in 2021 und 2022 geblieben.

Das MHKBD hat erwidert, dass die Entwicklung der Haushaltsansätze nicht auf die im Haushaltsplan enthaltenen VE, sondern auf den politischen Willen des Haushaltsgesetzgebers zurückzuführen gewesen sei. Es habe sich in den Verhandlungen erfolgreich für eine Erhöhung der Haushaltsmittel eingesetzt. Die verplanten Mittel hätten sich einschließlich der im jeweiligen Jahr möglichen Höchstbindung in dem gesetzten Rahmen bewegt. Es sei sichergestellt gewesen, dass im jeweiligen HHJ nach Abzug der bereits in den Vorjahren bewilligten Zuwendungen für künftige HHJ noch genügend Haushaltsmittel für die Deckung der zu erwartenden Ausgaben für den Denkmalschutz zur Verfügung gestanden hätten. Selbst eine vollständige Ausschöpfung des Haushaltsrahmens mit der Folge, dass für künftige HHJ nur ein Förderprogramm mit Bindungen für Folgejahre möglich sei, erfülle nach Auffassung des MHKBD die Ziele der Denkmalförderung.

Der Hinweis des MHKBD auf die politische Schwerpunktsetzung des Haushaltsgesetzgebers überzeugt nicht. Vielmehr wurden die VE in erheblichem Umfang ausgeschöpft, ohne die langfristigen Auswirkungen hinreichend zu berücksichtigen. Diese Praxis führte dazu, dass die Haushaltsansätze in 2021 und 2022 drastisch erhöht werden mussten, um die weitere Handlungsfähigkeit für den Denkmalschutz zu gewährleisten. Dabei gingen diese Haushaltsansätze weit über das Ziel im Koalitionsvertrag 2017–2022 hinaus, die Fördermittel für die Baudenkmalpflege auf jährlich 12 Mio. € anzuheben. Eine solche Vorgehensweise widerspricht den Grundsätzen einer konsistenten und nachhaltigen Haushaltsführung.

20.3.2 Selbstbewirtschaftungsmittel – Einsatz nicht haushaltskonform

Im HHJ 2021 war im Kapitel 08 510, Titelgruppe 60 für Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des DSchG erstmals ein Haushaltsvermerk ausgebracht worden, wonach bis zu 10 % der Ausgabemittel zur Selbstbewirtschaftung bestimmt sind. In den HHJ 2022 bis 2024 entfiel diese Begrenzung auf 10 % der Ausgabemittel, so dass sämtliche Ausgaben der genannten Titelgruppe zur Selbstbewirtschaftung zur Verfügung standen. Selbstbewirtschaftungsmittel im Sinne von § 15 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO)²⁹² sind Ausgabeermächtigungen, die über das laufende Jahr hinaus zur Verfügung stehen.

Mit der Zulassung der Selbstbewirtschaftung werden mehrere Haushaltsgrundsätze berührt, insbesondere der Grundsatz der Jährlichkeit und der daraus folgende Grundsatz der

²⁹² LHO i. d. F. vom 26.04.1999 (GV. NRW. S. 157), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.02.2025 (GV. NRW. S. 214).

jährlichen Bindung im Sinne von Art. 81 Abs. 3 Verf NRW i. V. m. §§ 11 Abs. 1, 45 Abs. 1 LHO.

Nach Ansicht des LRH schränken Selbstbewirtschaftungsmittel das parlamentarische Budgetrecht und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug ein. Diese Einschränkungen sind nach § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO nur dann zulässig, wenn durch die Selbstbewirtschaftungsmittel eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Diese vermag der LRH hier jedoch nicht zu erkennen.

Das MHKBD hat dazu ausgeführt, dass die 100-prozentige Ausweisung des Haushaltsansatzes zur Selbstbewirtschaftung ausdrücklich durch den Haushaltsgesetzgeber für das Jahr 2022 beschlossen worden ist. Zudem sei die Flexibilisierung der Mittelverwendung erforderlich, um unvorhergesehene Bauverzögerungen auszugleichen. Die Selbstbewirtschaftungsmittel hätten aus Sicht des Ministeriums die effiziente Mittelvergabe erleichtert und eine planbare Umsetzung von Projekten ermöglicht.

Nach Auffassung des LRH gibt es hingegen durchaus andere, geeignete haushaltsrechtliche Instrumente, wie bspw. die Bildung von Ausgaberesten gemäß § 45 Abs. 2 LHO. Die Bildung und die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedürfen gemäß § 45 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 LHO der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen (FM). So können für übertragbare Ausgaben Ausgabereste gebildet werden, die für die jeweilige Zweckbestimmung über das HHJ hinaus bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten HHJ verfügbar bleiben. Dadurch lässt sich vermeiden, dass Mittel außerhalb des Haushalts unbeschränkt anwachsen. Gleichzeitig können dadurch die Haushaltsmittel flexibel und zeitgerecht eingesetzt werden.

Das MHKBD hat dagegen eingewendet, dass aufgrund der damit verbundenen haushaltsrechtlichen und zeitlichen Vorgaben (Anmeldung der Reste, Bildung der Reste und Freigabe durch das FM) die bestehenden und zu erfüllenden Bindungen das Budget bis Mitte des Jahres blockieren. Dies führe zu einer weiteren Verzögerung in der Aufstellung des neuen DFP.

Mit Blick darauf, dass nach dem Haushaltsplan für das Jahr 2025 bei den Zuschüssen und Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des DSchG die Haushaltsmittel nur noch zu 50 % zur Selbstbewirtschaftung bestimmt werden, hat der LRH davon abgesehen, seine dazu getroffenen Feststellungen weiter zu verfolgen. Der LRH erkennt in dieser Maßnahme des Ministeriums einen Ansatz, die haushaltsrechtlichen Grundsätze, insbesondere die Grundsätze der Jährlichkeit und der Transparenz, zu wahren und die Nachvollziehbarkeit der Mittelverwendung nachhaltig zu verbessern. Der LRH hat bei dieser Entscheidung auch berücksichtigt, dass Selbstbewirtschaftungsmittel gemäß § 15 Abs. 3 LHO in

der aktuell geltenden Fassung²⁹³ für die jeweilige Zweckbestimmung über das HHJ hinaus künftig nur noch bis zum Ende des auf die Bildung folgenden drittnächsten HHJ verfügbar sind. Mit Ablauf dieses Zeitraums sind die Mittel in den Haushalt zurückzuführen.

20.3.3 Pauschalförderung regional unausgewogen

Die Förderrichtlinien sehen in Nr. 3.2 als Voraussetzung für die Gewährung von Pauschalzuweisungen des Landes an Gemeinden und Gemeindeverbände vor, dass komplementäre kommunale Haushaltsmittel veranschlagt werden. Die Pauschalmittel sind gemäß Nr. 3.3.4.2 der Förderrichtlinien von der antragstellenden Gemeinde bzw. dem antragstellenden Gemeindeverband grundsätzlich in gleicher Höhe zu verstärken. Liegt ein Haushaltssicherungskonzept²⁹⁴ oder ein Haushaltssanierungsplan²⁹⁵ vor, erhalten die Gemeinden eine Erhöhung der landesseitigen Pauschalmittel um 20 %. Bei einem überdurchschnittlichen²⁹⁶ Denkmalbestand ist eine weitere Erhöhung um 10 % möglich. Insgesamt kann dadurch ein Gesamtfördersatz von 80 % erreicht werden. Zweckgebundene Geldspenden dürfen als ergänzende Mittel eingesetzt werden, sofern ein kommunaler Eigenanteil von 10 % gewahrt bleibt.

Die Pauschalförderung nach Teil 1 der Förderrichtlinien wurde in der Vergangenheit nur von etwa der Hälfte der Kommunen genutzt. Hinzu kam eine regional ungleiche Verteilung der Mittel, die mit dem jeweiligen Denkmalbestand nicht immer in einem angemessenen Verhältnis steht.

²⁹³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen sowie zur Sechsten Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 11.02.2025 (GV. NRW. S. 211).

²⁹⁴ § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 05.07.2024 (GV. NRW. S. 444).

²⁹⁵ § 6 Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 09.12.2011 (GV. NRW. S. 662), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 14.04.2020 (GV. NRW. S. 218b).

²⁹⁶ Das MHKBD ermittelt dazu für jede Gemeinde den Anteil der Baudenkmäler pro Einwohner/-in und errechnet daraus einen Mittelwert, bei dessen Überschreitung der Fördersatz um 10 % erhöht wird. Der Mittelwert beträgt zzt. 0,0057 Denkmäler pro Einwohner/-in.

Tab.: Verteilung des Fördervolumens und der Anzahl der Denkmäler auf die Bezirksregierungen

Förderjahr	Arnsberg	Detmold	Düsseldorf	Münster	Köln
2019	443.000 €	363.000 €	311.000 €	154.000 €	223.000 €
2020	683.000 €	449.000 €	528.000 €	238.000 €	590.000 €
2021	811.000 €	509.000 €	595.000 €	267.000 €	538.000 €
2022	996.000 €	408.000 €	690.000 €	262.000 €	569.000 €
Summe:	2.934.000 €	1.730.000 €	2.127.000 €	922.000 €	1.922.000 €

Förderanteil	30 %	18 %	22 %	10 %	20 %
Denkmalanteil	15 %	11 %	23 %	11 %	40 %

Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, Darstellung des Landesrechnungshofs

Die Verteilung der Fördermittel macht deutlich, dass die Pauschalförderung im Regierungsbezirk Arnsberg am höchsten war, obwohl sich dort nur 15 % der Denkmäler in privater, kirchlicher oder kommunaler Trägerschaft befinden. Im Gegensatz dazu befinden sich im Regierungsbezirk Köln die meisten Denkmäler, der Förderanteil lag aber im Erhebungszeitraum hinter demjenigen von Arnsberg und Düsseldorf.

Die ungleiche Verteilung der Fördermittel war für den LRH nicht nachvollziehbar.

Das MHKBD ist der Auffassung, dass sich das Instrument der Pauschalförderung bewährt habe. Das Ziel der Pauschalförderung liege nicht darin, eine regional ausgewogene Verteilung der Mittel sicherzustellen, sondern Kommunen bei der aktiven Denkmalpflege zu unterstützen. Den Umstand, dass bislang nur ca. 50 % der Kommunen die Förderung in Anspruch nehmen, hat das MHKBD mit der unterschiedlichen personellen und fachlichen Ausstattung der kommunalen Denkmalbehörden begründet. Außerdem hat das MHKBD auf den bestehenden Bedarf in der Denkmallandschaft der jeweiligen Kommune verwiesen, sowie die unterschiedliche Schwerpunktsetzung zum Einsatz kommunaler Mittel im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung.

Der LRH hält die im Verhältnis zum Denkmalbestand ungleichmäßige Verteilung von Fördermitteln für unbefriedigend. Dass die Pauschalförderung regional so unterschiedlich in Anspruch genommen wird, dürfte jedenfalls auch an kommunalen Sparzwängen liegen. Immerhin haben sich entsprechend den Förderrichtlinien die Kommunen im Falle von Pauschalzuweisungen zur Förderung kleinerer Denkmalpflegemaßnahmen mit bis zu 50 % komplementären Haushaltsmitteln zu beteiligen.

20.3.4 Einzelfallbezogene Projektförderung – zu lange Verfahrensdauer und fehlende Entscheidungshilfen

Der LRH stellte fest, dass das Förderverfahren bei einzelfallbezogenen Projektförderungen von der Antragstellung bis zur Bewilligung von Fördermaßnahmen zu lange dauerte. Es vergehen sieben Monate, bis die BR eingegangene Anträge bewilligt haben. Der LRH sieht dabei insbesondere die etwa fünfmonatige Phase, in der das MHKBD die Vorschläge der BR zu einem Gesamtprogramm zusammenstellt, als vermeidbar an. In dieser Zeit entscheidet das MHKBD u. a. über Reserveprojekte, stimmt den Programmentwurf mit den BR ab und veröffentlicht schließlich das DFP. Auch die Bewilligung durch die BR nimmt weitere Zeit, etwa zwei Monate, in Anspruch. Hinzu kommt die individuelle Vorbereitungszeit der Antragstellenden für die Planung und Einholung von Angeboten. Durch die lange Verfahrensdauer kommt es regelmäßig vor, dass die von den Antragstellenden eingeholten Angebote der ausführenden Fachfirmen ihre Gültigkeit verloren haben. Typischerweise steigen bei fortschreitender Zeit auch die Baupreise und die Terminplanung mit den Fachfirmen dürfte erheblich erschwert werden. Im ungünstigsten Fall nimmt darüber hinaus der Umfang etwaiger Schäden am Denkmal, z. B. durch Witterungseinflüsse, im Zeitablauf weiter zu und führt ebenfalls zu Kostensteigerungen.

Es fällt außerdem auf, dass Vorgaben des MHKBD für die BR zu Förderzielen und Förderquoten fehlen. Gleiches gilt für Entscheidungshilfen zur Priorisierung von Maßnahmen und zur Festlegung des Fördersatzes.

Der LRH ist der Auffassung, dass das Ministerium seine Rolle als ausschließlich strategischer Steuerer wahrnehmen muss, indem es den Bewilligungsbehörden einen Handlungsrahmen vorgibt, etwa im Wege von Erlassen. Operative Aufgaben und die Bearbeitung von Einzelfällen sollten demgegenüber in den Händen der BR liegen. Durch eine klare Trennung der jeweiligen Aufgaben würde sich auch die Verfahrensdauer um Monate verkürzen, die das MHKBD bislang für die Erstellung eines Gesamtprogramms benötigt.

Der LRH hat deswegen angeregt, dass das MHKBD den BR die Entscheidung über die zu fördernden Maßnahmen im Rahmen eines ihnen zugewiesenen Budgets überlässt. Gleichzeitig sollte das Ministerium den BR unterstützend einen Handlungsrahmen vorgeben. Dieser sollte beinhalten,

- wie die Bewertungskriterien für die Bestimmung der Förderpriorität (z. B. Dringlichkeit, Notwendigkeit) durch die BR zu gewichten sind und
- nach welchen Kriterien die Förderquote zu bestimmen ist.

Das MHKBD ist der Auffassung, dass sich das Verwaltungsverfahren für die einzelfallbezogene Projektförderung bewährt habe. Gleichwohl strebe man eine Optimierung des inter-

nen Verfahrensablaufes durch eine weitergehende Digitalisierung der Antragstellung sowie digitale Auswertungsmöglichkeiten an.

Eine einheitliche Gewichtung der Kriterien zur Festsetzung der Förderpriorität hält das MHKBD zwar für wünschenswert, aber mit Blick auf die Heterogenität der Fördergegenstände, der örtlichen Gegebenheiten und der Antragstellenden für nicht umsetzbar. So habe sich eine feste Wertungstabelle in der Praxis nicht bewährt; es verbleibe daher bei Einzelfallentscheidungen. Im Zuge der Überarbeitung der Förderrichtlinien strebe das Ministerium aber an, zusammen mit den BR zumindest ein grobes Raster zu entwickeln, das als einheitliches und transparentes Grundgerüst für die Förderentscheidung dienen soll.

Das MHKBD folgt dem LRH im Ansatz, soweit es um die Festlegung von Förderquoten geht. Man habe eine Arbeitshilfe zur Staffelung der Fördersätze erarbeitet, die auf Erfahrungswerten der BR aufbaut. Diese diene nunmehr als Entscheidungsgrundlage für die Förderhöhe im jeweiligen Programmvorschlag (siehe zum Verfahren 20.2 Ablauf des Förderverfahrens).

Die Arbeitshilfe zur Staffelung der Fördersätze ist aus Sicht des LRH in ihrer aktuellen Form allenfalls ein Zwischenschritt, weil ihr die Verbindlichkeit fehlt. In der Folge können die Gleichbehandlung der Endbegünstigten und die Transparenz der Förderverfahren beeinträchtigt sein. Überdies fehlen in der Arbeitshilfe Vorgaben für die Quotierung der Zuwendungshöhe bei kirchlichen oder kommunalen Zuwendungsempfängenden.

Dem MHKBD obliegt eine zentrale Steuerungsfunktion für den Erhalt der Denkmäler. Der LRH ist der Auffassung, dass das MHKBD diese Steuerungsfunktion verbessern kann, indem es die Förderrichtlinien schärft und so eine landesweit einheitliche Umsetzung der Denkmalförderung in den BR sicherstellt. Dabei sollten für die Auswahl der geförderten Denkmäler sowie für die Förderquoten einheitliche Maßstäbe gelten. Der LRH hat das MHKBD aufgefordert, den Bewilligungsbehörden zeitnah einen einheitlichen und verbindlichen Handlungsrahmen für die Quotierung der Zuwendungshöhe vorzugeben. Darüber hinaus bleibt abzuwarten, wie das MHKBD das genannte grobe Raster für die Förderentscheidung bei der Überarbeitung der Förderrichtlinien ausgestalten wird.

20.3.5 Fazit und Stand des Prüfungsverfahrens

Der LRH hat verschiedene Mängel bei der Haushaltsplanung und Haushaltsausführung festgestellt. Vor diesem Hintergrund begrüßt er die genannten Einschränkungen, die im Haushaltsplan 2025 insbesondere hinsichtlich der Selbstbewirtschaftungsmittel für Zuschüsse und Zuweisungen zur Förderung von Maßnahmen im Rahmen des Denkmalschutzes vorgenommen wurden. Auch begrüßt der LRH die Einführung der zeitlichen Befristung für die Verwendung von Selbstbewirtschaftungsmitteln in § 15 Abs. 3 LHO.

Für einzelfallbezogene Projektförderungen sollte das MHKBD nach Ansicht des LRH den BR Förderziele und -quoten vorgeben und gezielte Entscheidungshilfen zur Priorisierung von Maßnahmen und zur Festlegung des Fördersatzes geben.

Zudem geht der LRH davon aus, dass die Verfahrensdauer vom Zuwendungsantrag bis zur Bewilligung der Denkmalförderung verkürzt werden kann, wenn sich das MHKBD auf seine Steuerungsfunktion beschränkt. Der LRH hat das MHKBD um Stellungnahme zu seiner Anregung gebeten, im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung die Förderentscheidungen weitestgehend den BR zu überlassen und sich auf eine strategische Steuerung der Maßnahmen zur Denkmalförderung zu beschränken.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Umwelt,
Naturschutz und Verkehr
(Epl. 10)**

21 Investitionsmaßnahmen im Öffentlichen Personennahverkehr: Endstation Ausgabereste

Das Land fördert Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs, die in einem besonderen Landesinteresse stehen. Allein von 2016 bis 2022 wurden hierfür rund 948 Millionen € aus Regionalisierungsmitteln des Bundes bereitgestellt.

Davon wurde fast die Hälfte, rund 445 Millionen €, im vorgenannten Zeitraum nicht zeitgerecht genutzt. Die jährlichen Haushaltsansätze für diese Investitionen lagen in diesen Jahren stets deutlich über den Ausgaben. Dies sieht der Landesrechnungshof insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit kritisch. Hinreichende Planungen zu einem zeitnahen Abbau von Ausgaberesten durch konkrete Investitionsmaßnahmen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs waren für den Landesrechnungshof nicht ersichtlich.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu diesen Investitionsmaßnahmen waren nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs verbesserungsbedürftig. Unzureichend waren insbesondere die Zielformulierung und die Erfolgskontrolle. Dies betraf sowohl die übergeordnete Ebene des Förderprogramms als auch die einzelnen geförderten Maßnahmen.

Der Landesrechnungshof stellte ferner fest, dass erstens sich das Ministerium nicht auf übergeordnete Aufgaben konzentriert hatte, sondern in die Bearbeitung der Einzelmaßnahmen eingebunden

war. Er stellte zweitens bei den Bewilligungsbehörden ein verbesserungswürdiges Wissensmanagement fest. Drittens stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Zuwendungsempfangenden die Schlussverwendungsnachweise regelmäßig nicht fristgerecht einreichten.

21.1 Ausgangslage

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) gehört zu den Kernaufgaben der Länder. Er gliedert sich in den Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Das „Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)“²⁹⁷ trifft dazu Regelungen über die Zuständigkeiten für die Planung, Organisation und Ausgestaltung sowie die Einzelheiten der Förderung und die Finanzierung.

Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofs (LRH) war die Förderung von Investitionen im besonderen Landesinteresse nach § 13 ÖPNVG NRW. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um Zuwendungen für den SPNV, bspw. für Infrastrukturmaßnahmen an Großbahnhöfen oder die Reaktivierung von Schienenstrecken.

Zuständige oberste Landesbehörde für die Förderung nach § 13 ÖPNVG NRW ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV). Es entscheidet über die Aufnahme von Maßnahmen in den Maßnahmenkatalog²⁹⁸, kann zur rechtmäßigen Aufgabenerfüllung Weisungen erteilen und führt die Sonderaufsicht über die Bewilligungsbehörden.²⁹⁹ Bewilligungsbehörden sind die Zweckverbände Nahverkehr Westfalen-Lippe und go.Rheinland sowie der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr Anstalt öffentlichen Rechts.³⁰⁰

Der LRH hat 2023 und 2024 in Kooperation mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Förderung nach § 13 ÖPNVG NRW geprüft. Er hat hierzu Erhebungen beim MUNV und den Bewilligungsbehörden zur Förderpraxis seit 2016 durchgeführt und dem MUNV seine Feststellungen am 12.12.2024 mitgeteilt. Hierzu hat das MUNV mit Schreiben vom 05.03.2025 Stellung genommen. Diese Stellungnahme erwiderte der LRH mit seiner Folgeentscheidung am 14.05.2025.

²⁹⁷ ÖPNVG NRW in Kraft getreten am 07.03.1995 (GV. NW. S. 196), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2023 (GV. NRW. S. 1281).

²⁹⁸ Vgl. Nr. 7.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 13 ÖPNVG NRW.

²⁹⁹ Vgl. § 16 Abs. 6 ÖPNVG NRW.

³⁰⁰ Vgl. § 15 ÖPNVG NRW.

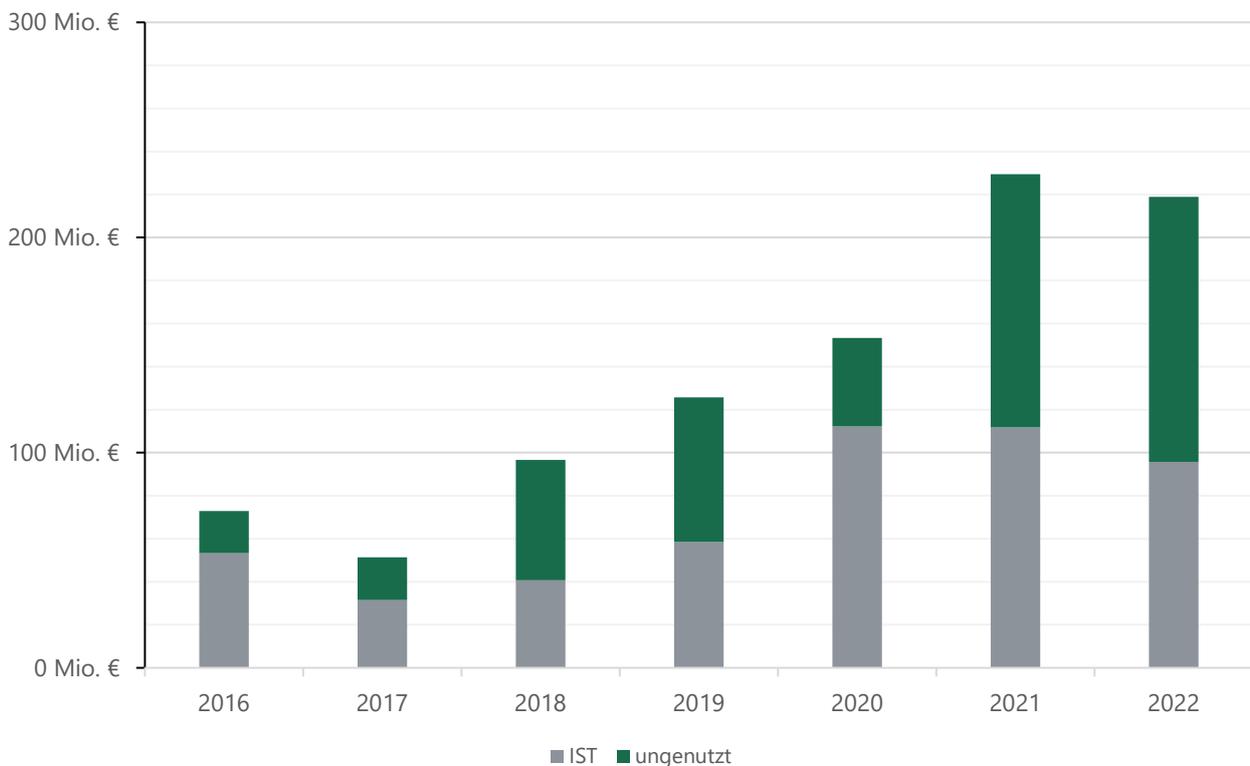
21.2 Prüfungsfeststellungen

21.2.1 Finanzierung und Steuerung

Die Investitionen im besonderen Landesinteresse nach § 13 ÖPNVG NRW werden im Haushaltsplan u. a. aus Regionalisierungsmitteln³⁰¹ nach § 5 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)³⁰² gedeckt. Diese Mittel des Bundes werden in den Landeshaushalt vereinnahmt und insgesamt für konsumtive und investive Ausgaben des ÖPNV eingeplant. Für Investitionen nach § 13 ÖPNVG NRW wurden in den Jahren 2016 bis 2022 insgesamt rd. 948 Mio. € bereitgestellt.

Die Ausgaben für Zuwendungen nach § 13 ÖPNVG NRW wichen im geprüften Zeitraum (2016 bis 2022) regelmäßig von den veranschlagten Ausgaben ab. Die Abweichung betrug insgesamt rd. 445 Mio. €. Das MUNV hat jährlich sog. Ausgabereste gebildet, die im Wesentlichen auf diese Abweichungen zurückzuführen sind. Mit Ausgaberesten werden Ausgabeermächtigungen zur weiteren Verwendung in das nächste Haushaltsjahr übertragen.³⁰³

Abb.: Inanspruchnahme der Ausgabeermächtigungen zu § 13 ÖPNVG NRW



Quelle: Landesrechnungshof

³⁰¹ Vgl. Haushaltsplan 2025, Kapitel 10 110, Titel 231 10 „Zuweisungen des Bundes nach § 5 Regionalisierungsgesetz des Bundes“.

³⁰² Regionalisierungsgesetz vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 20.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 441) geändert worden ist.

³⁰³ Vgl. §§ 19, 45 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Konkrete Maßnahmen, um den Ursachen des gehemmten Mittelabflusses entgegenzuwirken, waren für den LRH nicht ersichtlich. Das MUNV hat darauf hingewiesen, dass die Ausgabeermächtigungen vor allem nicht ausgeschöpft worden seien, da Maßnahmen nicht planmäßig hätten begonnen oder durchgeführt werden können. Es sei damit zu rechnen, dass die Ausgabereste bis 2026 nahezu vollständig abgebaut würden. Eine konkrete Zuordnung, welche bereits übernommenen Verpflichtungen und welche im Einzelnen geplanten Maßnahmen dazu beitragen sollen, hat das MUNV nicht vorgelegt.

Die in der Vergangenheit vom MUNV angemeldeten Haushaltsansätze hat der LRH im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit in Verbindung mit der Pflicht zur Schätzgenauigkeit³⁰⁴ und den Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit³⁰⁵ kritisch gesehen. Der LRH hat nicht verkannt, dass die Haushaltsansätze Ausgangswerte sind und in gewissem Maße mit Unsicherheiten behaftet sind. Dennoch haben die Entwicklung und der Vergleich der Planungen zu den IST-Zahlen darauf hingewiesen, dass das MUNV im geprüften Zeitraum von unrealistischen Ausgabeverläufen ausgegangen war. Der LRH hat das MUNV daher gebeten, auf eine Haushaltsplanung und -bewirtschaftung im Sinne der Haushaltsgrundsätze hinzuwirken.

Unmittelbar mit den Haushaltsansätzen zusammenhängend hat der LRH es als erforderlich erachtet, dass die Ausgabereste reduziert werden. Ausgabereste erhöhen das faktische Soll der entsprechenden Haushaltsansätze, ohne dass dies im Haushaltsplan erkennbar ist. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste wird erst im Folgejahr in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Die Ausgabereste beeinträchtigen damit die Transparenz des Haushalts.

Die hohen Ausgabereste implizieren zudem, dass bereitgestellte Mittel nicht im vorgegebenen Zeitraum verwendet werden und damit der Wille des Haushaltsgesetzgebers nicht vollumfänglich erfüllt wird. Der LRH hat in diesem Zusammenhang auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 verwiesen, wonach die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Ausgabeermächtigungen die Ausnahme bleiben muss.³⁰⁶

Das MUNV hat den grundsätzlichen Prüfungsfeststellungen des LRH zugestimmt, dass die Veranschlagung der Haushaltsansätze im Deckungskreis der Regionalisierungsmittel den Haushaltsgrundsätzen der Klarheit und Wahrheit sowie der Vollständigkeit nur eingeschränkt genügt. Andererseits hat das MUNV hervorgehoben, dass die Notwendigkeit der

³⁰⁴ Vgl. §§ 13 und 14 LHO mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem – Leitung, Kontrolle und Transparenz durch Öffentlichkeit der staatlichen Tätigkeit – zu gewährleisten. Die für die Einnahmen- und Ausgabenschätzungen erforderlichen Prognosen müssen aus ex ante Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen. Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96-180.

³⁰⁵ Nach § 11 Abs. 2 LHO soll der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen, voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Dabei sollen die Haushaltsansätze bedarfsgerecht und realitätsnah veranschlagt werden.

³⁰⁶ Vgl. BVerfG, Urteil vom 15.11.2023 – 2 BvF 1/22 – Rn. 161, juris.

auskömmlichen Finanzierung von langfristigen Infrastrukturvorhaben ein gewisses überjähriges Vorhalten von Mitteln voraussetze. Angesichts der breiten Verwendungsnotwendigkeit empfinde das Ministerium die Ausgabereise von Regionalisierungsmitteln im Landeshaushalt als notwendig und noch vertretbar. Unter der Prämisse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müsse das Land eine angemessene Flexibilität der Förderung gewährleisten.

Im Hinblick auf die Planzahlen sei das Ministerium abhängig von den in den Förderverfahren gemeldeten Mittelbedarfen. Das MUNV habe die anhaltenden Differenzen zwischen angemeldeten und tatsächlichen Mittelbedarfen auch schon länger erkannt und Schritte zur Problemlösung eingeleitet. Vor diesem Hintergrund seien Antragstellende und Bewilligungsbehörden zu einer sorgfältigeren Prüfung der angemeldeten Mittelbedarfe sensibilisiert worden.

Die in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen zur tatsächlichen Mittelverausgabung würden zukünftig eine realistischere Interpretation der Meldungen der Bewilligungsbehörden und der Zuwendungsempfängenden (ZE) durch das MUNV erlauben. Es werde erwartet, dass dies durch einen 2024 eingeleiteten und forcierten Bewertungs- und Monitoringprozess aufgrund von zunehmendem Erfahrungswissen gelingen werde. Mit Blick auf die nicht verausgabten Mittelanmeldungen und die angespannte Haushaltslage habe das MUNV zudem eine umfassende Priorisierung aller noch geplanten Fördervorhaben im Zusammenhang mit Regionalisierungsmitteln eingeleitet.

Der LRH begrüßt die transparente Situationsbeschreibung des MUNV, die seine in den Prüfungsmitteilungen dargelegte Sachverhaltsdarstellung bestätigt. Die vorgetragene Notwendigkeit einer angemessenen Flexibilität der Förderung muss im Einklang mit den Haushaltsgrundsätzen stehen. In den eingeleiteten Schritten und identifizierten Verbesserungspotenzialen sieht der LRH positive Ansätze. Zu nennen sind etwa Bewertungs- und Monitoringprozesse, die den Empfehlungen des LRH Rechnung tragen.

21.2.2 Ziele und Erfolgskontrollen als unverzichtbare Elemente zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit

Das Land ist bei der Planung und Durchführung von Förderprogrammen und Einzelmaßnahmen an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) gebunden. Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie treffen u. a. Aussagen zu Zielen, Prioritätsvorstellungen und möglichen Zielkonflikten sowie Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen. Erfolgskontrollen dienen der Feststellung, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

§ 13 ÖPNVG NRW nennt acht Fördergegenstände, die mögliche Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse beschreiben. Der LRH hat festgestellt, dass an diese Fördergegenstände anknüpfende konkrete und messbare Ziele nicht festgelegt wurden. Der LRH hat ferner festgestellt, dass Priorisierungen der Fördermaßnahmen nicht vorgenommen und keine übergeordneten Erfolgskontrollen durchgeführt wurden.

Auch auf der Ebene der einzelnen Fördermaßnahmen waren die Ziele in den Antragsunterlagen oftmals abstrakt und nicht (abgestuft) messbar formuliert. Wenn in Einzelfällen messbare Ziele benannt waren (z. B. „Reduzierung von Schadstoffemissionen“, „Rückgewinnung alter und Anwerbung neuer Kunden“), war der zu erreichende Zielwert jedoch nicht definiert. Erfolgskontrollen auf Ebene der Einzelmaßnahmen haben sich regelmäßig nur auf die Feststellung des Abschlusses der jeweiligen Maßnahme beschränkt. An die individuellen Ziele der Maßnahmen anknüpfende Erfolgskontrollen wurden in den geprüften Fällen nicht durchgeführt.

Nach Nr. 5.6 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 13 ÖPNVG NRW sollen die Bewilligungsbehörden gemeinsam unter Beteiligung des für das Verkehrswesen zuständigen Ministeriums auf eine landesweit einheitliche Erfolgskontrolle hinwirken. Diese Regelung gilt bereits seit 2017. Das MUNV forderte die Bewilligungsbehörden jedoch erst im Juni 2022 – also über fünf Jahre später – dazu auf, Vorschläge hinsichtlich einer einheitlichen Vorgehensweise für Erfolgskontrollen auf Maßnahmenebene zu unterbreiten. Dieser Abstimmungsprozess dauerte bis zum Ende der Erhebungen (August 2024) an.

Der LRH hat gegenüber dem MUNV die unzureichenden Zielformulierungen, Priorisierungen und Erfolgskontrollen mit Blick auf § 7 LHO, die VV zu §§ 7, 23 und 44 LHO sowie die VV zu § 13 ÖPNVG NRW kritisiert. Allgemeine Zielsetzungen können aus Sicht des LRH eine konkrete Zieldefinition einschließlich messbarer Zielwerte nicht ersetzen. Ziele müssen so hinreichend bestimmt sein, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist.

In seiner Stellungnahme hat das MUNV dem LRH zugestimmt, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase i. d. R. auch Aussagen zu Zielen, Prioritätsvorstellungen sowie Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle enthalten sollten.

Übergeordnete Ziele, Erfolgskontrollen und Prioritäten würden aus der sog. Standardisierten Bewertung abgeleitet. Dies ist ein Verfahren zur gesamtwirtschaftlichen Untersuchung von ÖPNV-Projekten, in dem Kosten und Nutzen gegenübergestellt werden. Die Bewertung soll zeigen, ob das Vorhaben gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist, der Nutzen also die Kosten übersteigt. Bei vollständiger Umsetzung eines geplanten Vorhabens sei somit eine Zielerreichung sichergestellt. Die einheitliche Bestimmung eines Nutzen-Kosten-Indikators erlaube zudem eine objektive Priorisierung von verschiedenen Maßnahmen. Die Priorisierung und deren Fortschreibung erfolge neben der Bedeutsamkeit des Vorhabens für das

Land auch anhand der Wahrscheinlichkeit eines Mittelabflusses und des konkreten Baufortschritts. Eine Zielkontrolle auf übergeordneter Ebene sei damit impliziert.

Übergeordnete Ziele und Prioritäten im Bereich des SPNV würden perspektivisch zudem über die sog. „Zielnetze 2032 bzw. 2040“ dargestellt. Dies sei eine auf einen längeren Zeitraum angelegte Strategie für die Entwicklung des Schienennetzes, auf deren Basis eine zielgerichtete, angebotsbasierte Infrastrukturableitung erfolge.

Hinsichtlich der Ziele und Erfolgskontrollen auf Maßnahmenebene hat das MUNV ausgeführt, dass die mit der jeweiligen Maßnahme angestrebten konkreten und messbaren Ziele künftig bereits im Antrag mit angegeben werden müssten. Die Bewilligungsbehörden seien angehalten worden, die Prüfung sowie die abschließende Bearbeitung der Ziele zügig zu beenden. Über das Ergebnis des Verfahrens zur landesweit einheitlichen Erfolgskontrolle werde dem LRH berichtet.

Nach Auffassung des LRH sind die dargestellten übergeordneten Ziele, etwa über die standardisierte Bewertung oder die Zielnetze 2032 bzw. 2040, als Bausteine für eine fortzuführende Zielformulierung anzusehen. Diese sollte an die Fördergegenstände anknüpfen und sich abschließend auf die Gesamtförderung im besonderen Landesinteresse nach § 13 ÖPNVG NRW erstrecken.

Der Bitte des LRH, eine übergeordnete Erfolgskontrolle zu initiieren, ist das MUNV bislang nicht nachgekommen. Eine „implizierte Zielkontrolle“ auf der Ebene des Förderprogramms, etwa anhand der Wahrscheinlichkeit des Mittelabflusses oder des Baufortschritts bzw. der Umsetzung eines Vorhabens, greift aus Sicht des LRH deutlich zu kurz. Der LRH hält insofern an seiner Erwartung der Durchführung hinreichender Erfolgskontrollen fest.

Anerkannt hat der LRH den positiven Ansatz der Priorisierung von Maßnahmen anhand eines Nutzen-Kosten-Indikators.

Auf der Ebene der Einzelmaßnahmen dauert die Festlegung konkreter und messbarer Ziele und die Vereinheitlichung der Erfolgskontrolle an. Verbesserungen der Erfolgskontrollen auf Maßnahmenebene sind erst zu erwarten, wenn die messbaren Ziele festgelegt wurden.

21.2.3 Weitere Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat auch Feststellungen zur operativen Aufgabenwahrnehmung des MUNV und der Bewilligungsbehörden getroffen.

So hat der LRH festgestellt, dass das MUNV häufig über seine ministeriellen Kernaufgaben im Sinne von § 2 Abs. 1 der „Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Lan-

des Nordrhein-Westfalen)³⁰⁷ hinaus operativ in Prozesse für Investitionsmaßnahmen nach § 13 ÖPNVG NRW eingebunden war (u. a. Freigabe der Haushaltsmittel beim Mittelabruf, detaillierte Nachprüfung der Antragsunterlagen). Das MUNV sollte sich auf übergeordnete Aufgaben fokussieren und die Bewilligungsbehörden in die Lage versetzen, operative Aufgaben eigenständig und rechtssicher durchzuführen.

Das MUNV hat die Ansicht des LRH geteilt. Operative Tätigkeiten seien insofern anlassbezogen und notwendige Folge des sonderaufsichtlichen Tätigwerdens.³⁰⁸ Eine noch eigenständigere Aufgabenwahrnehmung durch die Bewilligungsbehörden werde angestrebt. Aufgrund der jahrelang gewachsenen Zusammenarbeit sei dies ein Prozess, der schrittweise erfolgen müsse.

Der LRH begrüßt die Ankündigung des MUNV, sich künftig auf den Kernbereich der eigenen Aufgaben zurückzuziehen.

Für den LRH war ein systematisches Wissensmanagement bei den Bewilligungsbehörden zur Förderung der Investitionsmaßnahmen nicht erkennbar. Er hat es als notwendig angesehen, dass Erfahrungswissen auch niedergeschrieben wird. Nach seinen Feststellungen wurde die Arbeit der Bewilligungsbehörden in vielen Fällen lediglich über individuelles Erfahrungswissen gesteuert. Im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung hielt er es für geboten, dass Wissen auch auf institutioneller Ebene vorgehalten wird.

Das MUNV hat die Einschätzung des LRH über die Bedeutung eines institutionellen Wissensmanagements bestätigt. Es sei daher geboten, weitergehende Maßnahmen sowohl aufseiten des MUNV als auch der Bewilligungsbehörden einzuleiten, um das erforderliche Fach- und Erfahrungswissen vorzuhalten. Das institutionelle Wissensmanagement könne z. B. im Rahmen eines von den Bewilligungsbehörden angestrebten Förderportals unterstützt werden.

Der LRH begrüßt die Unterstützung eines institutionellen Wissensmanagements und sieht dessen weiterer Einführung entgegen.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass die vorgeschriebene Einreichungsfrist für die Schlussverwendungsnachweise (SVN) von den ZE regelmäßig überschritten wurde. Es existierten teils mehrjährige Verzögerungen bei der Vorlage an die Bewilligungsbehörden. Diese stellten Verstöße gegen die Zuwendungsbestimmungen dar.³⁰⁹ Das MUNV war als Sonderaufsichtsbehörde in der Verantwortung, stärker auf die Einhaltung der Zuwendungsbestimmungen hinzuwirken. Der LRH hat gegenüber dem MUNV geäußert, dass dieses die

³⁰⁷ MBl. NRW. 2022 S. 376.

³⁰⁸ Vgl. § 16 Abs. 6 ÖPNVG NRW.

³⁰⁹ Vgl. Nr. 6.9 VV zu § 13 ÖPNVG NRW.

Bewilligungsbehörden anhalten möge, gegenüber den ZE auf die rechtzeitige Vorlage der SVN zu dringen.

Das MUNV gestand ein, dass ihm die Problematik der fehlenden SVN seit einigen Jahren bekannt sei. Das Umsetzen der rechtlichen Vorgaben werde als notwendig betrachtet. Das MUNV werde im Rahmen seiner Funktion als Sonderaufsichtsbehörde die Bewilligungsbehörden erneut darauf hinweisen, dass die in den Allgemeinen Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden vorgesehene Frist von sechs Monaten für die Vorlage des SVN durch die ZE einzuhalten sei. Ferner werde das MUNV die Bewilligungsbehörden auffordern, ihrerseits die ZE nochmals auf die zwingend einzuhaltende rechtliche Auflage der fristgemäßen Vorlage des SVN und über die Konsequenzen eines Widerrufs bei Nichtbeachtung hinzuweisen.

Der LRH begrüßt, dass beim MUNV ein Bewusstsein für die dargestellte Problematik besteht, und sieht einer Umsetzung der angekündigten Maßnahmen entgegen.

21.3 Fazit

Das MUNV ist bei der Förderung von Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse nach § 13 ÖPNVG NRW regelmäßig von unrealistischen Ausgabeverläufen ausgegangen. Die jährlichen Haushaltsansätze sah der LRH daher insbesondere im Hinblick auf die Haushaltsgrundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie Vollständigkeit kritisch.

Die Transparenz des Landeshaushalts ist durch die Bildung erheblicher Ausgabereste beeinträchtigt. Bereitgestellte Mittel zur Förderung des ÖPNV wurden in erheblichem Umfang nicht im vorgesehenen Zeitraum verwendet. Ein durch konkrete Maßnahmen hinterlegter Plan des Landes zur Vermeidung der weiteren Bildung und zum Abbau von Ausgaberesten war nicht ersichtlich.

Das Land hat bislang zudem keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Es bestanden Defizite bei der Zielformulierung und der Erfolgskontrolle. Dies betraf sowohl die übergeordnete Ebene als auch die damit verbundenen einzelnen Maßnahmen.

Die Feststellungen des LRH sollen ein Impuls an das MUNV sein, um die Evaluation des Förderprogramms einschließlich laufender Prozesse voranzutreiben. Die verfügbaren Mittel sollten zielgerichtet und zeitnah für den Öffentlichen Personennahverkehr verwendet werden.

Der LRH begrüßt, dass die von ihm identifizierten Probleme durch das MUNV grundsätzlich anerkannt wurden. Erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des LRH hat das MUNV ergriffen. Weitere konkrete Maßnahmen müssen folgen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

22 Fuhrparkmanagement des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen – Planung, Steuerung und Überwachung des Fahrzeug- und Großgeräteeinsatzes muss verbessert werden

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen setzt zur Erfüllung seiner Aufgaben eine Vielzahl an Spezialfahrzeugen und Großgeräten (unter anderem Lastkraftwagen, Bagger, Kehrmaschinen, Mähgeräte) und klassische Dienstkraftfahrzeuge ein. Effektiv und wirtschaftlich geschieht dies jedoch nicht:

Jahresplanungen zum Einsatz der Fahrzeuge und Großgeräte fehlten weitgehend. Auch die Aussagen zu deren Auslastung waren nicht belastbar. Ebenso fehlten valide Daten zu deren Kosten und Betriebsstunden. Sie waren teilweise lücken- und fehlerhaft.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die vor Investitionsentscheidungen zur Neubeschaffung von Spezialfahrzeugen und Großgeräten ab 10.000 € erforderlich sind, waren nicht durchgängig durchgeführt worden.

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen hat die Prüfungsfeststellungen im Wesentlichen anerkannt und bereits zahlreiche Maßnahmen eingeleitet, die zu einer Verbesserung des Fuhrparkmanagements führen sollen.

22.1 Der Fuhrpark des Landesbetriebes Straßenbau Nordrhein-Westfalen

Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (Straßen.NRW) hat die Aufgabe, die Bundes- und Landesstraßen im Land in einem bedarfsgerechten Zustand zu bauen, um- und auszubauen, zu erweitern und zu verbessern sowie zu unterhalten.³¹⁰ Er besteht aus dem Betriebssitz, 8 Regionalniederlassungen, einer Landesverkehrszentrale sowie 57 Straßenmeistereien und beschäftigt rd. 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt Straßen.NRW über einen umfangreichen Fuhrpark. Dieser umfasst zum einen zahlreiche Spezialfahrzeuge und Großgeräte, die von den Straßenmeistereien zur Unterhaltung der Straßen und Nebenanlagen eingesetzt werden (u. a. Kehrmaschinen, Bagger, Transporter, Lastkraftwagen, Motorgeräteträger, diverse Aufsatz- und Anbaugeräte). Zum anderen umfasst er rd. 600 klassische Dienstkraftfahrzeuge der Kompakt- und Mittelklasse. Diese dienen der Mobilität der Beschäftigten, u. a. für örtliche Erhebungen im Rahmen der Planung, Ausschreibung und Überwachung von Straßenbauprojekten sowie zur Wahrnehmung sonstiger Dienstgeschäfte. In Einzelfällen verfügen die Dienstkraftfahrzeuge über Sonderausstattungen für besondere Fachanwendungen (u. a. Vermessung, Baum- und Brückenkontrolle).

Als Teil der öffentlichen Verwaltung ist Straßen.NRW an die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften gebunden.³¹¹ Straßen.NRW verfolgt das Ziel, seine Aufgaben effizient zu erledigen, seine Leistungen wirtschaftlich und qualitätsgesichert zu erbringen und eine betriebswirtschaftliche Optimierung zu erreichen.³¹²

22.2 Das Prüfungsverfahren

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Münster hat 2023 und 2024 im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) das Fuhrparkmanagement von Straßen.NRW geprüft. Dabei hat es sowohl den Fuhrpark des Betriebsdienstes der Straßenmeistereien (Spezialfahrzeuge und Großgeräte) als auch die Dienstkraftfahrzeuge untersucht.

Grundlage der Prüfung des Fuhrparks des Betriebsdienstes waren u. a. die bereits 2006 von Straßen.NRW eingeführte „Konzeption Geräte- und Fuhrparkmanagement“ (Konzeption Fuhrparkmanagement) sowie der von einer Länderfachgruppe entwickelte Maßnahmenkatalog mit Vorgaben und Handlungsempfehlungen für das Management der Fahrzeuge-

³¹⁰ Vgl. § 9 Abs. 1 Satz 2 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.09.1995 (SGV.NRW. 91).

³¹¹ Vgl. § 8 Abs. 2 Betriebssatzung für den Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (BS-LS-NRW); Runderlass des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr – I.4 - 03.01 vom 03.03.2016 (SMBL. NRW. 910).

³¹² Vgl. § 8 Abs. 1 BS-LS-NRW.

und Geräteausstattung des Straßenbetriebsdienstes (Maßnahmenkatalog M 7). Gegenstand der Konzeption Fuhrparkmanagement sind im Wesentlichen folgende Zielsetzungen und Anforderungen:

- Kalkulation des notwendigen Fuhrparks auf der Grundlage von Jahresarbeitsplänen,
- differenzierte Datenhaltung der Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung des Fuhrparks und
- Schaffung eines transparenten und nachvollziehbaren Berichtswesens mit aussagekräftigen Kennzahlen (u. a. Auslastungskennzahlen, Kostenkennzahlen).

Grundlage für die Prüfung der Dienstkraftfahrzeuge waren im Wesentlichen die Richtlinien über die Haltung und Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kraftfahrzeugrichtlinien)³¹³.

Das RPA Münster untersuchte insbesondere die Bedarfsplanung und Beschaffung sowie die Einsatzsteuerung und den Betrieb des Fuhrparks. Es betrachtete auch die Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitskennzahlen und die Etablierung eines notwendigen Berichtswesens.

Die Prüfung wurde am Betriebssitz von Straßen.NRW in Gelsenkirchen sowie bei ausgewählten Regionalniederlassungen und Straßenmeistereien durchgeführt.

Die Prüfungsfeststellungen hat das RPA Münster Straßen.NRW am 08.11.2024 mitgeteilt. Der LRH hat sich diese in seiner Entscheidung vom 14.11.2024 zu eigen gemacht und das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) als die für Straßen.NRW zuständige Aufsichtsbehörde über die Prüfungsfeststellungen in Kenntnis gesetzt. Das MUNV hat dem LRH mit Schreiben vom 04.02.2025 mitgeteilt, dass es sich die Stellungnahme von Straßen.NRW gegenüber dem RPA Münster ohne Ergänzungen oder Änderungen zu eigen mache. Diese Stellungnahme von Straßen.NRW ist dem RPA Münster am 17.02.2025 zugeleitet worden. Das RPA Münster hat hierauf mit Schreiben vom 10.04.2025 geantwortet.

22.3 Prüfungsfeststellungen

22.3.1 Unzureichende Jahresarbeitsplanungen beim Betriebsdienst der Straßenmeistereien

Der Anlagenbestand im Bezirk einer Straßenmeisterei umfasst alle vom Betriebsdienst zu betreuenden Straßenflächen und Nebenanlagen sowie die zugehörigen Ausstattungsobjekte. Anhand dieser Bestandsdaten und der Vorgaben zur Leistungserbringung (u. a. Häu-

³¹³ Runderlass des Finanzministeriums vom 05.03.1999 – B 2711 – 1.7 – IV A 3, SMBL. NRW. 20024.

figkeit der erforderlichen Reinigungen, der Grünpflege) auf der Grundlage eines Leistungsheftes haben die Straßenmeistereien nach der Konzeption Fuhrparkmanagement spezifische Jahresarbeitsplanungen zu erstellen. Diese dienen u. a. der Bestimmung des Bedarfs an Spezialfahrzeugen und Großgeräten für die Straßenunterhaltung. Die Jahresarbeitsplanungen stellen somit die Grundlage für den Einsatz und die Ermittlung der Auslastung von Fahrzeugen und Geräten einer Straßenmeisterei dar.

Das RPA Münster hat festgestellt, dass meistereispezifische Jahresarbeitspläne weitgehend nicht vorlagen. Somit kann Straßen.NRW keine belastbare Aussage über die erforderliche Anzahl der Fahrzeuge und Geräte sowie über deren Auslastung treffen. Damit fehlt die Grundlage für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Das RPA Münster hat Straßen.NRW mitgeteilt, es erwarte, dass den Vorgaben von Straßen.NRW aus der Konzeption Fuhrparkmanagement nachgekommen wird und Jahresarbeitsplanungen nunmehr erstellt werden.

In seiner Stellungnahme vom 17.02.2025 hat Straßen.NRW ausgeführt, dass auf der Grundlage des Maßnahmenkatalogs M 7 die Ermittlung des Ausstattungsbedarfs für Fahrzeuge und Geräte unter Berücksichtigung des Anlagenbestandes und der Vorgaben des Leistungsheftes für den Straßenbetrieb landesbetriebsweit erfolge. Zur weiteren Umsetzung der Anforderungen des Maßnahmenkatalogs sei von 2012 bis 2021 ein Mastermodell betrieben worden. Hierbei seien mehrere Meistereien je Niederlassung gruppiert worden, um bei der Fahrzeuge- und Gerätebeschaffung und der Leistungserbringung bestmögliche Synergien zu schaffen. Zur weiteren Optimierung der Einsatzplanung und des Fahrzeuge- und Gerätebedarfs werde derzeit ein Projekt zur Digitalisierung des Betriebsdienstes verfolgt.

Das RPA Münster hat in seinem Schreiben an Straßen.NRW vom 10.04.2025 darauf hingewiesen, dass ihm die Straßenmeistereien während der Prüfung keine hinreichenden Jahresarbeitsplanungen vorlegen konnten. Darüber hinaus werde aus der Stellungnahme von Straßen.NRW nicht deutlich, wie genau der Anlagenbestand und das Leistungsheft in der praktischen Umsetzung zur Ermittlung des Fahrzeuge- und Gerätebedarfs herangezogen worden sein sollen. Es hat Straßen.NRW daher gebeten, in einer ergänzenden Stellungnahme das Verfahren zur Ermittlung des Fahrzeuge- und Gerätebedarfs zu konkretisieren. Darüber hinaus hat es um Mitteilung gebeten, über welche Bausteine das Projekt zur Digitalisierung des Betriebsdienstes künftig verfügen wird, die zur Optimierung der Ermittlung des Fahrzeuge- und Gerätebedarfs beitragen sollen.

22.3.2 Wirtschaftlichkeitskennzahlen und Berichtswesen zum Betriebsdienst

Straßen.NRW nutzt zur Bewirtschaftung seines Fuhrparks verschiedene IT-Module. Zu den Spezialfahrzeug- und Großgerätekosten sind dort Bestands-, Kosten-, Auslastungs- und Leistungskennzahlen zu erfassen. Dazu gehören z. B. die Anschaffungs- und Instandhaltungskosten, die Kosten für Betriebsstoffe sowie die Betriebsstunden der Spezialfahrzeuge und Großgeräte. Ziel ist es, für diesen Fuhrpark die jeweiligen Kosten und einsatzbezogenen Daten ausweisen zu können.

Die Prüfung hat ergeben, dass die von den Straßenmeistereien eingepflegten Daten teilweise lücken- und fehlerhaft waren. So waren z. B. die Kennzahlen zu den Betriebsstunden und Instandhaltungskosten von 164 Lastkraftwagen nach einer Auswertung des RPA Münster nur zu 41 % vollständig erfasst. In 38 % der Fälle waren sie gar nicht erfasst und im Übrigen unvollständig. Bei 121 Geräteträgern vom Typ Unimog wurden Daten nur zu 56 % vollständig erfasst. In 13 % der Fälle waren sie gar nicht erfasst und im Übrigen unvollständig. Auch die Betriebsstunden von Baggern wurden vielfach nicht erfasst. Daneben gab es hier extrem niedrige Werte von z. B. 63 Betriebsstunden pro Jahr oder unrealistisch hohe Werte von z. B. rd. 2.060 Betriebsstunden pro Jahr.

Weiterhin stellte das RPA Münster fest, dass für die Straßenmeistereien im vorhandenen Berichtswesen keine explizite Darstellung der Bestands-, Kosten-, Auslastungs- und Leistungskennzahlen zur Betrachtung einer wirtschaftlichen Nutzung des Fuhrparks vorgesehen ist. Für die Straßenmeistereien besteht keine direkte Möglichkeit, anhand einer aufbereiteten Darstellung über das entsprechende IT-Modul die Kennzahlen zu bewerten und Konsequenzen daraus abzuleiten.

Wichtiger Teil eines Fuhrparkmanagements ist, Basisdaten von Spezialfahrzeugen und Großgeräten zu erfassen, um im Rahmen des Berichtswesens Wirtschaftlichkeitskennzahlen auswerten zu können. Mit seinen IT-Modulen verfügt Straßen.NRW über die notwendige Software, um alle Kennzahlen einpflegen und für eine Auswertung bereitstellen zu können. Damit könnten relevante Daten für Investitionsentscheidungen, wie z. B. zur Ermittlung von optimalen Wiederbeschaffungszeitpunkten, problemlos gewonnen werden. Aufgrund der vorgefundenen lückenhaften und teilweise nicht plausiblen Datenerfassung sowie eines unzureichenden Berichtswesens kann Straßen.NRW bisher keine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu den Spezialfahrzeugen und Großgeräten des Straßenbetriebsdienstes vornehmen.

Das RPA Münster forderte Straßen.NRW auf, die Datenerfassung zu verbessern und ein transparentes und von allen Beteiligten nachvollziehbares Berichtswesen zu etablieren. Anhand der Bestands-, Kosten-, Auslastungs- und Leistungskennzahlen muss eine Bewertung der Bewirtschaftung der Spezialfahrzeuge und Großgeräte möglich sein.

Straßen.NRW hat in seiner Stellungnahme vom 17.02.2025 mitgeteilt, dass die Datenlage optimiert und verbessert werden solle und vorgesehen sei, die Datenqualität auf ein höheres Niveau zu heben. Dies solle durch regelmäßige Dienstbesprechungen mit den fahrzeugtechnischen Diensten und den zuständigen Abteilungsleitungen der Regionalniederlassungen sowie durch gezielte Schulungen des fahrzeugtechnischen Dienstes und der Beschäftigten der Meistereien sichergestellt werden. Im Rahmen eines Projektes zur Umstellung auf ein neues IT-Modul würden aktuell weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenqualität untersucht. Dabei sei auch eine Erweiterung des Berichtswesens vorgesehen. Die unterschiedlichen Organisationseinheiten, wie z. B. Referat Betrieb, Straßenmeisterei, Regionalniederlassung oder Controlling, hätten unterschiedliche Anforderungen an Berichte zur Beschaffung von Spezialfahrzeugen und Großgeräten. Daher sei die Erweiterung des Berichtswesens bereits Bestandteil des aktuellen Projektes zur Umstellung der IT-Module.

Das RPA Münster hat mit Schreiben vom 10.04.2025 die Bestrebungen von Straßen.NRW begrüßt, die Datenqualität durch Schulungen des zuständigen Personals zu verbessern und im Rahmen der Umstellung der IT-Module weitere Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen. Darüber hinaus hat es begrüßt, dass Straßen.NRW das Berichtswesen ausweiten will und damit künftig u. a. auch den Straßenmeistereien die Möglichkeit eröffnet werden soll, Fahrzeugkennzahlen abzurufen und zu bewerten. Im Hinblick auf die Potenziale zur Verbesserung der Datenqualität im Zuge der Umstellung der IT-Module und zur Erweiterung des Berichtswesens hat es um ergänzende Ausführungen gebeten.

22.3.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsberechnungen vor Neuinvestitionen

Nach einem von Straßen.NRW bereits 2006 eingeführten Konzept zum Investitionsmanagement haben die für Beschaffungen zuständigen Stellen vor der Neubeschaffung von Fahrzeugen ab einer Investitionssumme von 10.000 € neben der Bedarfsermittlung auch Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchzuführen. Das RPA Münster hat festgestellt, dass dies nicht in jedem Fall geschehen ist. Diesbezüglich teilte Straßen.NRW mit, dass Wirtschaftlichkeitsberechnungen für betriebliche Investitionen ab einer Investitionssumme von 10.000 € vom Betriebssitz lediglich dann bei den Regionalniederlassungen angefordert würden, wenn es sich um besonders teure Fahrzeuge und Geräte handle oder um Fahrzeuge und Geräte, bei denen die Einsatzfähigkeit im Landesbetrieb aufgrund der Topografie oder sonstiger örtlicher Gegebenheiten fraglich sei.

Das RPA Münster hat Straßen.NRW empfohlen, die eigenen Vorgaben umzusetzen. Insbesondere sollten die Regionalniederlassungen künftig ihre Budget- und Entscheidungsverantwortung wahrnehmen und auf der Grundlage einer Kostenvergleichsrechnung und Nutzwertanalyse die notwendigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen.

In seiner Stellungnahme vom 17.02.2025 hat Straßen.NRW mitgeteilt, dass der Beschaffungsprozess für Spezialfahrzeuge und Großgeräte geregelt sei. Die Budgetverantwortung für diese Investitionen liege bei den Regionalniederlassungen. Nach dem „Konzept Investitionsmanagement Landesbetrieb Straßenbau NRW“ werde der Bedarf im Rahmen des fachlichen Anmeldeprozesses für die Investitionen im Referat Betrieb zusammengeführt und angemeldet. Hiernach liege es in der Verantwortung der Regionalniederlassungen, die entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Neubeschaffungen von Fahrzeugen und Geräten zu erstellen.

Das RPA Münster hat mit Schreiben vom 10.04.2025 gegenüber Straßen.NRW erklärt, dass in dessen Stellungnahme lediglich die aktuelle Regelungs- und Verfügungslage beschrieben und die Aussage des RPA Münster bestätigt wird, dass die Regionalniederlassungen im Rahmen ihrer Budgetverantwortung für notwendige Wirtschaftlichkeitsberechnungen verantwortlich sind. Straßen.NRW hat jedoch nicht aufgezeigt, mit welchen Maßnahmen künftig sichergestellt werden soll, dass vor Neuinvestitionen von Fahrzeugen und Geräten ab einer Investitionssumme von 10.000 € in jedem Fall Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt werden. Das RPA Münster hat mit seiner Folgeentscheidung daher Straßen.NRW um eine ergänzende Stellungnahme gebeten.

22.3.4 Mangelnde Datenpflege bei den klassischen Dienstkraftfahrzeugen

Die Prüfung hat ergeben, dass Straßen.NRW die verfügbaren IT-Module zur Betrachtung des wirtschaftlichen Einsatzes seiner klassischen Dienstkraftfahrzeuge nicht hinreichend nutzte. Bei Straßen.NRW lagen zwar alle erforderlichen Daten für ein transparentes und effektives Fuhrparkmanagement der Dienstkraftfahrzeuge vor, allerdings wurden diese nicht konsequent für jedes Fahrzeug eingepflegt. Insbesondere die Daten zu den gefahrenen Kilometern und Kraftstoffverbräuchen lagen vorwiegend nur in analoger Form in den zu führenden Fahrtenbüchern vor. Ein Berichtswesen, das den Kostenstand des Fuhrparks der Dienstkraftfahrzeuge darstellen könnte, war bei Straßen.NRW nicht etabliert.

Die vorhandenen IT-Module bieten die Möglichkeit für ein transparentes und effektives Fuhrparkmanagement. Das RPA Münster hat daher Straßen.NRW aufgefordert, die Software konsequent zu nutzen und alle fahrzeugrelevanten Informationen lückenlos und fahrzeugbezogen in das System einzupflegen.

Straßen.NRW hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Kritik des RPA Münster berechtigt sei. Auch der Landesbetrieb sehe die Notwendigkeit, künftig die Stammdaten der Dienstkraftfahrzeuge grundsätzlich vollständig im System zu erfassen und zu pflegen und alle fahrzeugbezogenen Kosten (u. a. Wartung, Reparatur, Inspektion, Materialkosten, Betriebsstoffe, Versicherung) direkt dem jeweiligen Fahrzeug zuzuordnen. Zur Umsetzung be-

absichtige Straßen.NRW, eine einheitliche Systematik zur Eingabe und Pflege aller fahrzeugrelevanten Daten und Fahrzeugkosten vorzugeben. Der Strategische Zentraleinkauf von Straßen.NRW werde dazu regelmäßige Berichte über den Fortschritt der Datenerfassung und Pflege erstellen. Die Maßnahmen sollten durch monatliche Berichte über die Fahrzeugdaten und Kilometerstände pro Regionalniederlassung sowie für den Betriebsitz und die Außenstellen flankiert werden. Um die dazu notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, würden die Maßnahmen zur fahrzeuggenauen Kostenerfassung und Buchung sowie zur Pflege der Kilometerstände und Laufleistungsdaten in einer Allgemeinen Rundverfügung (ARV) zusammengefasst und mit den entsprechenden Eingabeanweisungen veröffentlicht. Die ARV sei bereits in Vorbereitung und werde dem RPA Münster zur Verfügung gestellt.

Das RPA Münster hat mit Schreiben vom 10.04.2025 begrüßt, dass Straßen.NRW die Empfehlungen umsetzen will, und um Übersendung der vorgesehenen ARV gebeten.

22.3.5 Fahrzeugauslastung – jährliche Fahrleistung

Das RPA Münster hat festgestellt, dass die nach den Kraftfahrzeugrichtlinien notwendige Mindestfahrleistung von jährlich 12.000 Kilometern nicht immer erreicht und als Maßstab bei einer etwaigen Ersatzbeschaffung von Dienstkraftfahrzeugen berücksichtigt wurde. Straßen.NRW hat in diesen Fällen versäumt, die Zustimmung zur Haltung des Fahrzeugs gemäß den Kraftfahrzeugrichtlinien beim Ministerium der Finanzen (FM) einzuholen.

Das RPA Münster hat es für geboten gehalten, dass die Vorgaben der Kraftfahrzeugrichtlinien hinsichtlich der Mindestfahrleistung beachtet und die dabei notwendigen Verfahrensschritte transparent und nachvollziehbar dargestellt werden, um die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Dienstkraftfahrzeuge dokumentieren zu können. Es hat Straßen.NRW aufgefordert, eine jährliche Bedarfsprüfung des Fahrzeugbestandes anhand der dienstlichen Fahrleistung vorzunehmen, bei Unterschreitung der Mindestfahrleistung durch geeignete Maßnahmen (z. B. durch Einsatz der Fahrzeuge in anderen Bereichen, in denen mehr Kilometer gefahren werden) eine ausreichende Laufleistung zu erzielen und die Verfahrensschritte des Beschaffungsprozesses transparent und nachvollziehbar darzustellen.

In seiner Stellungnahme hat Straßen.NRW zugesichert, dass auf Basis der im IT-Modul erfassten Daten und der Laufleistung jedes einzelnen Fahrzeugs eine jährliche Bedarfsprüfung des Fahrzeugbestandes erfolgen werde. Die Mindestlaufleistung von 12.000 Kilometern jährlich werde beim Ersatz von Fahrzeugen berücksichtigt. Um dies sicherzustellen, würden im Rahmen des regelmäßigen Reportings und der Quartalsberichte des Strategischen Zentraleinkaufs Fahrzeuge frühzeitig erkannt, die die geforderte Mindestlaufleistung nicht erreichten. Mit den zuständigen Abteilungsleitungen würden dann verbindliche Maß-

nahmen vereinbart, um die geforderte Laufleistung zu erfüllen. Nur in absoluten Einzelfällen werde die Zustimmung des FM für die Unterschreitung der Mindestfahrleistung eingeholt.

Das RPA Münster hat mit Schreiben vom 10.04.2025 die von Straßen.NRW angekündigten Maßnahmen zur Sicherstellung der jährlichen Mindestlaufleistung begrüßt.

22.4 Fazit

Straßen.NRW verfügt bereits seit 2006 über eine Konzeption für ein effizientes und leistungsstarkes Geräte- und Fuhrparkmanagement. Ergänzt wird die Konzeption durch verschiedene Maßnahmenkataloge zur Fahrzeug- und Geräteausstattung für den Straßenbetriebsdienst sowie durch ARV und die für Dienstkraftfahrzeuge maßgeblichen Kraftfahrzeugrichtlinien. In Verbindung mit verschiedenen IT-Modulen verfügt Straßen.NRW damit über ein umfassendes Regelwerk für den Aufbau und die Organisation eines effizienten und leistungsstarken Fuhrparkmanagements.

Gleichwohl hat die Prüfung gezeigt, dass für ein unter Wirtschaftlichkeitsaspekten geführtes Fuhrparkmanagement Verbesserungspotenzial besteht. Die identifizierten Schwachstellen betrafen im Wesentlichen die Jahresarbeitsplanung, Fahrzeug- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen, das Berichtswesen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen und die Fahrzeugauslastung.

Die vom RPA Münster ausgesprochenen Empfehlungen hat Straßen.NRW positiv aufgenommen. Zu vielen Kritikpunkten hat Straßen.NRW bereits umsetzungsreife Prozessverbesserungen und Handlungsoptionen aufgezeigt, die zu einer Optimierung des Fuhrparkmanagements beitragen werden. Andere in der Stellungnahme von Straßen.NRW beschriebene Maßnahmen müssen noch konkretisiert werden, um deren Wirksamkeit bewerten zu können.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
(Epl. 11)**

23 Ausgaben für Corona-Impfzentren – Optimierungen für die Zukunft möglich

Ausweislich einer Abfrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales bei den anderen Bundesländern Anfang 2022 zahlte Nordrhein-Westfalen die höchsten Stundensätze für in den Impfzentren tätige Ärztinnen und Ärzte. Die Herleitung der Höhe dieser Stundensätze war nicht nachvollziehbar dokumentiert. Ferner wurden keine Daten erhoben und ausgewertet, die für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Impfzentren hätten herangezogen werden können. Hinsichtlich der Mietkosten für Immobilien, die für die Unterbringung von Impfzentren genutzt wurden, fehlte es an konkretisierenden Regelungen zur Erstattungsfähigkeit. Bei einem Teil der Impfzentren wurden die dort tätigen Personen unentgeltlich mit Speisen versorgt und entsprechende Verpflegungskosten vom Land erstattet.

Der Landesrechnungshof hat gebeten, in zukünftigen vergleichbaren Situationen die Herleitung festgelegter Vergütungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem sollte eine Länderabfrage vor der Festlegung erfolgen. Um die Impfzentren unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten miteinander vergleichen und ggf. steuernd eingreifen zu können, sollten ferner von Beginn an hierfür geeignete Kennzahlen erhoben werden. Auch sollten zur Erstattungsfähigkeit von Mietkosten konkretisierende Regelungen getroffen werden. Verpflegungskosten für Speisen sollten nicht erstattungsfähig sein.

Das Ministerium will die Empfehlungen des Landesrechnungshofs bei der Bewältigung künftiger vergleichbarer Situationen überwiegend berücksichtigen.

23.1 Ausgangslage

Am 04.12.2020 erging ein Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) an die Bezirksregierungen (BR) mit der Bitte um Weitergabe an die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, die Landrätinnen und Landräte sowie nachrichtlich u. a. an die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) betreffend die Impfung der Bevölkerung gegen Covid-19. Darin führte das MAGS u. a. aus, dass in jedem Kreis und jeder kreisfreien Stadt ein Impfzentrum errichtet werden solle und ergänzend mobile Impfteams zur Durchführung aufsuchender Impfungen vorzusehen seien. Bis zum 15.12.2020 sei die Betriebsbereitschaft der Impfzentren herzustellen. Ein Impfzentrum untergliedere sich in eine Impfstation, mobile Impfteams und eine Koordinierungseinheit. Den Kreisen und kreisfreien Städten obliege die Organisation in der Impfstation bis zum Punkt des Beginns der ärztlichen Leistung sowie die organisatorische Gestaltung des Nachbeobachtungsbereichs und die dortige Betreuung. Darüber hinaus würden die KV mit bestimmten Teilaufgaben zur Umsetzung der Impfungen beauftragt. Die Registrierung, Aufklärung sowie die konkrete Impfung erfolge durch Personal im Auftrag der KV. Die KV stellten das erforderliche medizinische und nichtärztliche (Fach-)Personal zur Impfung und der damit einhergehenden Dokumentation sowie die medizinisch-fachliche Leitung der Impfstation bereit. Mit Vertrag zwischen dem Land, vertreten durch das MAGS, und den zwei KV vom 17.12.2020 wurden die KV entsprechend beauftragt.

Zum 15.12.2020 wurde in jedem Kreis sowie jeder kreisfreien Stadt ein Impfzentrum errichtet. Ab dem 27.12.2020 fanden zunächst nur Impfungen durch die mobilen Impfteams in Pflegeheimen statt. Ab dem 08.02.2021 wurden die Impfzentren für dortige Impfungen der Bevölkerung geöffnet. Geschlossen wurden die Impfzentren zum 30.09.2021.

Die mobilen Impfteams führten im Zeitraum vom 27.12.2020 bis 30.09.2021 insgesamt 1.491.106 Impfungen durch. In den Impfzentren fanden im Zeitraum vom 08.02.2021 bis 30.09.2021 insgesamt 11.182.399 Impfungen statt.

Die Kosten der Impfzentren wurden gemäß der Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus SARS-Cov-2 (Coronavirus-Impfverordnung) grundsätzlich zu je 50 % vom Land und vom Bund getragen.³¹⁴ Bestimmte Kosten, z. B. für Impfbestock und -zubehör, waren vollständig vom Land zu tragen.

Die Kreise und kreisfreien Städte rechneten die Kosten, die ihnen für Errichtung und Betrieb der Impfzentren entstanden, gegenüber den BR ab. Die KV rechneten ihre Kosten gegenüber dem MAGS ab.

³¹⁴ Bis zum 31.12.2020 wurden die Kosten grundsätzlich zu 50 % vom Land, zu 46,5 % vom Bund und zu 3,5 % von den privaten Krankenversicherungsunternehmen getragen.

Nach Angaben des MAGS gegenüber dem LRH wurden vom Land für die Impfzentren (einschließlich der mobilen Impfteams) insgesamt rd. 854 Mio. € verausgabt. Hiervon wurden dem Land nach den Angaben des MAGS insgesamt rd. 406 Mio. € vom Bund sowie von den privaten Krankenversicherungsunternehmen erstattet.

Gegenstand der Prüfung des LRH waren die Ausgaben, die dem Land für die Impfzentren entstanden. Dabei lag der Hauptfokus auf Optimierungsmöglichkeiten für möglicherweise in der Zukunft auftretende vergleichbare Krisensituationen.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 21.06.2024 hat der LRH dem MAGS die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Das MAGS hat hierzu mit Schreiben vom 20.09.2024 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 22.04.2025 hat der LRH auf die Stellungnahme des MAGS erwidert.

23.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

23.2.1 Vergütung ärztlicher Leistungen

Im Vertrag zwischen dem Land und den KV vom 17.12.2020 wurde u. a. geregelt, dass die in den Impfzentren sowie mobilen Impfteams tätigen Ärztinnen und Ärzte montags bis freitags eine Vergütung von 150 € pro Stunde sowie samstags, sonntags und feiertags eine Vergütung von 185 € pro Stunde erhielten. Zugelassene Vertragsärztinnen und -ärzte mit einem vollen Kassensitz erhielten montags bis freitags zudem einen Zuschlag zur Kompensation ihres Praxisausfalls von 35 € pro Stunde.

Nach Auskunft des MAGS gegenüber dem LRH waren die Stundensätze in Verhandlungen mit den KV festgelegt worden. Protokolle über die Verhandlungen seien nicht erstellt worden. Die Verhandlungsergebnisse müssten im zeitlichen Kontext gewertet werden. Die Impfzentren hätten innerhalb kurzer Zeit in Betrieb gesetzt werden müssen und die Vergütung hätte in ihrer Höhe so bemessen sein müssen, dass sich eine ausreichende Zahl von Ärztinnen und Ärzten für eine Tätigkeit in den Impfzentren bereit erklärt hätte. Als Orientierungswert hätten die zum damaligen Zeitpunkt von Ärztinnen und Ärzten zu erwirtschaftenden Stundenhonorare durch die Erbringung von COVID-19-Tests gedient (Annahme: sechs Tests pro Stunde bei einer stückweisen Vergütung von 25 € pro Test durch den Bund). Unterlagen zur Heranziehung der vorgenannten Stundenhonorare als Orientierungswert konnten dem LRH vom MAGS nicht vorgelegt werden.

Die KV erklärten gegenüber dem LRH, anlässlich der Verhandlungen mit dem MAGS sei zwecks Orientierung an den anderen Bundesländern ein bundesweiter Vergleich festgelegter Stundensätze durchgeführt worden bzw. seien die (in Verhandlung befindlichen oder bereits vereinbarten) Stundensätze anderer Bundesländer herangezogen worden.

Im Januar 2022 führte das MAGS eine Abfrage bei den anderen Bundesländern zur Höhe der Vergütungen der ärztlichen Leistungen in Impfzentren durch. Zur Vergütungshöhe montags bis freitags machten 13 Bundesländer und zur Vergütungshöhe samstags, sonntags und feiertags 11 Bundesländer Angaben. Danach bewegten sich die Stundensätze montags bis freitags zwischen 50 € und 140 €. Samstags, sonntags und feiertags lagen die Stundensätze zwischen 60 € und 160 €; dabei zahlten nur drei Bundesländer für diese Tage einen höheren Stundensatz als für die Tage Montag bis Freitag. Ferner gaben zehn Bundesländer an, keinen Zuschlag zur Kompensation eines Praxisausfalls gezahlt zu haben.³¹⁵

Der LRH hat gegenüber dem MAGS bemerkt, das Land Nordrhein-Westfalen habe im Vergleich mit den in der vorgenannten Abfrage von anderen Bundesländern angegebenen Stundensätzen sowohl montags bis freitags als auch samstags, sonntags und feiertags jeweils den höchsten Stundensatz gezahlt. Vor diesem Hintergrund erschließe sich ihm nicht die Erklärung der KV, sich anlässlich der Verhandlungen mit dem MAGS an den Stundensätzen anderer Bundesländer orientiert zu haben. Auch seien ihm keine Anhaltspunkte dafür bekannt, dass in anderen Bundesländern wegen niedrigerer Stundensätze Probleme im Hinblick auf die Bereitschaft einer ausreichenden Zahl von Ärztinnen und Ärzten für eine Tätigkeit in den Impfzentren bestanden hätten. Die vom MAGS angeführte Herleitung der Vergütung aus den von Ärztinnen und Ärzten zu erwirtschaftenden Stundenhonoraren durch die Erbringung von COVID-19-Tests könne der LRH mangels näher erläuternder und begründender Unterlagen nicht sicher bewerten. Nach alledem bestünden erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der in Nordrhein-Westfalen gezahlten Stundensätze.

Der LRH hat gebeten, in Zukunft sicherzustellen, dass die Herleitung der Höhe der vereinbarten Vergütungen nachvollziehbar dokumentiert wird. Zudem sollte durch das MAGS in künftigen vergleichbaren Fällen – soweit möglich – so rechtzeitig vor Abschluss eines Vertrages eine Abfrage von entsprechenden, validen Daten der anderen Bundesländer erfolgen, dass diese im Rahmen der Vertragsverhandlungen berücksichtigt werden könnten. Da bei der vom MAGS durchgeführten Abfrage kein anderes Bundesland angegeben habe, zugelassenen Vertragsärztinnen und -ärzten mit vollem Kassensitz einen Zuschlag zur Kompensation ihrer Praxisausfälle gezahlt zu haben, sollte zudem künftig in vergleichbaren Fällen geprüft werden, ob eine solche Kompensationszahlung erforderlich sei. Sollte die Erforderlichkeit bejaht werden, sollte auf einen bevorzugten Einsatz von Ärztinnen und Ärzten ohne vollen Kassensitz hingewirkt werden.

23.2.2 Kennzahlen

Weder das MAGS noch die BR hatten Daten erhoben und ausgewertet, die für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Impfzentren und in der Folge für steuernde

³¹⁵ Fünf Bundesländer machten hierzu keine Angaben.

Eingriffe hätten herangezogen werden können. Lediglich zur Impfdokumentation wurden fachlich-medizinische Daten ermittelt und aufbereitet.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, er verkenne nicht den hohen Zeitdruck, unter dem die Impfzentren hätten aufgebaut und betrieben werden müssen, und die komplexen Abläufe, die durch das MAGS und die weiteren Akteure zu organisieren gewesen seien. Gleichwohl sei nach seiner Auffassung auch in solchen – neuartigen – Krisensituationen eine begleitende Steuerung im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Betrieb der Impfzentren unter Erhebung und Auswertung hierfür geeigneter Daten möglich und erforderlich. Zukünftig sollte in vergleichbaren Situationen durch das MAGS sichergestellt sein, dass von Beginn an bestimmte Kennzahlen erhoben würden, anhand derer die Impfzentren unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten miteinander verglichen werden könnten. Als geeignete Kennzahlen kämen hierfür nach Einschätzung des LRH z. B. die in den jeweiligen Impfzentren angefallenen Kosten pro Impfung sowie die durchgeführten Impfungen pro Arbeitsstunde des impfenden Personals in Betracht.

23.2.3 Erstattung von Mietkosten für Immobilien

Im Erlass des MAGS vom 04.12.2020 wurde u. a. geregelt, dass die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb des Impfzentrums entstehenden notwendigen Kosten erstattungsfähig seien. Mietkosten für Immobilien seien nur dann erstattungsfähig, wenn sie die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überstiegen. Für die Bereitstellung kommunaler Liegenschaften wurde eine Kostenerstattung ausgeschlossen.

Die Regelung, dass keine Kostenerstattung im Falle der Bereitstellung kommunaler Liegenschaften erfolgte, wurde mit Erlass des MAGS vom 12.01.2021 gestrichen.

Die Regelung, dass die Mietkosten für Immobilien nur dann erstattungsfähig seien, wenn sie die ortsübliche Vergleichsmiete nicht überstiegen, wurde mit Erlass des MAGS vom 23.03.2021 gestrichen. Hierzu teilte das MAGS dem LRH mit, von den Kreisen und kreisfreien Städten sei glaubhaft dargelegt worden, dass ortsübliche Vergleichsmieten – in Ermangelung vergleichbarer Liegenschaften, die für ein Impfzentrum in Betracht kommen – nicht überall hätten herangezogen werden können. Bezüglich der Mietkosten für Immobilien wurde in diesem Erlass nunmehr geregelt, dass sie nur im Rahmen der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erstattungsfähig seien.

In den Akten, die vom LRH bei seinen stichprobenhaften Erhebungen bei den Kreisen und kreisfreien Städten eingesehen wurden, waren keine Ausführungen bezüglich der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Zusammenhang mit der Auswahl der jeweiligen Liegenschaft für den Betrieb des Impfzentrums dokumentiert.

Bei den 53 Liegenschaften, die für die Unterbringung der Impfzentren genutzt wurden, handelte es sich in 13 Fällen um Veranstaltungsgebäude, in 8 Fällen um Sporthallen, in 4 Fällen um Stadthallen und in 28 Fällen um sonstige Liegenschaften (z. B. Firmengebäude oder Einkaufszentren). Für 9 der 53 Liegenschaften fielen keine Mietkosten an. In drei Fällen wurden kreisfreien Städten die Kosten für die Anmietung einer Liegenschaft erstattet, die sich jeweils im Eigentum einer Gesellschaft befand, bei der die Stadt Alleingesellschafterin war oder einen beherrschenden Einfluss ausübte.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, eine Regelung, die – wie im Erlass vom 23.03.2021 – bezüglich der Erstattungsfähigkeit von Mietkosten lediglich allgemein auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verweise, biete nach seiner Auffassung keine ausreichende Gewähr dafür, dass diesen Grundsätzen umfassend Rechnung getragen werde. Er halte es daher für angezeigt, dass künftig in vergleichbaren Situationen zumindest für bestimmte Fallkonstellationen konkretisierende Regelungen getroffen werden.

So sollte eine Erstattung von Mietkosten für den Fall ausgeschlossen werden, dass einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt in der betreffenden Krisensituation eine nicht genutzte eigene Liegenschaft zur Verfügung stehe, die für den Betrieb eines Impfzentrums geeignet sei. Des Weiteren sollten Mietkosten, die einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt auch ohne die betreffende Krisensituation entstanden wären, von einer Erstattung ausgeschlossen werden.³¹⁶ Ferner sollte in Betracht gezogen werden, die Kosten der Anmietung einer Liegenschaft im Eigentum einer Gesellschaft, bei welcher der Kreis oder die kreisfreie Stadt Alleingesellschafter/-in sei oder einen beherrschenden Einfluss ausübe, von einer Erstattung auszuschließen.³¹⁷

Zudem hat der LRH angeregt, zukünftig in vergleichbaren Situationen an der grundsätzlichen Begrenzung der erstattungsfähigen Kosten durch die ortsübliche Vergleichsmiete zumindest in den Fällen festzuhalten, in denen vergleichbare Liegenschaften vorhanden seien. Eine Erstattung oberhalb der Vergleichsmiete sollte in diesen Fällen nur ausnahmsweise und auf der Grundlage einer stichhaltigen Begründung möglich sein.

Auch wäre es aus Sicht des LRH empfehlenswert, zukünftig vorab eine Abfrage beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) zu veranlassen, um zu klären, ob dieser den Kreisen und kreisfreien Städten geeignete, nicht genutzte Liegenschaften zur Verfügung stellen könnte.

³¹⁶ Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt in der betreffenden Krisensituation eine bereits zuvor für andere Zwecke angemietete, aber aktuell nicht genutzte Liegenschaft zur Verfügung steht, die für den Betrieb eines Impfzentrums geeignet ist.

³¹⁷ So waren in Hessen Mietkosten für Liegenschaften von kommunalen Eigen- und Zweckbetrieben sowie von Betrieben, bei denen die Kommunen einen beherrschenden Einfluss ausübten, nicht erstattungsfähig.

Schließlich sollten die Kreise und kreisfreien Städte zukünftig dazu angehalten werden, ihre Aktivitäten und Überlegungen zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren.

23.2.4 Erstattung von Verpflegungskosten

Zur Frage, ob und in welchem Umfang Kosten für Verpflegung in den Impfzentren erstattungsfähig seien, teilte das MAGS den BR im April 2021 mit, dass Verpflegungskosten im wirtschaftlichen Rahmen erstattungsfähig seien (z. B. Brötchen, Wasser, Kaffee). Als Maßstab könnten die Verpflegungspauschalen des Reisekostenrechts angesetzt werden. Im Oktober 2021 erklärte das MAGS gegenüber den BR, aufgrund der besonderen hygienischen Anforderungen im Betrieb eines Impfzentrums könnten angemessene Kosten für die Verpflegung erstattet werden. In Orientierung am Reisekostenrecht sei bei Kosten von bis zu 6 € pro Tag und Beschäftigtem von einer Angemessenheit auszugehen.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH wurde die Verpflegung in den Impfzentren sehr unterschiedlich gehandhabt. Bei manchen Kreisen und kreisfreien Städten mussten sich die im Impfzentrum tätigen Personen selbst mit Essen und Getränken versorgen oder bekamen nur Getränke unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Andere Kreise und kreisfreien Städte beauftragten Catering-Unternehmen mit der Verpflegung (z. B. belegte Brötchen oder warme Mahlzeiten). Im Rahmen seiner stichprobenhaften Erhebungen hat der LRH erstattete Verpflegungskosten für einzelne Impfzentren von bis zu rd. 240.000 € festgestellt.

Der LRH hat dem MAGS mitgeteilt, er habe zumindest hinsichtlich der unentgeltlichen Verpflegung mit Speisen Zweifel, dass es sich bei den entsprechenden Kosten um notwendige Sachkosten für den Betrieb eines Impfzentrums handle. Der vom MAGS gemachte Hinweis auf besondere hygienische Anforderungen im Betrieb eines Impfzentrums überzeuge nicht, da für die Einnahme von Mahlzeiten – unabhängig davon, ob mitgebrachte oder gestellte Speisen – die gleichen hohen Anforderungen an den Infektionsschutz gestellt worden seien. Wie die Beispiele einzelner Impfzentren gezeigt hätten, sei eine Selbstversorgung mit Speisen grundsätzlich möglich und zumutbar gewesen. Bei fehlenden Versorgungsmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe zum Impfzentrum sei es zumutbar, sich mit mitgebrachten Speisen zu verpflegen. Der LRH sei daher der Auffassung, dass in zukünftigen vergleichbaren Krisensituationen Verpflegungskosten für Speisen nicht erstattungsfähig sein sollten.

23.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MAGS hat einleitend ausgeführt, dass der grundsätzlich empfehlende Charakter der Prüfungsmittelungen des LRH positiv wahrgenommen werde und zeige, dass der LRH die besonderen Herausforderungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung gewürdigt habe.

Die Empfehlungen würden bei der Bewältigung künftiger vergleichbarer Situationen berücksichtigt werden.

Bezüglich der Vergütung ärztlicher Leistungen hat das MAGS erklärt, es nehme die Hinweise des LRH zu der im Vergleich zu anderen Bundesländern hohen Vergütung von ärztlichen Leistungen für Impfungen auf und werde sie bei der Bewältigung vergleichbarer Situationen insbesondere in der Weise berücksichtigen, dass das Zustandekommen von Vereinbarungen nachvollziehbarer dokumentiert werde. Die Empfehlung, künftig vor dem Abschluss von Vergütungsvereinbarungen eine Länderabfrage durchzuführen, werde ebenfalls berücksichtigt werden. Fraglich sei jedoch, ob eine solche Abfrage zielführend gelingen könne. Dies würde erfordern, dass hierfür ausreichend Zeit gegeben sei und die Länder ihre Positionen in laufenden Verhandlungen transparent machen könnten. Das MAGS werde in einer vergleichbaren Situation gemeinsam mit dem Bund und den Ländern prüfen, inwiefern bundesweit einheitliche Vergütungssätze realisiert werden könnten.

Zu Kennzahlen hat das MAGS mitgeteilt, die Empfehlung eines Controllings der Impfkosten anhand von Kennzahlen während des Betriebs der Impfzentren sei nachvollziehbar und werde künftig berücksichtigt werden. Die Umsetzbarkeit und die Erreichung eines sparsameren Einsatzes von Haushaltsmitteln mit verhältnismäßigen Mitteln sei aus der Erfahrung des Betriebs der Impfzentren jedoch fraglich. Zur vom LRH beispielhaft genannten Kennzahl der in den jeweiligen Impfzentren angefallenen Kosten pro Impfung hat das MAGS erklärt, diese erscheine nur eingeschränkt geeignet. Hierzu hat es ausgeführt, bei den Kosten habe es eine erhebliche Latenz zwischen ihrer Entstehung, ihrer Abrechnung und der Bündelung der Daten auf Landesebene gegeben; eine wirksame zeitnahe Steuerung wäre daher kaum möglich gewesen. Zudem hätten die umfangreichen nachträglichen Korrekturen der Abrechnungen gezeigt, dass die Qualität der initial eingereichten Unterlagen keine valide Bewertung der Wirtschaftlichkeit zugelassen hätte. Ferner müssten bei der Festlegung von Kennzahlen Kontextvariablen (z. B. unvermeidbare Fixkosten durch Immobilien) berücksichtigt werden, die dem Land nicht ex ante vorlägen. Auch sei die Verfügbarkeit einer ausreichenden Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für indikatorenbezogene Auswertungen, die Ableitung von Forderungen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und deren Umsetzung zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Erstattung von Mietkosten für Immobilien hat das MAGS u. a. ausgeführt, die Feststellung nicht nachvollziehen zu können, dass das alleinige Abstellen auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit keine Gewähr dafür biete, dass diesen Grundsätzen Rechnung getragen werde. Das MAGS, die BR und die Kommunen hätten diese Prinzipien stets im Rahmen ihres Verwaltungshandelns zu berücksichtigen und seien in ihrer Auslegung erfahren. Dies beinhalte auch, dass bei vorliegenden Vergleichsmieten gleich geeigneter Immobilien das wirtschaftlichere Angebot den Vorzug erhalte. Zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten hätten in der Zeit des Aufbaus der Impfzentren nicht bestanden. Auch sei der

kurze Vorlauf der Kommunen zu berücksichtigen, der sich unmittelbar auf die Möglichkeiten einer sonst üblichen Marktanalyse und eines Vergabeverfahrens ausgewirkt habe. Die vom LRH empfohlene Vorgabe an die Kommunen, keine Liegenschaften von städtischen Eigengesellschaften zu mieten, hätte die Einrichtung der Impfzentren erheblich erschwert bis unmöglich gemacht. Darüber hinaus sei zu bedenken, dass es sich bei den in Rede stehenden Gesellschaften um eigene Rechtspersönlichkeiten handele, die nicht ohne weiteres hätten ausgeschlossen werden können.

Bezüglich der Erstattung von Verpflegungskosten hat das MAGS mitgeteilt, die grundsätzlichen Zweifel an einer unentgeltlichen Versorgung mit Speisen würden geteilt und bei der künftigen Ausgestaltung berücksichtigt. Ebenso berücksichtigungsfähig könne aber auch die besondere Herausforderung an das Personal sein, während einer Pandemie abweichend vom üblichen Dienort in einem Impfzentrum tätig und dabei der Gefahr einer Infektion ausgesetzt zu sein.

23.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat begrüßt, dass das MAGS künftig in vergleichbaren Situationen für eine nachvollziehbarere Dokumentation des Zustandekommens von Vereinbarungen zur Vergütung ärztlicher Leistungen sorgen wird. Ferner hat er positiv zur Kenntnis genommen, dass es künftig die Empfehlung berücksichtigen wird, vor dem Abschluss von Vergütungsvereinbarungen – soweit möglich – eine Länderabfrage durchzuführen. Die Absicht, in einer vergleichbaren Situation zu prüfen, inwiefern bundesweit einheitliche Vergütungssätze realisiert werden können, hat der LRH zur Kenntnis genommen. Er hat nochmals um Stellungnahme zu seinen Empfehlungen im Zusammenhang mit der Zahlung eines Zuschlags zur Kompensation eines Praxisausfalls gebeten.

Ferner hat der LRH begrüßt, dass das MAGS die Empfehlung zu einem Controlling der Impfkosten anhand von Kennzahlen als nachvollziehbar ansieht und künftig berücksichtigen wird. Zur vom MAGS erwähnten erheblichen Latenz zwischen der Entstehung der Kosten der Impfzentren, ihrer Abrechnung und der Bündelung der Daten auf Landesebene hat er bemerkt, es sei möglich, dieser Latenz in zukünftigen vergleichbaren Situationen entgegenzuwirken. Die vom MAGS angeführten umfangreichen nachträglichen Korrekturen der Abrechnungen habe er nicht feststellen können. Die Ausführung des MAGS, schon bei der Festlegung von Kennzahlen müssten Kontextvariablen berücksichtigt werden, die dem Land nicht ex ante vorlägen, überzeuge ihn nicht. Die Frage nach der Berücksichtigung von Kontextvariablen werde erst bei der Analyse der Kennzahlenergebnisse relevant. Auch gehe der LRH davon aus, dass sich für ein Controlling anhand von Kennzahlen ausreichendes Personal in vertretbarem Umfang zur Verfügung stellen lasse.

Hinsichtlich der Erstattung von Mietkosten für Immobilien hat der LRH darauf hingewiesen, dass konkretisierende Regelungen zur Erstattungsfähigkeit für bestimmte Fallkonstellationen zu einer Vermeidung bzw. Verringerung von Zweifelsfragen und Unklarheiten beitragen und damit eine erhöhte Rechtssicherheit schaffen könnten, die nicht zuletzt im Interesse der Kreise und kreisfreien Städte sein dürfte. Er bleibe daher dabei, dass künftig in vergleichbaren Situationen die von ihm genannten Regelungen getroffen bzw. in Betracht gezogen werden sollten. Ferner hat er klargestellt, dass er eine Vorgabe an die Kreise und kreisfreien Städte, keine Liegenschaften von Eigengesellschaften zu mieten, nicht empfohlen habe. Vielmehr sollte in Betracht gezogen werden, im Falle der Anmietung einer Liegenschaft im Eigentum einer Gesellschaft, bei welcher der Kreis bzw. die kreisfreie Stadt Alleingesellschafter/-in sei oder einen beherrschenden Einfluss ausübe, die Mietkosten – einer Regelung in Hessen vergleichbar – von der Erstattung auszuschließen. Hierdurch sollte eine Gleichstellung mit Liegenschaften erreicht werden, die sich im Eigentum eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt befänden und für deren Bereitstellung zur Nutzung als Impfzentrum eine Erstattung von Mietkosten ausgeschlossen sei. Da sich das MAGS nicht ausdrücklich zur Anregung des LRH geäußert hat, zukünftig in vergleichbaren Situationen an der grundsätzlichen Begrenzung der erstattungsfähigen Mietkosten durch die ortsübliche Vergleichsmiete zumindest bei Vorhandensein vergleichbarer Liegenschaften festzuhalten, hat der LRH hierzu nochmals um Stellungnahme gebeten. Ebenfalls erinnert hat der LRH an die ausstehende Stellungnahme zu der Empfehlung, zukünftig eine Abfrage beim BLB NRW hinsichtlich geeigneter Liegenschaften zu veranlassen. Schließlich hat er nochmals um Stellungnahme zu seiner Bemerkung gebeten, die Kreise und kreisfreien Städte sollten zukünftig dazu angehalten werden, ihre Aktivitäten und Überlegungen zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in den Akten nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der LRH hat begrüßt, dass das MAGS die grundsätzlichen Zweifel an einer unentgeltlichen Versorgung mit Speisen teilt und bei der künftigen Ausgestaltung berücksichtigen wird. Nicht überzeugen können hat ihn aber die Ausführung des MAGS, ebenso berücksichtigungsfähig könne auch die besondere Herausforderung an das Personal sein, während einer Pandemie abweichend vom üblichen Dienstoff in einem Impfzentrum tätig und dabei der Gefahr einer Infektion ausgesetzt zu sein. Er hat erneut darauf hingewiesen, dass es einige Kommunen gegeben habe, in denen sich die im Impfzentrum tätigen Personen selbst mit Essen hätten versorgen müssen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

24 Mietzahlungen der Ressorts: Ohne Varianten keine Wirtschaftlichkeit!

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ressorts der Landesregierung häufig neue Mietverträge mit hohen Mietzahlungen abschließen, ohne zuvor alternative Varianten eingehend untersucht zu haben.

Da zudem der landeseigene Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht mit externen Anbieterinnen und Anbietern in einen Wettbewerb um die wirtschaftlichste Neuanmietung tritt, fehlt ein wichtiges Regulativ zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Zudem haben sich das Ministerium der Finanzen und das Ministerium des Innern bis heute nicht auf einheitliche Vorgaben für die Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsgebots bei neuen Anmietungen für das Land verständigt. Abweichend von den Vorgaben des Ministeriums der Finanzen verfolgt das Ministerium des Innern einen Sonderweg, ohne die finanziellen Auswirkungen auf das Land zu berücksichtigen.

Das Ministerium der Finanzen, das Ministerium des Innern und das Ministerium der Justiz haben zu den Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofs Stellung genommen. Diese sind vom Ministerium der Finanzen und vom Ministerium der Justiz in weiten Teilen angenommen worden. Das Ministerium des Innern hingegen hat die Prüfungsfeststellungen gegenüber dem Landesrechnungshof in weiten Teilen streitig gestellt.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Ressorts die aufgezeigten Probleme zeitnah lösen und das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung bei neuen Anmietungen achten.

24.1 Ausgangslage

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist das Immobilienunternehmen des Landes. Er vermietet als Eigentümer die Immobilien an Landeseinrichtungen, Ministerien, Behörden und Hochschulen. Seit Gründung des BLB NRW im Jahre 2001 haben die Ressorts jedoch auch die Möglichkeit, Mietverträge mit externen Anbieterinnen und Anbietern abzuschließen.

Auch für die Ausgabe von Mieten gilt das Wirtschaftlichkeitsgebot, d. h.:

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“³¹⁸

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

[...]

- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,

[...]

- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen, [u. a]“.³¹⁹

Die hier beschriebene Suche nach verschiedenen Lösungsmöglichkeiten für die wirtschaftlichste Miete wird kurz Variantenbetrachtung genannt. Aus verschiedenen Varianten (Sanierung der Bestandsimmobilie, Neubau einer Immobilie, Realisierung mit dem BLB NRW, Realisierung mit externen Anbieterinnen und Anbietern u. a.) wird die Wirtschaftlichkeit einer Miete im Wege eines Vergleiches belegt. Mit anderen Worten: ohne Variantenbetrachtung keine Wirtschaftlichkeit.

Die Entscheidungen darüber treffen die Ressorts und die Staatskanzlei (im Folgenden: Ressorts). Das Ministerium der Finanzen (FM) hat für die Entscheidungen der Ressorts über die Unterbringung ihrer Dienststellen etc. zwei Leitfäden veröffentlicht:

³¹⁸ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO).

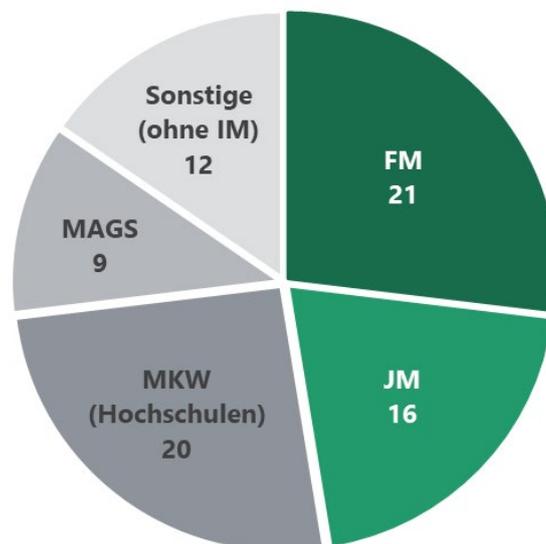
³¹⁹ Nr. 2.1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO.

- den „Verfahrensleitfaden Mietausgabenbudgetierung für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“³²⁰ und
- den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“³²¹.

Beide Leitfäden gab das FM den Ressorts im Mai 2020 bekannt und setzte diese zum 01.02.2021 für die Landesverwaltung verbindlich in Kraft.

Bis zum 31.08.2024 waren insgesamt 78 Verfahren nach den neuen Leitfäden eingeleitet worden. Diese verteilen sich wie folgt auf die Ressorts:

Abb. 1: Anzahl der eingeleiteten Verfahren nach den neuen Leitfäden bis zum 31.08.2024 nach Ressorts*



Quelle: Landesrechnungshof

* FM = Ministerium der Finanzen, JM = Ministerium der Justiz, MKW = Ministerium für Kultur und Wissenschaft, MAGS = Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, IM = Ministerium des Innern

Das FM, das Ministerium der Justiz (JM), das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) für den Bereich der Hochschulen – zum Ministerium des Innern (IM) siehe unten – haben seit Einführung der Leitfäden in den vergangenen dreieinhalb Jahren insgesamt 24 Verfahren durchgeführt. Das IM wendet die beiden Leitfäden nicht an. Stattdessen hatte es für seinen Geschäftsbereich bereits rd. zehn Jahre zuvor einen Sonderweg zur Unterbringung der Dienststellen etc. entwickelt und mit dem Erlass „Anmietung von Liegenschaften für die Polizei des

³²⁰ Landtag NRW, Drucksache (Drs.) 18/3354 vom 01.03.2023, Antwort auf Frage 5/Anlage.

³²¹ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Landesebene“, Finanzverwaltung NRW.

Landes Nordrhein-Westfalen“ (Liegenschaftserlass) vom 29.09.2010 eingeführt.³²² Das IM begreift seinen Liegenschaftserlass als Ausnahme zu den beiden Leitfäden des FM. Dieser Sonderweg ist auf Bitte des IM durch einen Briefwechsel zwischen den zuständigen Ministern von IM und FM aus September 2018 ausdrücklich autorisiert worden. Einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Verfahrensweise konnten die Ressorts dem Landesrechnungshof (LRH) nicht angeben.

Seit 2021 hat das IM nach dem Liegenschaftserlass u. a. zwölf Mietverträge für größere Unterbringungsmaßnahmen abgeschlossen. Diese Verträge führen zu Jahresmieten zwischen rd. 1,2 Mio. € und rd. 16,4 Mio. € pro Anmietung. Über die Mietlaufzeit summieren sich diese Mietzahlungen auf mehr als 1,5 Mrd. €. ³²³

24.2 Die Prüfung des Landesrechnungshofs

Nach zahlreichen Prüfungen von Entscheidungen zu Unterbringungen der Dienststellen, der Ressorts und der Hochschulen hatte der LRH dem Landtag bereits in 2009 den Beratungsbericht „Vermieter-Mieter-Modell des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ vom 07.12.2009³²⁴ übersandt und kritisiert:

„Die Prüfungen von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen durch den LRH haben ergeben, dass die Nutzer seit der Gründung des BLB NRW eine Wettbewerbssituation nur in seltenen Ausnahmefällen hergestellt haben, indem sie Angebote von Dritten anforderten. In der Regel wandten sie sich zur Deckung ihres Unterbringungsbedarfs unter Umgehung des Marktes direkt an den BLB NRW. [...] Somit bleibt die seit Gründung des BLB NRW eigentlich beabsichtigte Kontrolle und Kostenoptimierung mit Hilfe des wettbewerbsorientierten Vermieter-Mieter-Modells ohne Wirkung.“³²⁵

Der LRH hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Köln und Arnsberg die Entscheidungen der Ressorts über die Unterbringung ihrer Dienststellen untersucht. Im Mittelpunkt dieser Prüfung stand die Frage nach den Variantenbetrachtungen der Ressorts als Grundlage für ihre Entscheidungen von Anfang 2021 bis Mitte 2024.

Zu Beginn der Prüfung ist der LRH der Frage nachgegangen, ob in den letzten Jahren eine Verschiebung der Haushaltsmittel für Mieten weg vom BLB NRW hin zu externen Anbieterinnen und Anbietern stattgefunden hat. Dazu hat der LRH die Haushaltsdaten des Landes

³²² MBl. NRW. 2010 S. 766, geändert durch Runderlass vom 20.03.2012 (MBl. NRW. 2012 S. 162), 24.01.2013 (MBl. NRW. 2013 S. 80) und 21.12.2017 (MBl. NRW. 2017 S. 1064).

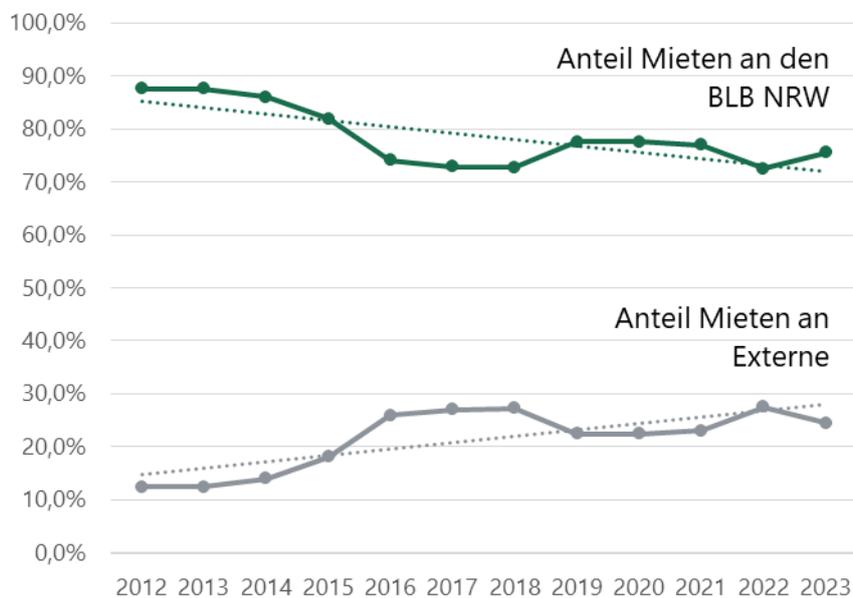
³²³ Bei der Ermittlung der Höhe der Mietzahlungen hat der LRH die jeweilige Dauer des Mietvertrags zugrunde gelegt. Die vorgesehene Indexierung der Mieten hat er jedoch nicht berücksichtigt.

³²⁴ Vorlage 14/3081 bzw. Vorlage 15/240 (wegen der Diskontinuität des Landtags).

³²⁵ Beratungsbericht „Vermieter-Mieter-Modell des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“, Tz. 4.4.2.

für Mieten an den BLB NRW³²⁶ und für Mieten an externe Anbieterinnen und Anbieter³²⁷ aus den Jahren 2012 bis 2023 gegenübergestellt:³²⁸

Abb. 2: Haushaltsmittel in Prozent für Mieten der Ressorts (ohne Hochschulen)



Quelle: Landesrechnungshof

Die Abbildung 2 zeigt zwei deutliche Trends auf (gestrichelte Linien). Tendenziell hat sich der Anteil der Mietzahlungen aus dem Landeshaushalt an den BLB NRW verringert. Im gleichen Maße (mehr als 10 %-Punkte) hat sich der Anteil der Mietzahlungen an externe Anbieterinnen und Anbieter erhöht.

Die Prüfung konzentrierte sich auf die drei großen Ressorts FM, IM und JM. Der LRH hat hierbei das Verfahren für die Unterbringungsentscheidungen der Hochschulen aus dem Ressort des MKW ausgenommen.

Am 16.12.2024 hat der LRH nach einer gemeinsamen Besprechung mit den Ressorts seine Prüfungsfeststellungen dem FM, IM und JM mitgeteilt.

Hierzu nahm das JM mit Schreiben vom 30.01.2025, das IM mit Schreiben vom 05.02.2025 und das FM mit Schreiben vom 25.02.2025 Stellung. Das kontradiktorische Verfahren hat der LRH auf diese drei Ressorts beschränkt.

Diese drei Stellungnahmen erwiderte der LRH mit seiner 1. Folgeentscheidung am 14.05.2025.

³²⁶ Haushaltstitel 518 04 „Mieten und Pachten an den Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“.

³²⁷ Haushaltstitel 518 01 „Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume“.

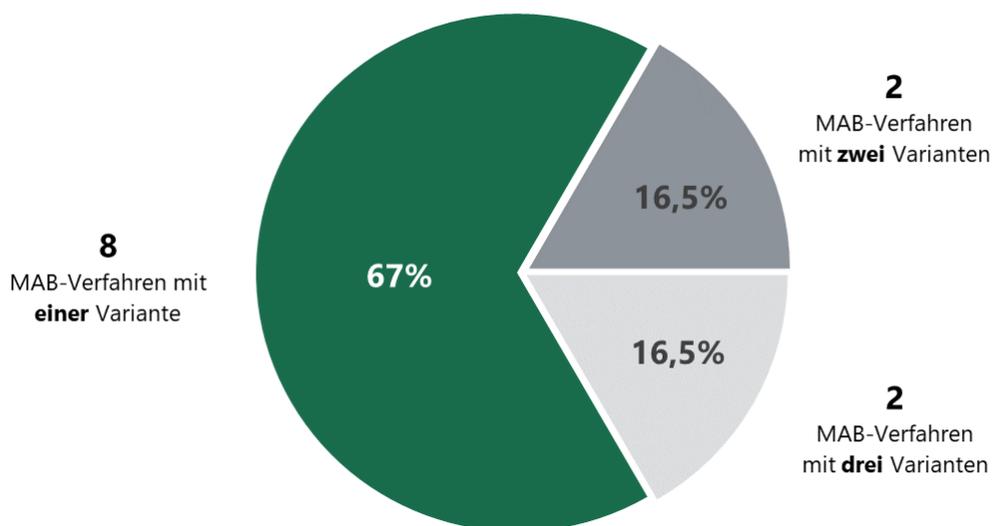
³²⁸ Bei dieser Auswertung blieb der Hochschulbereich unberücksichtigt.

24.3 Zu wenig Variantenbetrachtungen

Der LRH hat zunächst die Entscheidungen des FM und des JM über die Unterbringung ihrer Dienststellen etc. näher betrachtet. Dabei hat er solche Verfahren ausgewählt, die insgesamt abgeschlossen oder bei denen zumindest die realisierbaren Varianten festgelegt waren. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH waren dies seit der Einführung der neuen Leitfäden (Zeitraum von ca. dreieinhalb Jahren) zwölf Verfahren.

Der LRH hat festgestellt, dass in diesen zwölf Verfahren insgesamt 18 realisierbare Varianten untersucht worden sind. Die Anzahl der Varianten (eine Alternative/Variante, zwei Varianten oder drei Varianten) bezogen auf die einzelnen Verfahren ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung:³²⁹

Abb. 3: Anzahl der Varianten je Verfahren*



Quelle: Landesrechnungshof

* MAB-Verfahren = Verfahren nach dem „Verfahrensleitfaden Mietausgabenbudgetierung für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“

Bei acht der zwölf Entscheidungen (67 %) ist nur **eine** realisierbare Variante im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung untersucht worden. Jeder Variantenvergleich fehlte. Denkbare Realisierungsvarianten wurden dabei u. a. mit der starken Einschränkung der Lage oder mit dem sehr kurzen Zeitraum bis zur geplanten Übergabe (K. O.-Kriterien) abgelehnt. Andere denkbare Realisierungsvarianten – wie die Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens zum Vertragsabschluss mit einer externen Anbieterin oder einem externen Anbieter – sind wegen fehlender Fachleute in den Ressorts von vornherein ausgeschlossen

³²⁹ Eine fiktive Unterbringungsvariante hat der LRH in einem Einzelfall nicht als eine realisierbare Unterbringungsvariante gewertet.

worden. Im Ergebnis werden die denkbaren Realisierungsvarianten mithin von den Ressorts durch zu viele K. O.-Kriterien reduziert.

Wird nur **eine** Variante betrachtet, wird die Anwendung des § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) unterlaufen. § 7 LHO und die neuen Leitfäden begründen die Wirtschaftlichkeit erst durch einen Variantenvergleich. Ohne Variantenvergleich kann die Wirtschaftlichkeit einer Unterbringungsentscheidung im Sinne des § 7 LHO nicht nachgewiesen werden. Damit ist die Frage nach der Wirtschaftlichkeit in zwei Dritteln der Entscheidungen über die Unterbringung in den Ressorts von FM und JM nicht beantwortet.

Dabei verkennt der LRH nicht, dass im Ausnahmefall tatsächlich nur eine realisierbare Variante infrage kommen kann. Wenn jedoch bei zwei von drei Entscheidungen nur **eine** Variante tatsächlich betrachtet wird, wird das Regel-/Ausnahmeverhältnis umgekehrt. An dieser Vorgehensweise von FM und JM übt der LRH deutliche Kritik.

Ein besonderes Problembewusstsein über den fehlenden Nachweis der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO bei nur einer Variante konnte der LRH weder beim FM noch beim JM feststellen. Die Entwicklung realisierbarer Varianten muss daher aus Sicht des LRH soweit gestärkt werden, dass im Regelfall mindestens zwei realisierbare Varianten in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gemäß § 7 LHO gegenübergestellt werden.

Sofern nicht ein zusätzlicher, neuer Unterbringungsbedarf gedeckt werden soll, bieten sich aus Sicht des LRH regelmäßig die Varianten „Sanierung der Bestandsimmobilie“ und „Neubau einer Immobilie“ an. Die Variante „Sanierung der Bestandsimmobilie“ gewinnt dabei durch die Berücksichtigung der „Grauen Energie“³³⁰ in Form des CO₂-Potenzials zunehmend an Bedeutung. Denn neue Gebäude verbrauchen i. d. R. im Betrieb zwar weniger Energie, aber beim Abriss eines Alt-Gebäudes geht die bei dessen Errichtung (ehemals) eingesetzte Energie unwiederbringlich verloren.

24.4 Keine Angebote von externen Anbieterinnen und Anbietern

Der LRH hatte bereits 2009 im Beratungsbericht „Vermieter-Mieter-Modell des Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen“ vom 07.12.2009³³¹ an den Landtag beanstandet, dass der BLB NRW nicht in einen Wettbewerb mit externen Anbieterinnen und Anbietern gestellt worden ist (s. o.).

Im Rahmen einer Nachschau hat der LRH nunmehr untersucht, ob die Ressorts den BLB NRW in einen Wettbewerb mit externen Anbieterinnen und Anbietern gebracht haben.

³³⁰ Der Begriff der „Grauen Energie“ umfasst den nicht erneuerbaren Primärenergiebedarf eines Gebäudes und dessen Baustoffe über die gesamte Lebensdauer.

³³¹ Vorlage 14/3081 bzw. Vorlage 15/240 (wegen der Diskontinuität des Landtags).

Hierzu hat der LRH festgestellt, dass das FM, das JM, das MAGS und das MKW für den Bereich der Hochschulen – zum IM siehe unten – seit Einführung der Leitfäden in den vergangenen dreieinhalb Jahren insgesamt 24 Verfahren durchgeführt haben. Dies betrifft alle Verfahren, die insgesamt abgeschlossen oder bei denen zumindest die realisierbaren Varianten festgelegt wurden. In **keinem** einzigen Verfahren aus diesem Zeitraum ist es jedoch zu einem Vergleich zwischen einem Angebot des BLB NRW und einem Angebot einer externen Anbieterin oder eines externen Anbieters gekommen.

Damit bleibt weiter offen, ob die vom BLB NRW abgegebenen Mietangebote im Wettbewerb mit Mietangeboten von externen Anbieterinnen und Anbietern bestehen können. Jedes Regulativ für die Mietangebote des BLB NRW fehlt. Dabei verdient besondere Aufmerksamkeit die aus der Abbildung 2 ablesbare Entwicklung, dass die Mietzahlungen aus dem Landeshaushalt an den BLB NRW tendenziell rückläufig sind, während sie an externe Anbieterinnen und Anbieter tendenziell steigen.

Dem LRH ist durchaus bewusst, dass nicht bei jeder Entscheidung über eine neue Unterbringung auch externe Anbieterinnen und Anbieter infrage kommen. Um sicherzustellen, dass die Mietausgaben im Haushalt des Landes für die Unterbringung der Ressorts wirtschaftlich gemäß § 7 LHO sind, hält es der LRH aber weiter für wichtig und geboten, dass in den Verfahren regelmäßig von den Ressorts auch externe Anbieterinnen und Anbieter zu einem Mietangebot aufgefordert werden.

24.5 Sonderweg des Ministeriums des Innern mit Fehlern

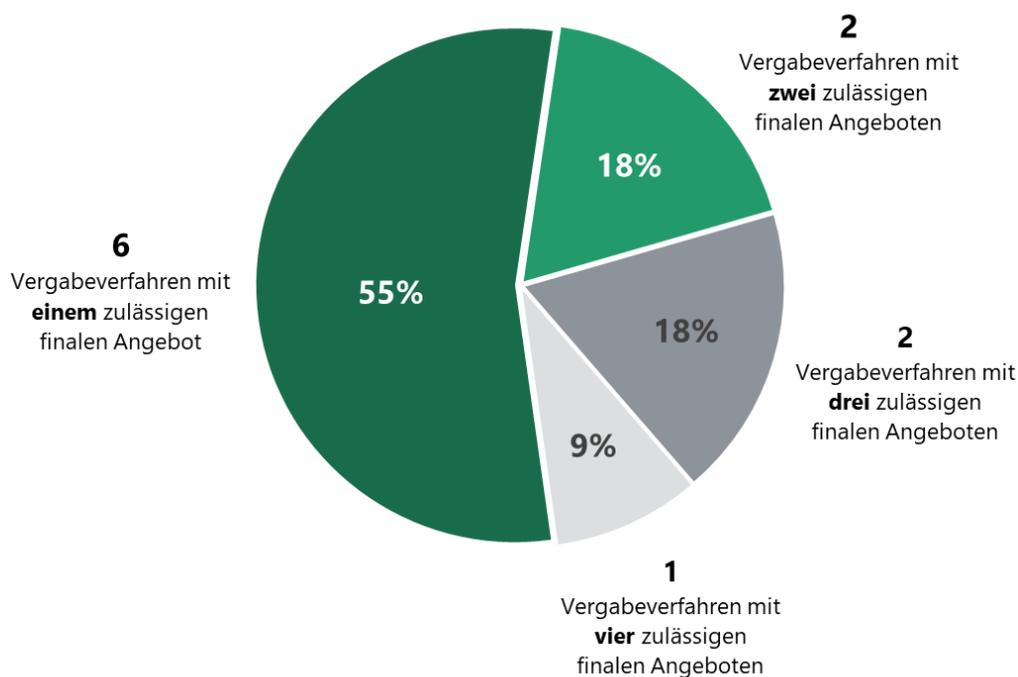
Mit dem Liegenschaftserlass vom 29.09.2010 hat das IM einen Sonderweg beschritten. Maßstab der Entscheidungen über eine Unterbringung ist auch für den Liegenschaftserlass die Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO.

Im Unterschied zu den Leitfäden des FM sieht der Liegenschaftserlass des IM jedoch ein abgestuftes Vorgehen vor. Nach dem Liegenschaftserlass werden nicht – wie in den Leitfäden des FM – alle Varianten für eine Unterbringung gegenübergestellt und die wirtschaftlichste Variante ausgewählt. Stattdessen wird in einem ersten Schritt allein die Realisierung mit dem BLB NRW geprüft und bewertet. Erst danach werden ggf. in einem zweiten Schritt externe Anbieterinnen und Anbieter angesprochen und – soweit erforderlich – ein förmliches Vergabeverfahren durchgeführt. Der BLB NRW kommt nach dem Liegenschaftserlass nicht zum Zuge, wenn der BLB NRW innerhalb einer ihm gesetzten Frist kein Angebot abgibt oder wenn sein Mietangebot als unwirtschaftlich angesehen wird.

Das IM hat dem LRH für die Prüfung eine Auflistung von Mietverträgen übersandt. Aus dieser Auflistung hat der LRH **alle** neuen Mietverträge ab 2021 mit einer Jahresmiete von jeweils mehr als 1 Mio. € ausgewählt. Hierbei handelt es sich um insgesamt zwölf neue Mietverträge.

Nur **einmal** ist der BLB NRW mit seinem Mietangebot zum Zuge gekommen. Alle anderen Mietverträge kamen mit externen Anbieterinnen und Anbietern nach einem förmlichen Vergabeverfahren zu Stande. In diesen elf Vergabeverfahren erhielt das IM folgende, zulässige und finale Angebote:

Abb. 4: Anzahl der vom Ministerium des Innern erhaltenen zulässigen und finalen Angebote je Vergabeverfahren von externen Anbieterinnen und Anbietern



Quelle: Landesrechnungshof

Damit lag dem IM in mehr als der Hälfte der neuen Anmietungen von externen Anbieterinnen und Anbietern lediglich **ein** zulässiges und finales Angebot vor.

Die Jahresmieten, die an die externen Anbieterinnen und Anbieter gezahlt werden, liegen zwischen rd. 1,2 Mio. € und rd. 16,4 Mio. € je Anmietung. Pro Haushaltsjahr belaufen sich die jährlichen Mietausgaben, die jetzt vom Land an externe Anbieterinnen und Anbieter fließen, auf mehr als 75 Mio. €.

Wie auch bei den beiden Leitfäden sieht der LRH in der Umsetzung des Liegenschaftserlasses insgesamt zu wenig Varianten, die die Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO begründen

können. Das gilt auch für die Vergabeverfahren. Hier liegt es am IM, die Ausschreibungen so offen zu gestalten, dass möglichst viele externe Anbieterinnen und Anbieter ein zulässiges und finales Angebot abgeben.³³²

Auffällig ist, dass in dem vom LRH untersuchten Zeitraum seit 2021 insgesamt elf von zwölf neuen Mietverträgen nicht mit dem BLB NRW, sondern mit externen Anbieterinnen und Anbietern abgeschlossen worden sind, mithin mehr als 92 %. Dazu hat der LRH festgestellt, dass das IM in einem ersten Schritt bei der Bewertung des Mietangebotes des BLB NRW nur die Ressort-Sicht und nicht die Landes-Sicht eingenommen hat. Konkret bedeutet dies, dass das IM das Mietangebot des BLB NRW allein mit den Kaltmieten ähnlicher Objekte verglichen hat, die es zuvor bereits bei externen Anbieterinnen und Anbietern angemietet hatte. So hat das IM das Mietangebot des BLB NRW allein aus Sicht des Einzelplans 03 für das IM beurteilt.

Dabei hat das IM unberücksichtigt gelassen, dass nach Ablauf der Mietzeit dem Land bei einer landeseigenen Immobilie des BLB NRW ein erheblicher Vermögenswert in Form des Grundstücks und des Restwerts der Immobilie verbleiben wird. Bei einer Anmietung von einer externen Anbieterin oder einem externen Anbieter dagegen fällt dem Land nach Ablauf der Mietzeit kein Restwert zu. Daher haben die Leitfäden des FM³³³ – wie der Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Hochbau des Bundes³³⁴ – für den Mietvergleich eine Anpassung vorgesehen, die diesen Vermögensvorteil aus Landes-Sicht abbildet. Der LRH hat die Vorgehensweise des IM als einen klaren Verstoß gegen § 7 LHO gewertet und es gebeten, seinen Liegenschaftserlass zu korrigieren.

24.6 Fehlende Zusammenarbeit zwischen Ministerium des Innern und Ministerium der Finanzen

Das IM wendet die Leitfäden des FM nicht an und beschreitet mit seinem Liegenschaftserlass einen Sonderweg. Diesen Sonderweg hat das FM auf Bitte des IM in einem Briefwechsel zwischen den zuständigen Ministern von IM und FM aus September 2018 ausdrücklich bestätigt. Einen sachlichen Grund für die unterschiedliche Umsetzung des § 7 LHO in der Praxis für neue Anmietungen des Landes konnten die Ressorts dem LRH nicht benennen.

Der LRH erwartet, dass sich das FM und das IM ins Benehmen setzen und gemeinsam ein einheitliches Verfahren für die Umsetzung des § 7 LHO in die Praxis bei neuen Anmietun-

³³² Siehe hierzu auch: Oberlandesgericht Naumburg, Beschluss vom 20.09.2012 – 2 Verg 4/12 (Quelle: juris).

³³³ **Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Landesebene“ | Finanzverwaltung NRW**, Kapitel 5.5 Buchwerte, Restnutzungsdauern, Abschreibungen u. a.

³³⁴ Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen – Startseite – Leitfaden WU Hochbau; [leitfaden-wu-hochbau.pdf](#)), S. 58 u. a.

gen des Landes erarbeiten. In diesen Prozess könnten die Erfahrungen aus beiden Verfahren einfließen. Im Ergebnis muss aus Landes-Sicht gemäß § 7 LHO immer die wirtschaftlichste Variante gewählt werden.

Einem solchen einheitlichen Verfahren steht auch nicht das sog. Ressortprinzip entgegen. Denn es sollen dabei nur allgemeine Regelungen für das Verwaltungshandeln getroffen werden.³³⁵ Die Festlegung des quantitativen und qualitativen Unterbringungsbedarfs verbleibt natürlich im Verantwortungsbereich der einzelnen Ressorts und der Hochschulen. Gemeinsame Verfahrensregelungen können aber ein einheitliches Vorgehen sichern, steigern die Effizienz der Verwaltung und vermeiden Doppelstrukturen bei unterschiedlichen Ressorts. Nur so kann eine effiziente und sparsame Mittelbewirtschaftung sichergestellt werden.³³⁶

24.7 Stellungnahmen der Ressorts

Zu den Prüfungsmitteilungen des LRH haben das JM, das FM und das IM Stellung genommen.

Das JM hat mit Schreiben vom 30.01.2025 dem LRH mitgeteilt, dass es den Ausführungen des LRH zur Anwendung des § 7 LHO folgen kann und bei immobilienwirtschaftlichen Maßnahmen der Ressorts im Ergebnis für alle Unterbringungsentscheidungen aus Landes-Sicht immer die wirtschaftlichste Variante gewählt werden muss. Dabei hat es noch einmal herausgestellt, dass die wirtschaftlichste Variante nicht zwingend mit der kostengünstigsten gleichzusetzen ist. So sei es gerade bei öffentlich zugänglichen Gebäuden mit Publikumsverkehr (wie etwa Gerichten) sachgerecht und erforderlich, Aspekte der Erreichbarkeit und der Lage als entsprechend gewichtig anzusehen.

Zudem sollte es weiter möglich sein, zur Bedarfsdeckung ungeeignete Varianten **vor** der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auszuschneiden (K. O.-Kriterium). Bei Justizvollzugsbauten müssten baulich mögliche Varianten einer vollzugtauglichen Prüfung unterzogen werden und vollzugsorganisatorische Gründe könnten zu einem Ausschluss von Varianten vor Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führen.

Mit Schreiben vom 25.02.2025 hat das FM gegenüber dem LRH Stellung genommen und zur Anwendung des § 7 LHO ebenso wie das JM betont, dass nicht die günstigste, sondern die unter Berücksichtigung der monetären und nicht-monetären Kriterien aus Landes-Sicht insgesamt vorteilhafteste Variante identifiziert und ausgewählt werden muss.

³³⁵ Zum Ressortprinzip vgl. auch: Beratung der Landesregierung nach § 88 Abs. 2 LHO zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung vom 28.03.2023, Rn. 33, www.lrh.nrw.de.

³³⁶ Siehe Schönenbroicher in: Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, 2020, Art. 55 Rn. 37.

Auch teilt das FM die Ansicht des JM, dass es den Ressorts unter wirtschaftlichen Erwägungen weiterhin möglich sein soll, zur Bedarfsdeckung ungeeignete Varianten vor der Durchführung eines Variantenvergleichs (nachvollziehbar) auszuschließen. Denn sofern eine Variante etwaige „zwingende Ausschluss-Kriterien“ (K. O.-Kriterien) nicht erfüllen würde, sei ihre weitere Entwicklung zwecks Berücksichtigung im Rahmen des Variantenvergleichs ineffektiv.

Allerdings hält das FM es für erforderlich, dass die „Arbeitshilfe zur Variantenentwicklung und -verdichtung“ im Hinblick auf eine weitere Ausschärfung geprüft und ggf. angepasst wird. Die Überarbeitung dieser Arbeitshilfe solle mit dem Ziel geschehen, dass die Ressorts verstärkt dazu angehalten werden, die denkbaren Realisierungsvarianten nicht verfrüht bzw. (zu) voreilig oder sogar unsachgemäß durch zu viele oder gar vermeintliche Ausschluss-Kriterien auf nur eine Variante zu reduzieren.

Zu der Forderung des LRH, dass der BLB NRW sich dem Wettbewerb mit externen Anbieterinnen und Anbietern stellen müsse, führt das FM aus, dass der „BLB NRW in sich selbst wettbewerbsfähig aufgestellt“ sei. Er habe den öffentlichen Auftrag, als zentraler Anbieter des Landes zu agieren. Marktgerecht und ohne Zuschüsse aus dem Landeshaushalt organisiert, setze er diesen öffentlichen Auftrag in der Praxis um und unterliege dabei dem Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprinzip.

Das FM möchte jedoch die Forderung des LRH umsetzen und in Zukunft verstärkt darauf achten, die Ressorts mit Blick auf die Entwicklung von Varianten dabei zu beraten, wie ggf. ein Vergleich zwischen Varianten mit unterschiedlichen Anbieterinnen und Anbietern zustande kommen kann. Dazu hat das FM angekündigt zu prüfen, inwieweit ein Variantenvergleich mit verbindlichen Mietangeboten des BLB NRW und verbindlichen Mietangeboten von externen Anbieterinnen und Anbietern (insbesondere für einen Bestellmietbau) unter Berücksichtigung vergaberechtlicher Bestimmungen realisiert werden könnte.

Das IM hat mit Schreiben vom 05.02.2025 dem LRH geantwortet und die Kritik des LRH an dem Liegenschaftserlass zurückgewiesen. Das IM erkennt keinen Unterschied darin, ob das Ressort ein Mietverhältnis mit dem BLB NRW oder mit einer externen Anbieterin oder einem externen Anbieter eingeht. Für die Frage der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO sei daher der präsumtive³³⁷ Mietzins der alleinige Maßstab. Alles andere wäre nach Auffassung des IM eine unzulässige Einmischung des Innenressorts, das als Mieter ausschließlich seine Rechte und Pflichten nach §§ 535 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) wahrzunehmen habe.

Der Liegenschaftserlass gehe bei einer Bewertung eines Mietangebotes des BLB NRW zu Recht **nicht** von einer Einbeziehung des Restwertes aus, da die Restwertermittlung keine Mieteraufgabe sei, ein Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze die Folge sein könnte und die

³³⁷ Präsumtiv = vermutlich.

Innenverwaltung keine Fachaufsicht über den BLB NRW ausübe. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO könnten effektiv nur dann umgesetzt werden, wenn jedes Ressort bei seinen Unterbringungsentscheidungen als Mieter auf einen günstigen Mietzins achte und den BLB NRW – wie vom LRH herausgestellt und vom BLB-Gesetz³³⁸ angenommen werde – in einen Wettbewerb mit dem Markt stellen würde.

Auch die Kritik des LRH an den zu wenigen Angeboten auf die Ausschreibungen des IM an externe Anbieterinnen und Anbieter in förmlichen Vergabeverfahren weist das IM mit dem Bemerkten zurück, dass die Durchführung rechtmäßiger Vergabeverfahren sicherstelle, dass die Verwaltung in dem konkreten Beschaffungsvorgang in einem transparenten, geordneten und diskriminierungsfreien förmlichen Rechtsverfahren die für die öffentlichen Finanzen wirtschaftlichste Entscheidung treffe. Die geringe Anzahl an Angeboten führt das IM auf allgemeine Umstände insoweit zurück, dass im letzten Jahrzehnt hätte beobachtet werden müssen, dass die Zahl der Bieterinnen und Bieter bzw. die der finalen Angebote in den Vergabeverfahren kontinuierlich zurückgegangen sei. Dies sei jedoch **nicht** auf die Vergabepaxis der Innenverwaltung zurückzuführen.

Das IM lehnt es ab, den Liegenschaftserlass zu ändern. Daher weist es die vom LRH eingeforderte Zusammenarbeit zwischen FM und IM zurück. Im Übrigen halte das IM selbstverständlich an der Rechtsauffassung fest, dass die ressorteigene Bewirtschaftung eigener Liegenschaften zu der Ressortverantwortung der jeweiligen Fachministerin oder des jeweiligen Fachministers im Sinne des Art. 55 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen gehöre und sich insoweit einer Ingerenz durch andere Ressorts entziehe.

24.8 Erwiderung des Landesrechnungshofes

Auf die Stellungnahmen der Ressorts hat der LRH am 14.05.2025 geantwortet und die zustimmenden Äußerungen des JM und des FM begrüßt. Denn im Sinne der Wirtschaftlichkeit ist es geboten, unterschiedliche Realisierungs- und Beschaffungsvarianten zu berücksichtigen und diese im Rahmen eines Variantenvergleichs zu untersuchen. Dabei können monetäre und nicht-monetäre Kriterien gemäß § 7 LHO Berücksichtigung finden.³³⁹

Die Einbeziehung von ungeeigneten Varianten in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist auch aus Sicht des LRH nicht zielführend. Nach den Feststellungen des LRH werden die denkbaren Realisierungsvarianten jedoch von den Ressorts durch zu viele K. O.-Kriterien

³³⁸ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG) vom 12.12.2000 (GV. NRW. 2000 S. 754), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.02.2004 (GV. NRW. S. 85), Art. 1 des Gesetzes vom 26.02.2008 (GV. NRW. S. 190), Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 184) und Art. 62 des Gesetzes vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122).

³³⁹ Siehe Nr. 1 VV zu § 7 LHO, Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. „Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.“ (u. a.).

reduziert. In zwei von drei Fällen haben diese dazu geführt, dass nur **eine** realisierbare Variante verblieben ist. Dabei ist Aufgabe der Fachaufsicht durch entsprechende Vorgaben oder Hilfestellungen sicherzustellen, dass es regelmäßig zu einem Variantenvergleich kommt.

Der LRH hat die Bemerkung des FM über den BLB NRW, dass dieser sich selbst wettbewerbsfähig aufgestellt habe, mit Befremden zurückgewiesen. Denn der Mietzins des BLB NRW bildet zwar eine kostendeckende Miete ab. Ob diese Miete aber mit den Mietangeboten externer Anbieterinnen und Anbieter in einem Wettbewerb bestehen kann, ist so lange offen, bis Varianten vom BLB NRW mit Varianten von externen Anbieterinnen und Anbietern tatsächlich verglichen werden. Der Vergleich mit externen Anbieterinnen und Anbietern muss zwar aus Sicht des LRH nicht bei jeder Neu-Anmietung angestrengt werden, sollte aber unbedingt zur gängigen Praxis der Ressorts gehören.

Die Beschränkung der Ressorts auf die Rolle eines Mieters für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei neuen Anmietungen – wie vom IM mit Nachdruck vertreten – hat der LRH zurückgewiesen. Aus Landes-Sicht darf für die Frage der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO nicht der präsumtive Mietzins der alleinige Maßstab sein. Vielmehr muss der Restwert einer landeseigenen Immobilie zum Ende der Mietvertragslaufzeit immer einbezogen werden. Nur so handelt das Land wie jeder private Investor, der entscheiden muss, ob er eine Immobilie zu seinem Eigentum erwirbt oder von einem fremden Dritten anmietet.

Das sog. Ressourcenverbrauchskonzept mit der Berücksichtigung eines Restwertes ist die herrschende Meinung. Diese wird auf Landesebene durch die Leitfäden des FM und auf Bundesebene durch den Leitfaden WU Hochbau³⁴⁰ umgesetzt. In der maßgeblichen gemeinsamen Kabinettsvorlage des FM und des damaligen Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 05.12.2000 wird dazu ausgeführt:

„Grundsätzlich sollen die Mietverhältnisse – soweit sachgerecht – analog zu den Vorschriften des BGB ausgestaltet werden.“

Mit diesen wichtigen Einschränkungen („soweit sachgerecht“ und „analog zu den Vorschriften des BGB“) sollen die Ressorts als Mieter und der BLB NRW als Vermieter handeln, d. h. die Vorschriften des BGB sind eben nicht – so wie vom IM vertreten – auf die Ressorts als Mieter unbeschränkt übertragbar. Denn der BLB NRW ist als Sondervermögen trotz der ihm eingeräumten Teilrechtsfähigkeit Teil des Landes.³⁴¹ Im Kern ging es bei der Einführung des Vermieter-Mieter-Modells insbesondere auch darum, die tatsächlichen Kosten der Liegenschaften für den Landeshaushalt transparent zu machen:

³⁴⁰ Siehe Fußnote 334.

³⁴¹ Siehe Gesetzentwurf der Landesregierung zum „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLBG) und zum Erlass personalvertretungsrechtlicher Regelungen“ vom 18.09.2000, Drs. 13/189, Begründung zu § 3 Abs. 2 BLBG.

„Flächen, Gebäude, Räumlichkeiten müssen als knappes Gut begriffen werden; ihre Kosten müssen von der nutzenden Verwaltung getragen werden. Zu diesem Zweck haben die nutzenden Verwaltungen für alle von ihnen genutzten Flächen einen Preis, eine Miete zu entrichten. Das erforderliche Mietbudget wird im Landeshaushalt bereitgestellt.“³⁴²

Eine übergeordnete Landes-Sicht widerspricht keinesfalls den Festlegungen des BLB-Gesetzes und des Kabinettsbeschlusses vom 05.12.2000. Auf Grund dessen kann der von der oder dem Nutzenden zu zahlende Mietzins nicht das monetär allein entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme bzw. der alleinige Maßstab für die Auswahl der Vermieterin bzw. des Vermieters sein. Insoweit erfordern gewichtige Gründe eine Korrektur der Verfahrensweise des IM.

Zu den durchgeführten Vergabeverfahren hat der LRH dem IM geantwortet, dass diese zwar die formalen Anforderungen des Vergaberechts erfüllen. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens garantiert jedoch kein wirtschaftliches Ergebnis. Denn es steht im Ermessen der Auftraggeberin oder des Auftraggebers, wie eng er den Beschaffungsgegenstand beschreibt.³⁴³ Dazu hat der LRH als positives Beispiel ein Vergabeverfahren der Polizei in Münster angeführt, bei dem vier zulässige, finale Angebote abgegeben worden sind.

Der LRH hat das IM ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es zu den Aufgaben der Fachaufsicht gehört, durch entsprechende Vorgaben oder Hilfestellungen regelmäßig einen echten Wettbewerb in den Vergabeverfahren sicherzustellen. Dass in Fällen neuer Anmietungen von externen Anbieterinnen und Anbietern bei mehr als der Hälfte der Vergabeverfahren lediglich ein zulässiges und finales Angebot vorlag, hält der LRH für zu wenig.

Zudem hat der LRH mit Bedauern zur Kenntnis genommen, dass sich FM und IM bisher nicht ins Benehmen gesetzt haben, um gemeinsam die vom LRH aufgezeigten Probleme der Leitfäden und des Liegenschaftserlasses aufzugreifen. Die gemeinsame Weiterentwicklung der Regelwerke hält der LRH nach wie vor für folgerichtig. Ziel muss die Schaffung einheitlicher Regelungen für die gesamte Landesverwaltung sein. Denn dem LRH erschließt sich nicht, welche sachlichen Gründe für zwei verschiedene Verfahren in der Landesverwaltung sprechen.

24.9 Fazit

Die Mieten für die Gebäude des Landes gehören zu den großen Ausgaben aus dem Landeshaushalt. So summieren sich die Mietzahlungen bspw. für die zwölf Neuanmietungen

³⁴² Siehe ebenda, Drs. 13/189, S. 13/14, zu „Allgemeines“.

³⁴³ Siehe hierzu auch: Oberlandesgericht Naumburg, Beschluss vom 20.09.2012 – 2 Verg 4/12 (Quelle: juris).

des IM über die Mietlaufzeit auf mehr als 1,5 Mrd. €. ³⁴⁴ Dabei gilt es, die für das Land wirtschaftlichste Alternative durch einen Variantenvergleich zu ermitteln. Diese Variantenbetrachtung ist zwingend erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Ausgabe zu belegen: ohne Variantenbetrachtung keine Wirtschaftlichkeit.

Der BLB NRW darf für sich zwar den Vorteil geltend machen, dass die Immobilien nach Ablauf der Mietzeit im Eigentum des Landes verbleiben. Dennoch muss er auch im Wettbewerb mit externen Anbieterinnen und Anbietern bestehen. Denn das Land hat kein Geld zu verschenken.

Der LRH erwartet, dass das FM in Zusammenarbeit mit allen Ressorts ein einheitliches Verfahren für Anmietungen des Landes zur Verfügung stellt. Sofern sich nicht alle Ressorts diesen Regelungen zur Durchführung des Landeshaushaltes stellen möchten, sieht der LRH das FM in der Gesamtverantwortung für die Bewirtschaftung des Landeshaushaltes. ³⁴⁵

Schlussendlich ist damit das FM als das für die Aufstellung und die Bewirtschaftung des Landeshaushaltes zuständige Ressort auch für abweichende Verfahren in anderen Ressorts verantwortlich, soweit es keine Ausnahmen von seinen Leitfäden zugelassen hat.

Demgemäß werden schon in der Gesetzesbegründung zu § 7 LHO aus dem Jahr 1971 die Aufgaben der Finanzministerin oder des Finanzministers in einem solchen Fall konkret – wie folgt – beschrieben:

„Absatz 2 steht in innerem Zusammenhang mit dem Gebot des Absatzes 1 insofern, als zur Erfüllung der dort angesprochenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit u. U. Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen sind. Mit derartigen Untersuchungen wird beabsichtigt, öffentliche Aufgaben unter dem Nutzen-Kosten-Aspekt zu analysieren, um der entscheidenden Instanz bessere Wahlmöglichkeiten bei der Lösung alternativer Probleme einzuräumen. Das Nähere bestimmt der Finanzminister kraft seiner Gesamtverantwortung für den Haushalt und zur Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Praxis.“ ³⁴⁶

Damit besteht für einen Sonderweg des IM zukünftig kein Raum mehr.

Der LRH erwartet, dass das FM das IM zur Behandlung des Restwertes entsprechend anweist und im Übrigen die Ressorts die aufgezeigten Probleme zeitnah lösen, damit das Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 LHO zukünftig bei neuen Anmietungen beachtet wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

³⁴⁴ Bei der Ermittlung der Höhe der Mietzahlungen hat der LRH die jeweilige Dauer des Mietvertrags zugrunde gelegt. Die vorgesehene Indexierung der Mieten hat er jedoch nicht berücksichtigt.

³⁴⁵ So auch Giesen-Fricke „Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen“, München, § 7 LHO Rz. 10.

³⁴⁶ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 7 LHO, S. 13 des Dokumentes vom 18.03.1971 (Drs. 7/617).

25 Verbesserung der Energieeffizienz in Bestandsgebäuden – sind die Gebäude des Landes bis 2030 fit für die Klimaziele?

Für die von der Landesregierung bis 2030 vorgegebene bilanziell klimaneutrale Landesverwaltung bedarf es insbesondere im Gebäudesektor einer großen Kraftanstrengung. Zur Realisierung wurden für die Jahre 2022 bis 2026 die Mietbudgets der Ressorts von 450 Millionen € auf 900 Millionen € jährlich verdoppelt. Eine Berechnungsgrundlage hierfür wurde dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt. Beim Einsatz der Mittel fehlt es zudem an konkreten Regelungen darüber, wie die Gelder zweckgerichtet für den Klimaschutz eingesetzt werden sollen.

Für die mittelfristige Investitionsplanung ist es erforderlich, den Gebäudebestand hinsichtlich des Sanierungsbedarfs objektscharf zu analysieren. Gut 20 Jahre nach Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen fehlt es an einer solchen detaillierten Bestandsaufnahme.

Soweit die Treibhausgasemissionen bis 2030 nicht durch Vermeiden und Vermindern reduziert werden können, sollen sie dann durch CO₂-Zertifikate kompensiert werden. Einen Plan zur Umsetzung gibt es bisher nicht. Die Frage, wie groß der finanzielle Spielraum für die Kompensationsmaßnahmen sein wird, ist ungeklärt.

25.1 Ausgangslage

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Treibhausgasemissionen³⁴⁷ deutlich zu senken und bis zum Jahr 2030 eine bilanziell klimaneutrale Landesverwaltung (KNLV) zu erreichen.³⁴⁸ Gemäß § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KlimaSchG NRW)³⁴⁹ hat die Landesregierung eine Vorbildfunktion bei der Umsetzung der dort genannten Klimaschutzziele. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudesektor kommen nach dem Willen des Gesetzgebers³⁵⁰ eine besondere Bedeutung zu.

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 29.06.2021³⁵¹ hat die Landesregierung über die Umsetzung der KNLV und damit insbesondere die Verbesserung der Energieeffizienz in Bestandsgebäuden des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) entschieden. In Bezug auf die Ressorts und die Staatskanzlei (im Folgenden: Ressorts) sieht der Beschluss vor, dass sie das Ziel der KNLV bis 2030 in das alltägliche Verwaltungshandeln übersetzen müssen. CO₂-Emissionen könnten danach beispielweise in den jeweiligen Geschäftsbereichen kontinuierlich gesenkt werden, indem die Ressorts energetische Verbesserungen in den von ihnen genutzten Liegenschaften beauftragen.

Den Kabinettsbeschluss hat das Ministerium der Finanzen (FM) mit seinem Umsetzungserlass vom 17.09.2021³⁵² gegenüber dem BLB NRW bekannt gegeben. Auf dieser Basis entwickelte der BLB NRW ein Umsetzungskonzept.³⁵³ Bei der Umsetzung der KNLV geht die Landesregierung nach dem Prinzip vor, CO₂-Emissionen vorrangig durch Maßnahmen der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien zu **vermeiden** oder zu **vermindern** und nur, wo dies nicht möglich ist, zu **kompensieren**.

Der BLB NRW hatte dem FM bis zum 01.03.2022 eine Prioritätenliste vorzulegen, in der die vorrangigen Projekte erfasst werden. In der Prioritätenliste sind eine Reihe von Immobilien und bestimmten Gebäuden sowie die jeweilige Maßnahme – z. B. Sanierung Außenhülle, Dämmung Dach, Modernisierung neue Heizung usw. – und deren Kosten enthalten. Nach der Vorgabe durch das FM ist diese Liste in enger Abstimmung mit den Ressorts abzuarbeiten und jährlich zum 01.07. fortzuschreiben.

³⁴⁷ Nachfolgend aus Gründen der Vereinfachung auch als „CO₂-Emissionen“ bezeichnet; vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KlimaSchG NRW).

³⁴⁸ Dies wird erreicht, wenn die Landesverwaltung 2030 keine Treibhausgase mehr ausstößt oder wenn die von ihr ausgestoßenen Treibhausgase an anderer Stelle eingespart oder kompensiert werden. Umsetzungserlass des Ministeriums der Finanzen (FM) zur KNLV vom 17.09.2021, S. 2.

³⁴⁹ Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2021, in Kraft getreten am 16.07.2021 (GV. NRW. S. 908); geändert durch Art. 3 Abs. 9 des Gesetzes vom 11.03.2025 (GV. NRW. S. 288), in Kraft getreten am 01.04.2025.

³⁵⁰ Siehe § 4 Abs. 4, Abs. 6 Satz 1 Nr. 4 KlimaSchG NRW.

³⁵¹ Kabinettsbeschluss vom 29.06.2021 zur Kabinettsvorlage zur Umsetzung der KNLV vom 29.06.2021.

³⁵² Umsetzungserlass des FM zur Klimaneutralen Landesverwaltung vom 17.09.2021.

³⁵³ Konzept des BLB NRW zur Umsetzung der KNLV vom 28.04.2022.

Der BLB NRW hatte schließlich eine Übersicht für die Planung weiterer Einzelmaßnahmen zu erstellen. Die Vorgabe des FM dazu war, zur Erreichung der CO₂-Ziele zusätzliche Einzelmaßnahmen an Bauteilen und technischen Anlagen im Gebäudebestand des BLB NRW durchzuführen. Der BLB NRW hatte dazu für jede Wirtschaftseinheit eine Übersicht über die energetisch erforderlichen Einzelmaßnahmen zu erstellen und eine Priorisierung der Maßnahmen vorzunehmen.³⁵⁴ Eine Wirtschaftseinheit kann mehrere Gebäude umfassen.

Dem ist der BLB NRW in Gestalt der „TOP-115-Liste“ nachgekommen. Ausgehend von dieser Liste, in der die 115 Wirtschaftseinheiten mit dem höchsten Energieverbrauch abgebildet sind, trifft der BLB NRW eine Auswahl der Gebäude für die oben beschriebene Prioritätenliste.

Für die Umsetzung der KNLV stehen verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Zum einen stammen Mittel aus Mietausgabenbudgets der Ressorts, für welche Verpflichtungsermächtigungen (VE)³⁵⁵ gebildet wurden. Die Budgets können von den Ressorts entsprechend dem Mietausgabenbudgetierungs(MAB)-Verfahren³⁵⁶ in Anspruch genommen werden.

Zusätzlich setzt der BLB NRW aus seinem Liquiditätsüberschuss eigene Mittel als „Klimaprogramm“ für kurzfristig umsetzbare Maßnahmen³⁵⁷ ein, die zur CO₂-Einsparung beitragen. Hierfür stellte der BLB NRW seit 2021 insgesamt 200 Mio. € zur Verfügung. Ab 2025 soll das Programm aufgestockt und jährlich sollen weitere 150 bis 200 Mio. € investiert werden.

25.2 Reduktionspfad des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Zur Erreichung der Vorgaben des KlimaSchG NRW zur KNLV bis 2030³⁵⁸ und Treibhausgasneutralität im Land bis 2045³⁵⁹ hat der BLB NRW in seinem Umsetzungskonzept vom 28.04.2022 folgenden Zielpfad dargestellt:

³⁵⁴ Umsetzungserlass des FM zur Klimaneutralen Landesverwaltung vom 17.09.2021, S. 4.

³⁵⁵ Gemäß § 11 Landeshaushaltsordnung (LHO) i. V. m. §§ 16 und 38 LHO handelt es sich bei VE um gesondert ausgewiesene Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die erst in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen.

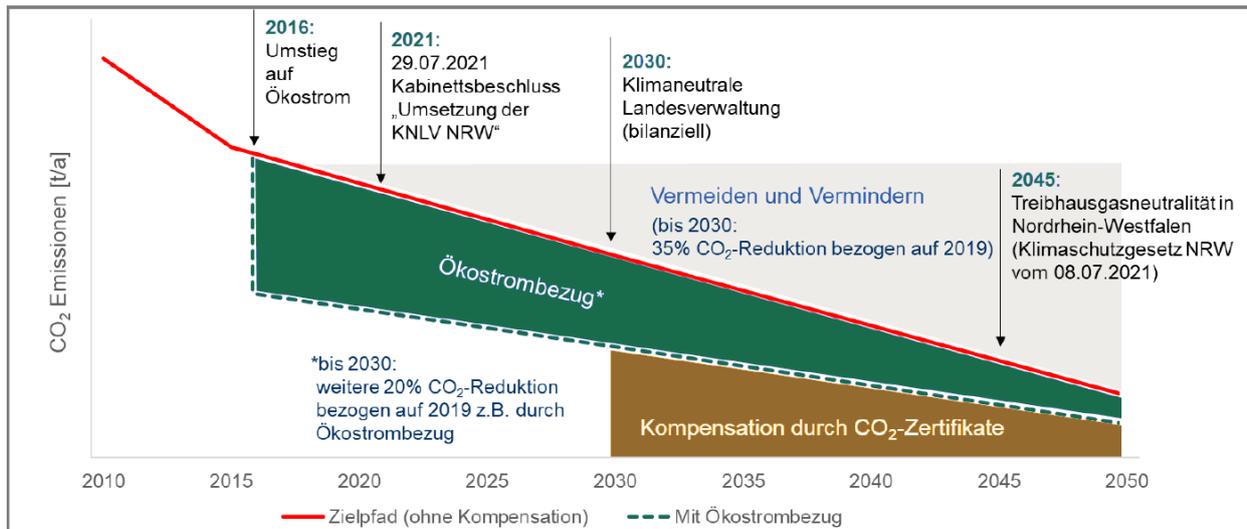
³⁵⁶ Siehe „Verfahrensleitfaden Mietausgabenbudgetierung für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“ (MAB-Leitfaden), Landtag NRW, Drucksache (Drs.) 18/3354 vom 01.03.2023, Antwort auf Frage 5/Anlage, S. 9.

³⁵⁷ Maßnahmen des Klimaprogramms sind z. B.: Beleuchtungstausch, Heizungstausch, Betriebsoptimierung wärmetechnischer Anlagen, Baumpflanzungen.

³⁵⁸ § 7 Satz 1 KlimaSchG NRW.

³⁵⁹ § 3 Abs. 2 KlimaSchG NRW.

Abb.: Zielfad des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen



Quelle: Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (farblich angepasst)

Die Abbildung zeigt die geplante Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2050 in verschiedenen Etappen: Demnach müssen CO₂-Einsparungen von 35 % bis 2030 durch **Vermeiden und Vermindern** erzielt werden. Dazu zählen z. B. Maßnahmen der Energieeffizienz. Zudem sind 20 % durch weitere Maßnahmen, u. a. den Bezug von Ökostrom zu erreichen. So ergibt sich eine geplante Gesamtreduktion von 55 %. Für die verbleibenden 45 % sind **Kompensationen** durch CO₂-Zertifikate zu leisten. Der Zielfad des BLB NRW sieht dafür den Ankauf von Emissionszertifikaten aus Klimaschutzprojekten vor. Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 KlimaSchG NRW werden Treibhausgasemissionen gemäß ihrem Treibhausgaspotenzial umgerechnet in CO₂-Äquivalente. Ein CO₂-Zertifikat berechtigt seine Inhaberin oder seinen Inhaber dazu, eine Tonne CO₂ bzw. ein CO₂-Äquivalent freizusetzen.³⁶⁰

25.3 Die Prüfung des Landesrechnungshofs

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Kooperation mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Köln und Arnsberg die Umsetzung des Ziels der bilanziell klimaneutralen Landesverwaltung bis 2030 für die Bestandsgebäude im Verwaltungsvermögen des Landes geprüft. Der Gesamtbestand der Landesimmobilien umfasst neben dem Verwaltungsvermögen auch Hochschulgebäude. Diese waren jedoch von der Prüfung ausgenommen.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH dem FM und dem BLB NRW mit den Prüfungsmitteilungen vom 29.01.2024 bekannt gegeben. Auf die 1. Stellungnahme des FM vom 03.04.2024 sowie die 1. Stellungnahme des BLB NRW vom 03.04.2024 hat der LRH jeweils

³⁶⁰ Siehe dazu und zum europäischen sowie nationalen Emissionshandel: Informationen unter www.wirtschaft.nrw/emissionshandel, zuletzt abgerufen am 11.06.2025.

mit seiner 1. Folgeentscheidung vom 17.09.2024 geantwortet. Die 2. Stellungnahme des FM und jene des BLB NRW erhielt der LRH jeweils am 31.10.2024. Darauf antwortete der LRH jeweils mit seiner 2. Folgeentscheidung vom 10.12.2024. Die 3. Stellungnahme des FM datiert vom 05.02.2025. Die 3. Folgeentscheidung des LRH an das FM erging am 19.03.2025.

25.4 Prüfungsfeststellungen

25.4.1 Fehlender Gesamtanierungsfahrplan und unzureichende Datenlage

25.4.1.1 Keine objektscharfe Bestandsaufnahme

Der LRH hat festgestellt, dass eine objektscharfe Bestandsaufnahme aller Gebäude des BLB NRW nicht erfolgt ist. Lediglich auf Ebene der Wirtschaftseinheiten, die mehrere Gebäude umfassen können, hat der BLB NRW mittels einer eigenen Datenbankanwendung zwischenzeitlich den Bestand erhoben. Der LRH sieht dadurch keine solide Basis für die strategische Sanierungsplanung im Sinne der KNLV. Um die Energieeffizienz im Gebäudebestand gezielt zu verbessern, muss zunächst feststehen, wie es aktuell um die Energieeffizienz der Gebäude bestellt ist, und zwar objektscharf.

Das FM hat bereits mit dem Erlass vom 16.10.2018³⁶¹ eine objektscharfe Bestandsaufnahme ausdrücklich gefordert. Demnach sollte der BLB NRW bis spätestens Ende 2019 erste Vorschläge zur Detailtiefe der Bestandsaufnahme vorlegen. Auch der BLB NRW selbst sieht in seinem Feinkonzept vom 22.05.2020 die objektscharfe Erhebung und Steuerung des Immobilienportfolios insbesondere bei baulichen Maßnahmen als zwingend notwendig an. Nur bei objektscharfer Betrachtung, Analyse und Entscheidung seien sinnvolle (bauliche) Maßnahmen planbar und die öffentliche Aufgabenstellung somit sicherzustellen.

Eine objektscharfe Bestandsaufnahme aller Immobilien mit einheitlichen und flächendeckenden Standards ist für die ganzheitliche und nachhaltige Bewirtschaftung des Gebäudebestands des BLB NRW unerlässlich. Hierin müssen die grundlegenden Gebäudedaten, z. B. Bruttogrundfläche, Nutzfläche oder Kubatur, enthalten sein und der aktuelle bauliche und energetische Zustand der verbauten Bauteile abgebildet werden. Hieraus lässt sich anschließend der mittelfristige Investitionsbedarf ableiten. Ziel ist es, den Sanierungsbedarf auf Objektebene zu steuern.

Mit Stand vom 31.12.2019 lag die Erfassungsquote bei rd. 98 % der Wirtschaftseinheiten. Im Abschlussbericht des FM vom Januar 2022 zur Umsetzung des Erlasses „Leitlinien für die Zukunft des BLB NRW“ wurde ausgeführt, dass alle relevanten Gebäude im eigens da-

³⁶¹ Erlass des FM vom 16.10.2018 zu den Leitlinien für die Zukunft des BLB NRW – Umsetzung der Beschlüsse der Landesregierung vom 11.09.2018.

für entwickelten Tool erfasst werden konnten.³⁶² Demgegenüber hat der BLB NRW gegenüber dem LRH zugegeben, dass die bisherige Erfassung in ein neues System überführt werden muss, da das bisherige Tool für die Zwecke des BLB NRW unzureichend ist.

Für das neue Tool ist eine initiale Datenerfassung notwendig. Ursprünglich sollten die Daten in drei Tranchen übertragen werden, wovon die erste in 2025 abgeschlossen sein sollte. Hierfür war vorgesehen, eine/-n externe/-n Dienstleister/-in hinzuzuziehen.

Der LRH hat angeregt, diese Vorgehensweise kritisch zu prüfen. Zum einen werden aus Sicht des LRH die Detailkenntnisse der Objektverantwortlichen nicht ausreichend berücksichtigt. Zum anderen soll der Datenbestand die Grundlage sein, um die CO₂-Minderungsziele im Rahmen der KNLV zu erreichen; dies ist mit dem aktuellen Datenbestand, nämlich basierend auf Wirtschaftseinheiten, nur eingeschränkt möglich. Im Übrigen hat der LRH nach seiner Prüfung zum Portfoliosteuerungstool bereits in seinem Jahresbericht 2024 die invalide Datenlage des BLB NRW zu seinem Gebäudebestand gerügt.³⁶³

Der LRH hat weiterhin festgestellt, dass nunmehr gut 20 Jahre nach der Gründung des BLB NRW eine objektscharfe Aufnahme des Gebäudebestandes im oben beschriebenen Sinn nicht abgeschlossen ist. Diese differenzierte Bestandsaufnahme ist unerlässlich für eine gesteuerte Maßnahmenplanung zur Verbesserung der energetischen Standards.

Aus ökonomischer und ökologischer Sicht sind die Landesgebäude von besonderer Bedeutung: Ökonomisch, da sie einen hohen Investitionsbedarf haben, ökologisch, da sie für einen vergleichsweise hohen Anteil der CO₂-Emissionen des Landes³⁶⁴ verantwortlich sind. Aus diesen Gründen kommt einem energetischen Sanierungsfahrplan auf Basis einer objektscharfen Bestandsaufnahme besondere Bedeutung zu.

Der BLB NRW hat angekündigt, dass die oben dargestellte pauschale Einteilung in drei Tranchen durch eine portfoliostategische Differenzierung abgelöst wird. Bei dieser neuen Vorgehensweise wird die Priorität und die Abfolge aus Portfoliosicht gemeinsam mit den Niederlassungen ausgesteuert. Der BLB NRW hat zudem seine Absicht geändert, eine/-n externe/-n Dienstleister/-in mit der Erfassung zu beauftragen und hat damit den Vorschlag des LRH zur Nutzung des eigenen Personals angenommen. Geplant sei die vollständige **objektscharfe** Erfassung des Gebäudebestands bis Ende 2026.

³⁶² Vorlage des FM an den Haushalts- und Finanzausschuss vom 06.04.2022 (Vorlage 17/6728), S. 11.

³⁶³ Siehe Jahresbericht 2024, Beitrag 26.5.4, S. 250 ff.

³⁶⁴ „Ein Großteil der Emissionen im Gebäudebereich entsteht durch die Verbrennung von fossilen Energieträgern wie Erdgas und Öl zur Bereitstellung von Raumwärme und Warmwasser. Neben diesen direkten Emissionen, die im Jahr 2017 in Nordrhein-Westfalen 11,6 Prozent der Treibhausgasemissionen ausmachten (Sektor Haushalte und Kleinverbrauch), entstehen weitere Emissionen bei der Strom- und Wärmeversorgung des Gebäudebereichs durch Unternehmen der öffentlichen Versorgung, die als indirekte Emissionen bezeichnet werden.“, Nachhaltigkeitsstrategie NRW, Die globalen Nachhaltigkeitsziele konsequent umsetzen, Weiterentwicklung der Strategie für ein nachhaltiges Nordrhein-Westfalen, 22.09.2020, S. 67.

Die geplante Beschleunigung des Aufnahmeprozesses begrüßt der LRH. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und inwieweit die angekündigten Softwarelösungen im zur Verfügung stehenden Zeitrahmen zur Erreichung der Klimaziele zum Einsatz kommen werden.

25.4.1.2 Möglichkeiten des technischen Monitorings nicht voll ausgeschöpft

Da der Reduktionspfad³⁶⁵ auf Verbrauchsdaten basiert, kommt einer sachgerechten Verbrauchsmessung durch technische Instrumente und einer optimalen Anlagensteuerung große Bedeutung zu. Das zugehörige technische Monitoring³⁶⁶ soll einen optimalen Betrieb der technischen Anlagen gewährleisten, indem es z. B. für eine zielgerichtete Temperaturregelung bei geringen Kosten und niedrigen CO₂-Emissionen sorgt. Das FM hat in seinem Umsetzungserlass vom 17.09.2021 dem BLB NRW vorgegeben, das technische Monitoring zu verbessern. Gleichwohl hat der LRH festgestellt, dass die Zählerstruktur nachjustiert werden muss, u. a. durch Nachrüsten und Digitalisieren. Zudem können Energie- und Medienverbrauchsdaten derzeit nicht gebäudescharf zur Verfügung gestellt werden.

Der LRH hat kritisiert, dass mit den aktuellen Monitoringinstrumenten und der derzeitigen Zählerstruktur des BLB NRW eine effektive und zeitnahe Steuerung nicht möglich ist. Er hat den BLB NRW aufgefordert, bei der Einführung eines umfassenden technischen Monitorings keine weitere Zeit zu verlieren und dem eine höhere Priorität zu geben.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass eine fernauslesbare Zählerstruktur unerlässlich sei. Die Umsetzung der Zählernachrüstung für Strom- und Wärmeverbrauch werde daher priorisiert.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung betont, dass eine Softwarelösung allein nicht ausreicht. Der BLB NRW setzt auf fernauslesbare Zähler. Für die Auslesung benötigt er allerdings die zugehörige Übertragungstechnik. Daran fehlt es jedoch. Der LRH hat daher abschließend erneut eine Verbesserung der technischen Infrastruktur angemahnt.

25.4.2 Finanzierungsstruktur verbesserungswürdig – Verwendung der Verpflichtungsermächtigungen von 4,5 Mrd. € für die klimaneutrale Landesverwaltung unklar

Der BLB NRW ist Eigentümer der Immobilien des Landes und vermietet diese u. a. an die Landeseinrichtungen und Behörden. Den jeweiligen Ressorts werden dafür Finanzierungsmittel in Form von Mietausgabenbudgets zur Verfügung gestellt. Für 2018 bis 2022 wurden jährlich 450 Mio. €, somit insgesamt 2,25 Mrd. € im Haushalt etatisiert. Diese Budgets wurden – ein Jahr früher als ursprünglich geplant – ab 2022 für fünf Jahre auf jährlich

³⁶⁵ Siehe 25.2, Abbildung „Reduktionspfad des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen“.

³⁶⁶ Technisches Monitoring meint das technikgestützte Überwachen von Zählern und Leistungsdaten der gebäudetechnischen Ausrüstung.

900 Mio. € verdoppelt. Mit dem Feststellungserlass zum Haushalt 2022³⁶⁷ hat das FM also Verpflichtungsermächtigungen (VE) von insgesamt 4,5 Mrd. € für die kommenden fünf Jahre bereitgestellt.

Nach Einschätzung des FM liegt der Vorteil für die Ressorts darin, dass die VE schon ein Jahr früher als geplant zur Verfügung stehen und die Ressorts entsprechend früher in ihre Planungen einsteigen können.

Eine Berechnungsgrundlage für die Verdoppelung der VE konnte das FM dem LRH nicht vorgelegen.

Unter Nr. 7.2 des Feststellungserlasses wird ausgeführt, dass VE für folgende Maßnahmen vorgesehen sind:

- Sanierungsstau bei Landesgebäuden abbauen,
- Landesgebäude modernisieren,
- verbesserte Gebäudestandards umsetzen und
- das Ziel der KNLV unterstützen.

Die Mittel können für alle genannten Maßnahmen gleichermaßen verwendet werden. Es erfolgte keine Zuordnung von bestimmten Budgets zu den einzelnen Punkten.

Die Verteilung der VE auf die Ressorts wird seitens des FM wie folgt dargestellt:

Tab.: Verteilung der Verpflichtungsermächtigungen auf die Ressorts

Verpflichtungsermächtigungen Mietausgabenbudgetierung (Werte in Mio. €)				
Ressort	Pro Jahr bisher	Summe 2018 bis 2022	Pro Jahr neu	Summe 2022 bis 2026
Ministerium des Innern	80	400	160	800
Ministerium der Justiz	110	550	220	1.100
Ministerium für Kultur und Wissenschaft	200	1.000	400	2.000
Ministerium der Finanzen	30	150	60	300
Weitere Einzelpläne	30	150	60	300
Gesamt	450	2.250	900	4.500

Quelle: Ministerium der Finanzen (farblich angepasst)

³⁶⁷ Erlass des FM vom 22.12.2021 zur Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2022 gemäß § 5 Abs. 1 der LHO.

Im Rahmen der Budgets entscheiden die Ressorts eigenverantwortlich über die Verwendung der Mietmittel entsprechend dem MAB-Verfahren³⁶⁸ und beauftragen den BLB NRW mit der Umsetzung von Maßnahmen. Der BLB NRW kann also nicht selbst auf diese Mittel zugreifen, um damit Energieeffizienzmaßnahmen eigenständig zu planen und zu finanzieren. Es bedarf folglich einer Abstimmung zwischen BLB NRW und jeweiligem Ressort. Der Kabinettsbeschluss vom 29.06.2021 verpflichtet die Ressorts, das Ziel der KNLV bis 2030 in das alltägliche Verwaltungshandeln zu übersetzen. Bis Juli 2023 wurden laut Auskunft des FM keine reinen Energieeffizienzmaßnahmen im MAB-Verfahren durchgeführt.

Nach Einschätzung des LRH ist die derzeitige Ausgestaltung der Maßnahmenfinanzierung nur bedingt förderlich, um die KNLV-Ziele bis 2030 zu erreichen. Die VE waren nicht hinreichend begründet. Es fehlte insbesondere eine Berechnungsgrundlage für den zusätzlichen Mittelbedarf. Es bleibt auch offen, in welcher Höhe überhaupt KNLV-Mittel in den Mietausgabenbudgets enthalten sind. So ist nicht etwa die gesamte Summe von 4,5 Mrd. € für KNLV-Maßnahmen vorgesehen, sondern lediglich ein unbestimmter Anteil davon. Mittel, die für die KNLV vorgesehen sind und sonstige Mietmittel sollten voneinander abgrenzbar sein, damit jeweils eine zielgerichtete Verwendung sichergestellt ist. Hinzu kommt, dass der Kabinettsbeschluss die Ressorts adressiert und ihnen vorgibt, bei der Umsetzung der KNLV bis 2030 mitzuwirken. Damit ist das „Ob“ geregelt. Abzuwarten bleibt jedoch, „wie“ die Ressorts diese Verpflichtung umsetzen. Der LRH kann nicht erkennen, an welcher Stelle des MAB-Verfahrens diese Verantwortung der Ressorts für die Umsetzung der KNLV zum Ausdruck kommt. Der LRH hält es daher für dringend geboten, dass das MAB-Verfahren diese Übertragung der Verantwortung abbildet.

Das FM hat ausgeführt, dass die landeseinheitliche Methodik der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes bereits aktuell die Vorgaben der KNLV umfasst. Die Verantwortung für die Umsetzung obliege den Ressorts. Das MAB-Verfahren biete den Rahmen, bestehende und auch neue rechtliche Vorgaben (u. a. KNLV) zu integrieren. Im Rahmen der geplanten Überarbeitung des MAB-Verfahrensleitfadens könnten die Vorgaben der KNLV ausdrücklich aufgenommen und deren Wichtigkeit betont werden.

Die Zuordnung der Mietausgabenbudgets zu den vorgenannten Maßnahmen ist nach Einschätzung des FM nicht möglich und widerspreche dem Budgetgedanken. Letztlich würden alle Maßnahmen dazu dienen, das Ziel der KNLV zu unterstützen. Um künftig Maßnahmen im Sinne der KNLV zielgerichteter umsetzen zu können, werde die Möglichkeit von Anpassungen in der Finanzierungsstruktur der KNLV geprüft.

³⁶⁸ Siehe „Verfahrensleitfaden Mietausgabenbudgetierung für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen“ (MAB-Leitfaden), Landtag NRW, Drs. 18/3354 vom 01.03.2023, Antwort auf Frage 5/Anlage, S. 9.

Das FM teilt jedoch die Auffassung des LRH, dass nur eine fundierte, objektscharfe Zustandsbewertung einen erforderlichen Überblick über das Immobilienportfolio des BLB NRW sicherstellen kann. Die Zustandsbewertung bilde eine wesentliche Grundlage für die Ermittlung des Investitionsbedarfs und ermögliche die Auswahl und Priorisierung von Maßnahmen und Kostenschätzungen. Zudem räumte das FM ein, es erkenne auch die Notwendigkeit, Mittel für KNLV-Maßnahmen zielgerichtet und verantwortungsvoll einzusetzen. Eine rückwirkende Anpassung der Budgetverteilung sei jedoch nicht möglich, da die VE bereits fest verplant oder teilweise sogar schon verausgabt seien.

Der LRH begrüßt, dass das FM beabsichtigt, Vorgaben der KNLV in den MAB-Verfahrensleitfaden aufzunehmen. Das Ergebnis der angekündigten Überprüfung der Finanzierungsstruktur bleibt abzuwarten.

Der LRH hält im Übrigen an seiner Auffassung fest, dass es auch für eine sachgerechte Budgetplanung notwendig ist, den Gebäudebestand objektscharf zu erheben. Er bat das FM in seiner Rolle als Fachaufsicht über den BLB NRW, ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass diese Aufgabe erledigt wird.

Aus Sicht des LRH bleibt weiter offen, ob und in welchem Umfang die VE gerade der KNLV zugutekommen. Nach wie vor fehlt es an einer Berechnungsgrundlage für die angemessene Höhe der VE. Die VE sind bislang für die Jahre 2022 bis 2026 ausgebracht. Auch wenn eine rückwirkende Budgetanpassung nicht möglich ist, so hindert dies jedoch nicht, eine Überprüfung vorzunehmen und ggf. erforderliche Steuerungsmaßnahmen einzuleiten. Mit Blick auf einen möglichen Finanzierungsbedarf für 2027 bis 2030 stellen sich zudem gleich gelagerte Fragen.

Ebenso wenig vermag der LRH abzuschätzen, wie sich das Verhältnis zwischen Vermeiden, Vermindern und Kompensieren entwickeln wird. Immerhin lässt sich annehmen, dass die Preise für Zertifikate in Zukunft deutlich steigen³⁶⁹ und damit dem Vermeiden und Vermindern eine besondere Bedeutung zukommt. Aus Sicht des LRH ist eine fundierte Maßnahmen- und Finanzierungssteuerung notwendig, damit Mittel in die Energieeffizienz von Gebäuden fließen, statt in spätere Kompensationen. Nur so wird den beiden Säulen „**Vermeiden**“ und „**Vermindern**“ von CO₂-Emissionen, die nach dem Willen der Landesregierung³⁷⁰ vorrangig vor „**Kompensation**“ sind, Rechnung getragen.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit weist der LRH nachdrücklich darauf hin, all dies bei der Ausgestaltung der Finanzierungsstruktur zu berücksichtigen.

³⁶⁹ Vgl. dazu z. B. Sachstandsmitteilung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages, Preisentwicklung der gehandelten EU-CO₂-Zertifikate, WD 5 – 3000 – 129/24, vom 02.09.2024 sowie Friedrich-Ebert-Stiftung, FES impuls, Die CO₂-Bepreisung im Umbruch: Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?, 2024.

³⁷⁰ Kabinettsbeschluss vom 29.06.2021 zur Kabinettsvorlage zur Umsetzung der KNLV vom 29.06.2021, S. 2.

25.4.3 Fehlende Regelungen und Finanzierungsrisiko für zukünftige Kompensation über CO₂-Zertifikate

Das über CO₂-Zertifikate zu kompensierende Delta setzt der BLB NRW in seinem Umsetzungskonzept mit 45 % an.³⁷¹ Es ist offen, wie sich dieser Anteil bis 2030 und darüber hinaus weiterentwickelt.

Der LRH vermag nicht zu erkennen, welche Art von Zertifikaten beabsichtigt war, zu beschaffen. Er verwies darauf, dass das Angebot von nationalen und internationalen Zertifikaten vielfältig und zudem ein ansteigender Preistrend zu beobachten ist.

Das FM hat in seinen Stellungnahmen erläutert, dass Kosten zur Kompensation durch CO₂-Zertifikate erstmals 2030 getragen werden sollen. Der derzeitige mittelfristige Finanzplanungshorizont reiche bis zum Haushaltsjahr 2028. Die Haushaltsabteilung werde sich mit den finanziellen Auswirkungen auseinandersetzen, sobald diese am Planungshorizont abzubilden seien. Darüber hinaus werde die Geschäftsstelle KNLV beim Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie eine Strategie zur Erreichung der bilanziellen Klimaneutralität der Landesverwaltung erarbeiten, die auch die Beschaffung von CO₂-Zertifikaten beinhalten solle. Das FM werde in den Prozess eng eingebunden. Im Weiteren hat das FM auf ein landesweites KNLV-Tool verwiesen, wodurch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV)³⁷² landesweit Daten zusammentrage. Auf dieser Basis könne nach Ansicht des FM ggf. im Jahr 2030 der Kompensationsbedarf ermittelt und Zertifikate beschafft werden.

Der BLB NRW hat ausgeführt, dass eine landesweite Entscheidung, wie mit Kompensationsmaßnahmen – hier CO₂-Zertifikaten – umgegangen werden soll, noch ausstehe. Ob Zertifikate aus Klimaschutzprojekten zentral für die gesamte Landesverwaltung beschafft würden und wer eine solche Beschaffung sowie die Kosten dafür übernehme, sei noch nicht entschieden. Ebenso seien Qualitätsanforderungen an solche Zertifikate noch nicht festgelegt. Er begrüße seinerseits eine frühzeitige Entscheidung der Landesregierung, um entsprechende Vorkehrungen rechtzeitig treffen zu können, sofern er mit der Beschaffung von Zertifikaten beauftragt werden würde.

Der LRH hat den Hinweis auf die Geschäftsstelle KNLV und die landesweite Datensammlung beim LANUV zur Kenntnis genommen.³⁷³ Gleichwohl hält er eine enge Kooperation zwischen FM und BLB NRW in diesem Bereich für erforderlich. Insbesondere sieht der LRH

³⁷¹ Siehe 25.2, Abbildung Reduktionspfad des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen.

³⁷² Zum 01.04.2025 wurden die dem Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz zugeordneten Bereiche aus dem LANUV herausgelöst und in ein neues Landesamt für Verbraucherschutz und Ernährung NRW (LAVE) überführt. Der rechtliche Nachfolger des LANUV ist das Landesamt für Natur, Umwelt und Klima Nordrhein-Westfalen.

³⁷³ Die Beteiligung der Geschäftsstelle KNLV und des LANUV sind bereits in der Neufassung des KlimaSchG verankert.

die Beteiligten in der Pflicht, den Kompensationsbedarf gemäß Zielpfad für den Gebäudebestand fortzuschreiben und das Kostenrisiko zu bewerten. Auch vermisst der LRH nähere Ausführungen zu Qualitätsanforderungen der zu beschaffenden Zertifikate. Diese sollten über einen der öffentlichen Hand angemessenen Standard verfügen, um Greenwashing³⁷⁴ zu vermeiden.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit hält es der LRH für angemessen, das finanzielle Risiko zumindest grob zu skizzieren und entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

25.5 Fazit

Der LRH sieht im Gebäudesektor Möglichkeiten, einen großen Schritt in Richtung bilanzielle KNLV bis 2030 im Sinne des KlimaSchG NRW zu gehen. Er sieht als Ausgangspunkt das Umsetzungskonzept des BLB NRW als geeignet an, die Klimaziele für den Gebäudesektor zu verfolgen. Im Sinne einer nachhaltigen KNLV sind Finanzierungsmittel vorrangig in die Gebäudestruktur und Verbesserung des Bestandes zu investieren, statt im Wege der Kompensation CO₂-Zertifikate zu beschaffen. Der LRH hält eine frühzeitige Risikobetrachtung und eine abgestimmte Mittel- und Maßnahmensteuerung für unerlässlich.

Um eine solide Basis zu schaffen und den Investitionsbedarf abzubilden, muss der Zustand der Gebäude objektscharf erfasst und das technische Monitoring so angepasst werden, dass die nötigen Messdaten genutzt werden können. Die Anregungen des LRH hierzu hat der BLB NRW aufgenommen und setzt diese auch um.

Nach wie vor fehlt es an einer Berechnungsgrundlage für die angemessene Höhe der VE. Aus Sicht des LRH bleibt weiter offen, in welchem Umfang die VE gerade der KNLV zugutekommen. Angesichts der fortgeschrittenen Zeit weist der LRH nachdrücklich darauf hin, all dies bei der Ausgestaltung der Finanzierungsstruktur zu berücksichtigen. Er begrüßt, dass das FM beabsichtigt, Vorgaben der KNLV an die Ressorts in den MAB-Verfahrensleitfaden aufzunehmen und die Anpassung der Finanzierungsstrategie zu überprüfen. Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

Der LRH sieht zudem klare Regelungen für die Beschaffung von Zertifikaten und eine Ermittlung des Finanzierungsrisikos für Kompensationsmaßnahmen als dringend erforderlich an.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

³⁷⁴ Der Begriff „Greenwashing“ bezeichnet im allgemeinen Sprachgebrauch Produkte, die am Markt als „grün“ oder „nachhaltig“ angeboten werden, ohne dafür entsprechende Kriterien anzugeben oder einzuhalten. Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/greenwashing-sustainable-finance#greenwashing-im-kontext-von-sustainable-finance> (letzter Abruf: 05.12.2024).

26 Modulares Bauen: Verschläft der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen eine wichtige Innovation?

Der Landesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das Thema Modulbau beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen hat und wie weit dort die entsprechenden Prozesse beim Bauen eingeführt sind. Dabei hat er die effiziente Nutzung der Modulbauweise als wichtige Innovation identifiziert und die daraus resultierenden Chancen für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau aufgezeigt.

Eine systematische Vorgehensweise beim Einsatz der Modulbauweise ist beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht erkennbar. Es fehlt an ausreichend verbindlichen Entscheidungsprozessen, einem kontinuierlichen Wissenstransfer und eindeutigen Vorgaben.

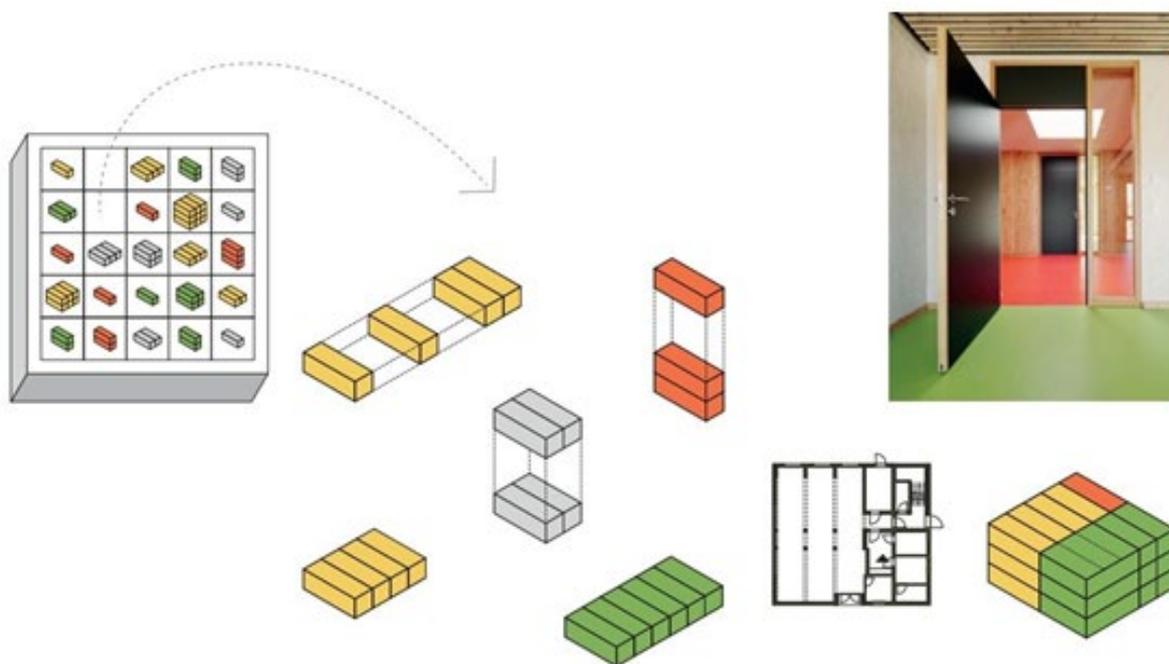
Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen erkennt die Potenziale der Modulbauweise in seinem eigenen Portfolio. Insofern hat der Landesrechnungshof eine nur zurückhaltende, auf wenige Ausnahmefälle beschränkte, Anwendung der Modulbauweise festgestellt. Als moderner Immobiliendienstleister des Landes ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen verpflichtet, möglichst die wirtschaftlichste Bauweise zu realisieren. Hierzu gehört auch der Modulbau als Innovation im Landesbau. Daher regt der Landesrechnungshof an, dem Modulbau beim Bau- und

Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Zukunft mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

26.1 Ausgangslage

Modulbauten sind dreidimensionale Raumfertigteile, die nach individuellen Anforderungen im Werk vorgefertigt bzw. ausgestattet werden. Die sog. Module werden anschließend vor Ort zu einem Gebäude zusammengefügt und mit Wasser- und Elektroinstallationen verbunden. Auch Hybridbauten – konventionell und modular – sind möglich. Im Gegensatz zu Containeranlagen sind Modulbauten für die dauerhafte Nutzung ausgelegt.³⁷⁵ Die folgende Grafik veranschaulicht das Prinzip der Modulbauweise an einem Beispiel aus dem Schulbau.

Abb. 1: Vielfalt im Modul: Aus rund 50 Nutzungsmodulen und etwa 30 Bauteil-Elementen kann nahezu jede Anforderung an ein modernes Schulgebäude geplant und gebaut werden – angepasst an die jeweilige Grundstücksgröße und individuelle Umgebung



Quelle: werk.um Botta Lückgen Steffen und Partner Architekten und Innenarchitekt baugewerbliche PartG mbB, Präsentation – Schnell und nachhaltig: Schule als Baukasten, S. 3, https://www.werkum.de/download/werkum_Modulbaukasten.pdf, zuletzt abgerufen am 01.04.2025.

³⁷⁵ Siehe Bundesverband Bausysteme e. V., Fachverband Vorgefertigte Raumsysteme: Bauen mit vorgefertigten Raumsystemen – temporäre Containerlösungen und dauerhaft nutzbare Modulgebäude, o. J., S. 7, 9.

Ein wesentlicher Vorteil der Modulbauweise besteht u. a. in der verkürzten Bauzeit und den daraus resultierenden Kostenminderungen sowie der erhöhten Kostensicherheit. Berechnungen von Bauexperten erwarten eine um 20 bis 50 % verkürzte Bauzeit gegenüber der konventionellen Bauweise. Teilweise wird in der Fachliteratur sogar mit verkürzten Bauzeiten von bis zu 70 % gerechnet. Verbunden mit den kürzeren Vorfinanzierungszeiten und dem früheren Kapitalrückfluss durch den vorgezogenen Mietbeginn liegen die Baunebenkosten³⁷⁶ bei der Modulbauweise deutlich unter denen der konventionellen Bauweise – „Stein auf Stein“. Die Bauwerkskosten³⁷⁷ selbst sind dagegen etwa gleich hoch. Die Einsparungen insgesamt können laut Fachliteratur bis zu 15 % der Kosten für einen Neubau ausmachen. Andere Bauexpertinnen und -experten gehen noch weiter und sehen bei der Modulbauweise Einsparungen von mehr als 20 % gegenüber der konventionellen Bauweise.³⁷⁸

Von Nachteil ist jedoch die geringere Flexibilität bei der Planung, da mit Beginn der Umsetzungsphase keine Änderungen am Projekt mehr vorgenommen werden können. Dies führt andererseits jedoch zu einer größeren Kostensicherheit. Umplanungen und Nachträge sind laut Fachliteratur eher selten.

Privatwirtschaftliche Unternehmen setzen längst auf die Verwendung dieser Bauweise, um der Wohnraumknappheit zu begegnen. Auch der militärische Baubedarf für die Bundeswehr verzeichnet einen Anstieg. Mit der Modulbauweise und dem seriellen Bauen plant das Land gemeinsam mit dem Bundesbau, „gezielte Beschleunigungsimpulse“ durch die neue Bauweise bei der Errichtung von Unterkünftsgebäuden für die Bundeswehr in den kommenden Jahren zu setzen.³⁷⁹ Auch die Schulbauverwaltung beschäftigt sich intensiv mit der Modulbauweise. Ein Beispiel aus dem Schulbau zeigt, dass je Schulgebäude rd. zehn Monate eingespart werden können.³⁸⁰

Als zentraler Immobiliendienstleister des Landes hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) die Aufgabe, die Deckung des Grundstücks- und Raumbedarfs der Behörden und der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen des Landes, einschließ-

³⁷⁶ Baunebenkosten umfassen alle Ausgaben, die neben den reinen Baukosten anfallen, z. B. Planungs- und Genehmigungskosten, Versicherungen, Finanzierungskosten.

³⁷⁷ Bauwerkskosten umfassen die Gesamtkosten aus den folgenden **Kostengruppen (KG) nach DIN 276 – Kosten im Bauwesen:**

- KG 300 – Bauwerk – Baukonstruktionen und
- KG 400 – Bauwerk – Technische Anlagen.

³⁷⁸ Siehe Schoof, Jakob, 2022: Modulbau: Planen und Bauen mit Raummodulen und vorgefertigten Elementen, 2. vollständig überarbeitete Auflage, München: Detail Business Information GmbH, S. 18; Haufe Online Redaktion, 14.10.2019: Modulares Bauen: Renaissance des Plattenbaus, https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/modulares-bauen-plattenbau-und-fertighaus-gegen-wohnungsnot_84342_501798.html, zuletzt abgerufen am 24.03.2025.

³⁷⁹ Siehe Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 05.08.2024: „So macht Nordrhein-Westfalen Tempo beim Bau für die Bundeswehr“; Medienschau der Landesregierung NRW vom 07.03.2025: „Land steigert Bauvolumen für die Bundeswehr“.

³⁸⁰ Siehe werk.um Botta Lückgen Steffen und Partner Architekten und Innenarchitekt baugewerbliche PartG mbB, o. J.: Schnell und nachhaltig: Schule als Baukasten, https://www.werkum.de/download/werkum_Modulbaukasten.pdf, S. 3, zuletzt abgerufen am 01.04.2025.

lich der Hochschulen, zu sichern. Sein Handeln unterliegt gemäß § 113 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) i. V. m. § 7 LHO den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Daher ist er im Hinblick auf sein eigenes Portfoliomanagement angehalten, sich fortlaufend mit den aktuellen Entwicklungen und Neuerungen in der Baubranche auseinanderzusetzen. Eine unmittelbare rechtliche Verpflichtung für den BLB NRW, z. B. aus einem Modulbau-Gesetz oder einem Modulbau-Erlass heraus die Modulbauweise im Landesbau umzusetzen, besteht dagegen nicht.

Bereits 2011 hat der BLB NRW die Planungen für sein erstes Modulbauprojekt angestoßen.³⁸¹

Im Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014 hatte das Ministerium der Finanzen (FM) bereits folgenden Arbeitsauftrag zum Modulbau beschrieben:

„Der BLB NRW soll bei wiederkehrenden Baumaßnahmen, insbesondere Standard Bürogebäude, Gerichtsbauten, Justizvollzugsanstalten, Polizeibauten und Finanzämtern seine Planungskosten durch standardisierte Planungen in Modulbauweise mit einheitlichen Baustandards deutlich reduzieren. Die baulichen Standards werden von den Nutzern gemeinsam mit dem Finanzministerium unter baufachlicher Beratung des BLB NRW entwickelt. Standardisierte Planungen und Modulbauweisen sind bei geeigneten Bauten vorzusehen. Ein entsprechendes Konzept zur Anwendung der Modulbauweise bzw. vorzugsweise am Markt erhältliche Modulgebäude ist anhand konkreter Fälle durch den BLB NRW zu entwickeln. Die Fälle für Spezialbauten sind gesondert zu regeln.“³⁸²

2021 hat sich die Geschäftsführung des BLB NRW für den Einsatz der Modulbauweise im Landesbau explizit ausgesprochen. Dabei hat sie herausgestellt, dass die Modulbauweise insbesondere dazu geeignet ist, viele identische Nutzungseinheiten zu realisieren.³⁸³ Jedoch waren bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes (LRH) im Jahr 2024 insgesamt erst zwölf Baumaßnahmen in Modulbauweise geplant und nur vier fertiggestellt.³⁸⁴

³⁸¹ Universität Bonn Neubau Interim (1) für das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW).

³⁸² Vorlage 16/2453: Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014, S. 26.

³⁸³ Siehe BLB NRW: Einblicke 2021 – Modulbauweise – bauen wie am Fließband? S. 76, 79.

³⁸⁴ Neubau Erstaufnahmeeinrichtung, Neubau Kantine auf dem Gelände der Erstaufnahmeeinrichtung, Erweiterung Flüchtlingsunterbringung, Universität Bonn Neubau Interim (1), Universität Bonn Neubau Rotationsgebäude, Ruhr-Universität Bochum Ersatzneubau Kindertagesstätte, Universität Bonn Neubau Interim (2), Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen Neubau Versuchsanlage, Universität Münster Neubau Interim, Justizvollzugsanstalt (JVA) Bielefeld-Brackwede Neubau Ersatzhaftplätze, Maßregelvollzug Köln Neubau Patientengebäude, Maßregelvollzug Düren Neubau Patientengebäude.

26.2 Ablauf der Prüfung

Der LRH hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln das Modulare Bauen beim BLB NRW untersucht. Dabei ist er der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das Thema Modulbau beim BLB NRW hat und wie weit die entsprechenden Prozesse beim Bauen bereits eingeführt sind.

Der LRH hat am 02.12.2024 seine Feststellungen dem BLB NRW mitgeteilt und dem FM zur Kenntnis gegeben.

Hierzu nahm der BLB NRW mit Schreiben vom 19.02.2025 Stellung. Diese Stellungnahme erwiderte der LRH mit seiner 1. Folgeentscheidung am 11.03.2025.

26.3 Zufriedenheit der Nutzenden beim Modulbau

Im Verlauf der Prüfung hat der LRH vier fertiggestellte Modulbauprojekte des BLB NRW besichtigt³⁸⁵ und ist mit den Nutzenden in Kontakt getreten. Die Vor-Ort-Begehungen und die Gespräche mit den Nutzenden haben einen wesentlichen Beitrag zur Prüfung geleistet. Die Nutzenden bestätigten durchweg ihre Zufriedenheit mit der Projektumsetzung als Modulbau.

Die vom LRH erhobene hohe Akzeptanz der Nutzenden von Modulbauprojekten bietet für den BLB NRW ein besonderes Potenzial, sofern er die Modulbauweise in der Zukunft fest in das Portfoliomanagement für alle Nutzenden integrieren wird.

Optisch ist beim Modulbau gegenüber der konventionellen Bauweise kein Unterschied zu erkennen. Auf die Abbildungen 2 und 3 wird hingewiesen.

³⁸⁵ Kantine und Ersatzneubau Erstaufnahmeeinrichtung Unna-Massen (Besichtigung: 08.05.2024), Universität Bonn Neubau Interim (Besichtigung: 22.05.2024), JVA Bielefeld-Brackwede Neubau Ersatzhaftplätze (Besichtigung: 04.06.2024).

Abb. 2: Rotationsgebäude Universität Bonn (links, Aufnahme datum: 22.05.2024), Ersatzneubau Erstaufnahmeeinrichtung Unna-Massen (rechts, Aufnahme datum: 05.05.2024)



Quelle: Landesrechnungshof

Abb. 3: Justizvollzugsanstalt Bielefeld-Brackwede (Aufnahmedatum: 04.06.2024)



Quelle: Landesrechnungshof

26.4 Prüfungsfeststellungen

26.4.1 Fehlender Wissenstransfer hemmt die Akzeptanz

Von 2011 bis 2024 hat der BLB NRW insgesamt erst zwölf Baumaßnahmen in Modulbauweise geplant und nur vier fertiggestellt. Der LRH hat festgestellt, dass ein zielgerichtetes Austauschformat zwischen der Zentrale des BLB NRW und den mit der Umsetzung der Bauprojekte befassten Niederlassungen des BLB NRW nicht vorhanden ist. Es fehlt an ausreichend verbindlichen Entscheidungsprozessen, einem kontinuierlichen Wissenstransfer und eindeutigen Vorgaben, um den Modulbau als Innovation für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau proaktiv voranzutreiben.

Der BLB NRW gibt an, dass der Wissenstransfer dem zuständigen Fachbereich in der Zentrale des BLB NRW obliegt. Die Prüfung des LRH habe nun den Anstoß gegeben, eine eigene Rubrik zum Modulbau im Intranet des BLB NRW zu schaffen. An dieser Stelle sollen nach den Planungen des BLB NRW zukünftig alle Informationen zum Modulbau gesammelt und auch fortgeschrieben werden. Damit möchte der BLB NRW den Modulbau als Innovation im Landesbau zielgerichtet in die Fläche bringen. Daneben hat der BLB NRW dem LRH gegenüber angekündigt, das Thema Modulbau im Rahmen seiner bestehenden, innerbetrieblichen Arbeitsgruppen und Netzwerke zu platzieren.

Der LRH befürwortet die vom BLB NRW eingeleiteten Maßnahmen, um den Wissenstransfer und die Akzeptanz für den Modulbau voran zu bringen. Er hat den BLB NRW gebeten, die begonnenen Maßnahmen weiter zu verfolgen und ggf. auszubauen. Das Vorhaben des BLB NRW, den Modulbau zum Gegenstand der bestehenden Arbeitsgruppen und Netzwerke zu machen, begrüßt der LRH als geeignetes Instrument zur adressatengerechten Ansprache der Mitarbeitenden.

26.4.2 Modulbau-Variante nicht sinnvoll im Entscheidungsprozess platziert

Bei Vorhaben in der Eigentümerverantwortung für das Land ist nach den BLB NRW eigenen Regelungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ein interner Variantenvergleich durchzuführen. Der interne Variantenvergleich beinhaltet eine Bewertung von monetären und nicht-monetären Kriterien. Ziel des internen Variantenvergleichs ist es, die für den BLB NRW vorteilhafteste Variante nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO zu entwickeln. Für Modulbauten gelten laut BLB NRW dieselben Maßstäbe wie für konventionelle Bauten. Beim BLB NRW ist es die Aufgabe der Niederlassungen, für das jeweilige Bauvorhaben über die Umsetzungsart zu entscheiden.

Der LRH hat untersucht, an welchen Stellen und in welchem Umfang in dem Entscheidungsprozess der Niederlassungen die Variante „Modulbau“ Berücksichtigung findet. Für diesen Entscheidungsprozess hat der BLB NRW eine umfangreiche Checkliste entwickelt. Dabei hat der LRH festgestellt, dass die Modulbau-Variante nicht zu Beginn gleichwertig zu allen anderen in Betracht kommenden Umsetzungsvarianten (Kernsanierung im Bestand, Neubau „Stein auf Stein“ u. a.) bewertet wird, sondern erst im fortgeschrittenen Verlauf dieses Entscheidungsprozesses mittels Auswahlfeldern. Zu diesem Zeitpunkt wird zwischen den zuvor bestimmten Umsetzungsvarianten selektiert. Dies ist eindeutig zu spät. Denn soweit der Modulbau nicht bereits zu Beginn des Verfahrens in Betracht gezogen wird, kann er bei der Selektion auch keine Rolle mehr spielen.

Daneben hat der LRH festgestellt, dass in der Checkliste die Entscheidung über die Modulbauweise durch bloßes Ankreuzen dokumentiert wird. Mögliche Auswahlfelder sind „trifft

zu“, „trifft nicht zu“, „liegt vor“ und „liegt nicht vor“. Eine weiterführende, begründende Dokumentation ist nicht vorzunehmen. Das bloße Ankreuzen genügt hier nach Auffassung des LRH nicht den Dokumentationspflichten für eine ordnungsgemäße Aktenführung gemäß den Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des BLB NRW Nr. 5.4³⁸⁶. Es fehlt an jeder Form der Begründung für die Entscheidung pro oder contra Modulbau.

Zudem trägt dieser Umgang mit der Modulbauweise nicht dazu bei, den Modulbau als Innovation für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau proaktiv voranzutreiben und konsequent in die Entscheidungsprozesse des BLB NRW zu integrieren. Daher hat der LRH dem BLB NRW vorgeschlagen, den Modulbau explizit bereits zu Beginn des Prozesses, gleichwertig mit allen anderen in Betracht kommenden Umsetzungsvarianten, zu bewerten und die Entscheidung zu dokumentieren. So wird deutlich, dass der Modulbau beim BLB NRW gleichwertig neben allen anderen Umsetzungsvarianten steht.

Der BLB NRW hat dem LRH in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass er die vom LRH vorgeschlagenen Änderungen zum internen Variantenvergleich aufgegriffen hat und umsetzen wird. Die Variante „Modulbau“ findet nach Auskunft des BLB NRW nun schon zu Beginn des Entscheidungsprozesses bei der Ermittlung aller in Betracht kommenden Umsetzungsvarianten Berücksichtigung. Zusätzlich hat der BLB NRW dem LRH erklärt, dass er an dieser Stelle folgenden Hinweis in den Entscheidungsprozess aufgenommen hat:

„Für den BLB NRW soll es zukünftig selbstverständlich werden, bei der Variantenentwicklung auch den Modulbau als eine mögliche Variante zu betrachten.“

Dazu hat der BLB NRW nach seiner Stellungnahme an dieser Stelle konkrete Beschreibungen zum Modulbau ergänzt.

Zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Dokumentation werde der BLB NRW die Checkliste für die Dokumentation um weitere, konkrete Prüfpunkte ergänzen. Weiter teilt der BLB NRW mit, dass eine formlose Dokumentation der denkbaren Umsetzungsvarianten nun unter Berücksichtigung der Modulbauvariante erfolgen wird.

Der LRH begrüßt die zügige Reaktion des BLB NRW und sieht seine Änderungsbereitschaft. Er erkennt darin einen wichtigen Schritt zur allgemeinen Verwendung der Innovation Modulbau für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau. Dazu unterstützen die vom BLB NRW vorgenommenen Änderungen im Entscheidungsprozess über die interne Variantenentwicklung nach Auffassung des LRH die Entwicklung der immer wirtschaftlichsten Bauweise gemäß § 7 LHO.

³⁸⁶ Siehe MBl. NRW. Ausgabe 2021 Nr. 11 vom 13.04.2021, S. 6.

26.4.3 Modulbau – zu defensiv statt offensiv

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW dem vom FM im Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW formulierten Arbeitsauftrag vom 18.11.2014 zur Entwicklung eines Konzepts für die Anwendung der Modulbauweise im Landesbau nicht nachgekommen ist. Ein derartiges Konzept hat der BLB NRW bis heute nicht erstellt. Mit der zurückhaltenden Anwendung der Modulbauweise hat der BLB NRW die Zielvorgabe des FM, mit einheitlichen Baustandards Planungskosten zu reduzieren, verfehlt. Im Zuge der Prüfung hat der LRH zudem erkannt, dass der BLB NRW die Modulbauweise ausnahmsweise insbesondere bei solchen Baumaßnahmen anwendet, die eine zeitnahe Fertigstellung erfordern.

Mit Blick auf den vom FM im Jahr 2023 attestierten „überdurchschnittlichen“ Sanierungsbedarf sieht der LRH in der Modulbauweise ein hohes Potenzial, den erhöhten Baubedarf in den nächsten Jahren abzubauen.³⁸⁷

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW bis heute für seine Bauprojekte keine standardisierten Planungen oder allgemeingültige Modulbaukonzepte entwickelt hat. Eine Ausnahme bildet der Sonderfall Justizvollzug, in dem es zumindest bereits standardisierte Planungen im Landesbau gibt.

Für alle übrigen Baumaßnahmen werden vom BLB NRW insbesondere die verkürzten Bauzeiten und die damit einhergehenden Kostenminderungen sowie die erhöhte Kostensicherheit in den Bauprojekten weitestgehend ignoriert. Seit dem Start des ersten Modulbauprojektes in 2011 bis 2024 hat der BLB NRW insgesamt erst zwölf Baumaßnahmen in Modulbauweise geplant und nur vier fertiggestellt. Nach dem Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014 hatte er ausreichend Zeit, um einheitliche Baustandards als Grundlage für eine Modulbauoffensive im Landesbau zu entwickeln.

Daran anknüpfend hat der LRH exemplarisch die Vorteile der Anwendung eines Modulbaukastens und die auszuführende Bauleistung mittels Einsatz eines Rahmenvertrags aufgezeigt. Die so gewonnenen Zeitersparnisse können für den Landesbau nach Auffassung des LRH einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den Sanierungsstau aufzulösen.

Dabei eignet sich ein Modulbaukasten besonders für Gebäudetypen mit gleichartiger Nutzung, wie bspw. Standard Bürogebäude, Gerichtsbauten, Polizeibauten und Finanzämter, aber genauso auch für den Justizvollzug sowie für die Flüchtlings- und Abschiebeunterbringung. Bei einem Modulbaukasten stehen dem Bauherrn zuvor bereits geplante, standardisierte Raummodule oder ganze Bauteile zur Verfügung. Nach dem Baukastenprinzip kann das konkrete Bauobjekt aus den zuvor geplanten, standardisierten Raummodulen individuell zusammengesetzt werden. So sieht jedes Gebäude aus einem Modulbaukasten

³⁸⁷ Siehe Vorlage 18/3083: Rahmenerlass Eckpfeiler für die zukünftige Ausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) vom 16.08.2023, S. 6.

nachher anders aus. Der Zuschnitt des Baugrundstücks und die Wünsche der Nutzenden können berücksichtigt werden. Die auszuführende Bauleistung kann hierbei mit einem Rahmenvertrag schon allgemein im Voraus vereinbart werden. Dadurch lassen sich die Zeiten für die Planung eines neuen Gebäudes und die Ausschreibung der entsprechenden Bauleistungen noch einmal erheblich verkürzen. Zudem können die mit einem Modulbaukasten errichteten Gebäude auch nachträglich vergleichsweise einfach erweitert werden. Anders herum können Gebäudeteile auch entfernt werden, um diese an einem anderen Standort einzusetzen. So könnte der BLB NRW seine Gebäude auf veränderte Raumbedarfe der Dienststellen nachträglich ohne größeren Aufwand anpassen.

Hierbei handelt es sich um konkrete Anwendungsbeispiele für den Modulbau, die von anderen Bauherrinnen und Bauherren (z. B. Kommunen im Schulbau) auch schon genutzt werden. Um dieses Potenzial jedoch heben zu können, muss der BLB NRW seine genauen Bedarfe an Ersatz- und Neubauten von Gebäuden in den nächsten Jahren mit gleichartiger Nutzung ermitteln.

Der BLB NRW hat dem LRH hierzu mitgeteilt, dass er heute nicht mehr im Detail nachvollziehen kann, welche Maßnahmen nach dem Eckpunktepapier aus 2014 für eine Modulbauoffensive eingeleitet worden sind. Er hat dem LRH erläutert, dass die neue Landesregierung nach dem Regierungswechsel 2017 andere Schwerpunkte für den BLB NRW gesetzt hat.

Weiter hat der BLB NRW ausgeführt, dass er die Potenziale des Modulbaus vor allem im Justizvollzug sowie in der Flüchtlings- und Abschiebeunterbringung sieht. Bei diesen Gebäudetypen sei der Modulbau im BLB NRW bereits bekannt und etabliert.

Grundsätzlich folge der BLB NRW seiner Verpflichtung, stets die wirtschaftlichste Bauweise auszuwählen.

Der BLB NRW schätzt die Anwendungsmöglichkeiten und die Potenziale der Modulbauweise deutlich geringer ein, als vom LRH formuliert. In seiner Stellungnahme begründet der BLB NRW diese Einschätzung damit, dass die Bauprojekte im Landesbau regelmäßig nicht durch identische Nutzungseinheiten geprägt sind. Vielmehr seien seine Bauprojekte meist sehr spezifisch:

„Aus unserer Sicht ist daher per se die Anwendung des Modulbaus nur sehr eingeschränkt möglich. Das Immobilienportfolio des BLB NRW und seine Nutzungsarten unterscheiden sich unseres Erachtens maßgeblich von Kommunen mit Schulbauten oder von Wohnungsunternehmen, sodass wir die hohen Potenziale hinsichtlich Menge, Vergleichbarkeit und Gleichzeitigkeit zur Nutzung von Modulbau im BLB NRW nicht sehen.“

Abschließend hat der BLB NRW dem LRH mitgeteilt, dass er prinzipiell dem Modulbau positiv gegenübersteht und nach der Prüfung des LRH seine Aktivitäten innerhalb des zuständigen Fachbereichs weiter intensivieren wird.

Der LRH bedauert, dass der BLB NRW den Modulbau als Innovation für die Wirtschaftlichkeit im Landesbau nach dem Eckpunktepapier aus 2014 nicht konsequent in einem Modulbaukonzept weiterverfolgt hat. Nach Auffassung des LRH steht der BLB NRW in der Pflicht, die Chancen und Potenziale des Modulbaus zu heben und im Landesbau einzusetzen. Auch ohne weiterführende Erlasse aus dem FM zur Modulbauweise ist der BLB NRW schon nach § 7 LHO angehalten, sparsam und wirtschaftlich zu bauen.

Der LRH vertritt weiter die Auffassung, dass der BLB NRW zunächst grundlegend sein Immobilienportfolio auf Gebäude mit gleichartiger Nutzungsart untersuchen muss. Entscheidungen über den Modulbau nur für einzelne Bauprojekte hält der LRH nicht für zielführend, weil eine solche Verfahrensweise schon dem Gedanken der standardisierten, einheitlichen Modulbauweise zuwiderläuft.

Mutmaßungen derart, dass „per se“ die Anwendung des Modulbaus im Landesbau nur eingeschränkt möglich sei, weil sich die Nutzungsarten nicht vergleichen ließen, sind für den LRH zu wenig. Um das Potenzial der Modulbauweise für den Landesbau zu heben, sollte der BLB NRW nach Auffassung des LRH von dem Gedanken „Jedes Bauprojekt ist ein Unikat“ aus wirtschaftlichen Gründen Abstand nehmen. Den Bedarf der Nutzenden sollte der BLB NRW als der zentrale Immobiliendienstleister des Landes vielmehr nach Gemeinsamkeiten untersuchen und so weit wie möglich bündeln.

Der LRH benennt für vergleichbare Nutzungsarten exemplarisch die Standard Bürogebäude. Diese eignen sich nach Auffassung des LRH aufgrund der Gleichartigkeit in Bezug auf Raster, Aufteilung und Ausstattung besonders für die Modulbauweise. Die fortgeschrittene Digitalisierung der Landesverwaltung – Stichwort: neue Arbeitswelten – trägt besonders im Verwaltungsbereich zu einem einheitlichen ressortübergreifenden Bedarf an weniger und entpersonalisierten Büros für die Nutzenden bei. Der Schreibtisch mit zwei Bildschirmen für die digitale Arbeit und die Zone für die Kommunikation und das Netzwerken sind typisch für jedes neue Verwaltungsgebäude im Landesbau.

Die im Vergleich zur konventionellen Bauweise deutlich kürzere Bauzeit und die Kostensicherheit bei Modulbauprojekten sind gewichtige Argumente, um die Modulbauweise im BLB NRW voran zu bringen. Den Anfang hat bereits der Zentralbereich Justizvollzug des BLB NRW gemacht. Dies nimmt der LRH positiv zur Kenntnis.

26.5 Fazit

Als moderner Immobiliendienstleister des Landes ist der BLB NRW aus § 7 LHO dazu verpflichtet, immer die wirtschaftlichste Bauweise zu realisieren. Hierzu gehört auch der Modulbau als Innovation im Landesbau.

Der LRH sieht in der effizienten Nutzung der Modulbauweise eine große Chance für den Landesbau, um dem anhaltenden Sanierungsstau zu begegnen. Dabei darf die Modulbauweise nicht auf einzelne Bereiche, wie den Justizvollzug oder die Flüchtlings- und Abschiebeunterbringung, beschränkt bleiben. So trägt die fortgeschrittene Digitalisierung der Landesverwaltung – Stichwort: neue Arbeitswelten – besonders bei Verwaltungsbauten zu einem einheitlichen, ressortübergreifenden Bedarf der Nutzenden bei.

Die ersten Baumaßnahmen des BLB NRW in der Modulbauweise begrüßt der LRH. Wichtige Anregungen des LRH hat der BLB NRW bereits aufgegriffen und umgesetzt. Der LRH erwartet aber, dass sich der BLB NRW auch systematisch mit dem Thema Modulbau für den Landesbau auseinandersetzt und alle Möglichkeiten für verkürzte Bauzeiten und geringere Planungs- und Baukosten mit Hilfe des Modulbaus prüft.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz
und Energie
(Epl. 14)**

27 Spitzencluster it's OWL: Hauptsache Förderung, Nebensache Wirtschaftlichkeit

Das Land hat Zuwendungen von rund 43,4 Millionen € für hochinnovative Einzel- und Verbundvorhaben im Innovations- und Transferbereich des Spitzenclusters it's OWL an Unternehmen und Forschungseinrichtungen 2018–2023 gewährt.

Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie zuvor nicht vorgenommen. Es hatte den Bedarf für die Förderung nicht ermittelt und damit nicht festgestellt, ob eine Landesförderung erforderlich war. Das Ministerium legte für die Förderung auch keine konkreten und messbaren Ziele fest. Zudem fehlten und fehlen Grundlagen für die vorgesehenen und bislang nicht vorgenommenen Erfolgskontrollen.

27.1 Ausgangslage

Cluster vernetzen Unternehmen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen und weitere Akteure einer Region entlang einer Wertschöpfungskette. Sie bündeln Kräfte und schaffen Synergien für Forschung und Innovation.³⁸⁸ „it's OWL“ („Intelligente Technische Systeme OstWestfalenLippe“) bezeichnet das Spitzencluster der Region OstWestfalenLippe. Es wird von einer GmbH organisiert, deren einziger Gesellschafter ein eingetragener Verein ist. Dessen Mitglieder wiederum sind rd. 200 Unternehmen und Forschungseinrichtungen, die in der Region tätig sind.

2012 ging das Spitzencluster it's OWL als Gewinner aus dem Spitzencluster-Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hervor. Daraufhin förderte der Bund Projekte des Spitzenclusters it's OWL bis 2017 mit rd. 40 Mio. €.

³⁸⁸ Siehe hierzu die vom Bund herausgegebene Publikation „Deutschlands Spitzencluster“, S. 6, https://www.clusterplattform.de/CLUSTER/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/deutschlands_spitzencluster.pdf.

Ab 2018 förderte das Land Projekte des Spitzenclusters, zunächst ohne eine spezifische Förderrichtlinie. Mit Erlass vom 07.08.2019 veröffentlichte das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Digitalisierung und Energie (jetzt Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Industrie und Energie, im Folgenden: MWIKE)³⁸⁹ die „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Vorhaben im Innovations- und Transferbereich im Rahmen des Spitzenclusters it's OWL (it's OWL Förderrichtlinie)“ (FRL).³⁹⁰ Ab diesem Zeitpunkt erfolgten die Förderungen auf Basis der FRL. Das Land bewilligte von 2018 bis 2023 die Förderung von insgesamt 35 Projekten des Spitzenclusters it's OWL mit einer Gesamtfördersumme von rd. 43,4 Mio. €. Bewilligungsstelle für die Förderung ist der Projektträger Jülich. Zuwendungsempfänger (ZE) waren Unternehmen und Forschungseinrichtungen.

27.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat, gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Detmold (RPA), die Prüfung am 30.01.2024 beim MWIKE eröffnet und geprüft, inwieweit das MWIKE für das Förderprogramm eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hatte.

Der LRH hat einzelne Feststellungen mit Entscheidung vom 06.11.2024 an das MWIKE herangetragen. Dieses hat mit Schreiben vom 31.01.2025 Stellung genommen. Mit der Folgeentscheidung vom 15.04.2025 hat sich der LRH zu der Stellungnahme des MWIKE geäußert.

27.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind bei der Planung neuer Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen (Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase müssen insbesondere Aussagen zur Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs, den Zielen der Maßnahme sowie zu den Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle enthalten.

Für die Förderung des Spitzenclusters it's OWL konnte das MWIKE, auch nach Aufforderung durch den LRH, keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, einschließlich einer Bedarfsanalyse, vorlegen. Auf Nachfrage des LRH zu der Grundlage der Förderentscheidung hat

³⁸⁹ Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

³⁹⁰ Die FRL ist am 31.12.2023 außer Kraft getreten.

das MWIKE auf einen Beschluss des Landtags von Mitte September 2016³⁹¹ verwiesen. In dem Beschluss heißt es:

- Der Landtag würdigt die Erfolge des Spitzenclusters „it's OWL“ für die Schaffung einer Basis für den digitalen Wandel in der nordrhein-westfälischen Wirtschaft [...].
- Der Landtag fordert die Landesregierung auf, in den Mittelpunkt ihrer laufenden Gespräche mit den beteiligten Akteuren des Spitzenclusters „it's OWL“ eine Strategie für die Fortführung der erfolgreichen Aktivitäten nach dem 31.12.2017 zu stellen.
- Bei der Weiterentwicklung von „it's OWL“ soll auch der Themenbereich Arbeit 4.0 erforscht werden. Anknüpfend an die bestehenden Aktivitäten von Wissenschaft, Unternehmen und Sozialpartnern in der Region sollen Chancen und Herausforderungen für die Zukunft der Arbeit vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung untersucht sowie Handlungsvorschläge entwickelt werden.
- Der Landtag bittet die Landesregierung, darüber hinaus gehende Vorschläge zu entwickeln, mit denen die guten Erfahrungen aus dem Spitzencluster auch in anderen Regionen des Landes nutzbar gemacht werden können, und dem Landtag hierüber zu berichten.“

Die Entscheidung für die Landesförderung ab 2018 hatte das MWIKE spätestens 2017 getroffen. In den Haushaltsplänen 2018 und 2019 waren unter „Förderung des Netzwerks, it's OWL“ (Kapitel 14 730 Titelgruppe 65) zudem bereits Haushaltsansätze von 10.745.000 € (2018) und 10.589.700 € (2019) ausgewiesen.

Das MWIKE hat dem LRH mitgeteilt, dass ein von der das Cluster organisierenden GmbH im August 2019 veröffentlichtes Strategiepapier mit dem MWIKE abgestimmt worden sei und eine Bedarfsanalyse enthalte. Ferner hat es gegenüber dem LRH vorgetragen, dass das Strategiepapier Ziele der Förderung enthalte. Das Strategiepapier spricht von z. B. „Innovationen im Sinne von Markterfolg hervorzubringen“, „Technologieführerschaft als Mittel zum Zweck“ und „Wir fördern die Profilbildung“.

Der LRH hatte das MWIKE um Auskunft gebeten, welche konkreten und messbaren Ziele für die Förderung festgelegt worden sind. Das MWIKE hat gegenüber dem LRH angegeben, dass die Förderung von Projekten des Spitzenclusters it's OWL durch den Bund dessen messbare Teilziele bis 2017 plangemäß erreicht habe, z. B. 6.500 neue Arbeitsplätze und 25 Unternehmensgründungen.

³⁹¹ Protokoll der Sitzung des Landtags vom 14.09.2016, Tagesordnungspunkt 10 (Plenarprotokoll 16/120).

Auch in der am 07.08.2019 in Kraft getretenen FRL wird (unter Nr. 1.1 („Zweck“)) lediglich ausgeführt, dass mit der Förderung der Innovations- und Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen nachhaltig gestärkt werden soll. Wie diese Stärkung konkret aussehen und gemessen werden soll, hatte das MWIKE hier nicht festgelegt.

Der Projektträger hat am 25.06.2024 – nach Beginn der Prüfung – eine „Zwischen-Evaluierung“ erstellt. Darin hat er Prognosen der ZE zu den Ergebnissen ihrer Projekte dargestellt und Wirkungen der Maßnahmen beschrieben. Mangels vorher festgelegter konkreter und messbarer Ziele findet sich kein entsprechender Abgleich in der „Zwischen-Evaluierung“.

Nach Angabe des MWIKE ist eine abschließende Evaluierung durch den Projektträger nach Ablauf der letzten Bewilligungszeiträume 2026 vorgesehen.

27.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat bemängelt, dass das MWIKE vor dem Hintergrund der Gesamtfördersumme von rd. 43,4 Mio. € keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt hat.

Das MWIKE hat nicht im Rahmen einer Bedarfsanalyse festgestellt, ob es überhaupt Handlungsbedarf gibt und ob eine Förderung mit Landesmitteln (und ggf. in welcher Höhe) erforderlich ist. Der Beschluss des Landtags von Mitte September 2016 konnte das MWIKE nicht davon entbinden, eine gemäß § 7 LHO vorgeschriebene Bedarfsanalyse durchzuführen.

Das im August 2019 veröffentlichte Strategiepapier kann allein schon zeitlich keine Bedarfsanalyse hierfür sein, da die Förderentscheidung bereits 2017 getroffen wurde und Landesförderungen von Projekten des Spitzenclusters it's OWL ab 2018 erfolgten. Inhaltlich enthält es eine Aneinanderreihung von sehr allgemein formulierten Visionen. Aussagen zu einem konkreten Bedarf, das Spitzencluster it's OWL durch Zuwendungen zu fördern, zu einer etwaigen Höhe und Dauer, finden sich hier nicht. Im Übrigen entbindet der Umstand, dass die das Strategiepapier verantwortende GmbH das Papier mit dem MWIKE abgestimmt hat, das MWIKE nicht davon, eine Bedarfsanalyse vorzunehmen.

Der LRH hat des Weiteren beanstandet, dass das MWIKE in der Planungsphase keine konkreten und messbaren Förderziele festgelegt hatte. Die Zielfestlegung muss sich aus dem, in der Bedarfsanalyse ermittelten, Handlungsbedarf ergeben. Die in der FRL enthaltene Formulierung – „den Innovations- und Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen nachhaltig zu stärken“ – ist weder hinreichend konkret noch messbar.

Auch für die Festlegung von Zielen erschien das Strategiepapier im August 2019 zu spät. Zudem enthält es insoweit eher Allgemeinplätze, aber keine konkreten und messbaren Ziele.

Der LRH hat zudem moniert, dass Erfolgskontrollen bisher nicht durchgeführt wurden und durch die ausgebliebene Festlegung von konkreten und messbaren Zielen auch nicht möglich sind. Die „Zwischen-Evaluierung“ des Projektträgers ist keine Erfolgskontrolle. Eine Evaluierung kann zwar Wirkungen einer Maßnahme feststellen. Eine Erfolgskontrolle setzt aber den Abgleich des Ergebnisses mit zuvor gesetzten Zielen voraus. Dieser Abgleich wird in der „Zwischen-Evaluierung“ nicht vorgenommen. Damit ist eine Aussage darüber, ob die bisherigen Ergebnisse rechtfertigen, die Maßnahme fortzusetzen oder ob sie anzupassen oder ggf. einzustellen ist, nicht möglich. Darüber hinaus stützen sich die in der „Zwischen-Evaluierung“ dargestellten Wirkungen im Wesentlichen auf Prognosen der ZE und damit nicht auf tatsächlich erzielte Ergebnisse.

Vor diesem Hintergrund geht der LRH nicht davon aus, dass die vom MWIKE für 2026 geplante abschließende Erfolgskontrolle aussagekräftig erfolgen kann.

27.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWIKE hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass es keine den Anforderungen des § 7 Abs. 2 LHO entsprechenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Förderungen nach der FRL durchgeführt hat. Zukünftig seien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „anders“ durchzuführen.

Es hat in seiner Stellungnahme weiter ausgeführt, dass es in Abstimmung mit der GmbH nach dem Auslaufen der Bundesförderung das Strategiepapier für die Förderung durch das Land entwickelt habe. Das Strategiepapier enthalte viele Elemente der geforderten Wirtschaftlichkeitsanalyse, weshalb davon ausgegangen worden sei, damit den Anforderungen der LHO zu genügen. Der Landtag habe im Beschluss von Mitte September 2016 ausgeführt, dass das MWIKE „in Zusammenarbeit mit it's OWL“ eine neue Strategie zur Weiterführung entwickeln solle. In dem Strategiepapier sei der Handlungsbedarf analysiert worden.

Das MWIKE hat seiner Auffassung nach in der FRL (Nr. 2 und Nr. 7.3) Inhalte für die Benennung von Zielen der Förderung und Verfahren zur Erfolgskontrolle aufgenommen.

Nr. 2 der FRL lautet:

„2 Gegenstand der Förderung

[...] Mit den Projekten sollen Forschungsergebnisse aus den Bereichen autonome Sys-

teme, dynamisch-vernetzte Systeme, interaktive sozio-technische Systeme und Produkt-Service-Systeme gewonnen und zugleich in wirtschaftlich verwertbare Produkte und Verfahren umgesetzt werden.

[...] Zur Verstetigung gehören auch Projekte mit dem Ziel, aus den Forschungsergebnissen international durchsetzungsfähige Normen und Standards zu entwickeln. Das technologische Ziel des Clusters ist der Ausbau der Spitzenposition auf dem Gebiet der intelligenten technischen Systeme. Das sind softwareintensive maschinenbauliche Produkte oder Produktionssysteme mit der Fähigkeit, sich an veränderliche Betriebsbedingungen selbstständig, teils auf Kognition beruhend optimal anzupassen und gegebenenfalls autonom zu handeln. [...]"

Nr. 7.3 der FRL lautet:

„7.3 Antragsverfahren

[...]

Das Antrags- und Auswahlverfahren ist zweistufig angelegt.

In der ersten Verfahrensstufe sind dem Projektträger bis spätestens zum festgelegten Stichtag eines jeden Jahres zunächst Projektskizzen mit der Projektidee in einer aussagekräftigen Projektskizze [...] vorzulegen.

[...]

Die Projektskizzen werden durch den Projektträger an die [...] GmbH mit der Bitte um Stellungnahme gegeben. Die [...] GmbH nimmt zu der Durchführbarkeit sowie der Übereinstimmung mit der it's OWL Clusterstrategie 2018-22 Stellung.

Das Clustermanagement it's OWL stellt in einem transparenten und gegenüber dem Projektträger und dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie einem Konzept darzulegenden Verfahren den Konsens über die Förderwürdigkeit des Projektes dar, beispielsweise über einen hierzu eingerichteten Beirat oder durch Gutachten von ausgewiesenen Fachexperten.

[...]

In der zweiten Stufe werden die Einreicher der positiv begutachteten Skizzen zu einer formalen Antragstellung aufgefordert. [...]"

Das MWIKE hat eingeräumt, dass die in der „Zwischen-Evaluierung“ des Projektträgers gemachten Aussagen zu Produkten lediglich auf Prognosen beruhen. Daneben hat das MWIKE angemerkt, dass bei Förderung von Projekten, die Forschung und Entwicklung zum Gegenstand hätten, keine fertigen Produkte entwickelt würden. Daher könne „eine Aussage zur Produktschöpfung zum Projektende nur aus einer Prognose bestehen“.

Das MWIKE hat ferner eingeräumt, dass eine eigene Erfolgskontrolle in Bezug auf das Gesamtprogramm bislang nicht vorgenommen worden ist. Anhand der Ziele, die in dem Stra-

tegiepapier festgelegt und in Nr. 2 der FRL niedergelegt worden seien, werde es eine abschließende Erfolgskontrolle durchführen.

27.6 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Die Projekte des Spitzenclusters it's OWL mögen ggf. zu sichtbaren Ergebnissen im Bereich der intelligenten technischen Systeme geführt und einen Beitrag zur Umsetzung des Strategiepapiers geleistet haben. Der LRH hält aber an seiner Auffassung fest, dass aufgrund der fehlenden angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung das MWIKE nicht nachgewiesen hat, dass es nach dem Ende der Bundesförderung einer anschließenden Förderung durch das Land bedurfte.

Das Strategiepapier von August 2019 hatte die GmbH erstellt. Ausführungen zum Handlungsbedarf für eine Förderung von Projekten des Spitzenclusters it's OWL durch das Land sind dem Strategiepapier nicht zu entnehmen. Es bezieht sich ausschließlich auf die Strategie des Spitzenclusters it's OWL, seine Wettbewerbsposition zu verbessern, aber nicht auf den Bedarf einer Landesförderung von rd. 43,4 Mio. €. Der LRH sieht zudem eine Interessenkollision darin, dass das MWIKE seine Entscheidungen auf Unterlagen stützt, die eine GmbH erstellt hat, deren einziger Gesellschafter ein Verein ist, dessen Mitglieder die möglichen ZE sind. Auch war die Entscheidung für die Förderung bereits spätestens 2017 getroffen worden. Ein etwaiger Bedarf muss aber vor einer Förderentscheidung ermittelt werden (Nr. 2 der VV zu § 7 LHO). Der Landtag hatte sich dafür ausgesprochen, für das Spitzencluster it's OWL eine Perspektive über 2017 hinaus zu entwickeln, nicht aber eine konkrete Förderung durch Zuwendungen gefordert.

Die vom MWIKE angeführten zwei Regelungen der FRL enthalten kein konkretes und messbares Ziel, das überprüft werden könnte. Nr. 2 der FRL beschreibt lediglich mögliche Fördergegenstände. Nr. 7.3 der FRL regelt Voraussetzungen des Antragsverfahrens für die Bewilligung von Fördermitteln an ZE durch den Projektträger. Der LRH hält an seiner Auffassung fest, dass das MWIKE keine konkreten und messbaren Ziele festgelegt hatte. Ein Erfolg der Förderung kann daher nicht gemessen werden.

Der LRH hält ebenfalls an seiner Auffassung fest, dass die „Zwischen-Evaluierung“ des Projektträgers vom 25.06.2024 keine begleitende Erfolgskontrolle im Sinne des § 7 Abs. 2 LHO ist. Zum einen kann eine solche – wie ausgeführt – mangels vorher festgelegter konkreter und messbarer Ziele nicht durchgeführt werden. Zum anderen bestehen die Ergebnisse der „Zwischen-Evaluierung“ im Wesentlichen aus Prognosen und nicht aus erzielten Erfolgen.

Für den LRH bleibt offen, wie das MWIKE die angekündigte, abschließende Erfolgskontrolle durchführen will, da es konkrete, messbare Ziele nicht festgelegt hatte.

Er hat jedoch die Ankündigung des MWIKE begrüßt, sich zukünftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „anders“ anzunehmen. Das MWIKE hat jetzt Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass es künftig vor einer Förderentscheidung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 LHO durchführen wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

28 Neue Batterien, alte Fehler

Ein Institut der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen hat bei einer Förderung von Forschungsinfrastruktur für zukünftige Batteriegenerationen 2023 und 2024 die Nutzung der geförderten Anlagen in den dazugehörigen Maschinenbüchern mangelhaft dokumentiert. Damit war nicht deutlich zu erkennen, ob diese Anlagen für die geförderte Forschung oder – zweckwidrig – wirtschaftlich genutzt wurden. Unter anderem solche Mängel hatte der Landesrechnungshof bei dieser Hochschule bereits bei einer Prüfung 2018 und 2019 festgestellt; sie waren Gegenstand des Jahresberichts 2020. Die Hochschule hat damit Prozessempfehlungen nicht eingehalten, obwohl das damalige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie dies seinerzeit zugesichert hatte.

Zudem hat das Institut geförderte Anlagen – von der Förderung ausgeschlossen – wirtschaftlich genutzt. Infolge der Feststellungen hat die zuständige Bezirksregierung die Zuwendung anteilig in Höhe von rund 1,3 Millionen € (verzinst) zurückgefordert.

28.1 Ausgangslage

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte in seinem Jahresbericht 2020 u. a. die Ergebnisse einer – gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln (RPA) 2018 und 2019 durchgeführten – Prüfung veröffentlicht, die Zuwendungen des Landes nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm betrafen. Sie umfassten drei Projekte der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH). Danach hatte die RWTH Maschinenbücher teilweise gar nicht, teilweise mangelhaft und unvollständig geführt. Als Folge der Prüfung hatte das seinerzeitige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (jetzt: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie, im Folgenden: MWIKE) am 18.12.2020 dem LRH mitgeteilt, dass die RWTH, nach Prozessempfeh-

lungen durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, den zuwendungsrechtskonformen Betrieb geförderter Anlagen und eine entsprechende Dokumentation gewährleiste.³⁹² Kern hierbei war die tägliche Dokumentation der Maschinennutzung in Form eines Maschinenbuchs, um die Art (und Dauer) der Nutzung der geförderten Anlagen nachzuweisen.

Das RPA hat 2023 und 2024 eine Zuwendung des Landes von rd. 1,6 Mio. € an die RWTH unter Einsatz von Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2014–2020 „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ geprüft. Ziel der Förderung war, die vorhandene Infrastruktur zweier Institute für die Entwicklung und Erprobung von Batteriezellenkonzepten der nächsten Generation auszubauen.

Das RPA hat bei einem der beiden Institute festgestellt, dass dieses die Maschinenbücher der geförderten Anlagen nicht ordnungsgemäß geführt hatte. Aus ihnen ließ sich nicht erkennen, ob die Anlagen für die Forschung oder aber wirtschaftlich genutzt worden sind.

Nach den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids vom 27.08.2018 war es nicht erlaubt, die beschafften Gegenstände bzw. errichtete Infrastruktur wirtschaftlich zu nutzen (zweckwidrige Verwendung).

In dem Fall des mangelhaft dokumentierenden Instituts hat das RPA die im erheblichen Umfang erfolgte wirtschaftliche Nutzung einer geförderten Anlage nachgewiesen. Hinsichtlich der weiteren mit der Zuwendung geförderten Anlagen dieses Instituts konnte die RWTH gegenüber dem RPA nicht bestätigen, dass diese zweckentsprechend ausschließlich zu Forschungszwecken genutzt worden sind.

Das RPA hat gefordert, dass die zuständige Bezirksregierung (BR) die Zuwendung zurückfordert, soweit sie dem betreffenden Institut gewährt worden war. Die BR hat daraufhin die Zuwendung anteilig (einschließlich Zinsen) i. H. v. rd. 1,3 Mio. € von der RWTH zurückgefordert und diesen Betrag dem Landeshaushalt wieder zugeführt.

28.2 Entscheidung des Landesrechnungshofs

Aufgrund der Feststellungen des RPA hat sich der LRH mit Entscheidung vom 07.11.2024 an das MWIKE gewandt. Knapp vier Jahre nach der seinerzeitigen Mitteilung des MWIKE an den LRH, die RWTH handele zuwendungsrechtskonform und dokumentiere dies, ergibt die Nachschau, dass die RWTH wiederum von den von ihr angenommenen Prozessempfehlungen zur zuwendungsrechtskonformen Dokumentation abweicht. Dies ist umso bedenklicher, als sich die Prüfungstätigkeiten des LRH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter auf Stichproben beschränken und folglich unklar bleibt, in wie vielen weiteren Fällen

³⁹² Dieser Aspekt war namentlich Gegenstand der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags Nordrhein-Westfalen am 23.03.2021 (Ausschussprotokoll 17/1354) zu dem Jahresberichtsbeitrag von 2020, siehe hierzu die diesbezügliche Sachstandsaktualisierung (Vorlage 17/4637).

derartige Vorgaben zwischenzeitlich missachtet wurden und welche Auswirkungen dies auf den Landeshaushalt hat.

28.3 Stellungnahme des Ministeriums

Mit seiner Stellungnahme vom 20.12.2024 erklärt das MWIKE, dass die BR aufgrund der erneut mangelhaften Dokumentation der RWTH die 2018, 2019 und 2020 geprüften Zuwendungsprojekte nochmals überprüfen werde. Zudem werde das Land bei zukünftigen EFRE-Förderungen im Zuwendungsbescheid eine Nebenbestimmung aufnehmen, die es ermöglichen solle, den Nachweis der wirtschaftlichen Nutzung der geförderten Infrastruktur basierend auf einer festgelegten Berechnungsgrundlage aufseiten des Mittelgebers prüfen zu können.

Das MWIKE teilt weiterhin mit, dass bereits vor der erneuten Feststellung des RPA zur mangelhaften Dokumentation der Maschinenbücher die EFRE-Verwaltungsbehörde und alle Bewilligungsbehörden am 29.08.2019 festgelegt hätten, dass bei neu zu bewilligenden EFRE-Vorhaben die Nutzung der Maschinen und Wirtschaftsgüter über ein Betriebs- bzw. Logbuch tagesgenau zu erfassen sei. Für bereits bewilligte Vorhaben sollte die RWTH bei einer Stichprobenprüfung besonders berücksichtigt werden.

28.4 Weiterer Verlauf des Beantwortungsverfahrens

Der LRH hat die Einführung von Betriebs- bzw. Logbüchern bei EFRE-Fördervorhaben seit dem 29.08.2019 zur Kenntnis genommen. Die letzte Prüfung des RPA hat indes aufgezeigt, dass eine verstärkte Überprüfung der RWTH als Zuwendungsempfängerin, zumindest in dem einen Fall, nicht dazu geführt hatte, dass der BR die bescheidwidrig erfolgte wirtschaftliche Nutzung geförderter Anlagen aufgefallen war. Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, dass trotz der Anweisung vom 29.08.2019 offenbar die BR die Maschinenbücher nicht überprüft hat.³⁹³

Mit Entscheidung vom 05.03.2025 bat der LRH das MWIKE, ihm die Ergebnisse der erneuten Überprüfung der bereits früher geprüften Förderprojekte bei der RWTH mitzuteilen. Der Bitte kam das MWIKE mit seiner zweiten Stellungnahme vom 05.05.2025 nach. Es teilte mit, dass es insoweit zu keinen weiteren Beanstandungen gekommen sei. Hinsichtlich der Überprüfung der Maschinenbücher durch die Bewilligungsbehörden teilte es mit, dass die zuständigen Stellen erneut sensibilisiert worden seien und ein strukturierter Prozess zur Überprüfung der Aufлагenerfüllung und Einnahmemeldungen etabliert worden sei.

³⁹³ Dies erstaunt umso mehr, als bei der vom RPA geprüften Zuwendung eine Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid die wirtschaftliche Nutzung der geförderten Wirtschaftsgüter per se untersagt hatte.

Zur Einführung der neuen Nebenbestimmung bei EFRE-Förderungen hat das MWIKE mit Erlass vom 19.03.2025 eine entsprechende Weisung an die Bewilligungsbehörden herausgegeben.

Der LRH hat alle Punkte zur Kenntnis genommen.

Das Verfahren ist abgeschlossen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

29 Besteuerung von Corona-Hilfen nicht sichergestellt

Während der Corona-Pandemie haben Bund und Länder zahlreiche Unternehmen finanziell unterstützt. Diese Leistungen sind steuerpflichtig. Zur Sicherstellung der Besteuerung ist ein Behörden und andere öffentliche Stellen verpflichtendes Mitteilungsverfahren eingerichtet worden. Der Landesrechnungshof hat dazu festgestellt, dass sowohl die Übermittlung als auch die Verarbeitung von steuerungsrelevanten Daten in den Finanzämtern fehlerhaft war.

Künftige vergleichbare Verfahren sind daher zu optimieren. Der Landesrechnungshof empfiehlt insbesondere, verstärkt auf eine vollständige und zeitnahe Übermittlung erforderlicher Daten hinzuwirken. Dabei sollte zudem sichergestellt werden, dass die Daten mit den Angaben der Steuerpflichtigen automatisiert abgeglichen werden können. Das Ministerium der Finanzen wirkt im Rahmen einer bundesweiten Arbeitsgruppe auf die Beseitigung von Schwachstellen und die Optimierung des steuerlichen Mitteilungsverfahrens hin.

29.1 Gegenstand der Prüfung

Zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie haben Bund und Länder zahlreichen Unternehmen eine finanzielle Unterstützung gewährt. Auf der Grundlage verschiedener Hilfsprogramme³⁹⁴ wurden von März 2020 bis Juni 2022 Wirtschaftshilfen (Corona-Hilfen) von mehr als 16,4 Mrd. €³⁹⁵ für Unternehmen im Land bewilligt.

³⁹⁴ Zuschussprogramme: Corona-Soforthilfe, fünf Überbrückungshilfen, drei Neustarthilfen, die November- und Dezemberhilfen 2020 sowie Härtefallhilfen für Unternehmen, bei denen die anderen Hilfsprogramme nicht einschlägig waren.

³⁹⁵ Entsprechend der dem Landesrechnungshof (LRH) vom Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie am 30.11.2023 vorgelegten Übersicht zu den im Land bewilligten Mitteln: Ausgezählte Fördersumme rd. 17,9 Mrd. € abzüglich zurückgeforderter Beträge von rd. 1,5 Mrd. €.

Die Corona-Hilfen sind als steuerpflichtige³⁹⁶ Betriebseinnahmen in der Gewinnermittlung zu erfassen. Mögliche Rückzahlungen stellen Betriebsausgaben für die betreffenden Unternehmen dar. Die Steuererklärungsformulare wurden ab dem Veranlagungszeitraum (VZ) 2020 deshalb um Angaben zu den erhaltenen und ggf. zurückgezahlten Corona-Hilfen ergänzt.³⁹⁷ Die Steuerpflichtigen mussten dazu in einem gesonderten Formular ausdrücklich erklären, ob und ggf. in welcher Höhe sie Corona-Hilfen erhalten haben:

Abb.: Auszug Einkommensteuervordruck, Anlage Corona-Hilfen

Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und vergleichbare Zuschüsse			
– in den Anlagen G, L und / oder S der Einkommensteuererklärung oder in den Anlagen FG, FE 1 der Feststellungserklärung sowie in den jeweiligen Gewinnermittlungen als steuerpflichtige Betriebseinnahmen enthalten –			
Angaben zur Einkommensteuererklärung		stplf. Person / Ehemann / Person A	Ehefrau / Person B
		850	851
4	Wurden im Jahr 2020 für einen / mehrere Betrieb(e) und / oder für eine / mehrere selbständige Tätigkeit(en) Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und / oder vergleichbare Zuschüsse bezogen?	1 = Ja 2 = Nein	1 = Ja 2 = Nein
Falls Zeile 4 mit „Ja“ beantwortet wurde:			
Für folgende Betriebe und / oder selbständige Tätigkeiten wurden Soforthilfen, Überbrückungshilfen und / oder vergleichbare Zuschüsse bezogen (Einzutragen ist für jeden Betrieb der Saldo zwischen den erhaltenen und den im gleichen Kalenderjahr zurückgezahlten Hilfen):			
	Bezeichnung des Betriebs / Betriebssteuernummer	stplf. Person / Ehemann / Person A EUR	Ehefrau / Person B EUR
5			
6		+	+
7		+	+
8		+	+
9		+	+
10		+	+
11	Gesamtbetrag der Soforthilfen, Überbrückungshilfen und / oder vergleichbaren Zuschüsse	852	853

Quelle: Landesrechnungshof, Einkommensteuervordruck 2020 „Anlage Corona-Hilfen“

Die im Steuererklärungsformular gemachten Angaben fließen im Rahmen der Steuerfestsetzung durch die Finanzämter jedoch nicht automatisch in die Steuerberechnung ein. Entscheidend ist allein, ob die Corona-Hilfen als Betriebseinnahme in der – separat und zusätzlich an die Finanzämter zu übermittelnden – Gewinnermittlung³⁹⁸ enthalten sind. Sind sie das nicht, werden sie regelmäßig steuerlich nicht berücksichtigt. Dabei sind gesonderte Positionen für die Erfassung von Corona-Hilfen in der Gewinnermittlung nicht vorgesehen.

³⁹⁶ Im Rahmen der Einkommen- oder Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer.

³⁹⁷ Land- und Forstwirtinnen und -wirte, Gewerbetreibende, Selbstständige und Personengesellschaften haben eine Anlage Corona-Hilfen einzureichen. Bei Körperschaften sind die Eintragungen in der hier nicht abgedruckten Anlage WA (Weitere Angaben/Anträge) vorzunehmen.

³⁹⁸ Gewinnermittlung durch Einnahmeüberschussrechnung gemäß § 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (Anlage EÜR) oder durch Betriebsvermögensvergleich (Bilanzierung) gemäß § 4 Abs. 1, § 5 Einkommensteuergesetz (eBilanz).

Daneben sind Behörden und andere öffentliche Stellen nach der Mitteilungsverordnung³⁹⁹ dazu verpflichtet, den Finanzbehörden bewilligte und gezahlte Corona-Hilfen elektronisch mitzuteilen. Hierzu wurde eine neue Mitteilungsart eingeführt, die sog. C19-Mitteilung.⁴⁰⁰ Zur Entlastung der an sich zuständigen Bezirksregierungen hat das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKE) die Mitteilungspflicht übernommen. Bei der Steuerfestsetzung sollten die Daten aus den C19-Mitteilungen dann automatisiert mit den Angaben in den Steuererklärungen und Gewinnermittlungen der Steuerpflichtigen abgeglichen werden.

Mit den zusätzlichen Angaben in der Steuererklärung und mit dem C19-Mitteilungsverfahren hat die Finanzverwaltung ein System geschaffen, das die tatsächliche Besteuerung von Corona-Hilfen sicherstellen sollte. Der Landesrechnungshof (LRH) hat untersucht, ob dieses Ziel im Land erreicht worden ist und dazu drei Bereiche betrachtet: die Übermittlung der C19-Mitteilungen an die Finanzämter, ihre Zuordnung zu den betreffenden Steuernummern und den Abgleich mit den Angaben der Steuerpflichtigen. Hierzu hat er Daten in vier Finanzämtern analysiert und darüber hinaus landesweite Auswertungen durchgeführt.

29.2 Prüfungsfeststellungen

29.2.1 Datenübermittlung unvollständig

Die Übermittlung der C19-Mitteilungen an die Finanzämter ist nach den Feststellungen des LRH nur unvollständig erfolgt. Eine Datenauswertung für den VZ 2020 ergab allein für die vier betrachteten Finanzämter bereits eine Differenz von mehr als 100 Mio. €⁴⁰¹ zwischen den Corona-Hilfen, die ausweislich der eingereichten Steuererklärungen gewährt wurden, und den Corona-Hilfen, die sich aus den vorliegenden C19-Mitteilungen ergaben.

Der LRH nahm diese Differenz zum Anlass, in den vier Finanzämtern gezielt einzelne Steuerfälle mit erklärten Corona-Hilfen, aber ohne eindeutig zugeordnete C19-Mitteilung näher zu untersuchen. In 279 zufällig ausgewählten Fällen⁴⁰² aus den VZ 2020 und 2021 konnte der LRH nach Abschluss seiner Recherchen nur in 68 Fällen (rd. 24 %) entsprechende C19-Mitteilungen vollständig auffinden und zuordnen, der Verbleib der übrigen C19-Mitteilungen blieb weiterhin unklar.

³⁹⁹ Vgl. § 13 der Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung) vom 07.09.1993 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Art. 8 der Verordnung vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2432), in der bis zum 31.12.2024 geltenden Fassung.

⁴⁰⁰ Der Datensatz einer C19-Mitteilung enthält bei natürlichen Personen mindestens Angaben zu Namen, Geburtsdatum, Anschrift und steuerlicher Identifikationsnummer. Bei Körperschaften und Personengesellschaften sind mindestens Firma oder Name, Anschrift und Steuernummer zu übermitteln. Darüber hinaus sind die Art und Höhe der gewährten Zahlung, das Datum, an dem die Zahlung bewilligt wurde, das Datum der Zahlung oder der Zahlungsanordnung und die Bankverbindung zu übermitteln.

⁴⁰¹ Ein Teil dieser Differenz könnte dabei darauf zurückzuführen sein, dass bei bilanzierenden Steuerpflichtigen der steuerliche Ansatz und der Eingang der C19-Mitteilung in zwei VZ fallen. Gleichwohl dürfte dieser Effekt keinesfalls die Differenz in Gänze erklären.

⁴⁰² 139 Einkommensteuerfälle, 108 Fälle der gesonderten Feststellung, 28 Körperschaftsteuerfälle und 4 Fälle der gesonderten und einheitlichen Feststellung.

So hatte bspw. in einem Fall ein Steuerpflichtiger Corona-Hilfen von 12.812 € für den VZ 2020 und von 51.461 € für den VZ 2021 in seiner Steuererklärung angegeben. Zur maßgebenden Steuernummer lagen weder für den VZ 2020 noch für den VZ 2021 C19-Mitteilungen vor. Auch eine elektronische landesweite Suche nach C19-Mitteilungen durch den LRH über verschiedenste Ordnungskriterien wie die steuerliche Identifikationsnummer, den Namen bzw. Firmennamen oder die private und betriebliche Anschrift blieb ergebnislos.

Der LRH stellte in diesem Zusammenhang auch fest, dass beim Zuschussprogramm „Corona-Soforthilfe“ landesweit rd. 100.000 C19-Mitteilungen mit einem Fördervolumen von mehr als 800 Mio. € bislang nicht von dem MWIKE an die Finanzverwaltung übermittelt werden konnten, weil Angaben in den Datensätzen nicht plausibel oder unvollständig waren. Dieser Umstand war dem Ministerium der Finanzen (FM) bereits seit August 2022 bekannt. Die Datensätze sollen automatisiert vervollständigt werden, um die noch ausstehende Übermittlung technisch zu ermöglichen. Mit Stand vom 28.04.2025 wurde mit der Vervollständigung jedoch noch nicht begonnen.

29.2.2 Datenübermittlung zu spät

Eine effiziente Bearbeitung von Mitteilungen über Corona-Hilfen durch die Finanzämter setzt voraus, dass diese Mitteilungen zum Zeitpunkt der Bearbeitung der entsprechenden Steuererklärung vorliegen. Denn nur so kann unmittelbar und zeitsparend ein (automatisierter) Abgleich zwischen der C19-Mitteilung und den Angaben der oder des Steuerpflichtigen in der Steuererklärung vorgenommen werden.

Der LRH stellte nach einer weiteren Datenauswertung für die vier Finanzämter fest, dass mit Stand vom 08.07.2024 bei rd. 53 % der dort eingegangenen rd. 25.000 C19-Mitteilungen für den VZ 2020 noch kein solcher Abgleich erfolgt war. Landesweit stand zu diesem Zeitpunkt der Abgleich bei rd. 260.000 übermittelten C19-Mitteilungen mit einem Fördervolumen i. H. v. rd. 1,9 Mrd. € noch aus. Dies ist aus Sicht des LRH vor allem darauf zurückzuführen, dass zahlreiche C19-Mitteilungen zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Steuerklärungen schlicht noch nicht vorlagen. Grund hierfür dürfte wiederum sein, dass dem MWIKE eine (zu) lange Frist zur Übermittlung der C19-Mitteilungen an die Finanzverwaltung eingeräumt worden ist. Das FM hatte nämlich eine Fristverlängerung bis zum 30.06.2022 gewährt. Zu diesem Termin dürfte erfahrungsgemäß bereits ein signifikanter Teil der Steuerfestsetzungen für den VZ 2020 erfolgt sein.

Die erst nach Bearbeitung der Steuererklärung eingegangenen C19-Mitteilungen können nur nachgelagert mit den Angaben der Steuerpflichtigen abgeglichen werden. Hiermit geht ein zusätzlicher Arbeitsaufwand einher, da die Steuerfälle von den Finanzämtern wieder aufgegriffen und zwischenzeitlich erfolgte Steuerfestsetzungen ggf. geändert werden müssen.

29.2.3 Keine eindeutigen Zuordnungskriterien

Die Zuordnung von C19-Mitteilungen zu Steuerfällen erfolgte bei natürlichen Personen vorrangig anhand der nur einmal vergebenen steuerlichen Identifikationsnummer, bei Körperschaften oder Personengesellschaften anhand der Steuernummer. Der LRH stellte fest, dass die Zuordnung in den meisten Fällen zwar zutreffend vorgenommen worden war. Jedoch zeigte sich, dass es in einem besonderen Fallsegment zu Problemen kam: So fehlten bei natürlichen Personen mit mehreren Betrieben oder mit einem Betrieb im Zuständigkeitsbereich eines anderen Finanzamtes eindeutige Kriterien für die Zuordnung der C19-Mitteilungen. In diesen Fällen existieren nämlich regelmäßig mehrere Steuernummern, zu denen jeweils die eine steuerliche Identifikationsnummer der oder des Steuerpflichtigen und damit das gleiche Zuordnungskriterium gespeichert ist. Eine eindeutige Zuordnung von C19-Mitteilungen ist mithilfe der steuerlichen Identifikationsnummer also nicht immer möglich. Der gewünschte Abgleich der betreffenden Steuererklärung mit der C19-Mitteilung kann jedoch nur erfolgen, wenn die C19-Mitteilung genau der Steuernummer zugeordnet wird, unter der auch der geförderte Betrieb steuerlich geführt und die maßgebende Gewinnermittlung verarbeitet wird.

Im Rahmen seiner Stichprobe (siehe 29.2.1) sah der LRH zu dieser Problematik 108 Steuerfälle ein, bei denen der Betrieb im Zuständigkeitsbereich eines anderen Finanzamtes als dem Wohnsitzfinanzamt belegen war (sog. gesonderte Feststellungen) und für die betroffenen Steuerpflichtigen dementsprechend mehrere Steuernummern bestanden. Bei 62 dieser Fälle (rd. 57 %) waren die C19-Mitteilungen unzutreffend der Einkommensteuernummer des Steuerpflichtigen und nicht der Steuernummer der gesonderten Feststellung zugeordnet. Da die Anlage Corona-Hilfen und die Gewinnermittlung für den Betrieb jedoch zur Steuernummer der gesonderten Feststellung verarbeitet werden, konnte in diesen Fällen bislang kein automatisierter Abgleich mit den entsprechenden C19-Mitteilungen stattfinden. Mit anderen Worten: Die C19-Mitteilungen sind in diesen Fällen ins Leere gelaufen. Zwar wäre technisch eine Neuordnung der betroffenen C19-Mitteilungen im Fachprogramm durch eine Sachbearbeiterin oder einen Sachbearbeiter möglich gewesen. Eine solche abweichende Zuordnung hat der LRH jedoch in keinem der geprüften Fälle der gesonderten Feststellung vorgefunden.

29.2.4 Mängel beim Datenabgleich

Schließlich hat der LRH unterschiedliche Mängel beim Abgleich der C19-Mitteilungen mit den jeweiligen Gewinnermittlungen der Steuerpflichtigen festgestellt. Nach einer Auswer-

tung des LRH in den vier Finanzämtern war bereits von vornherein in rd. 39 %⁴⁰³ der Steuerfälle mit erklärten Corona-Hilfen für den VZ 2020 ein automatisierter Abgleich mit der Gewinnermittlung nicht möglich. Dies hatte zwei Gründe: Zum einen war bei Personengesellschaften und Körperschaften ein Abgleich technisch überhaupt nicht implementiert. Zum anderen war bei natürlichen Personen ein Abgleich nur möglich, wenn die Gewinnermittlung zu derselben Steuernummer wie die Einkommensteuererklärung verarbeitet wurde.

Bei den übrigen 61 % der Fälle war ein automatisierter Abgleich zwar dem Grunde nach möglich, allerdings lediglich mit eingeschränktem Prüfungsumfang. Denn für den Ausweis der Corona-Hilfen stand keine gesonderte Position in der Gewinnermittlung zur Verfügung. Stattdessen sind die Corona-Hilfen regelmäßig mit weiteren Betriebseinnahmen zusammengefasst worden.⁴⁰⁴ Es ist deshalb nicht in jedem Fall möglich, mit Sicherheit festzustellen, ob und in welcher Höhe Corona-Hilfen in der Gewinnermittlung enthalten sind. Diese Problematik soll der folgende Beispielfall verdeutlichen:

Ein Steuerpflichtiger war als Physiotherapeut freiberuflich tätig. Nach den Angaben in seiner Steuererklärung hatte er im VZ 2020 Corona-Hilfen von 23.897 € erhalten. In der für die Besteuerung allein maßgeblichen Gewinnermittlung erfasste er seine Betriebseinnahmen von insgesamt rd. 156.000 € ausschließlich in einer Position. Ob und in welcher Höhe die Corona-Hilfen in diesem Betrag enthalten waren, war ohne weitere Ermittlungen nicht erkennbar.

Wenn ein automatisierter Abgleich zu Unstimmigkeiten führt, gibt das Fachprogramm der Finanzverwaltung Hinweise für die Bediensteten aus, die zu einer Überprüfung auffordern. Der LRH hat die Bearbeitung solcher Hinweise in weiteren 474 zufällig ausgewählten Einkommensteuerfällen der VZ 2020 und 2021 aus den vier Finanzämtern untersucht. Defizite stellte er bei 88 Fällen (rd. 19 %) fest. Corona-Hilfen waren hier offensichtlich nicht als Betriebseinnahmen erfasst oder es wurde zumindest nicht hinreichend aufgeklärt, ob die Corona-Hilfen enthalten waren – etwa durch explizite Nachfragen bei der oder dem Steuerpflichtigen zur Zusammensetzung ihrer oder seiner Betriebseinnahmen. Aufgrund des Umfangs der Stichprobe geht der LRH davon aus, dass die Feststellungen landesweite Bedeutung haben.⁴⁰⁵ Nach seiner Hochrechnung beläuft sich die Bemessungsgrundlage für

⁴⁰³ Im VZ 2020 gab es in den vier untersuchten Finanzämtern 15.720 Steuerfälle mit erklärten Corona-Hilfen. Hiervon war in 6.083 Fällen (rd. 39 %) ein automatisierter Abgleich nicht möglich: 419 Fälle (rd. 3 %) betrafen Personengesellschaften, 1.626 Fälle (rd. 10 %) betrafen Körperschaften und 4.038 Fälle (rd. 26 %) betrafen natürliche Personen, bei denen zur Einkommensteuernummer keine Gewinnermittlung erfasst wurde.

⁴⁰⁴ Zur Frage, wo Corona-Hilfen in der Gewinnermittlung zu erfassen waren, bestand lediglich eine Empfehlung der Finanzverwaltung, vgl. Anleitung zur Einkommensteuererklärung 2020, Anlage Corona-Hilfen, Information über steuerliche Pflichten, die mit dem Erhalt von Corona-Soforthilfen, Überbrückungshilfen und vergleichbaren Zuschüssen verbunden sind; ELSTER-Hilfe.

⁴⁰⁵ Die landesweite Fehlerquote liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % (Konfidenzniveau) zwischen 15,06 % und 22,07 % – unter der Annahme, dass die Fehlerhaftigkeit der Fälle normalverteilt ist und die Fälle der Stichprobe repräsentativ ausgewählt worden sind (Stichprobe von 474 Fällen, Stichprobenmittel der Fehlerquote: 18,57 %).

die Schätzung des potenziellen Steuerausfalls für die VZ 2020 und 2021 auf rd. 157 Mio. € (landesweiter Risikobetrag).⁴⁰⁶

29.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 14.11.2024 mitgeteilt und dabei anerkannt, dass die Corona-Pandemie und die in diesem Zusammenhang ins Leben gerufenen Wirtschaftshilfen ein schnelles Handeln der Verwaltung erforderlich machten. Der LRH begrüßte deshalb ausdrücklich, dass kurzfristig ein neues elektronisches Mitteilungsverfahren eingeführt und das Veranlagungsverfahren entsprechend angepasst wurde. Nach Auffassung des LRH konnte jedoch das ausgegebene Ziel, eine Besteuerung der Corona-Hilfen sicherzustellen, nicht in zufriedenstellendem Maße erreicht werden.

Die identifizierten Schwachstellen beziehen sich zwar auf ein weitestgehend abgeschlossenes Verfahren. Staatlicher Förderbedarf mit etwaigen (ertrag-)steuerlichen Auswirkungen kann aber immer wieder aufgrund unterschiedlicher (krisenhafter) Ausgangslagen entstehen. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen sieht der LRH für die Ausgestaltung künftiger vergleichbarer Verfahren Optimierungsbedarf und hat dem FM hierzu die folgenden Empfehlungen gegeben:

- **Vollständige Datenübermittlung:** Es sollte verstärkt auf eine vollständige Übermittlung aller relevanten Daten hingewirkt werden, damit automatisierte Abgleiche mit den Steuererklärungen möglich sind und eine zutreffende Besteuerung letztlich nicht allein von den Angaben der Steuerpflichtigen abhängig ist. Dabei sollte bereits bei der Ausgestaltung eines zukünftigen Antragsverfahrens die Erfassung aller für die elektronische Übermittlung erforderlichen Informationen sichergestellt sein.
- **Zeitnahe Datenübermittlung:** Die Bedeutung einer zeitnahen Datenübermittlung sollte stärker in den Blick genommen werden, sodass relevante Daten bereits vor der Durchführung der Steuerfestsetzung vorliegen, um so zusätzlichen Arbeitsaufwand zu vermeiden.
- **Eindeutige Zuordnungskriterien:** Für möglichst alle Fälle sollten eindeutige Kriterien für eine zuverlässige automatisierte Zuordnung entwickelt werden, die im Rahmen einer zukünftigen Antragstellung abgefragt werden. Sofern in einzelnen Fällen dennoch keine zutreffende automatisierte Zuordnung erfolgen kann, sollte zumindest eine möglichst unkomplizierte Möglichkeit der personellen Zuordnung geschaffen und die Bediensteten hierfür sensibilisiert werden.

⁴⁰⁶ Nach der Datenauswertung des LRH gab es landesweit für die VZ 2020/VZ 2021 104.199 Einkommensteuerfälle mit Bearbeitungshinweisen. Bei einer Beanstandungsquote von 18,57 % ergeben sich $104.199 \times 18,57 \% = \text{rd. } 19.350$ rechnerisch zu beanstandende Fallbearbeitungen. Der durchschnittliche Risikobetrag betrug 713.700 €: $88 \text{ Steuerfälle} = \text{rd. } 8.110 \text{ €}$. Somit ergibt sich ein hochgerechneter landesweiter Risikobetrag von $19.350 \text{ Fälle} \times 8.110 \text{ €} = 156.928.500 \text{ €}$.

- Automatisierter Datenabgleich: Ein automatisierter Datenabgleich sollte für alle Fälle möglich sein. Dieser sollte durch eindeutige Positionen in der Gewinnermittlung zielgenau erfolgen können.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 12.02.2025 und ergänzend vom 28.04.2025 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Das Land wirke durch die Leitung und Beteiligung an der bereichsübergreifenden Arbeitsgruppe „Elektronische Mitteilungen“ (AG ELM) bereits darauf hin, Lösungen für die vom LRH aufgezeigten Schwachstellen umzusetzen und das Mitteilungsverfahren entsprechend der Anregungen und Empfehlungen zu optimieren.

Zu der Empfehlung, sich für eine vollständige und zeitnahe Übermittlung einzusetzen, führt das FM aus, dass sich die Abteilungsleitungen Steuer und Organisation der obersten Finanzbehörden der Länder sowie die AG ELM bereits für einen verbesserten Informationsprozess und eine frühzeitige Einbindung in Verfahrensabläufe bei Einführung neuer Mitteilungsarten einsetzten. Weiterhin sei ein Informationsblatt für mitteilungspflichtige Stellen zur Einführung neuer elektronischer Mitteilungsverfahren im Rahmen der Mitteilungsverordnung erstellt worden, aus dem sowohl die mitzuteilenden Daten als auch technische Informationen zur Übermittlung hervorgingen. Zudem werde die Einführung einer Wirtschafts-Identifikationsnummer zu einer erheblichen Verbesserung der Datenqualität und des damit verbundenen maschinellen Zuordnungsprozesses führen.

Das FM hält es – so wie der LRH – für sinnvoll, dass Mitteilungen bereits im Rahmen der laufenden Erstveranlagung geprüft werden können. Da Mitteilungen nach der Mitteilungsverordnung in der ab dem 01.01.2025 geltenden Fassung regelmäßig einheitlich zum 28.02./29.02. des Folgejahres zu übermitteln seien und daher bereits im Rahmen der Erstveranlagung vorliegen sollten, sei die Empfehlung einer zeitnahen Übermittlung im Ergebnis bereits umgesetzt.

Das FM teilt zudem die Auffassung, dass für alle Fälle eindeutige Kriterien für eine zuverlässige automatisierte Zuordnung vorliegen sollten. Die AG ELM sei um Prüfung und Festlegung von fachlichen Vorgaben gebeten worden.

Zur Empfehlung, einen automatisierten Abgleich in möglichst allen Fällen zu gewährleisten, erklärte das FM, dass der Umgang mit elektronischen Mitteilungen, die den Bereich der Gewinneinkünfte betreffen, umfassend in der AG ELM analysiert worden sei. An weiteren Maßnahmen und Lösungsansätzen in diesem Bereich werde gearbeitet. Die Einführung eindeutiger Positionen in der Gewinnermittlung bedürfe weiterer Prüfungen.

29.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM die Schwachstellen des Verfahrens erkannt hat und sich im Rahmen der AG ELM für die Umsetzung von Lösungen und eine Optimierung der Verfahren einsetzt. Die eingeleiteten Maßnahmen dürften bereits zu einer Verbesserung künftiger Verfahren führen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

30 Hohe Fehlerquote bei Beiträgen zu Versorgungswerken – selbst bei Steuerprofis

Die Bearbeitung von nahezu einem Viertel der geprüften Einkommensteuererklärungen mit Beiträgen zu Versorgungswerken war fehlerhaft. Daraus lässt sich ein landesweites Steuerausfallrisiko von 10,4 Millionen € jährlich ableiten.

Als Fehlerschwerpunkt zeigte sich, dass falsche Angaben in den Steuererklärungen von den Finanzämtern häufig übernommen wurden. Dabei machten selbst die Angehörigen der steuerberatenden Berufe oft falsche Angaben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt u. a. eine Anpassung des Einkommensteuervordrucks. Das Ministerium der Finanzen hat zugesagt, diese Empfehlung in die zuständige Vordruckkommission einzubringen.

30.1 Gegenstand der Prüfung

Berufsständische Versorgungswerke sind öffentlich-rechtliche Versorgungseinrichtungen für bestimmte Berufsgruppen. Die Versorgungswerke erbringen Leistungen, die denen der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar sind. Im Land gibt es bspw. Versorgungswerke für Ärztinnen und Ärzte, Apothekerinnen und Apotheker, Notarinnen und Notare, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Steuerberaterinnen und Steuerberater sowie Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Berufen, für die ein Versorgungswerk besteht, können sich von der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung befreien lassen. Die Pflichtbeiträge für ihre Altersvorsorge sind in diesem Fall dann ausschließlich an das Versorgungswerk zu leisten. Die Beiträge können – so wie die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung – als Altersvorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuererklärung

geltend gemacht werden und mindern als Sonderausgaben das zu versteuernde Einkommen.⁴⁰⁷

Über die insgesamt in einem Jahr geleisteten Beiträge erstellt das betreffende Versorgungswerk regelmäßig eine (Papier-)Bescheinigung, die bislang lediglich den Steuerpflichtigen zugesendet wird. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden die Beiträge an das Versorgungswerk zudem in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesen, die dem Finanzamt übermittelt wird. Sofern Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ihren Beitragsanteil selbst an das Versorgungswerk zahlen (der Anteil also nicht von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber einbehalten und abgeführt wird), enthält die Lohnsteuerbescheinigung nur den Arbeitgeberanteil. Der Arbeitnehmeranteil und etwaige freiwillig gezahlte Zusatzbeiträge können in diesem Fall nur durch die Bescheinigung des Versorgungswerkes nachgewiesen werden.

Für die Beiträge, die ab dem Jahr 2028 geleistet werden, wurde mit dem Jahressteuergesetz 2024 vom 02.12.2024 eine (elektronische) Mitteilungsverpflichtung eingeführt. Berufsständische Versorgungswerke sind danach verpflichtet, unter Angabe der Versicherungsdaten die Höhe der im jeweiligen Beitragsjahr geleisteten und erstatteten Beiträge an die Finanzverwaltung zu übermitteln.⁴⁰⁸ Auf die Vorlage der entsprechenden Bescheinigung des Versorgungswerkes durch die Steuerpflichtigen werden die Finanzämter zukünftig daher nicht mehr angewiesen sein.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Gewährung des Sonderausgabenabzugs bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Beiträgen zu Versorgungswerken durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS) untersuchen lassen. Das RPAS hat dazu in 18 Finanzämtern 2.293 zufällig ausgewählte Steuerfälle der Veranlagungszeiträume 2016 bis 2021 eingesehen. Dabei hat es nur Steuerfälle berücksichtigt mit Beiträgen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zur Altersvorsorge an berufsständische Versorgungswerke von mindestens 8.000 €, wenn zusätzlich zu den Angaben in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung mindestens 5.000 € berücksichtigt wurden. Das RPAS prüfte in diesen Fällen, ob der gesetzlich zulässige Sonderausgabenabzug zutreffend gewährt worden war.

⁴⁰⁷ Vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 2 a) Einkommensteuergesetz (EStG).

⁴⁰⁸ Vgl. § 10 Abs. 2c EStG.

30.2 Prüfungsfeststellungen

30.2.1 Hohe Fehlerquote und landesweite Auswirkung

Von den 2.293 untersuchten Steuerfällen beanstandete das RPAS die Bearbeitung von 530 Steuerfällen (rd. 23 %). Durch die unzutreffende Bearbeitung wurden insgesamt Steuern von rd. 1,37 Mio. € zu niedrig festgesetzt. Zudem konnte das RPAS in 206 Fällen (rd. 9 % der geprüften Steuerfälle) die Richtigkeit von Abzugsbeträgen nicht validieren, da Bescheinigungen oder andere Dokumentationen nicht vorlagen. Diese hat das RPAS im Einzelnen überprüft und ein steuerliches Ausfallrisiko von insgesamt rd. 480.000 € ermittelt.

Aufgrund des Umfangs der Stichprobe geht der LRH davon aus, dass die Feststellungen landesweite Bedeutung haben.⁴⁰⁹ Eine Hochrechnung des Prüfungsergebnisses ergibt eine landesweite Auswirkung unzutreffender Bearbeitungen von jährlich rd. 7,8 Mio. €⁴¹⁰ und zudem ein steuerliches Ausfallrisiko von jährlich rd. 2,7 Mio. €⁴¹¹. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Beträge nur auf das untersuchte Fallsegment (Beiträge > 8.000 €) beziehen. Der jährliche Steuerausfall, der aus dem unzutreffenden Ansatz von Beiträgen an Versorgungswerke insgesamt entsteht, dürfte daher wohl sicher höher liegen.

30.2.2 Fehlerschwerpunkt: Falsche Eintragungen in der Steuererklärung

Die Steuerausfälle sind im Wesentlichen auf falsche Angaben in den Einkommensteuererklärungen zurückzuführen, die von den Finanzämtern übernommen wurden. So machten die Steuerpflichtigen in insgesamt 596 Fällen (rd. 26 % der insgesamt geprüften Steuerfälle) falsche Eintragungen zum geleisteten Gesamtbeitrag an das jeweilige Versorgungswerk. Die Bearbeitung von 484 dieser 596 Fälle mit fehlerhaften Steuererklärungen (rd. 81 %) wurde beanstandet, weil die falschen Angaben in der Steuererklärung zu einer unzutreffenden Besteuerung führten. Die Fehler wären vermeidbar gewesen, wenn die Finanzämter die ihnen regelmäßig vorliegenden Jahresbescheinigungen der Versorgungswerke zur Überprüfung der Angaben der Steuerpflichtigen herangezogen und zutreffend ausgewertet hätten.

⁴⁰⁹ Die landesweite Fehlerquote liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % (Konfidenzniveau) zwischen 21,4 % und 24,8 % – unter der Annahme, dass die Fehlerhaftigkeit der Fälle normalverteilt ist und die Fälle der Stichprobe repräsentativ ausgewählt worden sind (Stichprobe von 2.293 Fällen, Stichprobenmittel der Fehlerquote: 23,11 %).

⁴¹⁰ Nach der Datenauswertung des LRH gab es landesweit für die Veranlagungszeiträume (VZ) 2016 bis 2021 77.625 Fälle nur in der untersuchten Fallgruppe, also je VZ durchschnittlich $77.625 : 6 = \text{rd. } 12.938$ Fälle. Bei einer Fehlerquote von 23,11 % ergeben sich $12.938 \times 23,11 \% = \text{rd. } 2.990$ rechnerisch zu beanstandende Fallbearbeitungen. Das durchschnittliche Beanstandungsergebnis betrug $1,37 \text{ Mio. €} : 530 \text{ Steuerfälle} = \text{rd. } 2.600 \text{ €}$. Somit ergibt sich eine hochgerechnete landesweite Steuererminderung von $2.990 \text{ Fälle} \times 2.600 \text{ €} = 7.774.000 \text{ €}$.

⁴¹¹ Das RPAS konnte die Richtigkeit der Abzugsbeträge in $206/2.293 = \text{rd. } 8,98 \%$ der geprüften Steuerfälle nicht validieren. Ausgehend von landesweit rd. 12.938 Steuerfällen je VZ (siehe Fußnote 410) ergeben sich rechnerisch $12.938 \times 8,98 \% = \text{rd. } 1.162$ Fälle, in denen landesweit die Richtigkeit nicht validiert werden könnte. Das durchschnittliche steuerliche Ausfallrisiko betrug $480.000 \text{ €} : 206 \text{ Steuerfälle} = \text{rd. } 2.300 \text{ €}$. Somit ergibt sich ein hochgerechnetes landesweites Steuerausfallrisiko von $1.162 \text{ Fälle} \times 2.300 \text{ €} = 2.672.600 \text{ €}$.

Die falschen Angaben in den Steuererklärungen waren zumeist auf die doppelte Eintragung von Beiträgen an das Versorgungswerk zurückzuführen. So wurden von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber gezahlte Beiträge, die in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesen waren, zusätzlich als von den Steuerpflichtigen selbst gezahlte Beiträge geltend gemacht und damit doppelt berücksichtigt. Dabei wäre der geleistete Gesamtbeitrag auf der Bescheinigung des Versorgungswerkes erkennbar gewesen. Im Ergebnis wurden so Beiträge steuerlich berücksichtigt, die tatsächlich nicht geleistet wurden.

Folgendes Beispiel soll den Fehlerschwerpunkt verdeutlichen: Eine steuerpflichtige Person hat Beiträge an das Versorgungswerk i. H. v. insgesamt 12.000 € geleistet, für die eine Bescheinigung des Versorgungswerkes vorliegt:

Abb. 1: Beispielhafte Bescheinigung Versorgungswerk

Beitragsbescheinigung 2021

Sehr geehrter [REDACTED]

wir bestätigen Ihnen hiermit, dass von Ihnen im Jahr 2021 Versorgungsabgaben in Höhe von insgesamt

12.000,00 EUR

gezahlt wurden. Gemäß Erlass des BMF vom 03.11.2005 (AZ: IVC4-S2221-298/05) sind diese Vorsorgeaufwendungen im Rahmen der Einkommensteuererklärung gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 a EStG in Verbindung mit § 10 Abs. 3 EStG als Sonderausgaben abzugsfähig. Wenn Sie zu den Aufwendungen zur [REDACTED] einen Zuschuss eines Arbeitgebers gem. § 172 a SGB VI erhalten haben, ist dieser Arbeitgeberanteil in dem obigen Betrag enthalten.

Mit freundlichen Grüßen

Quelle: Landesrechnungshof

Die Zahlung der 12.000 € erfolgte durch den Arbeitgeber. Der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil von jeweils 6.000 € sind dementsprechend in der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesen. Im Einkommensteuervordruck macht die steuerpflichtige Person nun folgende Angaben:

Abb. 2: Beispielhafte Eintragungen im Einkommensteuervordruck

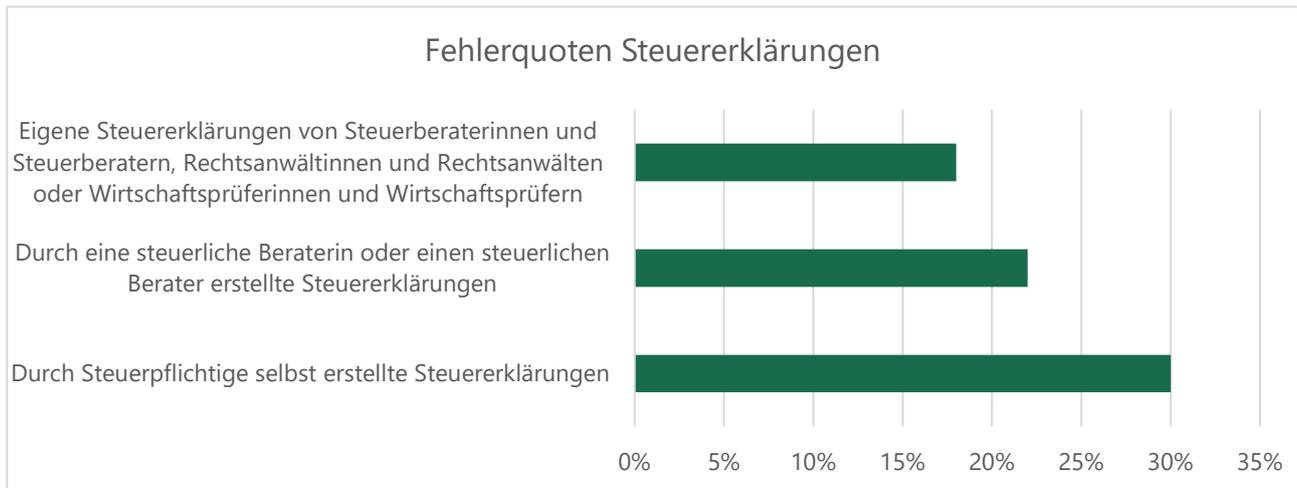
Beiträge zur Altersvorsorge			stpfl. Person / Ehemann / Person A EUR					
4	Arbeitnehmeranteil lt. Nr. 23 a/b der Lohnsteuerbescheinigung	300	6	0	0	0	0	-
5	Beiträge zur landwirtschaftlichen Alterskasse, zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen, die den gesetzlichen Rentenversicherungen vergleichbare Leistungen erbringen (abzüglich steuerfreier Zuschüsse lt. Nr. 22 b der Lohnsteuerbescheinigung) – ohne Beiträge, die in Zeile 4 geltend gemacht werden –	301	1	2	0	0	0	-
6	Beiträge zu gesetzlichen Rentenversicherungen – ohne Beiträge, die in Zeile 4 geltend gemacht werden –	302						-
7	Erstattete Beiträge und / oder steuerfreie Zuschüsse zu den Zeilen 4 bis 6 (ohne Zuschüsse, die von den Beiträgen lt. Zeile 8 abzuziehen sind und ohne Zuschüsse lt. Zeile 9 und 10)	309						-
8	Beiträge zu zertifizierten Basisrentenverträgen (sog. Rürup-Verträge) mit Laufzeitbeginn nach dem 31.12.2004 (abzüglich steuerfreier Zuschüsse) – ohne Altersvorsorgebeiträge, die in der Anlage AV geltend gemacht werden –	303						-
9	Arbeitgeberanteil / -zuschuss lt. Nr. 22 a/b der Lohnsteuerbescheinigung	304	6	0	0	0	0	-

Quelle: Landesrechnungshof, Einkommensteuervordruck 2021 „Anlage Vorsorgeaufwand“, S. 1

Zusätzlich zum Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil in den Zeilen 4 und 9 werden auch die insgesamt gezahlten Beiträge angegeben (Zeile 5). Eine Übernahme dieser Eintragungen durch das Finanzamt bei der Erstellung des Einkommensteuerbescheides führt zu einer doppelten Berücksichtigung der Beiträge. Denn die Eintragungen in den Zeilen 4, 5 und 9 werden kumulativ für den Sonderausgabenabzug berücksichtigt. Richtig wäre es gewesen, wenn nur die Zeilen 4 und 9 (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil) von der steuerpflichtigen Person ausgefüllt worden wären. Das Finanzamt hätte somit die fehlerhafte Eintragung in Zeile 5 entsprechend auf 0 € korrigieren müssen, da es ansonsten unzutreffend zur Berücksichtigung von insgesamt 24.000 € statt 12.000 € kommt. Diese Korrektur ist nach den Prüfungsfeststellungen in vielen Fällen tatsächlich aber nicht erfolgt.

Falsche Eintragungen in den Steuererklärungen fanden sich nicht nur bei steuerlich unberatene Personen. Hier lag die Quote der fehlerhaften Steuererklärungen bei rd. 30 %. Aber auch in Fällen, in denen die Steuererklärung durch eine steuerliche Beraterin oder einen steuerlichen Berater erstellt wurde, war die Fehlerquote mit rd. 22 % noch verhältnismäßig hoch. Gleiches gilt für die eigenen Steuererklärungen von Steuerberaterinnen und Steuerberatern, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten oder Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfern, bei denen noch eine Fehlerquote von rd. 18 % festgestellt werden konnte:

Abb. 3: Vergleich Fehlerquoten der Steuererklärungen nach Ersteller/-in



Quelle: Landesrechnungshof

In 1.491 Fällen (rd. 65 % der insgesamt untersuchten Steuerfälle) waren die Angaben in der Steuererklärung zum geleisteten Gesamtbeitrag hingegen zutreffend. 46 dieser Fälle (rd. 3 %) waren gleichwohl zu beanstanden, da trotz der zutreffenden Angaben der Steuerpflichtigen aus unterschiedlichen Gründen zu hohe Beiträge berücksichtigt wurden.

In 206 Fällen (rd. 9 % der insgesamt geprüften Steuerfälle) konnte schließlich aufgrund nicht vorliegender Bescheinigungen der Versorgungswerke und einer fehlenden Dokumentation nicht abschließend beurteilt werden, ob die steuerliche Berücksichtigung der Beiträge zutreffend erfolgte.

30.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 18.11.2024 mitgeteilt. Aufgrund des jährlich wiederkehrenden Sonderausgabenabzugs und der damit verbundenen – auch im Einzelfall nicht unerheblichen – steuerlichen Auswirkungen sollte die Bearbeitungsqualität der Finanzämter in diesem Fallsegment deutlich gesteigert werden.

Hierzu hat der LRH zunächst betont, dass eine elektronische Mitteilungsverpflichtung der berufsständischen Versorgungswerke an die Finanzverwaltung ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität sei. So werde sichergestellt, dass alle für die zutreffende Besteuerung notwendigen Informationen in den Finanzämtern vorliegen – ohne erforderliche Nachfragen bei Steuerpflichtigen. Zu berücksichtigen ist aus Sicht des LRH jedoch auch, dass die für die steuerliche Beurteilung erforderlichen Informationen bereits heute in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle in Form von (Papier-)Bescheinigungen der Versorgungswerke vorliegen. Dennoch wird oftmals ein unzutreffender Sonderaus-

gabenabzug gewährt, wie diese Prüfung gezeigt hat. Deshalb geht der LRH davon aus, dass die elektronische Übermittlung der Beiträge allein noch nicht zu einer Vermeidung der festgestellten Fehler führen wird. Zudem greift die elektronische Übermittlungspflicht erst ab dem Veranlagungszeitraum 2028.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH dem FM empfohlen, sich für eine Anpassung der Einkommensteuererklärungsvordrucke einzusetzen. Aus Sicht des LRH sollte ein zusätzliches Feld im Vordruck vorgesehen werden, in dem verpflichtend die in der Bescheinigung des Versorgungswerkes ausgewiesene Gesamtsumme der Beiträge einzutragen ist. Die Eintragung in einem solchen Feld erscheint zum einen wenig fehleranfällig, da Steuerpflichtige den Betrag eins zu eins aus der Bescheinigung des Versorgungswerkes übernehmen könnten. Zum anderen stellt der Betrag in der weit überwiegenden Anzahl der Steuerfälle die Obergrenze für den Sonderausgabenabzug dar.⁴¹² Aufgrund der Einführung eines solchen Feldes wäre auch ein automatisierter Abgleich mit der Summe aus den Eintragungen zum Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil laut elektronischer Lohnsteuerbescheinigung und zu etwaigen darüber hinausgehenden Beiträgen möglich. Dies wiederum ließe die Erstellung zielgenauer Bearbeitungshinweise zu. Mit der Einführung der elektronischen Mitteilungsverpflichtung für die Versorgungswerke könnte dieses Feld dann automatisiert ausgefüllt werden.

Für eine kurzfristige Verbesserung der Bearbeitungsqualität hat der LRH zudem die gezielte Sensibilisierung der Bediensteten in den Finanzämtern und die Anpassung bestehender Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen angeregt.

30.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 13.02.2025 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Hinsichtlich der elektronischen Mitteilungsverpflichtung wies es auf die zwischenzeitlich erfolgte Anpassung der Gesetzeslage im Jahressteuergesetz 2024 hin. Diese ermögliche es, die als Sonderausgaben abzugsfähigen Altersvorsorgeaufwendungen ab dem Veranlagungszeitraum 2028 grundsätzlich vollautomatisch und in zutreffender Höhe zu berücksichtigen.

Der Anregung des LRH, sich für ein zusätzliches Eintragungsfeld im Einkommensteuererklärungsvordruck einzusetzen, folgt das FM. Die Empfehlung werde durch die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen in die zuständige Vordruckkommission eingebracht. Zudem werde die Thematik in einer anstehenden Informationsveranstaltung für Ansprechpersonen

⁴¹² In der Regel sollte es sich bei der in der Bescheinigung des Versorgungswerkes ausgewiesenen Gesamtsumme um den Betrag handeln, der höchstens als Altersvorsorgeaufwand nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 a) EStG geltend gemacht werden darf. Ausnahmsweise kann der abzugsfähige Altersvorsorgeaufwand aber höher liegen, wenn und soweit die oder der Steuerpflichtige in dem betreffenden Jahr auch Beiträge zu einem anderen in der Vorschrift genannten Rentensystem geleistet hat (z. B. bei einem unterjährigen Wechsel von der gesetzlichen Rentenversicherung in ein Versorgungswerk oder umgekehrt).

zur Altersversorgung aufgenommen. Eine Überarbeitung des bestehenden Fortbildungsangebots hält das FM indessen nicht für erforderlich.

30.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM den Vorschlag zur Anpassung der Erklärungsvordrucke aufgegriffen hat und die in den Finanzämtern zuständigen Ansprechpersonen zur Thematik unmittelbar sensibilisiert. Das FM ist damit den wesentlichen Empfehlungen des LRH gefolgt.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

31 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle erfüllt seine Mitteilungspflichten gegenüber Finanzbehörden nicht

Öffentliche Stellen sind verpflichtet, den Finanzbehörden bestimmte steuererhebliche Sachverhalte mitzuteilen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs erfüllte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bei Zuwendungen zu energetischen Maßnahmen diese Mitteilungspflicht nicht. Dadurch ist eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung nicht sichergestellt. Es drohen Steuerzufälle in unbekannter Höhe.

Entsprechend den Empfehlungen des Landesrechnungshofs hat das Ministerium der Finanzen bereits Maßnahmen eingeleitet, damit das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle seiner Mitteilungspflicht zukünftig nachkommt und der Eingang von dessen elektronischen Mitteilungen geprüft wird.

31.1 Gegenstand der Prüfung

Die Finanzbehörden haben nach § 85 Abgabenordnung sicherzustellen, dass Steuern gleichmäßig festgesetzt, erhoben und nicht verkürzt werden. Diesem Zweck dient die sog. Mitteilungsverordnung (MV).⁴¹³ Die MV verpflichtet Behörden und andere öffentliche Stellen, Mitteilungen über bestimmte (potenziell) steuerlich relevante Zahlungen an die Finanzbehörden zu übersenden, ohne dass letztere darum ersuchen müssen.⁴¹⁴ Seit dem 01.01.2025 sind diese Mitteilungen in elektronischer Form zu übermitteln.⁴¹⁵

⁴¹³ Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten vom 07.09.1993 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Art. 1 der Siebten Verordnung zur Änderung der MV vom 25.11.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 364).

⁴¹⁴ Vgl. zum konkreten Inhalt der Übermittlungspflicht insbesondere § 2 MV.

⁴¹⁵ Vgl. Art. 2 Nr. 6 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Verordnung zur Änderung der MV vom 18.11.2020, BGBl. I S. 2449.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte im Rahmen seiner Prüfung zur Gewährung von Steuerermäßigungen nach § 35c Einkommensteuergesetz (EStG) für energetische Sanierungsmaßnahmen⁴¹⁶ Anhaltspunkte dafür vorgefunden, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)⁴¹⁷ seiner Mitteilungspflicht möglicherweise nicht nachkommen könnte. Dieser Verdacht war Anlass, die Erfüllung der Mitteilungspflicht durch das BAFA bei Zuwendungen zu energetischen Maßnahmen und deren Bedeutung für das Besteuerungsverfahren näher zu prüfen.

Bei dieser Prüfung war zu berücksichtigen, dass die Zuwendungen des BAFA ausschließlich aus Mitteln des Bundeshaushalts gezahlt werden. Der LRH hat deshalb keine Befugnis für eine dortige Prüfung.⁴¹⁸ Das bedeutet, dass das BAFA nicht um entsprechende Informationen zu konkreten Förderfällen mit NRW-Bezug gebeten werden konnte. Stattdessen musste der LRH mit seiner Prüfung unmittelbar bei den Finanzämtern ansetzen. Hierzu hat der LRH in insgesamt sieben Finanzämtern 186 Einkommensteuerfälle untersucht, in denen für die Veranlagungszeiträume 2021 und 2022 eine Steuerermäßigung nach § 35c EStG für energetische Maßnahmen bei zu eigenen Wohnzwecken genutzten Gebäuden beantragt worden war. In den untersuchten 186 Fällen lagen aufgrund von weiteren Eintragungen in der Steuererklärung Anhaltspunkte dafür vor, dass die Steuerpflichtigen möglicherweise eine BAFA-Förderung erhalten haben könnten.⁴¹⁹ Die Gewährung einer BAFA-Förderung schließt die Steuerermäßigung nach § 35c EStG für dieselbe Maßnahme aus.⁴²⁰

31.2 Prüfungsfeststellungen

31.2.1 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle kam seiner Mitteilungspflicht nicht nach

In 41 der 186 untersuchten Einkommensteuerfälle ergaben sich hinreichende Erkenntnisse darüber, dass das BAFA Zuwendungen zu energetischen Maßnahmen tatsächlich geleistet hatte.⁴²¹ Dass Zuwendungen gezahlt worden waren, hatte sich in einigen Fällen erst aufgrund von Ermittlungen der Finanzämter ergeben, wie der nachfolgende Beispielsfall zeigt: Die steuerpflichtigen Eheleute hatten für den Veranlagungszeitraum 2022 eine Steuerermäßigung nach § 35c EStG beantragt. Nach ihren Angaben in der betreffenden Steuererklärung hatten sie keine öffentliche Förderung in Anspruch genommen. Erst nach weiteren Ermittlungen des Finanzamts stellte sich heraus, dass zu den geltend gemachten Aufwen-

⁴¹⁶ Vgl. Jahresbericht 2024, Beitrag 30.

⁴¹⁷ Das BAFA ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

⁴¹⁸ Die Prüfungsrechte des LRH ergeben sich aus § 88 Abs. 1, § 91 Landeshaushaltsordnung.

⁴¹⁹ Die Anhaltspunkte ergaben sich daraus, dass die Steuerpflichtigen angegeben hatten, eine öffentliche Förderung für energetische Maßnahmen erhalten zu haben und/oder Aufwendungen für eine Energieberatung geltend gemacht hatten.

⁴²⁰ Vgl. § 35c Abs. 3 Satz 2 EStG.

⁴²¹ Von den 41 Fällen lagen in 34 Fällen Unterlagen wie bspw. Festsetzungsbescheide vor, die eine BAFA-Förderung belegten. In den übrigen 7 Fällen hatten die Steuerpflichtigen ausdrücklich mitgeteilt, Zuwendungen des BAFA erhalten zu haben.

dungen von insgesamt rd. 25.000 € BAFA-Zuwendungen erfolgt waren. Die beantragte Steuerermäßigung wurde versagt.⁴²²

In keinem einzigen der 41 Fälle lagen den Finanzämtern entsprechende Zahlungsmittelungen des BAFA vor. In den übrigen 145 geprüften Fällen war nicht erkennbar, ob eine Förderung durch das BAFA erfolgt war. In allen sieben Finanzämtern wurde dem LRH auf Nachfrage mitgeteilt, dass BAFA-Mitteilungen dort nicht bekannt seien.

Dies zusammengenommen lässt den Schluss zu, dass das BAFA seiner Mitteilungspflicht nicht nur in Einzelfällen, sondern vollumfänglich nicht nachgekommen war.

31.2.2 Ministerium der Finanzen hatte keine Erkenntnisse zur Erfüllung der Mitteilungspflicht

Der LRH hatte das Ministerium der Finanzen (FM) um Erläuterung gebeten, ob das BAFA Zahlungsmittelungen an die Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen fertigt bzw. aus welchen Gründen dies ggf. nicht erfolgt.

Das FM hat im Juli 2024 geantwortet, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bereits im November 2021 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie herangetreten sei. Das BMF habe u. a. darum gebeten, die Mitteilungspflicht zu beachten und dafür Sorge zu tragen, dass das BAFA den Finanzbehörden umgehend die ausstehenden Mitteilungen über private Förderungsmaßnahmen übermittle.

Des Weiteren hat das FM mitgeteilt, ihm lägen keine Erkenntnisse darüber vor, dass das BAFA seiner Mitteilungspflicht nicht nachkomme. Auf Nachfrage des LRH stellte das FM allerdings klar, dass nicht überwacht worden sei, ob das BAFA seine Mitteilungspflicht (nunmehr) tatsächlich erfülle.

31.2.3 Verstoß gegen die Mitteilungspflicht könnte nicht unerhebliche steuerliche Konsequenzen haben

Der LRH hat die Zahl der Mitteilungen, die den Finanzämtern im Land allein aufgrund der in den Jahr 2021 und 2022 beim BAFA gestellten Förderanträge zu übermitteln gewesen

⁴²² Die Steuerermäßigung beträgt insgesamt 20 % der Aufwendungen für die energetischen Maßnahmen, höchstens 40.000 € je begünstigtem Objekt. Der sich danach ergebende Ermäßigungsbetrag kann allerdings nicht in einer Summe abgezogen werden, sondern ist auf drei Jahre zu verteilen (jeweils 7 % im Kalenderjahr des Abschlusses der energetischen Maßnahmen und in dem darauffolgenden Jahr sowie 6 % im dritten Jahr, vgl. § 35c Abs. 1 Satz 1 EStG).

wären, auf bis zu rd. 164.000 geschätzt.⁴²³ In welcher Höhe landesweit ungerechtfertigte Steuervorteile gewährt wurden und damit Steuerausfälle eingetreten sind, weil den Finanzämtern keine BAFA-Mitteilungen vorliegen, konnte der LRH wegen seiner vorstehend genannten eingeschränkten Prüfungsbefugnisse nicht ermitteln bzw. nicht hinreichend valide schätzen. Die eingesehenen Fälle und die geschätzte Anzahl der Förderanträge deuten allerdings darauf hin, dass ein signifikantes steuerliches Risiko in diesem Bereich nicht ausgeschlossen werden kann. Dabei können die Zuwendungen des BAFA zu energetischen Sanierungsmaßnahmen abhängig von der Nutzung des Gebäudes unterschiedliche steuerliche Vorschriften berühren:

Betrifft die BAFA-Förderung ein Gebäude, das die oder der Steuerpflichtige zu eigenen Wohnzwecken nutzt, kann neben der Steuerermäßigung nach § 35c EStG auch die Steuerermäßigung für im Haushalt erfolgte Handwerkerleistungen (§ 35a EStG) ausgeschlossen sein.⁴²⁴ Geht es um Aufwendungen für vermietete Gebäude(teile), so können diese Aufwendungen nur insoweit als Werbungskosten (§ 9 EStG) bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung abgezogen werden, als die oder der Steuerpflichtige durch sie wirtschaftlich belastet ist.⁴²⁵ Zuwendungen des BAFA mindern deshalb in diesem Bereich die abzugsfähigen Aufwendungen. Bei Baudenkmalern können BAFA-Förderungen ebenfalls zu einer Minderung der Steuerbegünstigung (§ 10f EStG) führen.

Im Hinblick auf die Einkommensteuerveranlagung ist für die Finanzämter aus den Steuererklärungen i. d. R. nicht ohne Weiteres zu erkennen, ob und ggf. in welchem Umfang steuerlich relevante BAFA-Förderungen erfolgt sind. Denn in den Steuererklärungen sind keine detaillierten Abfragen zu geförderten Maßnahmen enthalten. Die Identifizierung betreffender Steuerfälle ist für die Finanzämter ohne weiteren Ermittlungsaufwand deshalb grundsätzlich nur möglich, wenn das BAFA Mitteilungen über gewährte Zuwendungen macht.

31.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 07.10.2024 mitgeteilt. Nach seiner Auffassung sollte die Finanzverwaltung ein besonderes Interesse

⁴²³ Seit dem 01.01.2021 fördert das BAFA energetische Gebäudesanierungen im Rahmen des Programms „Bundesförderung für effiziente Gebäude – Einzelmaßnahmen“ (BEG EM). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat hierzu die Berichte „Förderwirkungen BEG EM 2021“ (Stand: Mai 2023) und „Förderwirkungen BEG EM 2022“ (Stand: Januar 2024) veröffentlicht. Danach wurden bundesweit für Wohngebäude rd. 207.000 (2021) bzw. 649.000 (2022) Anträge auf Zuwendungen des BAFA gestellt (Tabellen 3-1, S. 16 bzw. S. 19). Hiervon entfallen rd. 95 % (2021) bzw. 93 % (2022) auf private Zuwendungsempfänger (Tz. 3.4, S. 31 bzw. S. 35). Aufteilungen nach Bundesländern erfolgten nicht. Nach der Veröffentlichung des BAFA „Entwicklung der geförderten Beratungen nach Bundesländern 2013 bis 1. Halbjahr 2024“ beträgt der Anteil der auf das Land entfallenden Energieberatungen für Wohngebäude rd. 19 % für 2021 (7.749 von 39.994) bzw. rd. 21 % für 2022 (18.222 von 88.524). Geht man von einer Korrelation von Energieberatung und Förderantrag aus, kann die Anzahl mitteilungspflichtiger Sachverhalte vorbehaltlich der nach § 7 Abs. 2 Satz 1 MV zu beachtenden Bagatellgrenze von 1.500 € (seit dem 01.01.2025: 3.000 €) auf bis zu rd. 37.000 (2021: 207.000 × 95 % × 19 %) bzw. rd. 127.000 (2022: 649.000 × 93 % × 21 %) und somit in der Summe auf 164.000 geschätzt werden. Der LRH hat keine Erkenntnisse darüber, wie viele Zahlungen aufgrund der Bagatellgrenze nicht mitteilungspflichtig sind.

⁴²⁴ Vgl. § 35a Abs. 3 Satz 2 EStG.

⁴²⁵ Vgl. Bundesfinanzhof, Urteil vom 19.04.2012, VI R 25/10, BFHE 237, 444, BStBl. II 2013, 699.

daran haben, dass die nach der MV zur Übersendung von Zahlungsmittelungen verpflichteten Behörden ihren diesbezüglichen Pflichten nachkommen. Denn die MV dient der Sicherstellung einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung. Es ist aus Sicht des LRH sehr problematisch, wenn eine Behörde wie das BAFA steuerungsrelevante Informationen nicht an die Finanzbehörden weitergibt, obwohl sie hierzu verpflichtet ist.

Dem FM wurde vor diesem Hintergrund empfohlen, das BMF über die Prüfungserkenntnisse des LRH zu unterrichten. Es solle im Ergebnis erreicht werden, dass das BAFA seine Mitteilungspflichten zukünftig erfüllt.

Da das BAFA trotz des Tätigwerdens des BMF im November 2021 keine Mitteilungen übersandt hatte, hat der LRH zudem angeregt, die Erfüllung der Mitteilungspflicht zukünftig in geeigneter Weise zu überwachen.

31.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 03.02.2025 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es hat mitgeteilt, dass das BMF die Prüfungsfeststellungen des LRH zum Anlass genommen habe, ein Schreiben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz mit Hinweis auf die Mitteilungspflicht des BAFA und die geltende Rechtslage zu entwerfen. Der Entwurf sei mit den Ländern erörtert und von diesen zustimmend zur Kenntnis genommen worden. Das BMF habe angekündigt, das Schreiben zeitnah nach Veröffentlichung eines neu gefassten Anwendungsschreibens zur MV zu versenden.

Aufgrund genereller Fristverlängerung sei mit elektronischen Mitteilungen über in 2024 erfolgte Leistungen frühestens 2026 zu rechnen.⁴²⁶ Entsprechend der Empfehlung des LRH werde das FM veranlassen, dass nach Ablauf der Frist zeitnah der Eingang von BAFA-Mitteilungen geprüft und ggf. über das BMF angemahnt werde.

31.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen. Sie sind geeignet, die steuerliche Berücksichtigung von Zuwendungen des BAFA zu energetischen Maßnahmen zukünftig sicherzustellen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

⁴²⁶ § 8 Abs. 3 Satz 1 MV.

