



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2022

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2021

Kurzfassung

Die vorliegende Kurzfassung gibt den wesentlichen Inhalt der Beiträge des Jahresberichts aus der Sicht der für die einzelnen Prüfungen verantwortlichen sachbearbeitenden Mitglieder wieder.

Druck:

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Konrad-Adenauer-Platz 13

40210 Düsseldorf

Telefon: 0211 38 96 – 0

Telefax: 0211 38 96 – 367

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

Internet: www.lrh.nrw.de

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

Kontakt:

Pressestelle des LRH NRW

E-Mail: pressestelle@lrh.nrw.de

Mobil: 0172 – 738 28 37

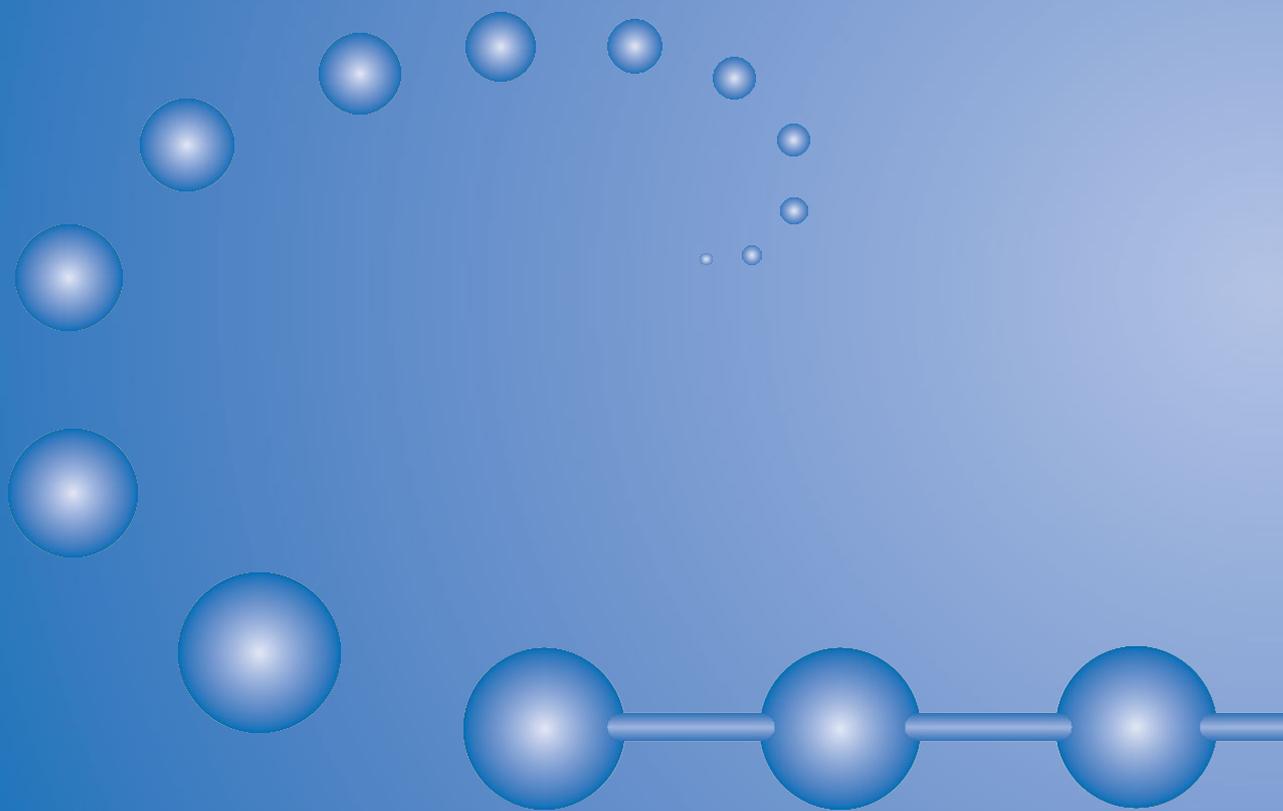
Inhaltsangabe

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1	Vorbemerkungen.....	5
2	Haushaltsrechnungsjahr 2020	7
3	Haushaltslage des Landes.....	9
4	Fazit.....	23

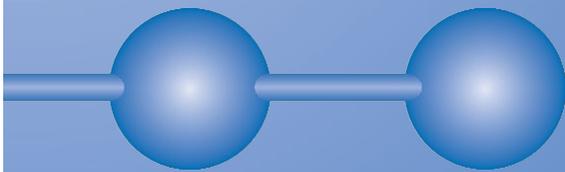
B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

5	IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft.....	29
6	Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei.....	31
7	Maßnahmenpaket beim Institut der Feuerwehr in Höhe von 116 Millionen € ohne ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.....	35
8	„Justiz-Auktion“: Eine Online-Versteigerungsplattform mit undurchsichtiger Organisations- und Kostenstruktur	39
9	Justizvollzugsmodernisierungsprogramm: Keine Gesamtstrategie und keine auskömmliche Finanzierung	41
10	Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei Land- und Amtsgerichten mit zu teurem Personal	43
11	Inklusionspauschale muss nachgebessert werden	45
12	Nachhaltigkeit in der Kulturförderung steht erst am Anfang	47
13	Interne Revisionen der Universitätsklinik – weiter verbesserungsfähig.....	49
14	Vollzugsdefizit beim Unterhaltsvorschuss.....	51
15	Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung überprüfungsbedürftig.....	53
16	Förderung eines Museumsumbaus fehlerhaft	55
17	Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Umsetzung widerspricht Planung	57
18	Mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen	59
19	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen soll unter Kostengesichtspunkten die zusätzliche Einstellung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren prüfen	61
20	Einnahmenüberschussrechnung: Risikohinweise unzureichend beachtet.....	63



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen





1 Vorbemerkungen

Mit seinen Feststellungen zum Landeshaushalt weist der Landesrechnungshof auf die aus seiner Sicht für eine Einschätzung zur Haushaltssituation erheblichen Aspekte hin und kommt seinem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Mitteilung seiner Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 nach.

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

Ab dem Sommer 2021 sind die Auswirkungen von durch Starkregen verursachten Hochwasserereignissen in mehreren Regionen Nordrhein-Westfalens hinzugetreten:

Über das vom Bund und allen Ländern finanzierte (Bundes-)Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ werden Mittel zur Bewältigung der infolge der Hochwasserereignisse eingetretenen erheblichen Schäden an betrieblichem und privatem Eigentum sowie der Infrastruktur bereitgestellt. Sie werden durch das Land in dem Sondervermögen des Landes „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“ gebündelt und hierüber zur Auszahlung gebracht. Die finanzielle Beteiligung Nordrhein-Westfalens erfolgt über eine jahrzehntelange Kürzung der Einnahmen aus dem Steuerverbund.

Der im Februar 2022 begonnene und derzeit noch andauernde Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat humanitäre, politische und wirtschaftliche Folgen, deren Ausmaß aktuell einhellig als nicht abschätzbar angesehen wird und die zu großen Unsicherheiten in den Prognosen führen. Es erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass die Bewältigung der Folgen – neben Unterstützungsleistungen des Bundes – auch erhebliche Ausgaben des Landes erfordern wird.

2 Haushaltsrechnungsjahr 2020

Der Landesrechnungshof hat die vom Ministerium der Finanzen vorgelegte Haushaltsrechnung 2020 geprüft. Der Beginn jenes Jahres war die Geburtsstunde der landesgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse. Zudem war es das erste Jahr, das von den Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt war.

Bei seinen Feststellungen zur Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 stellt der Landesrechnungshof die „Corona-bedingten“ Einnahmen und Ausgaben als „Corona-Effekte“ nachrichtlich dar. Einnahmeseitig wirken sich insbesondere die Kreditaufnahmen für das in 2020 errichtete „Sondervermögen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ (NRW-Rettungsschirm), die Entnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm (insbesondere zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen des Landes) sowie die im Landeshaushalt vereinnahmten Bundesmittel für Corona-Maßnahmen aus. Ausgabeseitige „Corona-Effekte“ erzeugen im Wesentlichen die Zuführungen der aufgenommenen Kredite zum NRW-Rettungsschirm und die Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und des Bundes.

Hinsichtlich der Vollständigkeit der Haushaltsrechnung 2020 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass im Zusammenhang mit Buchungen eines Landesbetriebs im Haushaltsjahr 2020 Abrechnungsdifferenzen entstanden sind. Diese betragen nach Angaben des Ministeriums der Finanzen rd. 1 Mio. € und konnten aufgrund des bereits erfolgten kassenmäßigen Jahresabschlusses in der Haushaltsrechnung 2020 nicht mehr korrigiert werden. Aufgrund von Hinweisen aus dem Landesrechnungshof überprüft das Ministerium der Finanzen zurzeit, ob weitere Abweichungen vorliegen. Die Haushaltsrechnung 2020 ist insoweit unvollständig. Darüber hinaus waren die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.

3 Haushaltslage des Landes

Während das Ministerium der Finanzen in seinen Berichten über den Kassenabschluss zwischen einem „allgemeinen Haushalt“ und einem „Bereich Corona“ unterscheidet, betrachtet der Landesrechnungshof den Landeshaushalt weiterhin als Ganzes, um die tatsächliche Haushaltslage abzubilden. Seine Gesamtbetrachtung bezieht sich insbesondere auf die in der nachfolgenden Tabelle enthaltenen wichtigen haushaltswirtschaftlichen Eckwerte:

Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

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

Im Rahmen seiner Gesamtbetrachtung weist der Landesrechnungshof, insbesondere bei seinen Feststellungen zu den Einnahmen (**Beitrag 3.2**) und den Ausgaben (**Beitrag 3.3**) die „Corona-Effekte“ nachrichtlich aus. Dabei folgt er nicht vollumfänglich der vom Ministerium der Finanzen in seinen Berichten über den Kassenabschluss 2020 (Vorlage 17/5314) und über den Kassenabschluss 2021 (Vorlage 18/7) vorgenommenen Abgrenzung des darin genannten „allgemeinen Haushalts“ und des Bereichs „Corona“: Aus Sicht des Landesrechnungshofs sind – entgegen der Darstellung des Ministeriums der Finanzen – auch die Entnahmen 2020 aus dem NRW-Rettungsschirm zur Kompensation von Steuermindereinnahmen (rd. 2,90 Mrd. €), sowie in 2021 die Einnahmen und die Zuführung von Bundesmitteln für das Programm „Aufholen nach Corona“ zum NRW-Rettungsschirm (rd. 92,8 Mio. €) als „Corona-Effekte“ einzuordnen. Gleiches gilt für die am Ende des Haushaltsjahres 2021 vorgenommene Zuführung von Haushaltsverbesserungen i. H. v. rd. 1,08 Mrd. € zum NRW-Rettungsschirm.

Die spezifischen Auswirkungen der Corona-Pandemie sind in einem **Beitrag 3.4** dargestellt. Der **Beitrag 3.5** geht auf die Auswirkungen der Wiederaufbauhilfe nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe ein.

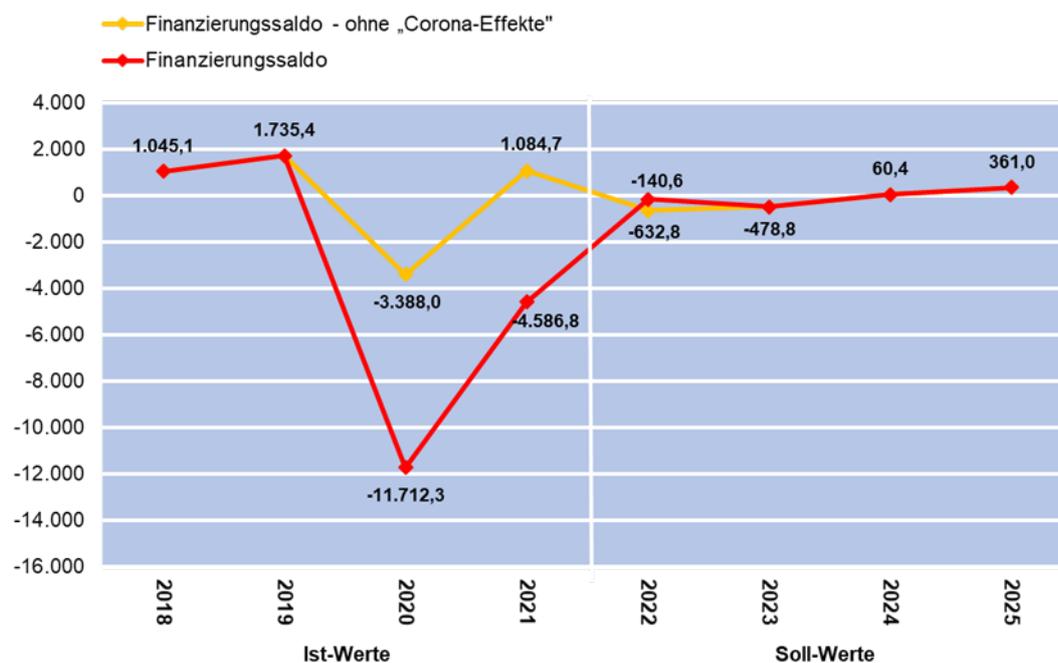
Die Entwicklung der Verschuldung des Landes wird schließlich in einem **Beitrag 3.6** dargestellt.

3.1 Überblick

Das Haushaltsvolumen, also die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Landes, belief sich im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019 auf rd. 78,37 Mrd. €. Ausgehend hiervon erhöhte es sich im ersten „Corona-Jahr“ 2020 um rd. 34,41 % auf rd. 105,34 Mrd. € und im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 um rd. 29,25 % auf rd. 101,29 Mrd. €. Ursächlich hierfür waren erhebliche „Corona-bedingte“ Einnahmen und Ausgaben (2020: mehr als 25 Mrd. €; 2021: mehr als 17 Mrd. €).

Inwieweit der Landeshaushalt strukturell ausgeglichen ist, zeigt sich anhand des Finanzierungssaldos des Landes. Nach Finanzierungsüberschüssen in 2018 und 2019 kam es im ersten „Corona-Jahr“ 2020 zu einem massiven Finanzierungsdefizit i. H. v. rd. 11,71 Mrd. €. Im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 entstand ein weiteres Finanzierungsdefizit i. H. v. rd. 4,59 Mrd. €. Ursächlich für diese Entwicklungen waren im Haushalt zu verzeichnende „Corona-Effekte“

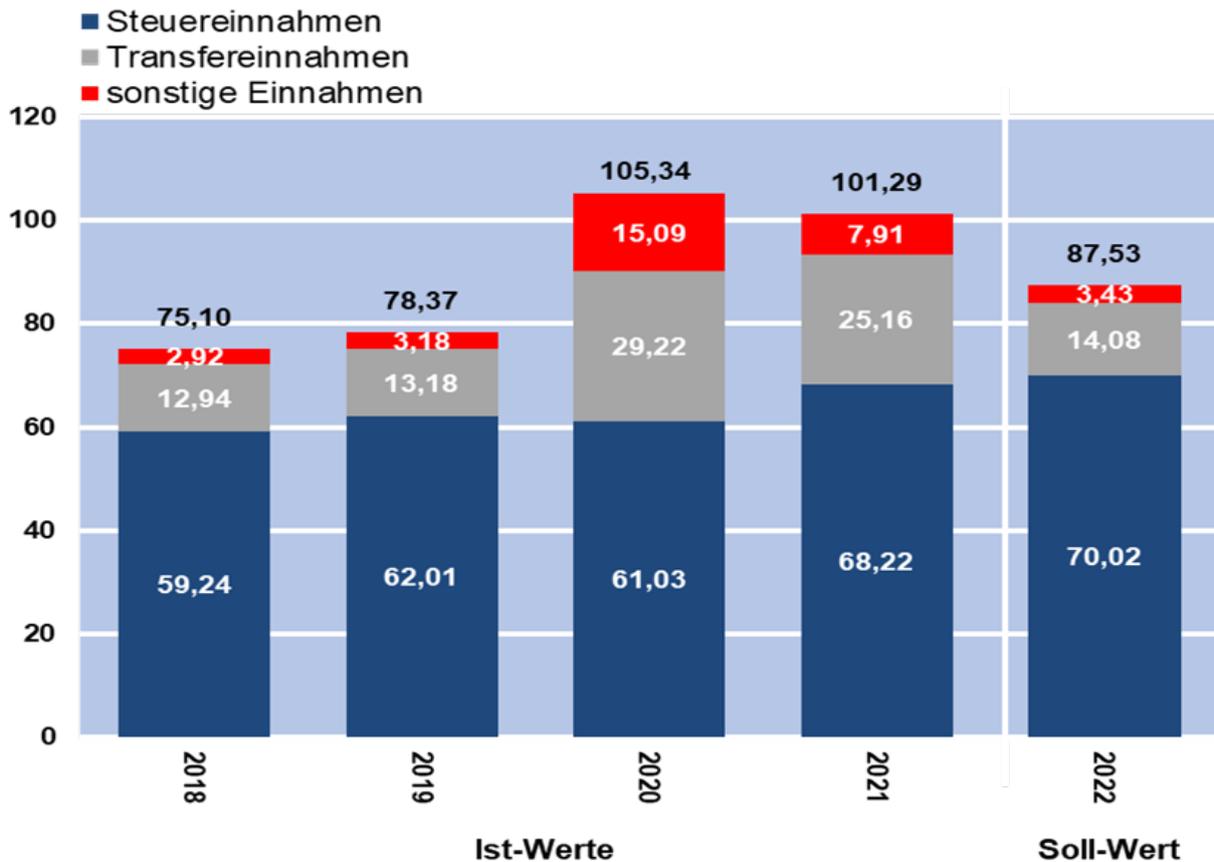
Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)



3.2 Einnahmen

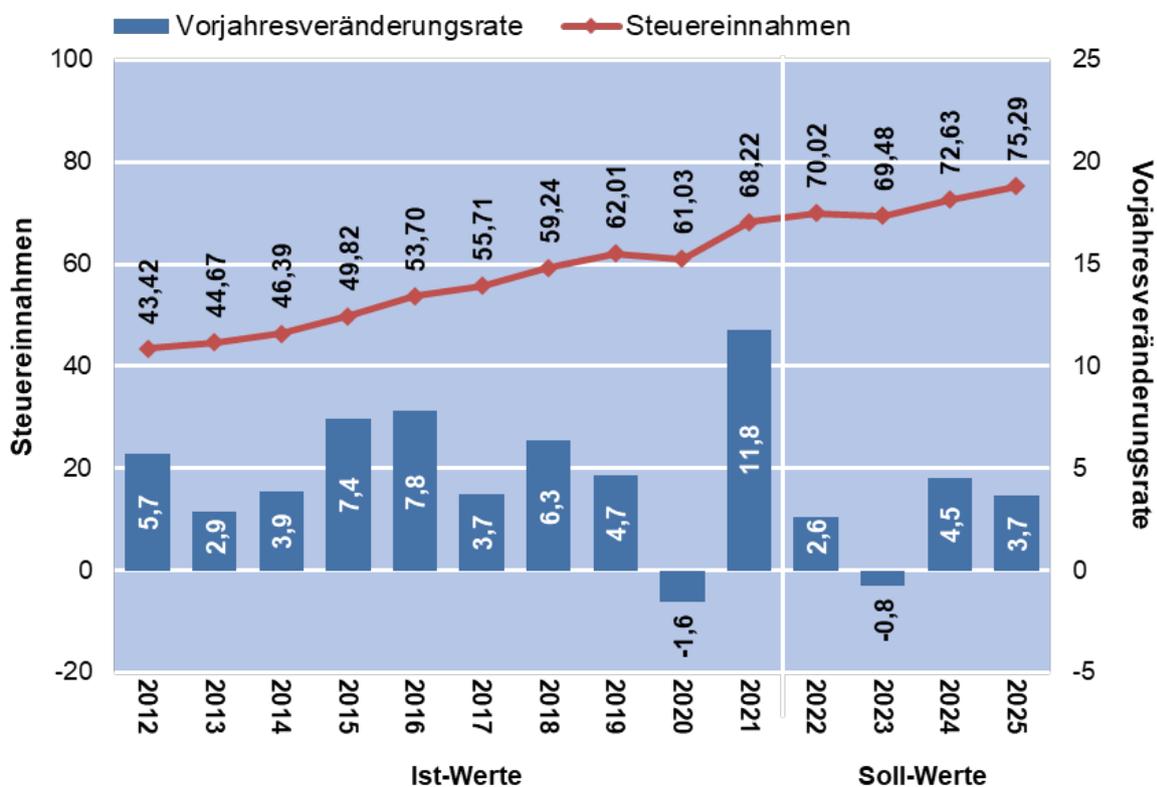
Nachdem die Gesamteinnahmen im ersten „Corona-Jahr“ 2020 im Vergleich zum Vorjahr beispiellos um rd. 34,4 % auf rd. 105,34 Mrd. € angestiegen waren, erreichten sie im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 mit rd. 101,29 Mrd. € ein nur etwas geringeres Niveau:

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



Die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Landes sind die Steuereinnahmen. Ihr Niveau hat sich nach einem stetigen Aufwuchs seit 2012 und einem „Corona-bedingten“ Rückgang in 2020 um rd. 1 Mrd. € schon in 2021 wieder deutlich verbessert. In 2021 kamen rd. 6,21 Mrd € mehr an Steuern auf als im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019. Das ist ein Zuwachs von rd. 10 %.

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



Im Haushaltsplan 2022 sind Steuereinnahmen i. H. v. rd. 70,02 Mrd. € etatisiert. Dieser Ansatz überschreitet die Steuereinnahmen des letzten „Vor-Corona-Jahres“ 2019 um rd. 8,00 Mrd. € bzw. rd. 12,9 %. Nach den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2022 (Vorlage 17/6785) ergibt sich für 2022 ein „neuer Haushaltsansatz“ i. H. v. rd. 71,76 Mrd. €, worin u. a. erhöhte Einnahmen aus Leistungen des Bundes für Flüchtlinge aus der Ukraine (+ 431 Mio. €) enthalten sind. Für die Haushaltsjahre 2023 bis 2025 werden danach zudem unter Berücksichtigung von Korrekturposten Steuereinnahmen i. H. v. rd. 75,36 Mrd. € (2023), rd. 78,37 Mrd. € (2024) und rd. 81,12 Mrd. € (2025) erwartet. Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Vorlage allerdings darauf hin, dass die darin dargestellte Wachstumsprognose aufgrund der Unsicherheiten mit Blick auf den weiteren Verlauf der Corona-Pandemie und die Auswirkungen des Ukraine-Krieges ein sehr optimistisches Szenario darstelle.

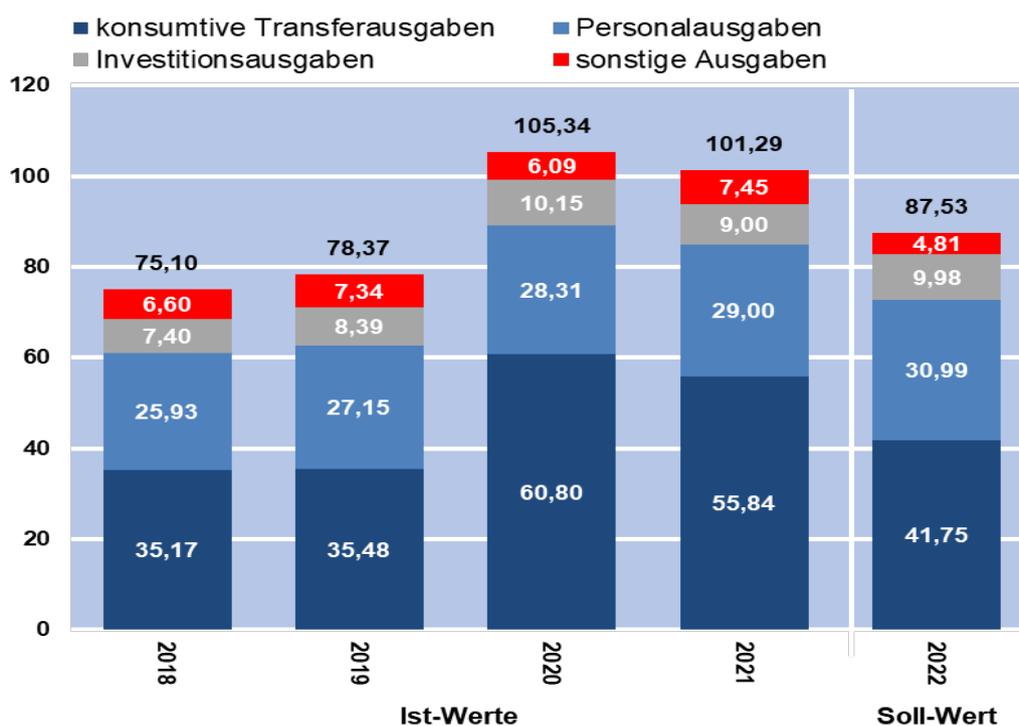
Nach Einschätzung des Landesrechnungshofs wird deutlich, dass das Vorliegen einer Ausnahmesituation nicht zwangsläufig zu erheblichen Steuermindereinnahmen führt. Aus Sicht des Landesrechnungshofs zeigt die Einnahmeentwicklung der Haushaltsjahre 2019 bis 2021 vielmehr, dass sich die Corona-Pandemie nicht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

Die Mittel der allgemeinen Rücklage haben nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung der Haushalte in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 beigetragen. Ihr Bestand belief sich Ende 2019 auf rd. 2,04 Mrd. € und verringerte sich durch Entnahmen in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 i. H. v. rd. 771,9 Mio. € auf rd. 1,26 Mrd. €. Die erkennbar nur sehr zögerliche Auflösung der allgemeinen Rücklage hat der Landesrechnungshof mehrfach, zuletzt in seinem Bericht zur Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung zu drei Prüfungen zum Umgang der Landesregierung und der Befassung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags mit der Corona-Pandemie (Vorlage 17/6705) kritisiert. Der fortdauernde Verzicht auf die vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage erweckt für ihn weiterhin den Eindruck, als solle die allgemeine Rücklage zum Teil erst später genutzt werden, um in späteren Haushaltsjahren finanzielle Spielräume zu schaffen. Der Landesrechnungshof hält daher an seiner Forderung einer kreditreduzierenden Auflösung der allgemeinen Rücklage fest. Die Kreditreduzierung kann dabei auch über eine Reduzierung der bereits aufgenommenen Schulden erfolgen.

3.3 Ausgaben

Schon in den „Vor-Corona-Jahren“ erhöhte sich das Ausgabenniveau des Landes stetig und lag in 2019 bei rd. 78,37 Mrd. €. Im ersten „Corona-Jahr“ 2020 stiegen die Gesamtausgaben dann – ebenso wie die Gesamteinnahmen – beipiellos um rd. 34,4 % auf rd. 105,34 Mrd. €. Sie lagen mit rd. 101,29 Mrd. € auch im zweiten „Corona-Jahr“ 2021 auf einem nur leicht geringen Niveau:

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Es bestehen zwei größere Ausgabenblöcke: Die konsumtiven Transferausgaben und die Personalausgaben des Landes.

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

Die konsumtiven Transferausgaben stiegen in den „Vor-Corona-Jahren“ stetig und beliefen sich im letzten „Vor-Corona-Jahr“ 2019 auf rd. 35,48 Mrd. €. In den „Corona-Jahren“ erfolgte eine erhebliche Steigerung auf rd. 60,80 Mrd. € in 2020 und rd. 55,84 Mrd. € in 2021. Ursächlich für diese Steigerungen sind vor allem die in diesen Ausgaben enthaltenen „Corona-Effekte“ i. H. v. rd. 22,90 Mrd. € in 2020 und rd. 16,15 Mrd. € in 2021. Dabei handelt es sich vor allem um Zuführungen von Mitteln aus dem Landeshaushalt an den NRW-Rettungsschirm und Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes und des Bundes. Aber auch unter Herausrechnung dieser „Corona-Effekte“ steigen die konsumtiven Transferausgaben fortlaufend weiter an:

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

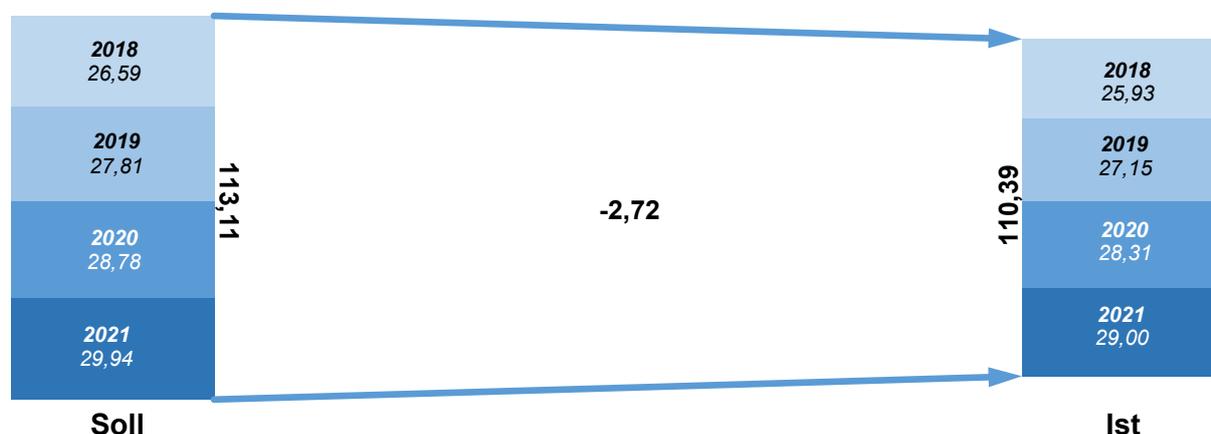


Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Bereich der Transferausgaben allein wegen seiner erheblichen finanziellen Größenordnung die Möglichkeit bietet, über das gezielte Setzen von Prioritäten und die kritische Prüfung von Ausgabeansätzen Spielräume im Haushalt zu identifizieren.

Auch die Personalausgaben, der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt, steigen stetig an. Nachdem sie im Haushaltsjahr 2018 bei rd. 25,93 Mrd. € lagen, beliefen sie sich im Haushaltsjahr 2021 auf rd. 29,00 Mrd. €. Sie stiegen damit in drei Jahren um rd. 11,8 %. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diesem Bereich ein nur völlig untergeordneter „Corona-Effekt“ zu verzeichnen ist.

Die für Personalausgaben in den Haushaltsplänen enthaltenen Ansätze stellen die Obergrenze für die Ausgabenermächtigung dar. Die tatsächlich geleisteten Personalausgaben unterschreiten diese Ansätze bereits seit vielen Jahren erheblich. Darauf hatte der Landesrechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2020 (S. 33) hingewiesen. Eine Gegenüberstellung für die Haushaltsjahre 2018 bis 2021 ergibt folgendes Bild:

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



Während sich die Soll-Ist-Abweichungen in 2018 bis 2020 auf jeweils mehrere hundert Millionen € beliefen, unterschritt das Ist in 2021 die Planung um nahezu eine Milliarde €. Über die Haushaltsjahre 2018 bis 2021 hinweg ergibt sich eine Gesamtabweichung von insgesamt rd. 2,72 Mrd. €. Die Ansatzunterschreitungen belaufen sich damit im Vierjahresdurchschnitt auf rd. 680 Mio. € jährlich.

Eine Ursache für die erheblichen Ansatzunterschreitungen sind unbesetzte Personalstellen. Während sich die Anzahl der Personalstellen seit vielen Jahren kontinuierlich erhöht, ergibt sich bei den Stellenbesetzungsquoten ein gegenläufiger Trend. Zu den Ursachen für die nicht besetzten Personalstellen hat das Ministerium der Finanzen erklärt, diese lägen u. a. in angespannten Arbeitsmärkten im Bereich der einschlägig Qualifizierten, Abgängen durch Fluktuation und der Schaffung von zu wenigen Studienplätzen in der Vergangenheit. Die hinzugekommenen Personalstellen hätten wegen des Fach- und Lehrkräftemangels, der Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern und Ausschreibungs-/Besetzungsfristen nur schrittweise besetzt werden können.

Der Landesrechnungshof weist eindringlich darauf hin, dass durch die in den Haushaltsplanungen ausgebrachten hohen Ansätze bei den Personalausgaben Mittel i. H. v. im Vierjahresdurchschnitt rd. 680 Mio. € jährlich gebunden werden, die unterjährig nicht für andere Aufgaben zur Verfügung stehen. Sie führen im Falle ihrer Nichtinanspruchnahme am Ende eines Haushaltsjahres zu frei verwendbaren Haushaltsverbesserungen. Der Landesrechnungshof hält an seiner schon im Jahresbericht 2020 getroffenen Einschätzung fest, dass die Personalausgabenansätze insoweit als „Spardose“ des Landes fungieren. Dem könnte dadurch begegnet werden, dass die Erfahrungswerte aus den (rückläufigen) Stellenbesetzungsquoten der zurückliegenden Jahre im Rahmen der Veranschlagung, etwa durch die Ausbringung von Sperrvermerken, aufgegriffen werden. Haushaltsverbesserungen, die auf dennoch eintretende Ansatzunterschreitungen zurückzuführen sind, sollten nicht frei verwendbar sein, sondern zum Schuldenabbau eingesetzt werden.

3.4 Auswirkungen der Corona-Pandemie

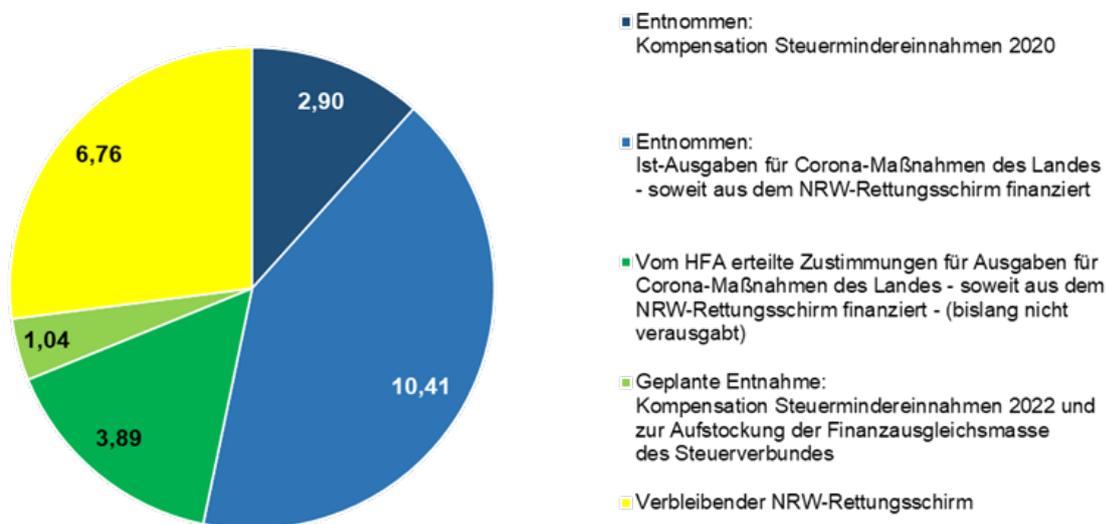
Die Corona-Pandemie hatte in 2020 und 2021 erhebliche Auswirkungen auf den Landeshaushalt, die auch in 2022 noch spürbar sind. In 2020 und 2021 wurden Kredite i. H. v. insgesamt rd. 15,82 Mrd. € für den NRW-Rettungsschirm aufgenommen. Hierüber wurden bis zum 31.05.2022 insbesondere Corona-Maßnahmen des Landes i. H. v. insgesamt rd. 10,41 Mrd. € finanziert sowie in 2020 Steuermindereinnahmen i. H. v. rd. 2,90 Mrd. € kompensiert.

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

Am Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 wies der NRW-Rettungsschirm mit rd. 3,00 Mrd. € (2020) und rd. 4,30 Mrd. € (2021) wesentliche kreditfinanzierte Endbestände auf. Diese sind zurückzuführen auf eine gegenüber dem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf überhöhte Kreditaufnahme für den NRW-Rettungsschirm und einen im gesamten Zeitraum durchgängig verzögerten Abfluss der Mittel für Corona-Maßnahmen des Landes. Am 31.05.2022 belief sich das bereinigte Gesamtvolumen (hierbei sind z. B. Mittelverschiebungen zwischen Maßnahmen berücksichtigt) aller Zustimmungen des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags zu vorgesehenen Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes auf rd. 14,30 Mrd. €. Nach Abzug von Rückflüssen belaufen sich die im Landeshaushalt insoweit angefallenen Ist-Ausgaben zu diesem Zeitpunkt auf rd. 10,24 Mrd. € und damit nur rd. 71,6 % des vom Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags bewilligten bereinigten Gesamtvolumens.

Der mögliche Verbrauch des Volumens des NRW-Rettungsschirms stellt sich am 31.05.2022 wie folgt dar:

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



Am 31.05.2022 verblieb von dem möglichen Volumen des NRW-Rettungsschirms i. H. v. 25 Mrd. € ein nicht verbrauchtes und ungebundenes Restvolumen i. H. v. rd. 6,76 Mrd. € (rd. 27,0 %).

Mit Blick auf die für Ende 2022 geplante Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass er den verzögerten Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm weiterhin sehr kritisch sieht. Aus seiner Sicht sollten insbesondere solche Maßnahmen kritisch hinterfragt werden, für die bisher noch keine oder nur sehr geringe Mittel des NRW-Rettungsschirms in Anspruch genommen wurden. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof erneut darauf hin, dass angesichts der ganz überwiegenden Kreditfinanzierung des NRW-Rettungsschirms bei allen hierüber zu finanzierenden Maßnahmen ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie bestehen muss.

Ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel sowie sämtliche Mittel der allgemeinen Rücklage, soweit diese Mittel nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, sollten möglichst noch in 2022 nach Auffassung des Landesrechnungshofs zur Reduzierung der Verschuldung eingesetzt werden.

Unter Zugrundelegung der Planungen des Ministeriums der Finanzen, die Nutzung des NRW-Rettungsschirms Ende 2022 zu beenden, zeichnet sich außerdem aus Sicht des Landesrechnungshofs ab, dass das mögliche Volumen des NRW-Rettungsschirms bis Ende 2022 bei weitem nicht in Anspruch genommen werden wird. Die für Ende 2022 geplante Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms sollte zum Anlass genommen werden, den vom Landesrechnungshof weiterhin als zu lang angesehenen Tilgungszeitraum von 50 Jahren eingehend zu überprüfen. Dabei ist angesichts der aufgezeigten Entwicklungen bei der Kreditaufnahme und dem Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm für den Landesrechnungshof erst recht deutlich, dass ein kürzerer Tilgungszeitraum zu wählen ist. Die Tilgung steht ohnehin unter dem Vorbehalt der Konjunkturgerechtigkeit. Daher ist nur auf diesem Wege gewährleistet, dass die sich aus der Corona-Pandemie ergebenden Belastungen generationengerecht verteilt werden.

3.5 Auswirkungen der Wiederaufbauhilfe nach der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe

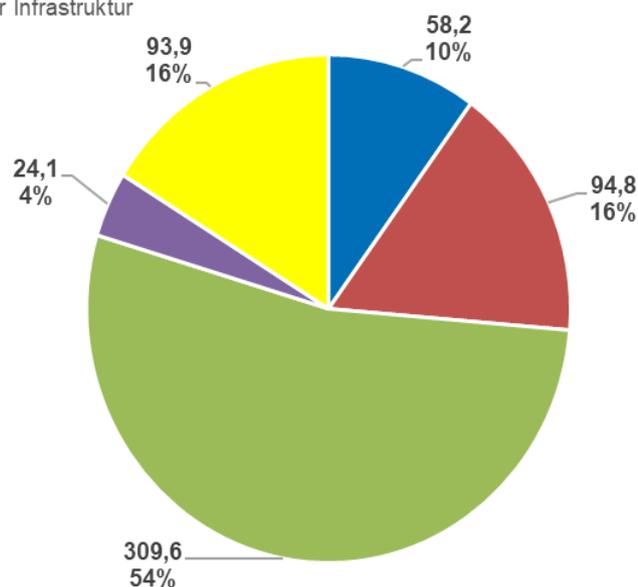
Die Starkregen- und Hochwasserkatastrophe im Juli 2021 betraf mehrere Regionen im Land und führte zu massiven Schäden an privatem und betrieblichen Eigentum sowie der Infrastruktur, deren Summe im August 2021 mit rd. 13 Mrd. € beziffert wurde. Das Land erhält über das bis zu 30 Mrd. € dotierte, von Bund und Ländern finanzierte (Bundes-)Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ Zuschüsse für Wiederaufbaumaßnahmen i. H. v. bis zu rd. 12,32 Mrd. €.

Der landesseitige Finanzierungsbeitrag für das Sondervermögen wird über die Kürzung seines Anteils am Umsatzsteueraufkommen der Jahre 2021 bis 2050 geleistet und wird zu Steuermindereinnahmen i. H. v. bis zu 100 Mio. € jährlich führen.

Die abgerufenen Bundesmittel aus der Aufbauhilfe 2021 fließen in ein vom Land im September 2021 errichtetes Sondervermögen „Wiederaufbauhilfe Nordrhein-Westfalen 2021“. Bis zum 31.05.2022 wurden daraus insgesamt rd. 580,5 Mio. € für Wiederaufbaumaßnahmen des Landes, hauptsächlich zur Unterstützung von Privathaushalten und Wohnungsunternehmen (rd. 309,6 Mio €), ausgezahlt:

Ausgaben für Wiederaufbauhilfen bis zum 31.05.2022 (in Mio. € und prozentual, gerundet)

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



3.6 Verschuldung

Der Schuldenstand des Landes belief sich Ende 2019, vor Inkrafttreten der Schuldenbremse, auf schon erhebliche rd. 143,87 Mrd €. In den Jahren vor 2019 hatte der Landesrechnungshof wiederholt gefordert, dass die günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen – insbesondere stetig steigende Steuereinnahmen bei einem stetig abfallenden Zinsniveau – für eine stärkere Rückführung des Schuldenstandes genutzt werden sollten. Der Schuldenstand konnte jedoch durch Nettotilgungen in den Haushaltsjahren 2016, 2018 und 2019 i. H. v. rd. 836 Mio. € nur leicht reduziert werden.

Der hohe Schuldensockel der Altschulden löst jährliche Umschuldungen in einer Größenordnung von zuletzt rd. 14 Mrd. € aus und stellt damit ein Risiko für die Haushaltslage des Landes dar, sofern das Zinsniveau künftig steigen sollte.

Ausgehend von seinem Stand Ende 2019 (rd. 143,87 Mrd. €) erhöhte sich der Schuldenstand in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 weiter auf rd. 159,67 Mrd. €. Das ist ein Anstieg von rd. 15,80 Mrd. € bzw. rd. 11 % in zwei Jahren. Die Größenordnung von rd. 15,80 Mrd € erreichte der Schuldenstand des Landes erst 34 Jahre nach seiner Gründung, im Jahr 1980.

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

4 Fazit

Die Corona-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Haushaltslage der Jahre 2020 und 2021. Die Auswirkungen sind auch im laufenden Haushaltsjahr 2022 nach wie vor spürbar:

Zwar haben sich die Steuereinnahmen des Landes nach einem leichten Rückgang im Haushaltsjahr 2020 bereits in 2021 deutlich verbessert. Zudem werden nach der Mai-Steuerschätzung 2022 auch für das laufende Haushaltsjahr und die Planungsjahre 2023 bis 2025 höhere Steuereinnahmen erwartet als noch in der Haushaltsplanung 2022 und der Mittelfristigen Finanzplanung 2021 bis 2025 vorgesehen. Ein wesentliches Einnahmenproblem hat die Corona-Pandemie damit aus Sicht des Landesrechnungshofs nicht hervorgerufen.

Allerdings wurden in den „Corona-Jahren“ 2020 und 2021 Kredite für den NRW-Rettungsschirm i. H. v. rd. 15,82 Mrd. € aufgenommen. Im Lichte der geplanten Beendigung der Nutzung des NRW-Rettungsschirms Ende 2022 sollten folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- Die Beendigung der Nutzung sollte zum Anlass genommen werden, die Angemessenheit des – vom Landesrechnungshof weiterhin als zu lang betrachteten – Tilgungszeitraums von 50 Jahren einer eingehenden Überprüfung zu unterziehen und diesen im Ergebnis zu verkürzen.
- Der Landesrechnungshof fordert erneut einen Tilgungsplan, der mit eindeutigen zeitlichen und betragsmäßigen Vorgaben ausgestaltet ist.
- Für die Länge des Tilgungszeitraumes und den noch aufzustellenden Tilgungsplan ist zudem zu berücksichtigen, dass der NRW-Rettungsschirm kreditfinanzierte Mittelbestände enthält. Für diese sind ein deutlich verzögerter Abfluss für Corona-Maßnahmen des Landes und Kreditaufnahmen, die in einer bestimmten Höhe durchgängig nicht einem erkennbaren Kreditfinanzierungsbedarf unterlegt werden konnten, mitursächlich.

Ein Großteil der zu viel aufgenommenen Kreditmittel sowie die in der allgemeinen Rücklage befindlichen Mittel, soweit sie nicht für andere konkret benannte Zwecke verwendet werden sollen, sollten daher möglichst noch im laufenden Haushaltsjahr 2022 zur Reduzierung der entstandenen Verschuldung eingesetzt werden.

- Außerdem empfiehlt der Landesrechnungshof dem Landtag, sich im Wege weiterer Berichte des Ministeriums der Finanzen darlegen zu lassen, mit welchem Mittelabfluss für die einzelnen Maßnahmen bis Ende des Jahres 2022 gerechnet wird. Gleichzeitig wiederholt der Landesrechnungshof seine Empfehlung gegenüber dem Landtag, bei relevanten Prognoseungewissheiten auch

eine gestufte Bewilligung von Corona-Maßnahmen des Landes oder eine Zurückstellung der Entscheidung in Erwägung zu ziehen. Über eine etwaige Verlängerung oder Ausweitung von bereits bewilligten Ausgaben für Corona-Maßnahmen des Landes sollte nur entschieden werden, wenn eine hinreichende Bewertung des bisherigen Maßnahmen Erfolgs vorliegt. Schließlich sollten neue Mittel nur bewilligt werden, soweit vorhandene hierzu nicht herangezogen werden können.

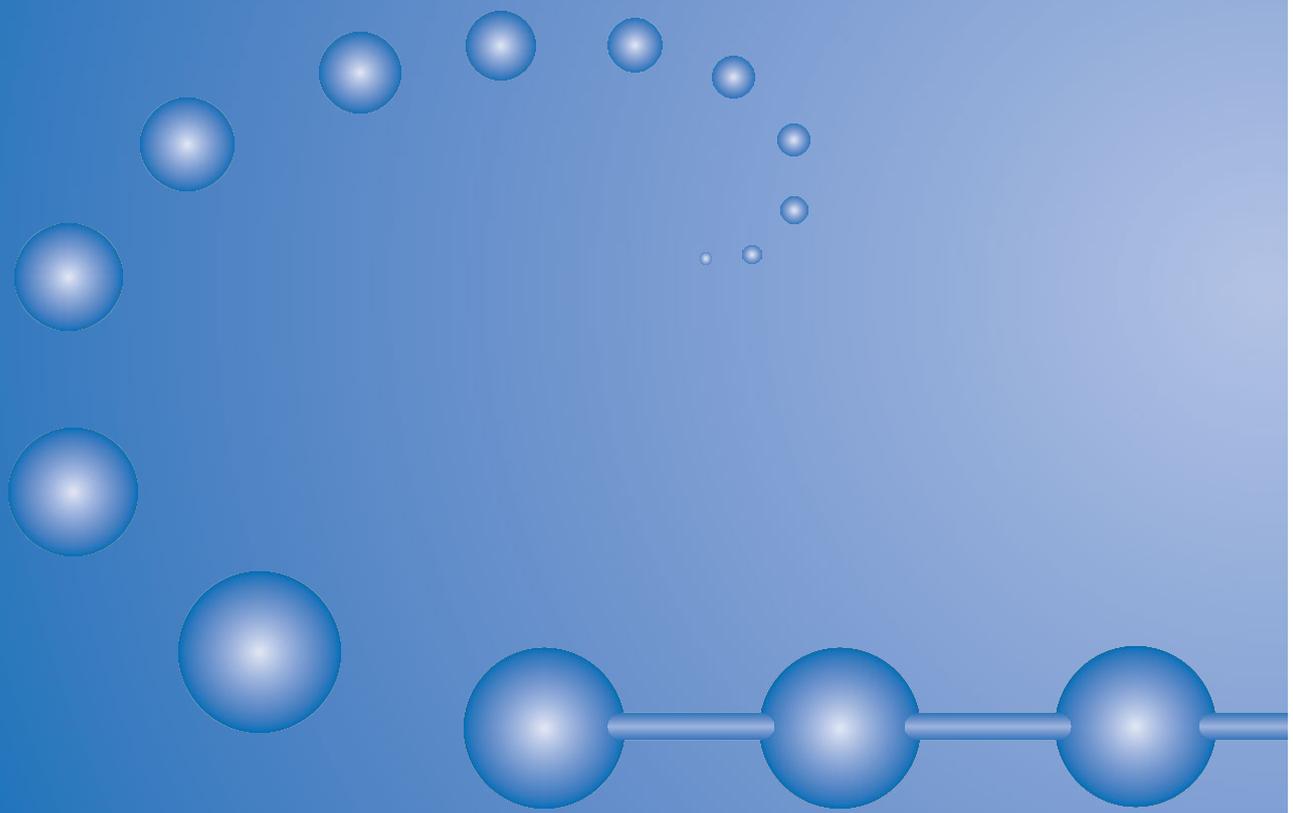
Durch die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm erhöhte sich der Schuldenstand des Landes von bereits erheblichen rd. 143,87 Mrd. € in 2019 auf ein neues Rekordniveau von fast 160 Mrd. € Ende 2021.

Die Haushaltslage des Landes hat sich dadurch erheblich zugespitzt. Für die künftige Haushaltspolitik des Landes ergibt sich hieraus Folgendes:

In den kommenden Jahrzehnten kommen absehbar neben den erforderlichen Tilgungsleistungen für die Rückführung der Notlagenkredite für den NRW-Rettungsschirm auch Belastungen durch Steuermindereinnahmen zur Finanzierung des Länderanteils an dem (Bundes-)Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ auf den Landeshaushalt zu. Darüber hinaus sieht der Landesrechnungshof in dem hohen Schuldensockel der Altschulden (rd. 143,87 Mrd. €) Risiken für den Fall eines steigenden Zinsniveaus.

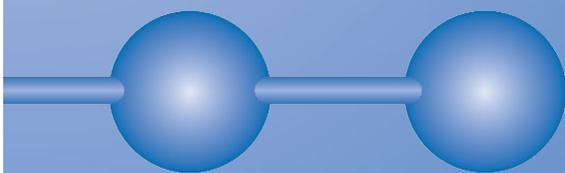
Zudem geht das Ministerium der Finanzen in Übereinstimmung mit den entsprechenden Verlautbarungen auf Bundes- und EU-Ebene davon aus, dass die in seiner Vorlage zur Regionalisierung der Mai-Steuerschätzung 2022 mitgeteilten Wachstumsprognosen ein sehr optimistisches Szenario darstellen und mit Unsicherheiten behaftet sind. Ein weiteres Risiko sieht der Landesrechnungshof daher darin, dass der Landeshaushalt durch sinkende Steuereinnahmen und ein steigendes Zinsniveau zusätzlich belastet wird. Gleichzeitig könnten weitere Mehrausgaben für Maßnahmen erforderlich werden, die zur Bewältigung insbesondere der indirekten Folgen des Ukraine-Krieges erforderlich werden (z. B. Förderung der Umrüstung der Industrie im Land auf erneuerbare Energien).

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



B

Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

5 IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts mangelhaft

Der Landesrechnungshof hat das landesweit eingesetzte IT-Verfahren zur Verwaltung des Landeshaushalts geprüft. Dabei stellte er fest, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für seinen Betrieb bislang nicht erfüllt sind. Das dafür vorgeschriebene Einwilligungsverfahren hat das verfahrensverantwortliche Ministerium der Finanzen nicht durchgeführt. Die Voraussetzungen für eine Einwilligung liegen auch nicht vor, denn der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung gravierende Sicherheitsmängel festgestellt.

Das fällt aus Sicht des Landesrechnungshofs erheblich ins Gewicht, da das IT-Verfahren für die Landesverwaltung eine herausragende Bedeutung hat. Mit ihm werden jährlich über 80 Mrd. € verwaltet. Bei dem System handelt es sich um eine risikobehaftete Infrastruktur, die besonders zu sichern ist. Ein Verlust der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit der in diesem System gespeicherten Informationen kann zu erheblichen Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung sowie zu erheblichen finanziellen Schäden führen.

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

Zudem ist das Ministerium der Finanzen seinen Pflichten in Bezug auf die ressortübergreifende Verfahrenssicherheit nicht hinreichend nachgekommen. Das Interne Kontrollsystem sowie Teile des Sicherheitskonzepts sind von den Ressorts umzusetzen und zu dokumentieren. Das Ministerium der Finanzen hat diese Dokumentationen nicht eingefordert und somit deren Ordnungsmäßigkeit auch nicht festgestellt. Das ist jedoch im Hinblick auf das erforderliche Einwilligungsverfahren notwendig.

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

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

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium des Innern (Epl. 03)

6 Nachlässiger Umgang mit der Mehrarbeit und Arbeitszeiterfassung bei der Polizei

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

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeitsstunden waren vielfach nicht gegeben. Der Landesrechnungshof stellte u. a. fest:

- Bis zu fünf Stunden im Monat sind Beamtinnen und Beamte verpflichtet, ohne Entschädigung Dienst zu tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern. Gleichwohl verfielen in keiner der geprüften Behörden die Mehrarbeitsstunden, die die Bagatellgrenze nicht überschritten, am Ende des Monats ersatzlos.
- Neben bereits technisch systembedingten Fehlbuchungen fehlte es überwiegend sowohl an der erforderlichen schriftlichen Anordnung bzw. Genehmigung der Mehrarbeit, wie auch an der unerlässlichen einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung.
- Zudem bestanden keine landeseinheitlichen Formulare zur Anordnung/Genehmigung von Mehrarbeit. Soweit die Behörden eigene Vordrucke vorhielten, wurden diese überwiegend entweder

überhaupt nicht verwendet oder lediglich mit unzureichenden Begründungen für die Mehrarbeit versehen.

- Aus Fürsorgegesichtspunkten sieht das Gesetz vorrangig die Dienstbefreiung als Ausgleich der Mehrarbeit vor der Vergütung vor. Dem wurde regelmäßig nicht nachgekommen. Das Ministerium des Innern setzte auch insoweit Fehlanreize, als dass es durch mehrere Erlasse ausdrücklich dazu aufforderte, die finanzielle Vergütung als Ausgleich für Mehrarbeit in Betracht zu ziehen. In der Folge sind u. a. Vergütungen für Mehrarbeit in erheblichem Umfang auch schon vor Ablauf eines Jahres nach Erbringung der Mehrarbeit geltend gemacht und gezahlt worden.
- Zudem fehlte es an hinreichenden Begründungen, aus denen ersichtlich wurde, dass eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht innerhalb eines Jahres möglich war.
- Die häufige Anwendung falscher Vergütungssätze und falscher Besoldungsgruppen führte dazu, dass in vielen Fällen die Höhe der Auszahlung fehlerhaft war.

Zudem verfügte das Ministerium des Innern weder über eine verlässliche Datenbasis hinsichtlich der Summe der rechtmäßig entstandenen Mehrarbeitsstunden noch über eine solche in Bezug auf die behörden- bzw. direktionsscharfe Verteilung der Mehrarbeit. Gleichwohl berichtete das Ministerium des Innern diese Daten in den jährlichen Mehrarbeitsberichten i. d. R. ohne entsprechenden Hinweis an den Landtag. Dem Ministerium des Innern war darüber hinaus die genaue Höhe der zur Mehrarbeitsvergütung bei der Polizei verausgabten Mittel nicht bekannt. Erst eine Anfrage des Landesrechnungshofs beim Landesamt für Besoldung und Versorgung ergab, dass das Land hierfür in den Jahren 2012 bis 2020 kumuliert rd. 90 Mio. € verausgabte hatte. Schließlich fehlten Konzepte zur Begrenzung von Mehrarbeit.

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

Das Ministerium des Innern teilte in seinen Stellungnahmen vom 02.02.2022 und 28.03.2022 mit, dass die Möglichkeit zur landesweiten Vereinheitlichung der Praxis der Anordnung und Genehmigung von Mehrarbeit in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei geprüft werde, z. B. durch eine landeszentrale Fortbildung der für die Auszahlung zuständigen Bediensteten und eine Vereinheitlichung des Formularwesens. Zudem sei beabsichtigt, das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei bei der Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion mit zwei zusätzlichen Stellen zu stärken. Damit solle das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei in die Lage versetzt werden, im ersten Schritt an den erforderlichen Korrekturmaßnahmen mitzuwirken und mittel- bis langfristig auch durch Audit- und Kontrolltätigkeiten die Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Vorgaben in den Polizeibehörden des Landes sicherzustellen. Auch sei ein Sensibilisierungserlass an alle Polizeibehörden beabsichtigt,

in dem nochmals auf die Anforderungen bei der Entstehung und Auszahlung von Mehrarbeit hingewiesen werde.

Das Ministerium des Innern teilte weiter mit, dass es die Bedenken des Landesrechnungshofs bezüglich der Aussagekraft der erhobenen Daten im Mehrarbeitsbericht des kommenden Jahres berücksichtigen und den Landtag darauf hinweisen werde. Zudem werde das Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei beauftragt, die zugrundeliegende Datenerhebung zu prüfen und weiter zu optimieren. Im Hinblick auf die fehlende Kenntnis über die Höhe der ausbezahlten Mehrarbeitsvergütung würden zukünftig die für den Haushalt zuständigen Stellen des Ministeriums des Innern mit dem Landesamt für Besoldung und Versorgung verstärkt zusammenarbeiten.

Schließlich werde zusammen mit dem Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste geprüft, ob zumindest bis zur Einführung der Software my.NRW¹ eine Übergangslösung für ein landeseinheitliches Zeiterfassungssystem sinnvoll und möglich sei. Mit Blick auf den bisher offenen Zeithorizont zur Einführung von my.NRW sei geplant, das zuständige Ministerium der Finanzen um eine weitere Präzisierung zu bitten und die Möglichkeit einer vorzeitigen isolierten Einführung der Komponente „Zeiterfassung“ von my.NRW für die Polizei zu prüfen.

¹ In der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen wurden die ersten Module des neuen my.NRW-Systems für erste Erfahrungen in der Praxis im Dezember 2020 in den Echtzeitbetrieb genommen. Weitere Module und Behörden werden Schritt für Schritt folgen. Im Jahr 2025 soll dann die vollständige Standardisierung und Digitalisierung der Personalprozesse in allen rd. 550 Landesbehörden vollzogen sein; IT.NRW Pressemitteilung vom 04.03.2021.



Ministerium des Innern (Epl. 03)

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

Der Landesrechnungshof hat mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg in 2020/2021 das Institut der Feuerwehr in Münster untersucht.

Das Institut der Feuerwehr ist die größte deutsche Feuerwehrausbildungseinrichtung und gemäß § 32 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz² zuständig für die Führungskräfteausbildung und -fortbildung sowie die Vermittlung spezieller Fachkenntnisse.

Der Landesrechnungshof hat moniert, dass die Planung der Aus- und Fortbildung bislang auf teils veralteten bzw. wenig belastbaren Daten beruhte, und daher die Berücksichtigung aktueller Daten aus den

² Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) vom 17.12.2015 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. S. 886)), zuletzt geändert durch Artikel. 6 des Gesetzes vom 23.06.2021 (GV. NRW. S. 762).

Feuerwehren gefordert. Die Bedarfsermittlung aufgrund zurückliegender Daten der Teilnehmenden, wie auch die Planung pauschaler Erhöhungen bei der Zahl der Einsatzkräfte berücksichtigen nicht die realen und aktuellen Entwicklungen bei der Feuerwehr. Daher hat der Landesrechnungshof eine weitergehende Überprüfung der Aus- und Fortbildungsbedarfe anhand der tatsächlichen Daten gefordert. Zudem hat er eine klare Festlegung von Aufgaben des Instituts in Abgrenzung zu den kommunalen Zuständigkeiten durch das Ministerium des Innern angemahnt, um den personellen und räumlichen Bedarf des Instituts für die Zukunft ermitteln zu können. Dieses ist umso wichtiger, als dass das Institut erhebliche Bau- und Erweiterungsmaßnahmen plant und bereits begonnen hat.

Diese Maßnahmen stellen sich wie folgt dar:

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

Von Anfang an war hierbei geplant, neben dem bisherigen Standort einen weiteren im Süden aufzubauen.

Die bisherige Ermittlung des baulichen Bedarfs sowie eine hierauf beruhende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu den baulichen Maßnahmen am Hauptstandort wiesen erhebliche Mängel auf. Neben den zweifelhaften Annahmen des Instituts der Feuerwehr zur weiteren Entwicklung des Aus- und Fortbildungsbedarfes ließ die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von vornherein keine Betrachtung anderer Standortvarianten zu, obwohl offensichtlich ein Bedarf im Süden des Landes nicht von der Hand zu weisen war.

Darüber hinaus wurde weder für das zusätzliche Übungsgelände, als „Projekt Süd“ bezeichnet, die Notwendigkeit durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen, noch wurde für den Kooperationsvertrag mit dem Kreis Düren eine solche erstellt.

Das Gesamtvolumen aller dieser Maßnahmen beträgt 116 Mio. € und erfordert neben der wirtschaftlichen Einzelbetrachtung der Maßnahmen eine ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die die gegenseitige Abhängigkeit der Maßnahmen untersucht. Diese hat der Landesrechnungshof gegenüber dem Ministerium des Innern dringend angemahnt.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung beanstandet, dass zu dem Betrieb der Kantine im Institut der Feuerwehr und deren Führung in Eigenregie bisher keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Institut erfolgt ist. Eine Unternehmensberatung

hatte bereits in 2014 die Erarbeitung einer Leistungsbeschreibung bzw. die Ausschreibung der Kantineleistungen empfohlen. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof moniert, dass die Verpflegungskosten für „Gäste“ seit 2014 nicht mehr angepasst worden sind.

Ferner hatte das Institut der Feuerwehr 2019/2020 in Münster-Wolbeck rd. 1.270 m² zusätzliche Büro- und Lagerflächen mit einer Vertragslaufzeit von bis zu fünf Jahren mit zusätzlichen Verlängerungsoptionen angemietet. Dadurch ging das Institut Zahlungsverpflichtungen von mindestens 0,74 Mio. € ein. Hierfür standen weder Haushaltsmittel zur Verfügung noch lagen die rechtlich notwendigen Verpflichtungsermächtigungen vor. Gerade in Anbetracht der anstehenden Baumaßnahmen beim Institut der Feuerwehr hat der Landesrechnungshof gebeten, vor deren Fortführung die Notwendigkeit der Mietverhältnisse unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu prüfen.

Weiterhin kritisierte der Landesrechnungshof, dass ein Blockheizkraftwerk auf dem Gelände des Instituts der Feuerwehr zwar 2016 fertiggestellt, jedoch bis 2021 nicht in Betrieb genommen wurde. Das Investitionsvolumen für das Blockheizkraftwerk betrug rd. 182.000 €. Der Landesrechnungshof hat neben der bisherigen Vergeblichkeit dieser Investition moniert, dass die unterlassene Inbetriebnahme Strom- und Heizkosten zur Folge hat, da das Gebäude bislang lediglich konventionell beheizt und mit Strom versorgt wurde.

Das Ministerium hat die überwiegende Anzahl der Kritikpunkte akzeptiert. Insbesondere wird es zukünftig die erforderlichen Aus- und Fortbildungsbedarfe anhand valider und aktueller Kriterien vornehmen. Ebenso sagte es zu, die Festlegung von Zuständigkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zu prüfen.

Zu den Bau- und Erweiterungsmaßnahmen am Hauptstandort führte das Ministerium aus, dass die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung derzeit in Bearbeitung sei und weitere Haushaltsmittel bis zum Vorliegen dieser Unterlagen gesperrt seien. Das Ministerium des Innern wies darüber hinaus darauf hin, dass sich die Frage, ob ein Neubau an einem anderen zentralen Standort im Land nicht doch wirtschaftlicher sein könnte, aktuell nicht stelle, da der Minister den Standort Münster als „gesetzt“ erklärt habe. In Bezug auf das „Projekt Süd“ und den Kooperationsvertrag mit dem Kreis Düren würden nun ebenfalls entsprechende wirtschaftliche Untersuchungen veranlasst.

Hinsichtlich einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung aller drei Maßnahmen teilte das Ministerium des Innern lediglich mit, dass es die Auffassung vertrete, den Projektständen entsprechend jeweils angemessene (Einzel-)Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen zu haben.

Zu dem Themenkomplex „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ sagte das Ministerium des Innern zu, zeitnah eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Betrieb der Kantine zu erstellen, sowie die Verpflegungskosten der „Gäste“ neu zu kalkulieren. Ebenso sagte es zu, zukünftig die haushaltsrechtlichen

Anforderungen beim Eingehen entsprechender Zahlungsverpflichtungen zu beachten. Im Hinblick auf die geplante Kapazitätserweiterung und bauliche Entwicklung sei die Fläche, auf der sich aktuell das Blockheizkraftwerk befinde, zukünftig anderweitig verplant. Das Blockheizkraftwerk bedürfe somit in absehbarer Zeit einer baulichen Verlagerung. Aktuell werde die Sach- und Aktenlage hierzu aufgearbeitet.

Der Landesrechnungshof begrüßte die zur Ermittlung der Aus- und Fortbildungsbedarfe gemachten Zusagen. Der Landesrechnungshof nahm ebenfalls positiv zur Kenntnis, dass die geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der entsprechenden Güte zu den einzelnen Maßnahmen nachgeholt werden. Er wies erneut darauf hin, dass bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein Neubau in zentraler Lage des Landes hätte berücksichtigt werden müssen, auch wenn der Minister den Standort Münster im Vorfeld als „gesetzt“ bezeichnet und den ersten Bauabschnitt zwischenzeitlich bewilligt hat.

Er erneuerte gegenüber dem Ministerium des Innern nochmals ausdrücklich die Forderung hinsichtlich einer Gesamt-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die eine gegenseitige Abhängigkeit der drei Bau- und Erweiterungsmaßnahmen berücksichtigen muss.

Der Landesrechnungshof begrüßte die Zusagen des Ministeriums des Innern zu der Kantine ebenso wie die Zusage, dass zukünftig Verträge beim Institut der Feuerwehr erst abgeschlossen werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Zu dem Blockheizkraftwerk wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass eine Verlagerung aus wirtschaftlichen Gründen nur in Betracht gezogen werden soll, wenn dieses danach in Betrieb genommen wird.

Der Landesrechnungshof sieht dem angekündigten weiteren Bericht des Ministeriums des Innern entgegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium der Justiz (Epl. 04)

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

Die Justiz-Auktion wird von den Bundesländern sowie zwei österreichischen Bundesministerien getragen und gemeinsam finanziert. Verantwortlich ist das hiesige Ministerium der Justiz. Bei der Justiz-Auktion werden Gegenstände versteigert, die entweder gepfändet, beschlagnahmt, eingezogen oder ausgesondert worden sind, wie z. B. Fahrzeuge, Schmuck und Maschinen. Im Jahr 2020 fanden rd. 10.000 Auktionen mit einem Umsatz von rd. 5,8 Mio. € statt.

Der Landesrechnungshof hat die 2006 in Betrieb genommene Justiz-Auktion untersucht und dabei Defizite festgestellt. So war dort deutlich mehr Personal an einer Vielzahl von Stellen in der Landesverwaltung eingesetzt als in der gemeinsamen Finanzierung berücksichtigt. Klare Regelungen für deren Aufgaben und Zuständigkeiten gab es nicht. Zudem hatte das Ministerium der Justiz keinen Überblick über die Gesamtkosten der Justiz-Auktion. Entsprechend konnte nur ein Teil der Gesamtkosten nach einer bestehenden Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Ländern und dem Land Österreich umgelegt werden. Diese Verwaltungsvereinbarung erfasste zudem nicht alle entstehenden Kosten. Das Ministerium hat die festgestellten Defizite eingeräumt. Es werde sicherstellen, dass fortan festgehalten

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



Ministerium der Justiz (Epl. 04)

9 Justizvollzugsmodernisierungsprogramm: Keine Gesamtstrategie und keine auskömmliche Finanzierung

Bereits im Jahr 2014 erkannte die Landesregierung den hohen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf an den Justizvollzugsanstalten des Landes und legte daher das „Justizvollzugsmodernisierungsprogramm“ auf. Das Bauprogramm ist bis heute nicht abgeschlossen.

Als Grund hat der Landesrechnungshof den zusätzlichen Aufwand festgestellt, der mit der Sanierung einer Justizvollzugsanstalt im laufenden Betrieb einhergeht. Die Sicherung einer Haftanstalt in der Umbauphase ist kompliziert. Für die Justizvollzugsbediensteten wie für die ausführenden Bauunternehmen wird gerade die Baustellenlogistik zu einer besonderen Herausforderung.

Zudem werden durch die Bauzeitverzögerungen selbst neue Kosten ausgelöst, weil die Baupreise kontinuierlich steigen. Um das Justizvollzugsmodernisierungsprogramm zu beschleunigen, hat der Landesrechnungshof unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit daher den Neubau mindestens einer Haftanstalt vorgeschlagen, damit für die Häftlinge eine Ausweichmöglichkeit für die Bauphase geschaffen wird. Zugleich könnten die Bauunternehmen die leergezogene Justizvollzugsanstalt schnell und kostengünstig sanieren.

Um das Justizvollzugsmodernisierungsprogramm zu einem Erfolg zu machen, müssen nach Auffassung des Landesrechnungshofs das Ministerium der Justiz und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen noch enger zusammenarbeiten als bisher.

Nach einer ersten Einschätzung beabsichtigen das Ministerium der Justiz und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen, die Anregung des Landesrechnungshofs zum Neubau mindestens einer Haftanstalt aufzugreifen, damit zukünftig die Sanierung einer Haftanstalt im laufenden Betrieb vermieden werden kann.

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

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



Ministerium der Justiz (Epl. 04)

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

In bestimmten Fällen wird die Vergütung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten nach § 55 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz aus der Staatskasse gezahlt. Die Festsetzung erfolgt von dem oder der Urkundsbeamten/in der Geschäftsstelle des Gerichts des ersten Rechtszugs. Diese Aufgabe kann grundsätzlich von Mitarbeitenden der Laufbahngruppe 1.2, 2.1 oder geeigneten Justizbeschäftigten wahrgenommen werden. Durch eine Verwaltungsvorschrift wurde 2005 im Land hingegen bestimmt, dass die Vergütungsfestsetzung gemäß § 55 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz dem „gehobenen Dienst“ (jetzt Laufbahngruppe 2.1) vorbehalten sei. Davon abweichende Regelungen sind zugelassen. Das Ministerium der Justiz hatte demnach bestimmt, dass die Vergütungsfestsetzungen auch geeigneten Beamtinnen oder Beamten des „mittleren Justizdienstes“ (jetzt Laufbahngruppe 1.2) übertragen werden könnten. Für eine weitere Aufgabenerledigung durch den gehobenen Dienst bestand eine Übergangsregelung, die zeitlich nicht befristet war.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Festsetzung der Vergütung der beigeordneten oder bestellten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei insgesamt 22 Gerichten im Bezirk des Oberlandesgerichts Hamm geprüft. Es hat festgestellt, dass nur

zwei Gerichte die Möglichkeit einer umfassenden Übertragung der Festsetzungen nach § 55 Rechtsanwaltsvergütungsgesetz von der Laufbahngruppe 2.1 auf die Laufbahngruppe 1.2 oder vergleichbare geeignete Beschäftigte mit den damit verbundenen personalwirtschaftlichen Vorteilen genutzt hatten. Bei einer landesweiten vollständigen Umsetzung der entsprechenden Aufgabenübertragung ließe sich der Personalkostenaufwand der Amts- und Landgerichte um jährlich rd. 750.000 € verringern.

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

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



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)

11 Inklusionspauschale muss nachgebessert werden

Das Land zahlt den Kommunen seit dem Schuljahr 2014/2015 als freiwillige Leistung eine Inklusionspauschale. Sie dient dazu, die Schulen des Gemeinsamen Lernens mit nicht-lehrendem Personal zu unterstützen. Einige Kreise haben die erhaltenen Mittel jedoch in ihrem allgemeinen Haushalt vereinahmt. Um in Zukunft sicherzustellen, dass die Mittel für den vorgesehenen Zweck verwendet werden, hat das Schulministerium einen entsprechenden Zusatz in die Festsetzungsbescheide aufgenommen und Hinweise für mögliche Maßnahmen erarbeitet.

Außerdem kamen die Mittel aufgrund des gesetzlich festgelegten Verteilschlüssels nicht bei Schulen in Gemeinden an, die über kein eigenes Jugendamt verfügten. Der Landesrechnungshof und das Schulministerium stimmen darin überein, dass auch Gemeinden ohne eigenes Jugendamt, die Schulen des Gemeinsamen Lernens betreiben, von den Landesmitteln profitieren sollen. Das Ministerium hat dazu Hinweise erarbeitet und setzt auf Freiwilligkeit und Einsicht der Mittelempfänger, der Landesrechnungshof hält bei Erfolglosigkeit dieser Initiative eine Gesetzesänderung für erforderlich.

Die bedarfsgerechte Höhe der Inklusionspauschale wird regelmäßig untersucht. In der Vergangenheit hat dies dazu geführt, dass die Mittel für die Inklusionspauschale von 10 Mio. € im Schuljahr 2014/2015

auf 40 Mio. € ab dem Schuljahr 2017/2018 gestiegen sind.³ Die der Untersuchung zugrunde gelegte Methodik berücksichtigt nach Auffassung des Landesrechnungshofs zum einen nicht alle relevanten Parameter. Zum anderen basiert sie darauf, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von individueller Integrationshilfe und dem Bedarf an Personal für die Inklusion gibt. Diese Grundannahme sieht der Landesrechnungshof kritisch. Außerdem werden später hinzugekommene personelle Maßnahmen des Landes zur Unterstützung der Schulen des Gemeinsamen Lernens außer Acht gelassen. Daher hat der Landesrechnungshof angeregt, auch insoweit eine Gesetzesänderung anzustreben.

³ Für die Schuljahre 2021/2022 und 2022/2023 wurde mit Rechtsverordnung vom 20.12.2021 die Inklusionspauschale auf 50 Mio. € festgesetzt.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

12 Nachhaltigkeit in der Kulturförderung steht erst am Anfang

Die Landesregierung verabschiedete im September 2020 die Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie für das Land (NRW-Nachhaltigkeitsstrategie).

Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie umfasst entsprechend dem gängigen Verständnis die drei – grundsätzlich gleichrangigen – Dimensionen der Nachhaltigkeit, namentlich Ökologie (u. a. Schutz und sinnvolle Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und Ressourcen), Ökonomie (u. a. Wirtschaftlichkeit, Stabilität, Trag-/Leistungsfähigkeit, Schutz der ökonomischen Ressourcen) und Soziales (u. a. Zusammenhalt, Partizipation, Ausgleich sozialer Kräfte, Fortschritt).

Die Landesregierung hat zudem mit der Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) im November 2016 und der Einführung des § 2 Abs. 2 Satz 1 GGO die nachhaltige Entwicklung zum durchgängigen Leitprinzip des staatlichen Handelns erklärt. Danach ist dem Leitprinzip bei jeglichem Planen und Handeln der Ministerien Rechnung zu tragen.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof in den Jahren 2020 und 2021 im Geschäftsbereich des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft und bei ausgewählten Kultureinrichtungen die Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit bei der Kulturförderung geprüft.

Zu Beginn der Prüfung, im August 2020, fand das Thema Nachhaltigkeit noch wenig Berücksichtigung bei der Kulturförderung. Im Verlauf der Prüfung setzte das Ministerium erste Maßnahmen um, die eine Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung aufgegriffen haben. Dies erfolgte u. a. durch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Nachhaltigkeit und die Entwicklung eines kulturpolitischen Konzeptpapiers zur Nachhaltigkeit. Vor allem wurde eine Ergänzung des Entwurfs eines Kulturgesetzbuches um eine Regelung zur Nachhaltigkeit vorgenommen.

Mit dem am 01.01.2022 in Kraft getretenen § 11 Kulturgesetzbuch wurde schließlich eine gesetzliche Grundlage zur verbindlichen Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung geschaffen.

Der Landesrechnungshof hat empfohlen, die eingeleiteten Maßnahmen auszuweiten und die Berücksichtigung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie und Soziales) in der Kulturförderung zeitnah umzusetzen. Zu gegebener Zeit sollten die Maßnahmen zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in der Kulturförderung vom Ministerium evaluiert werden.

Die Prüfung dauert an.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

13 Interne Revisionen der Universitätsklinika – weiter verbesserungsfähig

Der Landesrechnungshof hat die Internen Revisionen der sechs Universitätsklinika des Landes geprüft. Schwerpunktmäßig hat er die Personalausstattung und Arbeitsabläufe der Internen Revisionen näher betrachtet.

Zur Beurteilung der Angemessenheit der Personalausstattung hat der Landesrechnungshof auf die Zahl der Beschäftigten der Universitätsklinika abgestellt und vor diesem Hintergrund Personalaufstockungen bei den Internen Revisionen für geboten erachtet. Da die Mehrzahl der Internen Revisionen keine Fachkompetenz für die Durchführung von IT-Revisionen oder Baurevisionen vorhielt und auch keine externen Prüferinnen bzw. Prüfer mit solchen Revisionen beauftragte, hat der Landesrechnungshof insofern ebenfalls Handlungsbedarf gesehen.

Ferner hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Beurteilungen zum Zwecke der Sicherung und Verbesserung der Qualität der Internen Revisionen nur zum Teil stattfanden. Des Weiteren haben sich für den Landesrechnungshof Zweifel daran ergeben, dass die Internen Revisionen dem Gebot der risikoorientierten Prüfungsplanung angemessen Rechnung trugen. Außerdem hat er festgestellt, dass von einem Teil der Internen Revisionen in dem vom Landesrechnungshof betrachteten Zeitraum ein nicht

unerheblicher Anteil der geplanten Prüfungen nicht durchgeführt wurde. Schließlich lagen Mängel bei der Überwachung der Umsetzung der in den Revisionsberichten von den Internen Revisionen empfohlenen Maßnahmen vor. Der Landesrechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen Optimierungspotenzial gesehen.

Die Universitätsklinika haben zum Teil eine beabsichtigte oder bereits erfolgte Erhöhung des Personals ihrer Internen Revisionen mitgeteilt. Zudem haben sie bezüglich der IT-Revisionen und Baurevisionen überwiegend entsprechende Stellenausschreibungen oder die Beauftragung externer Dienstleister angekündigt. Ferner haben sie teilweise Maßnahmen ergriffen, die den Feststellungen des Landesrechnungshofs zu den nicht erfolgten Beurteilungen zur Qualitätssicherung und -verbesserung, zur Durchführung und Einhaltung der Prüfungsplanungen der Internen Revisionen sowie zur Überwachung der Umsetzung der Maßnahmenempfehlungen der Internen Revisionen Rechnung tragen.



Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (Epl. 07)

14 Vollzugsdefizit beim Unterhaltsvorschuss

Der Landesrechnungshof hat die Leistungsgewährung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geprüft und erhebliche Vollzugsdefizite der kommunalen Unterhaltsvorschussstellen festgestellt. Ein ernüchterndes Ergebnis ist, dass diese in rd. 72 % der geprüften Leistungsfälle gegen Gesetze verstoßen hatten oder von Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes abgewichen waren. Dadurch hatten sie bspw. Unterhaltsleistungen ganz oder teilweise ohne Rechtsgrund gezahlt oder unberechtigte Leistungen zumindest in Kauf genommen. Außerdem hatten die Unterhaltsvorschussstellen vergleichbare Fälle ohne zwingende Gründe unterschiedlich behandelt und damit gegen den Gleichheitssatz verstoßen.

Das Land und der Bund beteiligen sich seit dem 01.07.2017 zu insgesamt 70 % an den Geldleistungen, die nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu zahlen sind. Dies verursachte allein im Haushaltsjahr 2019 Ausgaben i. H. v. rd. 350 Mio. €.

Die festgestellten Defizite führten zu erheblichen ungerechtfertigten Ausgaben des Landes und des Bundes. Der Landesrechnungshof hat daher zeitnahe, geeignete und nachhaltige Gegenmaßnahmen

eingefordert. Zwar hat das Ministerium seine Überlegungen nicht weiterverfolgt, die Rechtslage zu ändern, um ein Weisungsrecht gegenüber den Kommunen zu erhalten. Das Ministerium hat jedoch als Reaktion auf die Beanstandungen bereits umfangreiche Maßnahmen ergriffen und geplant, um auf eine Qualitätssteigerung und Einheitlichkeit hinzuwirken. Es hat alle Unterhaltsvorschussstellen im Land über die festgestellten Vollzugsdefizite informiert und ihnen dazu ausführliche Hinweise und Erläuterungen gegeben. Darüber hinaus erwägt das Ministerium Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden, um „auszuloten“, inwieweit diese bereit seien, einen Prozess zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität zu unterstützen.

Der Landesrechnungshof fragt sich: Wird mit den ergriffenen und geplanten Maßnahmen das Ziel einer rechtmäßigen und landesweit einheitlichen Leistungsgewährung dauerhaft erreicht? Er hält es daher für notwendig, dass das Land den Erfolg seiner Maßnahmen zu gegebener Zeit überprüft.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)

15 Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung bei der Städtebauförderung überprüfungsbedürftig

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Detmold hat bei einer Stadt, die aus Mitteln der Städtebauförderung von der zuständigen Bezirksregierung Zuwendungen i. H. v. rd. 23,6 Mio. € erhielt, zahlreiche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt. Diese Verstöße betrafen sowohl das mangelnde Vorliegen der Voraussetzungen für die Förderung als auch die nicht ordnungsgemäße Verwendung der zur Verfügung gestellten Gelder. Unter anderem wurden nicht zuwendungsfähige Ausgaben finanziert und vorzeitig Mittel ohne deren zeitnahe Verwendung abgerufen. In mehreren Fällen erfolgte ein vorzeitiger Beginn der Maßnahme bereits vor der Bewilligung der Zuwendung. Die Bezirksregierung als Bewilligungsbehörde hat im Rahmen ihrer Verwendungsnachweisprüfung diese Verstöße nicht erkannt.

Der Landesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund gegenüber dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung eine kritische Überprüfung der Verfahrenspraxis der Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörden im Bereich der Städtebauförderung angeregt. Aus seiner Sicht haben die Bewilligungsbehörden risikoorientiert stichprobenweise vertiefte Prüfungen durchzuführen, um einen zweckentsprechenden, wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel sicherzustellen.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung hat die Prüfungsfeststellungen zum Anlass genommen, das Thema Verwendungsnachweisprüfung auf einer Klausurtagung mit den Bewilligungsbehörden zu erörtern. Diese sind darüber hinaus noch einmal schriftlich angehalten worden, bei Verdachtsfällen stärker in die Verwendungsnachweisprüfung einzusteigen.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)

16 Förderung eines Museumsumbaus fehlerhaft

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass schon nicht alle zur Antragstellung erforderlichen Unterlagen bei der Bezirksregierung vorlagen. Zudem hatte es die Bezirksregierung vor Beginn der Maßnahme versäumt, bei der Zuwendungsempfängerin Angaben über die Höhe der Eigenarbeitsleistungen und Angaben zum kommunalen Pflichtanteil einzufordern. Dennoch hat die Zuwendungsempfängerin die Förderung aus Mitteln des Programms „Initiative ergreifen – Bürger machen Stadt“ erhalten.

Später hatte die Zuwendungsempfängerin Teilbeträge der Zuwendung angefordert, obwohl diese Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten nach der Zahlung für fällige Rechnungen benötigt wurden. Dabei war sie in vier von fünf Fällen ihrer Mitteilungspflicht nicht nachgekommen.

Den Verwendungsnachweis hatte die Zuwendungsempfängerin schließlich in drei verschiedenen Versionen bei der Bezirksregierung eingereicht. Die Bezirksregierung ließ die letzte Version ungeprüft und erkannte dadurch nicht, dass auch der Verwendungsnachweis unvollständig war.



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Epl. 11)

17 Programm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Umsetzung widerspricht Planung

Der Landesrechnungshof hat die flankierende Förderung eines Bundesprogramms zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit geprüft und erhebliche Mängel bei der Ausgestaltung der Landesförderung und deren Umsetzung festgestellt. In 2017 und 2018 gewährte das Land ausgewählten Jobcentern Zuwendungen i. H. v. insgesamt 10,2 Mio. €, die diese im Regelfall an Beschäftigungsträger weiterleiteten. Gefördert wurden Maßnahmen, die das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ flankierten und ergänzten. Fördergegenstand der Bundesförderung war die Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse für Langzeitarbeitslose. Das Land hingegen förderte Begleitmaßnahmen, bspw. das Coaching der am Bundesprogramm teilnehmenden Personen.

Überrascht war der Landesrechnungshof, dass vom Ministerium wesentliche Punkte der Landesförderung nicht eindeutig geregelt worden waren. Ein bei der Kalkulation der Förderung verwendeter Teilnehmenschlüssel wurde nicht verbindlich vorgegeben. Daher wurden höhere Personalausgaben abgerechnet, als vom Ministerium als angemessen bewertet worden waren. Bedenklich ist zudem, dass

rd. 1,3 Mio. € für nicht besetzte Teilnehmendenplätze ausgezahlt wurden. Auch hat die BR bei der Prüfung der Verwendungsnachweise nicht beachtet, dass jeder Beschäftigungsträger einen Eigenanteil von mindestens 10 % zu leisten hatte.

Die festgestellten Defizite führten zu finanziellen Nachteilen für das Land sowie zu Ungleichbehandlungen. Der Landesrechnungshof hat daher das Ministerium aufgefordert, künftig wesentliche Fördergrundlagen verbindlich zu regeln. Ferner hat er gebeten, die Verwendungsnachweise erneut zu prüfen und die Zuwendungen ggf. zurückzufordern. Das Ministerium teilte mit, die Bezirksregierung habe die fehlerhafte Prüfung bestätigt und werde die Verwendungsnachweise erneut prüfen.

Der Landesrechnungshof stellt sich die Frage, ob das Ministerium künftige Fördergrundlagen eindeutig regelt und bei Erlass der Förderrichtlinien auf die Expertise des Landesrechnungshofs zurückgreift.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

18 Mehr Verbindlichkeit und mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen

Das Land hat mit den baupolitischen Zielen bereits vor 20 Jahren das nachhaltige Bauen im Land allgemein eingeführt. Seit 2018 wird das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen im Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen pilotiert. Zuletzt ist mit Runderlass vom 24.11.2021 das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen stufenweise im Land eingeführt worden.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Köln und Arnsberg das nachhaltige Bauen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen geprüft. Neben der praktischen Umsetzung des nachhaltigen Bauens wurden insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen des Landes für das nachhaltige Bauen untersucht.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die baupolitischen Ziele nach ihrer Bekanntgabe im Jahr 2002 bis heute nicht neugefasst worden sind. Für das nachhaltige Bauen werden insbesondere aber keine klaren Zielvorgaben benannt.

Die zahlreichen offenen und unverbindlichen Formulierungen des Einführungserlasses vom 24.11.2021 lassen aus Sicht des Landesrechnungshofs erwarten, dass das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen immer noch nicht zeitnah – flächendeckend – angewandt wird.

Ferner beanstandete der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen erst mit Erlass vom 01.08.2018 und damit erst fünf Jahre nach einer Empfehlung des Bundes die Pilotierung des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen angestoßen hatte.

Daher hat der Landesrechnungshof gegenüber der Landesregierung die Forderung nach mehr Tempo beim nachhaltigen Bauen formuliert.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

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

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen ist als Bauherr verantwortlich für zahlreiche Bauprojekte des Landes. Der Landesrechnungshof hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg festgestellt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen für die Planungsleistungen und das Baumanagement regelmäßig Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure extern beauftragt.

Er hat die Frage aufgeworfen, ob es für das Land tatsächlich kostengünstiger ist, die für das Planen und Bauen notwendigen Leistungen der Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure regelmäßig extern zu vergeben, anstatt sie von angestellten Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren ausführen zu lassen. Der Landesrechnungshof hat gefordert, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die hierzu erforderlichen Daten erhebt und einen Kostenvergleich vornimmt. Darüber hinaus hat er den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen aufgefordert, für seine Bauprojekte jederzeit ein kompetentes Baumanagement sicherzustellen.

Zudem hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bei der Beauftragung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren nicht alle Vorschriften zur Korruptionsprävention eingehalten.

Ferner hat die Prüfung gezeigt, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen interne Regelungen und eigene Vordrucke für die Beauftragung von Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieuren verbessern kann.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

20 Einnahmenüberschussrechnung: Risikohinweise unzureichend beachtet

Steuerpflichtige, die Einkünfte aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit oder Land- und Forstwirtschaft erzielen, können als Gewinn den Überschuss der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben ansetzen. Die Einnahmenüberschussrechnung ist dem Finanzamt als standardisierte amtliche Anlage EÜR elektronisch zu übermitteln. Die übermittelten Daten werden maschinell mithilfe eines bundeseinheitlichen Risikomanagementsystems regelbasiert überprüft. Erkennt das Risikomanagementsystem ein steuerliches Risiko, wird ein Hinweis für eine personelle Bearbeitung ausgegeben. Durch die einheitliche Auswahl von zu überprüfenden Sachverhalten anhand objektiver Kriterien soll eine gleichmäßige und gesetzmäßige Besteuerung gewährleistet werden.

Der Landesrechnungshof hat die Qualität der Bearbeitung der Anlage EÜR des Veranlagungszeitraums 2017 geprüft. Bei der Verarbeitung der für diesen Zeitraum landesweit mehr als 900.000 übermittelten Anlagen EÜR wurden insgesamt rd. 1,4 Mio. Hinweise zur personellen Überprüfung ausgegeben. In sieben Finanzämtern wurde die Bearbeitung von 3.072 Hinweisen untersucht. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs wurden nahezu 39 % der Hinweise nicht sachgerecht bearbeitet. Als hauptsächlicher Fehler wurde die unterlassene oder unzureichende Prüfung (Aufklärung) von steuerlich relevanten Sachverhalten beanstandet.

Die Finanzämter setzen nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofs das Risikomanagementsystem nicht in ausreichendem Maße um. Die Art und Weise der Hinweisbearbeitung lässt darauf schließen, dass vielen Bediensteten oftmals nicht hinreichend bewusst ist, in welchem Umfang und in welcher Intensität die Bearbeitung zu erfolgen hat. Zudem stehen Regelungen einzelner Finanzämter, bis zu einer gewissen Größenordnung die Anlage EÜR oder einzelne Hinweise nicht zu prüfen, einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung entgegen.

Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen des Landesrechnungshofs weitgehend aufgegriffen. Durch verschiedene Einzelmaßnahmen soll eine Steigerung bzw. Verbesserung der Bearbeitungsqualität erreicht werden. Mit deren Umsetzung wurde bereits begonnen.

