



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2023

**ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2022**

Medieninformation

Impressum

Herausgeberin: Die Präsidentin
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

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

Kontakt: Pressestelle des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
E-Mail: pressestelle@lrh.nrw.de
Mobil: 0172 – 738 28 37

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

Die vorliegende **Medieninformation zum Jahresbericht 2023** umfasst für den

Teil A „Feststellungen zum Landshaushalt Nordrhein-Westfalen“

die Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge,

und für den

Teil B „Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung“

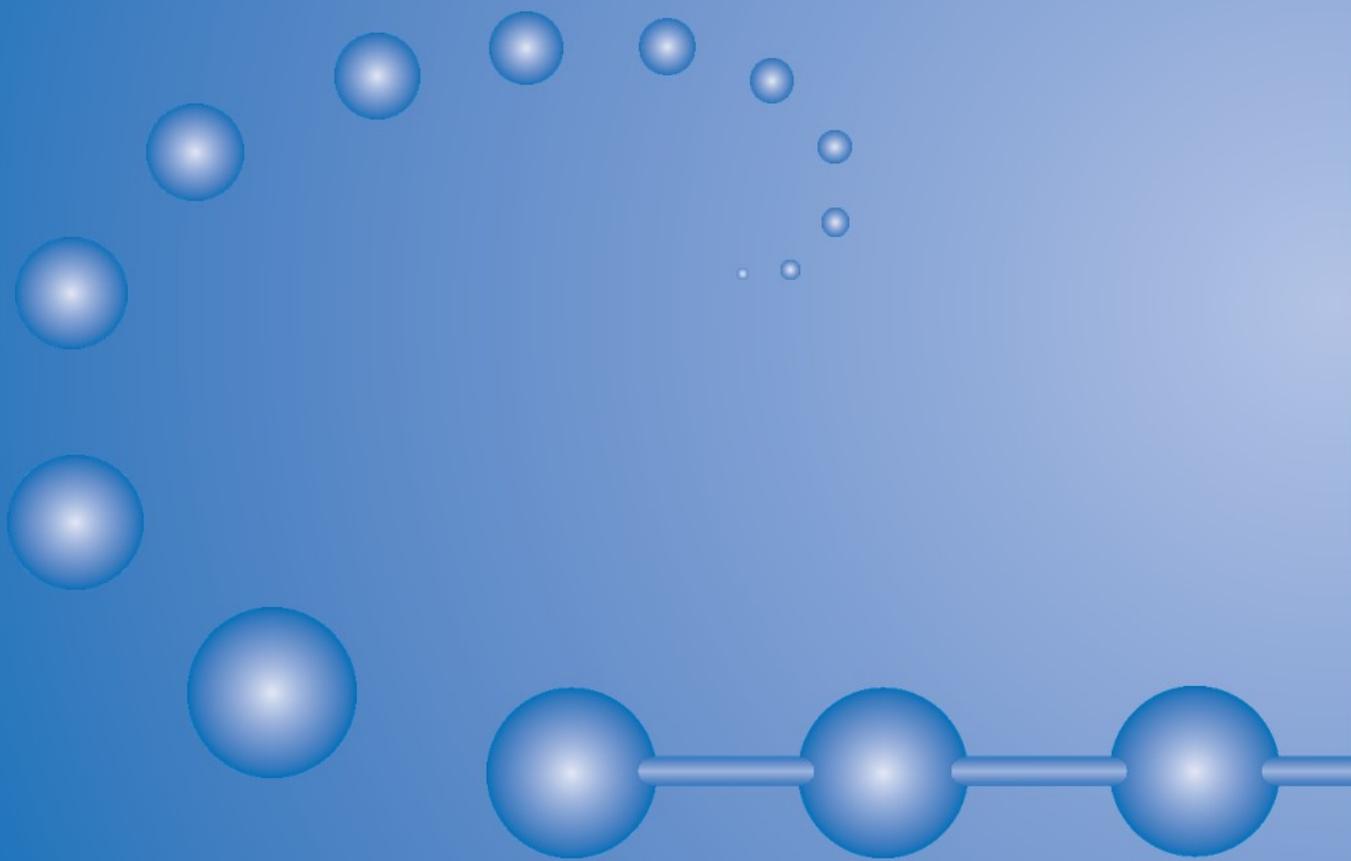
die Leitsätze der Beiträge.

Aus den Leitsätzen ergeben sich die in den Beiträgen enthaltenen wesentlichen Feststellungen des Landesrechnungshofs (siehe insoweit auch Jahresbericht 2023, Seite 5 ff.).

| A | | Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen |
|----------|---|--|
| | | – Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge – |
| 1 | Vorbemerkungen | 3 |
| 2 | Haushaltsrechnung 2021..... | 5 |
| 3 | Haushaltslage im Überblick | 7 |
| 4 | Einnahmen: Steuereinnahmen 2022 bei neuem Höchstwert – prognostizierte Steigerungen bis 2027 geringer als bisherige Planung | 9 |
| 5 | Ausgaben: Seit Jahren steigendes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar – Aufgaben- und Ausgabenkritik ausstehend | 11 |
| 6 | Vermögen: Nachweis unvollständig – vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten nutzen | 15 |
| 7 | Schulden – Rekordschuldenstand 2022 unnötig | 17 |
| 8 | 2020 bis 2023 errichtete Sondervermögen | 21 |
| 9 | Fazit | 27 |

| Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung | |
|---|--|
| – Leitsätze der Beiträge – | |
| B | |
| 10 | Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen 33 |
| 11 | Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisen sicherstellen 35 |
| 12 | Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben 37 |
| 13 | Mehr Polizeipräsenz auf der Straße? – Der Nachweis fehlt 39 |
| 14 | Experimentierfreude des Ministeriums nicht belohnt 41 |
| 15 | Notariatsunterlagen wirtschaftlicher verwahren 43 |
| 16 | „FerienIntensivTraining“ mit Abrechnungsproblemen 45 |
| 17 | Undurchsichtige Hochschulfinanzierung – ein Buch mit sieben Siegeln und viele Titeln 47 |
| 18 | Förderung eines Forschungsverbands – unklare Vorgaben des Ministeriums und zweckwidrige Verwendung der Mittel 49 |
| 19 | Leitungspersonal der Studierendenwerke – unklare Regelungen und teilweise zu hohe Vergütungen 51 |
| 20 | Rückforderungsansprüche des Landes noch nicht realisiert – zum Teil seit 17 Jahren 53 |
| 21 | Ein Museum – teilweise ohne Konzept 55 |
| 22 | Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förderprogrammen 57 |
| 23 | Herrichtung von Flüchtlingsunterkünften auf Bundesimmobilien: Land muss schneller und nachdrücklicher die Erstattung seiner Kosten vom Bund fordern 59 |
| 24 | Unterhaltung der Lippe durch den Lippeverband ohne hinreichende Aufsicht 61 |
| 25 | Fluggastkontrollen führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Landes 63 |
| 26 | Reform der Finanzierung der Betreuungsvereine 65 |
| 27 | Langzeitbeurlaubungen im Maßregelvollzug und forensische Nachsorge – mangelhafte Kostentransparenz 67 |
| 28 | Ein neues Verfahren für Bauaufträge beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen 69 |
| 29 | Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen auf dem Weg zu einem modernen Immobilienunternehmen 71 |
| 30 | Mehr Tempo nötig beim Ausbau der Photovoltaik beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen 73 |
| 31 | Dürrehilfen in der Landwirtschaft – Neuausrichtung erforderlich 75 |
| 32 | Besteuerung von Arbeitnehmer/-innen: Fehlerhafte Berücksichtigung von Werbungskosten führt zu Steuerausfällen von circa 22 Millionen € jährlich 77 |
| 33 | Besteuerung außerordentlicher Einkünfte: Unzureichende Bearbeitung führt zu Steuerausfallrisiko von mindestens 13,1 Millionen € jährlich 79 |

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

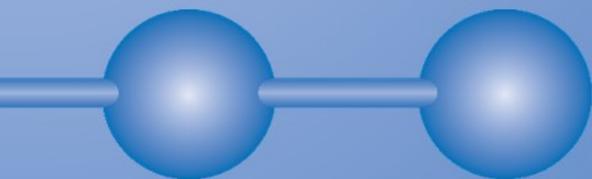


A

Feststellungen zum Landeshaushalt

Nordrhein-Westfalen

– Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge –





© PantherMedia / linavita

1 Vorbemerkungen

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

Ein hohes Ausgabevolumen und absehbare Mehrausgaben, perspektivisch nur geringer steigende Steuereinnahmen und ein Rekordschuldenstand 2022 von fast 164 Mrd. €: Das alles zeigt, dass die vom Landesrechnungshof schon lange geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik und eine klare Prioritätensetzung überfällig und nun unumgänglich sind. Nur so kann auf die von der Landesregierung als Leitmotiv der Haushalts- und Finanzpolitik erklärte Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit hingewirkt werden.

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



2 Haushaltsrechnung 2021

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

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

Die Prüfung der vom Ministerium der Finanzen vorgelegten Haushaltsrechnung 2021 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um mehr als 300.000 € abweichen. Zum einen stimmten die Summen der ein- und auszahlungsrelevanten Positionen des bei der Haushaltsbewirtschaftung eingesetzten Programms EPOS.NRW nicht mit den in die Haushaltsrechnung eingeflossenen Summen überein. Zum anderen wurden ein- und auszahlungsrelevante Positionen durch fehlende Umbuchungen innerhalb von EPOS.NRW nicht in die Haushaltsrechnung übertragen. Die Haushaltsrechnung ist damit unvollständig. Aufgrund von Hinweisen aus dem Landesrechnungshof überprüft das Ministerium der Finanzen, ob weitere Abweichungen vorliegen.

Zur Erstellung der Haushaltsrechnung hatte das Ministerium der Finanzen ein neues IT-Verfahren eingesetzt, das dem Landesrechnungshof bis zum Beginn seiner Prüfung nicht bekannt war. Denn das Ministerium der Finanzen hatte es versäumt, das haushaltsrechtlich vorgesehene Einvernehmen des Landesrechnungshofs zu seiner Einwilligung zum Einsatz des Verfahrens einzuholen. In diesem Einvernehmensverfahren werden dem Landesrechnungshof

üblicherweise die erforderliche Verfahrensdokumentation einschließlich einer Risikoanalyse und eines Sicherheitskonzepts zu dem IT-Verfahren vorgelegt. Mangels Einvernehmensverfahrens konnte der Landesrechnungshof also insbesondere nicht prüfen, ob die Sicherheit des Verfahrens gewährleistet ist und die über Schnittstellen übermittelten Daten ordnungsgemäß verarbeitet werden.

Der Landesrechnungshof hat gefordert, das Einvernehmensverfahren nunmehr zeitnah einzuleiten.



© PantherMedia / Lena_Zajchikova

3 Haushaltslage im Überblick

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

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

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

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

Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

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

Das Haushaltsvolumen, also die gesamten Einnahmen sowie die gesamten Ausgaben des Landes, lag 2022 bereits das dritte Jahr in Folge über 100 Mrd. €. Es belief sich auf rd. 108,3 Mrd. €. Die „Corona-Effekte“ haben 2022, wie schon in 2020 und 2021, wesentlich zu dem hohen Haushaltsvolumen beigetragen.

Die Haushalte 2020 bis 2022 waren nur rein formal, nicht aber strukturell ausgeglichen: Der Haushaltsausgleich konnte nur durch Nettoneuverschuldungen gelingen, das heißt durch die Aufnahme neuer Kredite. Die Nettoneuverschuldung 2020 bis 2022 beläuft sich auf rd. 19,9 Mrd. €. Ursache hierfür sind die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen NRW-Rettungsschirm.

Im Endbestand des NRW-Rettungsschirms befanden sich seit 2020 zunehmend mehr Landesmittel. Zuletzt belief sich der Endbestand Ende 2022 auf rd. 7,3 Mrd. € und beinhaltete damit erhebliche kreditfinanzierte Mittel, für die es offensichtlich keinen zeitnahen Bedarf gab.

Der Bestand der allgemeinen Rücklage wurde von Anfang 2020 bis Ende 2022 von rd. 2,0 Mrd. € auf rd. 1,1 Mrd. € reduziert. Entgegen der ständigen Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde sie bis Ende 2022 jedoch nicht vollständig aufgelöst, sondern nur nahezu halbiert.

Für 2023 liegt das geplante Haushaltsvolumen mit rd. 94,7 Mrd. € unter 100 Mrd. €. Auch sieht der Haushaltsplan keine Nettoneuverschuldung vor. Mit den geplanten rd. 94,7 Mrd. € wird das „Vor-Corona-Niveau“ des Haushaltsvolumens 2019 (rd. 78,4 Mrd. €) jedoch noch deutlich um rd. 16,3 Mrd. € übertroffen. Außerdem ist im Haushaltsgesetz eine Kreditermächtigung für die Zwecke des neu errichteten Sondervermögens „Krisenbewältigung“ von bis zu 5 Mrd. € vorgesehen. Das geplante Haushaltsvolumen 2023 umfasst jedoch weder Einnahmen im Zusammenhang mit diesem Sondervermögen, noch die entsprechenden Ausgaben, da in der Hausplanung nur Leertitel ausgewiesen sind. Das Haushaltsvolumen kann sich daher noch entsprechend erhöhen.



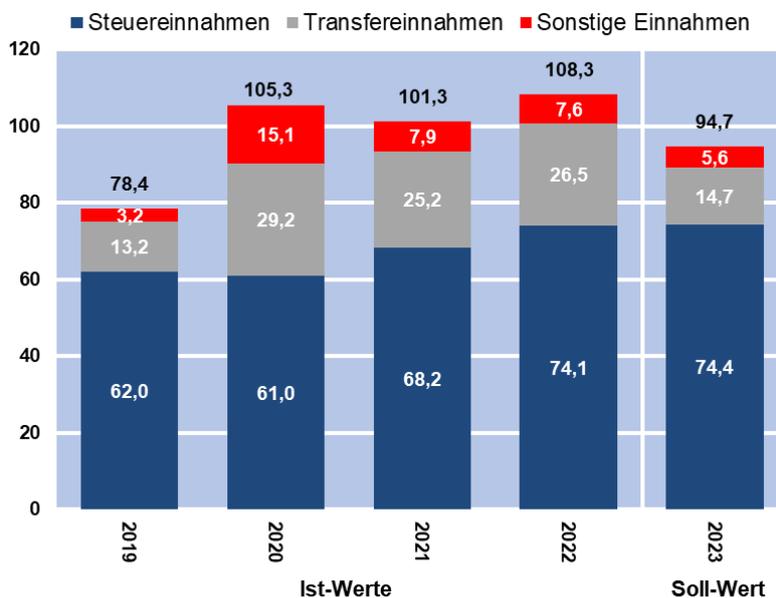
© PantherMedia / Daniela Stärk

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

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

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

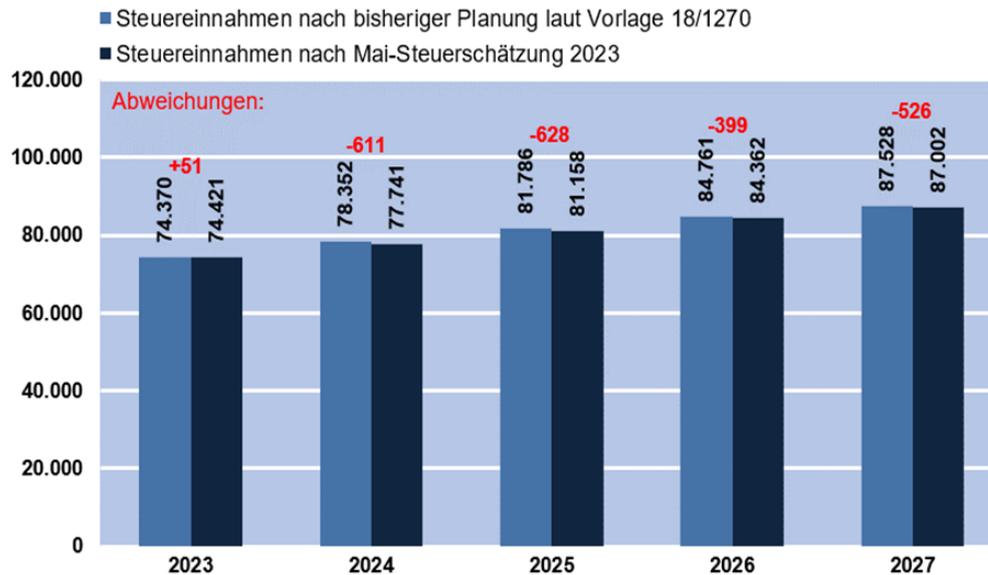
Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



Bei der mit Abstand wichtigsten Einnahmequelle des Landes, den Steuereinnahmen, wurde 2022 ein neuer Höchstwert erreicht. Die Steuereinnahmen lagen 2022 bei rd. 74,1 Mrd. € und übertrafen damit ihr Vor-Corona-Niveau 2019 um rd. 12,1 Mrd. €.

Nach den Ergebnissen der für das Land regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2023 sollen die Steuereinnahmen in 2024 bis 2027 geringer steigen als bisher vom Ministerium der Finanzen erwartet:

Gegenüberstellung erwarteter Steuereinnahmen (in Mio. €, gerundet)



Während für 2023 Steuermehreinnahmen von rd. 51 Mio. € erwartet werden, bleiben die Steuereinnahmen von 2024 bis 2027 um insgesamt rd. 2,2 Mrd. € unter den bisherigen Planwerten. Das Land muss sich demzufolge auf geringere Steigerungen bei den Steuereinnahmen einstellen. Hieraus folgen enger begrenzte finanzielle Spielräume.



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

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

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

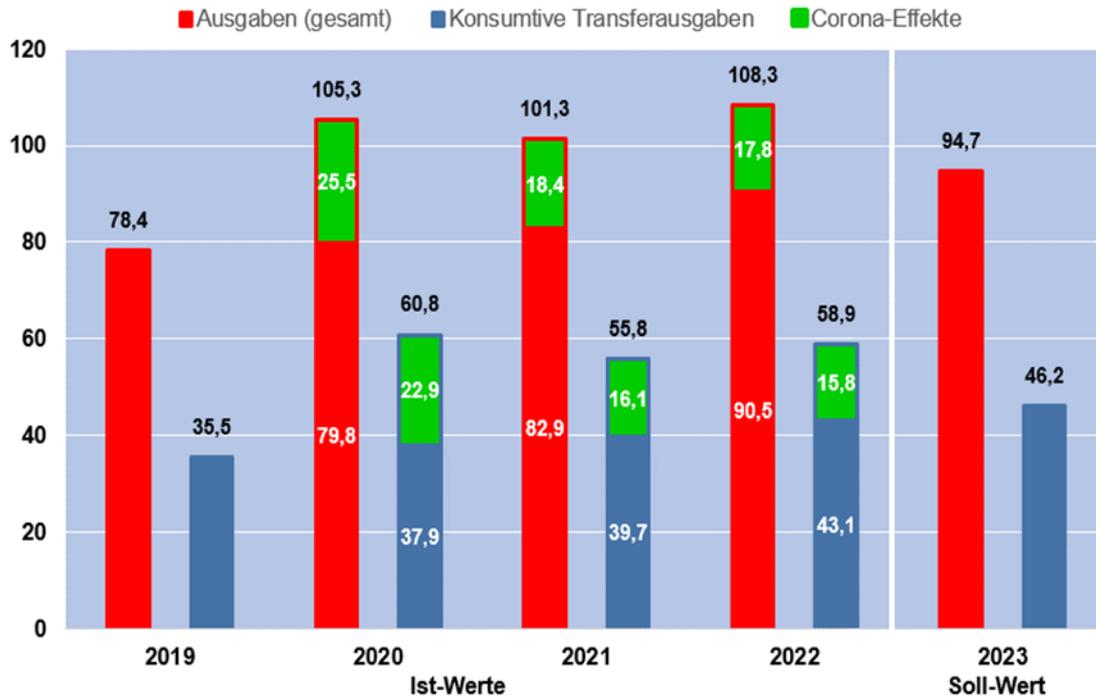
Zusätzliche Ausgaben werden zudem für die verpflichtende Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite anfallen.

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

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

Das Ausgabeniveau steigt schon seit Jahren stetig an. Dies gilt insbesondere auch für die konsumtiven Transferausgaben¹ und auch, wenn für 2020 bis 2022 die „Corona-Effekte“ herausgerechnet werden:

Entwicklung der gesamten Ausgaben und der konsumtiven Transferausgaben mit und ohne Corona-Effekte (in Mrd. €, gerundet)

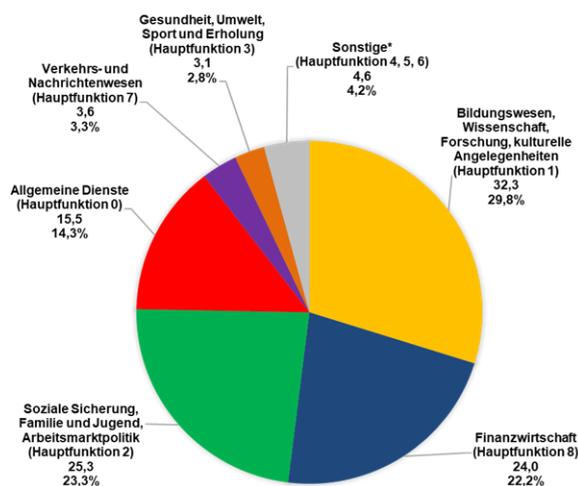


2022 erreichten die Ausgaben einen Höchstwert von rd. 108,3 Mrd. € und steigerten sich damit um etwa 7 Mrd. € gegenüber 2021.

¹ Diese umfassen insbesondere allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände), sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (z. B. Zuweisungen an den NRW-Rettungsschirm, Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern) und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (z. B. Zuschüsse für private Gymnasien, Hochschulen, private Förderschulen, Landesbetriebe und Förderprogramme).

Rund 90 % der Ausgaben 2022 wurden in vier der haushaltsrechtlich vorgegebenen Aufgabenbereiche geleistet:

Ausgaben 2022 nach den Hauptfunktionen des Funktionenplans (in Mrd. € und prozentualen Anteilen, gerundet)



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

Schon seit Jahren fordert der Landesrechnungshof, dem stetig steigenden Ausgabenniveau durch eine Aufgaben- und Ausgabenkritik und daraus abgeleitete konkrete Prioritätensetzungen entgegenzuwirken. Eine solche Aufgaben- und Ausgabenkritik ist überfällig: Der Landesrechnungshof hält fest, dass bislang keine sichtbaren Anstrengungen unternommen wurden, das stetig steigende Ausgabenniveau durch eine gezielte Prioritätensetzung dauerhaft abzusenken. Es zeigt sich, dass sich das – um „Corona-Effekte“ bereinigte – Ausgabenniveau in 2020 bis 2022 weiter erhöht hat: Es lag 2020 bei rd. 79,8 Mrd. € und 2022 bei rd. 90,5 Mrd. €. Eine weitere Erhöhung ist für 2023 mit geplanten Ausgaben von rd. 94,7 Mrd. € vorgesehen. Der Landesrechnungshof drängt auch weiterhin darauf, eine Aufgaben- und Ausgabenkritik durchzuführen und hieraus Prioritäten bei den Ausgaben abzuleiten. Dies ist angesichts des erreichten hohen Ausgabenniveaus und der enger begrenzten finanziellen Spielräume in den kommenden Jahren unumgänglich und unaufschiebbar.

In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN“ haben die Regierungsparteien zur „Generationenverantwortung: Finanzen und Haushalt“ erklärt², dass zur Einhaltung der Regelungen der Schuldenbremse eine strikte Ausgabendisziplin und eine entschlossene Priorisierung erforderlich seien. Alle bestehenden und zusätzlichen finanzwirksamen Ausgaben stünden „unter Haushaltsvorbehalt“. Priorität hätten Ausgaben für die Zukunftsfähigkeit des Landes, wozu u. a. Infrastruktur, Bildung, sozialer Zusammenhalt und Sicherheit, Klimaschutz und Klimafolgenanpassung gehörten. Es werde eine strukturierte und dauerhafte Aufgabenkritik durchgeführt. Alle Programme würden auf ihre Zukunftsfähigkeit dahingehend untersucht, ob sie wirksam, bürokratiearm und effizient seien und ob sie zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen. Der erforderliche Prozess werde so gestaltet, dass die Ergebnisse bis

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

Mitte des Jahres 2024 vorliegen würden und erste Erkenntnisse bei der Aufstellung des Haushalts 2025 Berücksichtigung fänden.

Die Verteilung der Ausgaben auf die Aufgabenbereiche zeigt: 90% der Ausgaben 2022 wurden in vier großen Aufgabenbereichen geleistet. Die Aufgaben- und Ausgabenkritik sollte sich daher nicht auf Einzelbereiche beschränken, sondern muss flächendeckend durchgeführt werden.

Das bedeutet: Alle Aufgaben und Ausgaben sind auf den Prüfstand zu stellen.

Um mit einer Aufgaben- und Ausgabenkritik eine nachhaltige Wirkung erzielen zu können, müssen vor allem die konsumtiven Transferausgaben in den Blick genommen werden, die nahezu 50 % der geplanten Ausgaben 2023 ausmachen. Eine Einschränkung auf den Bereich von „Programmen“, wie sie im Koalitionsvertrag vorgenommen wurde, erscheint nicht weitgehend genug.

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

Prioritäten müssen auch deswegen gesetzt werden, weil absehbar ist, dass finanzielle Spielräume benötigt werden. Denn es sind Ausgabensteigerungen in den Bereichen Personal, Zinsen und Tilgungen für den NRW-Rettungsschirm absehbar: So werden Personal(nach)besetzungen aufgrund einer hohen Anzahl unbesetzter Personalstellen, Besoldungserhöhungen und steigende Versorgungsausgaben zu Steigerungen bei den Personalausgaben führen. Höhere Zinsausgaben werden wegen des steigenden Zinsniveaus und in der Planung bis 2026 nicht mehr berücksichtigten Agio-Einnahmen³ erwartet. Zusätzliche Ausgaben werden zudem für die verpflichtende Tilgung der für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite anfallen.

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



6 Vermögen: Nachweis unvollständig – vorhandene Verbesserungsmöglichkeiten nutzen

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

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

Das Land erstellt jährlich als Anlage VI zur Haushaltsrechnung einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“. Dieser Vermögensnachweis umfasst eine Übersicht der Staatsschulden, des Grundvermögens sowie der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften. Der Begriff „Vermögensnachweis“ impliziert, dass hierin das gesamte Vermögen ausgewiesen wird.

Der Landesrechnungshof hat den Vermögensnachweis 2020 geprüft und insbesondere festgestellt, dass in ihm nur ein Bruchteil der Vermögenswerte des Landes – und zwar lediglich in Höhe von rd. 1,1 Mrd. € – abgebildet ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt die fehlenden Vermögensarten und die dazugehörigen Werte⁴:

⁴ Teilweise werden Informationen über die fehlenden Vermögensarten an anderen Stellen außerhalb des Vermögensnachweises veröffentlicht.

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

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

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

Der Vermögensnachweis zeigt damit kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen empfohlen, der Unvollständigkeit des Vermögensnachweises kurzfristig dadurch zu begegnen, dass die für seine Erstellung benötigten Daten aus dem Programm EPOS.NRW⁵ erzeugt werden. Zudem hat er dem Ministerium der Finanzen (weitergehende) konzeptionelle Überlegungen zur Frage der Nutzbarkeit doppischer Daten für den Vermögensnachweis empfohlen. Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, diese Empfehlungen aufgreifen zu wollen und darauf verwiesen, mit einem neuen Grundbesitzverzeichnis bereits einen ersten Schritt in Richtung eines erweiterten umfangreicheren Vermögensnachweises gegangen zu sein. Weiteres würde im Rahmen einer Neukonzeption geprüft.

Der Landesrechnungshof hat dies begrüßt und das Ministerium der Finanzen darum gebeten, seine zeitlichen Vorstellungen zur Neukonzeption mitzuteilen.

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



© PantherMedia / Andriy Popov

7 Schulden – Rekordschuldenstand 2022 unnötig

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

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

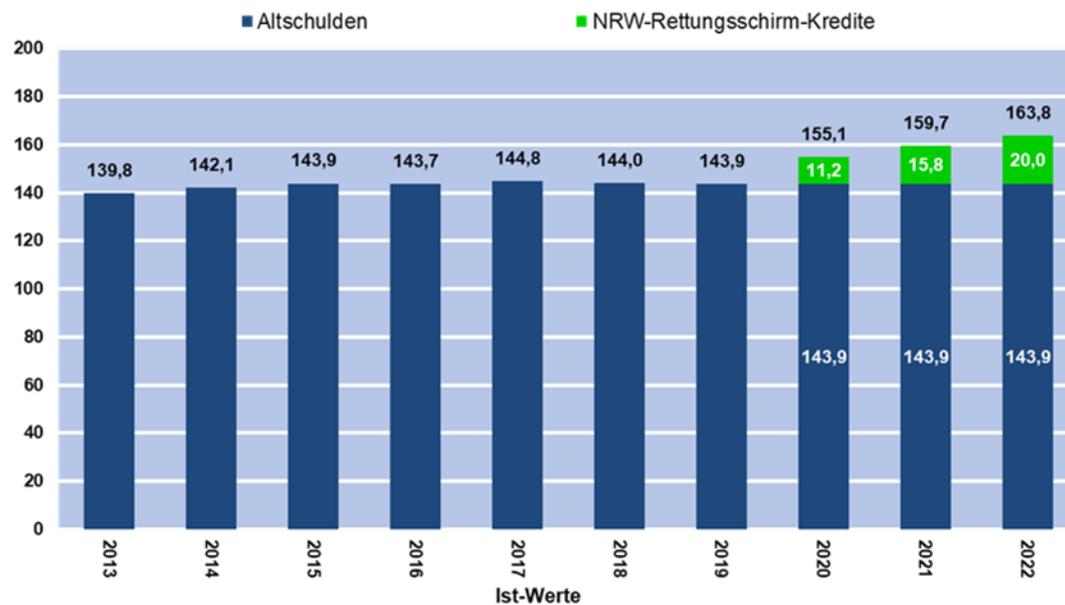
Im April 2023 wurden NRW-Rettungsschirm-Kredite von rund 1,6 Milliarden € getilgt. Dies ist als Teil-Rückführung der nicht erforderlichen NRW-Rettungsschirm-Kredite zu werten. Die Aufnahme der nicht erforderlichen Kredite ist jedoch schnellstmöglich vollständig zu korrigieren.

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

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

Die Schulden des Landes stiegen in den Jahren 2020 bis 2022 erheblich um insgesamt rd. 19,9 Mrd. € bzw. fast 14 % auf einen neuen Rekordstand von rd. 163,8 Mrd. € an.

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



In Höhe von mehr als 5 Mrd. € war dieser Schuldenanstieg unnötig:

- Rd. 1,1 Mrd. € hätten noch 2022 aus der allgemeinen Rücklage statt über Kredite finanziert werden können. Auf eine vollständige Auflösung zur Verringerung der Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm wurde – entgegen der mehrfachen Empfehlungen des Landesrechnungshofs – fortlaufend verzichtet.
- Rd. 4,1 Mrd. € Kreditaufnahmen im Oktober und November 2022 waren wegen der damals noch im NRW-Rettungsschirm vorhandenen Mittel und der seinerzeitigen Prognose des Ministeriums der Finanzen zum erwarteten Mittelabfluss aus dem NRW-Rettungsschirm nicht erforderlich (fehlender Veranlassungszusammenhang zur Corona-Pandemie). Der Landesrechnungshof hat diese Kreditaufnahmen als verfassungswidrig angesehen.

Im April 2023 erfolgte eine erste Tilgung der NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 1,6 Mrd. €, die aus Sicht des Landesrechnungshofs als Teil-Rückführung der verfassungswidrig aufgenommenen NRW-Rettungsschirm-Kredite gewertet werden kann. Das Ministerium der Finanzen plant die Vornahme weiterer Tilgungen aus dem Rest-Bestand in zeitlicher Abhängigkeit von den Fälligkeiten der NRW-Rettungsschirm-Kredite. Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass auch der verbleibende Teil der verfassungswidrigen Kredite von rd. 2,5 Mrd. € – ohne eine Abhängigkeit von Fälligkeiten der NRW-Rettungsschirm-Kredite – unverzüglich zur Schuldentilgung einzusetzen ist. Das Ministerium der Finanzen sollte diese Option prüfen.

„Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ als Nachhaltigkeitsindikatoren

In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN“ haben sich die Regierungsparteien zur NRW-Nachhaltigkeitsstrategie bekannt. Sie werde fortgeschrieben und ressortübergreifend umgesetzt.

Die Landesregierung der 17. Wahlperiode sah in ihrer im September 2020 verabschiedeten NRW-Nachhaltigkeitsstrategie als ein strategisches Ziel (sog. Postulat) vor: „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“. Als Indikatoren hierfür wurden der „Finanzierungssaldo⁶“ und die „Schuldenstandsquote⁷“ festgelegt.

Entwicklung der Schuldenstandsquote (in %, gerundet)



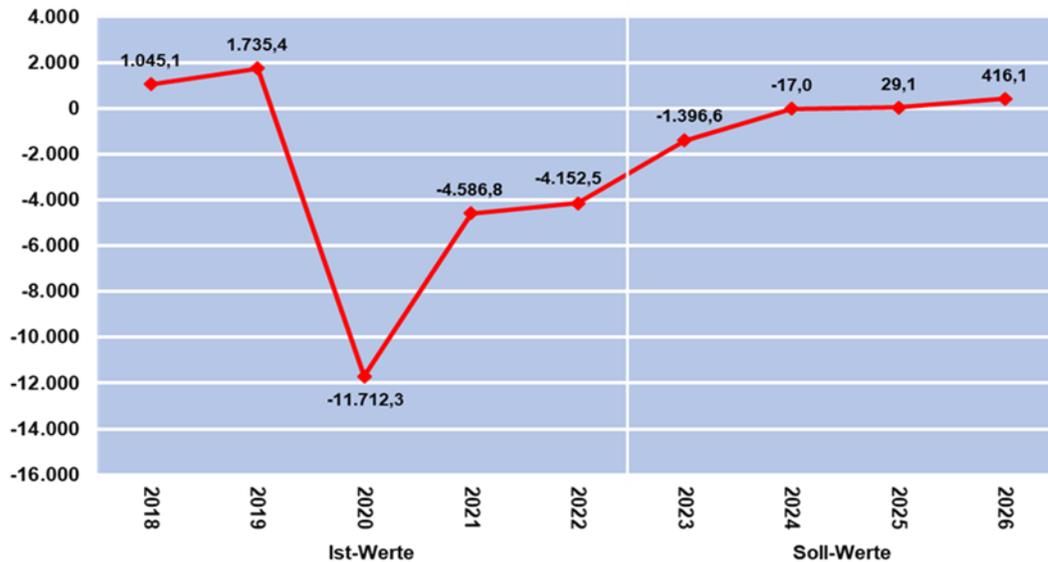
Beim Indikator „Schuldenstandsquote“ soll das konkrete Ziel darin liegen, diese im Rahmen einer Politik aus Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltigen Investitionen kontinuierlich zurückzuführen.

Die Quote war zwar 2021 (von 21,9 % auf 21,5 %) und 2022 (von 21,5 % auf 20,6 %) rückläufig. Der Rückgang ist allerdings nicht auf einen sinkenden Schuldenstand, sondern auf das stark gestiegene nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes zurückzuführen. Hierdurch wurde der Anstieg der Staatsschulden in diesem Zeitraum deutlich überkompensiert. 2022 liegt die Schuldenstandsquote mit rd. 20,6 % noch immer über dem Vor-Corona-Niveau 2019 (20,1 %).

- 6 Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben. Er zeigt auf, inwieweit im Ergebnis
 - der Haushalt durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (negativer Finanzierungssaldo = Finanzierungsdefizit) oder
 - durch den Haushalt Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (positiver Finanzierungssaldo = Finanzierungsüberschuss).
- 7 Die Schuldenstandsquote stellt den prozentualen Anteil des Schuldenstandes am nominalen Bruttoinlandsprodukt des Landes, also seiner Wirtschaftskraft, dar.

Eine Rückführung der Quote ist 2021 und 2022 zwar gelungen. Allerdings lässt sich an der Schuldenstandsquote allein nicht ablesen, ob tatsächlich eine Politik aus Vorsorge und der nachhaltigen Investitionen betrieben und tatsächlich Schulden getilgt wurden. Ihr kommt daher nur eine begrenzte Aussagekraft in ihrer Funktion als Nachhaltigkeitsindikator zu.

Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)



Zum Indikator „Finanzierungssaldo“ wurde in der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie als konkretes Ziel vermerkt: „Fortführung der im Jahr 2018 eingeleiteten Haushaltswende“. Die „Haushaltswende“ sei 2018 mit einer Tilgung von Schulden (rd. 0,5 Mrd. €) und der Bereitstellung einer Risikovorsorge (insgesamt rd. 1,9 Mrd. €) eingeleitet worden. Von diesem Ziel hat sich das Land von 2020 bis 2022 entfernt, da in dieser Zeit erhebliche Finanzierungsdefizite von insgesamt rd. 20,5 Mrd. € entstanden sind.

Durch die vom Landesrechnungshof geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik und eine konsequente Rückführung des Schuldenstandes kann darauf hingewirkt werden, das strategische Nachhaltigkeitsziel „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ zu erreichen und langfristig sicherzustellen.



© PantherMedia / Anna-Katharina

8 2020 bis 2023 errichtete Sondervermögen

Zur Bewältigung von Folgen bestimmter Krisenereignisse hat das Land von 2020 bis 2023 insgesamt drei Sondervermögen errichtet.

8.1 Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“

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

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

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

Der NRW-Rettungsschirm wurde 2020 zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie errichtet. Sein Bestand hat sich wie folgt entwickelt:

Bestandsentwicklungen im NRW-Rettungsschirm (in Mio. €, gerundet)

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

Bis Ende 2022 hat sich der landesfinanzierte Bestand des NRW-Rettungsschirms auf rd. 7,3 Mrd. € erhöht. Hierzu trugen die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen 2022 von rd. 4,1 Mrd. € bei.

Vom 01.01.2023 bis 30.06.2023 läuft ein Abrechnungszeitraum, in dem aus dem NRW-Rettungsschirm noch Mittel zur Finanzierung von bis Ende 2022 beschlossenen Corona-Maßnahmen des Landes entnommen werden konnten. Ab Juli 2023 wird eine Mittelentnahme zur Finanzierung von Corona-Maßnahmen dementsprechend nicht mehr möglich sein.

Der Rest-Bestand des NRW-Rettungsschirms zum 01.07.2023 wird nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs auch bei zeitnaher Rückführung aller 2022 aufgenommenen Kredite mindestens 372 Mio. € betragen:

Dieses Minimum verbleibt im NRW-Rettungsschirm, wenn von dem dargestellten landesfinanzierten Anfangsbestand 2023 (rd. 7,3 Mrd. €) das in 2023 maximal mögliche Finanzierungsvolumen von rd. 2,8 Mrd. €⁸, die im April 2023 vorgenommene Kredittilgung von rd. 1,6 Mrd. € und der vom Landesrechnungshof geforderte unverzüglich zu tilgende Rest-Betrag von rd. 2,5 Mrd. € der Kreditaufnahmen aus 2022 (rd. 4,1 Mrd. €) abgezogen werden. Der (Mindest-)Rest-Bestand von 372 Mio. € steht für Tilgungen zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof spricht sich dafür aus, den nach der aktuellen haushaltsgesetzlichen Regelung bis 2069 reichenden Tilgungszeitraum für die NRW-Rettungsschirm-Kredite deutlich zu verkürzen. Der sich ursprünglich ergebende rechnerische Tilgungsbetrag von 500 Mio. € jährlich⁹ sollte aufrechterhalten werden. Die Tilgung von rd. 15,8 Mrd. €¹⁰ sollte damit Ende 2056 abgeschlossen sein. Ein entsprechender Tilgungsplan sollte aufgestellt werden.

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

8.2 Sondervermögen „Krisenbewältigung“

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

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

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

Das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ wurde Anfang 2023 zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine errichtet. Das Land stellt dem Sondervermögen Mittel von bis zu 5 Mrd. € zur Verfügung, zu deren Finanzierung im Haushaltsgesetz 2023 eine entsprechend hohe Kreditermächtigung enthalten ist.

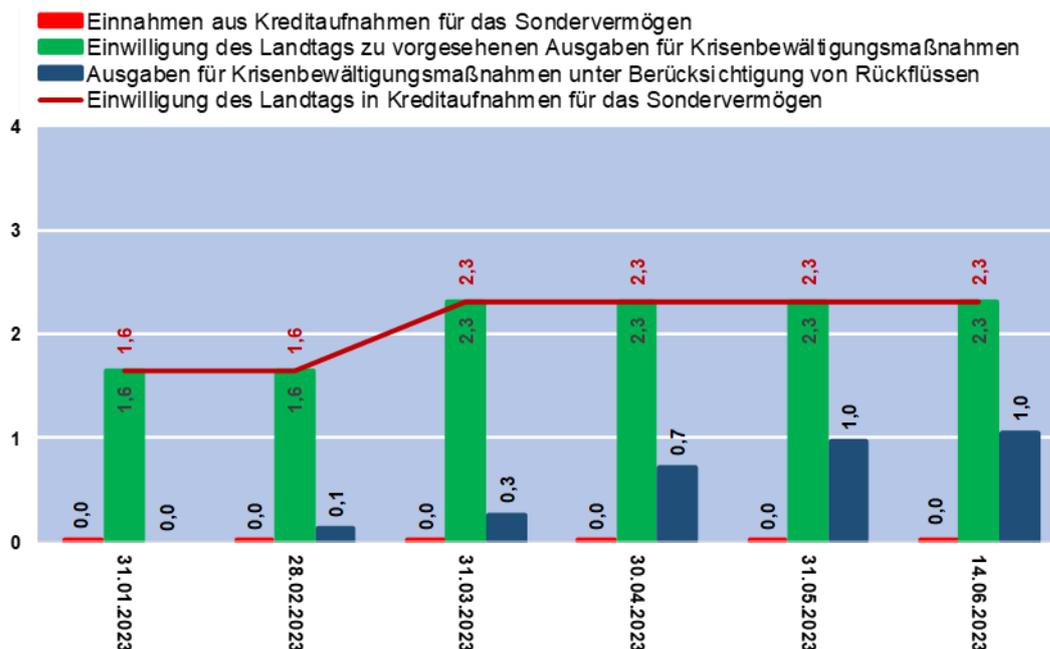
Die Aufnahme der Kredite sowie auch die Leistung von Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen bedürfen der vorherigen Einwilligung des Landtags. Diese Einwilligungen ersetzen die konkrete Veranschlagung entsprechender Haushaltsmittel im Haushaltsplan.

Bis zum 14.06.2023 hat der Landtag in Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von rd. 2,3 Mrd. € und Kreditaufnahmen in gleicher Höhe eingewilligt. Tatsächlich wurden bis zu diesem Stichtag Ausgaben von rd. 1,0 Mrd. € geleistet, aber noch keine Kredite aufgenommen. Die vom Landtag bewilligten Ausgaben werden ersichtlich nur verzögert getätigt:

9 25 Mrd. € Kreditermächtigung bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren.

10 19,9 Mrd. € NRW-Rettungsschirm-Kredite - 4,1 Mrd. € Kreditaufnahmen 2022 (in 2023 und spätestens 2024 zurückgeführt).

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



Der Landesrechnungshof betont aufgrund seiner Feststellungen zum Umgang mit dem NRW-Rettungsschirm, dass bei jeder einzelnen Maßnahme, in deren Ausgaben der Landtag einwilligt, der zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Notsituation geprüft und nachvollziehbar dargelegt sein muss. Entsprechendes gilt für Kreditaufnahmen. In den Vorlagen zur Beantragung von Kreditaufnahmen sollte der tatsächliche Kreditfinanzierungsbedarf dargestellt werden. Auch sollte nachvollziehbar dargelegt werden, dass für weitere Krisenbewältigungsausgaben keine alternativen Finanzierungsmöglichkeiten bestehen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte spätestens dann, wenn die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen feststeht, ein konkreter Tilgungsplan mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben aufgestellt werden.

8.3 Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“

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

Das Sondervermögen „NRW-Wiederaufbauhilfe 2021“, das zur Bewältigung der Folgen der Schäden der Starkregen- und Hochwasserkatastrophe und zum Wiederaufbau der Infrastruktur errichtet wurde, hatte bis zum 14.06.2023 rd. 1,1 Mrd. € verausgabt. Das sind nur rd. 8,9 % des möglichen Volumens von rd. 12,3 Mrd. €. Es ist beabsichtigt, die Antragsfrist für die Wiederauf-

11 Vorlage 18/1290, S. 1 f.

bauhilfen von Ende Juni 2023 auf Ende Juni 2026 zu verlängern¹¹. Die nunmehr vorgesehene Fristverlängerung für die Antragstellung gleich um drei Jahre bis zum 30.06.2026 sieht der Landesrechnungshof kritisch. Nunmehr können rund fünf Jahre zwischen Schadensereignis und erster Antragstellung liegen. Aus Sicht des Landesrechnungshofs wäre allenfalls eine deutlich geringere Erweiterung der Antragsfrist gerechtfertigt.



9 Fazit

Nach den Notsituationsjahren 2020 bis 2022 aufgrund der Corona-Pandemie hat der Landtag auch für 2023 eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt, die diesmal auf die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine¹² abstellt. Damit sind bereits zwei schuldenbremsenrelevante Krisenereignisse seit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse am 01.01.2020 eingetreten.

In den zurückliegenden drei Jahren hat sich die Haushaltslage ganz erheblich zugespitzt und wird sich ohne Weiteres absehbar auch nicht entspannen:

- Durch die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm von 2020 bis 2022 erhöhte sich der Schuldenstand des Landes um knapp 20 Mrd. € auf einen neuen Rekordwert von fast 164 Mrd. €. Davon waren allerdings mehr als 5 Mrd. € unnötig, da die allgemeine Rücklage in dieser Zeit nicht vollständig aufgelöst wurde und die Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm in 2022 von rd. 4,1 Mrd. € von vornherein nicht erforderlich waren. Neben den mit der Tilgung im April 2023 bereits zurückgeführten rd. 1,6 Mrd. € sollten deshalb weitere Kreditmittel von rd. 2,5 Mrd. € unverzüglich zurückgeführt werden. Der Schuldenstand des Landes sollte insoweit schnellstmöglichst reduziert werden.
- Das Haushaltsgesetz 2023 ermöglicht neue Kredite von bis zu 5 Mrd. € zur Befüllung des Sondervermögen „Krisenbewältigung“, die mit einer Einwilligung des Landtags aufgenommen werden können. Bis zum 14.06.2023 hat der Landtag in Kreditaufnahmen von rd. 2,3 Mrd. € eingewilligt. Es wurden jedoch bis dahin keine entsprechenden Notlagenkredite aufgenommen. Inwieweit sich das Rekordniveau des Schuldenstandes bis Ende 2023 weiter gesteigert oder verringert haben wird, bleibt insoweit also abzuwarten.

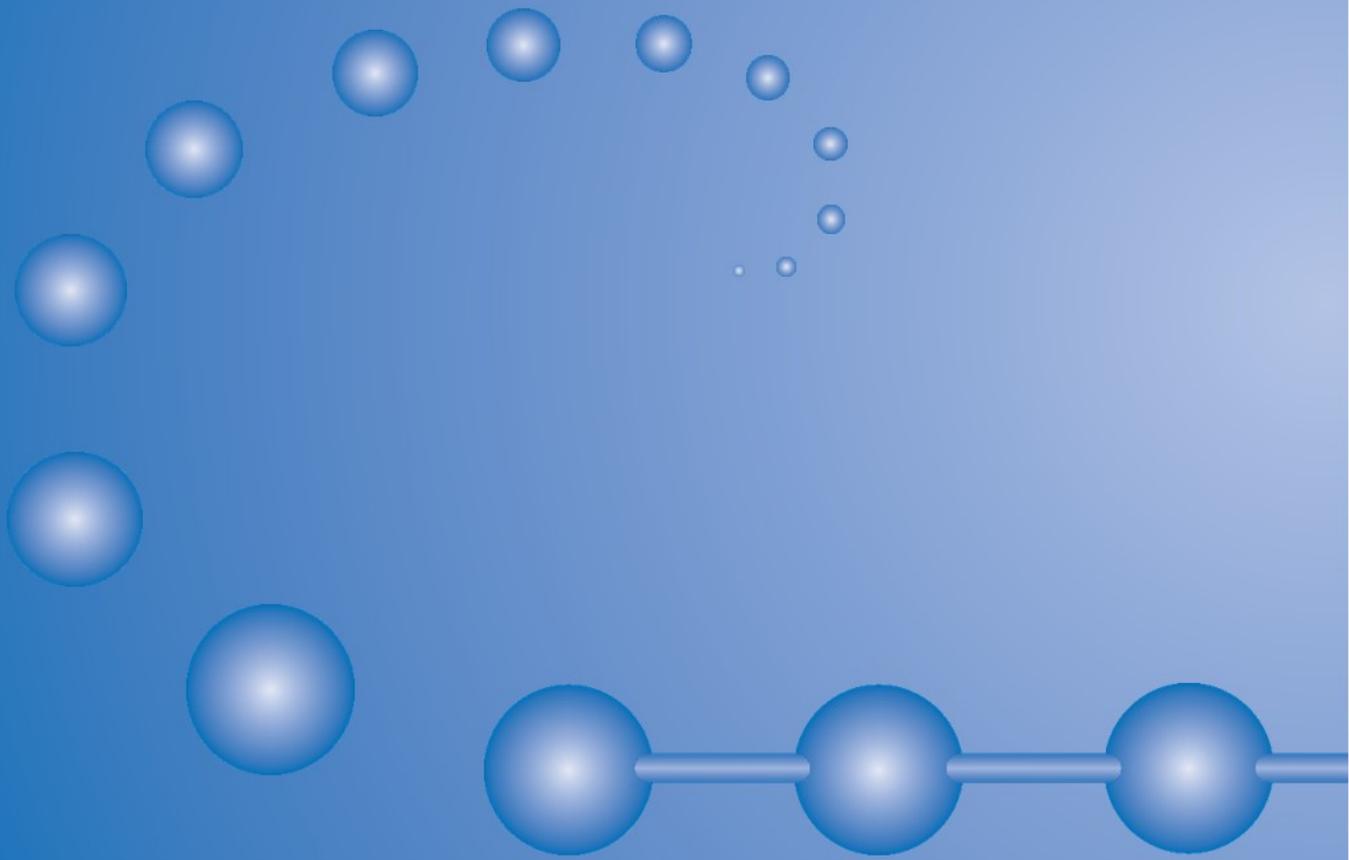
¹² Wegen der im Juli 2021 eingetretenen Flut- und Hochwasserkatastrophe erfolgte keine Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe, die eine Ausnahme vom grundsätzlichen Kreditfinanzierungsverbot erlaubt hätte.

- Das – für 2020 bis 2022 um „Corona-Effekte“ bereinigte – Ausgabenniveau stieg stetig an. Der größte Ausgabeposten, die konsumtiven Transferausgaben, machen mittlerweile fast 50 % der geplanten Ausgaben aus.
- Weitere Ausgabensteigerungen sind absehbar in den Bereichen Personal und Zinsen. Zudem sind die – um die nicht erforderlichen Kreditaufnahmen aus 2022 bereinigten – NRW-Rettungsschirm-Kredite von rd. 15,8 Mrd. € verpflichtend zu tilgen. Dabei sollte der haushaltsgesetzlich bis 2069 reichende Tilgungszeitraum deutlich – und zwar bis Ende 2056 – reduziert werden. Ein entsprechender Tilgungsplan sollte aufgestellt werden.

Angesichts der absehbaren Mehrausgaben werden als finanzielle Spielräume im Haushalt benötigt. Die regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2023 zeigen für die kommenden Jahre bis 2027 geringere Spielräume als bisher erwartet auf.

All dies macht die vom Landesrechnungshof seit Jahren angemahnte konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik und daraus abgeleitete Priorisierung von Ausgaben unbedingt erforderlich und inzwischen unaufschiebbar. Alle Aufgaben und Ausgaben sind auf den Prüfstand zu stellen. Prioritätensetzung bedeutet dabei auch, zu entscheiden, welche zwar wünschenswerten, aber nicht zwingend notwendigen Aufgaben und Ziele nicht weiterverfolgt werden sollen. Schließlich sollten auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation geprüft werden. Erste Schritte sollten nicht erst im Haushalt 2025, sondern bereits im Haushalt 2024 erkennbar sein.

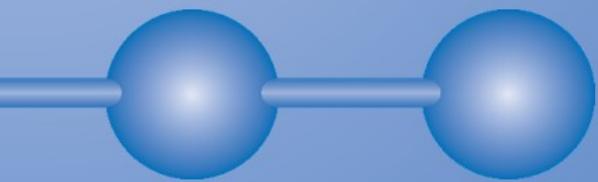
Jetzt ist es an der Zeit, zu handeln.

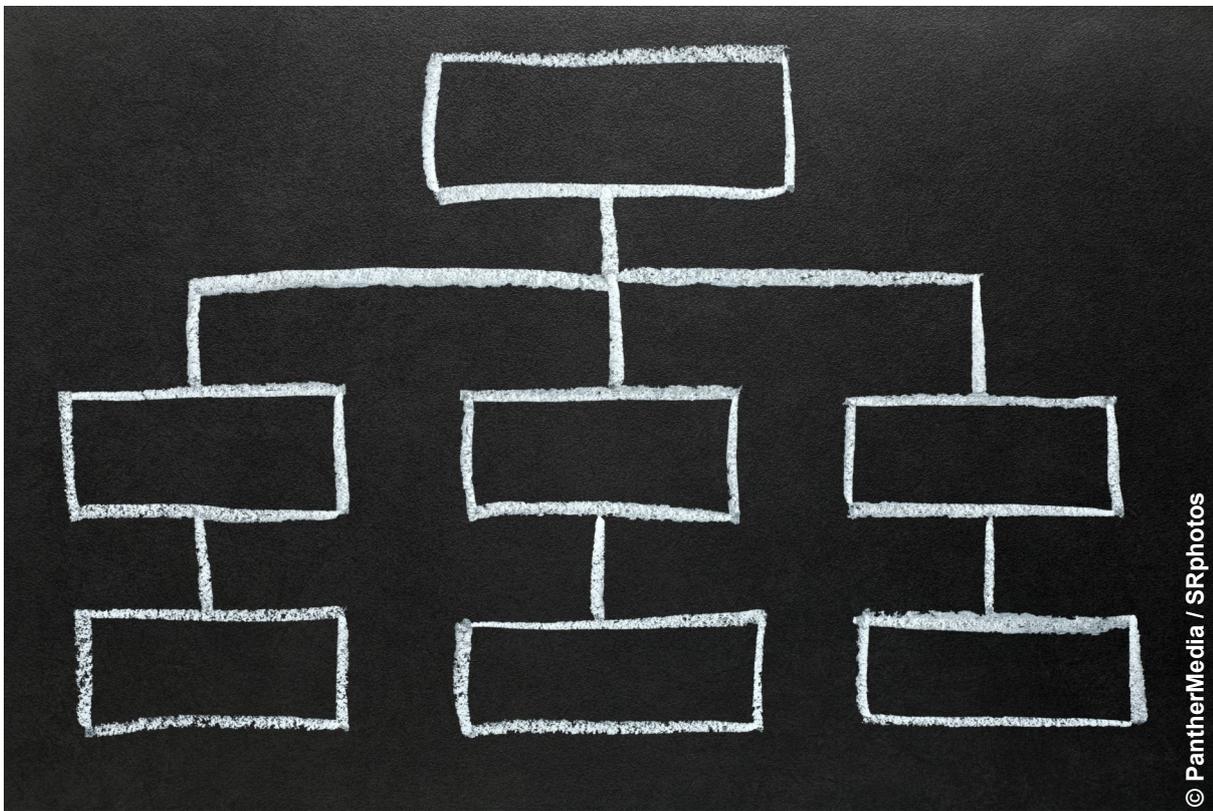


B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**

– Leitsätze der Beiträge –





© PantherMedia / SRphotos

10 Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen

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

Konkret schlägt der Landesrechnungshof folgende Maßnahmen vor:

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



12 Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben

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

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



13 Mehr Polizeipräsenz auf der Straße? – Der Nachweis fehlt

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

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

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



© PantherMedia / antkidy@gmail.com

14 Experimentierfreude des Ministeriums nicht belohnt

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

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

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

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

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



15 Notariatsunterlagen wirtschaftlicher verwahren

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

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

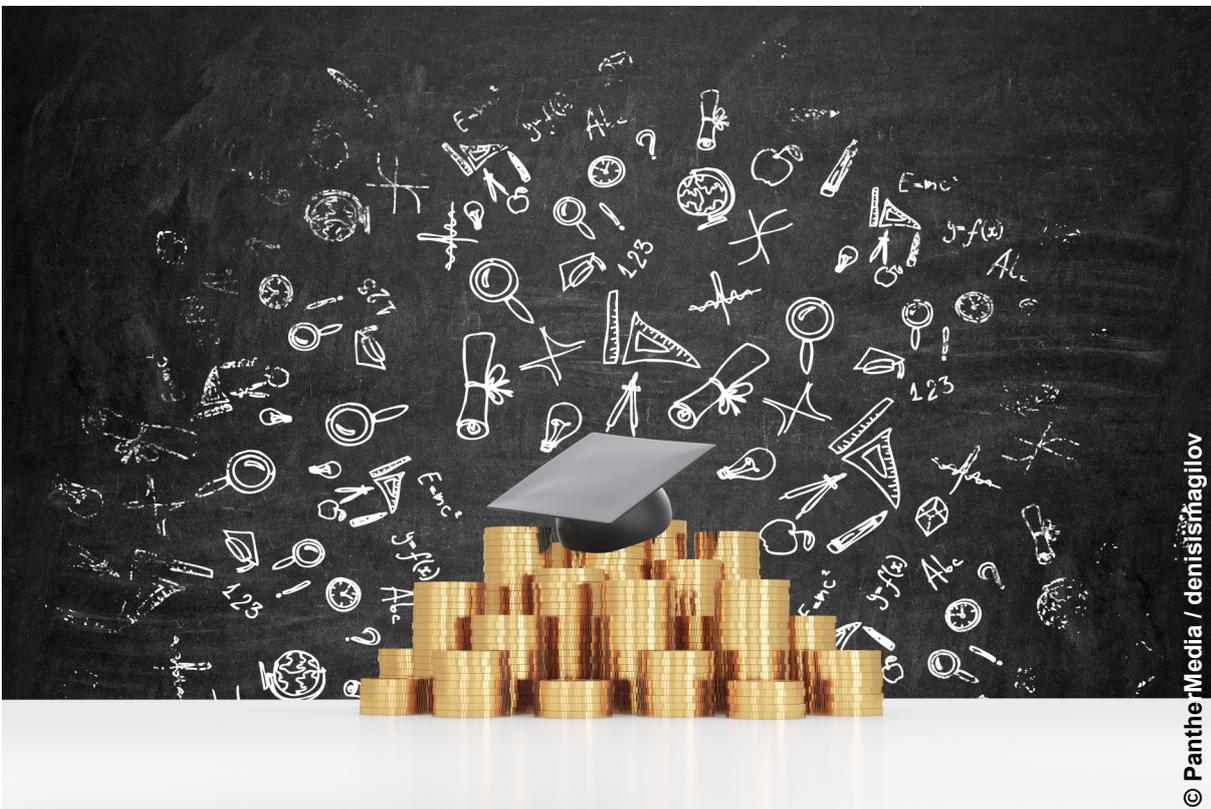


16 „FerienIntensivTraining“ mit Abrechnungsproblemen

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

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

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



© PantheMedia / denisimajilov

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

Das Land finanziert die Hochschulen überwiegend durch allgemeine Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen. Neben dieser Grundfinanzierung erhalten die Hochschulen weitere Mittel vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft. Für mehr als 96 % dieser weiteren Mittel bestimmten die Haushaltspläne, dass sie den Hochschulen „analog zu § 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Hochschulgesetz“ bereitgestellt wurden. Nach diesen Vorschriften werden die Zuschüsse für den laufenden Betrieb und für Investitionen den Hochschulen vom Ministerium zugewiesen; mit der Zuweisung fallen sie in das Vermögen der jeweiligen Hochschule. Entsprechend gewährte das Ministerium für Kultur und Wissenschaft den Hochschulen hinsichtlich der weiteren Mittel regelmäßig keine Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung, sondern nahm Zuweisungen in unterschiedlicher Ausprägung vor.

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

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

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



18 Förderung eines Forschungsverbunds – unklare Vorgaben des Ministeriums und zweckwidrige Verwendung der Mittel

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

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

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

Das Ministerium hat demgegenüber ausgeführt, dass die Bewilligung für die erste Projektphase eine Zuweisung gewesen sei und daher keine zuwendungsrechtlichen Regelungen zur Mittelverwendung getroffen worden seien. Die maximale Förderhöhe sei eingehalten worden und die Hochschulen hätten Eigenanteile erbracht. Die Prüfung der tatsächlichen Mittelverwendung sei aufgenommen worden.



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

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

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

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



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

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

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

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

Damit stehen Forderungen von rund 255.000 € aus.

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



21 Ein Museum – teilweise ohne Konzept

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

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

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

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

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

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

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

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

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



22 Unzulässiger Verzicht auf Expertise des Landesrechnungshofs bei Förderprogrammen

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

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

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



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

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



© PantherMedia / Ernst Fischer

24 Unterhaltung der Lippe durch den Lippeverband ohne hinreichende Aufsicht

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

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



25 Fluggastkontrollen führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Landes

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

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



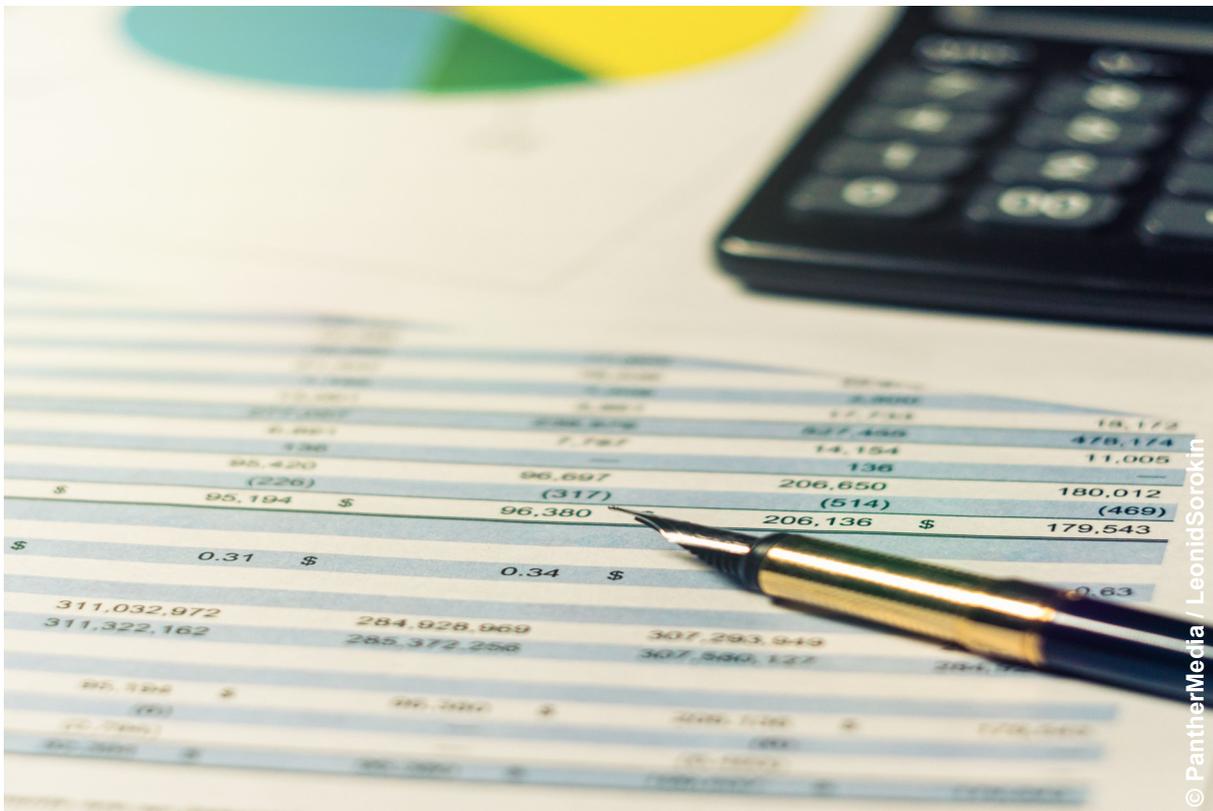
26 Reform der Finanzierung der Betreuungsvereine

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

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

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

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



27 Langzeitbeurlaubungen im Maßregelvollzug und forensische Nachsorge – mangelhafte Kostentransparenz

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

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

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



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

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

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

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

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

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



© PantherMedia / Rupert Trischberger

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

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

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

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

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

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



© PantherMedia / ballykdy

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

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

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

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

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



© PantherMedia / Stefan Bartels

31 Dürrehilfen in der Landwirtschaft – Neuausrichtung erforderlich

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

