



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2024

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2023

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 Lizenzerwerb nicht gestattet.

Die vorliegende **Medieninformation zum Jahresbericht 2024** umfasst für den

Teil A „Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen“

die Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge,

und für den

Teil B „Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung“

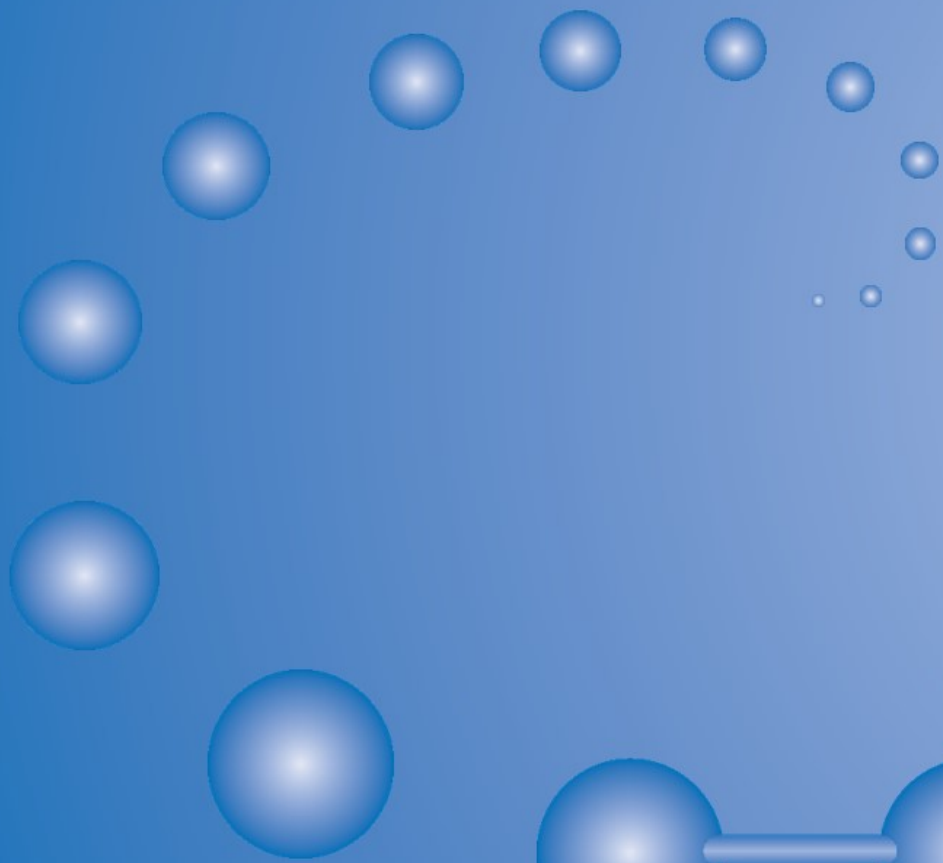
die Leitsätze der Beiträge.

Aus den Leitsätzen ergeben sich die in den Beiträgen enthaltenen wesentlichen Feststellungen des Landesrechnungshofs (siehe insoweit auch Jahresbericht 2024, Seite 5 ff.).

A **Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen**
– Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge –

1	Vorbemerkungen	1
2	Haushaltsrechnung 2022.....	3
3	Haushaltslage im Überblick	5
4	Einnahmen: Keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten	7
5	Ausgaben: Auch nach den Notlagen hohes Ausgabenniveau und weitere Steigerungen absehbar	11
6	Vermögen: Nachweis im „Erweiterten Rechnungswesen“ vervollständigen	17
7	Schulden: Neuer Rekordschuldenstand mit erheblichen Tilgungsverpflichtungen	19
8	Sondervermögen „Krisenbewältigung“: Mit Restbestand zusätzlich tilgen und wirkungsorientiertes Monitoring aufbauen	25
9	Fazit	29

B	
Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
– Leitsätze der Beiträge –	
10	Förderprogramm Moderne Sportstätte 2022 mangelhaft umgesetzt 35
11	Weiterbauen ohne hinzuschauen? Regionale Trainingszentren der Polizei NRW 37
12	Waffen, Drogen, Kinderwagen: ein Blick in die Keller der Staatsanwaltschaften 39
13	Landesförderung der Offenen Ganztagsangebote braucht klare Regeln! 41
14	Corona-Billigkeitsleistungen aus dem Kulturstärkungsfonds – keine einheitlichen Vorgaben, Defizite in der Umsetzung 43
15	Kostenexplosion und intransparente Entscheidungswege bei der Sanierung des Schauspielhauses Düsseldorf 45
16	Ein Kunstraum für alle Sinne – ohne Sinn für das Haushaltsrecht 47
17	Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinika optimierbar 49
18	Rücklagen der Universitäten und Fachhochschulen – je mehr, desto besser? 51
19	Förderung einer Panelstudie mit Pannen 53
20	Fluthilfe: Baufachliche Schutzanforderungen kommen beim Wiederaufbau zu kurz und Krisenresilienz unterentwickelt 55
21	Zustand und Erhaltungsmanagement unserer Landesstraßen verbesserungsbedürftig 57
22	Kosten- und Zeitplanung bei Straßenbaumaßnahmen des Landes muss verbessert werden 59
23	Renaturierung der Mintarder Aue 61
24	Wenn das Land erbt: Schnell statt bestmöglich verwerten? 63
25	Einführung eines digitalen Vergabemanagementsystems beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen immer noch nicht abgeschlossen 65
26	Portfoliosteuerungstool des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen: Welche Immobilie wird zuerst saniert? 67
27	„Härtefallhilfe NRW“ – Schwein gehabt 69
28	Förderung von Haltungsverfahren auf Stroh – hohe Fehlerquote und unzureichende Vorgaben 71
29	Förderung des Erwerbs von Wohneigentum auf fehlerhafter Grundlage – Mitnahmeeffekte inklusive 73
30	Hohes Steuerausfallrisiko bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden 75
31	Risikomanagement der Finanzämter: Einstufung in Risikoklassen optimierungsbedürftig 77
32	Risikomanagement der Finanzämter: Bearbeitungsweise bei wichtigen Sicherungselementen des Risikomanagementsystems unzureichend 79
33	Drohende Steuerausfälle beim Wechsel der Gewinnermittlungsmethode 81

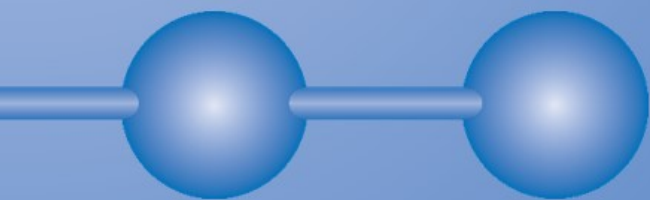


A

Feststellungen zum Landeshaushalt

Nordrhein-Westfalen

– Leitsätze, ergänzt um Kurzfassungen der Beiträge –





1 Vorbemerkungen

Nach vier durch die Feststellung von Notlagen geprägten Haushaltsjahren in Folge sollte der Landeshaushalt 2024 nach der Absicht der Landesregierung zu einer „haushaltspolitischen Normalität“ ohne die Aufnahme weiterer Notlagenkredite zurückkehren. Dies allein begründet aber noch keine Entspannung der Haushaltsslage.

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

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

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



2 Haushaltsrechnung 2022

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

Die Prüfung der Haushaltsrechnung 2022 hat ergeben, dass die darin aufgeführten Beträge von denen der Bücher um rd. 820.000 € abweichen. Ursache der Abweichungen ist, dass auszahlungsrelevante Positionen durch fehlende Umbuchungen nicht in die Haushaltsrechnung übertragen wurden. Die Haushaltsrechnung ist damit unvollständig.



3 Haushaltslage im Überblick

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

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

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

Der Ende 2023 beschlossene Haushaltsplan 2024 sah keine Nettoneuverschuldung vor.

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

Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

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

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

2023 lag das Haushaltsvolumen bei rd. 103,2 Mrd. € und damit bereits das vierte Mal in Folge über 100 Mrd. €. Für 2023 hatte der Landtag, ebenfalls das vierte Jahr in Folge¹, eine außergewöhnliche Notsituation für das Land festgestellt. Sie wurde mit den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und den damit verbundenen Herausforderungen u. a. aufgrund der gestiegenen Energiekosten und der Zunahme Geflüchteter begründet. Mit in der Höhe übereinstimmenden Einnahmen und Ausgaben waren die Haushalte 2020 bis 2023 rein formal ausgeglichen. Strukturell betrachtet waren sie es jedoch nicht: Der Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben gelang in diesen Jahren nur durch die Aufnahme neuer (Notlagen-)Kredite. Der Schuldenstand des Landes erreichte durch die Nettoneuverschuldung über diese Jahre (rd. 20,8 Mrd. €) einen neuen Rekordwert von Ende 2023 rd. 164,6 Mrd. €.

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

1 Für 2020 bis einschließlich 2022 wurde wegen der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt.



© Bildagentur PantherMedia / Andriy Popv

4 Einnahmen: Keine verlässlichen Ausgleichsmöglichkeiten

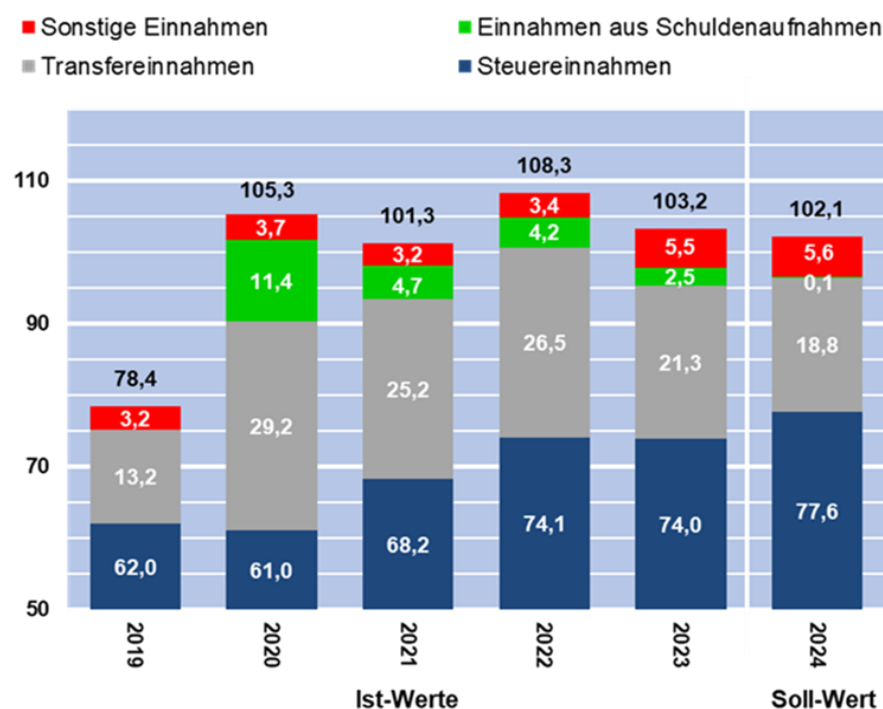
2023 sind die Steuereinnahmen erstmals seit 2020 leicht gesunken. Sie lagen bei rund 74,0 Milliarden €.

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

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

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

Entwicklung der Einnahmen (in Mrd. €, gerundet)



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

Die Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle des Landes sind 2023 erstmals seit 2020 nicht mehr angestiegen. Mit rd. 74,0 Mrd. € liegen sie sogar etwas unter dem Wert von 2022. Dennoch liegen sie noch rd. 12 Mrd. € über den Steuereinnahmen aus dem letzten Vor-Corona-Jahr 2019 und verursachten damit kein Einnahmenproblem. Andererseits ließ der leichte Rückgang der Steuereinnahmen 2023 aber auch keine neuen finanziellen Handlungsspielräume entstehen.

Für 2024 wurde nach dem Haushaltsplan 2024 wieder eine Steigerung der Steuereinnahmen auf rd. 77,6 Mrd. € erwartet. Diese Annahme basierte auf den regionalisierten Ergebnissen der Oktober-Steuerschätzung 2023. Nach den Ergebnissen der für das Land regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2024 sollen die Steuereinnahmen 2024 jedoch bei „nur noch“ rd. 76,4 Mrd. € liegen. Obwohl jetzt für 2024 mit Steuermindereinnahmen von rd. 1,2 Mrd. € gerechnet wird, liegen die prognostizierten Steuereinnahmen so hoch wie nie zuvor. Dennoch erhöht sich der Druck auf den Haushalt 2024. Es zeigt sich immer deutlicher, dass das scheinbare Einnahmenproblem des Haushalts tatsächlich ein Ausgabenproblem ist.

Ende Mai 2024 kündigte das Ministerium der Finanzen (FM) einen Nachtragshaushaltsentwurf für 2024 an, der auch die erstmalige Nutzung der Konjunkturkomponente enthalten werde. Durch die Konjunkturkomponente werde die Möglichkeit eröffnet, in konjunkturell schlechten Zeiten Kredite aufzunehmen. Diese Kredite würden künftige Generationen nicht belasten, da sie sofort getilgt werden müssten, sobald die Konjunkturentwicklung dies ermögliche.

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

4.2 Erhebliche Sondereffekte und Globalpositionen im Haushaltsausgleich

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

Der Haushaltsausgleich 2024 gelang nur durch Sondereffekte und den Ansatz von Globalpositionen.² Diese beliefen sich auf insgesamt rd. 3,9 Mrd. €.

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

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

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

Die Möglichkeiten, Sondereffekte und Globalpositionen zu generieren, sind endlich. Der LRH betrachtet die Entwicklung deshalb mit Sorge. Aus seiner Sicht wäre es mit erheblichen Risiken verbunden, im Haushaltsausgleich auch zukünftig auf Sondereffekte und Globalpositionen in maßgeblicher Größenordnung zu setzen.

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

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



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

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

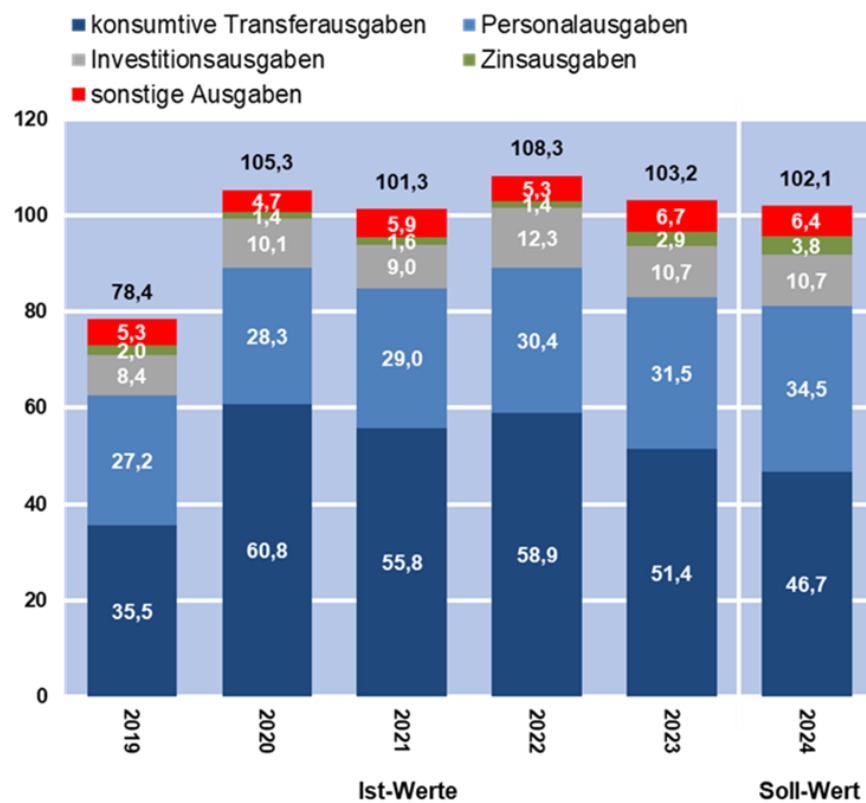
Bereinigt um Notlagen-Effekte liegen die Ausgaben 2023 bei rund 95,8 Milliarden € und sind damit seit 2019 (rund 78,4 Milliarden €) um insgesamt rund 22,3 % gestiegen.

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

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

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

Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



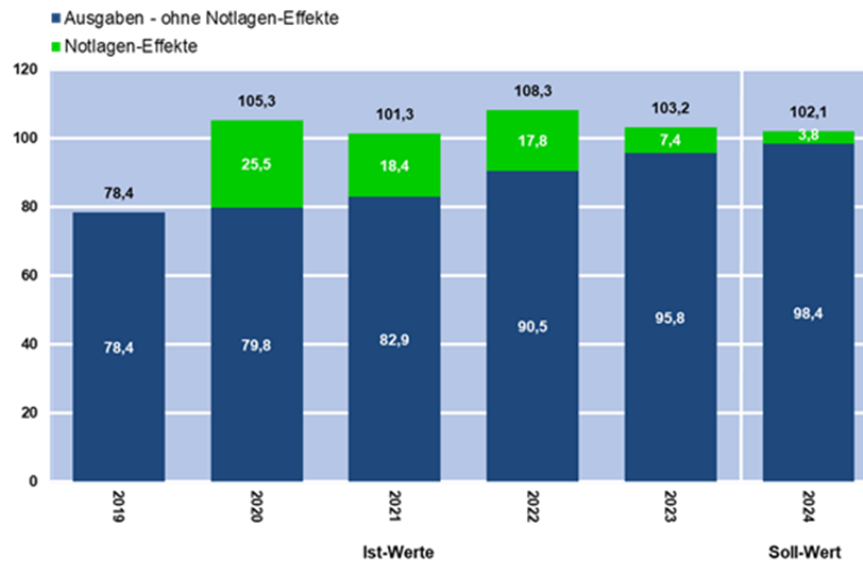
Die Ausgaben liegen seit 2020 über 100 Mrd. €. Ebenso wie bei den Einnahmen waren auch in den Ausgaben 2020 bis 2023 insgesamt erhebliche Notlagen-Effekte³ enthalten. Die 2023 gegenüber 2022 um rd. 5,0 Mrd. € geringeren gesamten Ausgaben erklären sich vor allem mit dem Rückgang von Notlagen-Effekten: Lagen diese 2022 noch bei rd. 17,8 Mrd. €, beliefen sie sich 2023 auf rd. 7,4 Mrd. €.

5.1 Hohes Ausgabenniveau auch ohne Notlagen-Effekte

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

3 Unter Notlagen-Effekten versteht der LRH Einnahmen und Ausgaben, die in einem Zusammenhang mit den in der Folge der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine eingerichteten Sondervermögen NRW-Rettungsschirm und „Krisenbewältigung“ stehen. Dabei folgt der LRH bei der Einordnung als Notlagen-Effekt nicht vollumfänglich der vom FM vorgenommenen Abgrenzung der Bereiche „Corona“ und „Krisenbewältigung“.

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



Bereinigt um Notlagen-Effekte liegen die Ausgaben 2023 bei rd. 95,8 Mrd. € und sind damit seit 2019 (rd. 78,4 Mrd. €) um insgesamt rd. 17,5 Mrd. € bzw. rd. 22,3 % gestiegen. Rund 63 % dieses Anstiegs (rd. 11,0 Mrd. €) gehen auf den größten Ausgabenblock, nämlich konsumtive Transferausgaben, zurück. Die für 2024 geplanten, um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben von rd. 98,4 Mrd. € bedeuten im Vergleich zum letzten Vor-Corona-Jahr 2019 sogar einen Anstieg von rd. 25,5 %.

5.2 Weitere Ausgabensteigerungen absehbar

Zu dem ohnehin schon hohen Ausgabenniveau tritt erschwerend hinzu, dass absehbar mindestens die Bereiche Personal, Zinsen sowie Tilgungsausgaben für Notlagenkredite zukünftig zur weiteren, vom Land nur eingeschränkt beeinflussbaren, Ausgabensteigerung beitragen.

Bei den Personalausgaben sind allein aus den folgenden Gründen in den kommenden Jahren Steigerungen absehbar:

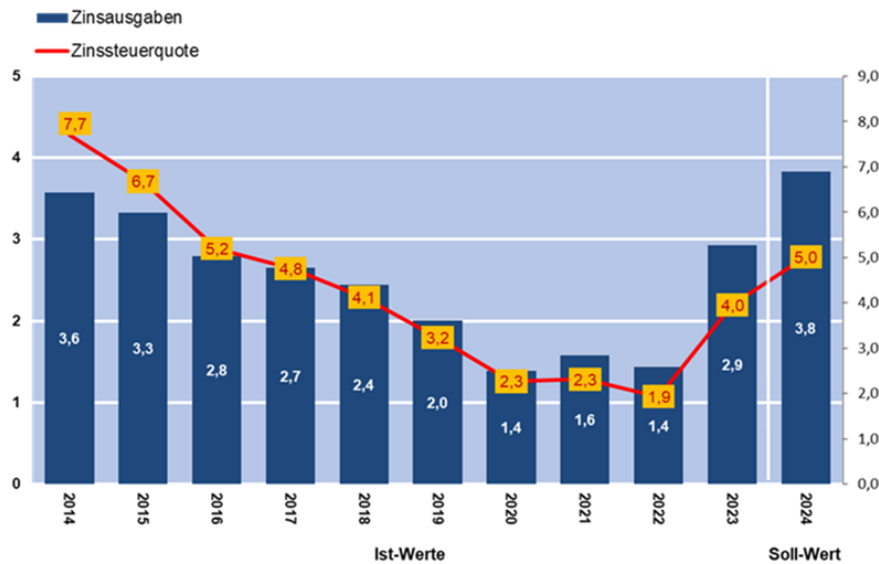
- Personal(nach)besetzungen aufgrund einer hohen Anzahl unbesetzter Personalstellen und
- steigende Versorgungsausgaben.

Von den im Haushalt 2023 ausgebrachten 327.234 Personalstellen waren zum 01.01.2024 insgesamt 20.803 unbesetzt. Die Stellenbesetzungsquote ist mit 93,6 % im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert geblieben. Hinzu kommt, dass der Haushaltsplan 2024 eine Steigerung des Stellensolls um insgesamt 1.506 Stellen vorsieht. Schon die Besetzung dieser zusätzlichen Stellen und erst recht eine Verbesserung der Stellenbesetzungsquote werden weitere Steigerungen bei den Personalausgaben für aktive Bedienstete hervorrufen.

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

Auch die Ausgaben für Zinsen werden ausweislich der Planungen des FM weiter steigen:

Entwicklung der Zinsausgaben (in Mrd. €, gerundet) sowie der Zinssteuerquote⁴ (in %)



Ein Grund für die auch ausweislich der Planungen des FM⁵ weiter steigenden Zinsausgaben sind die Zinsausgaben für die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite: Während 2023 noch rd. 244 Mio. € Zinsausgaben geleistet wurden, sieht der Haushaltsplan 2024 bereits 550 Mio. € hierfür vor.

Zudem werden auch die Tilgungsausgaben für die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite den Haushalt belasten. Die Notlagenkredite beliefen sich Ende 2023 auf rd. 20,8 Mrd. €.⁶

Nach Ansicht des LRH sind die Restbestände des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ schnellstmöglich zur Tilgung von Notlagenkrediten einzusetzen. Die über mehrere Jahre vorgesehene Finanzierung der Tilgung aus den Restbeständen der Sondervermögen bewirkt, dass hierfür keine Mittel aus dem laufenden Haushalt zur Verfügung gestellt werden müssen. Das führt einerseits zwar zu einer Entlastung der laufenden Haushalte. Andererseits muss das Land aber für Kreditmittel, die nicht getilgt werden, weiter Zinsen zahlen und die Rückführungsverpflichtungen werden durch ein solches Vorgehen gestreckt. Der Zeitpunkt der vollständigen Tilgung der Notlagenkredite wird dadurch weiter in die Zukunft verschoben. Der LRH hält es (auch zur Zinseinsparung) daher für angezeigt, die Verschuldung

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

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

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

des Landes schnellstmöglich zu reduzieren und erwartet entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen des FM.⁷ Dies gilt umso mehr dann, wenn sich der Schuldenstand des Landes durch eine konjunkturelle Kreditaufnahme und die Übernahme kommunaler Altschulden noch erhöhen sollte.

5.3 Aufgaben- und Ausgabenkritik konsequent durchführen und institutionalisieren

Angesichts dieser Rahmenbedingungen und fehlender gesicherter Steigerungen auf der Einnahmenseite erwartet der LRH eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik. Das hierfür erforderliche Aufgabenscreening sollte flächendeckend durchgeführt werden und kein Aufgabengebiet ausnehmen. Der Ausgabenart nach sind besonders die konsumtiven Transferausgaben in den Blick zu nehmen, weil diese den größten Ausgabenblock im Landeshaushalt darstellen. Mehr als 60 % des Ausgabenanstiegs der letzten Jahre – ohne Berücksichtigung von Notlagen-Effekten – haben in diesem Bereich stattgefunden.

Beim flächendeckenden Aufgabenscreening ist zunächst festzustellen, welche Aufgaben das Land – durch übergeordnete Regelungen – verpflichtend wahrzunehmen hat und von welchen Aufgaben es sich rechtlich lösen könnte. Auf dieser Grundlage sollte eine Prioritätensetzung dergestalt erfolgen, dass zum einen entschieden wird, an welchen Aufgaben (und Ausgaben) das Land festhält (Prioritäten). Zum anderen ist zu entscheiden, auf welche Aufgaben (und Ausgaben) es künftig verzichtet (Nachrangigkeiten).

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

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

Vor allem aber sollten nach Ansicht des LRH die Voraussetzungen für eine institutionalisierte Form der Aufgaben- und Ausgabenkritik geschaffen werden. In der „Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027“ wurde eine „dauerhafte Aufgabenkritik“⁸ angekündigt. Hierzu sind entsprechende Prozesse zwischen dem FM und den Ressorts sowie taugliche Instrumente festzulegen, sodass die Aufgabenkritik als verstetigter Bestandteil in jedem Haushaltsaufstellungsprozess fungieren kann. Ausgangsbasis für die erforderlichen Festlegungen könnten z. B. die schon eingesetzten Kennziffern zur automationsgestützten Strukturanalyse des Landeshaushalts sein.⁹

7 Hinsichtlich des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ führte das FM aus, dass die Anlage der Mittel des Sondervermögens im Rahmen der Liquiditätsbewirtschaftung derzeit wirtschaftlich sei.

8 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).

9 Die Aufgliederung der Ausgaben nach diesen Strukturkennziffern orientiert sich an der Disponibilität der Ausgaben für den Haushaltsgesetzgeber.



6 Vermögen: Nachweis im „Erweiterten Rechnungswesen“ vervollständigen

Der Vermögensnachweis des Landes ist auch 2022 unvollständig.

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

Das Land erstellt jährlich einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“¹⁰. Dieser umfasst die Übersicht der Staatsschulden, den Nachweis des Grundvermögens sowie den Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften.

Seit 2021 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass diese Darstellung des Vermögens nur einen eingeschränkten Blick auf die tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zulässt. 2022 und 2023 hatte er den „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“ zur Haushaltsrechnung 2020 auf Vollständigkeit des in ihm ausgewiesenen langfristigen Vermögens des Landes geprüft und festgestellt, dass dieser kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage des Landes zeigte. Insbesondere war darin nur ein Bruchteil der Vermögenswerte des Landes abgebildet.

Der LRH hatte angeregt, der Unvollständigkeit des Vermögensnachweises kurzfristig dadurch zu begegnen, dass die zur Erstellung benötigten Daten aus dem Programm EPOS.NRW¹¹ abgerufen werden. Er hatte dem FM zudem empfohlen, weitergehende konzeptionelle Überlegungen zur Nutzbarkeit von doppelten Daten für den Vermögensnachweis anzustellen.

10 Anlage VI zur Haushaltsrechnung.

11 Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen.

Strukturell hat sich die Darstellung des Vermögens in den Vermögensnachweisen 2021 und 2022 nicht verändert.

Jedoch sind Änderungen beim Ausweis des Grundvermögens des Landes absehbar: Ein am 12.05.2023 veröffentlichter Runderlass des FM regelt nunmehr, dass der Nachweis über das Grundvermögen aufgrund der doppelten Datenlage in EPOS.NRW, nämlich der Anlagenbuchhaltung, zu erstellen ist. Überdies hat das FM zugesagt, bereits erhobene und bewirtschaftete Daten als Fundament weiterhin zu nutzen. Es sei vorrangig beabsichtigt, Daten aus dem Anlagevermögen für einen aussagekräftigeren Vermögensnachweis heranzuziehen.



7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand mit erheblichen Tilgungsverpflichtungen

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

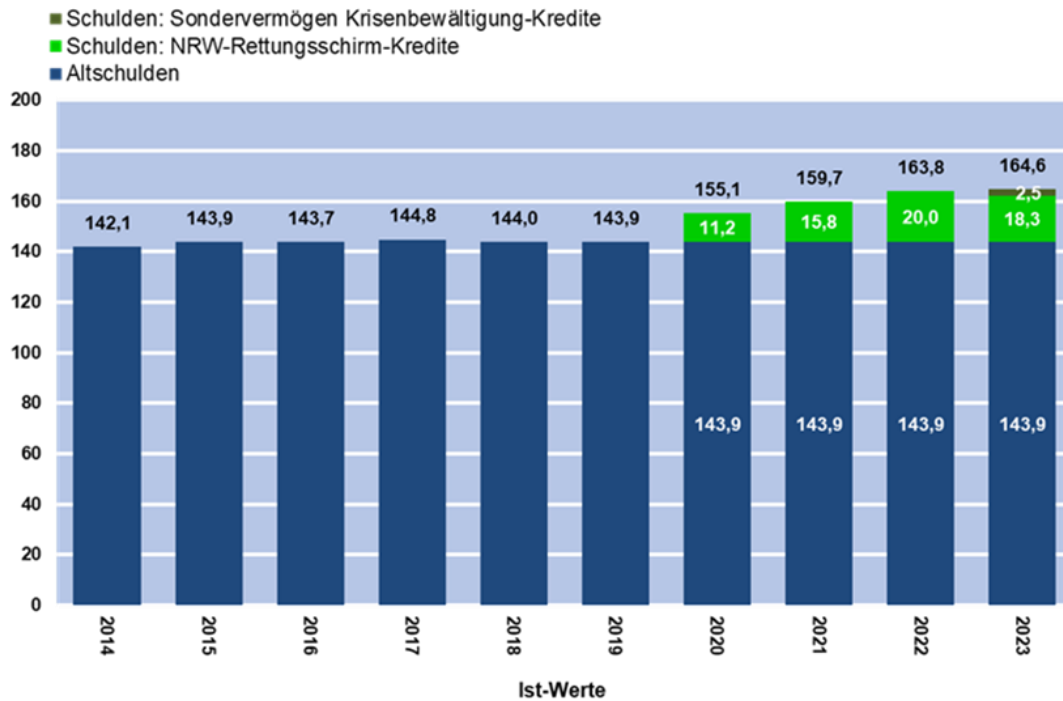
Durch die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite hat sich das Land von dem strategischen Ziel „Landesfinanzen konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen“ entfernt.

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

7.1 Neuer Rekordschuldenstand

Der Schuldenstand des Landes hat sich weiter erhöht und erreichte Ende 2023 einen neuen Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. €:

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

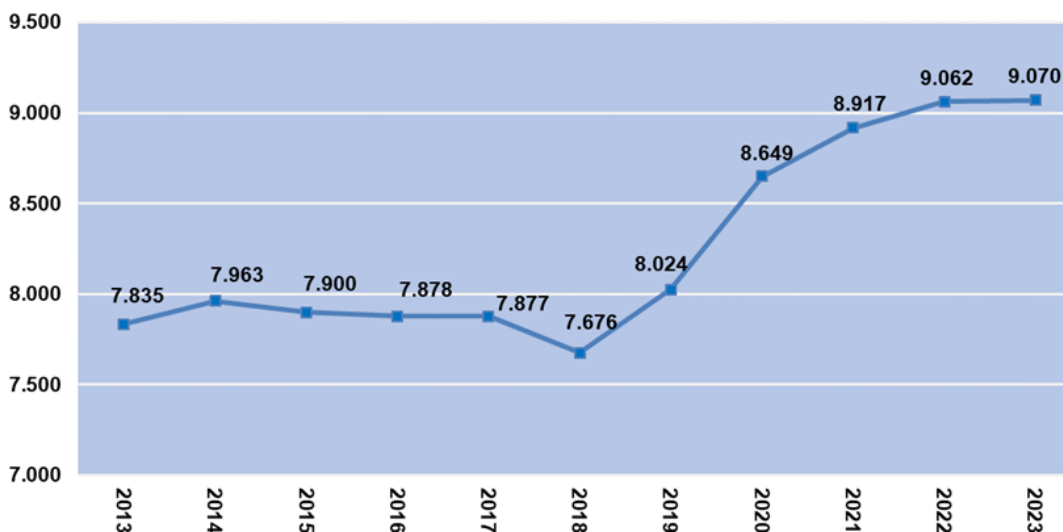


Allein von 2020 bis 2023 erhöhte sich der Schuldenstand aufgrund der Notlagenkredite von rd. 143,9 Mrd. € (Ende 2019) um rd. 20,8 Mrd. € auf den Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. € (Ende 2023). Das ist ein Anstieg von rd. 14,4 % in vier Jahren.

7.2 Weiterhin sehr hohe Pro-Kopf-Verschuldung

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

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



7.3 „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ als Nachhaltigkeitsindikatoren

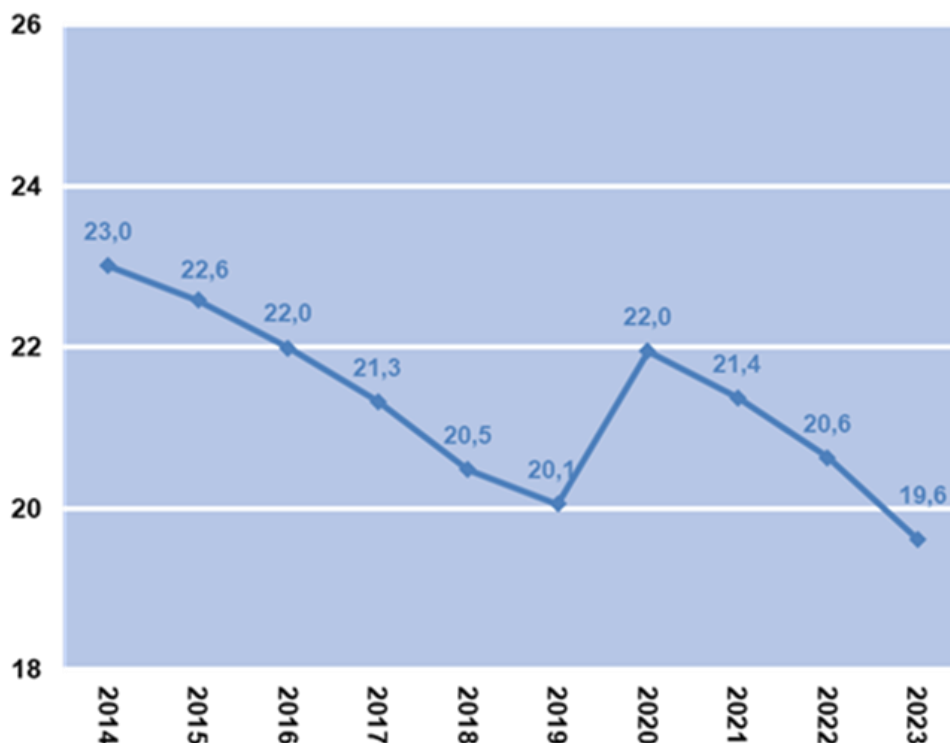
Bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts am 26.06.2024 wurde eine von der Landesregierung angekündigte Fortschreibung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie aus 2020 noch nicht beschlossen.

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

Der LRH betrachtet daher die Haushaltskennziffern „Schuldenstandsquote“ und „Finanzierungssaldo“ erneut¹² auch in ihrer Funktion als Nachhaltigkeitsindikatoren:

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

Entwicklung der Schuldenstandsquote (in %, gerundet)



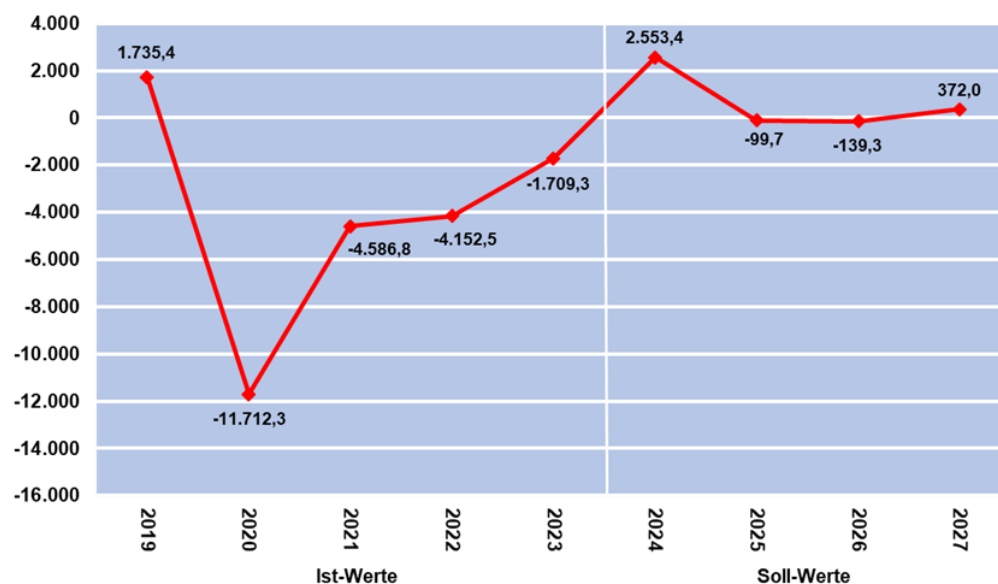
12 Siehe schon Jahresbericht 2023, S. 61 ff.

Nach den Corona-bedingten Kreditaufnahmen der Jahre 2020 bis 2022 ist die Schuldenstandsquote erst 2023 wieder unter ihren Vor-Corona-Wert 2019 gefallen. Der Rückgang von 2020 bis 2023 ist mithin nicht auf einen sinkenden Schuldenstand, sondern auf das – hier insbesondere wegen Inflationseffekten – stark gestiegene nominale Bruttoinlandsprodukt des Landes zurückzuführen. Dadurch wurde der Anstieg der Staatsschulden in diesem Zeitraum mehr als ausgeglichen.

Nach der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie soll der NRW-Beitrag beim Indikator „Schuldenstandsquote“ darin liegen, diese im Rahmen einer Politik aus Vorsorge, Schuldentilgung und nachhaltigen Investitionen kontinuierlich zurückzuführen. Dafür kommt der Schuldenstandsquote aber nur eine begrenzte Aussagekraft zu, denn sie kann auch allein durch ein gestiegenes nominales Bruttoinlandsprodukt sinken, ohne dass sich der Schuldenstand reduziert oder sich die Wirtschaftsleistung real verbessert hat. An ihr allein lässt sich deshalb nicht ablesen, ob tatsächlich eine Politik aus Vorsorge und der nachhaltigen Investitionen betrieben und tatsächlich Schulden getilgt wurden.

Der Finanzierungssaldo¹³ soll zeigen, ob und inwieweit ein formal ausgeglichener Haushalt auch strukturell ausgeglichen ist. Diese Haushaltskennziffer hat sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Finanzierungssaldos (in Mio. €, gerundet)



Nach einem Finanzierungsüberschuss 2019 waren von 2020 bis einschließlich 2023 erhebliche Finanzierungsdefizite zu verzeichnen. Die Haushalte 2020 bis einschließlich 2023 waren also strukturell nicht ausgeglichen. Nach dem Ende 2023 beschlossenen Haushaltsplan 2024 soll sich zwar ein Finanzierungsüberschuss von rd. 2,6 Mrd. € ergeben. Dazu führt insbesondere die geplante Rückführung von NRW-Rettungsschirm-Krediten (rd. 3,0 Mrd. €), die sich vollständig durch eine Entnahme aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert. Diese Rückführung ist also im Ergebnis nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert.

13 Der Finanzierungssaldo zeigt an, inwieweit der Haushalt durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (negativer Finanzierungssaldo = Finanzierungsdefizit) oder durch den Haushalt Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (positiver Finanzierungssaldo = Finanzierungsüberschuss).

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

Aus Sicht des LRH, der eine Gesamtbetrachtung des Haushalts vornimmt, hat sich das Land durch die zwischen 2020 und 2023 aufgenommenen Notlagenkredite von diesem Ziel entfernt. Auch der für 2024 geplante positive Finanzierungssaldo wird nur durch Sonder- und Einnahmefekte erreicht, die aus Sicht des LRH nicht dazu geeignet sind, zu einem nachhaltigen Haushaltsausgleich beizutragen.

7.4 Notlagenverschuldung sollte schnellstmöglich abgebaut werden

Im Gegensatz zu den Altschulden des Landes von rd. 143,9 Mrd. € (Schuldenstand Ende 2019) ist die Notlagenverschuldung von insgesamt rd. 20,8 Mrd. € (Stand Ende 2023) nach den Regelungen der Schuldenbremse verpflichtend zurückzuführen. Unter Berücksichtigung der in der Finanzplanung 2023 bis 2027 ausgewiesenen geplanten Rückführungen von Notlagenkrediten wird sich der verpflichtend zu tilgende Anteil des Schuldenstandes Ende 2027 noch auf rd. 16,5 Mrd. € belaufen.

Schon die verpflichtende Rückführung dieser Notlagenverschuldung belastet den Landeshaushalt absehbar mit Zins- und Tilgungsausgaben. Durch den Schuldendienst (Zins und Tilgung) für konjunkturell-bedingt aufgenommene Kredite und übernommene kommunale Schulden¹⁴ könnte der Landeshaushalt perspektivisch zusätzlich belastet werden. Auch deswegen ist es unumgänglich, die Notlagenverschuldung schnellstmöglich zurückzuführen.

¹⁴ Die Landesregierung hat angekündigt, ab 2025 jährlich 250 Mio. € zur nachhaltigen Beseitigung der kommunalen Altschulden bereitzustellen. Über die kommenden 30 Jahre sollen so 7,5 Mrd. € zusätzliche Finanzmittel des Landes in die Kommunen fließen. Zusammen mit der durch den Bund zugesagten hälftigen Übernahme der Kredite würde den Kommunen so 500 Mio. € pro Jahr zur Verfügung gestellt werden. Die Gespräche mit der Bundesregierung hierüber stünden bevor.



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

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

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

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

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

Der LRH hat das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ und die Anwendung der haushaltsrechtlichen Regelungen geprüft.

Das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ dient „der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine für das Land Nordrhein-Westfalen“. Zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens wurde dem FM im Haushaltsgesetz 2023 eine Kreditermächtigung von bis zu 5 Mrd. € erteilt. Beides, die Kreditaufnahmen und die zu leistenden Krisenbewältigungsausgaben, waren von der vorherigen Einwilligung des Landtags abhängig.

2023 hat der Landtag in vorgesehene Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen von insgesamt rd. 3,1 Mrd. € und in Kreditaufnahmen in gleicher Höhe eingewilligt. Bis Ende 2023 wurden für Krisenbewältigungsmaßnahmen rd. 2,3 Mrd. € verausgabt. Das FM hat bis in das vierte Quartal 2023 hinein vorhandene Liquidität des Landes genutzt und erst Ende Oktober bis Ende November 2023 Kredite von rd. 2,5 Mrd. € aufgenommen.

Der LRH hat festgestellt, dass der Kreditfinanzierungsbedarf durch die bis zu den Kreditaufnahmen bereits geleisteten Krisenbewältigungsausgaben deutlich besser einzuschätzen war. Das zeigte auch eine Gegenüberstellung mit den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm: Während die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ die Krisenbewältigungsausgaben nur um rd. 7,9 % überstiegen, wurden für den NRW-Rettungsschirm Kredite aufgenommen, deren Summe den sich bis Ende 2022 ergebenden Kreditfinanzierungsbedarf um rd. 26,1 % überstieg. Der LRH hat daher festgestellt, dass die Kreditaufnahmen für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ deutlich stärker am Finanzbedarf orientiert waren als es bei den Kreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm der Fall gewesen ist.

Der Endbestand 2023¹⁵ des Sondervermögens belief sich auf rd. 177 Mio. €¹⁶. Es handelte sich um nicht benötigte Rest-Kreditmittel. Das FM will diesen entgegen anderweitiger Planungen im Haushalt 2024¹⁷ zur Finanzierung des für 2024 geplanten Schuldendienstes verwenden. Nach Ansicht des LRH sollte der Restbestand hingegen für eine zusätzliche Tilgung¹⁸ von Notlagenkrediten spätestens dann eingesetzt werden, wenn der Anlagezins den maßgeblichen Kreditzins unterschreitet. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 folgt nach der Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums in Krisenzeiten (durch die Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel) dessen Verengung in den der Notlage nachfolgenden Haushaltsjahren. In der Zeit nach der Notlage besteht eine Konsolidierungspflicht.

15 In 2024 ist keine Finanzierung von Ausgaben für Krisenbewältigungsmaßnahmen durch Entnahmen aus dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ mehr möglich.

16 Bis zum 31.05.2024 hat sich der Bestand des Sondervermögens durch Rückflüsse auf rd. 226 Mio. € erhöht.

17 Für den entsprechenden Schuldendienst 2024 (Zinsen und Tilgung) sollen laut Haushaltsplan 2024 und laut Wirtschaftsplan des Sondervermögens eine Zuführung an das Sondervermögen aus dem Landeshaushalt von insgesamt 180 Mio. € und eine Entnahme aus dem Sondervermögen in gleicher Höhe erfolgen.

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

Nach dem vom FM etablierten Monitoring mussten die Ressorts zur Nachverfolgung der zeitnahen Umsetzung von Krisenbewältigungsmaßnahmen monatlich zum Verfahrensstand der Krisenbewältigungsmaßnahmen und dem Mittelabfluss berichten. Der LRH hat empfohlen, das Monitoring weiterzuentwickeln. Es sollte wirkungsorientiert ausgerichtet werden, indem es ergänzend Kennzahlen zur Beurteilung der Tragfähigkeit von Maßnahmen zur Bewältigung der Notlage in den Blick nimmt. Denn darauf stellen die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.11.2023 aufgestellten Anforderungen an die Darlegungen zu einer fortgesetzten oder wiederholten Notsituation ab. Das FM sagte zu, die Weiterentwicklung des Monitorings für eventuelle außergewöhnliche Notsituationen im Blick zu behalten.



© Bildagentur PanthaMedia / Kraillas

9 Fazit

Die Haushaltslage des Landes hat sich über die Notlagenjahre bis Ende 2023 ganz erheblich zugespitzt. Die Steuereinnahmen blieben 2023 auf dem Niveau von 2022 und sind nicht mehr – wie in den meisten Jahren vor 2022 – kontinuierlich und zum Teil ganz erheblich angestiegen. Hingegen erhöhte sich das schon in den Vorjahren stetig steigende – um Notlagen-Effekte bereinigte – Ausgabenniveau auch 2023 weiter. Zudem war schon 2023 absehbar, dass sich in den kommenden Jahren die Ausgaben in den Bereichen Personal und Zinsen weiter erhöhen werden und auch Haushaltsmittel für die 2020 bis 2023 aufgenommenen Notlagenkredite zur Verfügung stehen müssen. Der Schuldenstand des Landes erreichte Ende 2023 einen neuen Rekordwert von rd. 164,6 Mrd. €.

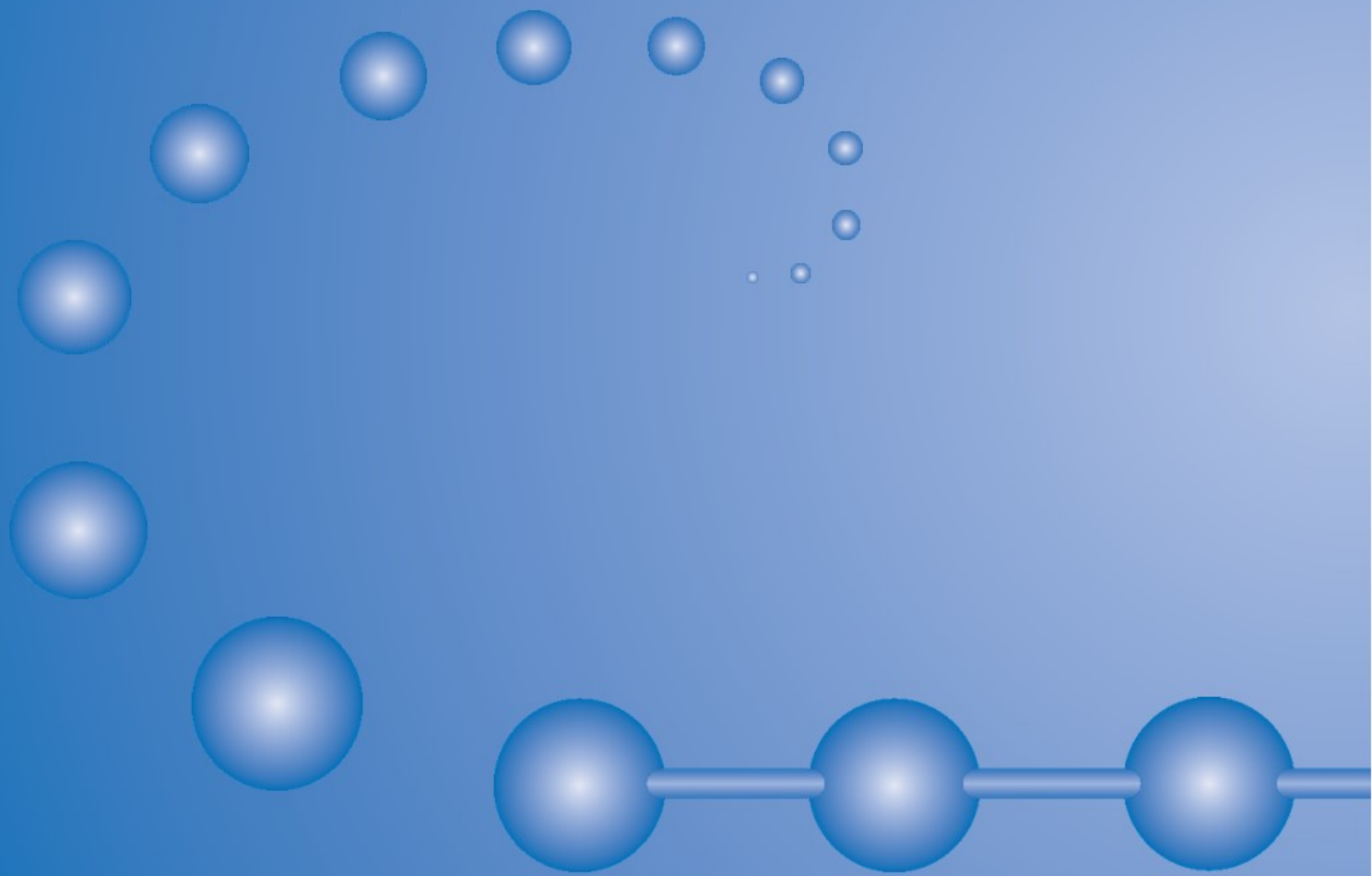
Der geplante Haushaltsausgleich 2024 in Einnahmen und Ausgaben gelang im Haushaltsplan nur mithilfe von Sondereffekten und Globalpositionen von fast 4 Mrd. €. Nach den regionalisierten Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung 2024 werden die Steuereinnahmen 2024 um rd. 1,2 Mrd. € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans 2024 und für 2025 bis 2028 um insgesamt rd. 3,7 Mrd. € hinter den bisherigen Planungen des FM zurückbleiben. Dies hat den Druck auf den Landeshaushalt weiter erhöht.

Es werden nun umso mehr verlässliche Möglichkeiten benötigt, um sicherzustellen, dass die Ausgaben dauerhaft durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können. Die vom FM für den Nachtragshaushalt angekündigte konjunkturelle Kreditaufnahme ist keine verlässliche Ausgleichsmöglichkeit. Sie führt zu einer (nur) im Haushaltsjahr wirkenden einnahmeseitigen Kompensation der geringeren Steuereinnahmen, wirkt jedoch insoweit nicht über das Haushaltsjahr hinaus. Zudem wird sie den ohnehin schon sehr hohen Schuldenstand des Landes weiter erhöhen sowie zu weiteren Ausgaben für den Schuldendienst führen.

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

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

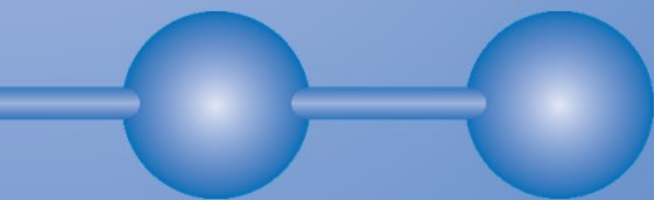
Nur durch einen dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalt können finanzielle Handlungsspielräume entstehen, um auf künftige Aufgaben reagieren zu können. Dies zu ermöglichen, ist Verpflichtung einer generationengerechten Haushalts- und Finanzpolitik.



B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**

– Leitsätze der Beiträge –





© Bildagentur PantherMedia / Birgit Reitz Hofmann

10 Förderprogramm Moderne Sportstätte 2022 mangelhaft umgesetzt

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

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

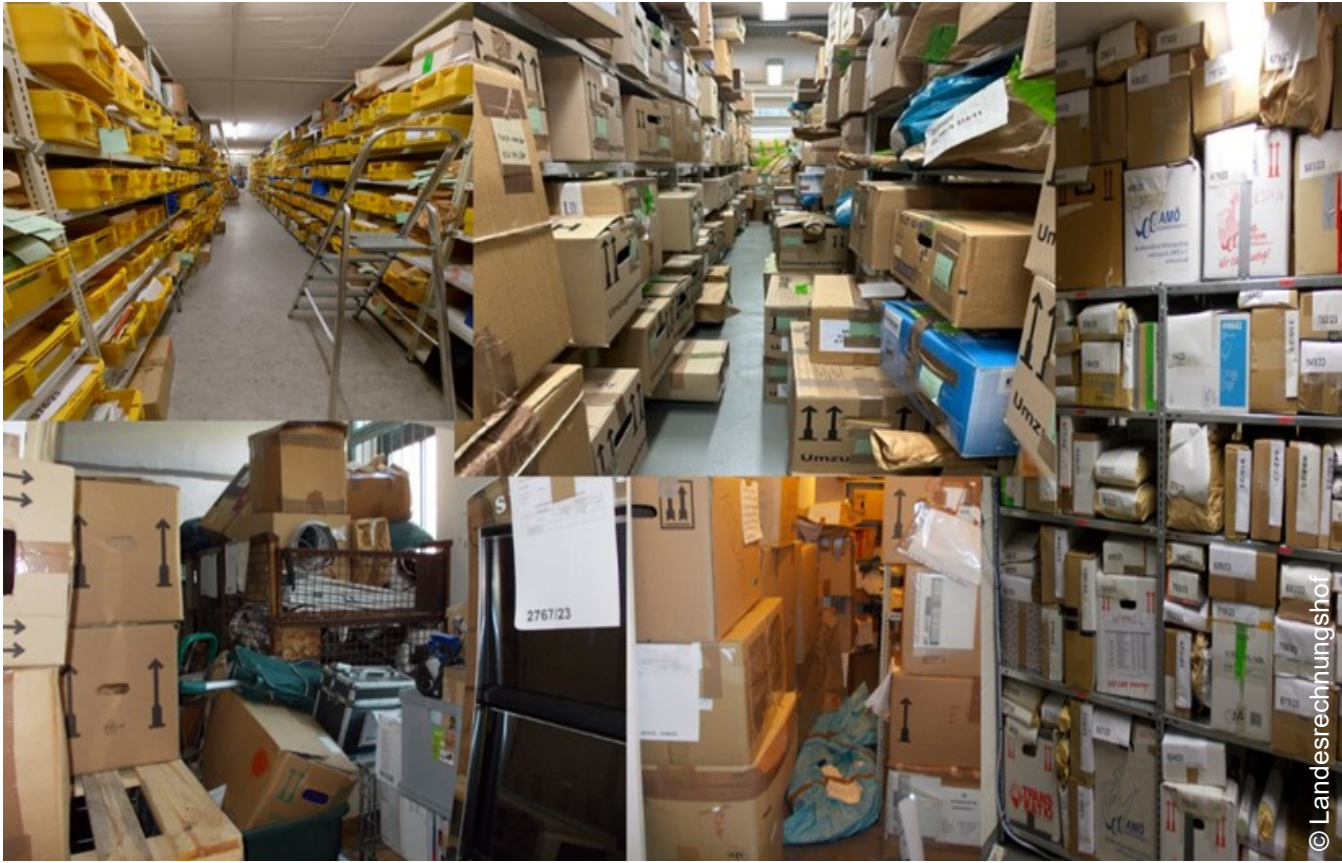
Am 31.10.2023 waren alle seinerzeit beantragten Maßnahmen im Förderprogramm „Moderne Sportstätte 2022“ bewilligt, der Förderbedarf also gedeckt. Dennoch wurden ab dem 01.11.2023 neue Zuwendungen im Umfang von mehr als 6,3 Millionen € bewilligt. Insoweit wurde das Budgetrecht des Parlaments verletzt.



11 Weiterbauen ohne hinzuschauen? Regionale Trainingszentren der Polizei NRW

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

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



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

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

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



13 Landesförderung der Offenen Ganztagsangebote braucht klare Regeln!

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

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

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

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

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



© Bildagentur PantherMedia / cookelma

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

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

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

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

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

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



15 Kostenexplosion und intransparente Entscheidungswege bei der Sanierung des Schauspielhauses Düsseldorf

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

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

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



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

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

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

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

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



17 Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinik optimierbar

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

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

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



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

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

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

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

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

Zuge der jährlichen Haushaltsberatungen über die weitere Entwicklung der Rücklagen unterrichtet werden.

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



19 Förderung einer Panelstudie mit Pannen

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft gewährte einer Universität eine Zuwendung in Höhe von rund 1,8 Millionen €. Damit sollte eine Panelstudie, also eine wiederholte Befragung Betroffener, zur Situation hochbetagter Menschen in Nordrhein-Westfalen gefördert werden. Die Universität vergab den Auftrag für diese Befragung über mehr als 800.000 € brutto ohne Ausschreibung an das Marktforschungsunternehmen, das bereits in der ebenfalls geförderten Ausgangsstudie beauftragt worden war. Der Landesrechnungshof beanstandete die fehlende öffentliche Ausschreibung und forderte, über einen entsprechenden Teilwiderruf des Zuwendungsbescheids und über eine Rückforderung zu entscheiden.

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

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

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



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

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

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

Das Ministerium verschätzte sich zudem bei dem benötigten Personalbedarf für die Antragsbearbeitung. In der Folge vereinbarte es eine zu hohe Personalkapazität mit einem privaten Dienstleister, ohne die Möglichkeit einer Nachjustierung vorzusehen. Dies führte zu einer vermeidbaren (Kompensations-)Zahlung von über 680.000 €.

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

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

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



21 Zustand und Erhaltungsmanagement unserer Landesstraßen verbesserungsbedürftig

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



23 Renaturierung der Mintarder Aue

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

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



24 Wenn das Land erbt: Schnell statt bestmöglich verwerten?

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

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

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

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



© Bildagentur PantherMedia

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

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

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

Bekanntmachungspflichten im Vergabeverfahren kommt wegen des vergaberechtlichen Transparenzgebots eine besondere Bedeutung zu. Auftraggeber sind zum Beispiel in bestimmten Fällen verpflichtet, fortlaufend über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen, also nicht öffentliche Vergabeverfahren, zu informieren. Im Zuge der Corona-Pandemie hat das Ministerium der Finanzen die Wertgrenzen für die Durchführung nicht öffentlicher Vergabeverfahren deutlich erhöht, um Beschaffungsmaßnahmen zu erleichtern und zu beschleunigen. Durch die

Möglichkeit, Vergabeverfahren für eine größere Anzahl von Fällen ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen, gewinnt das Transparenzgebot in Form von Bekanntmachungspflichten weiter an Bedeutung. Diesen Bekanntmachungspflichten ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen in Vergabeverfahren häufig nicht nachgekommen.



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

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

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

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

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

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



27 „Härtefallhilfe NRW“ – Schwein gehabt

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

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



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

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

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

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

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



© Bildagentur PantherMedia / Merry Iswanti

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

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

Der Landesrechnungshof hat bei der Erstellung der Förderrichtlinie durch das Ministerium der Finanzen gravierende Fehler festgestellt. Diese reichen von der ungenügenden Beteiligung des Landesrechnungshofs über den Verzicht auf tragende Elemente des Zuwendungsrechts bis hin zur fehlenden Berücksichtigung einer sozialen Komponente. Dadurch waren erhebliche Mitnahmeeffekte und Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorprogrammiert.

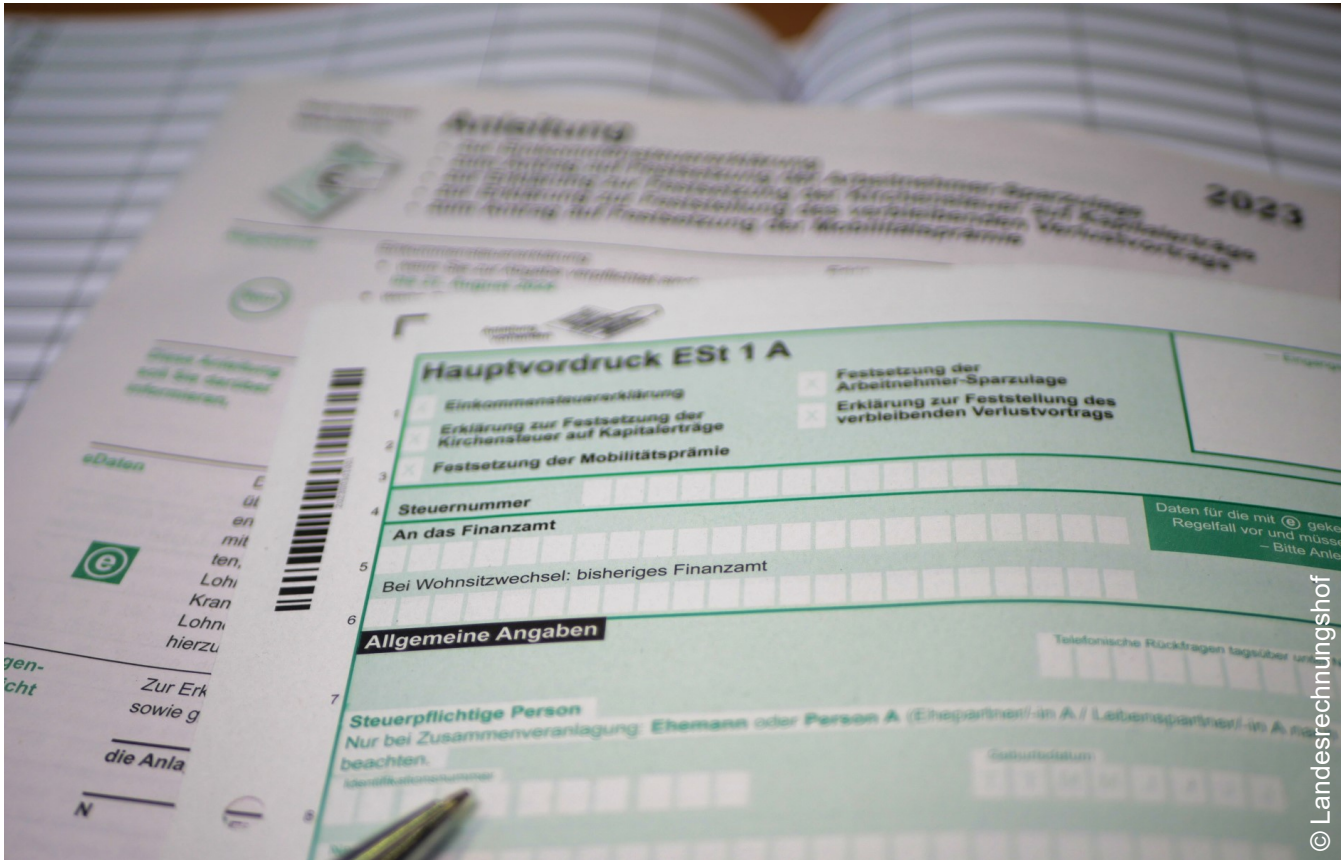
Das Ministerium der Finanzen weist die Kritik des Landesrechnungshofs zurück.



30 Hohes Steuerausfallrisiko bei der energetischen Sanierung von Wohngebäuden

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

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



31 Risikomanagement der Finanzämter: Einstufung in Risikoklassen optimierungsbedürftig

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

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

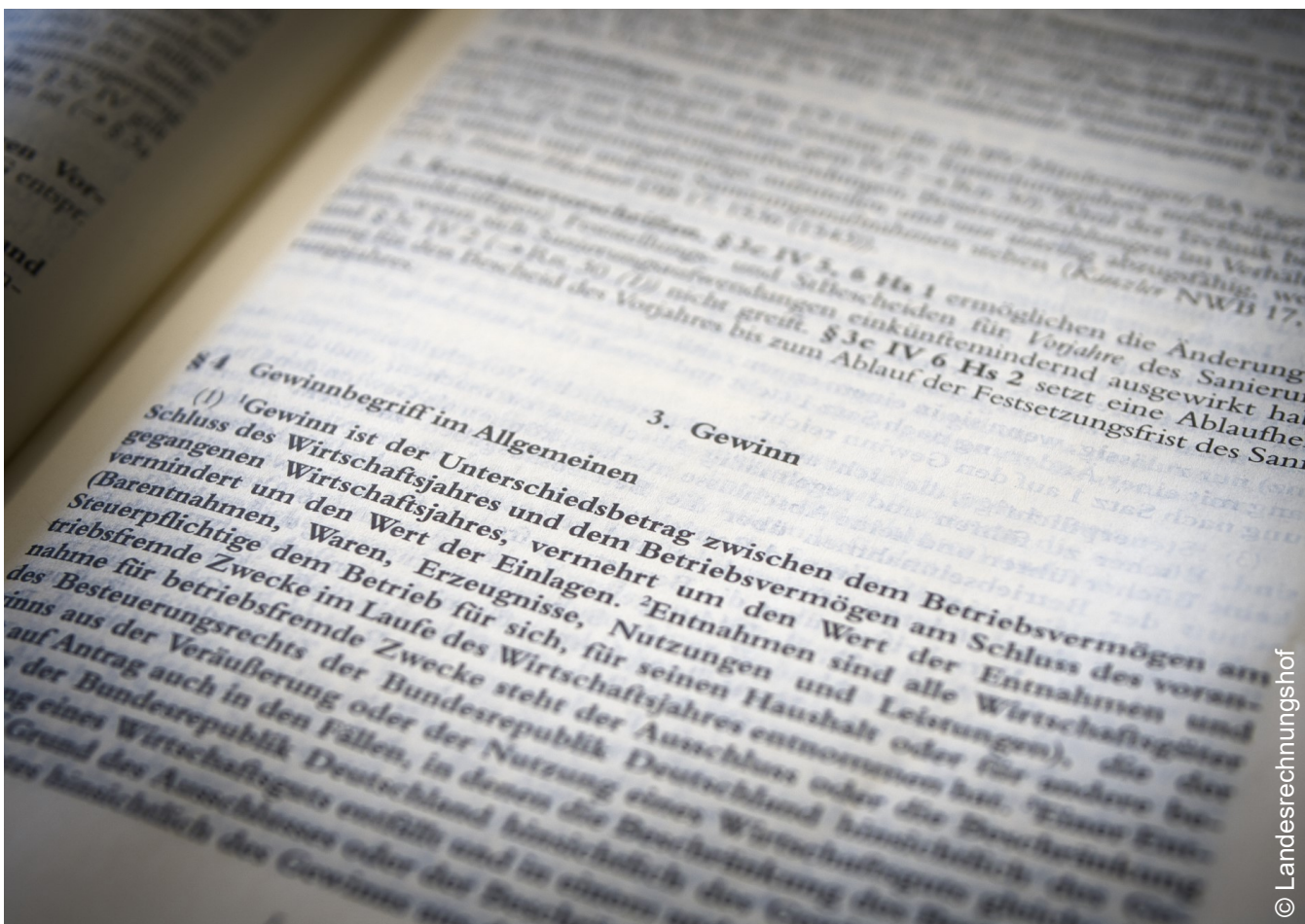


© Bildagentur PanthaMedia / ambassador80

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

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

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



33 Drohende Steuerausfälle beim Wechsel der Gewinnermittlungsmethode

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

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

Das Ministerium hat die Umsetzung erster Maßnahmen bereits eingeleitet.

