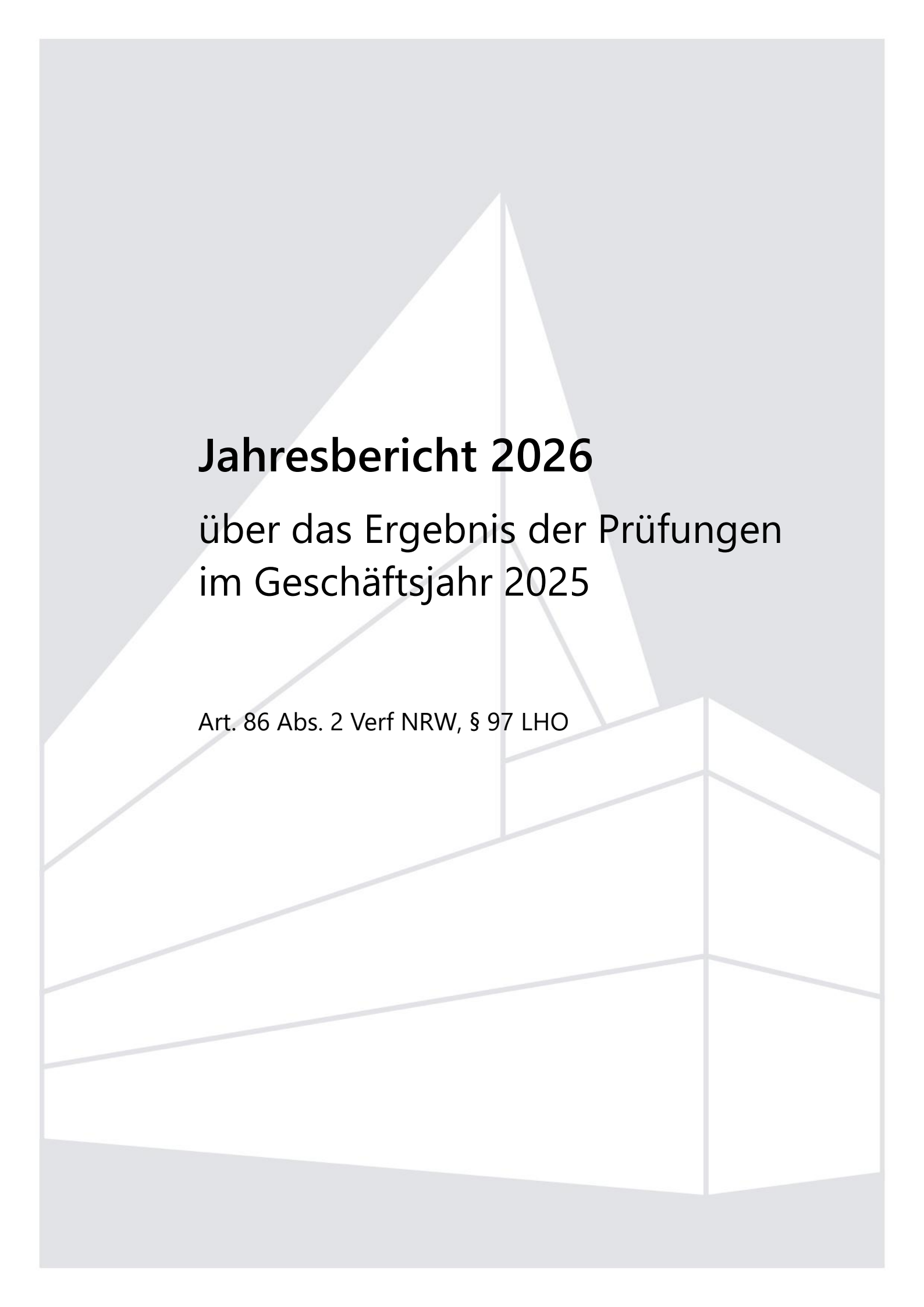


Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2026

über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2025

Art. 86 Abs. 2 Verf NRW, § 97 LHO



Jahresbericht 2026

über das Ergebnis der Prüfungen
im Geschäftsjahr 2025

Art. 86 Abs. 2 Verf NRW, § 97 LHO

Impressum

Herausgeberin

Die Präsidentin
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Verantwortlich für den Inhalt

Das Große Kollegium
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
(§ 8 Abs. 1 Buchstabe a) i. V. m. § 8 Abs. 2 des Gesetzes
über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen)

Redaktionsschluss

14.07.2026

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Werdener Str. 5 | 40227 Düsseldorf

Telefon: 0211 3896-0

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

lrh.nrw.de



Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Die Nutzung der Bilder des Jahresberichts durch Dritte ist ohne vorherige Zustimmung oder Lizenzerwerb nicht gestattet.

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	III
Vorwort	IX

Allgemeine Bemerkungen

1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	5
3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2026	7

A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen	33
2 Haushaltsrechnung 2024	37
3 Vermögen	41
4 Haushaltslage im Überblick	47
5 Einnahmen: Steuereinnahmen steigen weiter – und reichen doch nicht aus	51
6 Ungebremste Ausgabensteigerungen – Fokussierung auf Investitionen nötig	67
7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand geplant	87
8 Fazit: Kein „Weiter so“, sondern Kurswechsel	109

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Ministerium des Innern (Epl. 03)	119
9 Eigentor für das Land – keine Gebühren für Hochrisikospiele	121
Ministerium der Justiz (Epl. 04)	133
10 Erhebliche Einsparungen beim Justizvollzugskrankenhaus	135
11 Justizzentrum Köln – was lange währt, wird leider teurer	139
Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)	157
12 Familiengrundschulzentren – stetige Ausweitung trotz ausbleibender Erfolgskontrolle	159
13 LernFerien NRW: hoher Aufwand – geringe Wirkung	171

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)	179
14 Studienabbrüche – nichts Genaues weiß man nicht!	181
15 Schwachstelle Risikomanagement	199
16 Eine Million Euro für Beratungsaufträge per Direktvergabe – leider rechtswidrig	215
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (Epl. 08)	223
17 Förderung interkommunaler Zusammenarbeit: Bürokratie statt Effizienz	225
18 Bauportal.NRW: gut gemeint, aber noch nicht gut gemacht	239
19 Weiterhin zu hohe Tagessätze bei d-NRW	251
Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (Epl. 10)	257
20 Viel Geld für Stadt und Land: Förderung des Radverkehrs und der Nahmobilität verbesserungsbedürftig	259
Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	269
21 vergabe.NRW: ein etabliertes Landesportal mit Verbesserungs- bedarf	271
22 Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen: interne Zusammenarbeit und Projektmanagement verbessern	285
23 Landesamt für Besoldung und Versorgung – Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden sowie Zulagengewährung fehlerhaft	297
Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (Epl. 14)	317
24 Manchmal ist weniger (Geld) mehr (Klimaschutz)	319
25 Dabei sein ist nicht alles	327
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	335
26 Vollmaschinelle Veranlagung der Einkommensteuer: Potenziale werden noch nicht voll ausgeschöpft	337
27 Berufliche Förderungen nicht erklärt: Erhebliche Besteuerungsdefizite bei der Aufstiegsfortbildung	347
28 Steuervollzug: Einbindung der Zentralen Liquiditätsprüfung der Finanzverwaltung deutlich verbesserungsbedürftig	355
29 Gewerbesteuer bei Immobilienunternehmen: Fehlerhafte Bearbeitung von Steuererklärungen kostet die Gemeinden Millionen	369

Abkürzungsverzeichnis

AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AG	Amtsgericht
AnwVOBLB	Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW)
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AR	Aufsichtsrat
ASEG NRW	Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen)
AZVO	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BdH	Beauftragter für den Haushalt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen
BLB Z	Zentrale des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen
BM	Bundesmittel
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BR	Bezirksregierung(en)
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Beteiligungsverwaltungsgesellschaft
DFL	Deutsche Fußball Liga GmbH
Drs.	Drucksache
EDI	Erfassungstool Direktaufträge
EG	Entgeltgruppe(n)

EHST	Erhebungsstelle(n)
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EPOS.NRW	Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EZ	Erhebungszeitraum/-zeiträume
FaNaG	Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
FAQ	Frequently Asked Questions
FÄ	Finanzämter
FGZ	Familiengrundschulzentrum/-zentren
FM	Ministerium der Finanzen
FöRi-Nah	Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinien Nahmobilität)
FRL FGZ	Richtlinien über die Förderung von Familiengrundschulzentren
GewSt	Gewerbsteuer
GF	Geschäftsführung
GKBP-FA/FÄ	Finanzamt/Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GME	Globale Mehreinnahmen
gpaNRW	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HCN-Straße	Hans-Carl-Nipperdey-Straße
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags
HG	Hochschulgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HWFVO	Hochschulwirtschaftsführungsverordnung
IfM	Institut für Mittelstandsforschung

IIA	Institute of Internal Auditors
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
IM	Ministerium des Innern
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
JM	Ministerium der Justiz
JVK NRW	Justizvollzugs Krankenhaus Nordrhein-Westfalen
JZK	Justizzentrum Köln
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KONSENS	Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung
KSG	Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
LBesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz)
LBG NRW	Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz)
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKEG	Gesetzentwurf eines Länder- und Kommunalentlastungsgesetzes
LRH	Landesrechnungshof
LuKIFG	Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz)
LUX121	Luxemburger Straße 121
LZPD	Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MHKBD	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung
MKJFGFI	Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MPM	Multiprojektmanagement
MSB	Ministerium für Schule und Bildung

MT	Maßnahmenträger
MUNV	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr
MV	Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung)
MVergV	Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte
MWIK	Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NL	Niederlassung(en)
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFD NRW	Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PA	Personalakten
PIAS	Polizeilicher Informationsaustausch Sparteinsätze
PM	Prüfungsmitteilungen
PV	Photovoltaik
RHW	Risikohinweise
RMS	Risikomanagementsystem der Finanzverwaltung
RPA/RPÄ	Staatliches Rechnungsprüfungsamt/Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RPAS	Staatliches Rechnungsprüfungsamt für Steuern
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
SMBL. NRW.	Sammlung des Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
SoSe	Sommersemester
SP S&L	Finanzhilfe-Sonderprogramm „Stadt und Land“
StA	Staatsanwaltschaft
StruKomLäG	Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz
SuS	Schülerinnen und Schüler

TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
THG	Treibhausgas
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UVgO	Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Verf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
VG	Verwaltungsgericht
VHB	Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen
VMP	Vergabemarktplatz
VMS	Vergabemanagementsystem
VMV	Vollmaschinelle Veranlagung
VN	Verwendungsnachweis(e)
VV	Verwaltungsvorschriften
VV E-Akte NRW	Verwaltungsvorschrift zur elektronischen Aktenführung in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen
VVG	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
VZ	Veranlagungszeitraum
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WB	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung
WiSe	Wintersemester
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
ZE	Zuwendungsempfängerin/Zuwendungsempfangende
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze
ZLIPST	Zentrale Liquiditätsprüfungsstelle

Vorwort



Der vorliegende Jahresbericht 2026 richtet den Blick in Teil A auf Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens. Mit seinem dort dargestellten Prüfungsergebnis zu der vom Finanzminister vorgelegten Haushaltsrechnung 2024 wird die gesetzlich vorgeschriebene Grundlage zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag geschaffen.

Angesichts des Umfangs unserer Prüfungstätigkeit finden Sie in Teil B des Jahresberichts nur einen kleinen Ausschnitt der Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs und seiner sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. In 21 Einzelbeiträgen geben wir den geprüften Stellen konkrete Empfehlungen, wie das Verwaltungshandeln sparsamer und wirtschaftlicher gestaltet sowie zusätzliche Einnahmen für den Landeshaushalt generiert werden können. Damit wird zwar kein vollständiges oder repräsentatives Bild des Verwaltungshandelns in ganz Nordrhein-Westfalen vermittelt. Aber mit der Veröffentlichung des Jahresberichts verbinden wir die konkrete Hoffnung, dass sich auch die nicht geprüften Stellen mit den Prüfungserkenntnissen beschäftigen und für das eigene Verwaltungshandeln nutzbar machen.

In den kommenden Monaten werden sich die Mitglieder des Ausschusses für Haushaltskontrolle mit den Beiträgen des Jahresberichts beschäftigen. Ich freue mich auf diesen konstruktiven Austausch und möchte mich an dieser Stelle bei den Abgeordneten und den Mitgliedern der Landesregierung sowie den Verwaltungsmitarbeitenden für die vertrauensvolle Zusammenarbeit bedanken.

Ebenso möchte ich den Mitgliedern und den Mitarbeitenden des Landesrechnungshofs sowie der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter meinen herzlichen Dank aussprechen: Sie alle kommen den verfassungsrechtlich und gesetzlich festgelegten Aufgaben mit großer Fachexpertise in allen Teilen des Landes nach. Ihr Engagement ist das Fundament der externen Finanzkontrolle in Nordrhein-Westfalen!

Düsseldorf, im September 2026

Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Allgemeine Bemerkungen

1 Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts

Der Landesrechnungshof (LRH) ist nach Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde mit einem verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrecht. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.

Das Ergebnis seiner Prüfungen fasst der LRH nach Art. 86 Abs. 2 Verf NRW und § 97 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) im Jahresbericht für den Landtag zusammen. Zugleich wird der Jahresbericht der Landesregierung zugeleitet und der Öffentlichkeit im Rahmen einer Landespressekonferenz vorgestellt.

Die Behandlung des Jahresberichts im Parlament

Mit dem Jahresbericht wird eine wesentliche Grundlage für den Beschluss des Landtags zur Entlastung der Landesregierung nach § 114 Abs. 2 LHO geliefert.

Üblicherweise werden in einem Teil A Feststellungen zu der vom Ministerium der Finanzen dem Landtag vorgelegten Haushaltsrechnung getroffen und mitgeteilt, ob die in der Haushaltsrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. In einem Teil B des Jahresberichts sind bedeutende Ergebnisse aus Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes im vorhergehenden Geschäftsjahr und früherer Jahre zusammengefasst. Einige wenige Jahresberichte enthalten zusätzlich in einem Teil C beratende Äußerungen des LRH, mit denen er aufgrund von Prüfungserfahrungen allgemeine Empfehlungen zu konkreten Themenbereichen ausspricht. Daneben hat der LRH jederzeit die Möglichkeit, den Landtag und die Landesregierung im Wege gesonderter Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten oder sie aufgrund von Prüfungserfahrungen zu beraten.

Das parlamentarische Entlastungsverfahren wird durch die Zuleitung des Jahresberichts an den Landtag eröffnet. In einem ersten Schritt befasst sich der Ausschuss für Haushaltskontrolle in öffentlichen Sitzungen mit den einzelnen Prüfungsergebnissen des LRH. Im Rahmen der Beratungen werden vertiefende Fragen zu der geprüften Materie gestellt und Beschlüsse über einzuleitende Maßnahmen getroffen. Aus diesen Einzelbeschlüssen entwickelt der Ausschuss für Haushaltskontrolle in einem zweiten Schritt eine Beschlussempfehlung über die Entlastung der Landesregierung an den Landtag.

Daneben können sich die Mitglieder des Ausschusses zu bestimmten Themenkomplexen weiter berichten lassen und damit die vom LRH empfohlenen Veränderungsprozesse aktiv begleiten. Auch durch diese Unterstützung wird den nicht vollstreckbaren Empfehlungen des LRH zusätzlicher Nachdruck verliehen.

Die Wirkungen der Prüfungstätigkeit und des Jahresberichts

Der LRH erzielt mit seinen Feststellungen und Empfehlungen in vielen Bereichen ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verwaltungshandeln.

Konkrete finanzielle Auswirkungen der Prüfungsergebnisse im Verwaltungshandeln können beispielsweise dort beziffert werden, wo der LRH in einem kritisch-konstruktiven Dialog durch die Kraft seiner Argumente bei den geprüften Stellen bewirkt, dass mögliche Ausgabenreduzierungen, Rückforderungen von Fördermitteln oder Steigerungen von Einnahmen des Landes veranlasst werden. In weiteren Bereichen, insbesondere im Bereich von Organisations- und Systemuntersuchungen, können dagegen die finanziellen Auswirkungen der Prüfungsergebnisse nicht oder nicht sofort beziffert werden, obwohl der LRH auch hier Vorschläge unterbreitet, die zu optimierten Verwaltungsabläufen oder zu Personaleinsparungen führen und damit zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Verwaltungshandeln beitragen. Zudem lassen sich auch die eher indirekten Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH nicht als unmittelbares finanzielles Ergebnis ausdrücken: Durch den Austausch untereinander reagieren Behörden häufig auf die Prüfungsfeststellungen und übernehmen die Empfehlungen, auch wenn sie gar nicht selbst geprüft wurden.

Für das Geschäftsjahr 2025 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt rd. 172,9 Mio. €. Sie ergeben sich aus einem kassenwirksamen Mehrergebnis von rd. 43,7 Mio. € sowie einem nicht kassenwirksamen Mehrergebnis von rd. 129,2 Mio. €.

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

2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts

Das Prüfungsverfahren

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

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

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

Der Beitrag zum Jahresbericht

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

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

3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2026

Die in den Beiträgen enthaltenen wesentlichen Feststellungen des LRH ergeben sich aus den nachfolgenden Leitsätzen. In den Bildern sind Links hinterlegt, die direkt zum jeweiligen Jahresberichtsbeitrag führen.

1 Vorbemerkungen



Die Vorbemerkungen skizzieren und erläutern die Struktur der Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen in Teil A des Jahresberichts.

2 Haushaltsrechnung 2024



Die in der Haushaltsrechnung 2024 ausgewiesenen Beträge weichen um rund 119.000 € von den Beträgen in den Büchern ab. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

Zudem wurde bei den 21 überplanmäßigen Ausgaben gemäß der Haushaltsrechnung 2024 von rund 4,14 Millionen € gegen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorgaben verstoßen.

3 Vermögen



Der Vermögensnachweis gemäß § 86 Landeshaushaltsordnung bildet nur einen Bruchteil des tatsächlichen Landesvermögens ab. Zuletzt fehlten Vermögensarten im Umfang von mehr als

48 Milliarden €.

Doppische Daten werden zwar zur Erhebung der Angaben des Grundvermögens genutzt, beruhen jedoch weiterhin auf einer unvollständigen Grundlage. Eine Investitionssteuerung mithilfe dieser Daten ist so nur bedingt möglich.

4 Haushaltslage im Überblick



Das Haushaltsvolumen ist 2025 um rund 2,5 Milliarden € auf rund 106,8 Milliarden € angestiegen. 2026 soll es um weitere rund 5,6 Milliarden € ansteigen. Damit wird ein neuer Höchststand von rund 112,3 Milliarden € erreicht.

Der Haushaltsausgleich wird neben den Steuereinnahmen als größtem Einnahmenblock weiterhin nur durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen und weitere außerordentliche Einnahmen erreicht.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts hat sich von rund 162,9 Milliarden € Ende 2024 um rund 2,2 Milliarden € auf rund 160,7 Milliarden € Ende 2025 reduziert. Ursächlich dafür sind insbesondere Tilgungen von Notlagenkrediten für den NRW-Rettungsschirm und für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“, die aus den Restbeständen der jeweiligen Sondervermögen und damit nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert wurden.

Wegen der Übernahme von kommunalen Altschulden von rund 8,9 Milliarden € in die Landesschuld bis zum 31.12.2026 sowie wegen der für 2026 geplanten konjunkturbedingten und strukturellen Kreditaufnahmen wird der Schuldenstand voraussichtlich bis Ende 2026 um bis zu rund 13,1 Milliarden € ansteigen. Damit würde der Schuldenstand einen neuen Höchstwert von rund 173,8 Milliarden € erreichen.

5 Einnahmen: Steuereinnahmen steigen weiter – und reichen doch nicht aus



Die Steuereinnahmen sind in den letzten 15 Jahren – mit Ausnahme zweier moderater Rückgänge in 2020 und 2023 – kontinuierlich gewachsen. Sie sind 2025 im Vergleich zum Vorjahr um rund 5,3 % auf rund 80,6 Milliarden € gestiegen.

Wie in den vergangenen Jahren setzt das Land für den geplanten Haushaltsausgleich 2026 allerdings weiterhin in erheblichem Umfang auch auf außerordentliche Einnahmen. Neben der

Rückübertragung von nicht benötigten Selbstbewirtschaftungsmitteln von rund 2,7 Milliarden € tragen Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen von rund 1,8 Milliarden € zum Haushaltsausgleich bei. Zudem sollen erstmals strukturelle Kreditaufnahmen von rund 2,5 Milliarden € erfolgen.

Dies ist zum einen deshalb kritisch zu bewerten, weil Rückübertragungen von Selbstbewirtschaftungsmitteln keine beständige Einnahmequelle sein können. Die in 2026 vollzogene Rückübertragung der frei verfügbaren Selbstbewirtschaftungsmittel führt nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen dazu, dass diese aufgebraucht sind. Zum anderen führt die Aufnahme neuer Kredite zu einem weiteren Anwachsen der Ausgaben für den Schuldendienst des Landes.

6 Ungebremste Ausgabensteigerungen – Fokussierung auf Investitionen nötig



Die Ausgaben sind in 2025 um rund 2,4 % auf rund 106,8 Milliarden € angestiegen. In 2026 wird mit einem weiteren Anstieg um rund 5,2 % auf rund 112,3 Milliarden € gerechnet.

Um Notlagen-Effekte bereinigt sind die Ausgaben von 2019 bis 2025 um rund 25,9 Milliarden € beziehungsweise rund 33,1 % gestiegen. Mit Blick auf die Plandaten für 2026 beträgt der Anstieg seit 2019 sogar rund 34,0 Milliarden € beziehungsweise rund 43,3 %.

Seit 2011 lag die jeweilige Steigerungsrate der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben über der Inflationsrate im Land. Von 2011 bis 2025 sind die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben um insgesamt rund 93,5 % gestiegen, während der Verbraucherpreisindex nur um rund 38,5 % anstieg.

Die Investitionsausgaben des Landes lagen 2025 bei rund 10,3 Milliarden € und sollen 2026 auf rund 12,6 Milliarden € steigen. Hinzu kommen die dem Land bis 2036 insgesamt zustehenden rund 21,1 Milliarden € kreditfinanzierte Mittel des Bundes aus dem Sondermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“.

Diese sind nach Ansicht des Landesrechnungshofs für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen einzusetzen. Die Bundesmittel müssen zu einem „Mehr“ an Investitionen in die Infrastruktur im Land und in den Kommunen führen.

7 **Schulden: Neuer Rekordschuldenstand geplant**



Seit Ende 2023 ist der Schuldenstand des Landes zwar gesunken. Allerdings gelang dies nur aufgrund von Kredittilgungen aus den Restbeständen von zwei Sondervermögen, die ihrerseits weitgehend kreditfinanziert sind. Und ein neuer Rekordschuldenstand ist bereits in Sichtweite.

Zum einen übernimmt das Land 2026 kommunale Altschulden von rund 8,9 Milliarden € in die Landesschuld.

Zum anderen ist beabsichtigt, nicht nur vorläufig auf die Tilgung von Notlagenkrediten zu verzichten, sondern gleichzeitig konjunkturbedingte sowie erstmals auch strukturelle Kredite von insgesamt rund 4,2 Milliarden € aufzunehmen.

Dadurch könnte der Schuldenstand 2026 um rund 13,1 Milliarden € ansteigen und damit sogar stärker als in jedem Jahr mit Notlagenkreditaufnahmen seit 2020.

Die Folge sind hohe Ausgaben für den Schuldendienst des Landes. Tilgungsleistungen und vor allem Zinszahlungen führen zu einer laufenden Belastung des Landeshaushalts. Es werden Zukunftslasten begründet, die dazu beitragen, dass immer weniger verfügbare Mittel zur Finanzierung der übrigen Ausgaben des Landes bereitstehen.

Nach dem Haushaltsplan 2026 liegen die Zinsausgaben bei rund 4,1 Milliarden € und damit nur geringfügig unter den vorgesehenen neuen Krediten (rund 4,3 Milliarden €). Rein rechnerisch wird damit der allergrößte Teil der Mittel aus den neuen Krediten für die Zinsausgaben benötigt.

Der Landesrechnungshof fordert, von der Aufnahme struktureller Kredite abzusehen, solange nicht zumindest auf der Ausgabe- und Ausgabenkritik

durchgeführt wurde. Außerdem fordert er die Aufstellung eines Gesamtschuldenplans, der die jeweiligen Schuldenstände und deren Entwicklung transparent darstellt. Darin sollten die für die Notlagenverschuldungen aufzustellenden verbindlichen Tilgungspläne integriert sein.

8 Fazit: Kein „Weiter so“, sondern Kurswechsel



Im Fazit werden die wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen zusammengeführt.

9 Eigentor für das Land – keine Gebühren für Hochrisikospiele



Durch Polizeieinsätze bei Fußballspielen in den oberen drei deutschen Ligen entstehen dem Land jährlich Kosten in zweistelliger Millionenhöhe. Besonders hohe Kosten verursacht der polizeiliche Mehraufwand, der bei sogenannten Hochrisikospiele entsteht. Diesen Aufwand tragen bisher uneingeschränkt die Steuerzahlenden.

Das Land Bremen erhebt hierfür seit über zehn Jahren Gebühren. Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Anfang 2025 ist höchstrichterlich geklärt, dass die Erhebung dieser Gebühren zur Kompensation des polizeilichen Mehraufwands bei Hochrisikospiele im kommerziellen Fußball nicht gegen die Verfassung verstößt. Gleichwohl gibt es in Nordrhein-Westfalen bislang keinen entsprechenden Gebührentatbestand.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof geprüft, wie hoch die Gebühreneinnahmen wären, wenn in Nordrhein-Westfalen ein entsprechender Gebührentatbestand für Spiele in den oberen drei Ligen geschaffen würde.

Das Land hätte für die Spielzeit 2024/25 rund 7,9 Millionen € einnehmen können, wenn – so wie in Bremen – Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand von Spielen, in denen Ausschreitungen sehr wahrscheinlich sind (sogenannte „Rotspiele“), erhoben würden. Wären darüber hinaus auch Gebühren für den

Mehraufwand bei Spielen, in denen Ausschreitungen „nur“ wahrscheinlich sind (sogenannte „Gelbspiele“), erhoben worden, hätten rund 15 Millionen € eingenommen werden können. Damit würde sich etwa die Hälfte der gesamten Personalkosten für Polizeieinsätze in den oberen drei Ligen decken lassen.

Der Landesrechnungshof hat sich daher für die Schaffung eines Gebührentatbestands ausgesprochen.

10 Erhebliche Einsparungen beim Justizvollzugskrankenhaus



Das Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen ist nach über 40 Jahren sanierungsbedürftig. Die bisherigen Planungen für die Sanierung und Erweiterung basierten auf einer Auslastungsprognose, die deutlich zu hoch angesetzt war. Statt der erwarteten Zunahme war die Bettenauslastung rückläufig. Sie betrug 2021 bis 2024 durchschnittlich 58 %.

Das Ministerium der Justiz hat die Prüfung des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, den Bettenbedarf des Justizvollzugskrankenhauses Nordrhein-Westfalen zu überprüfen. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung werden nunmehr 53 Betten und dadurch insgesamt annähernd 2.800 m² eingespart. Damit reduzieren sich die Kosten um rund 113 Millionen €.

Um auch die Auslastung des Justizvollzugskrankenhauses Nordrhein-Westfalen zu verbessern, ergriff das Ministerium Maßnahmen, damit mehr Gefangene im Justizvollzugskrankenhaus statt in Praxen oder Kliniken außerhalb behandelt werden können. Das Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen soll zukünftig mehr Leistungen anbieten, von denen insbesondere lebensältere Gefangene profitieren.

11 Justizzentrum Köln – was lange währt, wird leider teurer



Der Entscheidungsprozess für das neue Justizzentrum Köln war nicht effizient, aber teuer. Er war geprägt von einer langwierigen, letztlich vergeblichen Suche nach Alternativstandorten sowie zahllosen Gutachten und stets neuen Untersuchungen.

Die für den Projektfortschritt notwendige, abschließende Entscheidung wurde dadurch erheblich verzögert. Durch den über zehn Jahre andauernden Entscheidungsprozess kam es zu erheblichen Kostensteigerungen im Projektverlauf, Kosten für vermeidbare Instandhaltungsmaßnahmen sowie zusätzlichen Kosten für ein Interim. Der Landesrechnungshof hat gebeten, zukünftig schon den Entscheidungsprozess nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten.

Es bestehen Zweifel an der Aussagekraft der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Auskunft über die wirtschaftlichste Variante für den Entscheidungsprozess geben sollte. Die vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen zugelieferten Daten für die Bruttogrundfläche, die Kostenkennwerte und den möglichen Verkaufserlös sind nicht eindeutig.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen und die Justiz haben nach einem Angebot zum Kauf des Interimsgebäudes die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Bauprojekt nicht angepasst. Die Entscheidung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, ein benachbartes Gebäude als langfristiges Interim (weiterhin) nur anzumieten und nicht zu kaufen, sieht der Landesrechnungshof kritisch.

Kosten und Nutzen der Verbindungsbrücke zwischen dem Interim und den Sitzungssälen für das Amts- und Landgericht stehen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.

12 Familiengrundschulzentren – stetige Ausweitung trotz ausbleibender Erfolgskontrolle



Das Ministerium für Schule und Bildung gewährt seit 2021 Zuwendungen für den Betrieb von Familiengrundschulzentren. Trotz mehrerer erfolgreicher und weiterer beabsichtigter Ausweitungen ist eine Erfolgskontrolle bislang unterblieben.

Teilweise tätigten Familiengrundschulzentren Ausgaben, die mit dem Zweck der Zuwendungen nicht im Einklang standen. Die einschlägigen Förderrichtlinien wurden diesbezüglich durch die Bewilligungsbehörden unterschiedlich ausgelegt.

Neben dem Ministerium für Schule und Bildung fördert ein weiteres Ministerium Familiengrundschulzentren. Eine Förderung nur durch ein Ressort könnte nach Einschätzung des Landesrechnungshofs zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat in Aussicht gestellt, einen Kriterienkatalog für eine Erfolgskontrolle zu entwickeln und seine Hinweise zur Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben nachzuschärfen. Eine Zusammenführung der Fördermaßnahmen beider Ressorts lehnt das Ministerium aufgrund struktureller Unterschiede ab.

13 LernFerien NRW: hoher Aufwand – geringe Wirkung



Das Programm LernFerien NRW bietet Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, in den Schulferien an mehrtägigen Lerncamps teilzunehmen. Das Land fördert die Durchführung der Lerncamps einschließlich der Organisation und Koordinierung des Programms.

Die Prüfung zeigte erhebliche Defizite des Programms auf. Überdies wies die Gewährung der Zuwendung Defizite auf. So erfolgte die Förderung der Camps pauschal und ohne Begrenzung einzelner Ausgabenarten. Mehr als die Hälfte der Fördermittel in den Jahren 2021 bis 2023 entfiel auf Ausgaben für die Verwaltung des Programms und der Lerncamps. An den Camps nahmen in dieser Zeit nur 0,13 % der infrage kommenden Schülerinnen und Schüler teil. Eine Erfolgskontrolle führte das Ministerium für Schule und Bildung nicht durch.

Vor diesem Hintergrund ist das Programm LernFerien NRW nach Auffassung des Landesrechnungshofs insgesamt zu hinterfragen. Sofern das Programm fortgeführt werden soll, ist es notwendig, die Konzeption anzupassen und die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat die Absicht mitgeteilt, die LernFerien NRW ohne Brüche weiterhin umzusetzen. Es hat zugesagt, die förderrechtlichen Kritikpunkte des Landesrechnungshofs zu bearbeiten.

14 Studienabbrüche – nichts Genaues weiß man nicht!



Das Land wendet für die Hochschulen und die Hochschulmedizin erhebliche Mittel auf. 2025 beliefen sich diese nach Angaben des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft auf rund 7,87 Milliarden €. Ein wesentlicher Teil dieser Mittel entfällt auf die Bereitstellung von Studienplätzen. Schon angesichts dieser finanziellen Aufwendungen sollte es Ziel des Landes und der Hochschulen sein, Studierende zu einem erfolgreichen Abschluss ihres Studiums zu führen.

Dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft und den Hochschulen liegen keine Daten zu Studienabbrüchen an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Studiengängen vor. Die vom Statistischen Bundesamt bislang für die Jahre 2023 und 2024 veröffentlichten Studienverlaufsstatistiken weisen derartige Daten nicht aus.

Die nach den Daten der Hochschule mögliche Berechnung von Schwundquoten ermöglicht ebenfalls keine gesicherten Rückschlüsse auf den Umfang von Studienabbrüchen. Diese Quoten erfassen Studierende, die die Hochschule ohne Abschluss verlassen. Ob diese ihr Studium an einer anderen Hochschule fortsetzen, kann jedoch mangels eines dauerhaften Individualisierungsmerkmals, wie etwa einer lebensbegleitenden Matrikelnummer, nicht festgestellt werden. Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, ein derartiges Individualisierungsmerkmal einzuführen.

Da Schwundquoten aber jedenfalls auch Studienabbrüche umfassen, können sie ein Indiz für Entwicklungen auch von Studienabbrüchen innerhalb eines Studiengangs an einer Hochschule oder hochschulübergreifend sein. Der Landesrechnungshof hat deshalb Berechnungen zu Schwundquoten an neun Universitäten in 217 Bachelor-Studiengängen angestellt. Zum Teil hat er dabei Schwundquoten von über 50 % mit teilweise deutlichen Unterschieden in den verschiedenen Hochschulen festgestellt. Aus seiner Sicht unterstreichen diese Zahlen die Notwendigkeit,

den Umfang von Studienabbrüchen verlässlich zu ermitteln. Zugleich geben sie schon jetzt Veranlassung, den Gründen hierfür nachzugehen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.

Die aktuell vielfältig an den Hochschulen angebotenen Maßnahmen waren oftmals nicht zwischen den Hochschulverwaltungen und Fakultäten abgestimmt. Ebenso nutzten die geprüften Hochschulen nur punktuell die im Hochschulgesetz geregelte Möglichkeit, Beratungen verpflichtend vorzusehen. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung sind im Gesetz nicht vorgesehen.

15 Schwachstelle Risikomanagement



Hochschulen sind verschiedensten Risiken ausgesetzt: Datenverluste, Unwetter, Baumängel, Reputationsverluste und viele andere Risiken können Hochschulen nachhaltig beeinträchtigen, erhebliche finanzielle Verluste verursachen oder die Wahrnehmung der Aufgaben einschränken. Die Hochschulen sind verpflichtet, ihre Risiken frühzeitig und systematisch zu erfassen, zu überwachen und zu steuern.

Die Prüfung des Risikomanagements an fünf Hochschulen hat gezeigt, dass an zwei Hochschulen ein Risikomanagement nicht vorhanden war. Bei den drei anderen Hochschulen bestand ein Risikomanagement, das aber unterschiedlich ausgeprägt war. Die einzelnen Schritte des Risikomanagements waren an diesen Hochschulen unterschiedlich detailliert festgelegt und wurden entsprechend unterschiedlich praktiziert. Hinzu kamen Abweichungen zwischen den Festlegungen und der Praxis.

Auch die Kommunikation zwischen den Beteiligten des Risikomanagements, einschließlich der Berichterstattung, war nur teilweise geregelt. Zudem wurden die Vorgaben hierzu in der Praxis in keinem Fall vollständig umgesetzt. Schließlich waren die geprüften Hochschulen bei der Ausgestaltung ihres Risikomanagements jeweils eigenständig tätig. Ein hochschulübergreifender Austausch fand nicht statt.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Hochschulen empfohlen, bei der Organisation ihres Risikomanagements die allgemein anerkannten Prozessschritte zu beachten. Soweit noch nicht geschehen, sollten diese und die Berichterstattung innerhalb der Hochschule hochschulintern geregelt werden. Schließlich hat der Landesrechnungshof sich auch für einen verstärkten Austausch der Beteiligten innerhalb der jeweiligen Hochschule sowie hochschulübergreifend ausgesprochen.

Die geprüften Hochschulen haben ganz überwiegend erklärt, den Empfehlungen des Landesrechnungshofs folgen zu wollen. Insbesondere haben sie sich auch für einen Austausch über alle Hochschulen hinweg ausgesprochen.

16 Eine Million Euro für Beratungsaufträge per Direktvergabe – leider rechtswidrig



Bei der Vergabe von Aufträgen für externe Beratungsleistungen haben zwei vom Landesrechnungshof geprüfte Hochschulen mehrfach Aufträge vergaberechtswidrig ohne Ausschreibung direkt erteilt. Vergleichsangebote holten die Hochschulen in diesen Fällen nicht ein. Zum Teil wäre sogar eine europaweite Ausschreibung erforderlich gewesen. Zudem erteilten beide Hochschulen Aufträge ohne Ausschreibung auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen, obwohl die diesbezüglichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

Weiter wiesen alle bei beiden Hochschulen geprüften Projekte wiederkehrende Verfahrensfehler auf. So erstellte eine Hochschule bei keinem der geprüften Aufträge eine Leistungsbeschreibung. Erforderliche Auskünfte wurden nicht eingeholt, Vergabebekanntmachungen wurden nicht vorgenommen und mehrfach wurden die vorgegebenen Vertragsbedingungen des Landes nicht angewandt. Auch die Verfahrensdokumentation war bei beiden Hochschulen unvollständig. Die zu diesem Zweck anzuwendenden Formulare des Vergabehandbuchs füllten beide Hochschulen nur lückenhaft oder teilweise unzutreffend aus.

Der Landesrechnungshof beanstandete dies und bat die Hochschulen, künftig sicherzustellen, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die jeweils maßgeblichen Vorgaben eingehalten werden. Er bat zudem, ihm über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

Beide Hochschulen haben zugesagt, die Vorgaben des Vergaberechts künftig einzuhalten. Sie haben zudem bereits Maßnahmen ergriffen, insbesondere um zukünftig unzulässige Direktvergaben und Verfahrensmängel zu verhindern.

17 Förderung interkommunaler Zusammenarbeit: Bürokratie statt Effizienz



Das für Kommunales zuständige Ministerium förderte in den Jahren 2019 bis 2024 insgesamt 35 Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierfür wurden bis dahin rund 4 Millionen € ausgezahlt. Dies entsprach lediglich 15 % der vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von 26,9 Millionen €.

Dass die Anreizwirkung des Programms gering war, belegt zudem eine aktuelle Studie der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, nach der es in den Jahren 2019 bis 2025 landesweit über 6.000 interkommunale Kooperationen gab. Diese waren ohne die vorgenannte Förderung entstanden.

Neben dem mangelnden Erfolg des Programms war das Verfahren überdies ineffizient und bürokratisch:

Die Förderrichtlinie benennt zwar als Bewilligungsbehörde die Bezirksregierungen, stellt allerdings die Letztentscheidung unter den Vorbehalt des Ministeriums. Dies führte dazu, dass neben der Bezirksregierung das zuständige Fachreferat des Ministeriums, ein gesondert bestellter Landesbeauftragter nebst Geschäftsstelle und letztlich die Ministerin selbst über jede Bewilligung befanden.

Der Landesrechnungshof konnte diese Prüfschleifen nicht nachvollziehen.

Insbesondere hat der Landesrechnungshof angesichts des erzielten quantitativen Förderergebnisses die Notwendigkeit des Landesbeauftragten als Werbeträger für das Förderprogramm angezweifelt.

Neben dem hohen bürokratischen Aufwand führten auch unklare Fördervoraussetzungen dazu, dass Entscheidungen teils widersprüchlich und nicht nachvollziehbar waren. Insbesondere bei Fällen, in denen die Ministerin eine anderslautende Entscheidung als die damit zuvor befassten Stellen getroffen hatte, waren die Gründe hierfür nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hat sich daher für die Einstellung des Förderprogramms ausgesprochen.

18 Bauportal.NRW: gut gemeint, aber noch nicht gut gemacht



Das Bauportal.NRW ist ein digitales Informations- und Verwaltungsportal des Landes. Über das Portal können seit Herbst 2021 Bauanträge digital unter der Webadresse www.bauportal.nrw bei den Kommunen eingereicht werden.

Das Projektmanagement zur Umsetzung des Projekts Bauportal.NRW ist verbesserungsbedürftig. Zuständigkeitswechsel und Projektstopps haben den Projekterfolg erschwert. Eine Zusammenarbeit mit ausgewählten Modellkommunen hat das für die Digitalisierungsstrategie zuständige Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung unterbrochen. Zudem sind die Akten nicht durchgängig ordnungsgemäß geführt worden.

Die Kommunikationsstrategie ist unterentwickelt. Das Ministerium informierte die Kommunen in unregelmäßigen Abständen über den aktuellen Stand des Bauportal.NRW. Die Kommunen fühlten sich nicht ausreichend informiert.

Die Ende-zu-Ende-Digitalisierung ist noch nicht vollzogen. Nur 28 % aller Kommunen (Stand: Dezember 2025) haben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 das Bauportal.NRW genutzt. Eine medienbruchfreie Bearbeitung von Bauanträgen ist flächendeckend (noch) nicht möglich.

Die Nutzung der Kommunikationsplattform für den Austausch zwischen Antragstellenden und Kommunen war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 noch nicht umgesetzt.

Die Effizienz des Bauportal.NRW ist steigerungsfähig. Das Ministerium hat rund 12,4 Millionen € für das Bauportal.NRW ausgegeben. Im Jahr 2023 sind lediglich 335 Bauanträge über das Bauportal.NRW eingegangen. In ganz Nordrhein-Westfalen waren es im selben Zeitraum rund 43.600 Bauanträge. Die effektive Nutzung lag somit bei unter 1 %. Ein wirtschaftlicher Projekterfolg ist (bislang) nicht gegeben.

Die Benutzerfreundlichkeit der Website ist verbesserungsbefähigt. Zudem mangelt es dem Bauportal.NRW an digitaler Transparenz, beispielsweise einer Darstellung zu Antrags- und Besucherzahlen.

19 Weiterhin zu hohe Tagessätze bei d-NRW



Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterstützt d-NRW das Land und die Kommunen bei Digitalisierungsvorhaben. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass d-NRW für ihre Leistungen zu hohe Tagessätze erhoben hat.

d-NRW hat damit gegen das Gebot zur Erhebung kostendeckender Entgelte verstoßen. Dadurch summierten sich die Überschüsse bei d-NRW bis zum Ende des Jahres 2024 auf über 10 Millionen €. Davon steht der weitaus größte Teil dem Land zu. Diese finanziellen Mittel stehen dem Haushalt des Landes bis zur Rückzahlung nicht zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hatte d-NRW bereits im Jahr 2019 geprüft. Schon damals hatte er unter anderem empfohlen, die Tagessatzberechnung anzupassen und die zu viel erwirtschafteten Mittel zurückzuzahlen. Doch d-NRW hatte keine wirksamen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen. Im Jahr 2025 hat der Landesrechnungshof die zuvor genannten Aspekte daher erneut geprüft.

Der Landesrechnungshof hat auch in der aktuellen Prüfung dringenden Handlungsbedarf gesehen: Er hat d-NRW empfohlen, die bisherige Methodik der Tagessatzberechnung grundlegend zu überprüfen. Hinsichtlich der zu viel erwirtschafteten Mittel hat d-NRW im Schlussgespräch angegeben, nun mit der Rückzahlung zu beginnen. Der Landesrechnungshof wird im weiteren Prüfverfahren im Blick halten, ob und in welchem Umfang diese Zusage umgesetzt wird.

20 Viel Geld für Stadt und Land: Förderung des Radverkehrs und der Nahmobilität verbesserungsbedürftig



Das Land fördert in erheblichem Umfang Investitionen in die Radverkehrsinfrastruktur und die Nahmobilität der Kommunen. Hierfür stellte das Land allein in den Jahren 2020 bis 2025 rund 222 Millionen € bereit. Ergänzt wurden und werden diese Mittel durch Mittel des Bundes aus dessen Sonderprogramm „Stadt und Land“ in Höhe von insgesamt rund 350 Millionen € bis zum Jahr 2030.

Die Landesmittel für diesen Zweck sind in den vergangenen Jahren zu bestimmten Anteilen zur Selbstbewirtschaftung bestimmt worden. Da diese bereitgestellten Mittel nur teilweise für konkrete Förderprojekte genutzt wurden, wuchs der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf rund 97 Millionen € an (Stand: 01.01.2025). Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass die rechtliche Voraussetzung einer sparsamen Bewirtschaftung der Selbstbewirtschaftungsmittel nicht nachgewiesen war. Er hat gefordert, diesen Nachweis zu führen und gegebenenfalls die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln auf das notwendige Maß zu beschränken.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat zu dem Förderprogramm keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Die Bewilligungsbehörden führten überdies in keiner der stichprobenartig geprüften Einzelmaßnahmen Erfolgskontrollen durch.

Weitere Feststellungen des Landesrechnungshofs mit Handlungsbedarf betrafen die konkrete Umsetzung des Förderverfahrens (Aktenführung, Priorisierung von Maßnahmen, Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns).

21 **vergabe.NRW: ein etabliertes Landesportal mit Verbesserungsbedarf**



Mit vergabe.NRW hat das Land ein digitales Vergabeportal aufgebaut, welches mit vielen ähnlichen anderen Plattformen konkurriert.

Interessierten Unternehmen wird es aber durch diese Vielzahl an Vergabeportalen deutlich erschwert, die für sie geeigneten öffentlichen Aufträge zu finden.

Eine Suche auf verschiedenen Vergabeplattformen bedeutet für die Unternehmen mehr Aufwand und zusätzliche Kosten. Dies führt in der Folge zu weniger Angeboten für die öffentliche Hand und damit zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs.

Das Vergabeportal leitet zudem die Vergabestellen nicht an, auf überflüssige Nachweise zu verzichten. Vereinfachungen im Verfahren könnten aber die Attraktivität für die Unternehmen insgesamt steigern und mehr Angebote für die öffentliche Hand erwarten lassen.

Das Ministerium der Finanzen hat keinen Zugriff auf die landesweiten Vergabedaten. In Verbindung mit fehlenden Kennzahlen ist eine evidenzbasierte Steuerung des öffentlichen Beschaffungswesens (noch) nicht möglich. Die Programmierung entsprechender Datentools verzögert sich.

Nach der Wertgrenzenerhöhung für Direktaufträge von 15.000 € auf 50.000 € (Baufträge auf 100.000 €) im Februar 2026 ist für den Landesrechnungshof der Auftrag an das Ministerium der Finanzen klar: Das Land braucht schnellstmöglich eine belastbare Datengrundlage und die Verantwortlichkeiten der Beauftragten für den Haushalt für die Kontrolle der Vergabe sollten eindeutig geregelt werden.

22 Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen: interne Zusammenarbeit und Projektmanagement verbessern



Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen ist als zentraler Immobiliendienstleister des Landes für Planung, Bau und Bewirtschaftung der Landesliegenschaften verantwortlich. Seine Organisationsstruktur mit einer strategisch ausgerichteten Zentrale und sieben operativ tätigen Niederlassungen erfordert eine enge und verlässliche Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen.

Der Landesrechnungshof hat untersucht, ob die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Reformmaßnahmen zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit in der Praxis Wirkung zeigen. Anlass waren wiederholte Feststellungen des Landesrechnungshofs in früheren Prüfungen. Bei der Kommunikation innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, der Steuerung sowie der Umsetzung von zum Teil übergeordneten Vorgaben hat sich gezeigt, dass es Verbesserungsbedarf gibt.

Insbesondere fehlt es teilweise an klaren und praxisorientierten Vorgaben der Zentrale für das operative Geschäft in den Niederlassungen. Zudem ist der Informationsfluss innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen nicht durchgängig gewährleistet.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Defizite im strategischen Projektmanagement festgestellt. Ein übergreifendes strategisches Multiprojektmanagement zur Klassifizierung, Priorisierung und Steuerung der zahlreichen strategischen Projekte besteht nicht. Einheitliche Projektmanagementstandards sind lediglich im IT-Bereich etabliert und außerhalb davon weitestgehend unbekannt.

Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen seine Kommunikations- und Steuerungsstrukturen weiter stärkt, zentrale Vorgaben verbindlich ausgestaltet und ein übergreifendes strategisches Projektmanagement etabliert.

23 Landesamt für Besoldung und Versorgung – Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden sowie Zulagengewährung fehlerhaft



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Personalverwaltung des Landesamts für Besoldung und Versorgung geprüft. Dabei wurden erhebliche Verstöße gegen geltende Regelungen im Beamten- und Tarifbereich festgestellt.

Bei den Beamtinnen und Beamten wurden in rund 38 % der geprüften Fälle Mehrarbeitsvergütungen gezahlt, bei den Beschäftigten nur in wenigen Fällen. In rund 26 % der geprüften Fälle bei den Beschäftigten wurden Überstunden vergütet. Insgesamt belief sich die Vergütung für Mehrarbeit und Überstunden im Zeitraum von 2010 bis 2023 auf rund 287.000 €.

In allen geprüften Fällen erfolgte die Vergütung für Mehrarbeit und Überstunden ohne eine korrekte einzelfallbezogene Anordnung oder Genehmigung. Wann die Mehrarbeit beziehungsweise Überstunden geleistet worden waren, war auch nicht ersichtlich.

Zudem war in keinem der geprüften Fälle erkennbar, ob das Landesamt die vorrangig einzuräumende Möglichkeit des Freizeitausgleichs für geleistete Mehrarbeit beziehungsweise Überstunden geprüft hatte, bevor die jeweilige Auszahlung angewiesen wurde.

Das Landesamt gewährte den Beschäftigten Zulagen, ohne das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen im Einzelfall belegen zu können.

Das Ministerium der Finanzen und das Landesamt räumten unzureichende Entscheidungsprozesse und fehlende Dokumentationen ein. Sie sicherten für künftige Fälle eine korrekte Aktenführung unter Beachtung der notwendigen Formerfordernisse zu, verwiesen im Übrigen aber auf die besonders hohe Arbeitsbelastung im Landesamt und auf den erheblichen Konkurrenzdruck bei der Personalgewinnung und -bindung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs betreffen die Feststellungen gerade nicht nur Formerfordernisse. Er bat daher über die angekündigte Verbesserung der Aktenführung hinaus um Prüfung weiterer Maßnahmen. Insbesondere sollte geprüft werden, ob dem Land durch die Zahlungen ein Schaden entstanden ist und gegebenenfalls Schadensersatzpflichten bestehen.

24 Manchmal ist weniger (Geld) mehr (Klimaschutz)



Das Land bündelt seine Förderaktivitäten im Klimaschutz- und Energiebereich im Wesentlichen unter dem Dach der „Förderfamilie [progres.nrw](https://www.progres.nrw.de)“ in mehreren Programmbereichen. Die Fördermaßnahmen sollen dazu beitragen, die gesetzlich bis 2045 geforderten Klimaschutzziele und die Energiewende zu erreichen. Hierfür bewilligte das Land in den Jahren 2018 bis 2023 mehr als 800 Millionen €.

Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie hat versäumt, für die Programmbereiche eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eine solche hätte insbesondere aufzeigen können, dass und wie Zuwendungen für kommunale Photovoltaik-Dachanlagen mit weniger hohen Fördersätzen die Ziele sogar besser hätten erreichen können. Zur Deckung des Eigenanteils der Zuwendungsempfänger hat das Ministerium dann auch noch Billigkeitsleistungen ausgegeben.

Eine Bestimmung in den Bescheiden zur Förderung kommunaler Photovoltaik-Dachanlagen hatte widersprüchliche Folgen: Einige Zuwendungsempfänger speisten gemäß dieser Bestimmung weniger Solarstrom ein, als tatsächlich möglich gewesen wäre.

Andere speisten entgegen dieser Bestimmung mehr Solarstrom ein als zulässig. Solche Verstöße erfolgten in circa 230 Förderverfahren mit einem Gesamtvolumen von circa 15 Millionen €.

25 Dabei sein ist nicht alles



Für die Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH mangelt es bereits an einer Strategie, die hiermit verfolgten Ziele umzusetzen.

Diese begründen darüber hinaus kein wichtiges Landesinteresse. Die Vorstellung, die Geschäftspolitik nachhaltig zu beeinflussen, hat sich als unrealistisch erwiesen. Die Beteiligung erfüllt daher nicht mehr die rechtlichen Vorgaben. Der Landesrechnungshof empfiehlt, den 20%igen Landesanteil zu verkaufen.

26 Vollmaschinelle Veranlagung der Einkommensteuer: Potenziale werden noch nicht voll ausgeschöpft



Die Finanzverwaltung kann Einkommensteuererklärungen, die aus ihrer Sicht keiner personellen Prüfung bedürfen, ohne Mitwirkung einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters auto-

matisiert bearbeiten (sogenannte Vollmaschinelle Veranlagung). Dadurch wird das Personal der Finanzverwaltung entlastet. Die Potenziale der Vollmaschinellen Veranlagung werden nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs jedoch noch nicht voll ausgeschöpft.

So führen bereits einfache Abweichungen in den Grunddaten wie zum Beispiel eine geänderte Anschrift regelmäßig dazu, dass eine eigentlich für das Verfahren geeignete Steuererklärung dieses nicht durchläuft. Ein weiteres Hemmnis sind Steuererklärungen auf Papier, die zusätzlichen Aufwand verursachen und häufig nicht vollautomatisiert bearbeitet werden können.

Der Landesrechnungshof hat daher insbesondere empfohlen, den Abgleich von Grunddaten zu optimieren, Papiererklärungen vollständig zu scannen und die elektronische Abgabe von Steuererklärungen zu fördern. Das Ministerium der Finanzen stimmt

den Empfehlungen weitgehend zu, Maßnahmen werden bereits umgesetzt oder sind zumindest geplant.

27 Berufliche Förderungen nicht erklärt: Erhebliche Besteuerungsdefizite bei der Aufstiegsfortbildung



Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs geben Steuerpflichtige bestimmte Förderungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz in unterschiedlichem Umfang nicht in ihren Einkommensteuererklärungen an. In der Folge werden Steuern zu niedrig festgesetzt. Allein für das Jahr 2021 hat der Landesrechnungshof mögliche Steuerausfälle von annähernd 3 Millionen € ermittelt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen daher empfohlen, die Einführung einer Mitteilungspflicht für besteuierungserhebliche Förderungen zu prüfen. Nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen kommt eine solche Mitteilungspflicht jedoch nach gegenwärtiger Rechtslage nicht in Betracht. Die weiteren Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Aufnahme ergänzender Hinweise in Vordrucken und Bescheiden zum Förderverfahren, zur Verbesserung des Risikomanagements der Finanzverwaltung sowie zur Sensibilisierung der Bediensteten hat das Ministerium aufgegriffen.

28 Steuervollzug: Einbindung der Zentralen Liquiditätsprüfung der Finanzverwaltung deutlich verbesserungsbedürftig



Die Zentrale Liquiditätsprüfung soll die Erhebungsstellen der Finanzämter bei der Sachverhaltsermittlung im Vollstreckungsverfahren unterstützen. Sie ermittelt die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner mit dem Ziel, aktuelle Steuerrückstände zu mindern.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich der derzeitigen Organisation und des Einsatzes der Zentralen Liquiditätsprüfung diverse Optimierungspotenziale festgestellt. So erfolgt die vorgesehene Unterstützung durch die Zentrale Liquiditätsprüfung

nicht einheitlich und insgesamt auch nicht in einem hinreichenden Umfang. Die eingesetzte (Erfolgs-)Statistik war für Steuerungszwecke nur eingeschränkt brauchbar. Zudem fielen längere Bearbeitungszeiten und der ausschließliche Einsatz von Personal der Laufbahngruppe 2.1 (ehemals gehobener Dienst) auf.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, auf einen einheitlichen Einsatz der Zentralen Liquiditätsprüfung hinzuwirken und Schwachstellen der Statistik zu beheben. Darüber hinaus sollten Bearbeitungszeiten verkürzt und der Personaleinsatz überdacht werden.

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs in Teilen aufzugreifen.

29 Gewerbesteuer bei Immobilienunternehmen: Fehlerhafte Bearbeitung von Steuererklärungen kostet die Gemeinden Millionen



Die Gewerbesteuer zählt für die Gemeinden zu den wichtigsten Einnahmequellen. Maßgebend für die Gewerbesteuer ist der mit einem Gewerbebetrieb erzielte Gewinn. Gewerbesteuerpflichtige Immobilienunternehmen, die ausschließlich eigenen Grund-

besitz verwalten und nutzen, können auf Antrag ihren Gewinn vollständig von der Gewerbesteuer freistellen lassen (erweiterte Grundstückskürzung). Die Überprüfung der Voraussetzungen für diesen steuerlichen Vorteil obliegt den Finanzämtern. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs unterlaufen hierbei häufig Fehler.

So war die Bearbeitung bei mehr als jeder dritten Gewerbesteuererklärung von Körperschaften mit erweiterter Kürzung zu beanstanden. Hochgerechnet ergeben sich hieraus landesweit pro Jahr mögliche Gewerbesteuerausfälle von rund 37,6 Millionen €. Hinzu kommen noch weitere Beträge, deren Höhe nicht valide schätzbar ist. Die tatsächlichen Ausfälle dürften deshalb erheblich höher liegen.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, auf eine Ergänzung der Gewerbesteuererklärung hinzuwirken, um die maßgeblichen Sachverhalte von vornherein genauer abbilden und künftig automationsgestützt überprüfen zu können. Darüber hinaus sollten weitere Arbeitshilfen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität bereitgestellt werden. Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen vollumfänglich aufgegriffen.

A

Feststellungen

zum

Landeshaushalt

Nordrhein-

Westfalen

1 Vorbemerkungen



Der Landeshaushalt steht vor großen Herausforderungen: Geopolitische Ereignisse und die damit verknüpften wirtschaftlichen Auswirkungen beeinträchtigen die Einnahmeerwartungen. Auf der Ausgabenseite stellen in den vergangenen Jahrzehnten vernachlässigte Investitionen in die Infrastruktur besondere Anforderungen. Die Ausgaben für den Schuldendienst erhöhen diese Belastung weiter. Alle hierfür erforderlichen Ausgaben treten zu den Ausgaben für die übrigen Aufgaben des Landes hinzu.

Angesichts dieser Herausforderungen ist ein resilienter und an Nachhaltigkeit orientierter Landeshaushalt besonders wichtig. Er bietet die Grundlage, um auf Krisensituationen – selbst unterhalb der Schwelle einer Feststellung einer Notlage¹ – jetzt und in Zukunft angemessen reagieren zu können. Vor allem aber ist er erforderlich, um nicht allein von finanzpolitischen Zwängen diktierte Entscheidungen treffen zu müssen. Schon die Bewältigung der oben beschriebenen Aufgaben erfordert es, finanzpolitische Handlungsspielräume wiederzugewinnen. Auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit kann hierauf nicht verzichtet werden.

Diese Möglichkeiten bietet der aktuelle Landeshaushalt nicht.

¹ Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG, §§ 18a Abs. 2 und 18b Landeshaushaltsordnung (LHO).

Sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite zeichnen sich besorgniserregende Entwicklungen ab. Die Steuereinnahmen sollen nach aktuellen Schätzungen ab 2026 geringer ausfallen, als ursprünglich geplant. Gleichzeitig steigen die Ausgaben des Landes weiterhin ungebremsst, ohne dass Anstrengungen in Richtung einer Haushaltskonsolidierung auf Grundlage einer Aufgaben- und Ausgabenkritik erkennbar sind. Zum Haushaltsausgleich setzt die Landesregierung weiterhin auf Sondereffekte und insbesondere auf neue Schulden. So sind für das Jahr 2026 bereits konjunkturbedingte und strukturelle Kreditaufnahmen i. H. v. rd. 4,2 Mrd. € geplant.

Hinzu kommt die Übernahme kommunaler Altschulden i. H. v. rd. 8,9 Mrd. € durch das Land. Ein neuer Rekordschuldenstand ist damit in Sichtweite und die vom Landesrechnungshof (LRH) seit Langem angemahnte übergreifende Aufgaben- und Ausgabenkritik steht weiterhin aus. Substanzielle Einsparungen sind nicht erkennbar.

Der LRH hebt mit seinen Feststellungen zum Landeshaushalt² die aus seiner Sicht wesentlichen Aspekte hervor, die für die Beurteilung der Haushaltssituation des Landes relevant sind.

Mit den Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2024 (siehe **Beitrag 2**) kommt der LRH seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, dem Landtag das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung mitzuteilen. In **Beitrag 3** betrachtet er zudem darüber hinausgehende Aspekte zum Vermögen des Landes.

Einen ersten Überblick über die Haushaltslage des Landes mittels Eckwerten verschafft der **Beitrag 4**. In den darauffolgenden Beiträgen geht der LRH detaillierter auf die Einnahmen (**Beitrag 5**) und Ausgaben (**Beitrag 6**) des Landes ein. Im **Beitrag 6.4** werden die Investitionsausgaben behandelt. Im **Beitrag 6.5** nimmt der LRH zudem die dem Land aus dem Sondervermögen des Bundes „Infrastruktur und Klimaneutralität“ zustehenden rd. 21,1 Mrd. € für Infrastrukturinvestitionen in den Blick.

Im **Beitrag 7** wird die Schuldensituation des Landes anhand der Entwicklung des Schuldenstands (**Beitrag 7.1**) und des daraus erwachsenden Schuldendienstes (**Beitrag 7.2**) dargestellt. Der LRH fordert die Aufstellung eines Gesamtschuldenplans, der die Stände der jeweiligen Schuldenarten und ihre Entwicklung transparent darstellt (**Beitrag 7.3**).

² Grundlage für die Feststellungen zum Landeshaushalt sind bezogen auf die Ist-Werte die Daten der jeweiligen Haushaltsrechnung bis einschließlich 2024 und für das Haushaltsjahr 2025 die Daten nach dem Kassenabschluss 2025 nach Angaben des Ministeriums der Finanzen (FM). Die angegebenen Soll-Werte basieren auf dem jeweiligen Haushaltsplan einschließlich etwaiger Nachtragshaushalte.

Eine Zusammenfassung der Feststellungen und eine entsprechende Würdigung erfolgen in **Beitrag 8**. Der LRH hält es für dringend geboten, dass die von ihm seit Längerem geforderten Maßnahmen endlich umgesetzt werden: Aufgabenscreening, Aufgaben- und Ausgabenkritik, Festlegung von Nachrangigkeiten und Erstellung eines Konsolidierungsplans.

2 Haushaltsrechnung 2024



Die in der Haushaltsrechnung 2024 ausgewiesenen Beträge weichen um rund 119.000 € von den Beträgen in den Büchern ab. Die Haushaltsrechnung ist insoweit unvollständig.

Zudem wurde bei den 21 überplanmäßigen Ausgaben gemäß der Haushaltsrechnung 2024 von rund 4,14 Millionen € gegen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorgaben verstoßen.

Mit Schreiben vom 17.12.2025 legte das Ministerium der Finanzen (FM) die Haushaltsrechnung 2024 dem Landtag vor³ und leitete sie auch dem LRH zu.

Die Haushaltsrechnung 2024 enthält die in Art. 86 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Verf NRW) und in den §§ 81 ff. Landeshaushaltsordnung (LHO) bestimmten Mindestangaben. Dazu gehören insbesondere die in § 85 LHO aufgeführten Übersichten sowie der Vermögensnachweis nach § 86 LHO.

Das Land erzielte Einnahmen von 104.245.449.777,16 € und leistete Ausgaben in gleicher Höhe. Damit weist der Haushalt 2024 nach seinem Vollzug ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0,00 € auf:

³ Nach Art. 86 Abs. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 114 Abs. 1 LHO, Drucksache (Drs.) 18/17162.

Tab. 1: Ermittlung des kassenmäßigen Jahresergebnisses 2024 (Werte in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2024	
Ist-Einnahmen	104.245.449.777,16
Ist-Ausgaben	-104.245.449.777,16
Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00

Quelle: Landesrechnungshof

Wie der folgenden Tabelle zu entnehmen ist, fiel unter Berücksichtigung von Einnahme-⁴ und Ausgaberesten⁵ das rechnungsmäßige Jahresergebnis mit - 803.347.933,93 € negativ aus:

Tab. 2: Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses 2024 (Werte in €)

1. Kassenmäßiges Jahresergebnis 2024		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2023 übertragenen Reste		
Einnahmereste	560.268.104,83	
Ausgabereste	-2.944.493.526,01	
2. Saldo der Vorjahresreste	-2.384.225.421,18	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2025 übertragenen Reste		
Einnahmereste	157.605.131,25	
Ausgabereste	-3.345.178.486,36	
3. Saldo der neuen Reste	-3.187.573.355,11	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-803.347.933,93
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		-803.347.933,93

Quelle: Landesrechnungshof

2.1 Haushaltsrechnung unvollständig

Der LRH hat die Haushaltsrechnung 2024 mit den Daten aus den zur Buchführung eingesetzten IT-Verfahren (Bücher) abgeglichen und bei dieser Prüfung u. a. die Vollständigkeit der Haushaltsrechnung untersucht. Hierbei hat er Abweichungen festgestellt, die sich auf die Vollständigkeit der Haushaltsrechnung 2024 auswirken:

⁴ Bis zum Ende des Haushaltsjahres tatsächlich nicht aufgekommene Einnahmen, mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr fest gerechnet werden kann, sofern sie nicht nochmals veranschlagt sind.

⁵ Bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Beträge bei übertragbaren oder für übertragbar erklärten Ausgaben, die für ihre Zweckbestimmung weiterhin benötigt werden.

**Tab. 3: Abweichungen der Haushaltsrechnung 2024 von den Büchern
(Werte in €)**

Einnahmenseitige Abweichungen	
Einnahmen zu niedrig ausgewiesen	0,00
Einnahmen zu hoch ausgewiesen	0,00
Ausgabenseitige Abweichungen	
Ausgaben zu niedrig ausgewiesen	116.535,49
Ausgaben zu hoch ausgewiesen	2.886,96
Gesamtbetrag der Abweichungen (unsaldiert)	119.422,45

Quelle: Landesrechnungshof

Ursachen für die Abweichungen waren, dass

- Summen von auszahlungsrelevanten Positionen in EPOS.NRW⁶ nicht mit den in die Haushaltsrechnung eingeflossenen Summen übereinstimmten,
- eine Ausgabenbuchung in der Haushaltsrechnung zwar erfasst, aber der Betrag im Haushaltsjahr 2024 nicht ausgezahlt wurde.

Damit ist die Haushaltsrechnung 2024 mit Abweichungen von unsaldiert 119.422,45 € unvollständig.

2.2 Mitteilung gemäß Artikel 86 Absatz 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 97 Absatz 2 Nummer 1 Landeshaushaltsordnung

Zur Vollständigkeit der Haushaltsrechnung 2024 teilt der LRH gemäß Art. 86 Abs. 2 Verf NRW i. V. m. § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO mit, dass unsaldiert Abweichungen von 119.422,45 € zu den Büchern bestehen.

Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.⁷ Bei dieser Prüfung setzte der LRH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

⁶ Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen.

⁷ Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Akte ohne Zahlungsanordnung oder ohne zahlungsbegründende Unterlagen vorgelegt, fehlende Zeichnungen der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit oder der/des Anordnungsbefugten; Vier-Augen-Prinzip bei der Anordnung nicht beachtet oder Einhaltung nicht dokumentiert.

2.3 Haushaltsüberschreitungen

Der LRH hat in der Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 weitere Feststellungen getroffen und diese dem FM mitgeteilt.⁸

In der Zusammenstellung der Haushaltsüberschreitungen in der Anlage I der Haushaltsrechnung 2024 (Band I, S. 149 ff.) sind 21 überplanmäßige Ausgaben mit einem Volumen von 4.144.716,05 € aufgeführt.

Gemäß Art. 85 Abs. 1 Verf NRW, § 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 LHO bedürfen überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Dadurch sollen Überschreitungen des vom Landtag beschlossenen Haushalts durch unkontrollierte Staatsausgaben verhindert werden.

Der LRH hat zu den überplanmäßigen Ausgaben gemäß der Haushaltsrechnung 2024 festgestellt, dass die Ressorts keine Anträge an den Finanzminister auf Zustimmung zu den überplanmäßigen Ausgaben gestellt hatten. Daher konnte dieser weder die gesetzlichen Voraussetzungen für diese überplanmäßigen Ausgaben prüfen und erst recht nicht die Einwilligung erteilen (vgl. Art. 85 Abs. 1 Verf NRW, § 37 Abs. 1 Satz 1 und 2 LHO).

Das FM bestätigte diese Feststellungen. Die Einwilligungen seien auch nicht nachgeholt worden, da dies nicht vom Gesetzgeber vorgesehen sei. Daher verbleibe als einzige Möglichkeit im Sinne einer transparenten Darstellung, diese Haushaltsüberschreitungen mit der Haushaltsrechnung festzustellen.

⁸ Das Ergebnis der Prüfung der Haushaltsrechnung 2024 wurde dem FM mit Schreiben vom 03.07.2026 mitgeteilt. Eine Stellungnahme des FM hierzu liegt noch nicht vor. Das Prüfungsverfahren dauert an.

3 Vermögen



Der Vermögensnachweis gemäß § 86 Landeshaushaltsordnung bildet nur einen Bruchteil des tatsächlichen Landesvermögens ab. Zuletzt fehlten Vermögensarten im Umfang von mehr als 48 Milliarden €.

Doppische Daten werden zwar zur Erhebung der Angaben des Grundvermögens genutzt, beruhen jedoch weiterhin auf einer unvollständigen Grundlage. Eine Investitionssteuerung mithilfe dieser Daten ist so nur bedingt möglich.

Das Land erstellt jährlich einen „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“, der als Anlage VI der Haushaltsrechnung beigelegt wird. Er umfasst die Übersicht der Staatsschulden nach dem Stand am Ende des Haushaltsjahres (Anlage VI a), die Übersicht über das Grundvermögen nach dem Stand vom 31.12. (Anlage VI b) sowie den Nachweis der Forderungen aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften nach dem Stand vom 31.12. (Anlage VI c). Grundlage für die Erstellung der Anlagen VI b und VI c sind Runderlasse des FM.⁹

⁹ Zu Anlage VI b: Runderlass des FM vom 02.05.2023 – H 1308-000003-IV B 8 – „Aufstellung und Führung eines Landesgrundbesitzverzeichnisses für das Land Nordrhein-Westfalen“, MBl. NRW. 2023 S. 446; zu Anlage VI c: Runderlass des FM vom 10.06.2003 – VV 4392-2-VI 4 – „Forderungen des Landes aus Darlehen, Restkaufgeldern und ähnlichen Rechtsgeschäften“, MBl. NRW. 2003 S. 662.

In 2023 und 2024 hat sich das im Vermögensnachweis des Landes ausgewiesene Vermögen wie folgt entwickelt.¹⁰

Tab. 4: Vermögensnachweis des Landes nach § 86 LHO (gerundet)

Anlage	Vermögen	2023			2024		
		am 31.12.	Veränderung zum Vorjahr		am 31.12.	Veränderung zum Vorjahr	
		in Mio. €	in Mio. €	in %	in Mio. €	in Mio. €	in %
VI b	Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe und Sondervermögen)	915,5	281,0	44,3	954,6	39,1	4,3
VI c	+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	1.374,4	-533,9	-28,0	1.310,9	-63,5	-4,6
	= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	2.289,8	-252,9	-9,9	2.265,5	-24,3	-1,1

Quelle: Landesrechnungshof

Insgesamt hat sich das ausgewiesene Vermögen des Landes von rd. 2.290 Mio. € in 2023 auf rd. 2.266 Mio. € in 2024 und somit um rd. 24 Mio. € verringert.

Das Grundvermögen des Landes erhöhte sich in 2024 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 39 Mio. € auf rd. 955 Mio. €. Gleichzeitig verringerten sich die Forderungen aus Darlehen, Restkaufgeldern und ähnlichen Rechtsgeschäften um rd. 64 Mio. €.

Fehlende grundsätzliche Bestandteile im Vermögensnachweis

Der LRH hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO nur einen Bruchteil der tatsächlichen Vermögenswerte des Landes zeigt. Bestimmte Vermögensarten fehlen, wie insbesondere Sondervermögen und Rücklagen sowie das Vermögen der Landesbetriebe und Unternehmensbeteiligungen des Landes.¹¹ Darüber hinaus fehlen weitere Teile des Anlagevermögens¹² sowie des Umlaufvermögens (z. B. liquide Mittel) des Landes.

¹⁰ Drs. 18/12350 (Haushaltsrechnung 2023) und Drs. 18/17162 (Haushaltsrechnung 2024), jeweils Anlagen VI b und VI c.

¹¹ Siehe Jahresbericht 2023, S. 52 f.; Jahresbericht 2024, S. 51 f.; Jahresbericht 2025, S. 71.

¹² Zum Anlagevermögen gehören z. B. immaterielle Vermögensgegenstände, Infrastrukturvermögen, Naturgüter, Kulturgüter, technische Anlagen und Maschinen, andere Anlagen, Betriebs- und Geschäftsausstattung sowie geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau.

Tab. 5: Nicht im Vermögensnachweis ausgewiesenes weiteres Vermögen (gerundet)

Weiteres Vermögen	2023	2024		Erläuterungen
	in Mio. €	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW*) und Rücklagen**	21.037,3	18.915,4	-10,1	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Vermögen der Landesbetriebe sowie BLB NRW***	11.392,6	11.280,0	-1,0	Aktivseite nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Nominalwert der Beteiligungen****	17.757,3	17.757,3	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.
Weiteres Vermögen	50.187,2	47.952,7	-4,5	

* Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW).

** Anlage II der Haushaltsrechnungen 2023 und 2024 (Band I, S. 169 ff. bzw. S. 163 ff.).

*** Anlage III der Haushaltsrechnungen 2023 und 2024 (Band I, S. 175 ff. bzw. S. 167 ff.). Dem stehen auf der Passivseite für Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzung gegenüber:
In 2023: rd. 7.890,3 Mio. € und in 2024: rd. 7.638,1 Mio. €.

**** Das Vermögen zu den Beteiligungen ist entnommen aus den Beteiligungsberichten der Landesregierung für 2023 (Vorlage 18/3604) und für 2024 (Vorlage 18/4673).

Quelle: Landesrechnungshof

Wie in Tabelle 5 dargestellt, belief sich in 2023 das nicht im Vermögensnachweis aufgeführte Vermögen der Bereiche

- Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW¹³) und Rücklagen,
- Vermögen der Landesbetriebe sowie des BLB NRW und
- Nominalwert der Beteiligungen

insgesamt auf rd. 50,2 Mrd. €. In 2024 lag diese Summe bei rd. 48,0 Mrd. €.

Bei den genannten Werten sind die weiteren fehlenden Teile des Umlauf- und des Anlagevermögens des Landes noch gar nicht berücksichtigt.

Eine grundlegende Änderung der Systematik des Vermögensnachweises ist – mit Ausnahme einer Umstellung der Datengrundlage für Wertangaben zu dem in Anlage VI b der Haushaltsrechnung verzeichneten Grundvermögen – seit den

¹³ Nach § 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz - BLBG) ist der BLB NRW ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes Nordrhein-Westfalen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 BLBG ist der BLB NRW wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.

Prüfungsmitteilungen des LRH vom 15.03.2023 zur Prüfung „Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO“¹⁴ nach wie vor nicht erkennbar. Der LRH mahnt daher erneut eine Erweiterung des Vermögensnachweises des Landes um die fehlenden Vermögensarten sowie deren vollständige Erfassung an.

Datenlage unvollständig, Investitionssteuerung nur bedingt möglich

Seit 2023 beruhen die Angaben zum Wert des in Anlage VI b der Haushaltsrechnung verzeichneten Grundvermögens auf den Daten der Anlagenbuchhaltung in EPOS.NRW und damit auf einer doppelischen Datengrundlage.¹⁵

Die **Doppik** beruht auf einer Periodenrechnung, bei der die Anschaffungskosten eines Vermögenswerts über seine Nutzungsdauer abgeschrieben werden.

Der LRH hat die Nutzung doppelischer Daten zur Darstellung der Anlage VI b im vorangegangenen Jahresbericht grundsätzlich positiv bewertet. Diese Bewertung erfolgte jedoch unter dem Vorbehalt der Vollständigkeit der Datengrundlage. So wird beispielsweise seit 2023 das zuvor mit seiner Gesamtlänge in Kilometern erfasste Landesstraßenvermögen nicht mehr ausgewiesen. Eine vom LRH angemahnte Erfassung und Bewertung des Landesstraßenvermögens in einer für das doppelische Rechnungswesen nutzbaren Form ist bisher nicht erfolgt.¹⁶

Damit ist die Anlagenbuchhaltung in der bisherigen Form lückenhaft.

Seit dem Haushaltsgesetz 2024 verzichtet das Land auf die geplante Fortentwicklung von EPOS.NRW in Richtung eines Produkthaushalts und Konzernabschlusses und hat sich für eine „**Neuausrichtung des Rechnungswesens**“ entschieden. In einer „angereicherten Kameralistik auf Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung im Rahmen des bestehenden doppelischen Systems“ mit einem „erweiterten Rechnungswesen“ soll auf eine effektive und effiziente Haushaltssteuerung hingewirkt werden.¹⁷ Die Daten der Anlagenbuchhaltung stünden zudem der Investitionssteuerung zur Verfügung. Im Rahmen betriebswirtschaftlicher Steuerungsprozesse könne so insbesondere verhindert werden, dass es in Budgeteinheiten oder Teilbereichen davon zu Investitionsstaus kommt.¹⁸

¹⁴ Siehe dazu Jahresbericht 2023, S. 52 ff.

¹⁵ Siehe Runderlass des FM vom 02.05.2023 – H 1308-000003-IV B 8 – „Aufstellung und Führung eines Landesgrundbesitzverzeichnisses für das Land Nordrhein-Westfalen“, MBl. NRW. 2023 S. 446. Seit 2023 geben die in Anlage VI b der Haushaltsrechnung aufgeführten Einzelpositionen einheitlich die Anschaffungskosten und den Buchwert jeweils zum Geschäftsjahresanfang und -ende an. Zudem entfällt die bisherige Unterteilung in Verwaltungs- und Finanzvermögen. Stattdessen wird das Grundvermögen in Anlage- und Umlaufvermögen eingeteilt.

¹⁶ Siehe Jahresbericht 2025, S. 70 f. Im Hinblick auf Feststellungen des LRH zur bilanziellen Aktivierung der Landesstraßeninfrastruktur siehe Jahresbericht 2024, S. 206 f.

¹⁷ Vorlage des FM an den Haushalts- und Finanzausschuss zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2024, Vorlage 18/1818, S. 2 und Anlage 1, S. 1; sowie § 25 der Haushaltsgesetze 2024, 2025 und 2026. Mit dem Gesetz „Siebtes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung“ wurde die „Neuausrichtung des Rechnungswesens“ rechtlich angepasst. Hierfür wurde § 17b LHO aufgehoben und es wurden Änderungen in den §§ 66 und 71a LHO vorgenommen. Das Gesetz tritt am 01.01.2027 in Kraft. Zudem sollen künftig auch die Verwaltungsvorschriften zu den §§ 7, 71a und 73 LHO entsprechend angepasst sowie im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2027 u. a. die Regelungen des aktuellen § 25 Haushaltsgesetzes geändert werden (Drs. 18/19027, S. 1).

¹⁸ Vorlage 18/1818, Anlage 1, S. 10.

Der LRH hat zur „Neuausrichtung des Rechnungswesens“ u. a. angemerkt, dass mögliche Instrumente der Haushaltssteuerung durch Doppik und Produktorientierung ungenutzt bleiben würden. Mit dem Wegfall eines produktorientierten Haushaltsverfahrens mit Zielen, zugeordneten Kennzahlen und entsprechenden Zielwerten wird zudem die vom parlamentarischen Raum selbst angenommene Chance¹⁹ vertan, das Budgetrecht des Parlaments nachhaltig zu stärken bzw. zu revitalisieren.²⁰

Mit Blick auf das Gesetz über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 (NRW-Infrastrukturgesetz)²¹ zur Verteilung von Mitteln aus dem **Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“** des Bundes für Investitionen in die Infrastruktur des Landes und der Kommunen gewinnen die Möglichkeiten der doppischen Buchführung in Verbindung mit der Kosten- und Leistungsrechnung zur **Investitionssteuerung** nochmals an Bedeutung. Doppische Daten können eine valide Grundlage zur Ermittlung von Sanierungsbedarfen bilden. Sie verdeutlichen nämlich die finanzielle Größenordnung des laufenden Werteverzehrs. Damit würde erkennbar, welche finanziellen Mittel für einen Vermögenserhalt eingesetzt werden müssten.

So verfügen die Kommunen mit ihrer doppischen Haushaltsführung über Daten zu den Kommunalstraßen, woraus etwa deren Sanierungsbedarf (aufgrund regelmäßiger oder besonderer Wertabschreibung bzw. -zuschreibung) ein Stück weit erkennbar wird. Bedarfseinschätzungen und Erfolgskontrollen im Zusammenhang mit den weitergereichten Infrastrukturmitteln wären hier möglich. Bei den Landesstraßen ist eine derartige Bedarfsprüfung oder Erfolgskontrolle bzw. Bewertung des Zustands mangels jedweder Wertbestands- bzw. -verbrauchsdaten nicht möglich.

Der LRH empfiehlt daher, die vorhandenen Möglichkeiten des erweiterten Rechnungswesens – soweit nicht bereits erfolgt – konsequent und erkennbar zur Investitionssteuerung zu nutzen. Er wiederholt mit Blick auf die Kosten- und Leistungsrechnung seine Bedenken, dass mit dem Verzicht auf doppische bzw. produktorientierte Daten in der Haushaltsaufstellung und Haushaltsrechnung diese Daten auch im Haushaltsvollzug nicht vollumfänglich genutzt werden.²²

¹⁹ Vorlage 17/6629, Abschlussbericht des Unterausschusses Modernisierung des Budgetrechts und Finanzcontrolling zum Produkthaushalt in der 17. Wahlperiode, S. 1.

²⁰ Stellungnahme 18/909, S. 19 f., sowie Stellungnahme 18/3838, S. 4. Der LRH hat in der zuletzt genannten Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur siebten Änderung der LHO u. a. noch einmal die Bedeutung doppischer Daten für den Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO betont und die teilweise Abkehr von den Standards staatlicher Doppik in § 71a LHO des Gesetzentwurfs kritisiert. Vielmehr sollte aus Sicht des LRH die LHO weiterhin bestimmen, dass in der gesamten Landesverwaltung in haushälterisch und organisatorisch abgegrenzten Verantwortungsbereichen entsprechend den heutigen Budgeteinheiten eine doppische Buchführung mit aus ihr resultierenden Vermögens- und Ergebnisrechnungen zu betreiben ist.

²¹ Gesetz über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 vom 18.12.2025, GV. NRW. 2025 S. 1158, geändert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 vom 22.06.2026, GV. NRW. 2026 S. 382 (siehe auch Beitrag 6.5).

²² Stellungnahme 18/909, S. 20 f., und Stellungnahme 18/3838, S. 3.

4 Haushaltslage im Überblick



Das Haushaltsvolumen ist 2025 um rund 2,5 Milliarden € auf rund 106,8 Milliarden € angestiegen. 2026 soll es um weitere rund 5,6 Milliarden € ansteigen. Damit wird ein neuer Höchststand von rund 112,3 Milliarden € erreicht.

Der Haushaltsausgleich wird neben den Steuereinnahmen als größtem Einnahmenblock weiterhin nur durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen und weitere außerordentliche Einnahmen erreicht.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts hat sich von rund 162,9 Milliarden € Ende 2024 um rund 2,2 Milliarden € auf rund 160,7 Milliarden € Ende 2025 reduziert. Ursächlich dafür sind insbesondere Tilgungen von Notlagenkrediten für den NRW-Rettungsschirm und für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“, die aus den Restbeständen der jeweiligen Sondervermögen und damit nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert wurden.

Wegen der Übernahme von kommunalen Altschulden von rund 8,9 Milliarden € in die Landesschuld bis zum 31.12.2026 sowie wegen der für 2026 geplanten konjunkturbedingten und strukturellen Kreditaufnahmen wird der Schuldenstand voraussichtlich bis Ende 2026 um bis zu rund 13,1 Milliarden € ansteigen. Damit würde der Schuldenstand einen neuen Höchstwert von rund 173,8 Milliarden € erreichen.

Die Eckwerte des Haushalts ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

Tab. 6: Eckwerte des Haushalts (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2019	Ist 2020	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Ist 2024	Ist 2025	Soll 2026
im Haushaltsjahr								
Haushaltsvolumen (Einnahmen/Ausgaben)	78,4	105,3	101,3	108,3	103,2	104,2	106,8	112,3
Abweichung zum Vorjahr (absolut)	3,3	27,0	-4,1	7,0	-5,0	1,0	2,5	5,6
Abweichung zum Vorjahr (in %)	4,4	34,4	-3,8	6,9	-4,7	1,0	2,4	5,2
Steuereinnahmen	62,0	61,0	68,2	74,1	74,0	76,6	80,6	82,0
Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,0	2,5	2,7
Einnahmen aus Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	0,0	0,6	0,2	0,2	1,0	0,0	0,0	0,0
Einnahmen aus notlagenbedingter Kreditaufnahme		11,2	4,6	4,1	2,5	0,0	0,0	0,0
Konjunkturbedingte Kreditaufnahme (+) / Kredittilgung (-)						1,3	-0,2	1,8
Einnahmen aus struktureller Kreditaufnahme							0,0	2,5
Konsumtive Transferausgaben	35,5	60,8	55,8	58,9	51,4	48,7	50,4	53,7
Personalausgaben	27,2	28,3	29,0	30,4	31,5	33,6	35,5	38,3
Investitionsausgaben	8,4	10,1	9,0	12,3	10,7	10,3	10,3	12,6
Investitionsquote * (in %)	11,0	9,7	8,9	11,4	10,6	10,2	9,9	11,2
Zinsausgaben	2,0	1,4	1,6	1,4	2,9	3,5	3,4	4,1
Tilgungsausgaben	0,1	0,2	0,1	0,1	1,6	3,1	2,1	0,1
Nettoneuverschuldung (+), Nettotilgung (-)	-0,1	11,2	4,6	4,1	0,8	-1,7	-2,2	4,2
Ende Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Schuldenstand (Kernhaushalt)	143,9	155,1	159,7	163,8	164,6	162,9	160,7	
Bestand der allgemeinen Rücklage	2,0	1,4	1,3	1,1	0,1	0,1	0,1	
Bestand des NRW-Rettungsschirms (Landesmittel)		3,0**	5,4**	7,3**	5,6	2,3	0,1	
Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“					0,2***	0,1	0,0	

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

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

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

Quelle: Landesrechnungshof

Das Haushaltsvolumen, d. h. die gesamten Einnahmen und die gesamten Ausgaben des Landes, ist 2025 um rd. 2,5 Mrd. € bzw. rd. 2,4 % angestiegen und soll sich in 2026 weiter um rd. 5,6 Mrd. € bzw. rd. 5,2 % erhöhen. Damit wird ein neuer Höchststand von rd. 112,3 Mrd. € erreicht.

Sowohl verfassungsrechtlich (Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG) als auch einfachgesetzlich (§ 18a Abs. 1 Satz 1 LHO) ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Seit 2025 ist diesem Grundsatz entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten die zulässige strukturelle Kreditaufnahme nach § 18i LHO nicht überschreiten (§ 18a Abs. 1 Satz 2 LHO).

Der Haushaltsausgleich wird neben den Steuereinnahmen als größtem Einnahmenblock weiterhin nur durch außerordentliche Einnahmen erreicht. 2020 bis 2023 wurden zum Haushaltsausgleich Einnahmen aus notlagenbedingten Kreditaufnahmen²³ eingesetzt. In 2024 dienten hierzu Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen.²⁴ In 2025 waren solche Krediteinnahmen geplant, wurden jedoch nicht in Anspruch genommen.²⁵ Für 2026 sind sowohl Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen²⁶ als auch erstmals Einnahmen aus strukturellen Kreditaufnahmen²⁷ vorgesehen. Zusätzlich tragen weitere außerordentliche Einnahmen zum geplanten Haushaltsausgleich bei, insbesondere Einnahmen aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln.²⁸

Der Schuldenstand des Kernhaushalts²⁹ hat sich in 2025 von rd. 162,9 Mrd. € auf rd. 160,7 Mrd. € reduziert. Ursächlich für diesen Rückgang von rd. 2,2 Mrd. € sind insbesondere Tilgungen von Notlagenkrediten für den NRW-Rettungsschirm und für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“. Finanziert wurden sie aus den verbliebenen Restbeständen der jeweiligen Sondervermögen.³⁰ Im Ergebnis wurden sie also nicht aus dem laufenden Haushalt finanziert. Die Bestände der beiden Sondervermögen waren Ende 2025 nahezu aufgebraucht.³¹

²³ Vgl. Jahresbericht 2025, S. 35, Fußnote 17 m. w. N.

²⁴ Für 2024 hat der Landtag eine Kreditermächtigung von rd. 2,3 Mrd. € wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ausgebracht (§ 3 i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 2024). Der Nachtragshaushaltsplan 2024 sah Einnahmen aus konjunkturbedingten Krediten von rd. 2,3 Mrd. € vor (Teilbetrag in Kapitel 20 650 Titel 325 00). Tatsächlich aufgenommen wurden konjunkturbedingte Kredite von rd. 1,3 Mrd. €.

²⁵ Für 2025 hat der Landtag eine Kreditermächtigung von rd. 2,1 Mrd. € wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ausgebracht (§ 3 i. V. m. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2025). Der Haushaltsplan 2025 sah Einnahmen aus konjunkturbedingten Krediten von rd. 2,1 Mrd. € vor (Teilbetrag in Kapitel 20 650 Titel 325 00).

²⁶ Für 2026 hat der Landtag eine Kreditermächtigung von rd. 1,8 Mrd. € wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung ausgebracht (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c) Haushaltsgesetz 2026). Der Haushaltsplan 2026 sieht Einnahmen aus konjunkturbedingten Krediten von rd. 1,8 Mrd. € vor (Teilbetrag in Kapitel 20 650 Titel 325 00).

²⁷ Für 2026 hat der Landtag eine Kreditermächtigung von rd. 2,5 Mrd. € für eine Aufnahme von strukturellen Krediten ausgebracht (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) Haushaltsgesetz 2026). Der Haushaltsplan 2026 sieht Einnahmen aus strukturellen Krediten von rd. 2,5 Mrd. € vor (Teilbetrag in Kapitel 20 650 Titel 325 00).

²⁸ Vgl. insoweit S. 60 f.

²⁹ Der Kernhaushalt umfasst den Haushalt der Gebietskörperschaft Land, ohne dass seine ihm zurechenbaren Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Extrahaushalte) einbezogen werden.

³⁰ In 2025 wurden Notlagenkredite für den NRW-Rettungsschirm von rd. 2,0 Mrd. € und Notlagenkredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ von rd. 0,1 Mrd. € getilgt.

³¹ Ende 2025 betrug der Bestand des NRW-Rettungsschirms rd. 94 Mio. € (Vorlage 18/4807, S. 2) und der Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ rd. 1 Mio. € (Vorlage 18/4806, S. 2).

Wegen der Übernahme von kommunalen Altschulden von rd. 8,9 Mrd. € in die Landesschuld bis zum 31.12.2026, von denen das Land bis zum 21.04.2026 bereits rd. 8,8 Mrd. € in die Landesschuld übernommen hat,³² sowie der für 2026 geplanten Einnahmen aus konjunkturbedingten und strukturellen Kreditaufnahmen von insgesamt rd. 4,2 Mrd. €³³ wird der Schuldenstand bis Ende 2026 voraussichtlich um bis zu rd. 13,1 Mrd. € ansteigen. Damit würde der Schuldenstand einen neuen Höchstwert von rd. 173,8 Mrd. € erreichen (siehe Beitrag 7.1).

³² Vorlage 18/4780, S. 4 f. des PDF-Dokuments; Vorlage 18/5033.

³³ Der Haushaltsplan 2026 sieht Einnahmen aus konjunkturbedingten Krediten von rd. 1,8 Mrd. € und Einnahmen aus strukturellen Krediten von rd. 2,5 Mrd. € vor (Summe: rd. 4,2 Mrd. €). Siehe Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 (Teilbeträge) sowie § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) und c) Haushaltsgesetz 2026.

5 Einnahmen: Steuereinnahmen steigen weiter – und reichen doch nicht aus



Die Steuereinnahmen sind in den letzten 15 Jahren – mit Ausnahme zweier moderater Rückgänge in 2020 und 2023 – kontinuierlich gewachsen. Sie sind 2025 im Vergleich zum Vorjahr um rund 5,3 % auf rund 80,6 Milliarden € gestiegen.

Wie in den vergangenen Jahren setzt das Land für den geplanten Haushaltsausgleich 2026 allerdings weiterhin in erheblichem Umfang auch auf außerordentliche Einnahmen. Neben der Rückübertragung von nicht benötigten Selbstbewirtschaftungsmitteln von rund 2,7 Milliarden € tragen Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen von rund 1,8 Milliarden € zum Haushaltsausgleich bei. Zudem sollen erstmals strukturelle Kreditaufnahmen von rund 2,5 Milliarden € erfolgen.

Dies ist zum einen deshalb kritisch zu bewerten, weil Rückübertragungen von Selbstbewirtschaftungsmitteln keine beständige Einnahmequelle sein können. Die in 2026 vollzogene Rückübertragung der frei verfügbaren Selbstbewirtschaftungsmittel führt nach den Angaben des Ministeriums der Finanzen dazu, dass diese aufgebraucht sind. Zum anderen führt die Aufnahme neuer Kredite zu einem weiteren Anwachsen der Ausgaben für den Schuldendienst des Landes.

Die Einnahmen des Landes setzen sich zusammen aus

- Steuereinnahmen³⁴,
- Transfereinnahmen³⁵,
- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen³⁶ und
- sonstigen Einnahmen³⁷.

³⁴ Diese umfassen die Einnahmen aus den Landesanteilen an den Gemeinschaftsteuern (z. B. Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Einfuhrumsatzsteuer und veranlagte Einkommensteuer) sowie aus Landessteuern (z. B. Grunderwerbsteuer und Erbschaftsteuer).

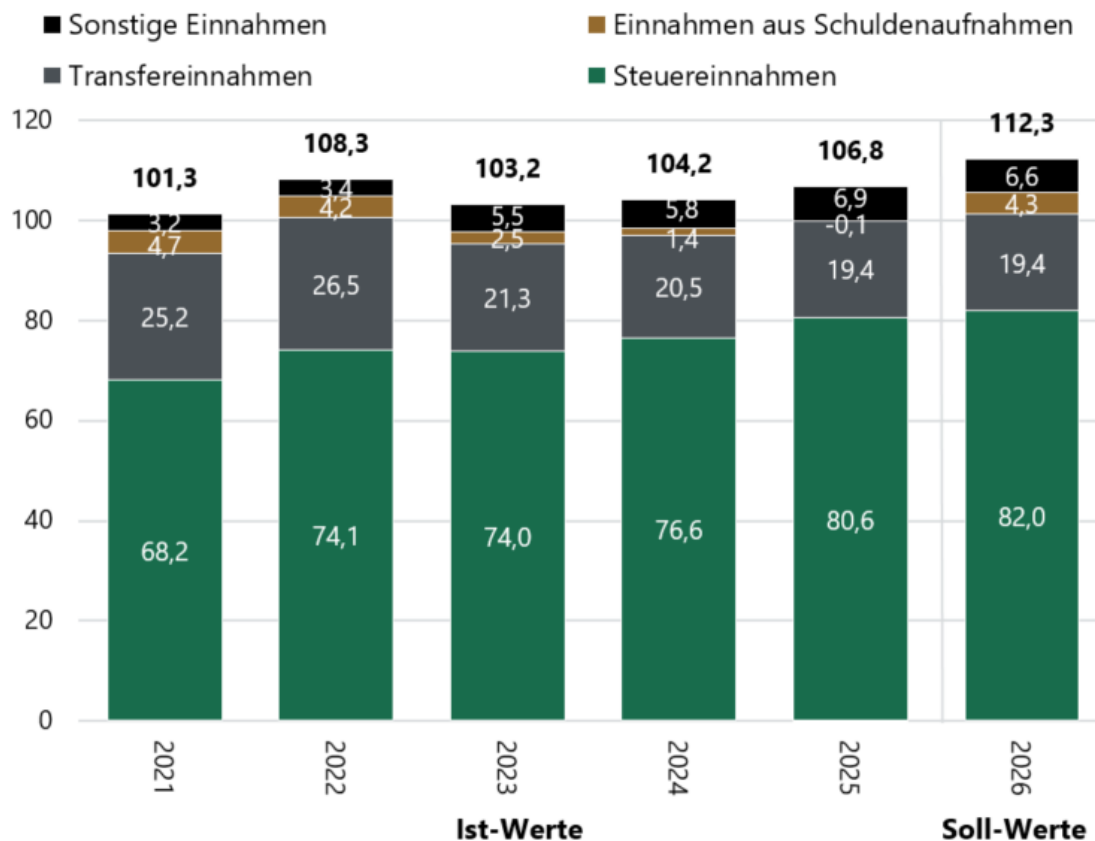
³⁵ Diese umfassen insbesondere Einnahmen aus Zuweisungen vom Bund (z. B. für Beteiligungen des Bundes an Leistungen für Unterkunft und Heizung, an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 5 Regionalisierungsgesetz) und aus Zuweisungen von Sondervermögen (z. B. vom NRW-Rettungsschirm oder vom Sondervermögen „Krisenbewältigung“).

³⁶ Diese umfassen die in 2020 bis 2023 angefallenen Einnahmen aus Notlagenkreditaufnahmen für den NRW-Rettungsschirm und für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ sowie in 2024 die Einnahmen aus konjunkturbedingten Kreditaufnahmen. In 2025 wurden keine konjunkturbedingten Kreditaufnahmen getätigt. Ab 2026 ist neben einer erneuten konjunkturbedingten zusätzlich eine strukturelle Kreditaufnahme vorgesehen (siehe hierzu auch die Beiträge unter 7.1 und 7.2).

³⁷ Diese umfassen insbesondere Verwaltungseinnahmen (z. B. Gebühren und Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel) und Zinseinnahmen.

Sie haben sich seit 2021 wie folgt entwickelt:

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



Quelle: Landesrechnungshof

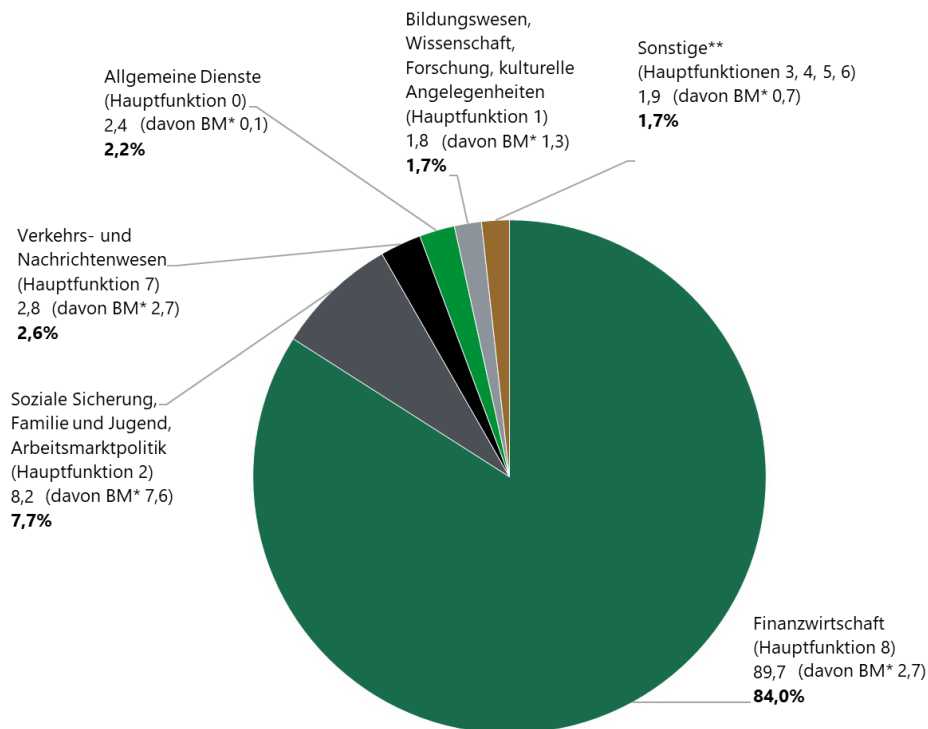
Die Einnahmen in 2025 liegen mit rd. 106,8 Mrd. € um rd. 2,5 Mrd. € über den Einnahmen in 2024. Nach dem Haushaltsplan 2026 sollen sie um weitere rd. 5,6 Mrd. € auf rd. 112,3 Mrd. € steigen.

Den bei Weitem größten Anteil an den Gesamteinnahmen stellen auch in 2025 die Steuereinnahmen dar. Im Vergleich zum Vorjahr sind sie auf rd. 80,6 Mrd. € gestiegen. Sie machten damit rd. 75,5 % der Einnahmen des Landes aus.

Der Wert von rd. -0,1 Mrd. € bei den „Einnahmen aus Schuldenaufnahmen“ in 2025 geht auf einen negativen Betrag von rd. 119 Mio. € aus dem Einnahmentitel für Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt (Kapitel 20 650 Titel 325 00) zurück. Auf diesem Titel werden sowohl Einnahmen am Kreditmarkt als auch hiermit zusammenhängende Tilgungsausgaben gebucht (§§ 35 Abs. 1, 15 Abs. 1 LHO). Die Tilgungsausgaben überstiegen die Einnahmen am Kreditmarkt.

Unterteilt nach Aufgabenbereichen³⁸ ergibt sich für die Einnahmen des Landes 2025 das folgende Bild:

Abb. 2: Einnahmen 2025 (rd. 106,8 Mrd. €) nach den Hauptfunktionen des Funktionenplans (in Mrd. € und prozentualen Anteilen, gerundet)



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

** Hauptfunktion 3: Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; Hauptfunktion 4: Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste; Hauptfunktion 5: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Hauptfunktion 6: Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen.

Quelle: Landesrechnungshof

Mit rd. 89,7 Mrd. € entfielen auf den Aufgabenbereich „Finanzwirtschaft“ rd. 84,0 % der Gesamteinnahmen des Landes. Hierunter fallen vor allem Einnahmen aus „Steuern und Finanzaufwendungen“ (rd. 83,4 Mrd. €) und Zuweisungen an den Landeshaushalt aus Sondervermögen (rd. 2,9 Mrd. €)³⁹. Auf das mit rd. 8,2 Mrd. € zweitgrößte Aufgabengebiet „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“ entfielen rd. 7,7 % der Gesamteinnahmen des Landes.

Der Gesamtanteil der Bundesmittel belief sich auf rd. 14,2 % der gesamten Einnahmen.⁴⁰ Die Bundesmittel fließen vor allem in die Bereiche „Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik“, „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“, „Finanzwirtschaft“ sowie „Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten“.

³⁸ Gliederung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Aufgabenbereichen (Funktionenplan), § 14 Abs. 2 LHO.

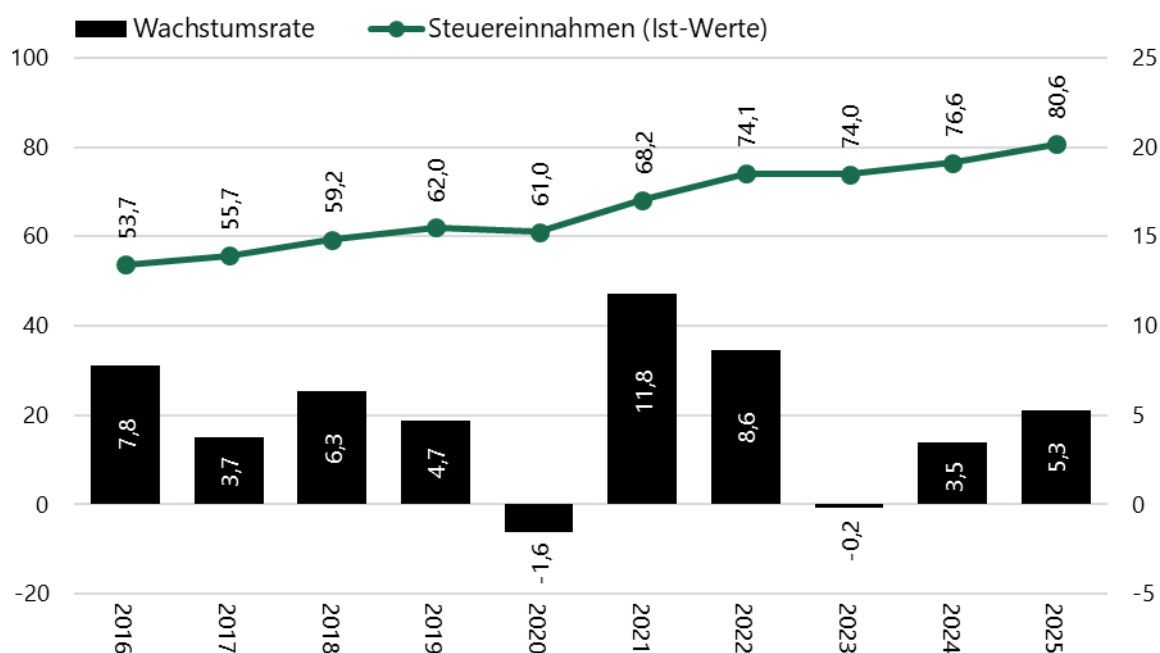
³⁹ NRW-Rettungsschirm (rd. 2,3 Mrd. €), Sondervermögen „Krisenbewältigung“ (rd. 0,2 Mrd. €), Sondervermögen „Pensionsfonds“ (rd. 0,5 Mrd. €).

⁴⁰ In 2024 lag dieser Anteil bei rd. 13,9 %.

5.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen steigen seit 2016 – mit Ausnahme der Jahre 2020 und 2023 – kontinuierlich an.

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



Quelle: Landesrechnungshof

Mit rd. 80,6 Mrd. € waren die Steuereinnahmen in 2025 um rd. 4,0 Mrd. € höher als im Jahr zuvor. Dies ist ein Anstieg um rd. 5,3 %. Sie lagen zudem um rd. 2,1 Mrd. € über dem Ansatz im Haushaltsplan 2025 (rd. 78,5 Mrd. €). Der Haushaltsansatz basierte auf der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2024. Diese hatte die Entwicklung der zu erwartenden Steuereinnahmen für 2025 weniger optimistisch eingeschätzt als die vorangegangene Mai-Steuerschätzung. Grund hierfür sei u. a. die schlechtere konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik gewesen.⁴¹

Die in 2025 in Relation zum Haushaltsansatz zu verzeichnenden Mehreinnahmen im Steuerbereich gehen nach Angaben des FM im Wesentlichen auf kassenwirksam gewordene Einmaleffekte zurück:

Aufgrund eines Erbfalls, der zu Mehreinnahmen bei der Erbschaftsteuer in einem anderen Bundesland von über 3 Mrd. € geführt hätte, sei die dortige Finanzkraft im Verhältnis zu den übrigen Bundesländern gestiegen. Dies habe zu höheren Abrechnungszahlungen u. a. für das Land im Finanzausgleich geführt. Aus der unterjährigen Abrechnung der Verteilung der Umsatzsteuer und

⁴¹ Vorlage 18/3211, S. 4.

der Abrechnung des Finanzkraftausgleichs ergebe sich daher für Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahr ein Abrechnungsplus von rd. 1,4 Mrd. €. Hinzu gekommen seien weitere Einmaleffekte aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie aus nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im Jahresverlauf von rd. 340 Mio. €. Darüber hinaus seien an den beiden letzten Zahltagen des Monats Dezember 2025 unerwartet hohe Einnahmen von rd. 470 Mio. € zu verzeichnen gewesen.⁴²

Vor diesem Hintergrund mussten nach Aussage des FM für den Haushalt 2025 keine neuen Kredite aufgenommen werden.⁴³

Im Haushaltsplan 2026 sind Steuereinnahmen von rd. 82,0 Mrd. € veranschlagt. Die diesem Ansatz zugrunde liegende Oktober-Steuerschätzung 2025 korrigierte die Einnahmeerwartungen in Relation zur Mai-Steuerschätzung 2025 leicht nach oben. Sie ging auf Grundlage der Herbstprojektion der Bundesregierung von einer verbesserten Einschätzung der Wachstumsaussichten sowie von einer leichten konjunkturellen Erholung auf niedrigem Niveau aus.⁴⁴

Die inzwischen vorliegenden Ergebnisse der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2026 korrigieren dies u. a. vor dem Hintergrund deutlich verschlechterter Einschätzungen der Wachstumsaussichten⁴⁵ aufgrund der wirtschaftlichen Folgen des Iran-Krieges wieder nach unten.⁴⁶

⁴² Vorlage 18/4771, S. 1 f. sowie Anhang.

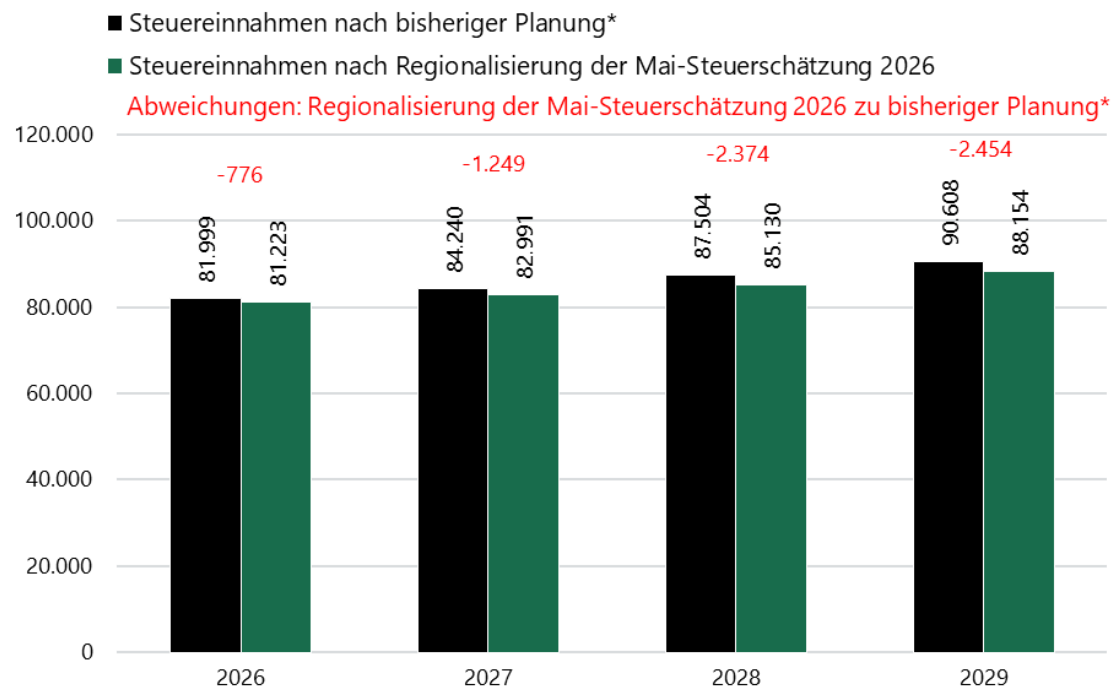
⁴³ Vorlage 18/4769, S. 1 f.

⁴⁴ Vorlage 18/4456, S. 4.

⁴⁵ Zur Bedeutung des Wirtschaftswachstums für die Entwicklung der Steuereinnahmen siehe Vorlage 18/4327, S. 2.

⁴⁶ Vorlage 18/5205, S. 4.

**Abb. 4: Gegenüberstellung erwarteter Steuereinnahmen 2026 – 2029
(in Mio. €, gerundet)⁴⁷**



* 2026: nach Haushaltsplan 2026 (dieser Wert basiert auf der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2025). 2027 bis 2029: nach Finanzplanung 2025 bis 2029 (diese Werte basieren auf der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2025), Vorlage 18/4129, S. 1 und S. 10 f.

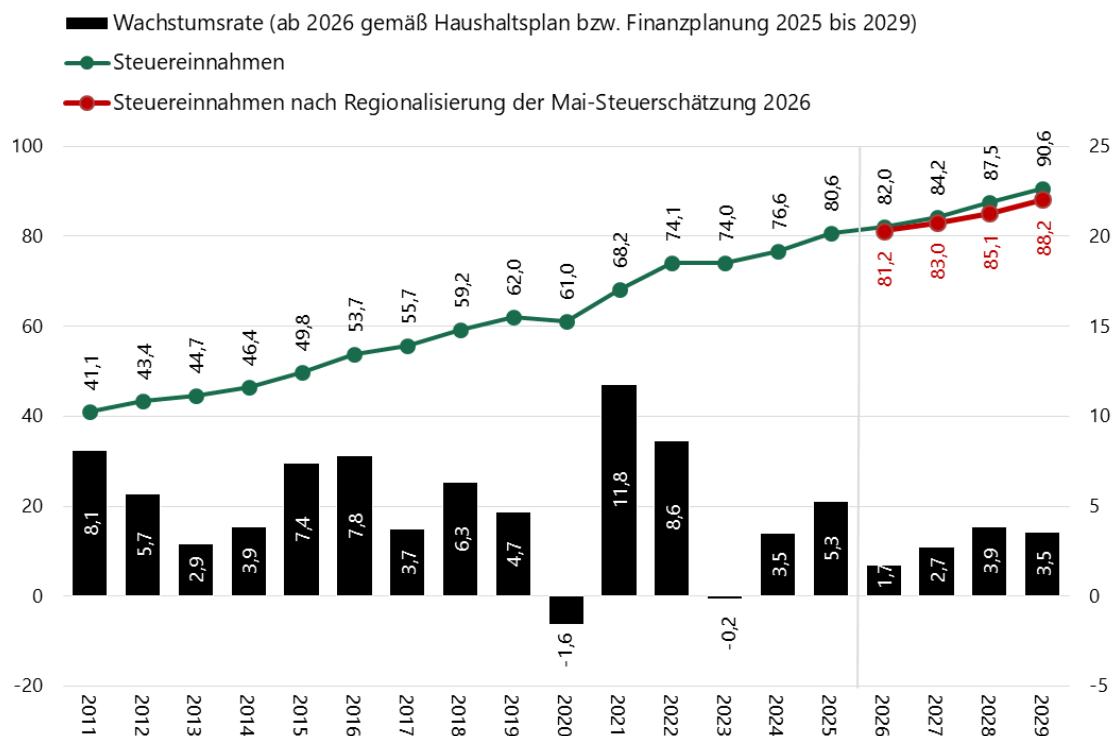
Quelle: Landesrechnungshof

Für 2026 werden nun Steuermindereinnahmen von rd. 776 Mio. € gegenüber der bisherigen Planung erwartet. Die prognostizierten Steuereinnahmen 2027 bis 2029 liegen um insgesamt rd. 6,1 Mrd. € unter der bisherigen Planung.

Die Steuereinnahmen sind in den letzten 15 Jahren – mit Ausnahme zweier moderater Rückgänge in 2020 und 2023 – kontinuierlich gewachsen. Gemäß der Prognose der Mai-Steuerschätzung 2026 wird sich diese Tendenz in 2026 bis 2029 zumindest abschwächen.

⁴⁷ Werte der Steuereinnahmen nach regionalisierter Mai-Steuerschätzung 2026 nach Vorlage 18/5205, S. 3. Zum Vergleich die Werte nach der regionalisierten Oktober-Steuerschätzung 2025, Vorlage 18/4456, S. 1 und 3 – 2026: rd. 81.999 Mio. €; 2027: rd. 84.230 Mio. €; 2028: rd. 86.690 Mio. €; 2029: rd. 89.764 Mio. €.

Abb. 5: Entwicklung der Steuereinnahmen (in Mrd. €, gerundet) und ihrer Wachstumsrate (in %, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Der geplante Haushaltsausgleich gelingt seit 2020, also auch nach Ende der Notlagen, durchgehend nur noch mit erheblichen außerordentlichen Einnahmen (dazu mehr unter Beitrag 5.2).⁴⁸ Der Anstieg der Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle des Landes kann den Anstieg der gesamten Ausgaben offensichtlich nicht genügend kompensieren. Sollten sich die Steuereinnahmen überdies wie in der regionalisierten Mai-Steuerschätzung angenommen entwickeln, wird sich der Haushaltsausgleich künftig noch deutlich schwieriger gestalten.

5.2 Haushaltsausgleich durch außerordentliche Einnahmen

Verlässliche Einnahmen sind eine der Grundvoraussetzungen für ausgeglichene Haushalte. Sie tragen dazu bei, dass die Ausgaben zur Erfüllung der Aufgaben des Landes langfristig gedeckt sind.

In der Vergangenheit hat das Land auf Einnahmen aus außerordentlichen Quellen zurückgegriffen.

⁴⁸ Jahresbericht 2025, S. 41 ff.

Hierunter fasst der LRH:

- Einnahmen aus **Sondereffekten**, wie beispielsweise die Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln,
- Einnahmen aus notlagen- und konjunkturbedingten **Kreditaufnahmen**.

Daneben gehören im weiteren Sinne auch **Globale Mehreinnahmen** (GME) zu den außerordentlichen Einnahmen. GME sind ein Haushaltsansatz auf der Einnahmenseite, der unterstellt, dass über die in den einzelnen Einnahmentiteln geplanten Einnahmen hinaus noch weitere Einnahmen erzielt werden. Im Gegensatz zu den anderen außerordentlichen Einnahmen handelt es sich bei ihnen ausschließlich um Plangrößen, die im Ist jedoch nicht ausgewiesen werden. Ob und ggf. in welcher Höhe diese Mehreinnahmen erzielt werden, ist im Zeitpunkt der Planung unklar.⁴⁹

Der LRH hat sich bereits mehrfach dazu geäußert, dass zum Ausgleich des Landeshaushalts in wachsendem Umfang auf solche außerordentliche Einnahmen zurückgegriffen wird.⁵⁰ Dieser Befund ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Haushaltsplanung weniger auf Einsparungen auf der Ausgabenseite als vielmehr auf die Generierung zusätzlicher Einnahmequellen setzt. Diese Entwicklung ist umso problematischer, als Einnahmen aus Sondereffekten teilweise endlich oder mit Unsicherheiten⁵¹ behaftet sind.

Perspektivischen Deckungslücken auf der Einnahmenseite wird zudem in der mittelfristigen Finanzplanung mit überzogen hoch angesetzten GME anstatt mit konkreten Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite begegnet.⁵²

Im Einzelnen:

5.2.1 Sondereffekte

2025 markierte einen Höchststand bezüglich der Einnahmen, die über Sondereffekte generiert wurden. Sie stiegen von rd. 2,1 Mrd. € in 2024 auf rd. 3,1 Mrd. € in 2025. Dabei handelte es sich um Rückübertragungen aus Selbstbewirtschaftungsmitteln (rd. 2,5 Mrd. €) und Zinseinnahmen aus Geldmarktgeschäften (rd. 518 Mio. €). Auch für den Haushalt 2026 sind diese beiden Sondereffekte eingeplant: rd. 2,7 Mrd. € aus der Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln und 100 Mio. € aus Zinseinnahmen.

In den Jahren vor 2025 wurden auch andere Sondereffekte entweder mehrfach (z. B. Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage) oder aber einmalig (2024 Übertragung Beteiligung WestLotto sowie Ablieferung BLB NRW) genutzt. Der Be-

⁴⁹ Stellungnahme 18/3031, S. 17; Jahresbericht 2025, S. 44 f.

⁵⁰ Vgl. Jahresbericht 2024, S. 35 f., sowie Jahresbericht 2025, S. 42 ff.

⁵¹ Jahresbericht 2025, S. 42.

⁵² Siehe auch Stellungnahme 18/3031, S. 17 f.

stand der allgemeinen Rücklage betrug Ende 2025 noch rd. 94 Mio. €. Falls dieser Bestand nicht für einen bestimmten Zweck vorgesehen ist, sollten die Mittel vorrangig vor einer Kreditaufnahme eingesetzt werden, soweit es wirtschaftlich ist.

Der Anteil der veranschlagten, einnahmenseitigen Sondereffekte im Haushaltsplan 2026 geht zwar leicht zurück. Gleichwohl tragen sie substantiell zum Haushaltsausgleich bei:

Tab. 7: Entwicklung von Einnahmen aus Sondereffekten (in Mio. €, gerundet)

Sondereffekte	2021		2022		2023		2024		2025		2026
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
Einnahmen aus der Rückübertragung nicht mehr benötigter Selbstbewirtschaftungsmittel					127,3	112,3	995,0	968,4	2.586,2	2.536,2	2.683,0
Zinseinnahmen aus Geldmarktgeschäften		7,9		24,6	150,0	463,5	580,0	746,5	450,0	518,0	100,0
Einnahmen im Zusammenhang mit der Übertragung der Beteiligung an der WestLotto auf die Beteiligungsgesellschaft							250,0	255,8			
Ablieferungen des BLB NRW							150,0	150,0			
Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage	526,5	160,0		192,0	1.257,0	971,0					
Summe:	526,5	167,9	0,0	216,6	1.534,3	1.546,8	1.975,0	2.120,7	3.036,2	3.054,2	2.783,0
Haushaltsvolumen	84.117,4	101.291,6	88.422,5	108.284,8	94.726,8	103.242,1	102.799,8	104.245,4	105.461,3	106.770,6	112.322,2
Anteil am Haushaltsvolumen	0,6 %	0,2 %	0,0 %	0,2 %	1,6 %	1,5 %	1,9 %	2,0 %	2,9 %	2,9 %	2,5 %

Quelle: Landesrechnungshof

Mit rd. 2,8 Mrd. € (rd. 2,5 % des Haushaltsvolumens) liegt die Summe der veranschlagten Einnahmen aus Sondereffekten in 2026 immer noch um fast 430 % über den rd. 527 Mio. € (rd. 0,6 % des Haushaltsvolumens) in 2021. Sie liegt auch nur knapp unter dem bisherigen Höchststand in 2025 (rd. 3,1 Mrd. €). Dies zeigt, dass der Rückgriff auf Sondereffekte zur Generierung von Einnahmen seit 2021 zugenommen hat.

Die **Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln**⁵³ stellt sowohl im abgelaufenen Haushalt 2025 als auch im Haushaltsplan 2026 den wertmäßig größten einnahmenseitigen Sondereffekt dar.

⁵³ Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO können Ausgaben zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Selbstbewirtschaftungsmittel stehen nach § 15 Abs. 2 Satz 2 LHO überjährig zur Verfügung und gelten mit der Zuweisung an die beteiligten Stellen nach § 15 Abs. 2 Satz 4 LHO im Landeshaushalt als verausgabt – unabhängig davon, ob tatsächlich eine Zahlung erfolgt ist. Mit der 2025 beschlossenen Änderung der LHO (siehe GV. NRW. 2025 S. 214, Art. 2) sind Selbstbewirtschaftungsmittel gemäß § 15 Abs. 3 LHO für die jeweilige Zweckbestimmung über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Ende des auf die Bildung folgenden dritt-nächsten Haushaltsjahres verfügbar (mit Ausnahmen). Die Rückübertragung wird in Kapitel 20 020 Titel 119 20 und Kapitel 20 030 Titel 119 50 vorgenommen. Zur Änderung der LHO hatte sich der LRH in der Stellungnahme 18/2191 geäußert.

Der LRH hat bereits im Jahresbericht 2018 auf das Risiko hingewiesen, dass Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände den Charakter von Dauerfonds neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen können.⁵⁴ Dieses Risiko hatte sich durch den Aufwuchs von Selbstbewirtschaftungsmittel-Beständen bis 2024 realisiert.⁵⁵ Der LRH befürwortet daher grundsätzlich die mit der Rückübertragung verbundene Verringerung der Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände.⁵⁶

Gleichzeitig verweist er aber erneut darauf, dass diese Rückübertragung keine beständige Einnahmequelle ist. Sind die rechtlich nicht gebundenen und somit für eine Rückübertragung verfügbaren Bestände an Selbstbewirtschaftungsmitteln⁵⁷ aufgebraucht, stehen sie für den Haushaltsausgleich nicht mehr zur Verfügung.

Die Bestände der Selbstbewirtschaftungsmittel haben sich wie folgt entwickelt:

Tab. 8: Bestandsentwicklung der Selbstbewirtschaftungsmittel (in Mrd. €, gerundet)

	Anfang 2021	Anfang 2022	Anfang 2023	Anfang 2024	Anfang 2025	Anfang 2026
Bestand Selbstbewirtschaftungsmittel	4,3 Vorlage 18/2588	5,3 Vorlage 18/2588	8,6 Vorlage 18/2588	7,9 Vorlage 18/2265	7,1 Vorlage 18/3678	5,3 Vorlage 18/4837
Selbstbewirtschaftungsmittel im Bestand der Hochschulen und Universitätskliniken				2,3 Vorlage 18/3322	2,0 Vorlage 18/3678	1,6 Vorlage 18/4837

Quelle: Landesrechnungshof

Laut Angaben des FM zum Jahresanfang 2026⁵⁸ lag der Gesamtbestand der Selbstbewirtschaftungsmittel (ohne Bestände der Hochschulen und Universitätskliniken) zum 01.01.2026 bei rd. 5,3 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der in 2026 an den Landeshaushalt zurückzuführenden Mittel i. H. v. rd. 2,4 Mrd. € (ohne Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln der Hochschulen und Universitätskliniken von rd. 0,3 Mrd. €⁵⁹) verbleibe ein Bestand von rd. 2,9 Mrd. €. Hiervon entfielen rd. 0,7 Mrd. € auf zweckgebundene Bundes- oder Corona-

⁵⁴ Siehe Jahresbericht 2018, S. 115 ff., und nachfolgend Stellungnahme 18/13, S. 9.

⁵⁵ Stellungnahme 18/2191, S. 4 m. w. N.

⁵⁶ Siehe Jahresbericht 2025, S. 43, mit Verweis auf Stellungnahme 18/1948, S. 8. Unabhängig von dem durch die Rückübertragung erzielten Abbau der Selbstbewirtschaftungsmittel-Bestände hat der LRH in den Stellungnahmen 18/2191, S. 4 f., und 18/3031, S. 15 f., noch einmal grundsätzlich darauf hingewiesen, dass eine wirksame Begrenzung des Aufwuchses nur dadurch erreicht werden kann, dass die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln sehr restriktiv erfolgt. Andernfalls besteht trotz der 2025 eingeführten zeitlichen Begrenzung die Möglichkeit, dass es einen Aufwuchs durch verstärkte Nutzung der Selbstbewirtschaftung bei der Veranschlagung gibt.

⁵⁷ Bei einer vollständigen Rückübertragung von Selbstbewirtschaftungsmitteln wäre nach Angaben des FM eine Nachveranschlagung durchzuführen (Vorlage 18/4648).

⁵⁸ Vorlage 18/4837, Schreiben des FM, S. 1 und Anlage 1, S. 4.

⁵⁹ Gemäß Haushaltsplan 2026 sollen rd. 2,7 Mrd. € aus dem Bestand der Selbstbewirtschaftungsmittel, einschließlich der Bestände der Hochschulen und Universitätskliniken, an den Landeshaushalt zurückgeführt werden. Siehe Haushaltsplan 2026 Kapitel 20 020 Titel 119 20 und Kapitel 20 030 Titel 119 50.

mittel. Berücksichtige man darüber hinaus die 2026 und 2027 gebundenen Mittel i. H. v. rd. 2,2 Mrd. €, stünden zum Stand März 2026 keine frei verfügbaren Selbstbewirtschaftungsmittel zur Verfügung.

Die **Zinseinnahmen aus Geldmarktgeschäften**, die im Rahmen des Liquiditätsmanagements erzielt wurden, trugen 2024 und 2025 zum geplanten Haushaltsausgleich bei. In beiden Jahren übertrafen die tatsächlich erzielten Zinseinnahmen sogar die im Haushaltsplan veranschlagten Soll-Werte (siehe Tabelle 7).

Unabhängig davon ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Zinseinnahmen, insbesondere ihr jährlicher Umfang, auf zwei veränderlichen und tendenziell rückläufigen Faktoren basieren. Zum einen dem Liquiditätsbestand des Landes und zum anderen der Höhe des Zinssatzes für Geldeinlagen. Der Liquiditätsbestand entwickelt sich nach Angaben des FM rückläufig. Hauptursache hierfür sind die 2023 bis 2025 vollzogenen Tilgungen mit Mitteln aus dem Sondervermögen „NRW-Rettungsschirm“⁶⁰ und die stufenweise Rückübertragung nicht gebundener Selbstbewirtschaftungsmittel seit 2024.⁶¹ Insgesamt sank die zu bewirtschaftende Liquidität in den letzten drei Jahren von 17,2 Mrd. € in 2023 auf 10,2 Mrd. € in 2025 kontinuierlich ab.⁶² Bezüglich des durchschnittlichen Zinssatzes geht das FM in der Finanzplanung 2025 bis 2029 wegen der aktuellen Geldmarktpolitik der Europäischen Zentralbank ebenfalls von rückläufigen Geldmarktzinssätzen aus. Für 2026 erwartet es einen Tiefststand von 1,75 %.⁶³ Im Haushaltsplan 2026 wurde die Höhe der erwarteten Zinseinnahmen dementsprechend auf nur noch 100 Mio. € abgesenkt.

Dass die tatsächliche Zinspolitik nicht eindeutig prognostiziert (und somit verlässlich eingeplant) werden kann, zeigt die aktuelle Entwicklung. Entgegen der Erwartung des FM hat die Europäische Zentralbank am 11.06.2026 beschlossen, die drei Leitzinsen der Europäischen Zentralbank um jeweils 25 Basispunkte anzuheben. Der Zinssatz für die Einlagefazilität liegt seitdem bei 2,25 %.⁶⁴

Da die beiden für 2026 veranschlagten, aus Sondereffekten generierten Einnahmequellen grundsätzlich begrenzt bzw. im Falle der Zinseinnahmen bereits 2026 wohl auch rückläufig sein werden, müssten zum Haushaltsausgleich die Ausgaben reduziert werden.

⁶⁰ Der Bestand des NRW-Rettungsschirms belief sich zum Jahresende gemäß dem jährlich vorgelegten „Vorläufigen Jahresabschluss – Sondervermögen NRW-Rettungsschirm“ in 2023 auf 5,6 Mrd. € (Vorlage 18/2187, S. 5 des PDF-Dokuments), in 2024 auf 2,3 Mrd. € (Vorlage 18/3684, S. 2) sowie in 2025 auf 93,8 Mio. € (Vorlage 18/4807, S. 2).

⁶¹ Finanzplanung 2025 bis 2029 (Vorlage 18/4129), S. 12.

⁶² Die zu bewirtschaftende Liquidität des Landes lag jeweils zum Stichtag 30.09. in 2023 bei rd. 17,2 Mrd. €, in 2024 bei rd. 14,3 Mrd. € und in 2025 bei rd. 10,2 Mrd. €. Siehe hierzu für das Jahr 2023 Vorlage 18/1962, S. 1, für das Jahr 2024 Vorlage 18/3197, S. 1, und für das Jahr 2025 Vorlage 18/4452, S. 1.

⁶³ Finanzplanung 2025 bis 2029 (Vorlage 18/4129), S. 12.

⁶⁴ Europäische Zentralbank, Pressemitteilung Geldpolitische Beschlüsse, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2026/html/ecb.mp260611~4d41bd5e83.de.html>, abgerufen am 13.07.2026.

5.2.2 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

Bereits seit 2024 plant das Land zum Haushaltsausgleich mit Einnahmen aus konjunkturbedingten Krediten.⁶⁵ In diesem Jahr nahm es erstmals konjunkturbedingte Kredite von rd. 1,3 Mrd. € auf. Dabei wurde die Kreditermächtigung von rd. 2,3 Mrd. € um rd. 0,9 Mrd. € unterschritten. Die im Haushaltsplan 2025 veranschlagte Ermächtigung von rd. 2,1 Mrd. € zur Aufnahme konjunkturbedingter Kredite wurde wegen unerwarteter Steuermehreinnahmen (siehe Beitrag 5.1) nicht genutzt. Vielmehr wurden konjunkturbedingte Kredite getilgt:

Tab. 9: Konjunkturbedingte Kreditaufnahme und Tilgung (in Mio. €, gerundet)

	2024		2025		2026
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll
Konjunkturbedingte Kreditaufnahme (+) / Kredittilgung (-)	2.286,0	1.337,8	2.055,4	-165,0	1.756,6

Quelle: Landesrechnungshof

Der LRH hat seit der Nutzung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen in 2024 auf deren grundsätzliche Problematik hingewiesen: Konjunkturbedingte Kredite vermögen zwar in Jahren mit einer von der Normallage nach unten abweichenden konjunkturellen Entwicklung Einnahmedefizite zu kompensieren, müssen jedoch wieder getilgt werden, sobald sich die Konjunkturentwicklung verbessert. Verbessern sich also die Steuereinnahmen konjunkturbedingt, so ist ein Teil dieser Mehreinnahmen gleich wieder für Tilgungsausgaben gebunden. Letztlich erhöhen diese Kreditaufnahmen die Ausgaben für den Schuldendienst.⁶⁶

5.2.3 Globale Mehreinnahmen

Das Land hat für 2025 GME von rd. 600 Mio. € im Haushalt veranschlagt. Der Ansatz der GME für 2026 liegt mit rd. 231 Mio. € deutlich darunter.⁶⁷

Für 2027 bis 2029 sind in der Finanzplanung 2025 bis 2029 noch höhere GME eingeplant. Diese liegen zwischen rd. 6,0 Mrd. € und rd. 7,7 Mrd. €.

⁶⁵ §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 1, Abs. 3 LHO ermöglichen es, den Haushaltsausgleich bei einer von der Normallage nach unten abweichenden konjunkturellen Entwicklung durch konjunkturbedingte Krediteinnahmen zu erreichen. Die Auswirkungen einer Abweichung von der Normallage auf den Landeshaushalt werden durch die Konjunkturkomponente nach § 18c LHO ermittelt. Sie bildet den rechnerischen Rahmen für eine konjunkturbedingte Kreditermächtigung nach §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 3 LHO. Der durch die Konjunkturkomponente gesetzte Rahmen kann durch die Kreditermächtigung soweit ausgeschöpft werden, wie es für den Haushaltsausgleich erforderlich ist (Stellungnahme 18/1848, S. 4). Siehe hierzu ausführlich Beitrag 7.1.3.

⁶⁶ Jahresbericht 2025, S. 46.

⁶⁷ Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 020 Titel 371 10 und Titel 371 20.

Die nachfolgende Tabelle 10 verdeutlicht die Höhe der GME-Planwerte für die Jahre 2024 bis 2029 in der Haushaltsplanung (Zahlen im Kursivdruck) einerseits und in der mittelfristigen Finanzplanung (Zahlen im Fettdruck) andererseits:

Tab. 10: Entwicklung globaler Mehreinnahmen in Haushaltsplanung und mittelfristiger Finanzplanung (in Mio. €, gerundet)⁶⁸

Globale Mehreinnahmen	2024	2025	2026	2027	2028	2029
2024: <i>Nachtragshaushaltsplan</i>						
2025: <i>Haushaltsplan</i>						
2026: <i>Haushaltsplan</i>	290,9	600,4	230,6	5.960,6	7.663,4	6.862,9
2027 bis 2029: Finanzplanung 2025 bis 2029						
Anteil am Haushaltsvolumen	0,3 %	0,6 %	0,2 %	5,2%	6,4%	5,6%
2024: <i>Nachtragshaushaltsplan</i>						
2025: <i>Haushaltsplan</i>	290,9	600,4	5.589,6	5.601,8	5.549,9	
2026 bis 2028: Finanzplanung 2024 bis 2028						
Anteil am Haushaltsvolumen	0,3 %	0,6 %	5,1 %	4,9 %	4,7 %	
2024: <i>Nachtragshaushaltsplan</i>						
2025 bis 2027: Finanzplanung 2023 bis 2027	290,9	1.615,0	1.450,0	610,0		
Anteil am Haushaltsvolumen	0,3 %	1,6 %	1,4 %	0,6 %		
2024 bis 2026: Finanzplanung 2022 bis 2026	420,5	420,3	420,5			
Anteil am Haushaltsvolumen	0,4 %	0,4 %	0,4 %			

Quelle: Landesrechnungshof

Bei der Veranschlagung von GME im Haushalt und in der Finanzplanung beobachtet der LRH eine besorgniserregende Tendenz, auf die er zuletzt im Rahmen seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzentwurf 2026 hingewiesen hat.⁶⁹

In den letzten Jahren nehmen die GME bei der Finanzplanung einen immer größeren und mit Blick auf den tatsächlichen Ansatz im Haushaltsplan immer überzogeneren Anteil am Haushaltsvolumen ein.⁷⁰ Betrachtet man beispielsweise den geplanten Anteil der GME am Haushaltsvolumen 2026, so fällt auf, dass dieser in der Finanzplanung innerhalb von zwei Jahren von rd. 0,4 % (Finanzplanung 2022 bis 2026) auf rd. 5,1 % (Finanzplanung 2024 bis 2028) angewachsen ist. In der tatsächlichen Veranschlagung im Haushalt 2026 fielen die GME dann auf rd. 231 Mio. € und damit auf einen Anteil am Haushaltsvolumen von rd. 0,2 % zurück. Für das Jahr 2027 sieht die aktuelle Finanzplanung 2025 bis 2029 GME i. H. v. rd. 6,0 Mrd. € vor.

⁶⁸ Angaben zu mittelfristiger Finanzplanung aus jeweiligen Vorlagen: Vorlage 18/399, Anlage 7 i. V. m. Vorlage 18/342 (Finanzplanung 2022 bis 2026); Vorlage 18/1635, Anlage 7 i. V. m. Vorlage 18/1417 (Finanzplanung 2023 bis 2027); Vorlage 18/3031, Anlage 7 i. V. m. Vorlage 18/2841 (Finanzplanung 2024 bis 2028); Vorlage 18/4267, Anlage 4 i. V. m. Vorlage 18/4129 (Finanzplanung 2025 bis 2029).

⁶⁹ Stellungnahme 18/3031, S 17 f.

⁷⁰ Ein bei der Finanzplanung immer größerer und im Vergleich zum Haushaltsplanansatz überzogenerer Anteil der GME war für die Jahre vor 2025 nicht zu verzeichnen.

Die Einplanung immer höherer GME in der mittelfristigen Finanzplanung zeigt potenzielle Deckungslücken, die dann im Zuge der Haushaltsaufstellung für das jeweilige Jahr ausgeglichen werden müssen.

Dies wird auch beim Blick auf 2026 deutlich: Die geplanten GME sanken im Jahr der tatsächlichen Veranschlagung im Vergleich zur Finanzplanung stark ab: von rd. 5,6 Mrd. € in der Finanzplanung 2024 bis 2028 auf rd. 231 Mio. € im Haushaltsplan 2026. In vergleichbarer Größenordnung erhöhte sich die veranschlagte Schuldenaufnahme von rd. 77 Mio. €⁷¹ auf rd. 4,3 Mrd. €.⁷²

Das FM hat im Rahmen der 2025 durchgeführten Haushaltsklausur die Problematik einer genauen Einschätzung der Höhe zu erwartender GME bei der Haushaltsplanung erläutert. Man gehe hier jeweils von „Erfahrungswerten aus Vorjahren“ aus.⁷³ Für den aktuellen Haushaltsentwurf 2026 habe man vor diesem Hintergrund eine Zahl gewählt, bei der man davon ausgehe, dass „wir die auch tatsächlich ohne Probleme abbilden können.“⁷⁴ Bei der Finanzplanung nehme man eine reine Fortschreibung vor, in welcher man den „Konsolidierungsbedarf des Haushaltes in den Folgejahren [sehen könne], der aufgelöst werden muss“. Insofern seien die GME in der Finanzplanung, die sich nicht auf das unmittelbar bevorstehende Haushaltsjahr beziehen, eine „Planungsparkposition“.⁷⁵

Hierzu bemerkt der LRH: Diese bewusste Belegung der GME als „Planungsparkposition“ durch das FM verlagert konkrete Ausgabenreduzierungen in die Zukunft. Die Ergebnisse der dringend notwendigen Diskussion mit den Ressorts zu Ausgabenreduzierungen sollten daher schon in die mittelfristige Finanzplanung einfließen (siehe hierzu Beitrag 8).

5.3 Haushaltsausgleich durch Einnahmen aus strukturellen Kreditaufnahmen

Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG wird der Gesamtheit der Länder ein Verschuldungsspielraum von 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt eingeräumt (strukturelle Kreditaufnahme). Die Aufteilung auf die einzelnen Länder regelt das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG). Hiernach

⁷¹ Finanzplanung 2024 bis 2028 (Vorlage 18/2841, S. I), Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Finanzplanung 2024 bis 2028 im Juli 2024 noch nicht die Möglichkeit zur strukturellen Kreditaufnahme bestand.

⁷² Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 (Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen Kreditmarkt). Die dort veranschlagten rd. 4,3 Mrd. € beinhalten rd. 1,8 Mrd. € Einnahmen aus der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten, rd. 2,5 Mrd. € Einnahmen aus der Aufnahme von strukturellen Krediten und rd. 62 Mio. € Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten zur Tilgung von Krediten im öffentlichen Bereich (siehe auch § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) und c) sowie Nr. 2 Buchstabe b) Haushaltsgesetz 2026).

⁷³ Ausschussprotokoll 18/1004, S. 26.

⁷⁴ Ausschussprotokoll 18/1004, S. 27.

⁷⁵ Ausschussprotokoll 18/1004, S. 27. Der LRH hat bereits in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetzesentwurf 2026 darauf hingewiesen, dass das FM den Posten der GME in der Finanzplanung 2025 bis 2029 ab 2027 nur noch mit einem „Saldo der Summen aus Einnahmen und Ausgaben des Gesamtplans“ erklärt, und dies als Zeichen dafür gewertet, dass hier keinerlei Planung zugrunde liege (Stellungnahme 18/3031, S. 17 f.).

berechnet das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes Bundesland.

Für Nordrhein-Westfalen betrug die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für 2026 rd. 3,2 Mrd. €. ⁷⁶ Das Haushaltsgesetz 2026 enthält eine Kreditermächtigung von rd. 2,5 Mrd. €. ⁷⁷

Zur Möglichkeit der strukturellen Kreditaufnahme hat sich der LRH bereits mehrfach geäußert: Zwar entstehen durch eine regelmäßige strukturelle Kreditaufnahme einnahmenseitige Handlungsspielräume. Die aus der Kreditaufnahme folgende Zinsbelastung verengt jedoch gleichzeitig die Handlungsspielräume zukünftiger Haushalte. Aus Sicht des LRH sollte daher von der Möglichkeit zur strukturellen Kreditaufnahme kein Gebrauch gemacht werden, bevor nicht eine verbindliche Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind ⁷⁸ (siehe Beitrag 8). Strukturell aufgenommene Kredite sollten zudem nur im zwingend erforderlichen Umfang ⁷⁹ und nur für zusätzliche investive Maßnahmen verwendet werden (siehe Beiträge 6.4 und 7.2.4). ⁸⁰

⁷⁶ Siehe Anlage „Berechnung der nach §§ 18 Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit 18a bis 18i der Landeshaushaltsordnung (LHO) zulässigen Kreditaufnahmen und der erforderlichen Tilgungen 2026“ zum Haushaltsgesetz 2026, S. 1; sowie Anlage „Begründung“ zum Haushaltsgesetz 2026, S. 37 f.

⁷⁷ § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 a) Haushaltsgesetz 2026.

⁷⁸ Jahresbericht 2025, S. 82 und S. 63 ff., sowie Stellungnahme 18/3031, S. 6 f.

⁷⁹ Der LRH hat hierzu vor allem empfohlen, ggf. feststehende Haushaltsverbesserungen in der Haushaltsplanung und im Haushaltsvollzug kreditreduzierend zu berücksichtigen (Jahresbericht 2025, S. 82).

⁸⁰ Jahresbericht 2025, S. 82; Stellungnahme 18/3031, S. 7.

6 Ungebremsste Ausgabensteigerungen – Fokussierung auf Investitionen nötig



Die Ausgaben sind in 2025 um rund 2,4 % auf rund 106,8 Milliarden € angestiegen. In 2026 wird mit einem weiteren Anstieg um rund 5,2 % auf rund 112,3 Milliarden € gerechnet.

Um Notlagen-Effekte bereinigt sind die Ausgaben von 2019 bis 2025 um rund 25,9 Milliarden € beziehungsweise rund 33,1 % gestiegen. Mit Blick auf die Plandaten für 2026 beträgt der Anstieg seit 2019 sogar rund 34,0 Milliarden € beziehungsweise rund 43,3 %.

Seit 2011 lag die jeweilige Steigerungsrate der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben über der Inflationsrate im Land. Von 2011 bis 2025 sind die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben um insgesamt rund 93,5 % gestiegen, während der Verbraucherpreisindex nur um rund 38,5 % anstieg.

Die Investitionsausgaben des Landes lagen 2025 bei rund 10,3 Milliarden € und sollen 2026 auf rund 12,6 Milliarden € steigen. Hinzu kommen die dem Land bis 2036 insgesamt zustehenden rund 21,1 Milliarden € kreditfinanzierten Mittel des Bundes aus dem Sondermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“.

Diese sind nach Ansicht des Landesrechnungshofs für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen einzusetzen. Die Bundesmittel müssen zu einem „Mehr“ an Investitionen in die Infrastruktur im Land und in den Kommunen führen.

Die Ausgaben des Landes setzen sich zusammen aus:

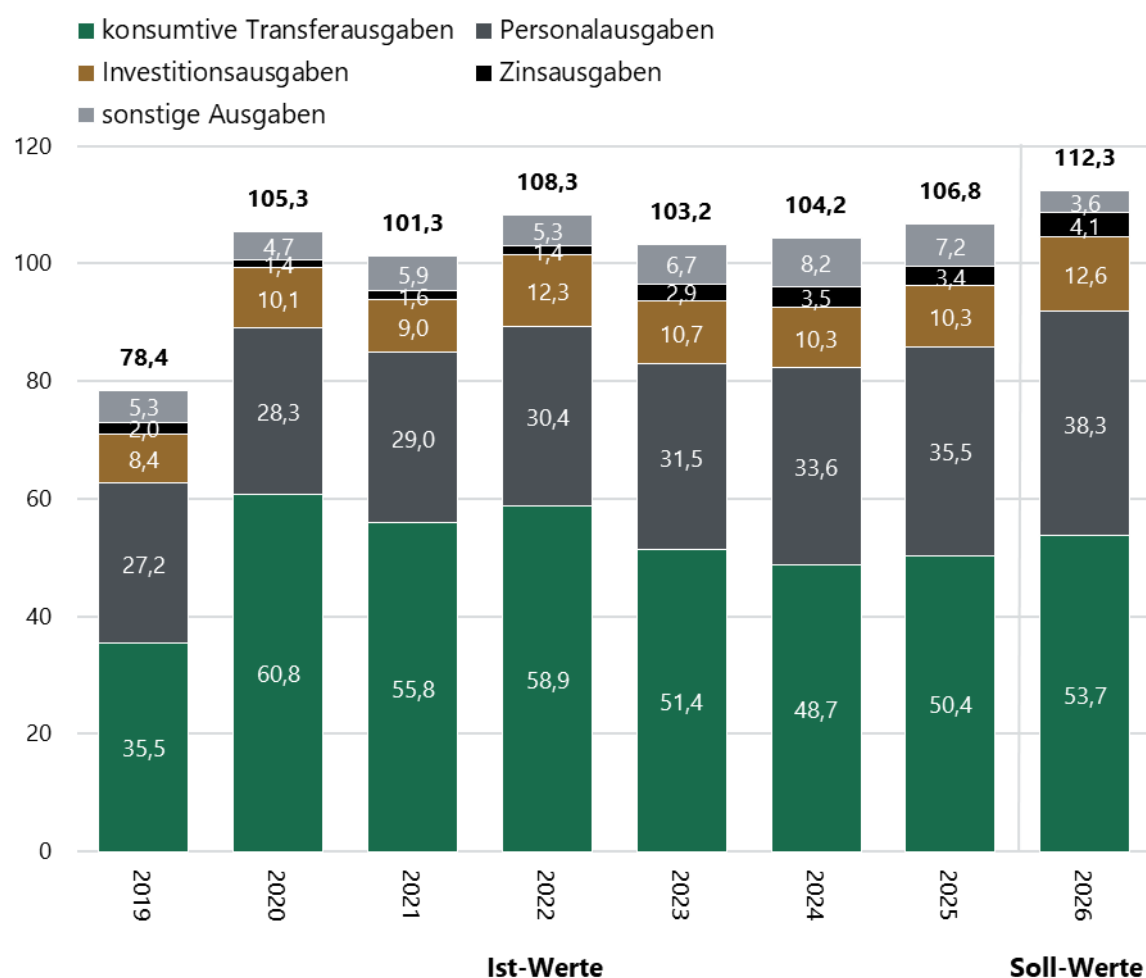
- konsumtiven Transferausgaben⁸¹,
- Personalausgaben,
- Investitionsausgaben,
- Zinsausgaben und
- sonstigen Ausgaben⁸².

⁸¹ Die konsumtiven Transferausgaben, die den größten Ausgabenblock darstellen, umfassen für 2025 insbesondere sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (z. B. Pauschalen nach dem Kinderbildungsgesetz) mit rd. 17,2 Mrd. €, allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (z. B. Schlüsselzuweisungen an Gemeinden) mit rd. 15,2 Mrd. € und Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen mit rd. 6,2 Mrd. € (gemäß Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO bzw. Zweckbestimmung der Titel in 2025).

⁸² Die sonstigen Ausgaben umfassen in 2025 gemäß Gruppierungsplan bzw. Zweckbestimmung der Titel insbesondere sächliche Verwaltungsausgaben (z. B. Mieten und Pachten) mit rd. 5,0 Mrd. €. Außerdem sind dort Tilgungsausgaben mit rd. 2,1 Mrd. € enthalten (davon rd. 2,0 Mrd. € zur Tilgung von Krediten für den NRW-Rettungsschirm).

Die Ausgaben haben sich seit 2019 wie folgt entwickelt:

Abb. 6: Entwicklung der Ausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Die Ausgaben sind im Zeitraum 2019 bis 2025 um insgesamt rd. 28,4 Mrd. € bzw. rd. 36,2 % angestiegen. Allein in 2025 erfolgte eine Steigerung um rd. 2,5 Mrd. € bzw. rd. 2,4 %. Der Haushaltsplan 2026 sieht einen weiteren Anstieg in 2026 um rd. 5,6 Mrd. € bzw. rd. 5,2 % auf dann rd. 112,3 Mrd. € vor.

Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2026 sieht globale Minderausgaben von rd. 2,1 Mrd. € vor. Es handelt sich dabei um globale Einsparvorgaben, die von der Exekutive im Haushaltsvollzug zu erwirtschaften sind. Nach herrschender Auffassung in der haushaltsrechtlichen Literatur verletzt die Veranschlagung globaler Minderausgaben nur dann nicht den Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn 2 % des Haushaltsvolumens nicht überschritten werden.⁸³ Für 2026 machen die globalen Minderausgaben rd. 1,9 % des Haushaltsvolumens aus. Als Einsparmaßnahme wirken sich globale Minderausgaben nur sehr begrenzt aus. Zum einen unterliegen sie

⁸³ Information 17/196, Rechtsgutachten zur Bildung von Rücklagen im Haushalt, S. 44, m. w. N.

6.1 Ohne Notlagen-Effekte deutlich steigende Ausgaben

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



⁸⁴ Unter Notlagen-Effekten versteht der LRH Einnahmen und Ausgaben, die in einem Zusammenhang mit den in der Folge der Corona-Pandemie und des russischen Angriffskriegs in der Ukraine eingerichteten Sondervermögen NRW-Rettungsschirm und „Krisenbewältigung“ stehen. Zur Einordnung der Notlagen-Effekte siehe Jahresbericht 2024, S. 38, Fußnote 45, m. w. N. Das FM nimmt ab 2024 keine Trennung mehr vor zwischen Gesamthaushalt und allgemeinem Haushalt, bei dem Buchungen in Zusammenhang mit den Sondervermögen NRW-Rettungsschirm und „Krisenbewältigung“ unberücksichtigt bleiben (Vorlage 18/4067, S. 2). Der LRH berücksichtigt in 2024 und 2025 noch Notlagen-Effekte, da in diesen Jahren noch hohe Tilgungsausgaben geleistet wurden, die aus dem Bestand der Sondervermögen finanziert wurden. Ende 2026 sind die Bestände der Sondervermögen nahezu aufgebraucht. Ab 2026 weist der LRH keine Notlagen-Effekte mehr aus.

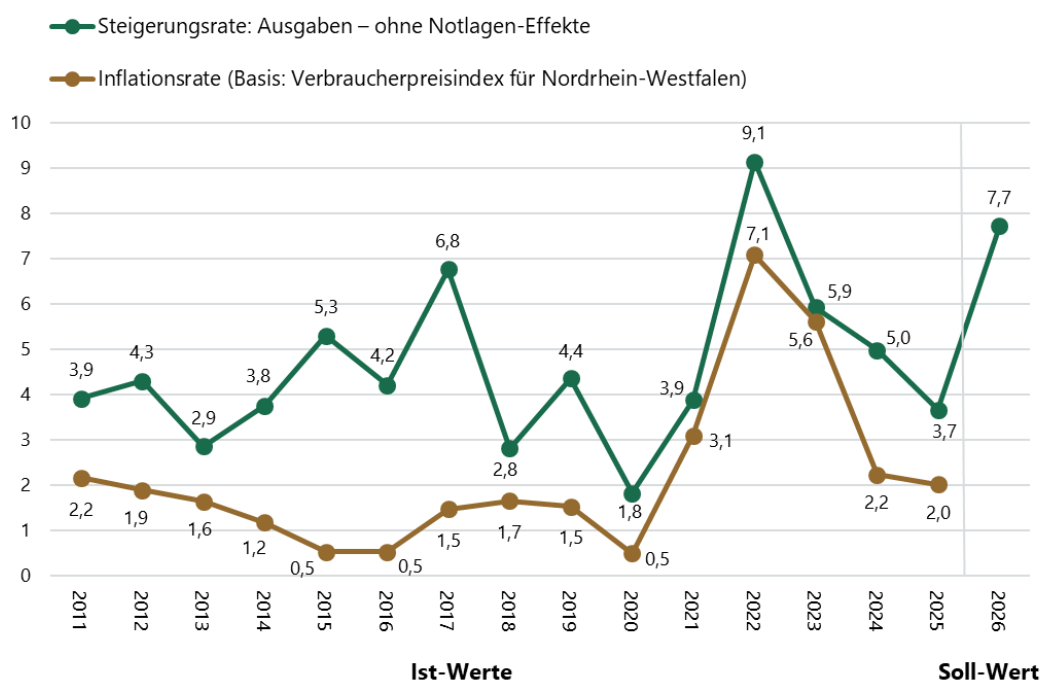
Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben um rd. 8,0 Mrd. € bzw. rd. 7,7 % erhöhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für 2026 keine Notlagen-Effekte mehr dargestellt werden.

Für eine Sicherstellung von Gestaltungsmöglichkeiten im Haushalt ist es von entscheidender Bedeutung, das Ausgabenniveau herabzusetzen. Nur so kann erreicht werden, dass die gesamten Ausgaben durch verlässliche Einnahmen gedeckt werden (siehe hierzu ausführlich Beitrag 8). Nicht zuletzt im Interesse künftiger Generationen müssen finanzpolitische Handlungsspielräume wiedergewonnen werden.

Ausgabensteigerungen weit über Inflationsraten

Auch ein Blick auf die Ausgabenentwicklung der zurückliegenden 15 Jahre zeichnet kein anderes Bild. Die jährlichen Steigerungsraten in diesem Zeitraum lagen zwischen rd. 1,8 % und rd. 9,1 % und damit weit über der jeweiligen Inflationsrate:

Abb. 8: Entwicklung der Steigerungsrate der Ausgaben – ohne Notlagen-Effekte – und der Inflationsrate (in %, gerundet)⁸⁵



Quelle: Landesrechnungshof

⁸⁵ Die Inflationsraten wurden auf Grundlage der Veränderung des Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen im Jahresdurchschnitt ermittelt. Das Jahr 2020 dient als Basisjahr. Daten: Statistik.NRW, Amtliche Statistik für Nordrhein-Westfalen, <https://statistik.nrw/wirtschaft-und-umwelt/preise/verbraucherpreise/verbraucherpreisindex-fuer-nrw>, abgerufen am 13.07.2026.

Isoliert betrachtet bedeuten **nominale Ausgabensteigerungen** noch nicht zwingend, dass die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben auch real gestiegen sind. Denn es könnte sich auch jeweils um die Finanzierung der gleichen Posten handeln, die sich allein durch Inflationseffekte verteuert haben. Für eine bessere, zumindest tendenzielle Beurteilung der Ausgabensteigerungsrate sind in Abbildung 8 deshalb auch die auf der Entwicklung des Verbraucherpreisindex⁸⁶ basierenden jeweiligen **Inflationsraten** für Nordrhein-Westfalen abgebildet. Die Inflationsraten schwankten zwischen rd. 0,5 % und rd. 7,1 %. Es zeigt sich, dass die jeweilige Steigerungsrate der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben in jedem einzelnen Jahr über der Inflationsrate im Land lag. Die Differenz zwischen den beiden Größen bewegte sich zwischen rd. 0,3 und rd. 5,3 Prozentpunkten.

Im Gesamtzeitraum zwischen 2010 und 2025 sind die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben – vom Basisjahr 2010 aus betrachtet – um insgesamt rd. 93,5 %⁸⁷ gestiegen, während der Verbraucherpreisindex nur um rd. 38,5 %⁸⁸ anstieg. Die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate der um Notlagen-Effekte bereinigten nominalen Ausgaben – vom Basisjahr 2010 aus betrachtet – betrug in diesem Zeitraum rd. 4,5 % und liegt damit mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Inflationsrate von rd. 2,2 %. Zu erwarten ist, dass auch 2026 die Steigerungsrate der Ausgaben oberhalb der Inflationsrate liegen wird. Auf Grundlage des Haushaltsplans 2026 wird mit Ausgabensteigerungen von rd. 7,7 % geplant.

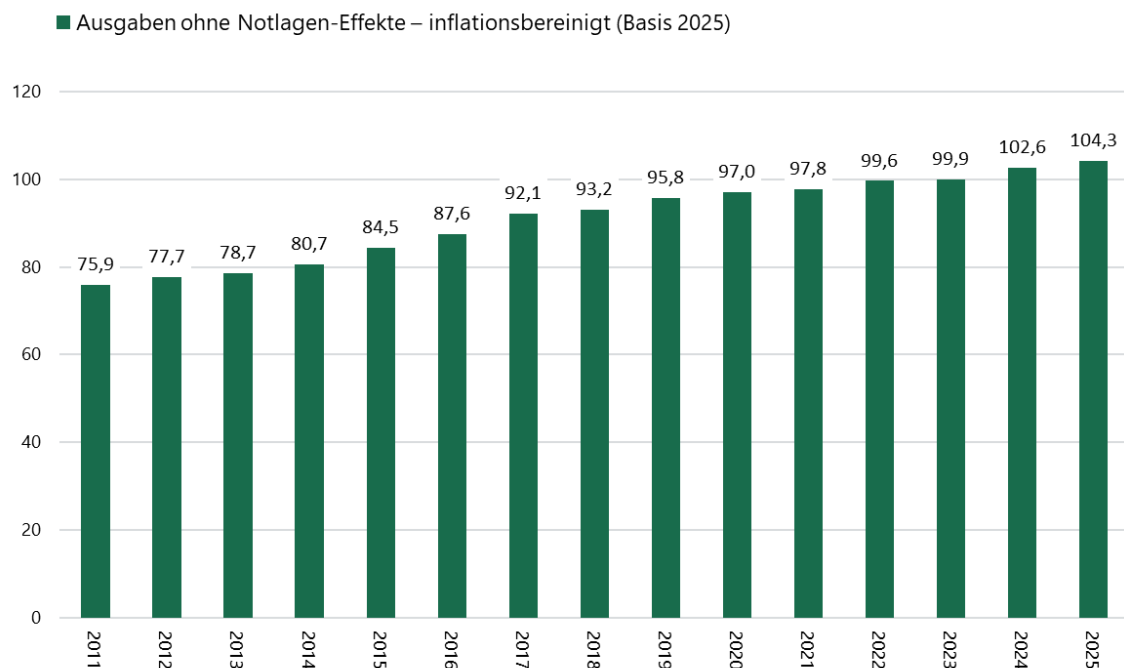
Auf Basis des Preisniveaus von 2025 ergeben sich folgende **inflationsbereinigte Ausgaben** ohne Notlagen-Effekte seit 2011:

⁸⁶ Der Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen repräsentiert die Preisentwicklung von Waren und Dienstleistungen des privaten Verbrauchs in Nordrhein-Westfalen anhand von Preisindexreihen. Die Veränderung des Verbraucherpreisindex zum Vorjahr wird umgangssprachlich auch als Inflationsrate bezeichnet. Siehe hierzu Statistik.NRW, Amtliche Statistik für Nordrhein-Westfalen, <https://statistik.nrw/wirtschaft-und-umwelt/preise/verbraucherpreise/verbraucherpreisindex-fuer-nrw>, abgerufen am 13.07.2026.

⁸⁷ Ausgaben – ohne Notlageneffekte – 2025 von rd. 104,3 Mrd. € / Ausgaben 2010 von rd. 53,9 Mrd. €, abzüglich 1.

⁸⁸ Verbraucherpreisindex (Basisjahr 2020 = 100) 2025 von 121,6 / Verbraucherpreisindex (Basisjahr 2020 = 100) 2010 von 87,8, abzüglich 1.

Abb. 9: Entwicklung der inflationsbereinigten Ausgaben – ohne Notlagen-Effekte – in Preisen von 2025 (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Die Ausgabensteigerungen in der vorstehenden Abbildung stellen die realen – also um Inflationseffekte bereinigten – Steigerungen der um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben in Preisen des Jahres 2025 dar.

Der Verbraucherpreisindex für Nordrhein-Westfalen zielt mit seinem zugrunde liegenden Warenkorb⁸⁹ zwar auf private und nicht auf staatliche Konsumenten ab. Unabhängig davon ist aber trotzdem augenfällig, dass die um Notlagen-Effekte bereinigten Ausgaben des Landes in der Zeitreihe 2011 bis 2025 stets stärker steigen als die durchschnittlichen Preise.

Schon deshalb besteht Veranlassung, die bisherigen und die geplanten Ausgaben kritisch zu hinterfragen. Besonders in den Blick zu nehmen sind dabei die beiden größten Ausgabenblöcke, die konsumtiven Transferausgaben (siehe Beitrag 6.2) und die Personalausgaben (siehe Beitrag 6.3).

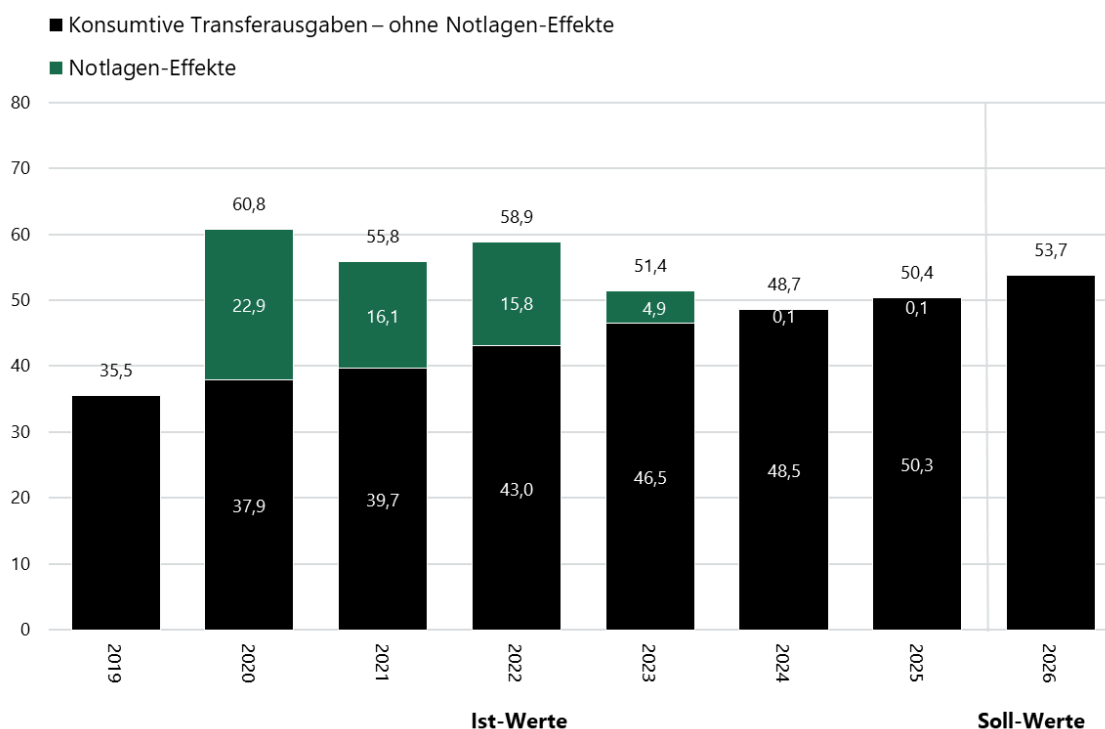
Nicht weniger wichtig sind zudem die Ausgaben für Investitionen (siehe Beitrag 6.4) sowie für den Schuldendienst, also Tilgungs- und Zinsausgaben (siehe Beitrag 7.2).

⁸⁹ Mit „Warenkorb“ ist in der Preisstatistik die Güterauswahl gemeint, die sämtliche Waren und Dienstleistungen des Geltungsbereichs des jeweils betreffenden Preisindex repräsentiert.

6.2 Konsumtive Transferausgaben

Auch um Notlagen-Effekte bereinigt ist bei den konsumtiven Transferausgaben als größtem Ausgabenblock ein kontinuierlicher Ausgabenanstieg erkennbar:

Abb. 10: Entwicklung der um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben (in Mrd. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben sind zwischen 2019 und 2025 um rd. 14,8 Mrd. € bzw. rd. 41,8 % auf rd. 50,3 Mrd. € angestiegen. Unter Berücksichtigung der Plandaten für 2026 von rd. 53,7 Mrd. € beträgt der Anstieg seit Ende 2019 sogar rd. 18,2 Mrd. € bzw. rd. 51,4 %. Allein in 2026 würden sich die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Ausgaben um rd. 3,4 Mrd. € bzw. rd. 6,8 % gegenüber 2025 erhöhen.

Der LRH fordert schon seit Jahren, insbesondere die konsumtiven Transferausgaben einer Aufgaben- und Ausgabenkritik zu unterziehen.⁹⁰ Gerade in diesem Bereich sollten Nachrangigkeiten festgelegt werden (siehe hierzu ausführlich Beitrag 8). Grundsätzlich haben konsumtive Transferausgaben im Gegensatz zu den meisten Investitionen keinen Nachhaltigkeitseffekt.

⁹⁰ Jahresbericht 2023, S. 44; Jahresbericht 2024, S. 47; Jahresbericht 2025, S. 65 f.

6.3 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind weiterhin der zweitgrößte Ausgabenblock im Landeshaushalt und waren nur unwesentlich von Notlagen-Effekten geprägt. Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen zusammen aus Bezügen, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete und Versorgungsleistungen. Die nachfolgende Tabelle 11 zeigt die Entwicklung dieser Ausgaben:

Tab. 11: Entwicklung der Personalausgaben (in Mrd. €, gerundet)

Bezeichnung	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025	Ist 2025	Ist - Soll 2025	Soll 2026
Personalausgaben	29,0	30,4	31,5	33,6	37,0	35,5	-1,5	38,3
Veränderung zum Vorjahres-Ist (in %)	2,4	4,8	3,8	6,6	9,9	5,5		7,9
Personalsteuerquote* (in %)	42,5	41,0	42,6	43,9	47,1	44,0		46,7
Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	18,4	19,5	20,1	21,6	21,2	22,8	1,5	23,1
Bezüge und Nebenleistungen	17,7	18,8	19,3	20,6	20,2	21,7	1,5	22,0
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und dgl.	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	0,0	1,1
Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (Versorgungsleistungen)	10,3	10,6	11,1	11,7	12,6	12,4	-0,2	12,7
Versorgungsbezüge und dgl.	8,6	8,8	9,0	9,5	10,0	10,0	0,0	10,0
Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger und dgl.	1,7	1,8	2,1	2,2	2,6	2,5	-0,2	2,7
Weitere Personalausgaben	0,3	0,3	0,3	0,3	3,1	0,3	-2,8	2,4
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	-3,0	2,3
Globale Minderausgaben für Personalausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,2	-0,2
Sonstige**	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,3

* Die Personalsteuerquote ist der Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen.

** Unter „Sonstige“ fallen z. B. Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, Fürsorgeleistungen und Unterstützungen, Vergütung und Entschädigung der Vollstreckungsbeamten in der Justiz (z. B. Kapitel 04 210 Titel 459 00), Trennungsentuschädigung und Umzugskostenvergütung.

Quelle: Landesrechnungshof

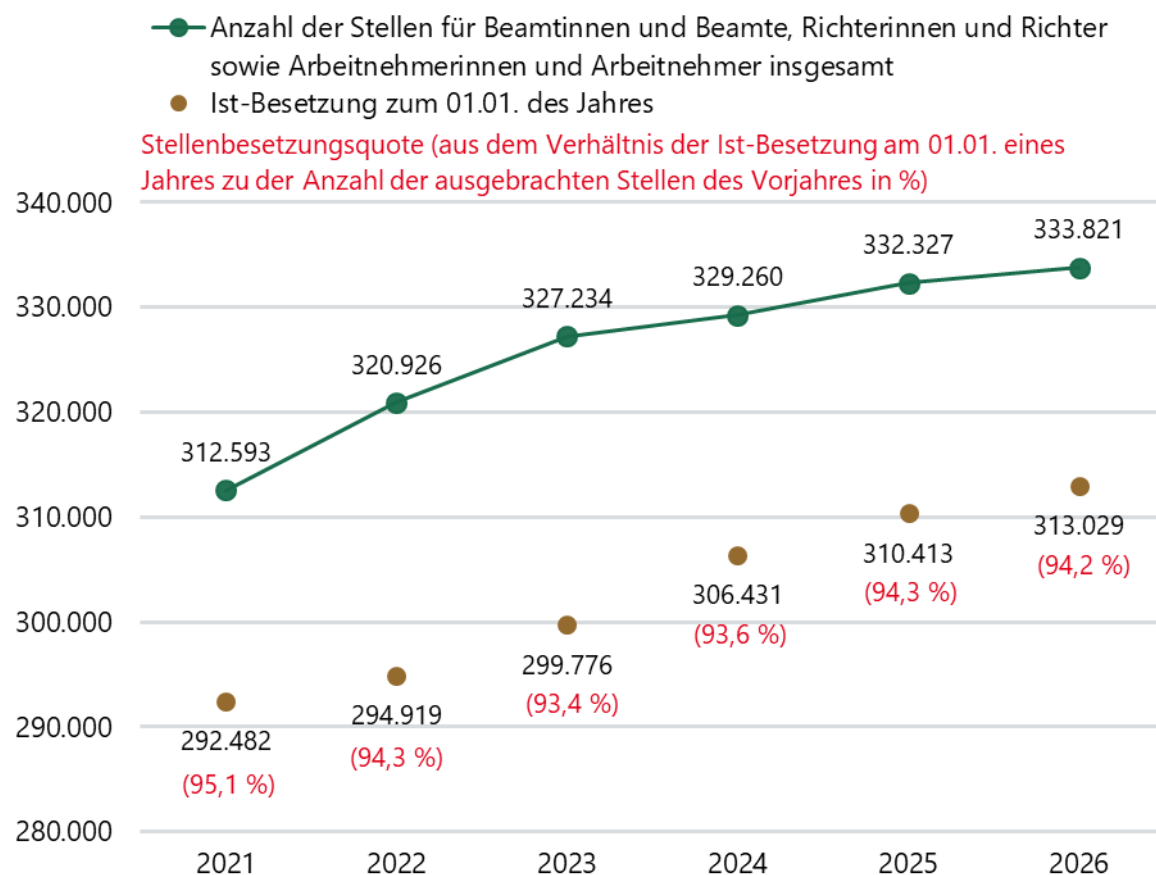
Die Personalausgaben sind zwischen 2021 und 2025 um rd. 22,3 % angestiegen. Unter Berücksichtigung der Plandaten für 2026 beträgt der Anstieg seit Ende 2021 sogar rd. 32,0 %. Allein 2026 würden sich die Personalausgaben um rd. 7,9 % gegenüber den Ist-Personalausgaben 2025 erhöhen.

2025 stiegen die Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr um rd. 1,9 Mrd. €. Der größte Anteil an dieser Steigerung entfällt mit rd. 1,2 Mrd. € auf die **Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete**. Nach Angaben des FM ist dies u. a. in der Anhebung der Grundschullehrergehälter und Auswirkungen einer Besoldungsanpassung begründet.⁹¹

⁹¹ Vorlage 18/4769, S. 10.

Zum Anstieg der Personalausgaben trägt außerdem der Umstand bei, dass die **Anzahl der Stellen** im Laufe der Jahre kontinuierlich angestiegen ist. Dem Land standen 2011 für die Aufgabenbearbeitung 286.547 Personalstellen zur Verfügung. 2026 sind es 333.821 Personalstellen. Dies ist eine Steigerung um 47.274 Personalstellen bzw. um rd. 16,5 %. Auch die Anzahl der besetzten Stellen ist stetig angestiegen. Bezogen auf den Zeitraum von 2021 bis 2026 stellt sich die Situation wie folgt dar:

Abb. 11: Entwicklung des Personalstellensolls von 2021 bis 2026 sowie der Ist-Besetzung zum 01.01. der Jahre 2021 bis 2026⁹²



Quelle: Landesrechnungshof

Die Anzahl der Personalstellen ist von 312.593 Anfang 2021 um 21.228 bzw. rd. 6,8 % auf 333.821 Anfang 2026 angestiegen. Gleichzeitig stieg die Anzahl der besetzten Personalstellen von 292.482 um 20.547 bzw. rd. 7,0 % auf 313.029 an.⁹³

⁹² Ist-Besetzung nach Vorlagen 17/4678, 17/6405, 18/798, 18/2244, 18/3528 und 18/4832.

⁹³ Zum Umsetzungsstand der beschlossenen 10%igen Personalstelleneinsparung in der Ministerialverwaltung siehe Vorlage 18/4959 vom 31.03.2026.

Damit bestünde rechnerisch die Möglichkeit, noch weitere 20.792 Personalstellen zu besetzen. Im Haushaltsplan 2026 sind die voraussichtlichen Personalausgaben erneut mit einer deutlichen Steigerung zu den Ist-Personalausgaben des Vorjahres veranschlagt. Insoweit liegt hier ein entsprechendes Potenzial für Minderausgaben, soweit geplante Stellen nicht besetzt werden können und dementsprechend geringere Personalausgaben entstehen.

Der LRH hat in der Vergangenheit schon gefordert, bei der Etatisierung von Personalausgaben die Minderausgaben der letzten Jahre zu berücksichtigen.⁹⁴

Die **Versorgungsleistungen** sind zwischen 2021 und 2025 von rd. 10,3 Mrd. € auf rd. 12,4 Mrd. € bzw. um rd. 20,2 % angestiegen. Unter Berücksichtigung der Plandaten für 2026 beträgt der Anstieg seit Ende 2021 sogar rd. 23,3 %.

Mit Blick auf die Entwicklung der Anzahl versorgungsberechtigter Personen ist mit einer weiteren Steigerung in diesem Bereich zu rechnen.⁹⁵ Dies ergibt sich insbesondere aus dem Sechsten Versorgungsbericht, den das FM im Dezember 2024 veröffentlicht hat.⁹⁶ Der Bericht basiert auf der „Modellrechnung Alterslastprognose 2024“, welche auf Daten der Jahre 2018 bis 2022 beruht.⁹⁷

Danach steigt die Anzahl der versorgungsberechtigten Personen von rd. 225.000 in 2024 auf rd. 228.800 in 2028 an.⁹⁸ Allein dieser Anstieg wird in den nächsten Jahren zu höheren Versorgungsausgaben führen. Nach einer Abnahme der Zahl der versorgungsberechtigten Personen von 2028 bis 2049 auf rd. 210.600 steigt deren Anzahl wieder auf rd. 219.000 bis 2060 an.⁹⁹ Nach Angaben des FM steigen die Versorgungsbezüge von rd. 10,0 Mrd. € in 2025 auf ihren Höchststand von rd. 10,1 Mrd. € in 2028.¹⁰⁰

Zur teilweisen Finanzierung der Versorgungsausgaben wurde 2017 das Sondervermögen „Pensionsfonds“¹⁰¹ errichtet. Zwischen 2017 und 2025 beliefen sich die Zuführungen aus dem Landeshaushalt an den Pensionsfonds auf insgesamt rd. 2,9 Mrd. €. ¹⁰² Seit 2024 werden jährlich die durchschnittlich erwirtschafteten Erträge entnommen.¹⁰³

⁹⁴ Jahresbericht 2024, S. 42 m. w. N. in den Fußnoten 52 und 53.

⁹⁵ Siehe Ausführung im Jahresbericht 2025, S. 56.

⁹⁶ Vorlage 18/3512.

⁹⁷ Vorlage 18/3512, S. 48.

⁹⁸ Vorlage 18/3512, S. 50.

⁹⁹ Vorlage 18/3512, S. 50.

¹⁰⁰ Vorlage 18/4129 (Finanzplanung 2025 bis 2029), S. 15.

¹⁰¹ §§ 2, 3 Abs. 1 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen.

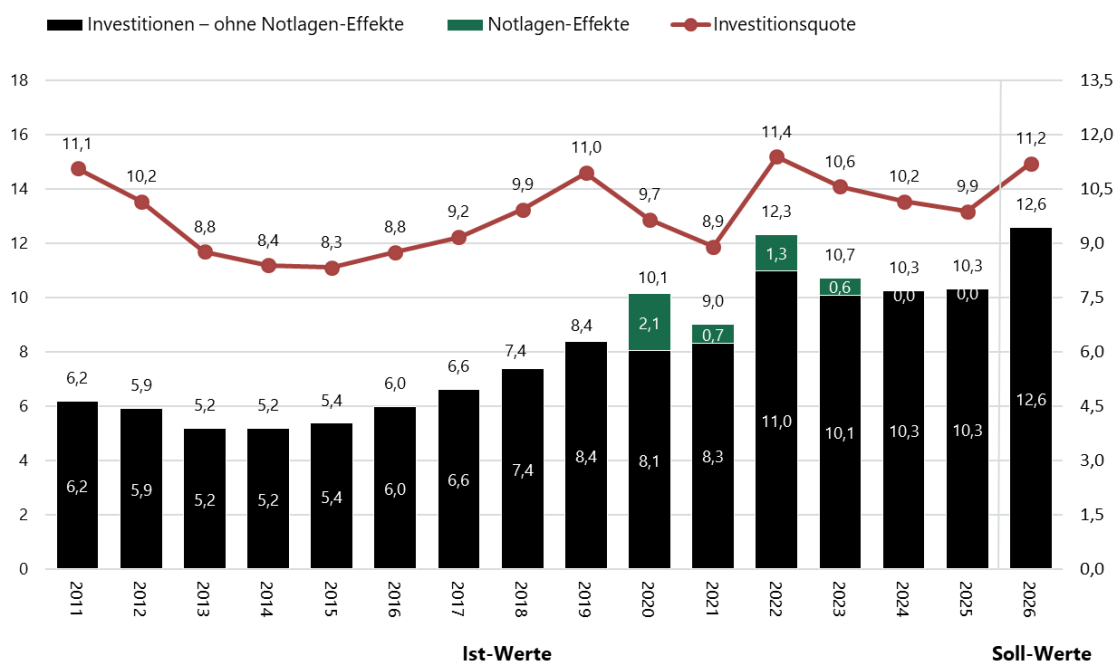
¹⁰² Haushaltsplan 2026, Erläuterungen zu Kapitel 20 900 Titel 919 10. 2025 wurden nach dem Kassenabschluss rd. 109 Mio. € zugeführt.

¹⁰³ Drs. 18/5467, S. 1 f. Für die Berechnungssystematik siehe § 5 Abs. 3 Pensionsfondsgesetz Nordrhein-Westfalen. Entnahmen sind grundsätzlich auf die Erträge aus der Vermögenssubstanz beschränkt. Die entnahmefähigen Erträge orientieren sich an der von der Deutschen Bundesbank für den von ihr verwalteten Teil des Vermögens ermittelten annualisierten Rendite (Drs. 18/5467, S. 25). 2024 wurden 343 Mio. € und 2025 wurden 460 Mio. € entnommen. 2026 ist eine Entnahme von 570 Mio. € geplant (Kapitel 20 900 Titel 359 00).

6.4 Investitionsausgaben

Die Ausgaben für Investitionen¹⁰⁴ und die Investitionsquote¹⁰⁵ haben sich seit 2011 wie folgt entwickelt:

Abb. 12: Entwicklung der Investitionsausgaben des Landes (in Mrd. €, gerundet) und der Investitionsquote (in %, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Die Ausgaben für Investitionen lagen in 2025 bei rd. 10,3 Mrd. € und waren damit nahezu unverändert im Vergleich zum Vorjahr. Die Investitionsquote sank jedoch im gleichen Zeitraum von rd. 10,2 % auf rd. 9,9 %, da die bereinigten Gesamtausgaben angestiegen sind.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Es findet der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff Anwendung. Dieser umfasst die in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO aufgeführten Ausgaben und beinhaltet die Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 nach dem Gruppierungsplan mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO. Ausgaben für Investitionen sind Ausgaben für

- a) Baumaßnahmen,
- b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
- c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- e) Darlehen,
- f) die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen,
- g) Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis f genannten Zwecke.

¹⁰⁵ Berechnet als Prozentanteile der Ausgaben für Investitionen an den „bereinigten Gesamtausgaben“. Die „bereinigten Gesamtausgaben“ errechnen sich aus den Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen und haushaltstechnischer Verrechnungen.

¹⁰⁶ Bereinigte Gesamtausgaben 2024: rd. 101,1 Mrd. €. Bereinigte Gesamtausgaben 2025: rd. 104,6 Mrd. €.

Mit dem Haushaltsplan 2026 sollen die Ausgaben für Investitionen um rd. 2,3 Mrd. € bzw. rd. 21,8 % ansteigen. Die Investitionsquote soll sich damit auf rd. 11,2 % erhöhen.

Die Investitionsausgaben aus Mitteln des Sondervermögens des Bundes „Infrastruktur und Klimaneutralität“ sind hierin noch nicht enthalten (siehe Beitrag 6.5).

Der LRH hat mit Blick auf die aus seiner Sicht erforderliche Zusätzlichkeit dieser Mittel den Erhalt einer Investitionsquote im Landeshaushalt von 10 % ohne die aus diesem Sondervermögen finanzierten Investitionen über den Umsetzungszeitraum des NRW-Infrastrukturgesetzes vorgeschlagen.¹⁰⁷ In der Planung für 2026 übertrifft das Land diese Zielmarke zwar. Es bleibt aber abzuwarten, ob dies auch für die Ist-Werte 2026 gelten wird.

Eigenfinanzierte Investitionsausgaben

Das Land erhält von Stellen außerhalb des Landeshaushalts, insbesondere dem Bund, Transfereinnahmen, die für investive¹⁰⁸ Zwecke einzusetzen sind.

Werden solche Transfereinnahmen von den Investitionsausgaben abgezogen, ergeben sich die sog. eigenfinanzierten Investitionsausgaben¹⁰⁹.

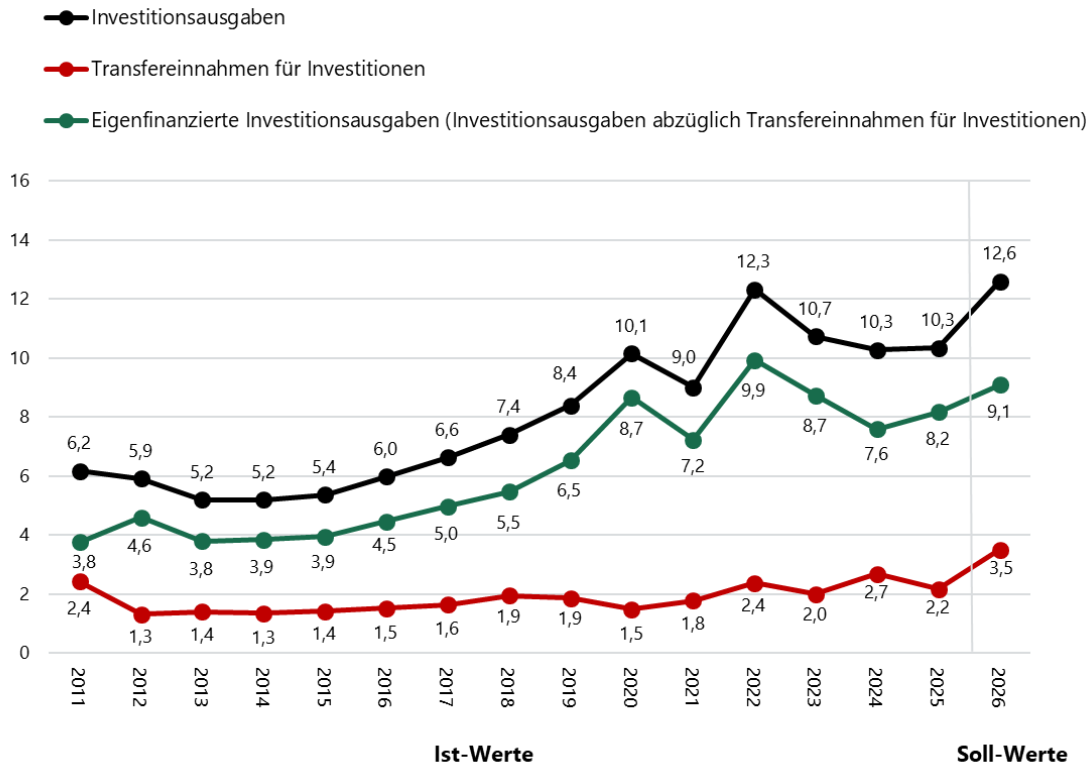
¹⁰⁷ Stellungnahme 18/3226, S. 7.

¹⁰⁸ Obergruppen 33 („Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich“) und 34 („Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen“) des Gruppierungsplans.

¹⁰⁹ Die „eigenfinanzierten Investitionen“ sind der Betrag der Investitionsausgaben nach den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans abzüglich des Betrags der Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge für Investitionen nach den Obergruppen 33 und 34 des Gruppierungsplans (siehe auch Jahresbericht 2019, S. 95).

Seit 2011 haben diese sich wie folgt entwickelt:

Abb. 13: Entwicklung der Ausgaben für Investitionen, der Transfereinnahmen für Investitionen und der eigenfinanzierten Investitionsausgaben (in Mrd. €, gerundet)



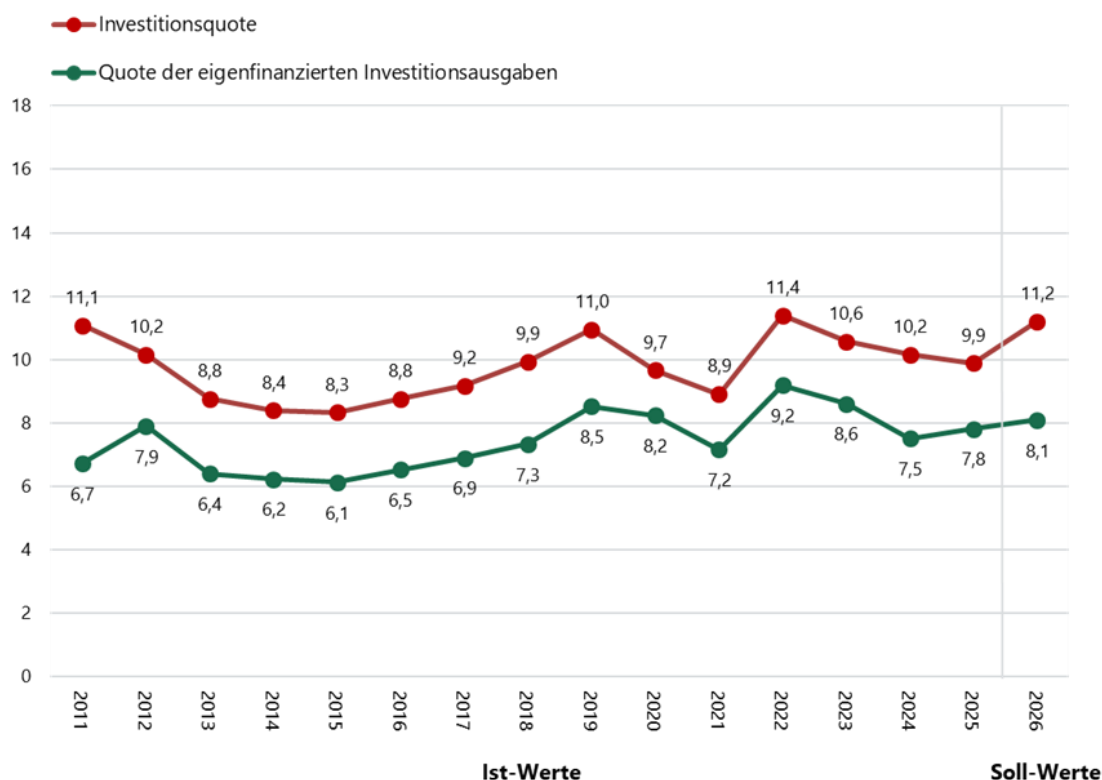
Quelle: Landesrechnungshof

Die eigenfinanzierten Investitionsausgaben sind in 2025 im Vergleich zum Vorjahr um rd. 0,6 Mrd. € bzw. rd. 7,7 % angestiegen, während die gesamten Investitionsausgaben mit rd. 10,3 Mrd. € stagnierten. In 2026 sollen die eigenfinanzierten Investitionsausgaben weiter um rd. 0,9 Mrd. € bzw. rd. 11,3 % ansteigen.

Der LRH begrüßt grundsätzlich diese Steigerungen, weil Investitionsausgaben – anders als konsumtive Ausgaben – einen nachhaltigen Effekt haben.

Die Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben hat sich im Vergleich zur Investitionsquote insgesamt wie folgt entwickelt:

Abb. 14: Entwicklung der Investitionsquote (in %, gerundet) und der Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben (in %, gerundet)¹¹⁰



Quelle: Landesrechnungshof

Die Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben ist im Ist von rd. 7,5 % in 2024 auf rd. 7,8 % in 2025 angestiegen. In der Planung für 2026 bleibt die Steigerung der Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben allerdings hinter der Steigerung der Investitionsquote insgesamt zurück. Deren Anstieg geht folglich überwiegend auf Mittelzuflüsse des Bundes zurück.

In den kommenden Jahren sollte die Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben angesichts des erheblichen Investitionsbedarfs dauerhaft gesteigert werden. Bei der vom LRH geforderten Aufgaben- und Ausgabenkritik (siehe hierzu ausführlich Beitrag 8) ist daher eine Fokussierung auf Investitionen nötig. Dies ist im Rahmen der erforderlichen Priorisierung von Aufgaben zu berücksichtigen.

¹¹⁰ Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben: Berechnet als Prozentanteile der eigenfinanzierten Investitionsausgaben an den „bereinigten Gesamtausgaben“. Die „bereinigten Gesamtausgaben“ errechnen sich aus den Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben an Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen, Ausgaben zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen und haushaltstechnischer Verrechnungen.

6.5 NRW-Infrastrukturgesetz

Mit **Art. 143h GG** hat der Grundgesetzgeber den Bund ermächtigt, ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. € für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu errichten (Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG). Gemäß Art. 143h Abs. 2 GG stehen den Ländern aus diesem Sondervermögen 100 Mrd. € für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung. Das Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen (**Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz – LuKIFG**)¹¹¹ vom 20.10.2025 konkretisiert u. a. das Verfahren über die Höhe, Förderbereiche und Fördervoraussetzungen sowie die Mittelverwendung der den Ländern insgesamt zustehenden 100 Mrd. €. Mit den Mitteln sollen gemäß § 1 LuKIFG Sachinvestitionen in die Infrastruktur finanziert werden, die in die Aufgabenzuständigkeit der Länder und Kommunen fallen. Hierdurch sollen Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur behoben und Wirtschaftswachstum geschaffen werden.¹¹²

Das Gesetz über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 (**NRW-Infrastrukturgesetz**) regelt auf Landesebene die Einzelheiten für eine zweckentsprechende Vereinnahmung und Verausgabung des dem Land und seinen Kommunen zustehenden Anteils von rd. 21,1 Mrd. €. ¹¹³ Für die Gemeinden und Kreise im Land sind rd. 12,7 Mrd. € für kommunale Investitionen vorgesehen – davon 10 Mrd. € pauschal und rd. 2,7 Mrd. € über die Aufstockung von bestehenden und neuen kommunalen Förderprogrammen des Landes. Dem Land verbleiben 8,4 Mrd. € für Landesinvestitionen.¹¹⁴ Haushaltstechnisch sind im Haushaltsplan 2026 in verschiedenen Einzelplänen für die Sachinvestitionen in die Landesinfrastruktur die Kapitel 024 und für die Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur die Kapitel 026 eingerichtet. Diese enthalten bereits Titelstrukturen und Haushaltsvermerke, aber keine Ausgabenansätze.¹¹⁵ Mit der gewählten technischen Haushaltskonstruktion können diese Mittel separat von den anderen Mitteln im Landeshaushalt betrachtet werden.

¹¹¹ Länder-und-Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetz vom 20.10.2025, BGBl. 2025 I Nr. 246.

¹¹² Siehe Präambel der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zur Durchführung des LuKIFG (Vorlage 18/4672).

¹¹³ Drs. 18/16303, S. 2. Im Hinblick auf die Haushaltskonstruktion im Land siehe die Kapitel 024 und Kapitel 026 in mehreren Einzelplänen sowie den Titel 883 10 im Kapitel 20 020 im Haushaltsplan 2026 i. V. m. Drs. 18/16300, S. 4 ff. des PDF-Dokuments (zur Säule 1) sowie Regelung in § 32 Haushaltsgesetz 2026.

¹¹⁴ Nach Aussagen der Landesregierung wird mit dem NRW-Infrastrukturgesetz die „Säule 1“ des „Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur“ umgesetzt. Diese Säule sei der Anteil des Landes von rd. 21,1 Mrd. € am Sondervermögen des Bundes (siehe Pressemitteilung der Landesregierung vom 05.11.2025, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/umsetzung-des-nordrhein-westfalen-plans-schreitet-voran-landesregierung-bringt>, abgerufen am 13.07.2026, sowie Drs. 18/16300, S. 4 des PDF-Dokuments).

Die „Säule 2“ des „Nordrhein-Westfalen-Plans für gute Infrastruktur“ umfasst die Kompensationsmittel des Bundes für das Steuerliche Investitionssofortprogramm von rd. 1,68 Mrd. € und „Säule 3“ eine „Verstetigung“ von Landesförderprogrammen durch eine Garantie des Landes den Kommunen gegenüber von 8,4 Mrd. € für zwölf Jahre (siehe Drs. 18/16300, S. 4 f. des PDF-Dokuments).

¹¹⁵ In 2026 sind ausschließlich Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Ab dem Haushaltsjahr 2027 sollen die Einnahmen und Ausgaben etatisiert werden (Drs. 18/16300, S. 7 des PDF-Dokuments).

Eine Änderung des NRW-Infrastrukturgesetzes¹¹⁶ ermöglicht den Kommunen ohne weitere Begrenzung, die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes zur Erbringung von in anderen Landesgesetzen oder sonstigen Vorschriften des Landes vorgesehenen kommunalen Eigenanteilen wie eigene Haushaltsmittel einzusetzen. In anderen Gesetzen oder Förderrichtlinien geregelte Doppelförderungsverbote sollen demnach keine Anwendung finden.¹¹⁷ Bei der Einbringung des entsprechenden Gesetzentwurfs stellte der FM klar, dass dieser nur für den Bereich des Sondervermögens vorschlage, „den Eigenanteil [der Kommunen] nicht dem Doppelförderungsverbot zu unterwerfen, sondern durch eine entsprechende Regelung [§ 4a NRW-Infrastrukturgesetz] zu ersetzen.“¹¹⁸

Der LRH bekräftigt seine sowohl im Gesetzgebungsverfahren zum NRW-Infrastrukturgesetz¹¹⁹ als auch im Zuge der Änderung geäußerten Forderungen zur Verwendung der Mittel:

Die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes sollten nur für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden.¹²⁰ Auch ohne dass das Kriterium der „**Zusätzlichkeit**“ im NRW-Infrastrukturgesetz normiert ist, hält der LRH an seiner Auffassung mit Nachdruck fest. Die Bundesmittel müssen zu einem „Mehr“ an Investitionen in die Infrastruktur im Land führen, indem

- das Land weiterhin mit eigenen Mitteln Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen aus dem Kernhaushalt tätigt,
- die investiven Mittel auf kommunaler Ebene nicht durch Bundesmittel substituiert werden,
- die Bundesmittel nur für zuvor klar definierte Infrastrukturbereiche und nur für nachhaltige Projekte verwendet werden, deren Nutzen auch nachfolgenden Generationen noch zugutekommt.

¹¹⁶ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 vom 22.06.2026, GV. NRW. 2026 S. 382.

¹¹⁷ Siehe hierzu v. a. den neu eingefügten § 4a NRW-Infrastrukturgesetz. Siehe in diesem Zusammenhang Vorlage 18/5200.

¹¹⁸ Drs. 18/19848, S. 5.

¹¹⁹ Stellungnahme 18/3226. Der LRH hat zum Gesetzentwurf zudem u. a. erklärt, dass die landesgesetzliche Umsetzung des für das Land und seine Kommunen vorgesehenen Anteils an den Mitteln des Sondervermögens des Bundes möglichst eng an den Regelungen des LuKIFG und der Verwaltungsvereinbarung zum LuKIFG ausgerichtet sein sollte, um das Risiko einer Rückforderung von Mitteln durch den Bund zu reduzieren. Der LRH empfahl deshalb, auf selbst definierte Infrastrukturbereiche (wie die Wirtschaftswende) zu verzichten (Stellungnahme 18/3226, S. 9).

¹²⁰ Das gilt unabhängig von der Frage, ob und inwieweit sich die in Art. 143h Abs. 1 GG für den Bund geregelte Zusätzlichkeit auch auf den in Art. 143h Abs. 2 GG geregelten Anteil der Länder am Sondervermögen des Bundes bezieht. Siehe Stellungnahme 18/3226, S. 6; Jahresbericht 2025, S. 79 ff.; Stellungnahme 18/3031, S. 22. Ebenso Institut der deutschen Wirtschaft, Stellungnahme zum Entwurf der Änderung des NRW-Infrastrukturgesetzes 2025 bis 2026, Stellungnahme 18/3824, S. 5: „Aus ökonomischer Sicht ist entscheidend, dass tatsächlich zusätzliche, wachstumsdienliche Investitionsprojekte angestoßen werden und dabei die Idee von Förderprogrammen und Eigenanteilen nicht konterkariert wird.“ Hinsichtlich Ersatzinvestitionen und Erweiterungsinvestitionen siehe Stellungnahme 18/3834 des Ludwig-Erhard-Forums für Wirtschaft und Gesellschaft auf S. 4: „Ersatzinvestitionen sind besser als keine Investitionen. [...] Ersatzinvestitionen verhindern die Reduzierung des Kapitalstocks. Es wäre jedoch mehr als wünschenswert, wenn Mittel auch für zusätzliche Investitionen eingesetzt werden, die einen echten Wachstumschub auslösen – so wie es ursprünglich durch das Sondervermögen beabsichtigt war. Deshalb nochmal: Eine konsequente Priorisierung der Ersatzinvestitionen muss Mittel auch für Erweiterungsinvestitionen bereitstellen.“

Nur so kann den bestehenden Defiziten im Infrastrukturbereich des Landes und der Kommunen nachhaltig entgegengewirkt und Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Die Mittel müssen tatsächlich zur weiteren Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur beitragen und nicht lediglich der Finanzierung schon im Haushalt geplanter Maßnahmen dienen.¹²¹

Die „Zusätzlichkeit“ bzw. das „Mehr“ der Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen sollte grundsätzlich in einer deutlichen **Steigerung der Investitionsausgaben** und der **Investitionsquote** des Landes zum Ausdruck kommen.

Vor diesem Hintergrund sieht der LRH die Änderungen des NRW-Infrastrukturgesetzes kritisch. Er hat im Gesetzgebungsverfahren eine Klarstellung empfohlen, dass die neue Regelung in § 4a NRW-Infrastrukturgesetz nur Förderungen von Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur umfasst. Dies würde sicherstellen, dass eine Förderung von nichtinvestiven Vorhaben aus dem Sondervermögen ausgeschlossen ist.¹²² Angesichts der klarstellenden Ausführungen des Finanzministers bei der Einbringung des Gesetzentwurfs geht der LRH davon aus, dass das Doppelförderungsverbot tatsächlich auch in der Umsetzung des Gesetzes nur für den Bereich der Sachinvestitionen in Infrastruktur aufgehoben ist.

Um den Einsatz und die Wirkung der Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes transparent zu machen, sollten nach Ansicht des LRH die (zusätzlichen) Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen in einem **Maßnahmenplan** dokumentiert werden.¹²³ Das FM sollte dem Landtag insoweit regelmäßig aussagekräftige Informationen über die Verwendung der Bundesmittel durch das Land und die Kommunen sowie eventuell andere Letzttempfängende der Mittel zur Verfügung stellen. Zumindest zu Landesmaßnahmen sollte der Maßnahmenplan auch Angaben zum Ergebnis der Erfolgskontrolle (§ 7 LHO)¹²⁴ sowie Angaben im Hinblick auf die Ziele Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit enthalten.¹²⁵ Gleiches gilt mit Blick auf die Verpflichtung der Kommunen aus § 6 Abs. 2 NRW-Infrastrukturgesetz auch für deren Investitionen mit den Mitteln nach dem NRW-Infrastrukturgesetz.

Nach Angaben des FM ist über die **Landesinvestitionen** eine maßnahmen-scharfe vierteljährliche schriftliche Unterrichtung des Haushalts- und Finanzausschusses (HFA) erstmalig zum 30.06.2026 vorgesehen.¹²⁶

¹²¹ Stellungnahme 18/3226, S. 5 ff.

¹²² Stellungnahme 18/3829, S. 2 f.

¹²³ Zu dem vom LRH geforderten Maßnahmenplan siehe Stellungnahme 18/3226, S. 8.

¹²⁴ Nach § 6 Abs. 2 NRW-Infrastrukturgesetz sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den für das Land bzw. für die Kommunen geltenden Regeln durchzuführen.

¹²⁵ Stellungnahme 18/3226, S. 8.

¹²⁶ Vorlage 18/4890, S. 3. Der zum 30.06.2026 angekündigte Bericht liegt nach den Angaben des FM als Bericht zu einer Anfrage der FDP-Landtagsfraktion zwischenzeitlich vor (Vorlage 18/5315).

Über die **Investitionen der Kommunen** ist im Unterschied dazu nach Angaben des FM in der Sitzung des HFA vom 12.03.2026 nur einmal im Jahr ein Bericht vorgesehen.¹²⁷

Hierzu regt der LRH an, die bei den Kommunen verfügbaren doppelten Daten zur Steuerung der Investitionen einzubeziehen (siehe hierzu Beitrag 3).

Zum 30.06.2026 sind nur geringfügig Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes im Landeshaushalt in den Kapiteln 024 und 026 vereinnahmt und verausgabt worden.¹²⁸

¹²⁷ Ausschussprotokoll 18/1172, S. 17.

¹²⁸ Mittelabfluss in den Kapiteln 024 (Landesinvestitionen) sowie in den Kapiteln 026 (Kommunale Investitionen): Nach Auswertungen mit dem Verfahren Informationssystem Landeshaushalt sind zum Stand 30.06.2026 in den Kapiteln 024 (Landesinvestitionen) rd. 17,9 Mio. € vereinnahmt und verausgabt worden (davon rd. 16,1 Mio. € für Investitionen in die Sanierung von Landesstraßen und -brücken sowie Ersatzneubauten – Kapitel 10 024 Titelgruppe 64 – und rd. 1,8 Mio. € für Investitionen in die Wirtschaftswende, Forschung und Innovation – Kapitel 14 024 Titelgruppe 69). In den Kapiteln 026 (Kommunale Investitionen) wurden 4,0 Mio. € für Investitionen in die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur verausgabt (Kapitel 08 026 Titelgruppe 62).

7 Schulden: Neuer Rekordschuldenstand geplant



Seit Ende 2023 ist der Schuldenstand des Landes zwar gesunken. Allerdings gelang dies nur aufgrund von Kredittilgungen aus den Restbeständen von zwei Sondervermögen, die ihrerseits weitgehend kreditfinanziert sind. Und ein neuer Rekordschuldenstand ist bereits in Sichtweite.

Zum einen übernimmt das Land 2026 kommunale Altschulden von rund 8,9 Milliarden € in die Landesschuld.

Zum anderen ist beabsichtigt, nicht nur vorläufig auf die Tilgung von Notlagenkrediten zu verzichten, sondern gleichzeitig konjunkturbedingte sowie erstmals auch strukturelle Kredite von insgesamt rund 4,2 Milliarden € aufzunehmen.

Dadurch könnte der Schuldenstand 2026 um rund 13,1 Milliarden € ansteigen und damit sogar stärker als in jedem Jahr mit Notlagenkreditaufnahmen seit 2020.

Die Folge sind hohe Ausgaben für den Schuldendienst des Landes. Tilgungsleistungen und vor allem Zinszahlungen führen zu einer laufenden Belastung des Landeshaushalts. Es werden Zukunftslasten begründet, die dazu beitragen, dass immer weniger verfügbare Mittel zur Finanzierung der übrigen Ausgaben des Landes bereitstehen.

Nach dem Haushaltsplan 2026 liegen die Zinsausgaben bei rund 4,1 Milliarden € und damit nur geringfügig unter den vorgesehenen neuen Krediten (rund 4,3 Milliarden €). Rein rechnerisch wird damit der allergrößte Teil der Mittel aus den neuen Krediten für die Zinsausgaben benötigt.

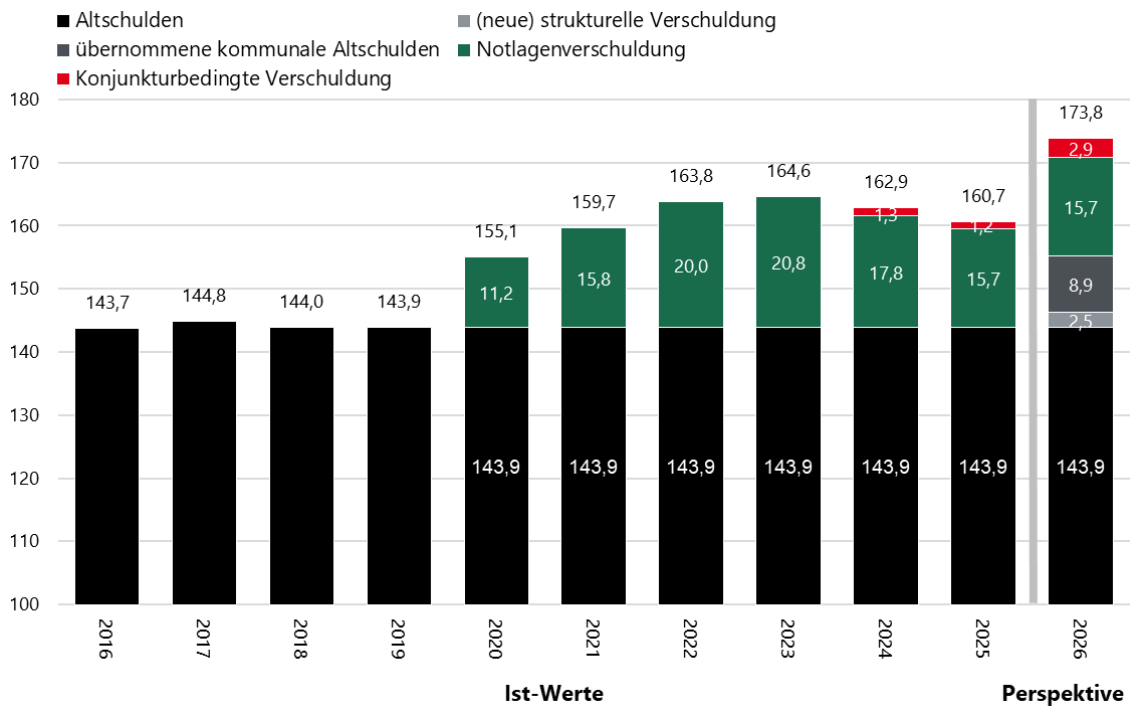
Der Landesrechnungshof fordert, von der Aufnahme struktureller Kredite abzusehen, solange nicht zumindest auf der Ausgabenseite eine umfassende Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt wurde. Außerdem fordert er die Aufstellung eines Gesamtschuldenplans, der die jeweiligen Schuldenstände und deren Entwicklung transparent darstellt. Darin sollten die für die Notlagenverschuldungen aufzustellenden verbindlichen Tilgungspläne integriert sein.

7.1 Entwicklung Schuldenstand: künftig starker Schuldenanstieg erwartet

Der Schuldenstand des Landes hat sich 2025 zwar das zweite Jahr in Folge reduziert. Er liegt mit rd. 160,7 Mrd. €¹²⁹ Ende des Haushaltsjahres 2025 um rd. 2,2 Mrd. € bzw. rd. 1,4 % niedriger als ein Jahr zuvor. Auf den ersten Blick hat die Landesregierung für 2024 und 2025 also die richtigen Weichen gestellt:

¹²⁹ Zudem haftet das Land für die Schulden des BLB NRW aus Kreditaufnahmen. Diese haben sich von rd. 4,2 Mrd. € am 31.12.2024 auf rd. 4,0 Mrd. € am 31.12.2025 verringert.

Abb. 15: Entwicklung des Schuldenstands des Landes (in Mrd. €, gerundet)¹³⁰



Quelle: Landesrechnungshof

Die Rückführung des Schuldenstands in 2024 und 2025 ist jedoch nicht auf besondere Konsolidierungsanstrengungen zurückzuführen, sondern insbesondere¹³¹ auf erfolgte Tilgungen von Notlagenkrediten¹³². Diese Tilgungen wurden aus den Restbeständen des NRW-Rettungsschirms¹³³ und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ finanziert, die ihrerseits weitgehend kreditfinanziert sind (zu den Restbeständen siehe Tabelle 6 „Eckwerte des Haushalts“ im Beitrag 4).¹³⁴

¹³⁰ Darstellung der Schuldenstände am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres (demnach: einschließlich Auslaufzeitraum nach dem 31.12. des Jahres).

¹³¹ In 2025 wurden auch konjunkturbedingte Kredite i. H. v. rd. 0,2 Mrd. € getilgt.

¹³² NRW-Rettungsschirmkredite wurden 2024 i. H. v. 3,0 Mrd. € und 2025 i. H. v. rd. 2 Mrd. € getilgt. Kredite des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ wurden 2024 i. H. v. 40 Mio. € und 2025 i. H. v. 80 Mio. € getilgt.

¹³³ Zur Befüllung des NRW-Rettungsschirms hatten auch nicht erforderliche Kreditaufnahmen von rd. 4,1 Mrd. € in den Monaten Oktober und November 2022 beigetragen. Hierzu wird auf Jahresbericht 2023, S. 57 f., 69 f. und 77, sowie Stellungnahme 18/128, S. 5, verwiesen.

¹³⁴ Das Land ist mit der Verwendung der Restbestände des NRW-Rettungsschirms und des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ einer Forderung des LRH nachgekommen, der den zeitnahen Einsatz der Restbestände zur Schuldentilgung schon früher für geboten gehalten hatte. Siehe Jahresbericht 2023, S. 58; Jahresbericht 2024, S. 46 und 63; Jahresbericht 2025, S. 75. Zur Konsolidierungspflicht siehe Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22, Rn. 147.

Der Schuldenstand setzt sich aus nachfolgenden Schuldenarten zusammen:

7.1.1 Altschulden des Landes

Im Zeitraum 2016 bis 2019 verblieb der Schuldenstand des Landes auf einem vergleichbar hohen Niveau. Die bis zur Einführung der landesgesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse bis einschließlich 2019 aufgelaufenen Schulden von rd. 143,9 Mrd. € sind seitdem unverändert.

7.1.2 Notlagenbedingte Kreditaufnahme

2020 bis 2023 haben Einnahmen aus notlagenbedingten Kreditaufnahmen¹³⁵ ganz wesentlich zum Haushaltsausgleich beigetragen. Dies führte

- im Zusammenhang mit dem Sondervermögen NRW-Rettungsschirm zu einer Notlagenverschuldung von rd. 20,0 Mrd. € bis Ende 2022 und
- im Zusammenhang mit dem Sondervermögen „Krisenbewältigung“ zu einer Notlagenverschuldung von rd. 2,5 Mrd. € bis Ende 2023.

Von diesen Notlagenkrediten wurden 2023 bis 2025 rd. 6,7 Mrd. € getilgt.¹³⁶ Ende 2025 betrug die Notlagenverschuldung damit rd. 15,7 Mrd. €.

2026 ist keine Tilgung geplant.

7.1.3 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme

Der Haushalt ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.¹³⁷ Bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung kann davon jedoch abgewichen werden. Im Fall einer berechneten negativen Konjunkturkomponente können konjunkturbedingte Kredite aufgenommen werden.

Im Fall einer berechneten positiven Konjunkturkomponente sind entsprechende Tilgungen zu leisten.¹³⁸

¹³⁵ Für die Jahre 2020 bis einschließlich 2022 wurden wegen der Folgen der Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation und eine Naturkatastrophe festgestellt (Drs. 17/8881, Begründung, S. 12 f.; Drs. 17/11100, Begründung, S. 33 f.; Drs. 17/14700, Begründung, S. 34 f.). Auch für das Jahr 2023 hatte der Landtag eine außergewöhnliche Notsituation festgestellt. Letztere wurde mit den Auswirkungen des russischen Angriffskriegs in der Ukraine und den damit verbundenen Herausforderungen u. a. aufgrund der gestiegenen Energiekosten und der Zunahme Geflüchteter begründet (Drs. 18/2231 und Plenarbeschlussprotokoll 18/19 zu Tagesordnungspunkt 1, S. 10). Das Land hat im Zeitraum von 2020 bis 2023 Notlagenkredite von insgesamt rd. 22,4 Mrd. € aufgenommen.

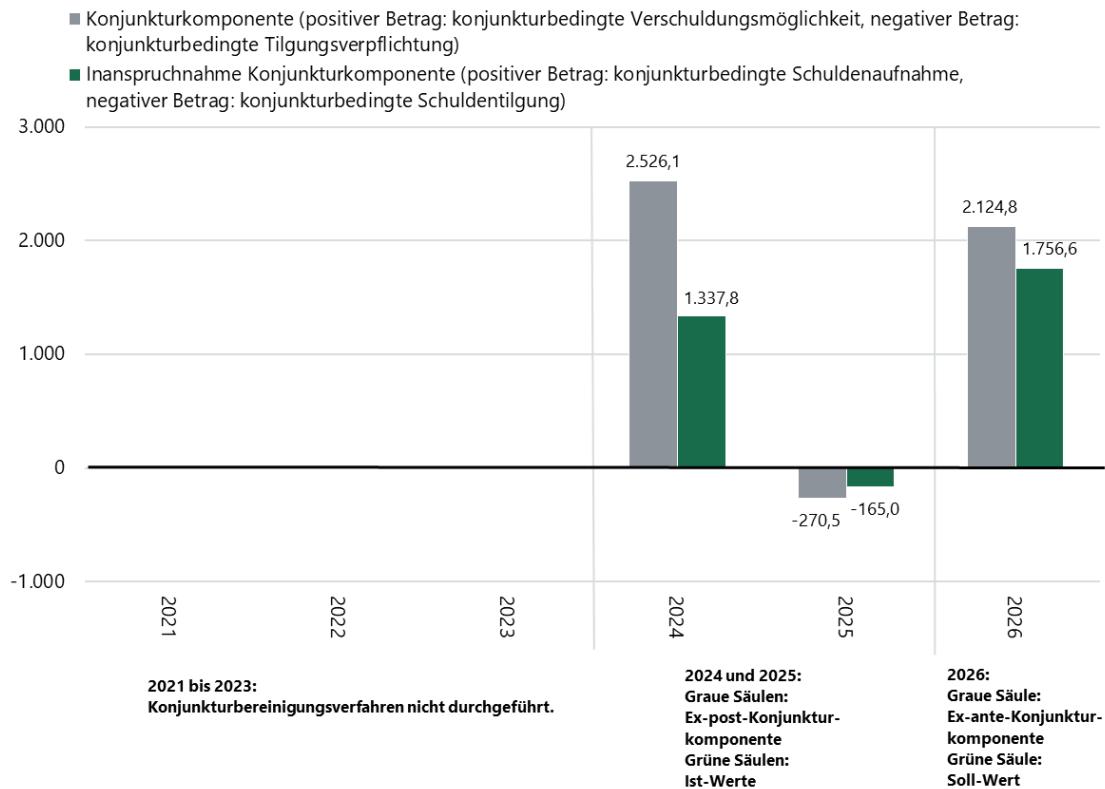
¹³⁶ NRW-Rettungsschirmkredite wurden rd. 11,2 Mrd. € in 2020, rd. 4,6 Mrd. € in 2021 und rd. 4,1 Mrd. € in 2022 aufgenommen sowie davon rd. 1,6 Mrd. € in 2023, 3,0 Mrd. € in 2024 und rd. 2 Mrd. € in 2025 getilgt. Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ wurden rd. 2,5 Mrd. € in 2023 aufgenommen und davon in 2024 40 Mio. € und in 2025 80 Mio. € getilgt.

¹³⁷ Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, § 18a Abs. 1 Satz 1 LHO. Diesem Grundsatz ist seit 2025 entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten die zulässige strukturelle Kreditaufnahme nach § 18i LHO nicht überschreiten (§ 18a Abs. 1 Satz 2 LHO).

¹³⁸ Siehe hierzu Regelung in der im GG verankerten Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und Regelungen in der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse in §§ 18 Abs. 1 Nr. 1, 18a Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, 18c bis 18g LHO.

Die Konjunkturkomponente¹³⁹ und ihre Inanspruchnahme haben sich bislang wie folgt entwickelt:

Abb. 16: Entwicklung der Konjunkturkomponenten und ihrer Inanspruchnahmen (in Mio. €, gerundet)¹⁴⁰



Quelle: Landesrechnungshof

¹³⁹ Die Auswirkungen einer Abweichung von der Normallage auf den Landeshaushalt werden durch die Berechnung einer Konjunkturkomponente ermittelt. Bei der Haushaltsaufstellung wird grundsätzlich die Ex-ante-Konjunkturkomponente berechnet. Diese errechnet sich aus dem Produkt der gesamtstaatlichen Produktionslücke, der Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit und dem Anteil des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit (vgl. § 18d Abs. 1 LHO). Nach Ablauf des Haushaltsjahres wird die Ex-post-Konjunkturkomponente bestimmt. Diese setzt sich aus der Ex-ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente (Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen nach Abschluss des Haushaltsjahres und den bei der Haushaltsaufstellung erwarteten Steuereinnahmen) zusammen. Auswirkungen von Rechtsänderungen auf die Steuereinnahmen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung noch nicht bekannt waren und bis zum Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres kassenwirksam wurden, sind zu bereinigen (vgl. § 18e Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LHO). Ist der Wert der ermittelten Konjunkturkomponente negativ, ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Werts zulässig. Ist der Wert der ermittelten Konjunkturkomponente positiv, sind in dieser Höhe seit 2020 aufgenommene Kredite zu tilgen (vgl. §§ 18d Abs. 3, 18e Abs. 3 LHO).

Für den LRH sind nicht alle Berechnungsbestandteile der Konjunkturkomponenten nachvollziehbar (Stellungnahme 18/1848, S. 10 ff.; Stellungnahme 18/3031, S. 5 mit Verweis auf Stellungnahme 17/1977, S. 9 f.).

¹⁴⁰ Vorlage 18/3836, S. 2, und Vorlage 18/3987, S. 3, Zeilen 10 und 10a; Vorlage 18/4967, S. 3, Zeilen 10 und 10a sowie S. 4; § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c) Haushaltsgesetz 2026. Haushaltsplan 2026: Übersicht „Berechnung der nach §§ 18 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit 18a bis 18i der LHO zulässigen Kreditaufnahmen und der erforderlichen Tilgungen 2026“. In Kapitel 20 650 Titel 325 00 sind Einnahmen aus Kreditaufnahmen von rd. 4.309 Mio. € veranschlagt. Davon entfallen nach § 2 Haushaltsgesetz 2026 1.756,6 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten, 2.490 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von strukturellen Krediten und rd. 62 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten zur Tilgung von Krediten im öffentlichen Bereich. Für eine bessere Darstellung in der Abbildung wurden die Vorzeichen der Konjunkturkomponenten getauscht.

Von der konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit von rd. 2,5 Mrd. € in 2024 hat das Land mit einer Kreditaufnahme von rd. 1,3 Mrd. € Gebrauch gemacht. 2025 wurden keine konjunkturbedingten Kredite aufgenommen. Nach der Ex-post-Konjunkturkomponente 2025 ergab sich eine auf konjunkturbedingte Kredite bezogene Tilgungspflicht von rd. 271 Mio. €. Das Land hat mit rd. 165 Mio. € aber weniger getilgt (siehe hierzu Beitrag 7.2.5). Ende 2025 betrug die konjunkturbedingte Verschuldung dementsprechend rd. 1,2 Mrd. €.

Für 2026 ergibt sich vorläufig eine konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeit von rd. 2,1 Mrd. €. Hiervon sollen nach dem Haushaltsplan 2026 rd. 1,8 Mrd. € in Anspruch genommen werden.¹⁴¹

7.1.4 Strukturelle Kreditaufnahme

2025 wurde die im GG verankerte Schuldenbremse aufgeweicht¹⁴² und die LHO entsprechend geändert. Ab 2025 kann sich das Land bis maximal in der Höhe einer berechneten Strukturkomponente (zusätzlich) verschulden.¹⁴³ Für diese Schulden besteht keine gesetzlich normierte Tilgungspflicht.¹⁴⁴

Die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit und ihre Inanspruchnahme haben sich bislang wie folgt entwickelt:

¹⁴¹ Siehe Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 (Teilbetrag) sowie § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe c) Haushaltsgesetz 2026.

¹⁴² In Art. 109 Abs. 3 GG wurden die folgenden Sätze eingefügt:

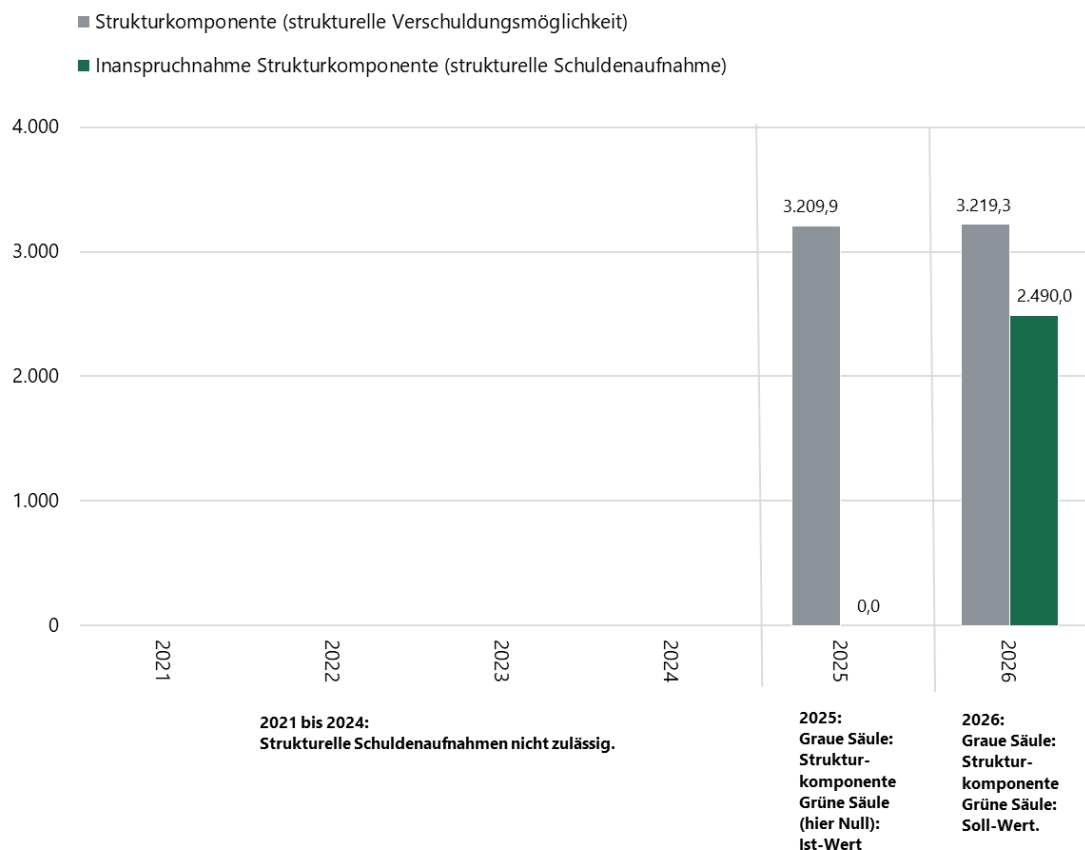
Sätze 5 bis 7: „Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen. Die Gesamtheit der Länder entspricht Satz 1, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme nach Satz 6 auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats.“

Satz 9: „Bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, treten außer Kraft.“

¹⁴³ Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 und 7 GG entspricht die Gesamtheit der Länder dem Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts, wenn die durch sie erzielten Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die Aufteilung der für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrats. Das diesbezügliche Bundesgesetz ist das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) und regelt die Details. Zu den Änderungen der landesrechtlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse siehe §§ 18a Abs. 1 Satz 2, 18i LHO i. V. m. mit dem Gesetzentwurf Drs. 18/15001, zu dem sich der LRH in seiner Stellungnahme 18/3031, S. 5 f., geäußert hat.

¹⁴⁴ Drs. 18/15001, S. 7.

Abb. 17: Entwicklung der Strukturkomponenten und ihrer Inanspruchnahmen
(in Mio. €, gerundet)¹⁴⁵



Quelle: Landesrechnungshof

2025 bestand für das Land eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von rd. 3,2 Mrd. €, die es nicht in Anspruch genommen hat.¹⁴⁶ Für 2026 besteht eine strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von rd. 3,2 Mrd. €. Hiervon sieht der Haushaltsplan 2026 rd. 2,5 Mrd. € Einnahmen aus strukturellen Kreditaufnahmen vor.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Vorlage 18/4967, S. 3, Zeilen 14 und 15 sowie S. 4. Bekanntmachung der Verteilung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme gemäß dem StruKomLäG für die Jahre 2025 und 2026 vom 27.10.2025 durch das BMF (BAnz AT 11.11.2025 B1); § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) Haushaltsgesetz 2026; Haushaltsplan 2026: Übersicht „Berechnung der nach §§ 18 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit 18a bis 18i der LHO zulässigen Kreditaufnahmen und der erforderlichen Tilgungen 2026“; in Kapitel 20 650 Titel 325 00 sind Einnahmen aus Kreditaufnahmen von rd. 4.309 Mio. € veranschlagt. Davon entfallen 1.756,6 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten, 2.490 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von strukturellen Krediten und rd. 62 Mio. € auf Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten zur Tilgung von Krediten im öffentlichen Bereich.

¹⁴⁶ Für das Haushaltsjahr 2025 wurde keine haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung zur Aufnahme von strukturellen Krediten erteilt.

¹⁴⁷ Siehe Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 325 00 (Teilbetrag) sowie § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) Haushaltsgesetz 2026.

7.1.5 Übernahme kommunaler Altschulden

Mit dem Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW)¹⁴⁸ soll ein Teil der kommunalen Altschulden im Wege der Schuldübernahme vom Land übernommen werden.¹⁴⁹ Bis zum 21.04.2026 hat das Land von insgesamt rd. 8,9 Mrd. € bereits rd. 8,8 Mrd. € in die Landesschuld übernommen.¹⁵⁰

Das Land ging 2024 noch davon aus, dass der Bund sich über 30 Jahre mit ebenfalls 250 Mio. € an einer Beseitigung der kommunalen Altschulden im Land beteiligt. So erklärte die Landesregierung in einer Pressemitteilung vom 04.06.2024, dass das Land ab 2025 jährlich 250 Mio. € zur nachhaltigen Beseitigung der kommunalen Altschulden bereitstelle. Über die kommenden 30 Jahre sollten so 7,5 Mrd. € zusätzliche Finanzmittel des Landes in die Kommunen fließen. Zusammen mit einer durch den Bund zugesagten hälftigen Übernahme der Kredite würden den Kommunen so 0,5 Mrd. € pro Jahr zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt käme es damit in den nächsten 30 Jahren zu einer Entlastung der Kommunen von 15 Mrd. €. ¹⁵¹

Tatsächlich wird die **Beteiligung des Bundes** aber voraussichtlich deutlich geringer ausfallen, als es sich die Landesregierung erhofft hatte. Dies zeigt sich in dem vorliegenden Gesetzentwurf eines Länder- und Kommunalentlastungsgesetzes (LKEG) der Bundesregierung. Danach beabsichtigt der Bund zum Ausgleich von Sonderlasten aus übermäßigen kommunalen Liquiditätskrediten in 2026 bis 2029 den Ländern jährlich insgesamt 250 Mio. € zur Verfügung zu stellen. Davon soll Nordrhein-Westfalen jährlich rd. 164 Mio. € erhalten.¹⁵² Damit beteiligt sich der Bund nicht mit insgesamt 7,5 Mrd. €¹⁵³ über 30 Jahre, sondern stattdessen nur mit insgesamt rd. 658 Mio. €¹⁵⁴ über vier Jahre an der teilweisen Entlastung von den kommunalen Altschulden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 12.06.2026 zum LKEG die Bundesregierung aufgefordert, einen

¹⁴⁸ Gesetz zur anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Altschuldenentlastungsgesetz Nordrhein-Westfalen – ASEG NRW) vom 10.07.2025, GV. NRW. 2025 S. 653.

¹⁴⁹ Vgl. § 7 Abs. 2 ASEG NRW und Ausführungen im Jahresbericht 2025, S. 60 ff. und S. 75, sowie Stellungnahme 18/3031, S. 7 f. Das FM soll die zur Übernahme bewilligten kommunalen Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung grundsätzlich bis spätestens zum 31.12.2026 bei den Gläubigerinnen und Gläubigern der teilnehmenden Kommunen ablösen (§ 7 Abs. 1 und 5 ASEG NRW). Das Haushaltsgesetz 2026 enthält in dem Zusammenhang u. a. in § 2 Abs. 2 unter Nr. 3 eine Kreditemächtigung zur Anschlussfinanzierung von Krediten, die im Rahmen der Übernahme der kommunalen Altschulden 2026 fällig geworden sein werden. Zudem weist der Haushaltsplan 2026 einen Einnahmentitel für die Schuldenaufnahme auf dem sonstigen Kreditmarkt zur Finanzierung der anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land mit einem Strichansatz aus (Kapitel 20 650 Titel 325 30). Einnahmen zur Herstellung des Haushaltsausgleichs 2026 werden durch die Schuldübernahme nicht generiert. Mit der Schuldübernahme erhöht sich aber die Verschuldung des Landes und es fallen Ausgaben für den Schuldendienst an.

¹⁵⁰ Vorlage 18/4780, S. 2 f.; Vorlage 18/5033.

¹⁵¹ Pressemitteilung der Landesregierung vom 04.06.2024, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/landesregierung-beschliesst-eckpunkte-einer-altschulden-loesung>, abgerufen am 13.07.2026.

¹⁵² Bundestags-Drs. 21/6560, S. 1 f., 8 f., 10 f., 14 ff.

Der Bund beteiligt sich danach in Form von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an Maßnahmen der Länder zur Entlastung ihrer Kommunen von übermäßigen Liquiditätskrediten. Siehe hierzu auch Vorlage 18/5213, S. 1.

¹⁵³ 30 Jahre x 250 Mio. €.

¹⁵⁴ 4 Jahre x rd. 164,5 Mio. €.

angemesseneren, wirksamen Beitrag zum Abbau kommunaler Altschulden unter vollständiger Anrechnung der bisherigen Entschuldungsprogramme zu leisten.¹⁵⁵ Die Bundesregierung lehnt eine höhere finanzielle Beteiligung des Bundes ab.¹⁵⁶

Ohne eine weitere Mittelbereitstellung wird sich die Zielvorstellung der Landesregierung vom 04.06.2024 – eine Entlastung der Kommunen um 15 Mrd. € in den nächsten 30 Jahren – damit nicht realisieren lassen. Das Land könnte deshalb unter Druck stehen, weitere Mittel für eine Entschuldung der Kommunen bereitstellen zu müssen. Dies würde aber zu weiteren Belastungen im Landeshaushalt führen.

7.1.6 Zusammenfassung

Ende 2025 belief sich der **Schuldenstand** nach alledem auf rd. 160,7 Mrd. €:

- Altschulden: rd. 143,9 Mrd. €,
- Notlagenverschuldung: rd. 15,7 Mrd. € und
- konjunkturbedingte Verschuldung: rd. 1,2 Mrd. €. ¹⁵⁷

Für 2026 ist ein **Schuldenanstieg** um rd. 13,1 Mrd. € geplant:

- konjunkturbedingte Kreditaufnahmen von rd. 1,8 Mrd. €,
- strukturelle Kreditaufnahme von rd. 2,5 Mrd. € und
- Übernahme kommunaler Altschulden von rd. 8,9 Mrd. € ¹⁵⁸.

7.1.7 Ausblick und Bewertung

Bereits jetzt ist der Haushalt durch eine zunehmende Verschuldung geprägt.

Durch die aktuell geplanten konjunkturbedingten und strukturellen Kreditaufnahmen und die Übernahme der kommunalen Altschulden würde der **Schuldenstand** 2026 um rd. 13,1 Mrd. € ¹⁵⁹ wachsen. Eine solch drastische Erhöhung des Schuldenstands innerhalb von nur einem Jahr hat es nicht einmal in den Zeiten gegeben, in denen im Land infolge der Corona-Pandemie oder des russischen Angriffskriegs in der Ukraine Notlagen festgestellt wurden.

¹⁵⁵ Bundesrats-Drs. 254/26 (Beschluss), S. 2.

¹⁵⁶ Bundestags-Drs. 21/6560, S. 19.

¹⁵⁷ Abweichung bei der Summenbildung aufgrund von Rundungsdifferenzen.

¹⁵⁸ Abweichung bei der Summenbildung aufgrund von Rundungsdifferenzen.

¹⁵⁹ 8.862.913.596 € (kommunale Altschuldenübernahme) + 1.756.600.000 € (geplante konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2026) + 2.490.000.000 € (geplante strukturelle Kreditaufnahme 2026) = 13.109.513.596 €.

Die beschriebene Entwicklung spiegelt sich auch in der **Pro-Kopf-Verschuldung** der Einwohnerinnen und Einwohner des Landes¹⁶⁰ wider. Diese stieg von 2019 bis 2022 um über 1.000 € bzw. rd. 14 %. Seither hält sie sich trotz leichter Reduzierungen in 2024 und 2025 auf einem hohen Niveau.

Zum 31.12.2024 belief sich der Schuldenstand des Landes auf rd. 161,6 Mrd. €. ¹⁶¹ Mit der daraus berechneten Pro-Kopf-Verschuldung des Landes von rd. 8.967 € lag Nordrhein-Westfalen auf Rang 10 der 13 Flächenländer. Nur Sachsen-Anhalt (rd. 10.065 €), Schleswig-Holstein (rd. 10.675 €) und das Saarland (rd. 15.471 €) wiesen eine noch höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Die Lücke zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes und der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung der übrigen Flächenländer lag 2024 bereits bei fast 4.000 €. ¹⁶²

Kommt es 2026 tatsächlich zu dem geplanten starken Anstieg der Verschuldung des Landes, wird sich die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes um rd. 719 € erhöhen. ¹⁶³ Damit wäre auch insoweit ein neuer Rekordstand erreicht:

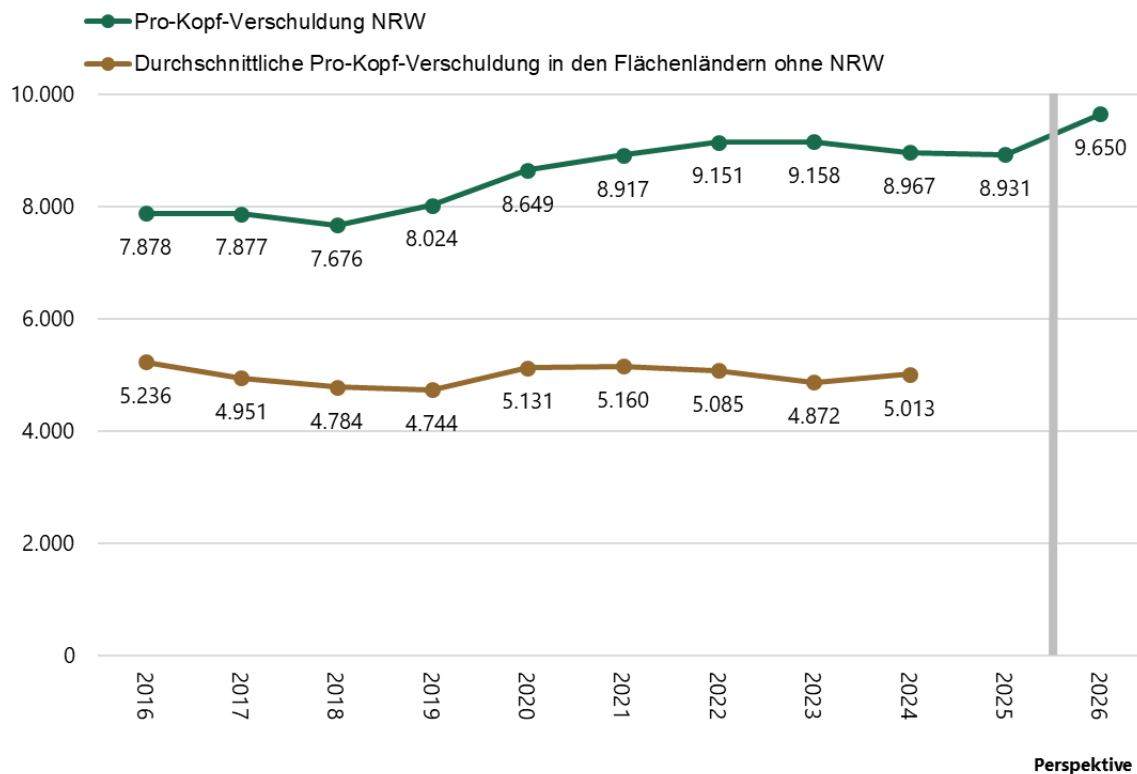
¹⁶⁰ Pro-Kopf-Verschuldung = Schuldenstand des Landes zum 31.12. eines Jahres / die Bevölkerungszahl zum 30.06. eines Jahres.

¹⁶¹ In der Abbildung 15 ist der Schuldenstand für 2024 mit rd. 162,9 Mrd. € angegeben. Dort ist nicht auf den kalendarischen Stichtag 31.12. abgestellt, sondern auf das Ende des Haushaltsjahres, wodurch Tilgungen oder Kreditaufnahmen auch dann noch berücksichtigt werden, wenn sie im sog. Auslaufzeitraum nach dem 31.12. getätigt werden. Ein Ländervergleich ist nur mit dem Datenstand zum kalendarischen Stichtag 31.12. möglich.

¹⁶² Pro-Kopf-Verschuldung des Landes i. H. v. rd. 8.967 € abzüglich durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller anderen Flächenländer i. H. v. rd. 5.013 € = rd. 3.953 €. Zur Ermittlung der Zahlen siehe Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „Schulden der öffentlichen Haushalte seit 2010“, Schulden des Kernhaushalts (Land) beim nicht-öffentlichen Bereich und beim öffentlichen Bereich jeweils am 31.12. und jeweils ohne Kassenkredite für Nordrhein-Westfalen und für Flächenländer (ohne Nordrhein-Westfalen); ZDL: „Bevölkerungszahlen der Länder – Quartals- und Jahresdurchschnittswerte“, Bevölkerungszahlen jeweils am 30.06. für Nordrhein-Westfalen und für Flächenländer (ohne Nordrhein-Westfalen), (Hinweis: ab dem 30.06.2022 sind die Bevölkerungszahlen nach dem Zensus 2022 berücksichtigt. Da danach die Bevölkerungszahl Deutschlands auf einen Schlag um etwa 1,5 % geschrumpft ist, kommt es zu einer statistischen Verschiebung der Bevölkerungszahlen. Damit sind Zeitreihenanalysen nur noch eingeschränkt möglich). Eigene Berechnung.

¹⁶³ Die hier für den Ländervergleich genutzten Daten der ZDL stellen auf die jeweiligen Schuldenstände zum kalendarischen Stichtag 31.12. ab. Dahingegen stellen die Daten in Abbildung 15 auf das Ende des Haushaltsjahres ab, wodurch Tilgungen oder Kreditaufnahmen auch dann noch berücksichtigt werden, wenn sie im sog. Auslaufzeitraum nach dem 31.12. getätigt werden. Dies hat zur Folge, dass bei der Abbildung 15 mit einer Steigerung des Schuldenstands von rd. 13,1 Mrd. €, bei der Datengrundlage zur Abbildung 18 aber mit einer solchen von rd. 12,9 Mrd. € gerechnet wird. Die rd. 13,1 Mrd. € berechnen sich wie folgt: rd. 8,9 Mrd. € (kommunale Altschuldenübernahme) + rd. 1,8 Mrd. € (geplante konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2026) + rd. 2,5 Mrd. € (geplante strukturelle Kreditaufnahme 2026). Die rd. 12,9 Mrd. € berechnen sich wie folgt: rd. -0,2 Mrd. € (konjunkturbedingte Tilgung 2025 im Auslaufzeitraum nach dem 31.12.2025) + rd. 8,9 Mrd. € (kommunale Altschuldenübernahme) + rd. 1,8 Mrd. € (geplante konjunkturbedingte Kreditaufnahme 2026) + rd. 2,5 Mrd. € (geplante strukturelle Kreditaufnahme 2026). Bei unterstellter gleichbleibender Bevölkerungszahl würde die Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 8.931 € auf rd. 9.650 € wachsen. Dies entspräche einer Steigerung um rd. 719 €.

Abb. 18: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung (in €, gerundet)¹⁶⁴



Quelle: Landesrechnungshof

Die Schulden des Landes führen durch die entsprechenden **Tilgungsleistungen** und vor allem **Zinszahlungen** (siehe hierzu Beitrag 7.2) zu einer laufenden Belastung des Landeshaushalts. Dieses Problem verstärkt sich bei einem steigenden Zinsniveau.¹⁶⁵ Allein hierdurch werden Zukunftslasten begründet, die je nach ihrem Umfang zu einer Versteinerung künftiger Haushalte in dem Sinne führen können, dass immer weniger verfügbare Mittel zur Finanzierung der übrigen Ausgaben des Landes bereitstehen.

Hinzu kommt, dass **Kreditaufnahmen** zu einer nur im betreffenden Haushaltsjahr wirkenden einnahmenseitigen Kompensation von Haushaltsbelastungen führen. Insbesondere konjunkturbedingte Kreditaufnahmen tragen die künftige Haushaltsbelastung aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Tilgungsverpflichtung in wirtschaftlich besseren Zeiten automatisch in sich. Diese Kredite schaffen

¹⁶⁴ Zur Ermittlung der Zahlen bis 2024 siehe Fußnote 162. Schuldenstand Nordrhein-Westfalen Ende 2025 nach Mitteilung der Landesschuldenverwaltung und Vorlage 18/5054, Anlage 3. Die Pro-Kopf-Verschuldung 2025 in den Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen ist nicht dargestellt, weil die zur Berechnung benötigten Schuldendaten 2025 der anderen Flächenländer noch nicht veröffentlicht sind. Zu der dargestellten Perspektive 2026: Bei unterstellter gleichbleibender Bevölkerungszahl und einem tatsächlichen Schuldenanstieg entsprechend der Planung für 2026 bis zum 31.12.2026 würde die Pro-Kopf-Verschuldung von rd. 8.931 € auf rd. 9.650 € wachsen. Eigene Berechnung.

¹⁶⁵ Die Europäische Zentralbank hat am 11.06.2026 beschlossen, die drei Leitzinsen der Europäischen Zentralbank um jeweils 25 Basispunkte anzuheben. Der Zinssatz für die Einlagefazilität liegt seitdem bei 2,25 % (Europäische Zentralbank, Pressemitteilung Geldpolitische Beschlüsse, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2026/html/ecb.mp260611~4d41bd5e83.de.html>, abgerufen am 13.07.2026).

damit nicht nur längerfristig keinen Raum zur Gegenfinanzierung dauerhaft hoher oder sogar weiterhin ansteigender Ausgaben. Vielmehr reduzieren sie die Gestaltungsräume in Zeiten, in den ansonsten durch höhere Einnahmen Gestaltungsspielräume eröffnet worden wären.

Nicht unbeachtet bleiben sollte schließlich, dass in der Verschuldung des Landes andere, teilweise massive Zukunftslasten noch gar nicht berücksichtigt sind. Dies betrifft z. B. die Verpflichtung des Landes zur Zahlung von Pensionen.¹⁶⁶

Im Ergebnis ist das Land daher aufgerufen, diese Entwicklung zu beenden. Von der Aufnahme struktureller Kredite sollte abgesehen werden, solange nicht zumindest auf der Ausgabenseite die vom LRH schon seit Langem geforderte und immer dringlicher werdende Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt wurde (siehe hierzu Beitrag 8).

7.2 Schuldendienst

Schulden lösen Ausgaben für den Schuldendienst aus. Diese bestehen aus Zins- und Tilgungsausgaben. Seit 2021 ist hierbei folgende Entwicklung zu verzeichnen:

Tab. 12: Entwicklung des Schuldendienstes (in Mrd. €, gerundet)¹⁶⁷

Bezeichnung	Ist 2021	Ist 2022	Ist 2023	Ist 2024	Soll 2025	Ist 2025	Ist - Soll 2025	Soll 2026
Zinsausgaben	1,6	1,4	2,9	3,5	3,6	3,4	-0,3	4,1
davon Notlagen-Effekte	0,0	0,0	0,2	0,5	0,4	0,3	-0,1	
Tilgungsausgaben	0,1	0,1	1,6	3,1	0,5	2,3* (2,1)	1,8* (1,6)	0,1
davon Notlagen-Effekte	0,0	0,0	1,6	3,0	0,4	2,1	1,7	

* In der Darstellung der Tilgungsausgaben ist die auf dem Einnahmentitel Kapitel 20 650 Titel 325 00 gebuchte Tilgung von konjunkturbedingten Krediten von rd. 165 Mio. € (Vorlage 18/4967, S. 3, Zeile 10; Vorlage 18/5054, S. 1) mitberücksichtigt (entgegen dem Betrag der Tilgungsausgaben nach dem Kassenabschluss). Beträge in Klammern entsprechen den Werten nach dem Kassenabschluss.

Quelle: Landesrechnungshof

¹⁶⁶ Zum Vergleich mit einem anderen Flächenland: Diese und andere Rückstellungen machen in der Konzernbilanz des Landes Hessen zum 31.12.2024 einen Betrag von rd. 129,9 Mrd. € aus (davon u. a. Pensionsrückstellungen von rd. 113,6 Mrd. €), währenddessen die ausgewiesenen Verbindlichkeiten nur rd. 69,8 Mrd. € betragen; Geschäftsbericht des Landes Hessen 2024, S. 97, https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2025-07/hmdf-hessen_gb_2024_web.pdf, abgerufen am 13.07.2026.

¹⁶⁷ Für Zinsausgaben die Obergruppen 56 und 57. Für Tilgungsausgaben die Obergruppen 58 und 59.

Die **Tilgungsausgaben** sind fast ausschließlich¹⁶⁸ auf Ausgaben für Tilgungen der Notlagenverschuldung zurückzuführen (siehe hierzu ausführlich Beitrag 7.2.2).

Die **Zinsausgaben** haben sich von rd. 1,6 Mrd. € in 2021 auf rd. 3,4 Mrd. € in 2025 mehr als verdoppelt. Nach dem Haushaltsplan 2026 sollen die Zinsausgaben weiter ansteigen auf rd. 4,1 Mrd. €. Sie liegen nur geringfügig unter den für 2026 vorgesehenen neuen Krediten (rd. 4,3 Mrd. €). Rein rechnerisch wird damit der allergrößte Teil der Mittel aus den neuen Krediten für die Zinsausgaben für die bestehenden Kredite benötigt.

Ausweislich der Finanzplanung 2025 bis 2029 wird für 2029 sogar mit Zinsausgaben von rd. 4,9 Mrd. € gerechnet.¹⁶⁹ Dies wäre mehr als eine Verdreifachung der Zinsausgaben seit 2021.¹⁷⁰

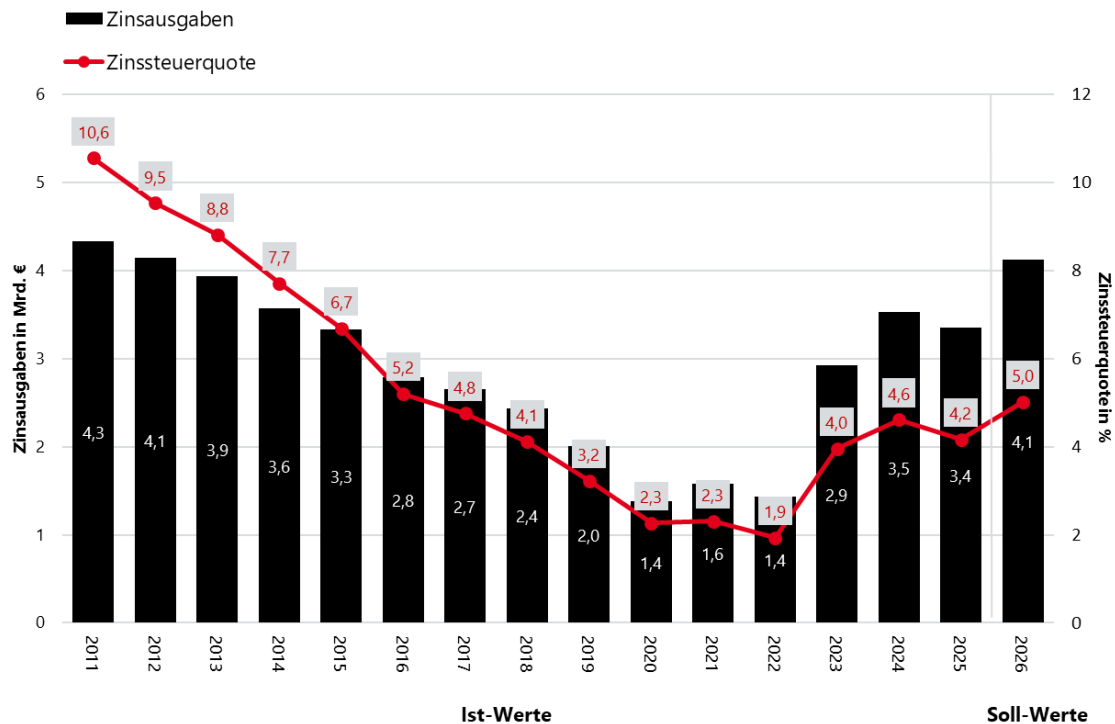
Die **Zinssteuerquote**, d. h. der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen, weist in der Entwicklung seit 2022 eine deutlich ansteigende Tendenz auf. Gemäß den Ansätzen des Haushaltsplans 2026 soll sie in 2026 rd. 5,0 % betragen. Die Verwendung der Steuereinnahmen wird in diesem Umfang allein schon durch die Zinsausgaben gebunden. Relativ betrachtet stehen damit in 2026 weniger Steuereinnahmen für die Finanzierung anderer Ausgaben zur Verfügung als jeweils in den Jahren 2017 bis 2025.

¹⁶⁸ Die Tilgungsausgaben enthalten in einem geringen Umfang auch eine Tilgung von Schulden im öffentlichen Bereich (Obergruppe 58), die mit Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt finanziert werden. Im Ergebnis ersetzt das Land dadurch Schulden im öffentlichen Bereich durch Schulden am Kreditmarkt. Zum Verfahren dieser „Umschuldung“ siehe auch die Stellungnahme des LRH zum Haushaltsgesetzentwurf 2020, Stellungnahme 17/1940, S. 2 ff.

¹⁶⁹ Finanzplanung 2025 bis 2029 (Vorlage 18/4129, S. 1).

¹⁷⁰ Es ist davon auszugehen, dass eine Erhöhung des Leitzinses für die Einlagefazilität, wie durch die Europäische Zentralbank am 11.06.2026 beschlossen, in der Finanzplanung noch nicht berücksichtigt worden ist.

Abb. 19: Entwicklung der Zinsausgaben¹⁷¹ (in Mrd. €, gerundet) sowie der Zinssteuerquote (in %, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Falls das Zinsniveau deutlich ansteigt, könnte es zu einer deutlichen Mehrbelastung des Landeshaushalts durch ansteigende Zinsausgaben kommen.¹⁷²

Für die verschiedenen Schuldenarten stellt sich der Schuldendienst wie folgt dar:

7.2.1 Schuldendienst für Altschulden des Landes

Für die Altschulden des Landes von rd. 143,9 Mrd. €, die bis einschließlich 2019 aufgelaufen sind, besteht keine gesetzlich normierte Tilgungspflicht. Gleichwohl sollte aus Sicht des LRH eine Tilgung auch dieser Schulden im Blick behalten werden, um perspektivisch zu einer Absenkung des Schuldenstands insgesamt zu kommen.¹⁷³

Für die Altschulden des Landes sind laufend Zinsen zu zahlen. In welchem Umfang diese anfallen, hängt davon ab, zu welchen Konditionen das FM neue Kredite zur Ablösung fälliger Altkredite aufnehmen kann. Einzelheiten hierzu sind allerdings öffentlich nicht bekannt. Auch wenn das FM in der vergangenen Niedrigzinsphase vielfach günstige Konditionen erzielt haben wird, spricht doch schon die absolute Höhe der Altschulden des Landes und ihr Anteil an den

¹⁷¹ Obergruppen 56 und 57.

¹⁷² Siehe dazu Vorlage 18/4284, S. 8 (dort: Modellrechnungen).

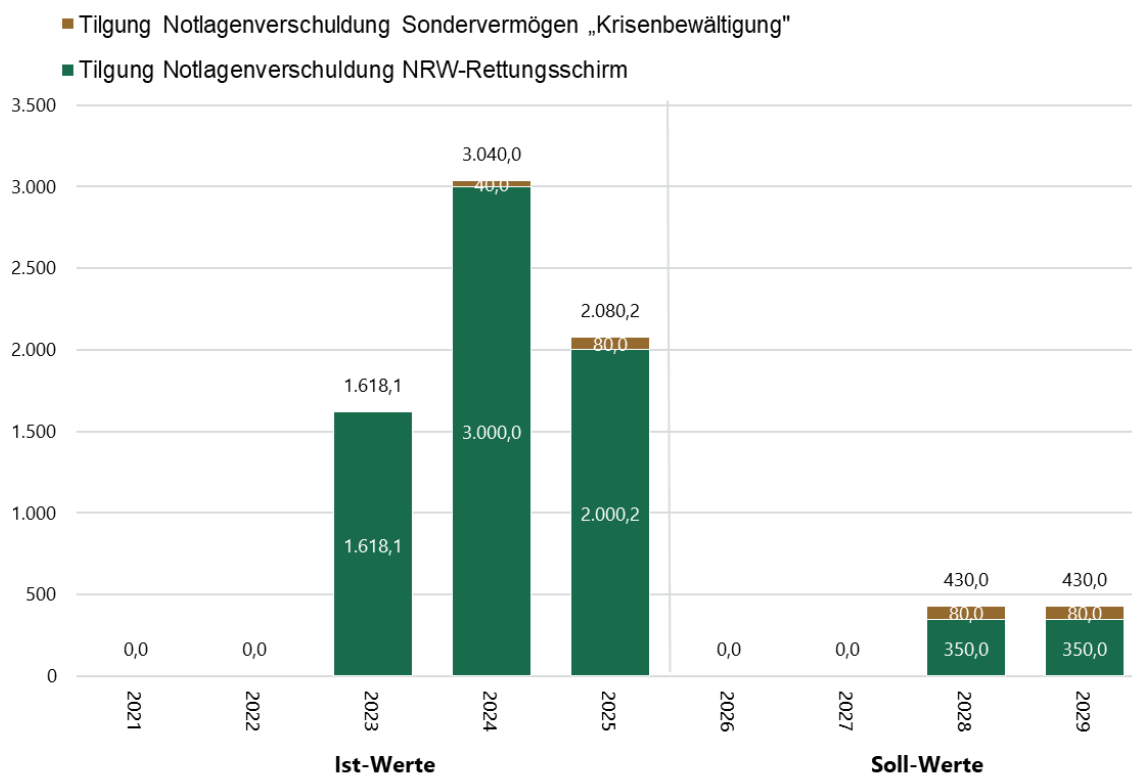
¹⁷³ Stellungnahme 18/3031, S. 10.

Gesamtschulden – aktuell fast 90 % – dafür, dass die laufenden Zinsverpflichtungen des Landes zu einem wesentlichen Teil auf die Altschulden des Landes entfallen. Erhöhen sich die hierfür maßgeblichen Zinssätze, führt dies zu einer weiteren Belastung des Landeshaushalts.

7.2.2 Schuldendienst für notlagenbedingte Kreditaufnahme

Für die 2020 bis 2023 aufgenommenen notlagenbedingten Kredite sind bis 2025 folgende **Tilgungsausgaben** erbracht worden:

Abb. 20: Tilgungsausgaben Notlagenverschuldung (in Mio. €, gerundet)



Quelle: Landesrechnungshof

Das Land hat die vorgenannten Notlagenverschuldungen mit dem Einsatz von Mitteln aus den (Rest-)Beständen der beiden Sondervermögen bis Ende 2025 um insgesamt rd. 6,7 Mrd. € getilgt.¹⁷⁴ Entgegen früheren Planungen¹⁷⁵ sind 2026 und 2027 keine Tilgungsausgaben mehr vorgesehen. Die Aussetzung der Tilgung wurde mit der konjunkturellen Situation und der 2026 stagnierenden

¹⁷⁴ Die Tilgungsausgaben wurden aus Kapitel 20 650 Titel 595 00 und Titel 595 10 geleistet. Dafür wurden in Kapitel 20 020 Titel 234 25 und Titel 234 56 Mittel aus den Beständen der Sondervermögen entnommen. Ende 2025 betrug der Bestand des NRW-Rettungsschirms rd. 94 Mio. € (Vorlage 18/4807, S. 2) und der Bestand des Sondervermögens „Krisenbewältigung“ rd. 1 Mio. € (Vorlage 18/4806, S. 2).

¹⁷⁵ Die Finanzplanung 2024 bis 2028 sah in 2026 bis 2028 jährlich 350 Mio. € für die Tilgung der Kredite für den NRW-Rettungsschirm und jährlich 80 Mio. € für die Tilgung der Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ vor (Vorlage 18/2841, S. 44 und S. 46).

Wirtschaft begründet. Ab 2028 sollen die Tilgungen wieder aufgenommen werden mit jährlich 430 Mio. €. Für 2028 und 2029 sind in der Finanzplanung Tilgungen von jährlich 350 Mio. € für den NRW-Rettungsschirm und von 80 Mio. € für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ vorgesehen. Da die Restbestände beider Sondervermögen nahezu aufgebraucht sind¹⁷⁶, würde dann erstmals der Kernhaushalt mit Tilgungszahlungen für Kredite der Sondervermögen belastet. Eine Nachholung der Tilgungen für die Jahre des Aussetzens soll im Zeitraum der Finanzplanung 2025 bis 2029 nicht erfolgen.¹⁷⁷

Ab 2026 sind noch Kredite für den NRW-Rettungsschirm von rd. 13,3 Mrd. €¹⁷⁸ bis Ende 2069 verpflichtend und „**konjunkturgerecht**“¹⁷⁹ zu tilgen. Ab 2026 sind zudem noch Kredite für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ von rd. 2,3 Mrd. €¹⁸⁰ bis Ende 2048 verpflichtend und „konjunkturgerecht“¹⁸¹ zu tilgen.

Bei Fortschreibung der für 2028 und 2029 vorgesehenen Tilgung von jährlich 350 Mio. € würde die Notlagenverschuldung NRW-Rettungsschirm Ende 2066 – und damit zeitlich vor dem Ende des Tilgungszeitraums von 50 Jahren bis Ende 2069 – getilgt sein.

Unter der entsprechenden Prämisse – Tilgung von jährlich 80 Mio. € ab 2028 – würde die Notlagenverschuldung Sondervermögen „Krisenbewältigung“ hingegen erst Ende 2057 getilgt sein – und damit zeitlich erst weit nach dem Ende des Tilgungszeitraums von 25 Jahren bis Ende 2048.

Beide Szenarien setzen aber voraus, dass bis dahin keine erneute Aussetzung der Tilgung erfolgt.

Der LRH spricht sich vor diesem Hintergrund erneut für einen **verbindlichen Tilgungsplan** für Notlagenkredite aus. Aus Sicht des LRH ist dabei der gesamte Tilgungszeitraum – auch betragsmäßig im Sinne einer Projektion – zu betrachten, um diesen im Blick zu behalten, gerade auch für den Haushaltsgesetzgeber.¹⁸²

¹⁷⁶ Siehe Beitrag 4, Fußnote 31.

¹⁷⁷ Finanzplanung 2025 bis 2029, Vorlage 18/4129, S. 42 f. Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 595 00 und Titel 595 10, Vorlage 18/4114, S. 40.

¹⁷⁸ Vorlage 18/5054, Anlage 3.

¹⁷⁹ Siehe zuletzt § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2026.

¹⁸⁰ Vorlage 18/5054, Anlage 3. Die Abweichung zu dem o. g. Stand der Notlagenverschuldung von 15,7 Mrd. € erklärt sich durch Rundungsdifferenzen.

¹⁸¹ Siehe zuletzt § 2 Abs. 5 Haushaltsgesetz 2026.

¹⁸² Ein verbindlicher „Tilgungsplan“ mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben wurde weder für den NRW-Rettungsschirm noch für das Sondervermögen „Krisenbewältigung“ beschlossen. Der LRH hat in der Vergangenheit die Aufstellung von Tilgungsplänen mit betragsmäßigen und zeitlichen Vorgaben gefordert (Jahresbericht 2025, S. 59; Jahresbericht 2023, S. 70 f. und S. 74; Stellungnahme 17/3148, S. 6 ff.). Ohne einen verbindlichen Tilgungsplan sieht der LRH die Gefahr, dass die Notlagenverschuldung nicht im vorgegebenen Zeitraum zurückgeführt wird. Das Problem könnte dann die Landesregierung und den Landtag einer deutlich späteren Legislaturperiode und ggf. auch nachfolgende Generationen betreffen.

Der LRH weist insoweit erneut auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15.11.2023 hin.¹⁸³ Danach unterscheidet das GG zwischen der eigentlichen Krisensituation und der Zeit nach Überwindung der Krise, in welcher der Gesetzgeber zumindest an einen angemessenen Pfad der Schuldentrückführung gebunden ist. Damit werde das Erfordernis zur Ausschöpfung etwaiger Konsolidierungsmöglichkeiten wesentlich in die Tilgungsphase, also in die Zeit, in der die Krise überwunden ist, verlagert. Erst in der Zeit nach der Naturkatastrophe oder der außergewöhnlichen Notsituation bestehe eine verfassungsrechtliche Konsolidierungspflicht, während in der akuten Notsituation die Krisenbewältigung im Vordergrund stehe. Der Erweiterung des Handlungsspielraums durch die Inanspruchnahme notlagenbedingter Kreditmittel in Krisenzeiten folgt dessen anschließende Verengung in den folgenden Haushaltsjahren.¹⁸⁴

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass die Tilgung der Notlagenkredite in 2026 und in 2027 wegen der (schlechten) konjunkturellen Situation ausgesetzt werden soll. Nach Auffassung des LRH ist eine „konjunkturgerechte“ Tilgung allerdings nicht nur so auszulegen, dass sie in konjunkturell schlechten Zeiten unterlassen werden kann. Umgekehrt sollte gerade in konjunkturell guten Zeiten ein „Mehr“ an Tilgung erfolgen, damit die fehlenden Tilgungsbeträge aus konjunkturell schlechten Zeiten kompensiert werden können.

7.2.3 Schuldendienst für konjunkturbedingte Kreditaufnahme

Wie ausgeführt, richtet sich der zulässige Umfang der konjunkturbedingten Kredite nach der Konjunkturkomponente. Ist der Wert der ermittelten Konjunkturkomponente negativ, ist eine Aufnahme von Krediten zum Ausgleich des Haushalts in Höhe dieses Werts zulässig. Ist der Wert der ermittelten Konjunkturkomponente positiv, sind in dieser Höhe seit 2020 aufgenommene Kredite zu tilgen (vgl. §§ 18d Abs. 3, 18e Abs. 3 LHO).

Wie oben dargestellt (Beitrag 7.1.3), hat diese Berechnung dazu geführt, dass nach der Aufnahme konjunkturbedingter Kredite 2024 in 2025 rechnerisch eine konjunkturbedingte Tilgungsverpflichtung von rd. 271 Mio. € bestand. Die erbrachten Tilgungsleistungen beliefen sich aber nur auf rd. 165 Mio. €.

Der Wert des Kreditaufnahmekontos nach § 18f LHO beträgt Ende 2025 rd. 1,2 Mrd. €.¹⁸⁵ Dies bedeutet, dass im Falle einer berechneten positiven Konjunkturkomponente bis maximal zu dieser Höhe eine konjunkturbedingte Tilgungspflicht eintreten kann.¹⁸⁶

¹⁸³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22.

¹⁸⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22, juris, Rn. 147.

¹⁸⁵ Zur Berechnung: Rd. 1.338 Mio. € Inanspruchnahme der konjunkturbedingten Verschuldungsmöglichkeit in 2024 abzüglich rd. 165 Mio. € tatsächliche Tilgung von konjunkturbedingten Krediten in 2025 = rd. 1.173 Mio. € (noch nicht getilgte konjunkturbedingte Verschuldung). Vgl. Vorlage 18/4967, S. 3, Zeilen N, 17 und 18.

¹⁸⁶ § 18f LHO. Drs. 17/7318, S. 19.

7.2.4 Schuldendienst für die strukturelle Kreditaufnahme

Für die seit 2025 mögliche strukturelle Kreditaufnahme besteht keine gesetzlich normierte Tilgungspflicht.¹⁸⁷ Da das Land die Möglichkeit der strukturellen Kreditaufnahme 2025 aber nicht in Anspruch genommen hat, stellt sich die Frage einer Tilgung insoweit noch nicht.

Der LRH weist aber zu der 2026 geplanten strukturellen Kreditaufnahme darauf hin, dass auch ohne eine normierte Tilgungsverpflichtung die Tilgung einer ggf. künftig anfallenden strukturellen Verschuldung im Blick behalten werden sollte.¹⁸⁸ Insofern gilt hier nichts anderes als in Bezug auf die Altschulden des Landes: Auch ohne eine ausdrückliche Tilgungsverpflichtung sollte der entsprechende Schuldenstand nicht dauerhaft anwachsen, sondern begrenzt und perspektivisch reduziert werden.

7.2.5 Kontrollkonto

Im Hinblick auf die Verpflichtung, konjunkturbedingte Kredite in konjunkturell besseren Zeiten zu tilgen, sowie mit Blick auf die daneben mögliche Aufnahme struktureller Kredite ist ergänzend auf Folgendes hinzuweisen:

Für konjunkturbedingte Kredite bestimmt § 18h Abs. 1 Satz 1 LHO, dass Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme oder Tilgung von der nach Haushaltsabschluss zulässigen Kreditaufnahme oder erforderlichen Tilgung auf einem Kontrollkonto erfasst werden. Diese Vorschrift ist gemäß § 18i Satz 2 LHO hinsichtlich einer Abweichung der tatsächlichen von der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme entsprechend anzuwenden. Die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme und der erforderlichen Tilgungen, die im Einzelnen in §§ 18c ff. LHO geregelt ist, orientiert sich an der Systematik des Stabilitätsrats für die Haushaltsüberwachung des Bundes und der Länder und der Systematik des Bundes zur Abrechnung der Bundesschuldenbremse. Nach den Angaben des FM wird in einer Gesamtbetrachtung die Differenz zwischen der tatsächlichen strukturellen Nettoneuverschuldung und der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme ermittelt. Nach dieser Berechnung wird das Kontrollkonto be- oder entlastet bzw. negativ oder positiv bebucht.¹⁸⁹

Für 2025 ermittelte das FM danach einen Stand des Kontrollkontos von rd. 4,3 Mrd. €. Dieser Wert errechnet sich nach den Angaben des FM wie folgt: rd. 1.188 Mio. € nicht in Anspruch genommene konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeit gemäß Haushaltsabschluss 2024 zuzüglich rd. 3.210 Mio. € nicht in Anspruch genommene strukturelle Verschuldungsmöglichkeit 2025 abzüglich der Differenz zwischen der erforderlichen Tilgung der konjunktur-

¹⁸⁷ Drs. 18/15001, S. 7.

¹⁸⁸ Stellungnahme 18/3031, S. 10.

¹⁸⁹ Vorlage 18/4967, S. 2.

bedingten Kredite (270,5 Mio. €) und der tatsächlich erfolgten Tilgung (rd. 165 Mio. €).¹⁹⁰ Die unterschrittene Tilgung (rd. 105 Mio. €) mindert also den positiven Saldo auf dem Kontrollkonto.

Für 2024 und 2025 stellt sich die Entwicklung des Kontrollkontos wie folgt dar:

Tab. 13: Entwicklung des Kontrollkontos bis Ende 2025 (in Mio. €, gerundet)

Jahr	Ex-post-Konjunkturkomponente*	Strukturkomponente	Gesamtauswirkung	Inanspruchnahme Ex-post-Konjunkturkomponente*	Inanspruchnahme Strukturkomponente	Gesamtinanspruchnahme	Nicht in Anspruch genommene Komponenten
	A	B	A + B	C	D	C + D	(A + B) - (C + D)
2024	2.526,1	Keine Regelung.	2.526,1	1.337,8	Keine Regelung.	1.337,8	1.188,3
2025	-270,5	3.209,9	2.939,4	-165,0	0,0	-165,0	3.104,5
Summe			5.465,5			1.172,7	4.292,8

* Positiver Betrag: konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeit/Schuldenaufnahme.
Negativer Betrag: konjunkturbedingte Tilgungsverpflichtung/Schuldentilgung.

Quelle: Landesrechnungshof

Obwohl im Haushaltsgesetz 2025 keine Kreditermächtigung zur Aufnahme von strukturellen Krediten normiert war, hat das FM bei der Berechnung zum Jahresende 2025 die Nichtinanspruchnahme der Strukturkomponente von rd. 3,2 Mrd. € auf dem Kontrollkonto mit einem positiven Betrag in dieser Höhe berücksichtigt. Ebenso hatte es bei der Berechnung zum Jahresende 2024 die nicht in Anspruch genommene konjunkturbedingte Verschuldungsmöglichkeit von rd. 1,2 Mrd. € auf dem Kontrollkonto berücksichtigt.

Für 2025 erlaubte die Ex-ante-Konjunkturkomponente eine konjunkturbedingte Verschuldung von rd. 2,1 Mrd. €.¹⁹¹ Die nach Abschluss des Haushaltsjahres 2025 errechnete Ex-post-Konjunkturkomponente 2025 ergab eine konjunkturbedingte Tilgungspflicht von 270,5 Mio. €. Tatsächlich wurden jedoch nur rd. 165 Mio. € konjunkturbedingt getilgt.¹⁹² Der fehlende Anteil der im Nachhinein festgestellten erforderlichen konjunkturbedingten Tilgung von rd. 105 Mio. € wurde auf dem Kontrollkonto als negativer Betrag erfasst.¹⁹³

Aufgrund der Verrechnung mit den vorgenannten positiven Beträgen ergibt sich ein erheblicher positiver Saldo des Kontrollkontos von rd. 4,3 Mrd. €. Im Hinblick auf den im Nachhinein festgestellten unterschrittenen Tilgungsbetrag in 2025 ergibt sich wegen des positiven Saldos auf dem Kontrollkonto damit keine unmittelbare Konsequenz in Form einer Tilgungspflicht. Eine solche besteht nach § 18h Abs. 2 Satz 2 LHO nur bei einem negativen Saldo des Kontrollkontos, der

¹⁹⁰ 1.188 Mio. € + 3.210 Mio. € - 105 Mio. € = rd. 4.293 Mio. €; vgl. Vorlage 18/4967, S. 3, Zeilen K, 19 und 20.

¹⁹¹ Vgl. Anlage des Haushaltsgesetzes 2026 „Berechnung der nach §§ 18 bis 18h der Landeshaushaltsordnung zulässigen Kreditaufnahme und der erforderlichen Tilgung (Konjunkturkomponente)“.

¹⁹² Vgl. Vorlage 18/4967, S. 3, Zeilen 10 und 10a.

¹⁹³ Vgl. Tab. 13, Zeile „2025“.

den Schwellenwert von 5 % der Steuereinnahmen des abgelaufenen Haushaltsjahres überschreitet. Der LRH ist unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung der Meinung, dass jede Möglichkeit ausgenutzt werden sollte, den Schuldenstand zu reduzieren. Dies bedeutet, dass bei der nächsten Gelegenheit eine entsprechende konjunkturbedingte Tilgung von rd. 105 Mio. € durchgeführt werden sollte.

7.2.6 Schuldendienst für übernommene kommunale Altschulden

Im Gesetzentwurf des ASEG NRW hat die Landesregierung erklärt, dass voraussichtlich ein jährlicher Betrag von 250 Mio. € für die vorgesehene anteilige Entschuldung von Kommunen durch das Land benötigt werde. Die Refinanzierung dieser den Haushalt treffenden Belastung beruhe auf einem mittleren Refinanzierungszinssatz von 2,25 % bei einer Tilgung von 0,5 %.¹⁹⁴ Der Haushaltsplan 2026 enthält zwar einen Haushaltstitel, aber keinen Ausgabenansatz für eine entsprechende Tilgung. Im Haushaltsplan 2026 sind nur Mittel für Zinsausgaben (250 Mio. €) veranschlagt. Durch eine Deckungsfähigkeit der entsprechenden Titel ist die Landesregierung im Haushaltsvollzug berechtigt, aus den Mitteln für Zinsausgaben auch Tilgungsausgaben für Kreditmarktmittel zur Finanzierung der anteiligen Entschuldung von Kommunen im Land zu leisten.¹⁹⁵ Zusätzlich können noch weitere 250 Mio. €, die im Haushaltsplan 2025 veranschlagt waren und den Selbstbewirtschaftungsmitteln zugewiesen wurden, in 2026 genutzt werden.¹⁹⁶ Nach Aussagen des FM sollen diese Mittel in 2026 für Zinszahlungen zur Verfügung stehen.¹⁹⁷

Damit die Schuldübernahme von kommunalen Altschulden nicht zu einer Dauerverschuldung des Landes führt, sollte aus Sicht des LRH die Verschuldung, die durch diese Übernahme entsteht, innerhalb eines angemessenen Zeitraums zurückgeführt werden. Hierfür sollten eine Tilgungsregelung und ein Tilgungsplan beschlossen und zukünftig ein entsprechender Ansatz zur Schuldentilgung veranschlagt werden.¹⁹⁸

7.2.7 Ausblick und Bewertung

Der LRH stellt fest, dass zu den verschiedenen **Schuldenarten** nur in **geringem Umfang Tilgungsverpflichtungen** vorgegeben sind. Zudem führen auch die vorhandenen Bestimmungen nicht zu verbindlichen Vorgaben: Bei den Notlagenkrediten ist die ursprüngliche Tilgungsplanung zwischenzeitlich modifiziert worden; für 2026 und 2027 sind keine Tilgungen mehr vorgesehen. Diese sollen auch nicht nachgeholt werden. Der Vorbehalt, dass diese Kredite „konjunkturgerecht“ zu tilgen sind, lässt weitere Tilgungsaussetzungen erwarten. Werden

¹⁹⁴ Drs. 18/13835, S. 3.

¹⁹⁵ Haushaltsplan 2026, Kapitel 20 650 Titel 575 50, Titel 575 55 und Titel 595 50.

¹⁹⁶ Vorlage 18/4837, Anlage 1, S. 4, Kapitel 20 030 Titel 623 15.

¹⁹⁷ Vorlage 18/4114, S. 28 f.

¹⁹⁸ Ebenso schon LRH, Stellungnahme vom 23.10.2025 zum Haushaltsgesetz 2026 und zum Haushaltsbegleitgesetz 2026, Stellungnahme 18/3031, S. 7 f.

die dann ausbleibenden Tilgungen in konjunkturrell besseren Zeiten nicht nachgeholt, wird die beabsichtigte Tilgung in 25 bzw. 50 Jahren kaum einzuhalten sein.

Berücksichtigt man schließlich, dass für die Altschulden des Landes, die strukturelle Verschuldung des Landes und die übernommenen kommunalen Altschulden überhaupt keine Tilgungsregelungen bestehen, rückt eine substanzielle Reduzierung der bestehenden Schulden in weite Ferne. Schon jetzt wird der Landeshaushalt durch die bestehenden **Zinsverpflichtungen** so stark belastet, dass rein rechnerisch der allergrößte Teil der Mittel aus den neuen Krediten für die Zinsausgaben benötigt wird. Zudem hängt das Risiko von Zinserhöhungen wie ein Damoklesschwert über allen künftigen Planungen. Diese Risiken werden damit nicht heute angegangen, sondern künftigen Generationen aufgebürdet.

7.3 Gesamtschuldenplan erforderlich

Das Land hat nach alledem eine Vielzahl an Schuldenarten zu managen, nämlich

- die Altschulden des Landes (Beitrag 7.1.1),
- die notlagenbedingte Verschuldung (Beitrag 7.1.2),
- die konjunkturbedingte Verschuldung (Beitrag 7.1.3),
- die strukturelle Verschuldung (Beitrag 7.1.4) sowie
- die Schulden aus der Übernahme kommunaler Altschulden (Beitrag 7.1.5).

Für die Schuldenarten gelten – soweit überhaupt vorhanden – unterschiedliche Tilgungsregelungen (siehe Beitrag 7.2).

Der LRH empfiehlt vor diesem Hintergrund erneut die Aufstellung eines Gesamtschuldenplans.¹⁹⁹ Dieser sollte die jeweiligen Schuldenstände und deren Entwicklung einschließlich beabsichtigter Tilgungen bis zum Ende der Tilgungspflicht transparent darstellen. Die für die Notlagenverschuldungen aufzustellen verbindlichen Tilgungspläne sollten in den Gesamtschuldenplan integriert werden.

Dem Landtag sollte der Gesamtschuldenplan bei den jährlichen Haushaltsberatungen als aktuelle Unterlage zur Verfügung stehen. Denn der Haushaltsgesetzgeber hat die für die Entwicklung des Gesamtschuldenstands wesentlichen Entscheidungen zu treffen.²⁰⁰ Hierbei kann eine Übersicht zum Stand des Schuldendienstes und zu den daraus erwachsenden Belastungen des Landeshaushalts eine wertvolle Entscheidungshilfe darstellen. Denn sie veranschaulicht, wie viele Haushaltsmittel künftig für den Schuldendienst (Zinsen wie auch Tilgung) sicher gebunden sind. Damit zeigt sie auch unmittelbar die wachsende Einengung der

¹⁹⁹ Stellungnahme 18/3031, S. 10 f.

²⁰⁰ Verfassungsgerichtshof NRW, Urteil vom 16.09.2025, VerfGH 32/23, S. 36.

Gestaltungsmöglichkeiten bei haushaltspolitischen Entscheidungen in der Zukunft auf. Der Gesamtschuldenplan würde auch eine wesentliche Grundlage für den Haushaltsgesetzgeber bilden, generationengerechte Entscheidungen zu treffen.

8 Fazit: Kein „Weiter so“, sondern Kurswechsel



Wo steht der Landeshaushalt?

2025 war mit Blick auf die Entwicklung des Landeshaushalts durch verschiedene belastende Faktoren geprägt:

Auf der einen Seite beeinträchtigten die geopolitischen Ereignisse und die damit verknüpften wirtschaftlichen Auswirkungen die Einnahmeerwartungen. Diese krisenhafte Situation hat sich im aktuell laufenden Jahr, insbesondere durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum und den Iran-Krieg, weiter verschärft. Für die Jahre ab 2026 ist nach aktuellen Schätzungen mit **geringeren Steuereinnahmen** zu rechnen, als sie die bisherige Planung vorgesehen hat. Das Land greift – und das nicht erst seit diesem Jahr – für den Haushaltsausgleich auf außerordentliche Einnahmequellen wie Einnahmen aus Sondereffekten oder Kreditaufnahmen zurück. Zudem werden in der mittelfristigen Finanzplanung erneut überzogen hohe globale Mehreinnahmen ausgewiesen. Deren Umfang deutet bereits darauf hin, welche Deckungslücken sich in zukünftigen Jahren im Haushalt auftun werden.

Auf der anderen Seite wird die Dringlichkeit von umfangreichen Investitionen in die Infrastruktur immer deutlicher. Diese treten zu den weiteren aus dem Landeshaushalt zu leistenden Ausgaben hinzu, insbesondere für Personal (Bezüge

für aktive Bedienstete sowie Versorgungsausgaben). Sie führen deshalb zu zusätzlichen Belastungen. Die Ausgaben für den Schuldendienst erhöhen diese Belastung weiter.

Das **Ausgabenniveau** steigt seit Jahren ungebremst: Die Ausgaben des Landes sind, um Notlagen-Effekte bereinigt, von rd. 78,4 Mrd. € in 2019 auf rd. 104,3 Mrd. € in 2025 gestiegen. Dies ist ein Anstieg um rd. 33 %. Für 2026 ist eine weitere Ausgabensteigerung auf rd. 112,3 Mrd. € geplant, die – im Vergleich zu 2019 – sogar einen Anstieg um rd. 43 % bedeuten würde. Die Steigerungsrate der Ausgaben lag bis 2025 dabei in jedem Jahr über der Inflationsrate.

Unbestritten besteht weiterhin ein **erheblicher Investitionsbedarf** des Landes und der Kommunen. Bemerkenswert ist, dass die Investitionsausgaben 2025 (rd. 10,3 Mrd. €) nur rd. 1,9 Mrd. € über denjenigen von 2019 (rd. 8,4 Mrd. €) lagen. Die um Notlagen-Effekte bereinigten konsumtiven Transferausgaben sind demgegenüber von rd. 35,5 Mrd. € in 2019 auf rd. 50,3 Mrd. € in 2025 gestiegen, also um rd. 14,8 Mrd. € gewachsen. Zudem lagen die Investitionsausgaben 2025 nur auf dem Niveau des Vorjahres. Die Investitionsquote sank sogar von rd. 10,2 % auf rd. 9,9 %. Zwar sind die nominalen eigenfinanzierten Investitionsausgaben in 2025 leicht angestiegen. Doch sie müssen mit dem wachsenden Haushaltsvolumen mithalten – und zwar unabhängig von den Investitionen aus den Mitteln des Sondervermögens des Bundes „Infrastruktur und Klimaneutralität“.

Aus diesem Sondervermögen stehen dem Land von 2025 bis 2036 insgesamt rd. 21,1 Mrd. € für Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung. Der LRH hat bereits mehrfach betont, dass diese Mittel nur für zusätzliche Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden sollten. Es gilt, den bestehenden Defiziten im Infrastrukturbereich des Landes (und der Kommunen) nachhaltig entgegenzuwirken und Wirtschaftswachstum zu schaffen. Dies ist nur möglich, wenn die Mittel tatsächlich zur weiteren Verbesserung und Modernisierung der Infrastruktur beitragen und nicht lediglich der Finanzierung bereits geplanter Maßnahmen dienen. Die „Zusätzlichkeit“ sollte grundsätzlich in einer deutlichen Steigerung der Investitionsausgaben zum Ausdruck kommen. Zudem sollte sich die Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben des Landes dauerhaft erhöhen. Die zusätzlichen Investitionen sollten darüber hinaus in einem detaillierteren Maßnahmenplan dokumentiert werden, um ihren Einsatz und ihre Wirkung transparent zu machen.

Die **Entwicklung des Schuldenstands** erscheint auf den ersten Blick zwar positiv: Er ist seit Ende 2023 gesunken. Dies geht jedoch im Wesentlichen auf Kredittilgungen aus den Restbeständen von zwei Sondervermögen zurück, die ihrerseits weitgehend kreditfinanziert sind. Zudem sind deren Bestände 2026 weitgehend aufgebraucht. Und für dieses Jahr ist ein neuer Rekordschuldenstand zu befürchten: Das Land übernimmt kommunale Altschulden im Umfang von rd. 8,9 Mrd. € in die Landesschuld. Außerdem sollen konjunkturbedingte sowie erst-

mals auch strukturelle Kredite von insgesamt rd. 4,2 Mrd. € aufgenommen werden, während vorläufig auf die Tilgung von Notlagenkrediten verzichtet wird. Insgesamt würde der Schuldenstand danach 2026 um rd. 13,1 Mrd. € und damit stärker ansteigen als in jedem Jahr mit Notlagenkreditaufnahmen seit 2020.

Der LRH hat bereits mehrfach kritisiert, dass konjunkturbedingte und ab 2026 auch strukturelle Kredite genutzt werden bzw. genutzt werden sollen. Die konjunkturbedingte Kreditaufnahme vermag zwar in konjunkturschwachen Jahren Einnahmedefizite zu kompensieren, diese Kredite müssen jedoch im Falle einer konjunkturellen Erholung wieder getilgt werden. Letztlich erhöht sich so nur die Zins- und Tilgungslast des Landes, während eventuelle Mehreinnahmen in wirtschaftlich starken Jahren wieder für die Tilgung ausgegeben werden müssen.

Bedenken bestehen auch gegen die 2026 geplante strukturelle Kreditaufnahme als neue, zusätzliche Verschuldung. Diese unterliegt keiner spezifischen Zweckbindung und bringt daher aus sich heraus keinen zusätzlichen, nachhaltigen Nutzen. Zugleich erhöht sie den Schuldenstand des Landes und führt, selbst ohne Tilgungsverpflichtung, schon durch die zu zahlenden Zinsen zu einer weiteren Belastung künftiger Haushalte. Bei der strukturellen Verschuldung besteht zudem die Gefahr, dass sie – da sie keiner Tilgungsverpflichtung unterliegt – dazu genutzt wird, Schuldenarten mit Tilgungsverpflichtung (z. B. Notlagenkredite oder konjunkturbedingte Kredite) abzulösen. Damit wüchse der bereits jetzt überragend hohe Anteil der Schulden, für die keine Tilgungsregelung besteht (Altschulden des Landes, kommunale Altschulden).

Eine substanzielle Reduzierung der bestehenden Schulden – und insbesondere der damit einhergehenden **Zinsverpflichtungen** – rückt damit in weite Ferne. Schon jetzt wird der Landeshaushalt durch die bestehenden Zinsverpflichtungen so stark belastet, dass rein rechnerisch der allergrößte Teil der Mittel aus den neuen Krediten für die Zinsausgaben benötigt wird.

Eine weitgehende Kompensation der steigenden Ausgaben wie auch der in Relation nicht ausreichend stark ansteigenden Steuereinnahmen durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen lässt letztlich die Ausgaben für den Schuldendienst des Landes immer weiter anwachsen. Diese Spirale ständig steigender Schulden und entsprechend steigender Ausgaben für den Schuldendienst muss durchbrochen werden. Ein Kurswechsel ist unabdingbar.

Was ist jetzt zu tun?

Ziel muss ein resilienter und an Nachhaltigkeit orientierter Landeshaushalt sein. Das bedingt aus Sicht des LRH, die Ausgabenseite bereits in der mittelfristigen Finanzplanung realistisch an die verlässliche Einnahmenseite anzupassen. Das ist schon deshalb erforderlich, um künftig nicht allein von finanzpolitischen Zwän-

gen diktierte Entscheidungen treffen zu müssen. Nicht zuletzt im Interesse künftiger Generationen müssen finanzpolitische Handlungsspielräume wiedergewonnen werden.

Als unverzichtbaren Schritt auf diesem Weg sieht der LRH weiterhin eine umfassende, institutionalisierte **Aufgaben- und Ausgabenkritik** an.²⁰¹

Hierzu ist zunächst mithilfe eines **Aufgabenscreenings** zu ermitteln, welche Aufgaben das Land – aufgrund übergeordneter Regelungen – verpflichtend erfüllen muss und von welchen es sich rechtlich trennen könnte. Im Anschluss daran ist zu bestimmen, welche zwar wünschenswerten, jedoch nicht zwingend erforderlichen Aufgaben und Ziele künftig vollständig aufgegeben und welche lediglich in reduziertem Umfang fortgeführt werden sollen. Diese – im Kern politischen – Entscheidungen liegen in erster Linie bei der Landesregierung und nachgelagert beim Haushaltsgesetzgeber.

Der LRH betont in diesem Zusammenhang nochmals²⁰², dass die vom FM eingesetzten Kennziffern zur automatisierten Strukturanalyse des Landeshaushalts (Strukturkennziffern)²⁰³ eine geeignete Grundlage für notwendige Entscheidungen darstellen könnten. Die Aufgliederung der Ausgaben nach diesen Strukturkennziffern orientiert sich an der Disponibilität der Ausgaben für den Haushaltsgesetzgeber.

Ein wesentlicher Bestandteil der durchzuführenden Aufgabenkritik im Bereich der **konsumtiven Transferausgaben** sind Förderverfahren des Landes. Der LRH begrüßt, dass die Landesregierung eine Konsolidierung und Neuausrichtung der Förderlandschaft in Angriff nehmen will.²⁰⁴ Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, die dem Zuwendungsrecht immanente Ausgangsfrage der Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung zu stellen. Denn nur wenn das Land an der Erfüllung der konkreten Aufgabe ein erhebliches Interesse hat, dürfen Landesmittel eingesetzt werden – und das auch nur, soweit sie zur Erfüllung des angestrebten Zwecks unbedingt erforderlich sind.

Diese Herangehensweise sollte nicht zuletzt auch im zweiten großen Ausgabenbereich des Landes, bei den **Personalausgaben**, Anwendung finden. Aus Sicht des LRH sollte im Rahmen einer Aufgaben- und Ausgabenkritik ebenfalls über-

²⁰¹ Stellungnahme 18/3031, S. 6 f.; Jahresbericht 2025, S. 63; Stellungnahme 18/1948, S. 7; Jahresbericht 2024, S. 47 ff. und 74; Stellungnahme 18/909, S. 10; Jahresbericht 2023, S. 43 f. und 78.

²⁰² Jahresbericht 2025, S. 66; Jahresbericht 2024, S. 49.

²⁰³ Beispielhaft seien hier benannt: Kennziffer 110 Landesgesetzliche/Landesvertragliche Leistungen dem Grunde nach oder dem Grunde und der Höhe nach verpflichtend; Kennziffer 120: Bundesgesetzliche Leistungen/Vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund nur dem Grunde nach verpflichtend; Kennziffer 130: Bundesgesetzliche Leistungen/Vertragliche Vereinbarungen mit dem Bund dem Grunde und der Höhe nach verpflichtend; Kennziffer 630: Förderprogramme (ohne EU-Programme und ohne Gemeinschaftsaufgaben); siehe Jahresbericht 2024, S. 49, Fußnoten 94 und 95.

²⁰⁴ Vgl. Drs. 18/14720, S. 4 f.

prüft werden, ob Personalstellen und erst recht Personalstellensteigerungen tatsächlich erforderlich sind. Mit dem Verzicht auf bestimmte Aufgaben muss zwingend auch ein Abbau bzw. eine Umschichtung von Personal einhergehen.

Ein institutionalisiertes Aufgabenscreening würde zugleich die Grundlage schaffen, absehbaren Mehrbelastungen des Haushalts – sei es durch Mindereinnahmen oder unvermeidbare Ausgabensteigerungen – auch auf der Ausgabenseite begegnen zu können. Das Aufgabenscreening würde zudem eine Datengrundlage bieten, um bei dringendem Handlungsbedarf sofort reagieren zu können und somit die Krisenfestigkeit des Landeshaushalts zu sichern. Daher sind auch dem Haushaltsgesetzgeber Informationen über Nachrangigkeiten zur Verfügung zu stellen. Dies kann seine fundierte Entscheidungsfindung gewährleisten.

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

Die im Zuge der Aufgaben- und Ausgabenkritik gewonnenen Ergebnisse sollten schließlich in einen **Konsolidierungsplan** münden, der die Transparenz der entsprechenden politischen Entscheidungen sicherstellt und ihre Umsetzung zeitlich gliedert und dauerhaft absichert. Konkret sind dort die Landesaufgaben zu benennen, die zukünftig ganz entfallen oder nur noch in eingeschränktem Umfang wahrgenommen werden sollen. Insoweit sollte der Konsolidierungsplan den zeitlichen Rahmen zur Umsetzung der einzelnen Konsolidierungsschritte festschreiben. Ebenso wie beim Aufgabenscreening sind dem Haushaltsgesetzgeber die entsprechenden Informationen zur Verfügung zu stellen.²⁰⁵

Neben dieser Aufgaben- und Ausgabenkritik sowie der Festlegung von Nachrangigkeiten muss eine **Umkehr im Bereich der Schuldenpolitik** erfolgen.

Das Land steuert auf einen neuen Rekordschuldenstand zu. Zu den Altschulden des Landes und den in der Vergangenheit aufgenommenen Notlagenkrediten treten neue Schulden durch konjunkturbedingte Kreditaufnahmen sowie – geplant – durch strukturelle Kreditaufnahmen hinzu. Das Land würde damit jede Form von Krediten nutzen, die nach den Regelungen zur Schuldenbremse zulässig sind. Hinzu treten die kommunalen Altschulden, die das Land übernimmt. Alles dies würde den **Schuldenstand** des Landes 2026 auf fast 174 Mrd. € anwachsen lassen. Zum Vergleich: Im Jahr 2019, vor dem Inkrafttreten der Schuldenbremse für das Land, belief sich der Schuldenstand auf rd. 143,9 Mrd. €.

²⁰⁵ Jahresbericht 2025, S. 65 ff.

Der **Schuldendienst** für den aktuellen Schuldenstand belastet den Landeshaushalt schon jetzt erheblich. Nach dem Haushaltsplan 2026 belaufen sich die Zinsausgaben auf rd. 4,1 Mrd. €. Die für 2026 vorgesehenen neuen Kredite von insgesamt rd. 4,3 Mrd. € werden damit rein rechnerisch zum allergrößten Teil für die Zinsausgaben für die bestehenden Kredite benötigt. Künftige Zinserhöhungen würden diesen Trend weiter verstärken.

Diese Spirale ständig steigender Schulden und entsprechend steigender Ausgaben für den Schuldendienst gilt es zu durchbrechen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH neben der unverzichtbaren Aufgaben- und Ausgabenkritik das Folgende:

- Zwar rechtfertigt die Regelung, Notlagenkredite **konjunkturgerecht zu tilgen**, dass eine solche Tilgung in konjunkturell schlechten Zeiten unterbleibt oder eingeschränkt wird. Umgekehrt ist dann aber in konjunkturell guten Zeiten ein „Mehr“ an Tilgung zu leisten, damit die fehlenden Tilgungsbeträge aus konjunkturell schlechten Zeiten kompensiert werden. Die in Rede stehende Regelung wirkt nicht nur in eine Richtung.
- Kredite auf der Grundlage der **strukturellen Verschuldungsmöglichkeit** sollten nicht aufgenommen werden, bevor nicht die geforderte Aufgaben- und Ausgabenkritik durchgeführt und Nachrangigkeiten für eine Haushaltskonsolidierung bestimmt worden sind.
- Darüber hinaus sollte die strukturelle Kreditaufnahme auch danach allenfalls für nachgewiesene **zusätzliche investive Maßnahmen** genutzt werden. In diesem Fall sollte es zu einer Steigerung der Quote der eigenfinanzierten Investitionsausgaben kommen.
- Schließlich sollte ein **Gesamtschuldenplan** erstellt werden, der die jeweiligen Schuldenstände und deren Entwicklung transparent darstellt. In diesen Plan sind die für die Notlagenverschuldungen aufzustellenden verbindlichen Tilgungspläne zu integrieren. Der Gesamtschuldenplan sollte zum einen die Gefahren künftiger Zinsbelastungen insbesondere bei Erhöhungen des Zinsniveaus aufzeigen. Er sollte zum anderen aber auch den notwendigen Fahrplan für einen dauerhaften Abbau des Gesamtschuldenstands beinhalten.

B

**Prüfungs-
ergebnisse aus
dem Bereich der
Landesregierung**

Ministerium des Innern

(Epl. 03)

9 Eigentor für das Land – keine Gebühren für Hochrisikospiele



Durch Polizeieinsätze bei Fußballspielen in den oberen drei deutschen Ligen entstehen dem Land jährlich Kosten in zweistelliger Millionenhöhe. Besonders hohe Kosten verursacht der polizeiliche Mehraufwand, der bei sogenannten Hochrisikospiele entsteht. Diesen Aufwand tragen bisher uneingeschränkt die Steuerzahlenden.

Das Land Bremen erhebt hierfür seit über zehn Jahren Gebühren. Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Anfang 2025 ist höchstrichterlich geklärt, dass die Erhebung dieser Gebühren zur Kompensation des polizeilichen Mehraufwands bei Hochrisikospiele im kommerziellen Fußball nicht gegen die Verfassung verstößt. Gleichwohl gibt es in Nordrhein-Westfalen bislang keinen entsprechenden Gebührentatbestand.

Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof geprüft, wie hoch die Gebühreneinnahmen wären, wenn in Nordrhein-Westfalen

ein entsprechender Gebührentatbestand für Spiele in den oberen drei Ligen geschaffen würde.

Das Land hätte für die Spielzeit 2024/25 rund 7,9 Millionen € einnehmen können, wenn – so wie in Bremen – Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand von Spielen, in denen Ausschreitungen sehr wahrscheinlich sind (sogenannte „Rotspiele“), erhoben würden. Wären darüber hinaus auch Gebühren für den Mehraufwand bei Spielen, in denen Ausschreitungen „nur“ wahrscheinlich sind (sogenannte „Gelbspiele“), erhoben worden, hätten rund 15 Millionen € eingenommen werden können. Damit würde sich etwa die Hälfte der gesamten Personalkosten für Polizeieinsätze in den oberen drei Ligen decken lassen.

Der Landesrechnungshof hat sich daher für die Schaffung eines Gebührentatbestands ausgesprochen.

9.1 Ausgangslage

Im November 2014 führte das Land Bremen mit § 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) eine neue Gebühr ein. Sie betraf den polizeilichen Mehraufwand u. a. für sog. Hochrisikospiele im Fußball. Nach der Regelung wird eine Gebühr von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

- gewinnorientierte Veranstaltung,
- voraussichtlich mehr als 5.000 zeitgleich Teilnehmende und
- wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld wird der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich.

Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht.

Erstmalig erhielt die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) als Veranstalterin des Spiels des SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV am 19.04.2015 für den polizeilichen Mehraufwand bei dem Spiel einen Gebührenbescheid in sechstelliger Höhe vom Land Bremen. Dies wollte die DFL nicht akzeptieren und klagte hiergegen. Die Klage durchlief alle verwaltungsgerichtlichen Instanzen und hatte im Ergebnis keinen Erfolg.²⁰⁶ Insbesondere hatten die Gerichte auch gegen die

²⁰⁶ Verwaltungsgericht Bremen, Urteil vom 17.05.2017 – 2 K 1191/16 – juris; Oberverwaltungsgericht (OVG) Bremen, Urteil vom 21.02.2018 – 2 LC 139/17 – juris sowie Urteil vom 11.11.2020 – 2 LC 294/19 – juris; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29.03.2019 – 9 C 4/18 – juris und Beschluss vom 21.12.2021 – 9 B 6/21 – juris.

vom Land Bremen gewählte Methodik zur Berechnung des Mehraufwands keine Bedenken.

Letztlich wies auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Urteil vom 14.01.2025 die Beschwerde der DFL zurück.²⁰⁷ Das Gericht führte aus, die Verfassung kenne keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die polizeiliche Sicherheitsvorsorge durchgängig kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müsse. Eine Gebühr sei dann angemessen, wenn sie auch tatsächlich als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung erhoben werde. Der Gebührengesetzgeber habe dabei einen weiten Gestaltungsspielraum.

Damit ist höchstrichterlich entschieden, dass eine Gebührenerhebung für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospielen im kommerziellen Fußball dem Grunde nach zulässig ist. Vor diesem Hintergrund hat der Landesrechnungshof (LRH) geprüft, wie hoch die möglichen Gebühreneinnahmen für Nordrhein-Westfalen sein könnten, wenn hier eine vergleichbare Gebührenpflicht gelten würde.

9.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Um das Einnahmenpotenzial für das Land berechnen zu können, hat der LRH Daten über den polizeilichen Personalaufwand bei den Spielen der oberen drei Ligen beim Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste (LZPD) erhoben. Dort ist die Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) angesiedelt. Die ZIS betreut die technische Anwendung „Polizeilicher Informationsaustausch Sporteinsätze“ (PIAS), in der polizeilich relevante Daten zu Fußballspielen erfasst werden, wie z. B. die jeweilige Risikoeinschätzung und die Anzahl der im Einsatz geleisteten Arbeitsstunden.

Der LRH hat auf Grundlage der in PIAS bereitgestellten Daten den polizeilichen Mehraufwand für die Spiele der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga mit Austragungsort in Nordrhein-Westfalen in Anlehnung an den Bremischen Gebührentatbestand berechnet. Bei den Spielen der oberen drei Ligen kann unterstellt werden, dass der Charakter als gewinnorientierte Großveranstaltung grundsätzlich gegeben ist.

Die Ergebnisse hat der LRH dem Ministerium des Innern (IM) mit Prüfungsmitteilungen vom 26.11.2025 zur Kenntnis gebracht. Die zugrunde liegenden Berechnungen des LRH waren dem IM zuvor übersandt, durch das LZPD überprüft und in der Schlussbesprechung im Grundsatz für zutreffend befunden worden. Das IM hat mit Schreiben vom 09.02.2026 zu den Feststellungen des LRH darüber hinaus Stellung genommen. Der LRH hat mit der Folgeentscheidung vom 20.03.2026 darauf geantwortet.

²⁰⁷ Vgl. BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 – juris.

9.3 Wesentliche Feststellungen

9.3.1 Risikoeinschätzung von Fußballspielen durch die Polizei

Die Polizei nimmt für Fußballspiele im Vorfeld eine individuelle Risikoanalyse vor. Dabei werden zahlreiche Kriterien einbezogen, wie etwa bekannte Rivalitäten, in der Vergangenheit liegende Vorfälle zwischen beteiligten Clubs oder Fan-Gruppen, Anreisewege, das Wetter u. v. m. Ein wesentlicher Referenzpunkt ist auch die Spielstätte. Hinsichtlich ihrer Lage, Größe, Erreichbarkeit, baulichen Struktur und technischen Ausstattung können sich die Spielstätten deutlich unterscheiden. Beispielsweise bergen Stadien in Stadtlage mit eingeschränkter Fantrennung ein höheres Risiko. Die erwartete Zuschauerzahl sowie der Anteil anreisender Gästefans beeinflussen die Sicherheitslage erheblich. Hinzu kommt das erwartete Verhalten der jeweiligen Unterstützergruppen, etwa wenn eine Mobilisierung gewaltbereiter Szenen erkennbar ist.

Die vor dem Spiel vorgenommene Risikoanalyse mündet schließlich in eine Klassifikation des Spiels als sog. „Grünspiel“, „Gelbspiel“ oder „Rotspiel“ durch die Polizei. Folgende Arbeitsdefinitionen werden hierfür beim LZPD verwendet:

Bei Grünspielen (niedriges Risiko) ist eine polizeiliche Gefahrenlage als unwahrscheinlich einzuschätzen. Das Publikum besteht überwiegend aus sportinteressierten Zuschauerinnen und Zuschauern, wobei lediglich eine geringe Anzahl an Problemfans erwartet wird. Störungen sind grundsätzlich nicht in besonderem Maße zu befürchten.

Bei Gelbspiele (mittleres Risiko) gilt eine polizeiliche Gefahrenlage als wahrscheinlich. Problempersonen sind anwesend und treten bereits sichtbar in Erscheinung. Störungen in gesteigertem Umfang sind wahrscheinlich.

Bei Rotspielen (hohes Risiko) gilt eine polizeiliche Gefahrenlage als sehr wahrscheinlich oder sogar gesichert. Problempersonen sind anwesend und Angriffe aufgrund von Rivalität/Feindschaft sind zu erwarten. Störungen mit hoher krimineller Energie sind nahezu sicher zu erwarten.

Das IM wies gegenüber dem LRH darauf hin, dass sich das Klassifikationsschema in der Praxis bewährt habe, auch wenn die Definition von „Rot-“ und „Gelbspiele“ nicht absolut trennscharf sei. Gegen die Verwendung dieser Risikoklassen für die Abgrenzung von Hochrisikospielen in anderen Ländern sind durch die bisherige Rechtsprechung keine Bedenken erhoben worden.²⁰⁸

²⁰⁸ Vgl. OVG Bremen, Urteil vom 21.02.2018 – 2 LC 139/17 – juris, Rn. 94 ff.; BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 – juris, Rn. 114.

9.3.2 Daten- und Berechnungsgrundlagen

Nach dem bremischen Gebührentatbestand ist die Gebühr nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht.²⁰⁹ Der Mehraufwand ist demnach eine relative Größe, die sich durch die Überschreitung eines durchschnittlichen Basiswerts (also eines „Normalaufwands“) ergibt. Das Land Bremen hat für die Bildung dieses Basiswerts den durchschnittlichen Aufwand bei den Grün- und Gelbspielen der vorangegangenen drei Spielzeiten herangezogen. Der Mehraufwand ist dann die Differenz zwischen dem personellen Aufwand eines Rotspiels und dem durchschnittlichen Aufwand der Grün- und Gelbspiele in den drei vorangegangenen Spielzeiten.

Entsprechend der bremischen Vorgehensweise hat auch der LRH den Mehraufwand ermittelt.

Beim LZPD wurden dazu Daten zu sämtlichen Begegnungen der Spielzeiten 2018/19, 2022/23, 2023/24 und 2024/25 (Spielzeiten in Corona-Jahren 2019-2022 wurden nicht berücksichtigt) angefordert. Hierbei wurden nur die Spiele der oberen drei Ligen betrachtet, da hier der kommerzielle Charakter nicht von der Hand zu weisen war und i. d. R. über 5.000 Zuschauerinnen und Zuschauer anwesend waren.

Insgesamt fanden in den o. g. Spielzeiten 1.030 Spiele statt (davon 267 in der Spielzeit 2024/25). Der Gesamtpersonalaufwand der Polizei für alle Spiele der Spielzeit 2024/25 lag bei 426.226 Stunden. Wird der Personalaufwand nach dem sog. Richtwerte-Erlass 2024 mit 70 € je Stunde bewertet,²¹⁰ betrugen die Kosten für die Polizeieinsätze aller Spiele in der Saison 2024/25 rd. 29,8 Mio. € (diese Berechnung wird im Weiteren zur Kostenermittlung herangezogen).

9.3.3 Berechnung in Anlehnung an das bremische Modell

Die Spielstätten in Nordrhein-Westfalen sind – anders als in Bremen, wo es nur eine Spielstätte gibt – hinsichtlich ihrer Lage, Größe und Infrastruktur sehr unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf den Bedarf an Polizeikräften, sodass der LRH für jede einzelne Spielstätte einen eigenen Basiswert errechnet hat.

Um den Mehraufwand für Rotspiele zu ermitteln, zog der LRH den Basiswert der jeweiligen Spielstätte von dem tatsächlichen polizeilichen (Gesamt-)Aufwand des Spiels ab. Unter Anwendung der oben vorgestellten Berechnungsmethode ergibt sich über alle Spiele hinweg ein Mehraufwand für Rotspiele i. H. v. 112.906 geleisteten Arbeitsstunden. Dies entspricht Kosten von rd. 7,9 Mio. €.

²⁰⁹ Vgl. § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG.

²¹⁰ Vgl. Runderlass für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz NRW zu erhebenden Verwaltungsgebühren (Richtwerte-Erlass 2024), Runderlass des Ministeriums des Innern vom 18.04.2024, Az. 14-21.36.09.05-00002.2023-0012170, MBl. NRW. 2024 S. 528.

9.3.4 Berechnung unter Einbezug von „Gelbspielen“

Bei dem ausgeurteilten Fall aus Bremen war eine Gebührenerhebung für ein „Rotspiel“ erfolgt. Der Basiswert, der zur Ermittlung des Mehraufwands vom tatsächlichen Aufwand abgezogen wird, war als Durchschnittswert der „Grün- und Gelbspiele“ aus den letzten drei Spielzeiten gebildet worden. Gegen diese Praxis hatte die Rechtsprechung keine Bedenken.²¹¹ Im Gegenteil: Maßstab für die Berechnung des Basiswerts soll „eine friedliche Veranstaltung vergleichbarer Art“ sein.²¹² Angesichts der o. g. Definition können „Gelbspiele“ (Störungen in gesteigertem Umfang sind wahrscheinlich) allerdings kaum als friedliche Veranstaltung betrachtet werden. Bei Gelbspielen ist der Personaleinsatz der Polizei regelmäßig etwa doppelt so hoch wie bei Grünspielen, wie folgende Daten für die Spielzeit 2024/25 für Nordrhein-Westfalen verdeutlichen:

Tab. 1: Durchschnittlicher Personalaufwand der Polizei je Spiel bei Grün-, Gelb- und Rotspielen in der Spielzeit 2024/25

Ø Personalaufwand je Spiel in Stunden Spielzeit 2024/25			
	Bei Grünspielen	Bei Gelbspielen	Bei Rotspielen
Bundesliga	1.002	1.973	4.412
2. Bundesliga	902	2.024	4.052
3. Liga	396	998	2.790

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Daten aus PIAS

Folglich kann auch für diese Spiele eine Kostenbeteiligung für den polizeilichen Mehraufwand eingefordert werden. Die Ermittlung des Basiswerts erfolgt dann auf Grundlage der friedlichen Grünspiele – d. h. ohne Einbezug der Gelbspiele.

In der Prüfung wurde daher modellhaft berechnet, wie hoch die Gebühreneinnahmen ausgefallen wären, wenn sowohl für Rot- wie auch Gelbspiele Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand erhoben und zur Berechnung des Basiswerts nur die Grünspiele herangezogen worden wären. Die Anzahl der entsprechenden Begegnungen ist in der folgenden Tabelle dargestellt:

²¹¹ Vgl. OVG Bremen, Urteil vom 21.02.2018 – 2 LC 139/17 – juris, Rn. 94 ff.; BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 – juris, Rn. 114.

²¹² OVG Bremen, Urteil vom 21.02.2018 – 2 LC 139/17 – juris, Rn. 86.

Tab. 2: Anzahl Spiele der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga in den Spielzeiten 2018/19 und 2022/23 bis 2024/25, davon Gelb- und Rotspiele kursiv

Spielzeit	Bundesliga			2. Bundesliga			3. Liga			Summe		
	Spiele gesamt	davon		Spiele gesamt	davon		Spiele gesamt	davon		Spiele gesamt	davon	
		<i>gelb</i>	<i>rot</i>		<i>gelb</i>	<i>rot</i>		<i>gelb</i>	<i>rot</i>		<i>gelb</i>	<i>rot</i>
2018/19	85	37	20	85	36	14	76	26	6	246	99	40
2022/23	102	39	18	51	21	9	95	20	11	248	80	38
2023/24	85	35	11	51	23	10	133	34	25	269	92	46
2024/25	68	33	8	85	35	21	114	20	25	267	88	54
Summe	340	144	57	272	115	54	418	100	67	1.030	359	178

Quelle: Daten aus PIAS

Von den insgesamt 1.030 Begegnungen war rd. die Hälfte von der Polizei als Gelb- oder Rotspiele bewertet worden. Bei den Spielen der Spielzeit 2024/25, bei denen ein Mehraufwand entstanden ist, wurden durch die Polizei insgesamt 334.188 Personenstunden geleistet. Der Basiswert betrug in Summe 121.948 Personenstunden, der polizeiliche Mehraufwand betrug dementsprechend insgesamt 212.240 Arbeitsstunden. Wird der Mehraufwand nach dem sog. Richtwerte-Erlass 2024 mit einem Stundensatz von 70 € bewertet, ergibt sich hierfür ein Gesamtbetrag von rd. 14,9 Mio. €. Hiervon entfallen rd. ein Drittel (rd. 5,2 Mio. €) auf die Gelbspiele und zwei Drittel (rd. 9,6 Mio. €)²¹³ auf die Rotspiele.

9.3.5 Zusammenfassung und Petitem

Spätestens seit dem Urteil des BVerfG ist es weder aus fiskalischen Gründen noch aus Gerechtigkeitserwägungen heraus vermittelbar, dass die Steuerzahlen- den weiter den polizeilichen Mehraufwand bei gewinnorientierten Fußballspie- len mit erhöhtem Risikopotenzial tragen sollen. Eine verursachungsgerechte Verteilung dieser Zusatzkosten (Mehraufwand) stellt ein notwendiges und legiti- mes Instrument dar, um den Landeshaushalt zu entlasten und zugleich transpa- rente Rahmenbedingungen im Umgang mit privatwirtschaftlich organisierten Großveranstaltungen zu schaffen.

Bei einer Gebührenerhebung für Gelb- und Rotspiele wären Einnahmen von fast 15 Mio. € möglich gewesen. Bei Gesamtkosten für Polizeieinsätze in den ersten drei Ligen von knapp 30 Mio. € in der Spielzeit 2024/25 wäre selbst dann noch rd. die Hälfte der Kosten von der Allgemeinheit zu tragen.

Der LRH hat das IM darum gebeten, zeitnah einen Gebührentatbestand zu schaffen, der es ermöglicht, die Veranstalter und Veranstalterinnen gewinn-

²¹³ Der Wert für die Rotspiele (rd. 9,6 Mio. €) ist in dieser Berechnung höher als in der weiter oben dargestellten Berech- nung (dort rd. 7,9 Mio. €). Dies liegt daran, dass der Basiswert dort auf Grundlage von Grün- und Gelbspiele- ren berechnet wurde, hier jedoch auf Grundlage nur der Grünspiele.

orientierter Großveranstaltungen, bei denen es wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Störungen oder Gewalthandlungen zu einem polizeilichen Mehraufwand kommt (d. h. insbesondere Gelb- und Rotspiele der oberen drei Klassen im Fußball), an den Kosten zu beteiligen.

9.4 Weiterer Schriftwechsel

Mit Stellungnahme vom 09.02.2026 hat das IM mitgeteilt, die Berechnungen des LRH grundsätzlich nachvollziehen zu können. Es führte jedoch Bedenken an. Diese hat der LRH in seiner Folgeentscheidung vom 20.03.2026 zurückgewiesen:

- Das IM machte in seiner Stellungnahme geltend, die in PIAS hinterlegten Daten seien nicht hinreichend geeignet, um eine Grundlage für mögliche Gebührenbescheide darzustellen. Die Begrifflichkeiten „Rot-“, „Gelb-“ und „Grünspiele“ seien nicht eindeutig definiert.

Der LRH wies darauf hin, dass sich das „Ampelsystem“ laut Aussage des IM in der Praxis bewährt hat. Auch die Rechtsprechung hat keine Bedenken gegen die Heranziehung des „Ampelsystems“ formuliert. Daher geht der Einwand des IM ins Leere. Im Übrigen stützt das Argument des IM die Forderung des LRH, auch die „Gelbspiele“ in eine Gebührenerhebung einzubeziehen. Bei einer Gebührenerhebung auch für „Gelbspiele“ würde die Unterscheidung obsolet werden.

Darüber hinaus zeigt der deutlich größere Umfang der Polizeieinsätze bei „Gelbspiele“ im Vergleich zu „Grünspielen“, dass zwischen diesen i. d. R. keine Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen dürften.

Im Übrigen wäre es dem IM ohne Weiteres möglich, landesweite trennschärfere Definitionen zu schaffen und die einsatzführenden Behörden zur Anwendung dieser Definitionen anzuweisen.

- Das IM machte geltend, die in PIAS erfassten Einsatzstunden berücksichtigten nicht alle Phasen der Einsatzbewältigung. So würden in PIAS keine geleisteten Einsatzstunden der Vor- und Nachbereitung von Einsätzen erfasst. Darüber hinaus machte das IM geltend, dass die Polizei auch für alle Störungen außerhalb der Stadien (beispielsweise Reisewegstörungen oder sog. Drittortauseinandersetzungen) im öffentlichen Raum zuständig sei. Somit betreffe dies auch Einsatzanlässe, die eindeutig nicht in die unmittelbare Verantwortlichkeit des Veranstalters oder der Veranstalterin fallen.

Der LRH merkte hierzu an, dass – wenngleich die zur Vor- und Nachbereitung geleisteten Stunden nicht erfasst werden – zumindest der Einsatz selber in Rechnung gestellt werden kann. Hierdurch würden die Steuerzahlenden schon maßgeblich entlastet. Im Übrigen steht es dem IM auch frei, die einsatzführenden Behörden zur Erfassung der Stunden für Vor- und Nachbereitung zu verpflichten, sodass diese gleichfalls in die Gebühr einfließen könnten.

Dass es nicht erfassbare Kosten an Dritttorten gibt, ist ebenfalls kein überzeugendes Argument dagegen, wenigstens den Polizeieinsatz im unmittelbaren Umfeld des Stadions in Rechnung zu stellen.

- Weiterhin gab das IM an, es sei nicht bekannt, ob die geleisteten Einsatzstunden durch die einsatzführenden Behörden nach den gleichen Maßstäben erfasst würden.

Dieser Einwand des IM verwunderte insoweit, als dass die vom LRH für seine Berechnungen herangezogenen Daten aus PIAS dieselben Daten sind, die auch in den Jahresberichten der Landesinformationsstelle Sporteinsätze Verwendung finden. Diese Jahresberichte stellt das IM der Presse und dem Landtag regelmäßig zur Verfügung. Dass in diesem Zusammenhang auf eine mögliche Diskrepanz zwischen den erfassten und den tatsächlich geleisteten Einsatzstunden hingewiesen wurde, ist dem LRH nicht bekannt. Letztlich gilt jedoch auch mit Blick auf dieses Argument, dass es das IM selbst in der Hand hat, entsprechende Vorgaben im Erlasswege zu schaffen und hierdurch eine Einheitlichkeit der Datenerfassung zu gewährleisten.

- Das IM wies darauf hin, dass das bremische Modell auch die Gebührenerhebung bei sonstigen gewinnorientierten, erfahrungsgemäß gewaltgeneigten Großveranstaltungen zulasse. Sofern eine gleichlautende Vorschrift in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden sollte, wäre zu berücksichtigen, dass PIAS nur Sportveranstaltungen abbilde und somit für sonstige vergleichbare Großveranstaltungen nicht als Berechnungsbasis herangezogen werden könne.

Der LRH wies insoweit auf Folgendes hin: Auch wenn PIAS hierfür möglicherweise nicht geeignet ist, dürfte es nicht schwerfallen, geeignete Tools zur Erfassung der Einsatzstunden für andere gefahrgeneigte Großveranstaltungen zur Verfügung zu stellen. Überdies ist angesichts der Rechtsprechung des BVerfG ohnehin fraglich, ob andere gewinnorientierte Großveranstaltungen (Konzerte, Musikfestivals, Volksfeste etc.) überhaupt regelmäßig einen Hochrisikocharakter annehmen können.²¹⁴

- Das IM gab weiter zu bedenken, dass eine Kostenbeteiligung der DFL dazu führen könne, dass diese im Wege des Widerspruchsverfahrens oder der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung Einfluss auf polizeiliche Lagebeurteilung, Kräfterdisposition und Einsatzstrategie zu nehmen suche. Ferner sei

²¹⁴ Das BVerfG stellt in seinem Urteil auf den besonderen Charakter von Fußballspielen ab: „Die Veranstaltung [Fußballspiel] ist von einem – gesellschaftlich akzeptierten – Wettkampfcharakter mit zwei gegnerischen Lagern – Heim- und Gastmannschaft – geprägt. Der Wettkampf ist eingebunden in eine Liga, die die konkrete Veranstaltung in einen größeren Zusammenhang stellt und den Wettkampfcharakter noch erhöht. Weiter sind die Veranstaltungen gesellschaftlich mit ausgelassenem Feiern und oft auch mit Alkoholkonsum verbunden, was zu einer Absenkung der Hemmschwelle für gefährdende Handlungen führen kann. Zudem bestehen organisierte Fanstrukturen und traditionelle Rivalitäten, die zu potenziellen Gewalthandlungen zwischen rivalisierenden Fangruppen führen können.“ Siehe BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 – juris, Rn. 98.

nicht auszuschließen, dass hierbei der Verschlussachenanweisung unterliegende Einsatztaktiken offengelegt werden müssten.

Auch dieses Argument vermochte nicht zu überzeugen. Zum einen obliegt es den bei der Polizei Verantwortlichen, inwieweit sie sich bei ihrer Einsatzplanung durch mögliche Rechtsmittel der DFL beeinflussen lassen.

Zum anderen ist der LRH in Anlehnung an die Rechtsprechung (siehe unten) der Auffassung, dass einsatztaktische Einzelmaßnahmen nicht vollständig offengelegt werden müssen.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen führte im ausgeurteilten Fall hierzu aus:

„Maßgeblich ist [...] die Prognose der Polizei aus der ex-ante-Perspektive. Nur die Verfolgung unzulässiger Zwecke oder eine Festsetzung eines Kräftebedarfs, die offensichtlich exzessiv ist oder auf offensichtlich fehlerhaften rechtlichen oder taktischen Erwägungen beruht, können insoweit zur gerichtlichen Beanstandung führen.“²¹⁵

Demnach müssten sehr grobe Fehler in der Risikoeinschätzung und Kräftedisposition eintreten („offensichtlich exzessiv“), um die Rechtswidrigkeit feststellen zu können.

- Zudem trug das IM vor, es bestehe die Gefahr, dass die DFL aus der Gebührenerhebung Schadensersatzansprüche gegen das jeweilige Land ableite, sofern Polizeikräfte eine Störung der öffentlichen Sicherheit nicht hätten abwenden können.

Auch dieser Überlegung konnte der LRH nicht folgen. Ob den Veranstaltern und Veranstalterinnen durch polizeiliches Handeln oder Unterlassen ein Schaden erwächst, berührt die Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung nicht. Gebührenrechtliche und amtschaftungsrechtliche Ansprüche unterliegen jeweils eigenständigen Tatbestandsvoraussetzungen und sind einer gemeinsamen Betrachtung nicht zugänglich.

- Schließlich führte das IM aus, im Zusammenhang mit dem Thema „Verbesserung der Sicherheit im Zusammenhang mit Fußballspielen“ komme einem konzertierten bundesweiten Vorgehen eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund komme die Einführung eines Gebührentatbestands in Nordrhein-Westfalen nach aktueller Bewertung nur in Betracht, sofern dieser auf einer gemeinsamen Linie der Länder und des Bundes beruhe. Die Abstimmung hierzu im Rahmen der Innenministerkonferenz bliebe abzuwarten.

²¹⁵ OVG Bremen, Urteil vom 21.02.2018 – 2 LC 139/17 – juris, Rn. 97 m. w. N.

Der LRH stimmte insoweit zu, als dass ein bundesweit abgestimmtes Vorgehen aus Sicht des IM wünschenswert sein mag. Der LRH machte jedoch auch deutlich, dass ein solches Vorgehen keineswegs Voraussetzung dafür ist, einen Gebührentatbestand in Nordrhein-Westfalen einführen zu können. Dies gilt vor allen Dingen deshalb, weil Nordrhein-Westfalen finanziell in besonderem Maße belastet ist, da hier die mit Abstand meisten Bundesligapartien stattfinden. Daher sollte das IM nicht auf eine bundesweite Lösung unter fortdauernder Belastung der Steuerzahlenden warten. Schließlich stehen jährliche Gebühreneinnahmen in Millionenhöhe im Raum.

Abschließend wies der LRH noch einmal darauf hin, dass seine Empfehlung, einen entsprechenden Gebührentatbestand einzuführen, nicht vorrangig der Zielsetzung folgt, die Sicherheit in den Stadien zu verbessern. Es geht vielmehr darum, die Veranstalter und Veranstalterinnen als wirtschaftliche Nutznießende der durch die Polizei gewährleisteten Sicherheit in angemessener Weise an den Kosten hierfür zu beteiligen.

Der LRH hat an seiner Auffassung festgehalten, dass ein Gebührentatbestand zeitnah zu schaffen ist, und hat erneut um Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium der Justiz

(Epl. 04)

10 Erhebliche Einsparungen beim Justizvollzugs-krankenhaus



© Science Photo Library via Canva.com

Das Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen ist nach über 40 Jahren sanierungsbedürftig. Die bisherigen Planungen für die Sanierung und Erweiterung basierten auf einer Auslastungsprognose, die deutlich zu hoch angesetzt war. Statt der erwarteten Zunahme war die Bettenauslastung rückläufig. Sie betrug 2021 bis 2024 durchschnittlich 58 %.

Das Ministerium der Justiz hat die Prüfung des Landesrechnungshofs zum Anlass genommen, den Bettenbedarf des Justizvollzugskrankenhauses Nordrhein-Westfalen zu überprüfen. Im Vergleich zur ursprünglichen Planung werden nunmehr 53 Betten und dadurch insgesamt annähernd 2.800 m² eingespart. Damit reduzieren sich die Kosten um rund 113 Millionen €.

Um auch die Auslastung des Justizvollzugskrankenhauses Nordrhein-Westfalen zu verbessern, ergriff das Ministerium Maßnahmen, damit mehr Gefangene im Justizvollzugskrankenhaus statt in Praxen

oder Kliniken außerhalb behandelt werden können. Das Justizvollzugs Krankenhaus Nordrhein-Westfalen soll zukünftig mehr Leistungen anbieten, von denen insbesondere lebensältere Gefangene profitieren.

10.1 Ausgangslage

Das Justizvollzugs Krankenhaus Nordrhein-Westfalen (JVK NRW) wurde ursprünglich in den 1970er Jahren als städtisches Krankenhaus in Fröndenberg erbaut. Neben Behandlungsräumen für verschiedene Ambulanzen, einer Röntgenabteilung und einer physikalischen Therapieabteilung verfügt das JVK NRW über zwei Operationssäle, eine Intensivbehandlungseinheit sowie eine labormedizinische Einrichtung. Gefangene werden dort ambulant und stationär medizinisch versorgt. Weitere Behandlungen finden durch den anstaltsärztlichen Dienst und Konsiliarärztinnen und -ärzte in den Justizvollzugsanstalten statt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass Gefangene von externen Ärztinnen und Ärzten sowie Kliniken außerhalb behandelt werden. Die Entscheidung hierüber obliegt der Anstaltsleitung und dem anstaltsärztlichen Dienst. In der ersten Jahreshälfte 2024 wurden mehr Gefangene durch externe Ärztinnen und Ärzte sowie Kliniken behandelt als durch das JVK NRW.

Nach mehr als 40 Jahren Nutzungsdauer wurde das JVK NRW vom Ministerium der Justiz (JM) als sanierungsbedürftig angesehen. Die medizinischen Leistungen sollten zudem mit Blick auf die Einrichtung einer bedarfsgerechten Pflege neu ausgerichtet werden.

Der Planungsprozess begann 2010. Das JM beauftragte zwei Machbarkeitsstudien, letztmalig 2022. Diese allein verursachten Kosten im sechsstelligen Bereich. Hiernach sollten die stationären Kapazitäten des JVK NRW um 120 auf 293 Betten erweitert und das Personal von 300 auf 450 Stellen erhöht werden. Dies entspricht bei den Bettenkapazitäten einer Steigerungsrate von 70 % und bei dem Personal von 50 %.

10.2 Wesentliche Ergebnisse

10.2.1 Prüfungsgegenstand und Verlauf

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg und Münster haben 2024 im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) das JVK NRW geprüft. Der LRH hat die besonders bedeutenden Feststellungen der RPÄ mit Entscheidung vom 13.11.2024 an das JM herangetragen. Das JM hat zuletzt mit Schreiben vom 14.11.2025 Stellung genommen.

10.2.2 Auslastung des Justizvollzugskrankenhauses Nordrhein-Westfalen

Das JVK NRW verfügte auf sieben Stationen (drei Stationen für die Innere Medizin, eine Station für die Chirurgie und drei Stationen für psychische Erkrankungen) über 173 Betten.

Das JM rechnete nach dem Ergebnis der letzten Machbarkeitsstudie mit einem Bedarf von 293 stationären Betten (plus 120 Betten). Ferner sollten 150 neue Stellen geschaffen werden. Die zusätzlichen Betten wie auch das Mehr an Personal erforderten zudem weitere Nutzflächen, wie Lagerräume, Personalumkleiden, Büros, Archiv, Speisenversorgung und Bettenaufbereitung.

Nach den Feststellungen der RPÄ, die auf den Daten des Medizincontrollings des JVK NRW basierten, stellte sich die Auslastung des JVK NRW von 2021 bis 2024 im Vergleich zur Auslastungsprognose als eher gering dar. Die Anzahl der im stationären Bereich des JVK NRW behandelten Gefangenen war in diesem Zeitraum deutlich rückläufig. Durchschnittlich betrachtet waren 100 der vorhandenen 173 Betten belegt. Dies entsprach einer Auslastung von rd. 58 %.

Zudem stellte fehlendes medizinisches Personal das JVK NRW vor große Herausforderungen. Trotz der eher geringen Auslastung konnte der bestehende Personalbedarf nur durch Personalgestellung Dritter und mithin nicht durch Landespersonal gedeckt werden.

Aufgrund der mangelnden Auslastung des JVK NRW hinterfragte der LRH die zusätzlichen Betten- und Personalkapazitäten. Ferner blieb für ihn unklar, wie der zusätzliche Bedarf von 150 Fachkräften angesichts des bereits bestehenden Personalmangels künftig realisiert werden soll.

10.3 Stellungnahmen des Ministeriums der Justiz

Auch das JM bewertete die Auslastung des JVK NRW als zu gering. Es habe bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Auslastung zu erhöhen, und plane noch weitere. Dies habe bereits zu einer Auslastungserhöhung geführt und lasse noch eine weitere Erhöhung erwarten. Zu den bereits ergriffenen Maßnahmen zählten die Optimierung des Gefangenentransportwesens, eine Überstellung von Behandlungsverweigerinnen und Behandlungsverweigerern an das JVK NRW, eine Überbuchung von Behandlungsterminen und ein Behandlungsvorrang für das JVK NRW. Das JM stellte überdies dar, dass sich das JVK NRW künftig stärker in die Pflege älterer Gefangener sowie akut psychisch Erkrankter einbringen müsse.

Nach einer Bedarfsüberprüfung stellte es fest, dass statt der nach der 2. Machbarkeitsstudie geplanten 293 Betten nur noch 240 Betten²¹⁶ benötigt würden. Das aktuelle Raumprogramm, dem die um 53 Betten verminderten Bettenkapazitäten zugrunde gelegt worden seien, schließe nunmehr mit einer Gesamtfläche von 17.259,1 m². Daraus folge eine flächenmäßige Einsparung von 2.762,2 m². Unter Zugrundelegung der 2023 errechneten Gesamterrichtungskosten von rd. 770,5 Mio. € für die geplante Erweiterung ergäbe sich bei einem Bauquadratmeterpreis von rd. 41.000 € eine rechnerische Einsparung von rd. 113 Mio. €.

Bezogen auf den festgestellten Personalmangel wandte das JM ein, dieser könne nicht dazu führen, von der Organisation einer bedarfsgerechten medizinischen Versorgung für Gefangene abzusehen. Hierzu bestehe ein unbedingter Versorgungsauftrag im Justizvollzug. Zudem könne außerhalb des Justizvollzugs eine Versorgung von Gefangenen durch externe Ärztinnen und Ärzte sowie Kliniken abgelehnt werden.

10.4 Erwiderungen des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßte die Ergebnisse der durchgeführten Bedarfsüberprüfung bezogen auf die Machbarkeitsstudie 2022. Nach Auffassung des LRH sollte das JM kontinuierlich die Bedarfe an Behandlungsbetten und Personalkapazitäten überprüfen und sich ergebene Minderbedarfe realisieren.

Er wies darauf hin, dass nur bei einer ausreichenden Personalbesetzung eine bedarfsgerechte medizinische Versorgung Gefangener durch das JVK NRW gelingen kann. Für ihn blieb unklar, wie der Personalbedarf bei den gegebenen Konkurrenzen auf dem Markt für medizinisches Fachpersonal gedeckt werden kann.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

²¹⁶ Hiervon sollen 25 Betten erstmalig multifunktional belegbar sein.

11 Justizzentrum Köln – was lange währt, wird leider teurer



Der Entscheidungsprozess für das neue Justizzentrum Köln war nicht effizient, aber teuer. Er war geprägt von einer langwierigen, letztlich vergeblichen Suche nach Alternativstandorten sowie zahllosen Gutachten und stets neuen Untersuchungen. Die für den Projektfortschritt notwendige, abschließende Entscheidung wurde dadurch erheblich verzögert. Durch den über zehn Jahre andauernden Entscheidungsprozess kam es zu erheblichen Kostensteigerungen im Projektverlauf, Kosten für vermeidbare Instandhaltungsmaßnahmen sowie zusätzlichen Kosten für ein Interim. Der Landesrechnungshof hat gebeten, zukünftig schon den Entscheidungsprozess nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gestalten.

Es bestehen Zweifel an der Aussagekraft der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, die Auskunft über die wirtschaftlichste Variante für den Entscheidungsprozess geben sollte. Die vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen zugelieferten Daten für die Bruttogrundfläche, die Kostenkennwerte und den möglichen Verkaufserlös sind nicht eindeutig.

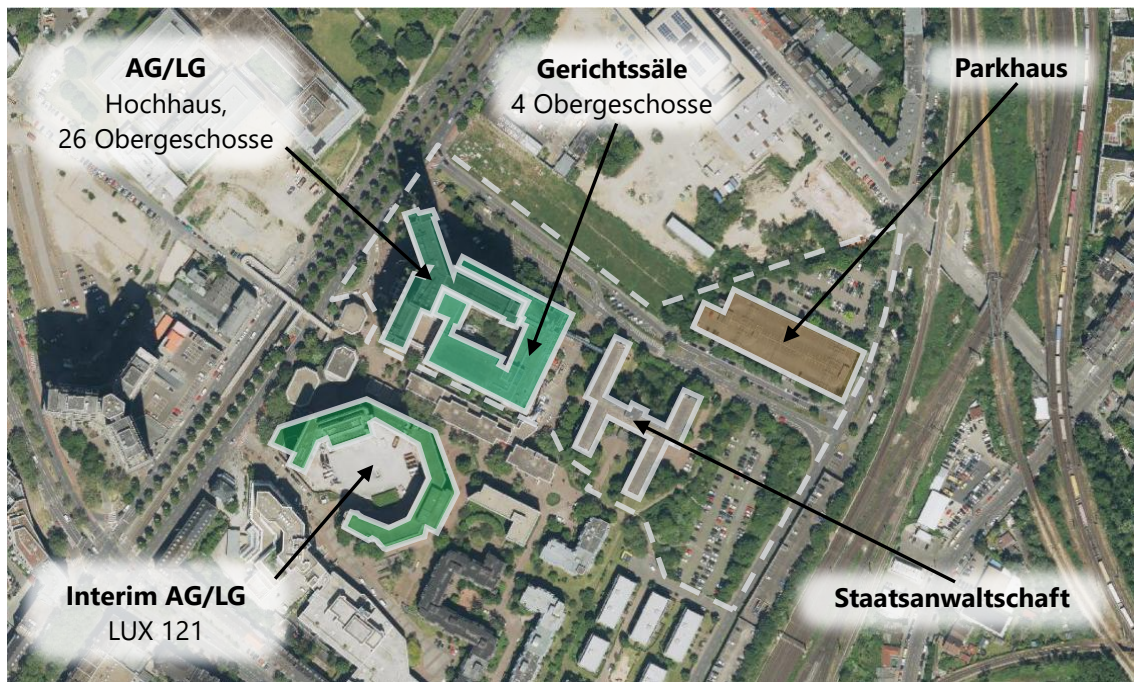
Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen und die Justiz haben nach einem Angebot zum Kauf des Interimsgebäudes die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Bauprojekt nicht angepasst. Die Entscheidung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, ein benachbartes Gebäude als langfristiges Interim (weiterhin) nur anzumieten und nicht zu kaufen, sieht der Landesrechnungshof kritisch.

Kosten und Nutzen der Verbindungsbrücke zwischen dem Interim und den Sitzungssälen für das Amts- und Landgericht stehen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis.

11.1 Ausgangslage

Das Justizzentrum Köln (JZK) ist mit rd. 1.800 Bediensteten das größte Justizzentrum in Nordrhein-Westfalen. Seit den 1980er Jahren sind dort das Landgericht (LG), große Teile des Amtsgerichts (AG) sowie die Staatsanwaltschaft (StA) Köln untergebracht. Der Gebäudekomplex des AG/LG besteht aus einem Hochhaus mit überwiegender Büronutzung und dem sog. Saalbau mit den Gerichtssälen.

Abb. 1: Lageplan des aktuellen Justizzentrums Köln



Quelle: www.tim-online.nrw.de, textliche Ergänzungen Landesrechnungshof

Im Jahr 2010 stellten der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) und die Justiz an den Gebäuden des AG/LG einen erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf fest. Zudem meldete die Justiz einen Erweiterungsbedarf an. Die daraufhin eingeleiteten Planungen lassen sich in drei Phasen einteilen:

Phase 1: 2010-2015

Erste Planungen durch den BLB NRW

Die erste Phase war geprägt von einer gemeinsamen Standortsuche der Justiz mit dem BLB NRW. Zu diesem Zweck wurde eine Vielzahl von Untersuchungen durchgeführt. Der BLB NRW stellte der Justiz im Dezember 2012

diverse Varianten zur Sanierung bzw. Neuerrichtung vor. Auf dieser Grundlage entschied sich die Justiz für einen Neubau an einem anderen Standort. Im April 2014 sprach sich die Stadt Köln für einen Neubau in der Nähe des Altstandorts an der Hans-Carl-Nipperdey-Straße (HCN-Straße)²¹⁷ aus. Nur dort würde eine Baugenehmigung erteilt werden. Während die Justiz diesen Standort aus diversen Gründen ablehnte, wurden ab Anfang 2015 umfangreiche Baumaßnahmen eingeleitet, um das JZK in einem betriebssicheren Zustand zu erhalten. Der BLB NRW arbeitete bis Ende 2015 weiterhin sowohl an Konzepten zur Sanierung der Bestandsgebäude als auch für einen Neubau auf dem hinteren Grundstücksteil am alten Standort, das sog. Szenario C.²¹⁸ Die vom BLB NRW prognostizierte

²¹⁷ Dazu wurde später das sog. Szenario C entwickelt (siehe unten).

²¹⁸ Untersucht wurden auch andere Szenarien, Szenario A: Sanierung im Bestand und ergänzender Neubau am alten Standort; Szenario B: Entwicklung einer neuen Immobilie für das JZK mit einem externen Anbieter an einem neuen Standort.

Dauer für die Realisierung des Szenarios C von 10 bis 14 Jahren lehnte die Justiz ab.

Phase 2: 2016-2019

Abkehr vom BLB NRW
und Markterkundung
der Justiz

In der zweiten Phase bemühte sich die Justiz um eine Projektrealisierung mit privatwirtschaftlichen Anbietern auf dem freien Markt. Die Justiz erhoffte sich mit einem externen Anbieter eine schnellere Realisierung ihres Bauvorhabens. Dazu führte sie ein langwieriges Markterkundungsverfahren durch. Des Weiteren fanden erneut Standortanalysen sowie die Auswertung von Gutachten statt. Unterdessen arbeitete der BLB NRW weiter an Handlungsoptionen für die bisherigen Standorte von AG und LG sowie der StA.²¹⁹

Phase 3: 2019-2021

Rückkehr zum BLB
NRW

Etwa drei Jahre später kehrte die Justiz nach erfolgloser Standortsuche am freien Markt zum BLB NRW zurück (10/2019). Die Justiz entschied sich zur Sicherung einer schnellstmöglichen Lösung, die Planungen an der HCN-Straße, Szenario C, mit dem BLB NRW erneut aufzugreifen. Im weiteren Verlauf ergab sich die Gelegenheit, ein benachbartes Gebäude an der Luxemburger Straße 121 (LUX121) als Interim für die Büroarbeitsplätze von AG/LG anzumieten. Das Interim ermöglichte, weitere Varianten am Altstandort zu entwickeln. Letztlich wählten die Justiz und der BLB NRW drei Varianten für den bisherigen Standort an der Luxemburger Straße aus.

Abb. 2: Varianten 1 bis 3 laut Schlussbericht der Externen Stelle



Quelle: Ergebnis Variantenvergleich, Abbildung Landesrechnungshof

²¹⁹ Der BLB NRW entwickelte die Szenarien A und C für den alten Standort weiter.

Diese wurden im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WB) nach dem WB-Leitfaden des Landes²²⁰ im September 2021 durch die Externe Stelle²²¹ gegenübergestellt. Auf dieser Grundlage entschied sich die Justiz im Dezember 2021 – fast ein Jahrzehnt nach ihrer Bedarfsanmeldung – für die Variante 3.

Sodann begannen im Juni 2022 die konkreten Planungen des Bauprojekts am bisherigen Standort. Der BLB NRW führte hierzu einen städtebaulichen sowie einen hochbaulich-freiraumplanerischen Wettbewerb durch.

Abb. 3: Lageplan des geplanten Justizzentrums Köln (Variante 3)



Quelle: Wettbewerbsbeitrag des Büros HPP Architekten; textliche Ergänzungen Landesrechnungshof

Mit der Gesamtfertigstellung des neuen JZK wird voraussichtlich im Jahr 2040 gerechnet. Damit würde sich der Weg zum neuen JZK über nahezu drei Jahrzehnte erstrecken.

11.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in Kooperation mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln das Projekt Neubau JZK in der Planungsphase – noch vor Beginn der Bauarbeiten – geprüft. Schwerpunkt der Prüfung des LRH war der Zeitraum vom Start des Bauprojekts bis zur Variantenentwicklung im Jahr

²²⁰ Siehe Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Landesebene“ | Finanzverwaltung NRW, zuletzt abgerufen am 01.04.2026.

²²¹ Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Auftrag des Landes.

2021. Dabei standen die Entscheidungsprozesse und Wirtschaftlichkeitsaspekte im Fokus.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH dem Ministerium der Justiz (JM), dem Ministerium der Finanzen (FM) und dem BLB NRW mit den Prüfungsmitteilungen vom 27.01.2026 bekannt gegeben. Mit seinen Prüfungsmitteilungen hat er den am Bauprojekt Beteiligten verschiedene Hinweise zum weiteren Projektverlauf gegeben.

Auf die 1. Stellungnahme des JM vom 26.03.2026, die 1. Stellungnahme des FM vom 23.03.2026 sowie die 1. Stellungnahme des BLB NRW vom 31.03.2026 hat der LRH mit seiner 1. Folgeentscheidung vom 05.05.2026 geantwortet.

11.3 Prüfungsfeststellungen und deren Beantwortung

11.3.1 Kein effizienter, aber teurer Entscheidungsweg

Der LRH hat kritisiert, dass nach der Feststellung des Bedarfs durch die Justiz im Jahr 2010 die Entscheidungsfindung für die zukünftige Unterbringung des JZK bis Ende 2021 angedauert hat. Dies sind mehr als zehn Jahre. Heute noch, über 15 Jahre nach Feststellung des Bedarfs, befindet sich das Projekt erst in der Vorplanung (Leistungsphase 2 HOAI²²²).

Der Entscheidungsprozess war geprägt von einer langwierigen Standortsuche mit einer Vielzahl an Varianten sowie 13 Gutachten bzw. Untersuchungen. Dabei ist u. a. untersucht worden, an welchen Standorten in Köln das JZK errichtet werden könnte. Diverse Bedenken und die Suche nach einer „perfekten Lösung“ haben dazu geführt, dass immer wieder neue Varianten in Erwägung gezogen wurden.

Gleichzeitig hat die Justiz gegenüber dem BLB NRW immer wieder die Eilbedürftigkeit des Projekts JZK hervorgehoben. Dazu hat sie auf den schlechten Zustand und die mangelnde Betriebssicherheit der alten Gerichtsgebäude sowie einen zusätzlichen Flächenbedarf für Gerichtssäle hingewiesen. Die vom BLB NRW genannte Dauer zur Umsetzung des Projekts von 10 bis 14 Jahren hielt die Justiz damals für nicht hinnehmbar.

²²² Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, siehe hierzu u. a. HOAI Leistungsphase: Bauphasen 1 – 9 auf HOAI.de, zuletzt abgerufen am 31.05.2026.

Durch den Ratsbeschluss vom April 2014 sprach sich die Stadt Köln dafür aus, die baurechtlichen Voraussetzungen für das neue JZK in unmittelbarer Nähe zum bisherigen Standort an der HCN-Straße zu schaffen. Bei allen anderen angedachten Standorten fehlten die baurechtlichen Voraussetzungen für den Neubau des JZK und hätten mit der Stadt Köln erst noch verhandelt werden müssen.

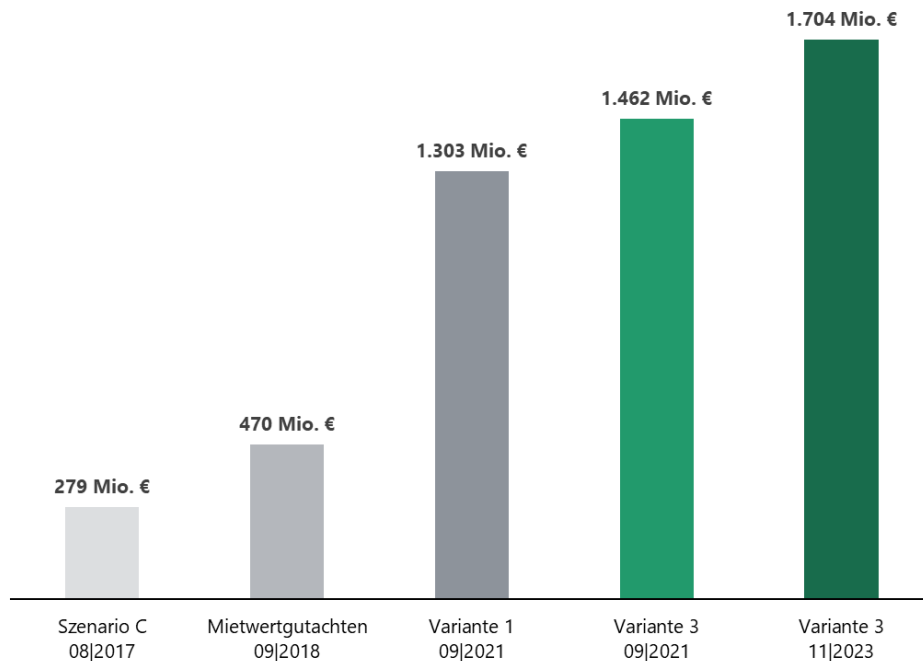
Trotz des Ratsbeschlusses führte die Justiz neben dem vom BLB NRW in der 1. Phase entwickelten Szenario C auf dem östlichen Teil des bisherigen Grundstücks die Suche nach alternativen Standorten fort. In der 2. Phase beschloss sie im August 2016, ein Markterkundungsverfahren durchzuführen und sondierte die am Markt verfügbaren Grundstücke für ein Investorenverfahren mit einem externen Anbieter. Während dieser Zeit ließ die Justiz auch ein Mietwertgutachten erstellen, das für einen fiktiven Neubau des JZK die möglichen Baukosten und die Mietbelastung bezifferte. Letztlich verwarf die Justiz im Oktober 2019 die Planungen, das JZK mit einem externen Anbieter zu errichten.

Dieser Verfahrensschritt hätte nach Auffassung des LRH vollständig vermieden werden können. Denn schon zuvor war die Verfügbarkeit von Grundstücken für einen Neubau auf möglichen alternativen Standorten untersucht worden. Zudem hatte sich die Stadt Köln bereits mit einem Ratsbeschluss zum zukünftigen Standort des JZK eindeutig positioniert.

In der 3. Phase griff die Justiz – nunmehr wieder mit dem BLB NRW – das bereits entwickelte Szenario C an der HCN-Straße auf. Durch die Möglichkeit im November 2020, das Gebäude LUX121 als Interim für die Büronutzung des AG/LG anzumieten, ergab sich die Gelegenheit, weitere Alternativen am bisherigen Standort in die Betrachtung einzubeziehen. Diese flossen als die Varianten 1 bis 3 in die WB ein. Dabei wird mit der Variante 1 der Lösungsansatz des Szenarios C weiterentwickelt. Auf Grundlage der WB entschied sich die Justiz, die Variante 3 (Abbruch und vollständiger Neubau) als Umsetzungsvariante im Projekt weiterzuverfolgen.

Nach der Festlegung des Standorts durch den Ratsbeschluss der Stadt Köln im April 2014 entwickelten sich die Gesamtkosten für einen möglichen Neubau wie folgt:

Abb. 4: Gesamtkosten zu ihrem jeweiligen Zeitpunkt²²³



Quelle: Landesrechnungshof, dargestellt sind je nach Alternative Grundstückskosten, Baukosten Kostengruppen 200 bis 700, Bauzeitinsen, Preisindexsteigerung, Risikozuschlag, Abbruch-, Interims- und Umzugskosten

Durch den langwierigen Entscheidungsprozess kam es zu erheblichen Kostensteigerungen. Die Gesamtkosten haben sich zwischen August 2017 und November 2023 für die Realisierung des gleichen Raumbedarfs der Justiz versechsfacht. Der LRH erkennt dabei nicht, dass sich das bauliche Konzept zwischen dem Szenario C und der Variante 1 weiterentwickelt hat und die Variante 3 eine andere bauliche Lösung darstellt. Ebenso ist für diesen Zeitraum die Baupreissteigerung zu berücksichtigen. Aber festzustellen bleibt, dass eine frühzeitigere Realisierung der Baumaßnahme erhebliche Kosten eingespart hätte.

Die Justiz hat als Mieterin und Bedarfsträgerin durch ihren langen Entscheidungsweg dem Landeshaushalt Schaden zugefügt. Der LRH hat die Justiz gegeben, bei künftigen Entscheidungen auch im Prozess selbst § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) zu beachten.²²⁴ So kann es hilfreich sein, frühzeitig eine Konzentration auf geeignete Varianten einzuleiten und auch für die Variantenentscheidung selbst einen Zeitplan aufzustellen.

²²³ Die Kosten für die verschiedenen Varianten werden in der Abbildung 5 gegenübergestellt. Seit dem Jahr 2021 wird nur noch die Variante 3 weiterentwickelt. Szenario C: Neubau auf dem hinteren Grundstücksteil am alten Standort; Mietwertgutachten: für einen fiktiven Standort des JZK an einem noch zu findenden Standort; Variante 1: Abriss der StA und des Parkhauses und vollständiger Neubau auf dem östlichen Teil des alten Standorts; Variante 3: Abriss aller Gebäude und vollständiger Neubau am alten Standort (siehe oben).

²²⁴ Hinweis auf Nr. 1.1 Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO: Die Ausrichtung **jedlichen** Verwaltungshandelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die bestmögliche Nutzung von Mitteln (Ressourcen) bewirken.

Das JM teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich Großprojekte im Bau oftmals durch eine hohe Komplexität und lange Entscheidungsprozesse auszeichnen. Das liege u. a. daran, dass viele unterschiedliche Stellen zu beteiligen seien. Der damit zusammenhängende Abstimmungsprozess dürfte umso zeitintensiver sein, je komplexer das Vorhaben ist. Gleichwohl werde die Justiz fortan verstärkt prüfen, ob im Einzelfall möglichst frühzeitig eine Beschränkung auf wenige Varianten in Betracht komme, um auch den Entscheidungsprozess selbst möglichst effizient und wirtschaftlich zu gestalten.

Der LRH begrüßte, dass die Justiz die Kritik des LRH angenommen und in Aussicht gestellt hat, künftig ihre internen Prozesse zur Entscheidungsfindung zu verbessern. Er wies darauf hin, gerade bei komplexen Großprojekten die tatsächlichen Rahmenbedingungen frühzeitig zu beachten und nur realisierbare Varianten für einen Vergleich auszuwählen.

11.3.2 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Gemäß den seit 01.02.2021 geltenden Leitfäden²²⁵ des FM hat die Externe Stelle eine WB für das JZK erstellt und die drei Varianten bewertet. Dabei werden für jede Variante Punktwerte für die monetären und qualitativen Kriterien verteilt. Die monetären Kriterien werden nach den Vorgaben des FM mit 60 % und die qualitativen mit 40 % gewichtet. Das Gesamtergebnis der WB stellt sich wie folgt dar:

Tab.: Gesamtergebnis gemäß Schlussbericht der Externen Stelle

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Gesamtpunkte (max. 1.000)	955,59	915,03	986,18
Rangfolge	2	3	1

Quelle: Gesamtergebnis, Darstellung Landesrechnungshof

Die Graue Energie²²⁶ aus der Errichtung der alten Bestandsgebäude, die bei deren Abriss vernichtet wird, spielte für das Ergebnis der WB lediglich eine untergeordnete Rolle. Sie wurde entsprechend der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Regelungen berücksichtigt. Der LRH hat gegenüber dem FM empfohlen, den Faktor Graue Energie monetär mit einem CO₂-Schattenpreis²²⁷ in die Berechnung nach dem WB-Leitfaden aufzunehmen. Mit Stellungnahme vom

²²⁵ Mietausgabenbudgetierungs- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungsleitfäden.

²²⁶ Als sog. Graue Energie wird die Energie bezeichnet, die insbesondere für die Herstellung eines Produkts oder Gebäudes aufgewandt wurde, mithin in ihm „enthalten“ ist.

²²⁷ Der CO₂-Schattenpreis ist ein fiktiver Preis pro Tonne CO₂, der die gesellschaftlichen Kosten von Treibhausgasemissionen sichtbar macht und damit klimafreundliche Entscheidungen fördert.

23.03.2026 hat das FM sich der Anregung des LRH angeschlossen und mitgeteilt, dass es nach der geplanten Änderung im Klimaschutzgesetz des Landes beabsichtige, den WB-Leitfaden entsprechend anzupassen.

Das Ergebnis der monetären Bewertung der drei Varianten für das JZK wurde maßgeblich durch

- die zu zahlende Miete für die neue Immobilie,
- den nach Ablauf der Mietvertragslaufzeit noch vorhandenen Restwert der Immobilie sowie
- etwaige Verkaufserlöse für Bestandsbauten

beeinflusst. Für die Ermittlung der zu zahlenden Miete sind wiederum die Baukosten der entscheidende Faktor.

Das Ergebnis der WB steht für den LRH infrage. Insbesondere konnte der LRH die Ermittlung der Baukosten nicht nachvollziehen. Mangelhafte Eingangsdaten führen dazu, dass das mit diesen Daten ermittelte Ergebnis einer WB unbrauchbar ist. Im vorliegenden Fall ist dies sehr problematisch, da die ermittelten Ergebnisse für die drei Varianten sehr eng beieinanderliegen. Im Einzelnen:

Grundlage der Baukosten ist u. a. eine Flächenberechnung für den Neubau. Jeder zusätzlich gebaute Quadratmeter führt zu Mehrkosten sowohl beim Bau als auch bei der Nutzung einer Immobilie. Die sog. Flächeneffizienz ist daher für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer öffentlichen Baumaßnahme gemäß § 7 LHO von maßgeblicher Bedeutung. Unter Flächeneffizienz versteht man den Anteil der Nutzungsfläche an der Bruttogrundfläche.²²⁸ Der LRH hat die für die Varianten 1 bis 3 errechnete Flächeneffizienz von jeweils rd. 40 % beanstandet. Denn danach sollen nur 40 % der Flächen im Neubau für den originären Bedarf der Justiz als Büros, Besprechungszimmer, Gerichtssäle etc. genutzt werden. Aus Sicht des LRH sollte zumindest eine Flächeneffizienz von über 50 %²²⁹ erreicht werden. Der LRH hat den BLB NRW daher gebeten, den Flächenbedarf weiter zu optimieren.

Der BLB NRW hat die Baukosten im Wesentlichen auf Basis von Kostenkennwerten ermittelt. Konkrete Erläuterungen zu den einzelnen Kennwerten konnte er auch auf Nachfrage nicht vorlegen. Er teilte lediglich mit, dass es sich um Erfahrungswerte des Planungsbüros handle. Der LRH hat den BLB NRW daher gebeten, detaillierte Erläuterungen zu den Kostenkennwerten nachzureichen.

Der LRH hat zudem nicht nachvollziehen können, wie der mögliche Verkaufserlös für das Hochhaus i. H. v. rd. 23,3 Mio. € für die WB ermittelt wurde. Aus seiner Sicht berücksichtigt die Annahme des BLB NRW, der Wert errechne sich aus dem Bodenwert abzgl. der Abrisskosten, den Wert des aufstehenden Gebäudes

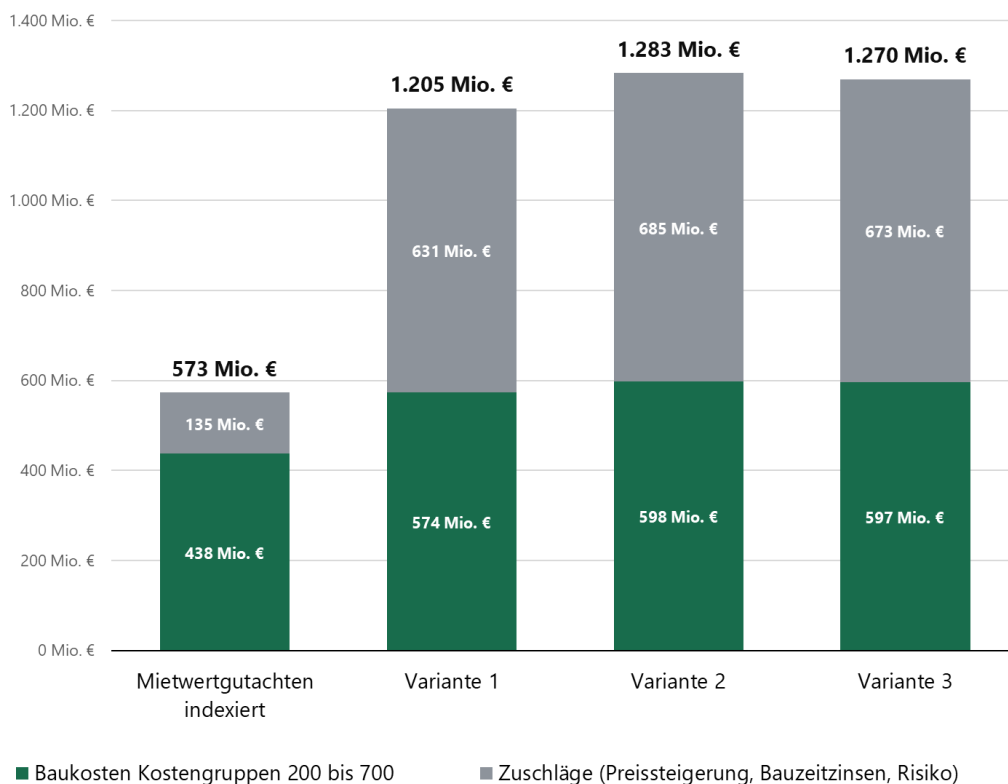
²²⁸ Zur Bruttogrundfläche gehören neben den Nutzungsflächen die Verkehrsfläche, die Technikfläche und die Konstruktionsgrundfläche, vgl. DIN 277 Grundflächen und Rauminhalte im Hochbau, August 2021.

²²⁹ Werte über 50 % ergeben sich auch aus dem Mietwertgutachten der Justiz aus 09/2018.

als solches unzureichend. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der BLB NRW zu dem Ergebnis kam, dass das Hochhaus sanierungsfähig ist und als Variante 2 in die WB einfließen sollte. Für eine Immobilie an diesem attraktiven Standort in Köln in unmittelbarer Nähe zur Universität wäre nach Auffassung des LRH nach einer Markterkundung auch die Vermarktung an einen Investor denkbar gewesen.

Die Baukosten (inkl. Zuschläge) der drei Varianten stellen sich wie folgt dar:²³⁰

Abb. 5: Baukosten (inkl. Zuschläge) der jeweiligen Varianten, Stand: 3. Quartal 2021



Quelle: Darstellung Landesrechnungshof

Für den LRH erklärt sich der Anstieg der Kosten für das Bauprojekt vom Mietwertgutachten zu den drei Varianten nicht. Dabei verkennt der LRH nicht, dass die Flächeneffizienz beim Mietwertgutachten wesentlich besser war, als bei den drei Varianten. Dies allein kann die Kostensteigerung jedoch nicht erklären.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, er habe die Flächeneffizienz im Projektverlauf fortlaufend überprüft und optimiert. Er erläuterte die Verteilung der Flächen in den einzelnen Baukörpern. Zurzeit erfolge eine vertiefte

²³⁰ Grundlage der dargestellten Baukosten (inkl. Zuschläge) sind die vom BLB NRW ermittelten Kosten für die WB sowie das Mietwertgutachten. Für die Gegenüberstellung hat der LRH das Ergebnis des Mietwertgutachtens mithilfe der Baupreisindizes auf das 3. Quartal 2021 indexiert. Zudem hat er bei allen Varianten die Grundstückskosten, die Abbruchkosten, die Kosten für eine Interimsunterbringung sowie die Umzugskosten unberücksichtigt gelassen.

Optimierung der Grundrisse. Er sagte zu, dem LRH nach Abschluss der Leistungsphase 2 – voraussichtlich Ende 2026 – eine aktualisierte und prüffähige Flächenberechnung zur Verfügung zu stellen. Bei diesem Bauprojekt sei das Ziel des BLB NRW, eine Flächeneffizienz von mindestens 50 % zu erreichen.

Die Justiz hat ergänzend ausgeführt, sie bemühe sich fortwährend, nutzerseitige Einsparmöglichkeiten – insbesondere hinsichtlich der Funktionsflächen – in die Planung einfließen zu lassen. Dazu sei gemeinsam mit dem BLB NRW ein Flächenmonitoring installiert worden.

Der LRH hat die ergriffenen Maßnahmen begrüßt, um die Flächeneffizienz zu verbessern und eine Flächeneffizienz von mindestens 50 % beim JZK zu realisieren.

Zur Kostenermittlung teilte der BLB NRW mit, dass zu jedem Raumtyp flächenspezifische Kostenkennwerte ermittelt worden seien. Die Kosten seien von dem beauftragten Planungsbüro ermittelt und vom BLB NRW verifiziert worden.

Mit seiner Stellungnahme hat der BLB NRW dem LRH die verwendeten Kostenkennwerte weiterhin nicht nachvollziehbar erläutern können. Der LRH hat daher konkrete Nachfragen zur Ermittlung der Kostenkennwerte an den BLB NRW gerichtet. Völlig offen hat der BLB NRW die Kostensteigerung der Variante 3 gegenüber dem Mietwertgutachten gelassen.

Der BLB NRW hat dem LRH zudem zugesagt, gemeinsam mit der Justiz als Bedarfsträgerin nach Abschluss des Vorentwurfs zu prüfen, in welchem Umfang eine Fortschreibung der WB durch die Externe Stelle sinnvoll sei.

Diese Zusage hat der LRH ausdrücklich begrüßt. Ergänzend hat er darauf hingewiesen, dass zu gegebener Zeit berücksichtigt werden müsse, ob die Ergebnisse aus der Fortschreibung der WB aufgrund des fortgeschrittenen Projektstands (noch) wirtschaftlich umsetzbar sein werden.

11.3.3 Kaufangebot LUX121

Für die Interimsunterbringung der Büronutzung des AG/LG hat der BLB NRW im Oktober 2023 einen Mietvertrag über das unmittelbar neben dem derzeitigen JZK gelegene Gebäude LUX121 geschlossen. Die Übergabe an die Justiz ist im Jahr 2026 vorgesehen. Die Laufzeit des Vertrags beträgt 15 Jahre bis 2041. Zudem besteht eine zweimalige Verlängerungsoption des BLB NRW um jeweils fünf Jahre, damit beträgt die mögliche Mietdauer bis zu 25 Jahre insgesamt.

Im April 2024 unterbreitete der Eigentümer dem BLB NRW ein Kaufangebot für das Gebäude LUX121. Das Kaufangebot lehnte der BLB NRW in Abstimmung mit der Justiz im Januar 2025 ab. Ein als Interim angemietetes Gebäude sei nicht auf

eine langfristige Nutzung ausgelegt. Das LUX121 entspräche insbesondere bezüglich der Funktionalität, Energieeffizienz und Nachhaltigkeit sowie den Nutzeranforderungen nicht den internen Vorgaben für eine dauerhafte Nutzung.

11.3.3.1 Keine Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für LUX121

Der LRH hat kritisiert, dass das Kaufangebot nicht zu einer sachgerechten und angemessenen Fortschreibung der bisherigen WB geführt hat. Mit dem Kaufangebot haben sich wesentliche ökonomische Faktoren geändert. So verpflichtet Nr. 2 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO die Verwaltung bei solchen Maßnahmen, bei denen sich wesentliche Faktoren ändern, eine begleitende Erfolgskontrolle vorzunehmen. Mit einer begleitenden Erfolgskontrolle wird die Entscheidung vorbereitet, ob und wie eine Maßnahme fortgeführt werden soll.

Die als Entscheidungsbasis für die Ablehnung des Kaufangebots vorgelegte Bewertungsmatrix entsprach nach Auffassung des LRH nicht den Erfordernissen einer begleitenden Erfolgskontrolle i. S. d. Nr. 2 VV zu § 7 LHO. Denn in der Bewertungsmatrix wurden die monetären Aspekte nur mit 20 % und alle weiteren Kriterien mit 80 % gewichtet. Laut WB-Leitfaden ist für die monetären Aspekte jedoch eine erheblich höhere Gewichtung von 60 % vorgesehen.

Zudem ließ die Bewertungsmatrix wesentliche Aspekte unberücksichtigt: Durch eine dauerhafte Nutzung des LUX121 für Büros des AG/LG würde sich für das Land die (neue) Möglichkeit ergeben, das bisherige Hochhaus am Markt zu veräußern und einen Veräußerungserlös zu vereinnahmen. Ebenso wäre ein Neubau der Büros für das AG/LG entbehrlich geworden.

Der LRH hat es als fraglich angesehen, ob es sich überhaupt um eine interimswise Nutzung handelt, soweit die Justiz einer 15- bis 25-jährigen Nutzung des LUX121 bereits zugestimmt hat und das Gebäude zurzeit nach den Wünschen der Justiz saniert und ausgebaut wird.

Der LRH hat die Justiz gebeten, ihren Bedarf mit den Möglichkeiten im Gebäude LUX121 noch einmal abzugleichen und ggf. zusammen mit dem BLB NRW die WB in angemessenem Umfang fortzuschreiben.

Das JM hat in seiner Stellungnahme erläutert, die Justiz habe im Jahr 2020 einer interimswisen Unterbringung des AG/LG im Gebäude LUX121 nur zugestimmt, weil kein anderer Weg gesehen wurde, den Dienstbetrieb unter Anbindung an die zwingend erforderlichen Sitzungssäle einschließlich der Vorführbereiche aufrechtzuerhalten. Es hat dargelegt, dass die Räumlichkeiten im Interimsgebäude in ihren baulichen Abmessungen mit Einschränkungen für die Justizangehörigen verbunden seien. Zudem hat das JM ausgeführt, dass eine dauerhafte Verbindung der Büro- und Saalflächen für ein Großstadtgericht mit einer Vielzahl von sicherheitsrelevanten Verfahren sicherzustellen sei, da ein gesicherter Zugang zum Gericht sowie ein gesicherter Richterweg unumgänglich erscheine.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme erläutert, dass sich die für die damalige Entscheidung entwickelte Bewertungsmatrix an den Grundsätzen einer fundierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung orientiert und am Lebenszyklusansatz ausgerichtet habe. Ziel sei gewesen, die wirtschaftlichste Lösung – über den gesamten Nutzungszeitraum hinweg – zu ermitteln.

Der BLB NRW hat dem LRH zugesagt, die Aspekte eines potenziellen Veräußerungserlöses sowie der eingesparten Baukosten für den Neubau der Büroflächen des AG/LG in die weitere Prüfung einzubeziehen. Gemeinsam mit der Justiz als Bedarfsträgerin würde der konkretisierte Flächenbedarf nochmals mit den Nutzungsmöglichkeiten des Gebäudes LUX121 abgeglichen und geprüft, ob sich relevante Auswirkungen auf die bisherige WB ergäben. Sollte dies der Fall sein, würde die WB aktualisiert.

Der LRH hat die Zusage des BLB NRW, gemeinsam mit der Justiz weitere Untersuchungen zur Nutzungsmöglichkeit des Gebäudes LUX121 anzustellen, ausdrücklich begrüßt. Er hielt zudem an seiner Auffassung fest, dass eine Fortschreibung der WB nach Maßgabe des § 7 LHO erforderlich ist.

Die vom BLB NRW vorgenommene Gewichtung der monetären Kriterien mit 20 % in der Bewertungsmatrix ist mangelhaft. Für die Bewertung der Varianten ist auch für eine fortzuschreibende WB einzig der WB-Leitfaden maßgeblich. Dieser verpflichtet die Ressorts²³¹, die monetären Kriterien mit 60 % zu gewichten. Dabei sind alle anfallenden Kosten im Betrachtungszeitraum zu erfassen.

Der LRH hat die Argumente der Justiz, von einer erneuten WB abzusehen, zur Kenntnis genommen. Die vorgetragenen Argumente greifen aus Sicht des LRH nur eingeschränkt, da die Justiz das Interim für eine Nutzungsdauer von mindestens 15 Jahren hinnimmt. Nr. 2 VV zu § 7 LHO fordert bei wesentlichen Änderungen alle neuen Umstände, die mit einem Ankauf des LUX121 und einer dauerhaften Nutzung verbunden wären, nicht nur qualitativ, sondern auch monetär zu bewerten. In einer solchen WB sind natürlich ergänzend der aktuelle Planungsstand und die Folgen einer Umplanung aufzunehmen und ebenso zu bewerten.

Der LRH erkennt an, dass eine dauerhafte Verbindung der Büro- und Saalflächen für ein Großstadtgericht mit einer Vielzahl von sicherheitsrelevanten Verfahren für die Justiz von hoher Bedeutung ist.

Weiter hat der LRH die Justiz darauf hingewiesen, dass sie ihre Mietmittel aus dem Landeshaushalt nur einmal ausgeben kann. Hier besteht eine unmittelbare Konkurrenz des JZK zu anderen (sanierungsbedürftigen) Gerichten und Gebäuden der Justiz im Land.

²³¹ Kopferlass „Hinweise zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für immobilienwirtschaftliche Maßnahmen des Landes (WB-Leitfaden) (Ergänzende Erläuterungen zu Nr. 2.3 VV zu § 7 LHO)“, Runderlass des Ministeriums der Finanzen, I C 2 – 0007 – 4.1 vom 01.02.2021, MBl. NRW. 2021 S. 15.

11.3.3.2 Kauf statt Miete durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen

Nach Ansicht des LRH könnte ein Ankauf des Gebäudes durch den BLB NRW für das Land auch dann wirtschaftlich i. S. d. § 7 LHO sein, wenn der Kaufpreis niedriger ist als die vereinbarte Miete zuzüglich des nach Ablauf der Mietvertragslaufzeit noch vorhandenen Restwerts der Immobilie. Denn bei einem Erwerb des LUX121 würde sich das Land nicht nur die Miete sparen, sondern könnte die Immobilie nach Ablauf der Interimsnutzung durch die Justiz entweder anderweitig nutzen oder wiederverkaufen.

Der LRH hat die Überlegungen des BLB NRW dazu geprüft und als unzureichend bewertet. Vorliegend hat der BLB NRW lediglich den Barwert der Mietzahlungen über 15 Jahre mit dem Kaufpreis inkl. Nebenkosten verglichen. Der Restwert des sanierten LUX121 fehlte. Ebenso hat den LRH nicht überzeugt, dass Nachhaltigkeitsaspekte nicht hinreichend erfüllt seien. Denn das Gebäude LUX121 wird gemäß den heutigen baurechtlichen Bestimmungen grundlegend saniert und planmäßig nach dem Zertifizierungssystem LEED für nachhaltiges Bauen in Gold zertifiziert.²³²

Der LRH hat den BLB NRW gebeten, den Ankauf des LUX121 nach den beschriebenen Grundsätzen erneut zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten.

Der BLB NRW führte in seiner Stellungnahme dazu aus, er habe zur Vorbereitung seiner Entscheidung von seiner Fachabteilung An- und Verkauf in der Zentrale des BLB NRW eine überschlägige Wertermittlung für einen möglichen Ankauf erstellen lassen. Die Kaufpreisvorstellung des Eigentümers hätte jedoch erheblich über dem BLB-intern ermittelten Wert gelegen. Daher sei nach wirtschaftlichen Erwägungen von dem Ankauf Abstand genommen worden.

Der BLB NRW hat dem LRH zugesagt, eine neue Barwertberechnung zu erstellen, welche neben dem Restwert nach Ablauf der Interims-Nutzung auch die aus einem möglichen Eigentumserwerb resultierenden Verpflichtungen, einschließlich Instandhaltungsaufwendungen, enthalten werde.

Der LRH hat die Zusage des BLB NRW, den Ankauf des LUX121 noch einmal zu überprüfen, positiv zur Kenntnis genommen.

Ergänzend hat der LRH ausgeführt, dass eine überschlägige Wertermittlung nicht ausreichen würde, um eine Kaufentscheidung zu treffen. Vielmehr ist ergebnisoffen eine vollständige WB i. S. d. § 7 LHO unter Zugrundelegung aller Kosten und Einsparungen zu erstellen.

²³² Siehe **LEED | German Green Building Association e.V.**, zuletzt abgerufen am 01.04.2026.

Im Übrigen geht der LRH davon aus, dass der Eigentümer des LUX121 an den BLB NRW keinen endgültigen Kaufpreis, sondern ein Verhandlungsangebot übermittelt hat.

11.3.4 Temporäre Brückenbindung

Auf Wunsch der Justiz soll eine Brückenverbindung zwischen dem Interim LUX121 und dem bestehenden Saaltrakt errichtet werden. Diese sei zwingend für den sicheren Transport von Akten und den Übergang von Bediensteten erforderlich. Zu diesem Zweck ist geplant, die rd. 20 Meter lange Brücke mit der Inbetriebnahme des Interims im Dezember 2026 fertigzustellen. Der Rückbau ist nach Ende der Nutzungszeit mit Fertigstellung des Saaltrakts des Neubaus voraussichtlich im dritten Quartal 2035 vorgesehen. Die prognostizierten Gesamtkosten inklusive Planung, Errichtung, Risiko, Rückbaukosten und Betriebskosten für zehn Jahre Nutzungszeit belaufen sich dabei auf rd. 3,7 Mio. €.

Der LRH hat die Justiz gebeten, unter Beachtung der Grundsätze des § 7 LHO eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Brückenbauwerk vorzunehmen. Der LRH befand, dass die hohen Gesamtkosten von rd. 3,7 Mio. € und die vorübergehende Nutzung der Brücke in keinem wirtschaftlichen Verhältnis stehen. Des Weiteren hat der LRH darauf hingewiesen, dass der Schutz vor Regen und Wind zwar nachvollziehbar, aber unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht haltbar sei. Ein kurzer Fußweg zwischen den Gebäuden – von nur 20 Metern – sei nicht unüblich und auch bei schlechtem Wetter durchaus zumutbar. Ferner stünden kostengünstige Alternativen, wie z. B. sichere Transportwagen für Akten, zur Verfügung. Insoweit hat der LRH die Justiz gebeten, diese Argumente bei ihrer WB nicht außer Acht zu lassen.

Das JM hielt in seiner Stellungnahme weiterhin an der zwingenden Erforderlichkeit der Brückenverbindung zur Aufrechterhaltung eines sicheren Dienstbetriebs fest. Weiter teilte die Justiz mit, dass der BLB NRW als Alternative zur Brücke mit Tiefengründung nunmehr die Errichtung einer Gerüstbrücke beabsichtigt. Damit würde eine Kosteneinsparung i. H. v. bis zu 50 % gegenüber den bislang angesetzten Gesamtkosten erreicht werden.

Der LRH begrüßt, dass für die Brückenverbindung eine Kosteneinsparung von rd. 50 % in Aussicht gestellt ist, und sieht dem Ergebnis der weiteren Planungen entgegen.

Im Übrigen hat er die Argumente der Justiz zur Kenntnis genommen.

11.4 Fazit

Der LRH hat eines der größten Bauvorhaben des BLB NRW im Auftrag der Justiz in der Planungsphase noch vor Beginn der Bauarbeiten geprüft. Der LRH möchte seinen Bericht daher als eine Beratung während des laufenden Bauprojekts verstanden wissen.

Jede/r Mieter/-in und Bedarfsträger/-in im Land ist gehalten, ihre/seine Entscheidungsprozesse straff und effizient zu organisieren, sodass der BLB NRW einen einmal festgestellten Bedarf auch zügig und damit kostengünstig umsetzen kann. Die Justiz hat hier zu lange für eine endgültige Entscheidung gebraucht und dadurch Zeit und Geld verloren.

Für den weiteren Projektverlauf ist es erforderlich, die sich im Zeitverlauf verändernden Daten und Fakten nicht auszublenden, sondern in die bestehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einfließen zu lassen. So sehen es auch die VV zu § 7 LHO bei langlaufenden Projekten ausdrücklich vor, um für das Land das beste Ergebnis zu erzielen. Dabei wird das beste Ergebnis von dem Bedarf der Mieterin oder des Mieters, den benötigten Haushaltsmitteln und den Klimaschutzzielen des Landes bestimmt.

Der/Die Mieter/-in und Bedarfsträger/-in kann seinen Pflichten nach § 7 LHO aber nur so gut gerecht werden und eine wirtschaftliche Entscheidung für das Land treffen, wie der BLB NRW die erforderlichen Daten für die WB, insbesondere die Baukosten, zuverlässig ermittelt und zuliefert.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO ist nicht statisch, sondern muss in allen Phasen eines Projekts gelebt werden. Daher kommt der angemessenen Berücksichtigung von sich verändernden Rahmenbedingungen eine ebenso große Bedeutung zu, wie der stetigen Optimierung im Planungsverlauf über die verschiedenen Leistungsphasen hinweg.

Daher erwartet der LRH von allen Beteiligten die gebotene Offenheit für das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 LHO, um die Baumaßnahme JZK zu einem Erfolg für das Land werden zu lassen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für
Schule und Bildung
(Epl. 05)**

12 Familiengrundschulzentren – stetige Ausweitung trotz ausbleibender Erfolgskon- trolle



Das Ministerium für Schule und Bildung gewährt seit 2021 Zuwendungen für den Betrieb von Familiengrundschulzentren. Trotz mehrerer erfolgter und weiterer beabsichtigter Ausweitungen ist eine Erfolgskontrolle bislang unterblieben.

Teilweise tätigten Familiengrundschulzentren Ausgaben, die mit dem Zweck der Zuwendungen nicht im Einklang standen. Die einschlägigen Förderrichtlinien wurden diesbezüglich durch die Bewilligungsbehörden unterschiedlich ausgelegt.

Neben dem Ministerium für Schule und Bildung fördert ein weiteres Ministerium Familiengrundschulzentren. Eine Förderung nur durch ein Ressort könnte nach Einschätzung des Landesrechnungshofs zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat in Aussicht gestellt, einen Kriterienkatalog für eine Erfolgskontrolle zu entwickeln und seine Hinweise zur Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben nachzuschärfen. Eine Zusammenführung der Fördermaßnahmen beider Ressorts lehnt das Ministerium aufgrund struktureller Unterschiede ab.

12.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) fördert seit dem Jahr 2021 Familiengrundschulzentren (FGZ) durch Zuwendungen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO). FGZ sollen den Aufbau und die Verstetigung eines multiprofessionellen Netzwerks zur Unterstützung von Familien im Quartier fördern und verschiedene, insbesondere präventive Angebote an der Grundschule bündeln. So sollen sie u. a. Anlaufstellen für Familien im Quartier sein und den Kontakt zwischen Familien und Schule fördern.

Zuwendungsempfangende (ZE) waren zunächst kreisfreie und kreisangehörige Städte und Gemeinden des Regionalverbands Ruhr. Auf dieser Grundlage wurden 40 FGZ in zwölf Kommunen im Ruhrgebiet gefördert. Im Zuge einer Erweiterung im Schuljahr 2023/2024 hatten auch ZE aus den Regierungsbezirken Detmold und Köln die Möglichkeit, Anträge einzureichen. Ab diesem Zeitpunkt erhöhte sich die Anzahl der geförderten FGZ auf 54.

Gefördert werden sowohl Personalausgaben für die Leitung und Koordinierung eines FGZ, als auch Personal- und Sachausgaben für die Durchführung konkreter Angebote. Seit dem Haushaltsplan 2023 waren jährlich 2,87 Mio. € für die FGZ veranschlagt.

Das MSB beabsichtigt, die Anzahl der FGZ um Standorte zu erweitern, die sich im sog. Startchancen-Programm²³³ befinden (bis zu 15 weitere Standorte zum 01.08.2026 sowie 39 weitere Standorte zum 01.02.2027).

Gegenstand der Prüfung war das Förderprogramm FGZ, zu dem das MSB jährlich wiederkehrend Förderrichtlinien (FRL FGZ) erlassen hatte. Die Prüfung wurde landesweit durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg bei allen Bezirksregierungen (BR) und 17 von insgesamt 54 FGZ durchgeführt. Den Schwerpunkt der Prüfung bildete die Förderung aufgrund der FRL FGZ für den Zeitraum 2021 bis zum Ende des Schuljahres 2023/2024.

²³³ Das Startchancen-Programm zielt darauf ab, Bildungs- und Chancengerechtigkeit zu verbessern. Insgesamt 923 Schulen im Land, die einen hohen Anteil an sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern haben, werden durch das Programm unterstützt. Das Land erhält dafür in einem Zeitraum von zehn Jahren etwa 2,3 Mrd. € vom Bund und investiert zusätzlich einen Betrag in gleicher Höhe. Das Programm besteht aus drei Finanzierungssäulen: einem Investitionsbudget, einem Chancenbudget und einem zusätzlichen Personalbudget. Die Fördermittel werden abhängig von den individuellen Bedarfen der Schulen und in Abstimmung mit Schulaufsichten und Schulträgern eingesetzt.

Seit dem Schuljahr 2021/2022 förderte das MSB zudem außerhalb des Förderprogramms eine Koordinierungsstelle „Familiengrundschulzentren“, um den Implementierungsprozess der von ihm geförderten FGZ zu unterstützen. Die Förderung wurde in die Prüfung einbezogen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Feststellungen des RPA, soweit sie von landesweiter Bedeutung waren, mit Entscheidung vom 10.11.2025 an das MSB herangetragen. Auf die Stellungnahme des Ministeriums vom 10.02.2026 hat der LRH am 04.05.2026 erwidert. Eine weitere Stellungnahme des Ministeriums datiert vom 16.06.2026, die Erwidernng des LRH vom 19.06.2026.

12.2 Erfolgskontrolle kommt über Ansätze nicht hinaus

Das MSB hatte dem LRH jeweils die Entwürfe der FRL FGZ mit der Bitte um Herstellung des Einvernehmens gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO sowie zur Unterrichtung gemäß § 102 LHO übersandt.

Den im Untersuchungszeitraum maßgeblichen FRL (FRL FGZ 2021 bis 2023/2024) war nicht zu entnehmen, wie eine Erfolgskontrolle des Förderprogramms durchgeführt werden sollte. Hierauf hatte der LRH bereits in seinen Entscheidungen zu diesen FRL hingewiesen. Ein Grundsatzpapier, auf das in der FRL FGZ 2021 Bezug genommen wurde und das u. a. Zielbeschreibungen umfasste sowie einen Abschlussbericht zur Zielerreichung erwartete, entfiel mit der nachfolgenden FRL FGZ.

Im Zuge einer Erweiterung der FRL FGZ 2023/2024 um neue Standorte legte das MSB fest, dass die ZE geeignete Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle zu ergreifen hätten. Die FRL FGZ 2024/2025 sah vor, dass die Leitung des FGZ einen Entwicklungsprozess initiiert, organisiert und evaluiert. Weitergehende Kriterien für eine Erfolgskontrolle waren auch in diesen FRL FGZ nicht enthalten.

Nach den Erkenntnissen des RPA war eine Evaluation oder Erfolgskontrolle des Förderprogramms FGZ weder beim MSB noch bei den BR als Bewilligungsbehörden durchgeführt worden. Die vom MSB beauftragte Koordinierungsstelle hatte ebenfalls keinen Auftrag für eine Evaluation oder Erfolgskontrolle erhalten. Auch die in die Stichprobe einbezogenen ZE hatten keine Erfolgskontrollen vorgenommen.

Das MSB teilte in der abschließenden Besprechung die Absicht mit, das Grundsatzpapier mit Unterstützung der Koordinierungsstelle durch ein praxisgerechteres Tool zu ersetzen; hierzu sei ein Fachportal online gestellt worden. Im Übrigen verwies es auf eine Evaluation und eine Befragung durch andere Stellen.²³⁴

Der LRH kritisierte in seinen Prüfungsmitteilungen, dass das MSB seiner Verpflichtung aus Nr. 11.5 Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (VVG) zu § 44 LHO, bei allen Zuwendungen eine Erfolgskontrolle nach Maßgabe der weiteren Bestimmungen durchzuführen (abgestufte Erfolgskontrolle), nicht nachgekommen war. Außerdem fehlte die nach den Verwaltungsvorschriften vorgesehene begleitende und abschließende Erfolgskontrolle. Diese umfasst insbesondere bei Förderprogrammen mit Projektförderung die Kontrolle der Zielerreichung, der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit.

Weiterhin beanstandete der LRH, dass trotz seiner mehrfachen Hinweise und entgegen Nr. 3.7 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 23 LHO keine Maßnahmen ergriffen worden waren, um Kriterien für eine Erfolgskontrolle zu entwickeln. Aus den Informationen des Fachportals sowie den Änderungen der FRL FGZ konnte der LRH keine Grundlage für eine Erfolgskontrolle entnehmen.

Der LRH wies zudem darauf hin, dass eine Erfolgskontrolle durch die ZE, wie sie in der FRL FGZ 2024/2025 vorgesehen war, nicht die übergeordnete Bewertung der zuständigen obersten Landesbehörde ersetzt. Er hielt eine klar definierte und abgestimmte Evaluationsstruktur für erforderlich, um die Wirksamkeit des Förderprogramms belastbar beurteilen zu können. Die Evaluation und die Befragung von dritter Seite überzeugten den LRH ebenfalls nicht, da zu dem Förderprogramm des MSB kein ausreichender Bezug hergestellt worden war.

Ende 2025 übersandte das MSB dem LRH den Entwurf der FRL FGZ 2026/2029. Der Entwurf sah zwar die Erweiterung um neue Standorte aus dem Startchancen-Programm vor, enthielt jedoch keine neuen Regelungen für eine Erfolgskontrolle auf der Ebene des MSB. Das für neu eingerichtete FGZ verpflichtende Berichtswesen bezog sich lediglich auf das Startchancen-Programm und nicht auf die Ziele der FRL FGZ. Der LRH wies daher unter Bezugnahme auf die Prüfungsmitteilungen erneut auf die fehlenden Regelungen bzw. Kriterien einer

²³⁴ Zum einen verwies es auf eine Evaluation des Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration. Dieses hatte eine GmbH beauftragt, eine Evaluation für das Förderprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ für den Zeitraum 2021 bis Ende 2022 durchzuführen. Die Evaluation betrachtete alle sechs Handlungsfelder dieses Förderprogramms. Von 14 kommunalen Anträgen für FGZ im Jahr 2020 stieg die Zahl im Jahr 2022 auf 22 Anträge, aus denen 52 Grundschulstandorte über das Förderprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ eine Förderung erhielten (Stand: Dezember 2022). Zum anderen verwies das MSB auf die Befragung einer Stiftung, die ebenfalls FGZ förderte. Bei dieser Befragung handelte es sich um eine Online-Umfrage unter allen Koordinierungen von FGZ im Land. Dabei wurde eine möglichst umfassende Stichprobe unabhängig von der finanziellen Förderung und der Trägerschaft angestrebt. Die Befragung wurde im Januar 2024 online durchgeführt. Die dort dargestellten Ergebnisse basierten auf den Einschätzungen von insgesamt 80 FGZ-Koordinierungen, was etwa zwei Drittel aller besetzten Stellen im Land entsprach.

Erfolgskontrolle hin. Er sah ferner die Ausweitung auf weitere Standorte in Anbetracht der bislang unterbliebenen Erfolgskontrolle kritisch.

Das MSB veröffentlichte die FRL FGZ 2026/2029 mit Datum vom 05.02.2026. Die Hinweise des LRH griff es nicht auf.

In seiner Stellungnahme vom 10.02.2026 hat das MSB auf die Verpflichtung der ZE verwiesen, geeignete Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle zu ergreifen. Ebenfalls sei bei der Koordinierungsstelle im Auftrag des MSB eine Projektgruppe „Evaluation und Erfolgskontrolle“ eingerichtet worden. Diese stelle derzeit unter Beteiligung eines weiteren Partners Kriterien und Beispiele für eine Erfolgskontrolle zusammen.

Im Rahmen einer Dienstbesprechung der oberen und unteren Schulaufsichten seien das Thema „Erfolgskontrolle“ ausführlich diskutiert und Kriterien gesammelt worden. Dieses Arbeitsergebnis sei der Projektgruppe zur Verfügung gestellt worden. Es sei geplant, auf der Grundlage des zu entwickelnden Kriterienkatalogs Unterlagen für eine Erfolgskontrolle bereitzustellen. Das MSB werde diesen Prozess fachlich steuern und damit gewährleisten, dass die ZE ihrer Verpflichtung zur Erfolgskontrolle gemäß FRL FGZ nachkommen. Das MSB prüfe zudem, eine eigene jährliche Datenerhebung zur Evaluation durch die Koordinierungsstelle durchführen zu lassen.

Aus Sicht des MSB stellten zudem das „Fachportal Familiengrundschulzentren“ der Koordinierungsstelle und weitere bereits zur Verfügung stehende Materialien eine geeignete und praktikable Unterstützung zur Vorbereitung einer Evaluation von Unterstützungsangeboten vor Ort dar.

Die Stellungnahme hat den LRH nicht überzeugt. Er hat darauf hingewiesen, dass die erwähnte Verpflichtung der ZE zu geeigneten Maßnahmen der Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle mit Inkrafttreten der erweiterten FRL FGZ 2023/2024 eingeführt worden war. Dennoch hatte bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des RPA im Dezember 2024 keine der geprüften ZE eine Erfolgskontrolle durchgeführt.

Der LRH hat zwar begrüßt, dass das MSB Schritte eingeleitet hat, um die ZE bei einer Erfolgskontrolle vor Ort zu unterstützen. Dies entbindet das MSB jedoch nicht von einer eigenen Erfolgskontrolle als zuständige oberste Landesbehörde. Hierzu wurde lediglich in Aussicht gestellt, eine eigene jährliche Datenerhebung zur Evaluation durch die Koordinierungsstelle durchführen zu lassen.

Der LRH hat um Unterrichtung über den weiteren Fortgang bzw. um ergänzende Stellungnahme gebeten.

In einer weiteren Stellungnahme vom 16.06.2026 hat das MSB unter Hinweis auf mehrere Studien ausgeführt, dass die grundsätzliche Bedeutung von Elternarbeit

für den Abbau von Bildungsbenachteiligung hinreichend empirisch belegt sei und damit eine in dem Konzept FGZ immanent angelegte Erfolgswirkung.

Das MSB bereite darüber hinaus für die nächste Aktualisierung der FRL FGZ nach der Maßgabe der VV zu § 7 LHO Ergänzungen zur Erfolgskontrolle vor.

Die Koordinierungsstelle stelle zurzeit mit weiteren Beteiligten Kriterien und Beispiele für eine Erfolgskontrolle zusammen, die – nach Prüfung durch das MSB – Eingang in die vorhandenen „Frequently Asked Questions“ (FAQ) finden sollten. Zudem beteilige sich das MSB an einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zu geeigneten Evaluationsinstrumenten für FGZ.

Das MSB hat mitgeteilt, dass die FGZ im Rahmen des Startchancen-Programms ihre Maßnahmen an einem hierfür vorgesehenen Orientierungspapier und den dort formulierten Zielen ausrichteten. Sie nähmen an den regelmäßigen Evaluationsmaßnahmen (u. a. Zielvereinbarungsgespräche mit der unteren Schulaufsichtsbehörde mit Benennung von Teilzielen, dem Status quo und der Marke zur Erreichung der Ziele) des Startchancen-Programms teil. Dies treffe ebenfalls auf die bereits bestehenden FGZ zu, die am Startchancen-Programm teilnehmen.

Der LRH hat in seiner weiteren Entscheidung hervorgehoben, dass er die Bedeutung von Elternarbeit für den Abbau von Bildungsbenachteiligung nicht infrage gestellt hat. Für die notwendige Erfolgskontrolle ist jedoch der Hinweis auf die wissenschaftlichen Studien Dritter zur Bedeutung von Elternarbeit nicht relevant, da diese das MSB nicht von der Verpflichtung entbinden, die Zielerreichung des von ihm aufgelegten Förderprogramms nach Maßgabe der haushaltsrechtlichen Vorschriften zu hinterfragen. Vor diesem Hintergrund hat der LRH eine geplante Ergänzung der FRL FGZ grundsätzlich begrüßt. Ebenso hat der LRH die beabsichtigte Aufnahme von Kriterien und Beispielen für eine Erfolgskontrolle in die FAQ und die Beteiligung des MSB an einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zu der Thematik grundsätzlich begrüßt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass Kriterien, die sich lediglich in FAQ befinden, für die ZE nicht verbindlich sind. Diese müssten vielmehr über die Zuwendungsbescheide festgelegt werden.

Die beabsichtigten Evaluationsmaßnahmen für die FGZ-Standorte im Rahmen des Startchancen-Programms hat der LRH zur Kenntnis genommen. Nach seiner Auffassung unterstreichen diese das Erfordernis einer Erfolgskontrolle für das Förderprogramm FGZ.

Der LRH sieht der weiteren Unterrichtung durch das MSB entgegen.

12.3 Zahlreiche Ausgaben jenseits der Durchführung konkreter Angebote

Nach der jeweiligen FRL FGZ sind u. a. Personal- und Sachausgaben für die Durchführung von „konkreten Angeboten“ zuwendungsfähig.²³⁵ Der Höchstbetrag der Landesförderung pro FGZ beläuft sich auf 8.000 € jährlich. Nach Auskunft des MSB ist dieser Betrag anhand von Erfahrungswerten und durch Vergleich mit anderen Programmen geschätzt worden. Bei einer Anteilfinanzierung von 80 % betragen die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben somit bis zu 10.000 €.

Das RPA hatte die von 17 FGZ in sechs Kommunen getätigten Ausgaben für die Durchführung von konkreten Angeboten für einen mehrjährigen Zeitraum geprüft. Die ZE hatten von insoweit bewilligten 430.000 € rd. 295.000 € tatsächlich verausgabt. Bei rd. 40 % dieser Ausgaben (221 Belege) ergaben sich Zweifel an der Zuwendungsfähigkeit. Darunter fielen die Finanzierung von Teambuilding-Aktivitäten mit anschließendem Catering, Werbematerialien, Ferienaktionen auch für Kinder außerhalb des FGZ sowie Anschaffungen wie Möbel, IT-Ausstattung und Elektrogeräte. Die Auslegung der FRL FGZ hinsichtlich der Förderfähigkeit solcher Ausgaben durch die fünf BR als Bewilligungsbehörden waren uneinheitlich. Ausgaben von rd. 60.000 € waren auch nach Ansicht der BR nicht zuwendungsfähig bzw. klärungsbedürftig.

Der LRH beanstandete, dass die Mittel zum Teil nicht für konkrete Angebote eingesetzt worden waren. Die entsprechenden Ausgaben waren daher nicht zuwendungsfähig. Er sah kritisch, dass die FRL FGZ durch die Bewilligungsbehörden unterschiedlich ausgelegt worden waren. Der LRH regte an, in die FRL FGZ eine Liste von (nicht) zuwendungsfähigen Ausgabenkategorien aufzunehmen oder die vorhandenen FAQ des MSB entsprechend zu ergänzen.

Ebenfalls stellte der LRH die Höhe der Zuwendung für konkrete Angebote infrage, da von den bewilligten 430.000 € insgesamt 135.000 € nicht verausgabt worden waren. Hinzu kommen die o. g. Ausgaben von rd. 60.000 €. Im Rahmen einer Erfolgskontrolle sollte daher auch eruiert werden, ob die Höchstbeträge für die Förderung der konkreten Angebote angemessen sind.

Das MSB hat erklärt, die jeweiligen Ausgaben für konkrete Angebote seien im pädagogischen Kontext einzuordnen und zu beurteilen. Entscheidend sei, dass die Ausgaben für die konkret durchgeführten Maßnahmen auf die Ziele des FGZ ausgerichtet seien und insbesondere für Angebote eingesetzt würden, welche die jeweilige Zielsetzung förderten und im Rahmen der Arbeit des jeweiligen FGZ stattfänden. Eine sehr enge Kategorisierung einzelner Ausgabepositionen könne Umsetzungsprozesse vor Ort einschränken.

²³⁵ Zuwendungsfähig sind weiterhin die Personalausgaben für die Koordinierungsstellen der ZE sowie die Personalausgaben für die FGZ-Leitungsstellen.

Gleichwohl habe das MSB die Hinweise des LRH zum Anlass genommen, die im Bildungsportal veröffentlichten FAQ an dieser Stelle nachzuschärfen. Zudem werde in verschiedenen Beratungskontexten verstärkt auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Der LRH hat dies begrüßt. Aus Sicht des LRH hätte es allerdings weiterer Abgrenzungsbeispiele unter Berücksichtigung der Feststellungen bedurft. Diese Beispiele wären insbesondere für die bis zu 54 FGZ hilfreich, die im Rahmen des Startchancen-Programms hinzukommen sollen. Außerdem könnte auf diese Weise der festgestellten unterschiedlichen Auslegung durch die Bewilligungsbehörden entgegengewirkt werden.

Ausweislich der weiteren Stellungnahme hat das MSB die Hinweise des LRH zum Anlass genommen, um die FAQ erneut nachzuschärfen und Maßnahmen für eine einheitliche Auslegung zu treffen. Allerdings sei aufgrund der standortbezogenen Konzepte, der unterschiedlichen Ausgangslage der Schulen und der verschiedenen sozialräumlichen Möglichkeiten eine abschließende Auflistung möglicher förderfähiger Angebotsformate weder möglich noch fachlich angezeigt.

Der LRH sieht der zugesagten erneuten Präzisierung der FAQ entgegen.

Zur Höhe der Fördersumme für konkrete Angebote hat das MSB in seiner zweiten Stellungnahme mitgeteilt, im Zuge der weiteren konzeptionellen Ausgestaltung der FGZ, der Einrichtung neuer Standorte und der stärkeren Verzahnung mit dem Startchancen-Programm werde die in der FRL FGZ vorgesehene Höhe der Fördersumme als erforderlich, zielführend und fachlich notwendig erachtet. Die Einschätzung des LRH, dass bei rd. 40 % dieser Ausgaben Zweifel hinsichtlich der Zuwendungsfähigkeit bestanden, werde im Sinne der dargestellten Ziele und Angebotsformate fachlich nicht in allen Punkten geteilt.

Die Beibehaltung der Förderhöhe für konkrete Angebote sieht der LRH kritisch. Das MSB hat unberücksichtigt gelassen, dass in den geprüften Fällen ein knappes Drittel der Förderung nicht verausgabt worden war. Unabhängig von der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgaben gibt aus Sicht des LRH bereits die Höhe der nicht verausgabten Mittel Anlass, die Höhe der Förderung kritisch zu hinterfragen. Hierzu hat der LRH um ergänzende Stellungnahme bzw. Mitteilung des Veranlassten gebeten.

12.4 Beauftragung einer Koordinierungsstelle – Zuwendung ohne Einhaltung des Zuwendungsrechts

Die vom MSB beauftragte Koordinierungsstelle hatte die Aufgabe, den Implementierungsprozess der FGZ zu unterstützen. Dafür gewährte das MSB der Koordinierungsstelle seit 2021 Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO. Die jeweils bewilligte Förderung wurde in den Förderbescheiden als Festbetragsfinanzierung bezeichnet. Für 2023 betrug die Förderung z. B. rd. 97.000 €. Das Zuwendungsverfahren wies zahlreiche Mängel auf.

Zuwendungsanträge lagen nicht bzw. nicht vollständig vor. Antragsprüfvermerke und Vermerke über die Prüfungen der Verwendungsnachweise wurden nicht oder nicht zeitnah gefertigt. Der LRH beanstandete, dass bis zu den Erhebungen des RPA am 19.02.2025 eine Prüfung der Verwendungsnachweise nicht stattgefunden hatte. Zudem wurden Erfolgskontrollen nicht durchgeführt.

Der LRH mahnte die zwingende Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben an, soweit an der Abwicklung im Zuwendungsverfahren festgehalten werden sollte.

Das MSB hat in seiner ersten Stellungnahme die fachlichen Erwägungen, die zur Auswahl der Koordinierungsstelle geführt hatten, im Einzelnen dargelegt. Die Hinweise des LRH bezüglich einer zuwendungsrechtlich korrekten Aktenführung würden im Rahmen der künftigen Administration des Verfahrens umfassend berücksichtigt.

In der weiteren Stellungnahme hat das MSB zugesagt, das gesamte Zuwendungsverfahren unter Beachtung der einschlägigen zuwendungsrechtlichen Vorgaben durchzuführen.

Der LRH hat diese Prüfungsmitteilung für erledigt erklärt.

12.5 Förderung durch zwei Ministerien

Neben dem MSB fördert das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI) seit 2020 innerhalb des Programms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ ebenfalls FGZ. Bewilligungsbehörden sind für dieses Programm die beiden Landesjugendämter. Das Programm besteht aus sechs Handlungsfeldern, wobei ein Handlungsfeld die Förderung von FGZ betrifft. 2020 und 2022 setzte etwa jede Fünfte der am Programm „kinderstark–NRW schafft Chancen“ teilnehmenden Kommunen die Zuwendung für das Handlungsfeld FGZ ein. Beim Programm „kinderstark–NRW schafft Chancen“

entscheidet die jeweilige Kommune über die Höhe der Förderung, während bei der Förderung durch das MSB die Höchstsätze aus der FRL FGZ gelten.

In der Hälfte der vom RPA untersuchten Kommunen wurden einige FGZ durch das MSB und andere FGZ durch das MKJFGFI gefördert. So hatte z. B. eine Stadt für die Förderung von Ausgaben zur Durchführung der Angebote der FGZ bei „kinderstark – NRW schafft Chancen“ die zuwendungsfähigen Gesamtausgaben auf 5.000 € festgelegt, wogegen die FRL FGZ eine höhere Förderung ermöglichen. Auch für die Personalausgaben der Leitungen der FGZ wurden beim Förderprogramm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ geringere zuwendungsfähige Gesamtausgaben festgesetzt.

Das nach Nr. 3.6 VV zu § 23 LHO erforderliche Einvernehmen über die Grundsätze, die bei einer Veranschlagung von Zuwendungen durch mehrere Stellen gelten sollen, war nicht hergestellt worden, auch nicht über die „Steuerungsgruppe FGZ“ der beiden Häuser.

Nach Auffassung des LRH entspricht die Förderung durch zwei Ministerien nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 LHO. In beiden Ministerien sind Bedienstete mit der Erstellung von FRL und der Programmabwicklung betraut. Zudem sind sieben Bewilligungsbehörden eingebunden. Bei den kommunalen ZE entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand aufgrund der unterschiedlichen Förderinhalte und -bedingungen.

Der LRH befürwortete daher die Förderung durch ein Ministerium, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren und eine einheitliche Vorgehensweise zu etablieren.

Das MSB hat mitgeteilt, dass eine Zusammenführung beider FRL derzeit haushalterisch nicht darstellbar und nicht beabsichtigt sei. Im Rahmen des Landesprogramms „kinderstark – NRW schafft Chancen“ zum Aufbau kommunaler Präventionsketten würden derzeit 76 FGZ finanziert. Es bestünden strukturelle Unterschiede zwischen den Angeboten beider Häuser.

Die Weiterentwicklung der Programme bleibe zukünftigen Entscheidungen vorbehalten. Um eine gute inhaltliche Abstimmung zwischen den bestehenden Programmen zu gewährleisten, würden in einer Steuerungsgruppe der beiden Ministerien unter Einbezug zentraler Akteure in FGZ Aspekte der Qualitätsentwicklung und gemeinsamer Zielrichtungen des Projekts FGZ diskutiert.

Die Stellungnahme des MSB hat den LRH nicht überzeugt. Bereits bei der ersten Veranschlagung der Zuwendung im Einzelplan 05 des MSB hätte es einer Abstimmung mit dem damaligen Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration bedurft. In diesem Zusammenhang wäre es angezeigt gewesen, die Aufnahme einer Förderung für einen gleichlautenden Zweck durch ein weiteres Ressort kritisch zu hinterfragen.

Soweit das MSB auf nicht näher dargelegte strukturelle Unterschiede zwischen den Angeboten verweist, bestärkt es den LRH in seiner Auffassung, dass die Förderung durch **ein** Ressort zu Synergieeffekten führen könnte.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass in der Steuergruppe der beiden Ministerien Aspekte der Qualitätsentwicklung und gemeinsamer Zielrichtungen des Projekts FGZ diskutiert werden.

In seiner weiteren Stellungnahme hat das MSB mitgeteilt, dass eine Zusammenführung beider Förderrichtlinien derzeit nicht beabsichtigt sei. In enger Abstimmung der Ressorts seien bereits weitgehende Harmonisierungen der Förderlinien erfolgt. Beide Ressorts träten bei dem Thema gegenüber weiteren Beteiligten im engen Schulterschluss auf und stärkten damit die wichtigen und gewünschten Kooperationen von Schule und Kinder- und Jugendhilfe.

Der Koalitionsvertrag für die aktuelle Legislaturperiode greife sowohl das Programm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ des MKJFGFI als auch die Förderung der FGZ des MSB auf. Während für den Schulbereich als Schwerpunkt der Ausbau und die flächendeckende Ausweitung benannt würden, werde für das Programm „kinderstark – NRW schafft Chancen“ die Arbeit der FGZ im Rahmen kommunaler Präventionsketten betont. Die Entwicklung der Förderungen und der jeweiligen Budgets habe unterschiedliche Hintergründe, insgesamt sei es damit gelungen, deutliche Impulse der Entfaltung von FGZ im Land zu setzen. Weitere Entwicklungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Förderung blieben politischen Leitentscheidungen vorbehalten.

Über den Fortgang der Diskussionen in der Steuergruppe werde der LRH zu gegebener Zeit unterrichtet.

Der LRH vermag die Förderung durch zwei Ressorts weiterhin nicht nachzuvollziehen. Er entnimmt den Ausführungen zur Erfolgskontrolle, dass das MSB der Förderung von Elternarbeit einen hohen Stellenwert einräumt. Daran schließt sich allerdings die Frage an, ob bei der Förderung von FGZ dauerhaft an zwei unterschiedlich ausgerichteten Förderprogrammen festgehalten werden sollte.

Die Harmonisierung der Förderlinien begrüßt der LRH. Er gibt allerdings zu bedenken, dass dieser Prozess sowie das gemeinsame Auftreten beider Ressorts gegenüber Dritten Abstimmungsbedarf erzeugt, der bei einer Förderung durch ein Ressort gar nicht erst entstünde. Auf eine mögliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands geht das MSB nicht ein. Der LRH vermisst, dass sich das MSB mit der Frage möglicher Synergien bei der Förderung durch nur ein Ministerium auseinandersetzt.

Der LRH sieht zunächst der Unterrichtung über den weiteren Fortgang in der Steuergruppe entgegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

13 LernFerien NRW: hoher Aufwand – geringe Wirkung



Das Programm LernFerien NRW bietet Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit, in den Schulferien an mehrtägigen Lerncamps teilzunehmen. Das Land fördert die Durchführung der Lerncamps einschließlich der Organisation und Koordinierung des Programms.

Die Prüfung zeigte erhebliche Defizite des Programms auf. Überdies wies die Gewährung der Zuwendung Defizite auf. So erfolgte die Förderung der Camps pauschal und ohne Begrenzung einzelner Ausgabenarten. Mehr als die Hälfte der Fördermittel in den Jahren 2021 bis 2023 entfiel auf Ausgaben für die Verwaltung des Programms und der Lerncamps. An den Camps nahmen in dieser Zeit nur 0,13 % der infrage kommenden Schülerinnen und Schüler teil. Eine Erfolgskontrolle führte das Ministerium für Schule und Bildung nicht durch.

Vor diesem Hintergrund ist das Programm LernFerien NRW nach Auffassung des Landesrechnungshofs insgesamt zu hinterfragen. Sofern das Programm fortgeführt werden soll, ist es notwendig, die Konzeption anzupassen und die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat die Absicht mitgeteilt, die LernFerien NRW ohne Brüche weiterhin umzusetzen. Es hat zugesagt, die förderrechtlichen Kritikpunkte des Landesrechnungshofs zu bearbeiten.

13.1 Ausgangslage

Mit den LernFerien NRW hält das Land seit 2008 ein ergänzendes außerschulisches Angebot für Schülerinnen und Schüler (SuS) vor. Die LernFerien NRW richten sich an SuS der Sekundarstufen I und II. Sie bieten ihnen die Möglichkeit, individuelle Stärken zu entdecken und zu fördern, sowie eigene Zukunftsperspektiven (weiter-) zu entwickeln. Im Rahmen des Programms werden spezielle Lerncamps von verschiedenen Maßnahmenträgern (MT) konzipiert, organisiert und eigenverantwortlich umgesetzt.

Die Camps können den Schwerpunkt „Lernen lernen“ oder „Begabungen fördern“ haben.

Bei dem Schwerpunkt „Lernen lernen“ sollen SuS durch Erfolgserlebnisse und positive Gruppenerfahrungen Vertrauen in die eigene Lernfähigkeit gewinnen. Der Fokus liegt auf der Vermittlung von Lernstrategien und Selbstlernkompetenzen. Ziel ist es, geeignete Hilfestellungen zu geben, um z. B. den Übergang in das nächste Schuljahr zu schaffen.

Camps mit dem Schwerpunkt „Begabungen fördern“ richten sich an besonders engagierte SuS. Sie bieten ihnen die Möglichkeit, sich mit neuen Themen und Arbeitsweisen auseinanderzusetzen.

Die Camps werden als Präsenzcamps oder als digitale Camps in den Schulferien angeboten. Ein Präsenzcamp umfasst fünf bis sechs Tage und findet ganztägig mit Übernachtung und Vollverpflegung statt. Die Teilnahme an den LernFerien NRW ist für SuS freiwillig und kostenlos. Die Anmeldung der SuS erfolgt ausschließlich durch die Schulen.

Das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) führt das Programm seit 2008 mit unterschiedlichen Partnerinnen und Partnern durch. Seit dem 01.01.2021 arbeitet es mit einer Zuwendungsempfängerin (ZE) zusammen, der es für 2021 bis

2023 eine Landeszuwendung von rd. 2,16 Mio. € bewilligte. Zwei weitere Zuwendungsbescheide erließ das MSB gegenüber dieser ZE für die Übernahme, Planung und Vorbereitung der Maßnahme sowie für die Durchführung in 2024. Neben der Konzeption der LernFerien NRW oblag der ZE vor allem die Weiterleitung der Fördermittel an die MT als Letztempfänger. Außerdem bewarb sie die Camps, wählte die teilnehmenden SuS aus und führte Informationsveranstaltungen durch.

Zur Durchführung von Camps erhielten die MT auf Antrag Mittel in Form einer Pauschale je Camp, mit der alle Kosten der MT abgedeckt waren. Die ZE schloss mit den ausgewählten MT privatrechtliche Weiterleitungsverträge, die die Mittelbewirtschaftung und Nachweisführung regelten.

Der Landesrechnungshof (LRH) beauftragte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold mit der Prüfung des Programms LernFerien NRW. Er hat die Feststellungen des RPA mit Entscheidung vom 08.08.2025 an das MSB hergetragen. Auf die Stellungnahme des Ministeriums vom 12.11.2025 hat der LRH am 05.05.2026 erwidert.

13.2 Zuwendungsverfahren mit Mängeln

Das Bewilligungsverfahren und der Inhalt der Zuwendungsbescheide des MSB entsprachen nicht den zuwendungsrechtlichen Vorgaben. Das MSB fertigte keine Antragsprüfvermerke. Die Zuwendungsbescheide erfüllten zudem nicht die Mindestanforderungen der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO). Die Bezeichnung des Zweckes einschließlich des damit verfolgten Ziels war nicht eindeutig, da lediglich auf die jeweils gestellten Anträge der ZE verwiesen wurde. Diese enthielten u. a. ein Konzept, das Programmideen und -ziele darstellte.

Überdies fertigte das MSB bis zum Abschluss der Erhebungen des RPA keine Prüfvermerke für die Zwischennachweise oder den Verwendungsnachweis (VN) an. Für den korrigierten (Schluss-)VN für die Zuwendung für 2021 bis 2023, der nach der abschließenden Besprechung beim MSB eingegangen war, erstellte das MSB einen Prüfvermerk und reichte diesen nach.

In seiner Stellungnahme hat das MSB zugesagt, zukünftig einen stärkeren Fokus auf die relevanten Regelungen der VV zu § 44 LHO zu richten und die Ergebnisse zu dokumentieren. Diese Zusage hat der LRH begrüßt.

13.3 Programmabwicklung optimierungsbedürftig

13.3.1 Fördergrundsätze

Die ZE hatte für die Durchführung der Camps sog. Fördergrundsätze aufgestellt. Sie enthielten auch Regelungen zur Finanzierung sowie zum VN. Die Fördergrundsätze waren mit dem MSB abgestimmt. Eine Beteiligung des LRH oder des Ministeriums der Finanzen (FM) erfolgte nicht.

Nach Auffassung des LRH handelte es sich um Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien – FRL) i. S. v. Nr. 13.2 VV zu § 44 LHO. Die Fördergrundsätze waren dem MSB zuzurechnen, da die Regelungen in Abstimmung mit dem MSB für die Durchführung des Förderverfahrens getroffen worden waren. Nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO i. V. m. Nr. 13.3 VV zu § 44 LHO werden Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des VN betreffen, im Einvernehmen mit dem LRH erlassen. Zudem ist beim Erlass von FRL der LRH vorab zu unterrichten (§ 102 LHO) und das Einvernehmen mit dem FM herzustellen (Nr. 13.2 VV zu § 44 LHO).

Das MSB hat diesbezüglich in Aussicht gestellt, für die Fortsetzung des Programms LernFerien NRW FRL im Einvernehmen mit dem FM und dem LRH zu erlassen. Diese sollen ab den Herbstferien 2026 zum Tragen kommen.

Der LRH hat dies zur Kenntnis genommen und gebeten, ihn über den Verfahrensfortgang zu unterrichten.

13.3.2 Verwendungsnachweisführung

In den Weiterleitungsverträgen zwischen der ZE und den MT waren Regelungen zum VN sowie zu den Prüfrechten enthalten. 2021 bis 2023 sollte der VN aus einem Sachbericht und weiteren Unterlagen bestehen. Ein zahlenmäßiger Nachweis war nur nach den standardmäßigen Nebenbestimmungen vorgesehen, die den Weiterleitungsverträgen beigelegt waren.

Nach den Feststellungen des RPA hatten die MT die Sachberichte eingereicht; in keinem der geprüften Fälle lag ein zahlenmäßiger Nachweis vor. Die ZE hatte daher auch keine zahlenmäßige Prüfung der ausgereichten Mittel durchgeführt. Im Rahmen der Prüfung des RPA forderte die ZE von einigen MT zweckwidrig verwendete Fördermittel zurück.

Ab 2024 wurden die Fördergrundsätze sowie die Weiterleitungsverträge hinsichtlich des VN-Verfahrens angepasst. Es wurden auch zahlenmäßige Nachweise angefordert und eingereicht.

Das MSB hatte der ZE die zuwendungsrechtlich erforderlichen Bedingungen hinsichtlich des VN, der Weiterleitung sowie der Nachweispflichten der MT nicht

auferlegt. Dies kritisierte der LRH. Zudem wäre es geboten gewesen, die ZE zu verpflichten, die VN der MT zu prüfen.

Das MSB hat in seiner Stellungnahme hervorgehoben, dass sich die Prüfpraxis der ZE seit der Rückmeldung durch die Prüfung des RPA für 2021 bis 2023 bereits geändert habe. Ab sofort würden stichprobenartig VN auch der MT eingeholt. Darüber hinaus werde das Land künftig der ZE die zuwendungsrechtlichen Bedingungen auferlegen.

Der LRH hat die Zusagen des MSB zur Kenntnis genommen.

13.4 Hoher Verwaltungsaufwand – wenig Teilnehmende

Die ZE hatte für den Förderzeitraum 2021 bis 2023 insgesamt rd. 1.978.000 € verausgabt und im (Schluss-)VN geltend gemacht. Hiervon entfielen rd. 675.000 € auf Personal- und Sachausgaben sowie Gemeinkosten (Overhead-Pauschale) der ZE und damit auf die Verwaltung des Programms.²³⁶ Von den weitergeleiteten Mitteln von rd. 1.266.000 € für die Lerncamps verwendeten die MT weitere rd. 372.000 € für eigene Verwaltungsausgaben. Die gesamten Verwaltungsausgaben ins Verhältnis gesetzt zu den verausgabten Fördermitteln ergaben eine Quote von rd. 52,9 %.

Die MT erhielten – auf Grundlage der mit dem MSB abgestimmten Fördergrundsätze – pauschale Fördersummen je Camp, mit denen alle direkten und indirekten Kosten abgedeckt waren. Eine Aufteilung der Förderung auf Ausgabenarten erfolgte nicht. Die Bandbreite der Verwaltungsausgaben aller MT lag im Durchschnitt pro Camp zwischen 1.200 € und rd. 5.100 €. Für die Unterbringung der Teilnehmenden, sofern diese erfolgte, wendeten die MT pro Camp zwischen rd. 2.200 € und rd. 8.400 € auf. Die Vergütung der Dozentinnen und Dozenten bewegte sich zwischen rd. 1.600 € und rd. 4.900 € pro Camp.

An den Lerncamps nahmen in den Jahren 2021 bis 2023 1.796 SuS teil. In den Schuljahren 2020/2021 bis 2022/2023 gab es landesweit insgesamt 1.369.657 SuS in den Klassen 8 bis 10. Aus diesen Jahrgängen stammten die teilnehmenden Personen an den LernFerien NRW hauptsächlich. Im Verhältnis zu der Zahl der SuS in diesen Jahrgängen betrug die Teilnahmequote 0,13 %.

Das MSB formulierte weder konkrete Förderziele noch nahm es eine Erfolgskontrolle vor.

Nach Auffassung des LRH ist das Programm LernFerien NRW unter Wirtschaftlichkeitsaspekten insgesamt zu hinterfragen. Der Verwaltungsaufwand machte mehr als die Hälfte des Programmvolumens aus. Die Kostenstruktur der Camps

²³⁶ Rund 37.000 € gab die ZE für Seminare und Reisekosten der MT und Geschenkpakete (Carepakete) aus.

war zumindest optimierungsbedürftig. Die Bandbreite bei den jeweiligen Ausgabenarten warf die Frage auf, ob die getätigten Aufwendungen in allen Fällen erforderlich waren. Zudem stand den getätigten Ausgaben eine sehr geringe Anzahl an teilnehmenden SuS gegenüber, denen das Programm zugutekam.

Im Rahmen der noch ausstehenden Erfolgskontrollen (abgestufte Erfolgskontrolle nach Nr. 11.6 VV zu § 44 LHO sowie begleitende und abschließende Erfolgskontrolle nach den VV zu § 7 LHO) hielt der LRH eine Klärung für erforderlich, ob und falls ja, mit welcher Ausgestaltung die LernFerien NRW fortgeführt werden sollen. Insbesondere sollten der Wirkungsgrad untersucht werden sowie die Frage, ob die beabsichtigten Förderzwecke auch auf einem anderen, wirtschaftlicheren Weg mit einer besseren Kosten-Nutzen-Relation erreicht werden könnten.

Der LRH gab insoweit zu bedenken, dass Ferienprogramme für SuS im Land nahezu flächendeckend angeboten werden, wobei die Teilnahme in aller Regel einen Elternbeitrag erfordert.

Im Falle des Festhaltens am Zuwendungsverfahren – nach Abwägung möglicher Alternativen – bedarf es nach Auffassung des LRH künftig zwingend der Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben.

Das MSB hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es grundsätzlich entschieden habe, die LernFerien NRW ohne Brüche weiterhin umzusetzen. Die durch den LRH identifizierten förderrechtlichen Kritikpunkte würden parallel abteilungsübergreifend bearbeitet.

Vorgesehen sei zukünftig eine Beleihung der ZE und der Erlass einer FRL. Hierbei würden Anpassungen unter Berücksichtigung der Feststellungen erfolgen.

Mit Blick auf alternative Ferienprogramme, die Elternbeiträge erfordern, habe sich das Land im Rahmen der LernFerien NRW gegen eine finanzielle Belastung der Erziehungsberechtigten entschieden. Die Teilnahme an den LernFerien NRW werde in allen Fällen aus dem schulischen Kontext angestoßen und habe immer einen wesentlichen Bezug zu individuellen Lernprozessen und schulischen Anforderungen. SuS, denen eine Teilnahme von schulischer Seite empfohlen worden sei, sollten nicht aufgrund von finanziellen Belastungen von der Teilnahme ausgeschlossen werden.

Insbesondere in den Maßnahmen „Lernen lernen“ für versetzungsgefährdete SuS könne davon ausgegangen werden, dass ein relevanter Teil der SuS in weniger privilegierten Familiensituationen aufwachse und eine Teilnahme an alternativen Maßnahmen mit einer familiären Kostenbeteiligung nicht möglich sei.

Der LRH hat die Ausführungen des MSB zur Kenntnis genommen. Er hat kritisch gesehen, dass das MSB nicht konkret auf die Fragen der Wirtschaftlichkeit sowie der Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation des Programms eingegangen

war, die sich angesichts des Verwaltungsaufwands im Verhältnis zum Ertrag stellten. Ebenso wenig beschäftigte sich das MSB in seiner Stellungnahme mit der Problematik der unterbliebenen Erfolgskontrollen.

Die zugesagten bzw. in Aussicht gestellten Änderungen des Zuwendungsverfahrens hat der LRH zur Kenntnis genommen.

13.5 Keine Fortsetzung ohne Erfolgskontrolle

Die Stellungnahme des MSB ist unbefriedigend, weil Aussagen zu zentralen Kritikpunkten wie der unterbliebenen Erfolgskontrolle, der Wirtschaftlichkeit des Programms sowie der Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation fehlen. Insbesondere die zum Schwerpunkt „Lernen lernen“ geäußerten Annahmen belegen, dass das MSB nicht über fundierte Erkenntnisse darüber verfügt, ob und welche Ziele durch die Camps erreicht wurden.

Eine finale Entscheidung über eine Fortführung der LernFerien NRW sollte daher keinesfalls getroffen werden, ohne zuvor die erforderlichen Erfolgskontrollen vorzunehmen. Daher hat der LRH das MSB um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für
Kultur und Wissenschaft
(Epl. 06)**

14 Studienabbrüche – nichts Genaues weiß man nicht!



Das Land wendet für die Hochschulen und die Hochschulmedizin erhebliche Mittel auf. 2025 beliefen sich diese nach Angaben des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft auf rund 7,87 Milliarden €. Ein wesentlicher Teil dieser Mittel entfällt auf die Bereitstellung von Studienplätzen. Schon angesichts dieser finanziellen Aufwendungen sollte es Ziel des Landes und der Hochschulen sein, Studierende zu einem erfolgreichen Abschluss ihres Studiums zu führen.

Dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft und den Hochschulen liegen keine Daten zu Studienabbrüchen an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Studiengängen vor. Die vom Statistischen Bundesamt bislang für die Jahre 2023 und 2024 veröffentlichten Studienverlaufsstatistiken weisen derartige Daten nicht aus.

Die nach den Daten der Hochschule mögliche Berechnung von Schwundquoten ermöglicht ebenfalls keine gesicherten Rückschlüsse auf den Umfang von Studienabbrüchen. Diese Quoten erfassen Studierende, die die Hochschule ohne Abschluss verlassen. Ob diese ihr Studium an einer anderen Hochschule fortsetzen, kann jedoch mangels eines dauerhaften Individualisierungsmerkmals, wie etwa einer lebensbegleitenden Matrikelnummer, nicht festgestellt werden. Der Landesrechnungshof hat daher angeregt, ein derartiges Individualisierungsmerkmal einzuführen.

Da Schwundquoten aber jedenfalls auch Studienabbrüche umfassen, können sie ein Indiz für Entwicklungen auch von Studienabbrüchen innerhalb eines Studiengangs an einer Hochschule oder hochschulübergreifend sein. Der Landesrechnungshof hat deshalb Berechnungen zu Schwundquoten an neun Universitäten in 217 Bachelor-Studiengängen angestellt. Zum Teil hat er dabei Schwundquoten von über 50 % mit teilweise deutlichen Unterschieden in den verschiedenen Hochschulen festgestellt. Aus seiner Sicht unterstreichen diese Zahlen die Notwendigkeit, den Umfang von Studienabbrüchen verlässlich zu ermitteln. Zugleich geben sie schon jetzt Veranlassung, den Gründen hierfür nachzugehen und gegebenenfalls Maßnahmen zu ergreifen.

Die aktuell vielfältig an den Hochschulen angebotenen Maßnahmen waren oftmals nicht zwischen den Hochschulverwaltungen und Fakultäten abgestimmt. Ebenso nutzten die geprüften Hochschulen nur punktuell die im Hochschulgesetz geregelte Möglichkeit, Beratungen verpflichtend vorzusehen. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtung sind im Gesetz nicht vorgesehen.

14.1 Ausgangslage

Das Land verfügt über eine vielfältige Hochschullandschaft. Aktuell gibt es im Land 14 öffentlich-rechtliche Universitäten und 15 öffentlich-rechtliche Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Im Wintersemester (WiSe) 2022/2023 lag die Gesamtzahl der Studierenden an diesen Hochschulen bei rd. 714.000; nach den jüngsten statistischen Zahlen waren dort im WiSe 2024/2025 rd. 673.000 Studierende eingeschrieben.²³⁷ Nach den Angaben des Ministeriums für

²³⁷ Statistik.NRW, Eckdatentabelle Studierende nach Hochschularten, <https://statistik.nrw/gesellschaft-und-staat/bildung-und-kultur/hochschulen/studierende-nach-hochschularten>, zuletzt abgerufen am 07.05.2026.

Kultur und Wissenschaft (MKW) hat das Land den Hochschulen und der Hochschulmedizin im Jahr 2023 insgesamt rd. 7,50 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Hinzu kamen Mittel zur Förderung von Studierenden i. H. v. rd. 650 Mio. €. ²³⁸ Im Jahr 2025 beliefen sich die entsprechenden Beträge auf rd. 7,87 Mrd. € und rd. 770 Mio. €. ²³⁹ Ein wesentlicher Teil dieser Mittel entfällt auf die Bereitstellung von Studienplätzen.

Aufgrund des Umfangs dieser finanziellen Aufwendungen sollte es nach Auffassung des Landesrechnungshofs (LRH) Ziel des Landes und der Hochschulen sein, Studierende zu einem erfolgreichen und zeitnahen Abschluss ihres Studiums zu führen. Neben bildungspolitischen Erwägungen entspricht dies auch dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung von Steuermitteln.

14.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der LRH hat sich vor diesem Hintergrund zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg mit Maßnahmen des Landes und der Hochschulen zur Vermeidung von Studienabbrüchen befasst. Dem vorgeschaltet ist er der Frage nachgegangen, welche Erkenntnisse das MKW und die Hochschulen über den Umfang von Studienabbrüchen haben.

Der LRH hat diese Aspekte in einer Stichprobenprüfung an insgesamt neun Universitäten des Landes in verschiedenen Bachelor-Studiengängen sowie beim MKW untersucht. Die Erhebungen haben in den Jahren 2022 bis 2024 stattgefunden.

Die Ergebnisse der Prüfung hat der LRH dem MKW mit Entscheidung vom 21.01.2026 mitgeteilt. Hierzu hat das MKW mit Schreiben vom 31.03.2026 Stellung genommen. Auf diese Stellungnahme hat der LRH mit seiner Folgeentscheidung vom 04.05.2026 erwidert.

14.3 Lücken bei der Ermittlung von Studienabbruchzahlen

Eine verbindliche Definition des Begriffs „Studienabbruch“ konnte der LRH weder beim MKW noch an anderer Stelle feststellen. In der empirischen Studienforschung ist die Definition des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung heute weitgehend Konsens. Demnach sind Studienabbrechende „Personen, die durch Immatrikulation ein Erststudium an einer Hochschule aufgenommen, dann aber das Hochschulsystem ohne erstes Abschlussexamen endgültig verlassen haben“. Nicht als Studienabbruch gelten somit

²³⁸ MKW, Erläuterungsband zum Einzelplan 06 des Haushaltsplanentwurfs 2024, Vorlage 18/1502, S. 14.

²³⁹ MKW, Erläuterungsband zum Einzelplan 06 des Haushaltsplanentwurfs 2026, Vorlage 18/4175, S. 14.

Fach- oder Hochschulwechsel oder ein erfolgloses Zweitstudium. Auch das Verlassen eines Masterstudiums ohne Abschluss nach vorangegangenem Erwerb des Bachelorabschlusses sowie Unterbrechungen des Studiums stellen keinen Studienabbruch dar.

Die vom LRH im Rahmen der Prüfung aufgesuchten Hochschulen arbeiteten ebenfalls mit dieser Definition. Da sich auch weitere Berechnungsmodelle in der empirischen Studienforschung hierauf beziehen, entschied sich der LRH, diese zu nutzen. Eine Studienabbruchquote gibt danach den Anteil der Studienanfängerinnen und Studienanfänger eines Jahrgangs an, die ihr Erststudium beenden und das Hochschulsystem verlassen, ohne einen Abschluss zu erwerben.

Das Statistische Bundesamt veröffentlichte in den Jahren 2024 und 2025 die Studienverlaufsstatistiken für die Jahre 2023 und 2024. In diesen Statistiken wurden erstmals Studienabbruchquoten dargestellt. Für Nordrhein-Westfalen betrug die Studienabbruchquote danach für Studierende im Bachelorstudium (einschließlich Lehramt) 14,6 %. Die Statistik enthält jedoch keine Angabe zu einzelnen Hochschulen oder einzelnen Studiengängen. Auch das MKW und die im Rahmen der Prüfung aufgesuchten Hochschulen verfügen hierzu über keine Erkenntnisse.

Grund für die mangelnden Erkenntnisse auf der Ebene einzelner Hochschulen ist der Umstand, dass ein Fachwechsel innerhalb derselben Hochschule zwar anhand der dort weitergeführten Matrikelnummer erfasst werden kann. Beim Verlassen einer Hochschule kann jedoch nicht nachvollzogen werden, ob es zu einer späteren Wiederaufnahme des Studiums an einer anderen Hochschule kommt. Im Falle eines Hochschulwechsels erfolgt eine Exmatrikulation an der bisherigen Hochschule, während an der neuen Hochschule eine neue Matrikelnummer vergeben wird. Derartige Fälle können daher derzeit von den Hochschulen nicht gesondert erfasst und damit auch statistisch nicht dargestellt werden.

Aus diesem Grund hielt der LRH die Einführung einer lebensbegleitenden, hochschulübergreifend einheitlichen Matrikelnummer für geboten. Nur dadurch könnten ein kompletter Studienverlauf, auch bei einem Hochschulwechsel, dargestellt und tatsächliche Studienabbruchquoten für einzelne Hochschulen sowie einzelne Studiengänge ermittelt werden. Eine eindeutige und im ganzen Studium gleichbleibende Matrikelnummer wird etwa in der Schweiz, in Frankreich und in Österreich bereits seit Jahren verwendet.

Der LRH wies darauf hin, dass eine solche lebensbegleitende Matrikelnummer bundeseinheitlich eingeführt und in der Folge auch ausgewertet werden müsste, um die erforderlichen Erkenntnisse auch umfassend vermitteln zu können. Er hielt deshalb eine entsprechende Initiative des Landes für geboten. Zudem könnte in einem ersten Schritt erwogen werden, zumindest eine innerhalb des Landes einheitliche lebensbegleitende Matrikelnummer einzuführen. Somit

könnte die Gruppe der Studienortwechselnden jedenfalls landesintern erfasst werden. Eine solche Matrikelnummer sollte so gestaltet werden, dass diese bereits für eine etwaige Anpassung auf eine bundeseinheitliche Regelung geeignet sei.

14.4 Schwundquoten

14.4.1 Methodisches Vorgehen

Zwar hatten die Hochschulen aus den oben genannten Gründen keine Erkenntnisse über die Zahl der Studienabbrüche an der jeweiligen Hochschule oder gar in einzelnen Studienfächern. Allerdings war ihnen natürlich bekannt, wie viele Studierende an ihrer Hochschule in welchem Studienfach in welchem Semester eingeschrieben waren. Entsprechend konnten sie die Zahl der Studierenden aus einer bestimmten Vergleichsgruppe von Studienanfängerinnen und Studienanfängern angeben, die bis zum Beginn des letzten Semesters der Regelstudienzeit den Studiengang verlassen hatten (sog. Schwund).

Dieser Schwund umfasst allerdings neben Studienabbrüchen auch solche Studierende, die das Studienfach und/oder den Studienort gewechselt haben und auch solche Studierende, die schon vor dem Beginn des letzten Semesters der Regelstudienzeit ihren Abschluss erreicht haben. Er kann deshalb nicht mit Studienabbrüchen gleichgesetzt werden. Mangels näherer Erkenntnisse über den Umfang der Studienabbrüche an einzelnen Hochschulen oder in einzelnen Studienfächern können Studienabbruchszahlen aus den Schwundzahlen auch nicht verlässlich berechnet werden. Aus Sicht des LRH können die Schwundquoten aber ein Indiz für Entwicklungen auch von Studienabbrüchen innerhalb eines Studiengangs an einer Hochschule oder hochschulübergreifend sein. Diese Erwägung beruht auf der Annahme, dass steigende Schwundzahlen auch Ausdruck steigender Abbruchszahlen sein dürften, wenngleich in geringerem Umfang.

Derartige Schwundquoten sind zudem Grundlage für die Berechnung der jährlichen Aufnahmekapazitäten der Hochschulen. Einzelheiten hierzu regelt die Verordnung zur Ermittlung der Aufnahmekapazität an Hochschulen in Nordrhein-Westfalen für Studiengänge außerhalb des zentralen Vergabeverfahrens (Kapazitätsverordnung Nordrhein-Westfalen 2017)²⁴⁰.

Für die Zwecke der vorliegenden Prüfung stellte der LRH – gestützt auf die Zahlen der einzelnen geprüften Hochschulen – eigene Berechnungen zu dem Schwund von Studienanfängerinnen und Studienanfängern an. Diese Berechnungen entsprachen angesichts der Zielsetzung, Hinweise auf die Zahl und Entwicklung von Studienabbrüchen zu erlangen, nicht den Kapazitätsberech-

²⁴⁰ GV. NRW. S. 591, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 12.02.2026, GV. NRW. S. 180.

nungen. Der LRH ermittelte auf diese Weise insbesondere hochschulübergreifend Schwundquoten zu verschiedenen Studiengängen. Im Einzelnen ging er dabei wie folgt vor:

Zur Berechnung der Schwundquoten bildete der LRH zunächst Vergleichsgruppen. Diese bestanden aus allen Studienanfängerinnen und Studienanfängern in einem Studiengang eines Studienjahres an der jeweiligen Hochschule (Kohorte). Eine Kohorte bestand z. B. aus den Studienanfängerinnen und Studienanfängern im Studiengang „Geschichte“ an einer Universität im WiSe 2012/2013. Weiter ermittelte der LRH die Zahl aller Abgänge aus dieser Kohorte bis zum Beginn des letzten Fachsemesters der Regelstudienzeit. Diese Abgänge wurden zu der Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger dieser Kohorte ins Verhältnis gesetzt. Die nach diesem Muster berechneten Schwundquoten bezeichnete der LRH als „Kohortenschwundquoten“.

Bei der Untersuchung dieser „Kohortenschwundquoten“ fiel auf, dass sich die Zahl der Studierenden gegenüber dem Anfangssemester zum Teil erhöht hatte, beispielsweise, weil Studierende von einer anderen Hochschule an die untersuchte Hochschule gewechselt waren. Um auch diese zusätzlichen Studierenden zu berücksichtigen, verglich der LRH – anders als bei der kapazitätsrechtlichen Schwundquotenberechnung – in diesen Fällen immer das Semester mit den meisten Studierenden mit dem letzten Fachsemester.

Alle betrachteten Kohorten begannen jeweils im WiSe und wurden i. d. R. bis zum sechsten Fachsemester betrachtet. Dieser Zeitraum stellte die Regelstudienzeit dar. Die erste vom LRH ausgewertete Kohorte startete im WiSe 2012/2013 und endete im Sommersemester (SoSe) 2015. Die letzte betrachtete Kohorte startete im WiSe 2018/2019 und endete im SoSe 2021. Insgesamt betrachtete der LRH folglich den Zeitraum vom WiSe 2012/2013 bis zum SoSe 2021.

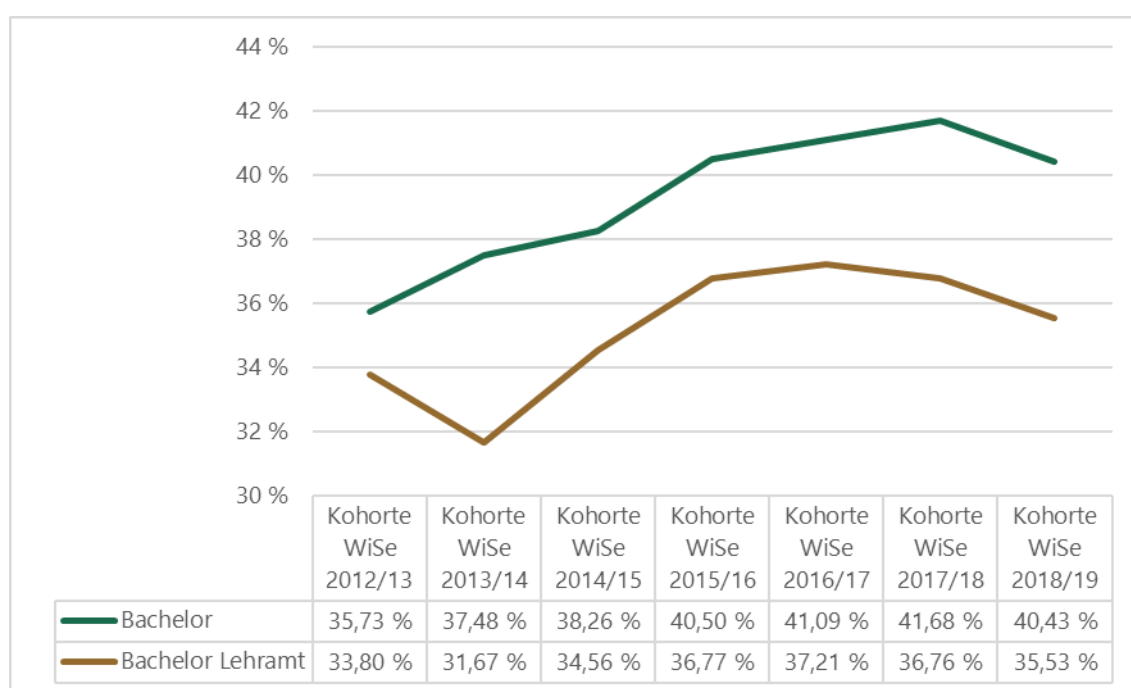
Im Ergebnis unterlag die Entwicklung dieser „Kohortenschwundquoten“ in den untersuchten Studiengängen von Jahr zu Jahr starken Schwankungen. Bei dem hochschulübergreifenden Vergleich der Fächergruppen und Studiengänge stellte der LRH daher nicht auf einzelne Kohorten ab. Stattdessen berechnete er eine sog. „Gesamtschwundquote“. Hierfür wurden alle untersuchten Kohorten eines Studiengangs im geprüften Zeitraum für einen Studiengang zusammengefasst. Dieser Gesamtzahl stellte der LRH die Summe aller Abgänge für diese Kohorten gegenüber. Aus dem Verhältnis beider Gruppen ergab sich die Gesamtschwundquote.

14.4.2 Ergebnisse

Der LRH ermittelte die Entwicklung der Schwundquoten in 217 Bachelor-Studiengängen an neun Universitäten. Die Gesamtschwundquote aller vom LRH untersuchten Bachelorstudiengänge (ohne Lehramt) an allen betrachteten Hochschulen lag bei rd. 39 %. In den Lehramtsstudiengängen fiel die Gesamtschwundquote mit rd. 35 % etwas niedriger aus.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Schwundquoten der untersuchten Kohorten in den Bachelorstudiengängen (ohne Lehramt). Dabei wurden alle Studiengänge und alle geprüften Hochschulen zusammengefasst.

Abb. 1: Gesamtschwundquoten in Bachelorstudiengängen

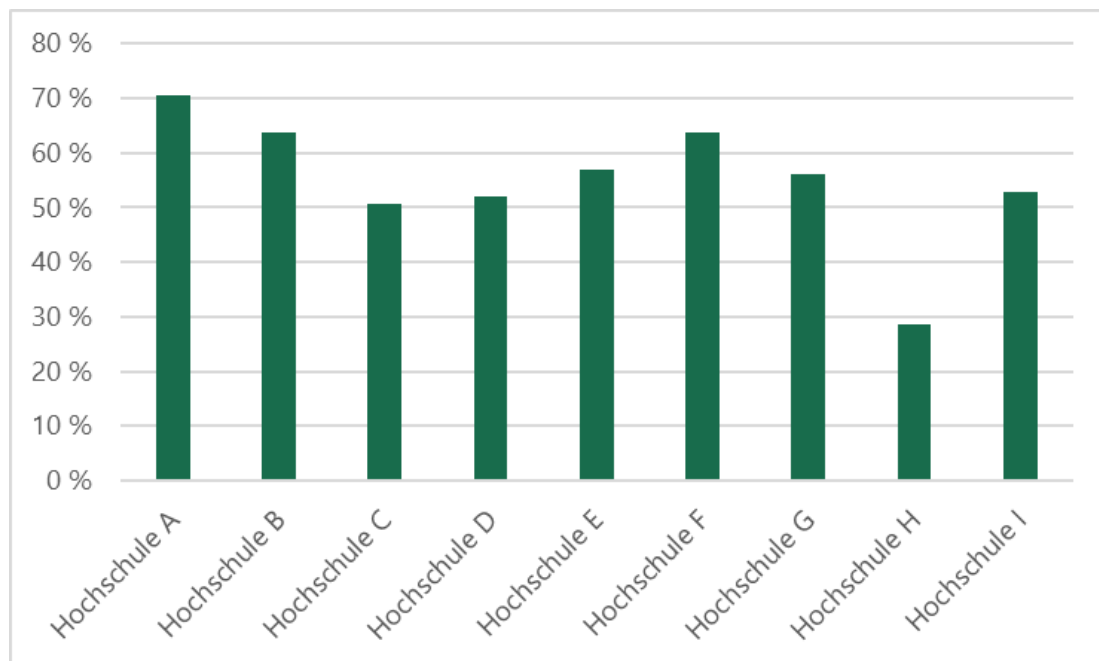


Quelle: Landesrechnungshof

Aus der Abbildung ist erkennbar, dass die Schwundquote in den Bachelorstudiengängen ohne Lehramt im Betrachtungszeitraum über alle Studiengänge hinweg von 35,73 % auf 40,43 % stieg. Im untersuchten Zeitraum nahm die Schwundquote damit um 4,70 Prozentpunkte zu. In Bachelorstudiengängen mit dem Ziel Lehramt stieg die Schwundquote von 33,80 % auf 35,53 %. Dies entspricht einem Anstieg von 1,73 Prozentpunkten.

Darüber hinaus stellte der LRH in den verschiedenen Studiengängen sehr unterschiedliche Gesamtschwundquoten fest. In einigen Studiengängen fanden sich bei fast allen betrachteten Hochschulen über dem o. g. Durchschnitt liegende Gesamtschwundquoten. Dies war etwa im Studiengang „Physik“ der Fall:

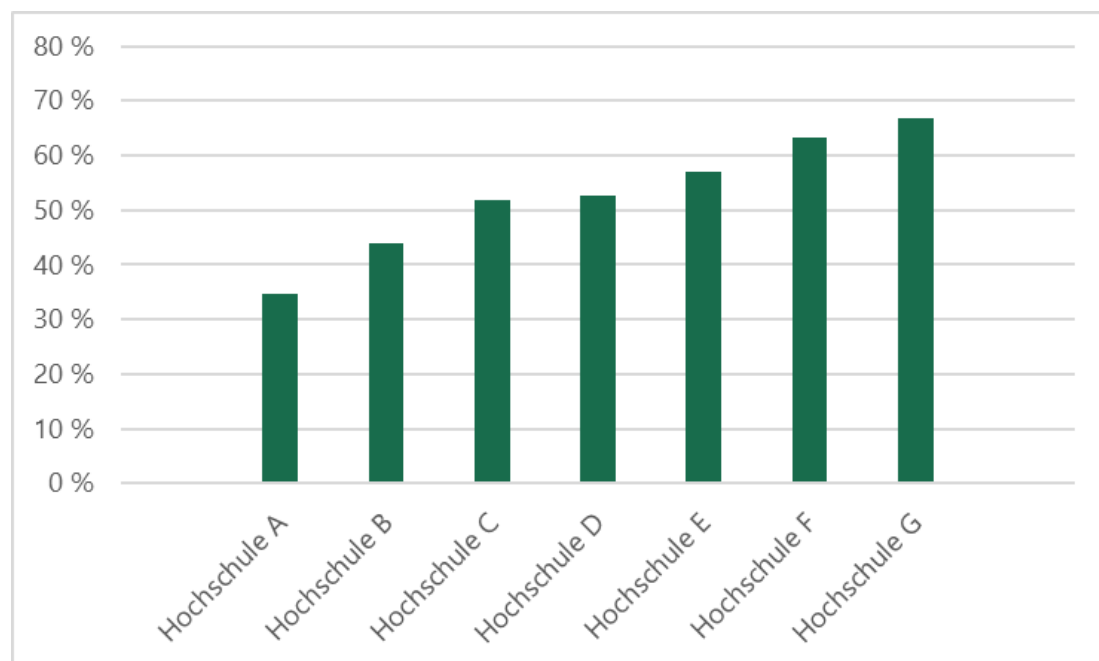
Abb. 2: Gesamtschwundquoten im Studiengang „Physik“



Quelle: Landesrechnungshof

Ein entsprechendes Bild ergab sich im Studiengang „Philosophie“, der an sieben der betrachteten neun Hochschulen angeboten wurde:

Abb. 3: Gesamtschwundquoten im Studiengang „Philosophie“

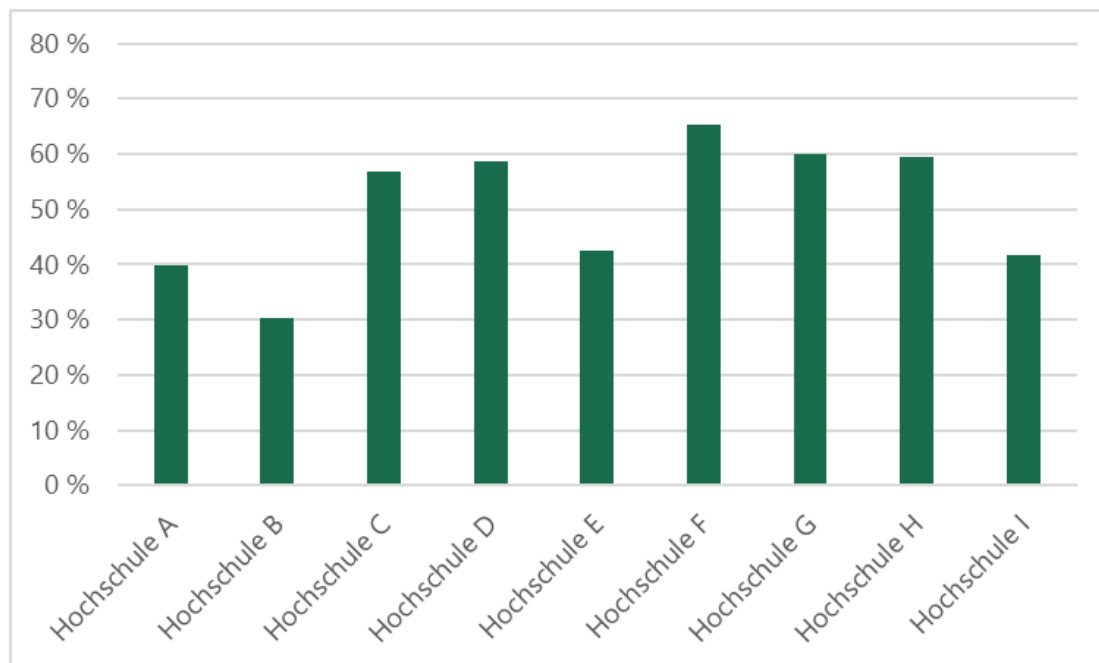


Quelle: Landesrechnungshof

In anderen Studiengängen variierten die Gesamtschwundquoten zwischen den geprüften Universitäten deutlich. Teilweise fanden sich hier Gesamtschwundquoten unterhalb der o. g. Durchschnittswerte, aber auch hier fanden sich zum

Teil Gesamtschwundquoten von über 50 %. Dies war etwa im Studiengang „Chemie“ zu verzeichnen:

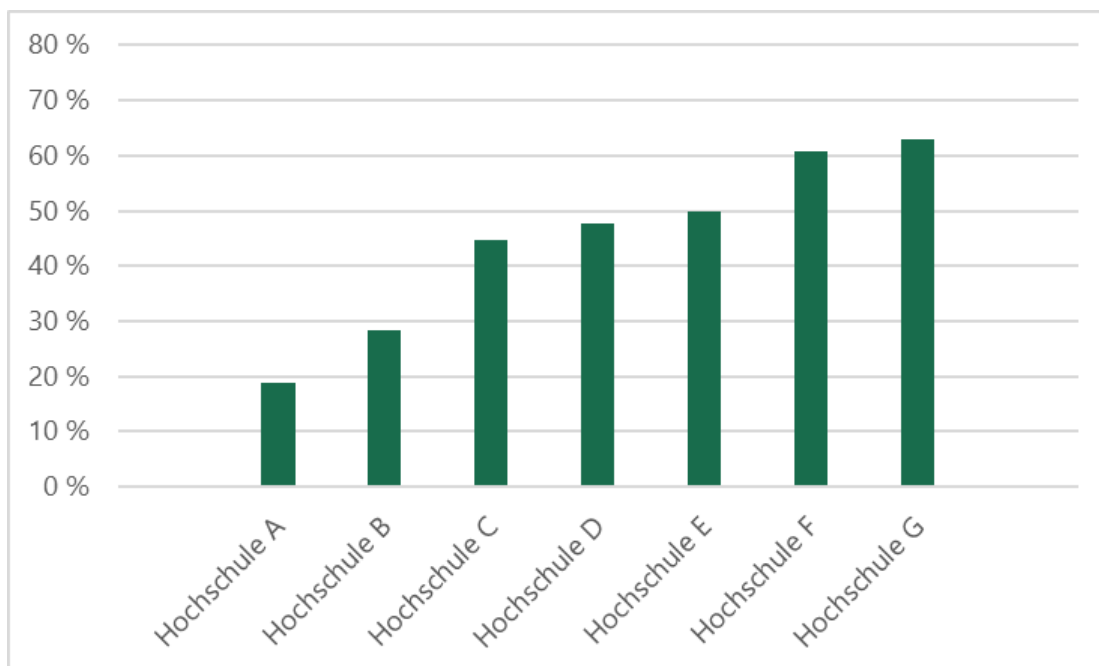
Abb. 4: Gesamtschwundquoten im Studiengang „Chemie“



Quelle: Landesrechnungshof

Ein entsprechendes Bild ergab sich im Studiengang „Informatik“, der an sieben der betrachteten neun Hochschulen angeboten wurde:

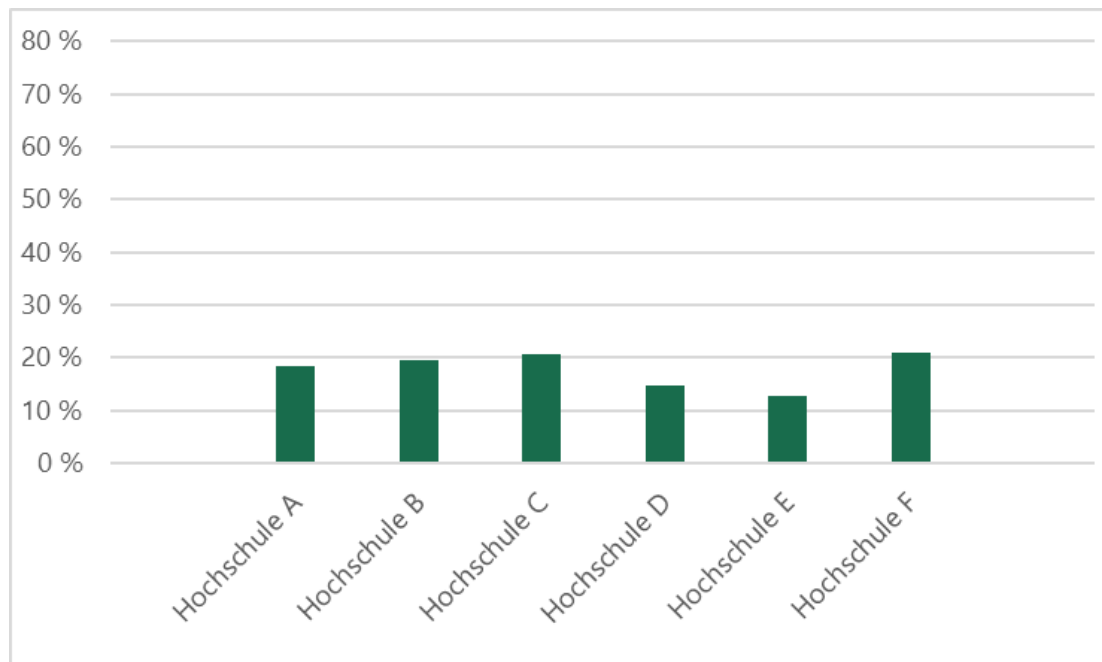
Abb. 5: Gesamtschwundquoten im Studiengang „Informatik“



Quelle: Landesrechnungshof

Niedrige Gesamtschwundquoten fanden sich dagegen vor allem in zulassungsbeschränkten Studiengängen. Beispielhaft ist hier der Studiengang „Psychologie“ dargestellt, der an sechs der betrachteten neun Hochschulen angeboten wurde:

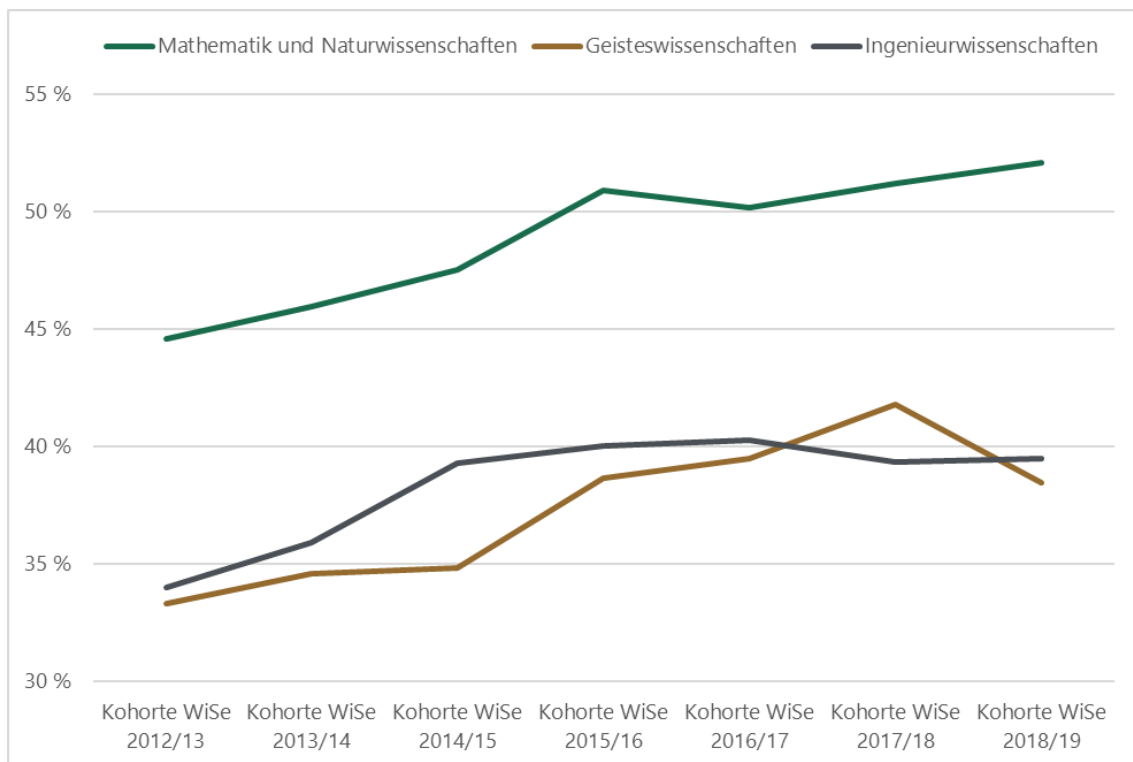
Abb. 6: Gesamtschwundquoten im Studiengang „Psychologie“



Quelle: Landesrechnungshof

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung der unterschiedlichen Fächergruppen stellte der LRH fest, dass die Schwundquoten über die geprüften Jahre hinweg in allen Fächergruppen gestiegen waren. Auch wenn sich die Höhe der Schwundquoten zum Teil sehr unterschiedlich darstellte, war dieser Gesamttrend erkennbar. Nachfolgend wird dies am Beispiel verschiedener Fächergruppen der Bachelor-Studiengänge (ohne Lehramt) dargestellt:

Abb. 7: Entwicklung der Schwundquoten in verschiedenen Fächergruppen



Quelle: Landesrechnungshof

14.4.3 Folgerungen

Bei der Bewertung seiner Feststellungen hob der LRH zunächst nochmals hervor, dass sich hinter diesen Schwundquoten durchaus unterschiedliche Konstellationen verbergen. Neben den Studierenden, die ihr Studium abbrechen, sind in diesem Schwund auch die Studierenden erfasst, die ihr Studium an einer anderen Hochschule fortsetzen, und auch diejenigen, die ihren Studiengang gewechselt haben, unabhängig davon, an welcher Hochschule sie ihr neues Studium aufgenommen haben. Entsprechend war bei der Bewertung der Schwundquoten aus Sicht des LRH zunächst zu konstatieren, dass ein Schwund wegen des Wechsels des Studienorts einer akademisch weit verbreiteten Praxis entspricht, die auch aus Sicht des LRH in keiner Weise Anlass zu Gegenmaßnahmen gibt.

Anders stellte sich die Bewertung dagegen bei solchen Studierenden dar, die ihren Studiengang wechseln oder ihr Studium ganz abbrechen. Auch hier erkannte der LRH an, dass es für beide Entscheidungen gute Gründe geben kann, die sich überdies nicht selten einer staatlichen Steuerung entziehen. Insofern ist ein gewisses Maß an Schwund auch in diesen Konstellationen hinzunehmen.

Aus fiskalischer Sicht war bei der Bewertung der Feststellungen nach Auffassung des LRH allerdings zu bedenken, dass die Bereitstellung von Studienplätzen für das Land in der Summe mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden ist. Jeder Studienplatz bindet öffentliche Mittel. Führt ein aufgenommenes Studium

nicht zu einem Abschluss, waren die entsprechenden finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte insoweit erfolglos. Entsprechend besteht grundsätzlich ein fiskalisches Interesse daran, die Zahl der in diesem Sinne erfolglosen Studienplatzbesetzungen möglichst klein zu halten. Dies korrespondiert im Übrigen im Grundsatz mit dem Interesse der Studierenden, auch ihren Aufwand möglichst effektiv einzusetzen.

Der LRH hob in diesem Zusammenhang auch hervor, dass dem staatlichen Interesse an einer möglichst effektiven Studienplatzbesetzung, d. h. einer Besetzung des Studienplatzes bis zu dem angestrebten Abschluss, das Interesse der Studierenden entgegensteht, akademische Bildung auch in einer gewissen Breite und ggf. auch ohne die Erreichung eines Abschlusses in Anspruch nehmen zu können. Im Falle eines bloßen Studienortwechsels liegt die Legitimität dieses Interesses und damit auch seine Unterstützungswürdigkeit, wie oben ausgeführt, auf der Hand. Aber auch in den anderen Konstellationen erscheint es denkbar, dass auch ein staatliches Interesse an einer entsprechenden Bildungsbreite besteht.

Vor diesem Hintergrund stellte der LRH heraus, dass es selbstverständlich nicht das Ziel ist, Schwund- oder Abbruchquoten auf „Null“ zu führen. Ebenso ist hinzunehmen, dass es eine objektiv definierbare Grenze für zu tolerierende Schwund- und Abbruchquoten nicht gibt. Aus Sicht des LRH sollten das Land und die Hochschulen jedoch Maßnahmen ergreifen, wenn die (Gesamt-) Schwundquote über 50 % liegt. In diesen Fällen beendet nämlich mehr als jede/r zweite Studierende ihr/sein Studium auf dem jeweiligen Studienplatz nicht mit einem Abschluss.

Der LRH verwies insoweit abschließend darauf, dass ihm bewusst ist, dass die letzten beiden betrachteten Kohorten, die im WiSe 2017/2018 bzw. im WiSe 2018/2019 gestartet waren, teilweise in die Corona-Pandemie gefallen waren. Gleichwohl konnte er aus den erhobenen Daten zu der Entwicklung der Schwundquoten in den verschiedenen Kohorten nicht ableiten, dass die Corona-Pandemie generell zu einem Anstieg der Schwundquoten geführt hätte. Auch wenn dies in einzelnen Fällen nicht auszuschließen war, hatte es verschiedentlich doch rückläufige Schwundquoten auch bei diesen Kohorten gegeben. Vor diesem Hintergrund ging der LRH davon aus, dass die Entwicklung der Schwundquoten jedenfalls nicht maßgeblich und schon gar nicht übergreifend durch die Corona-Pandemie beeinflusst worden ist.

Im Hinblick auf die hiernach aus seiner Sicht bei den betroffenen Studiengängen gebotenen Maßnahmen merkte der LRH an, dass verschiedene Fallgruppen und Gründe in den Blick genommen werden müssten. So könnte ein Studienabbruch beispielsweise auf eine unzureichende Qualifikation zurückzuführen sein. Hier könnten inhaltliche Vor-, Auffrischungs- bzw. Brückenkurse oder methodische Lehrveranstaltungen geeignete Hilfen darstellen. Um sicherzustellen, dass Stu-

dierende die fachlichen Anforderungen des Studiums erfüllen, könnten alternative Zulassungsbeschränkungen erwogen werden. Dies könnten z. B. Eingangsprüfungen (Leistungstests, Sprachtests), fachliche Arbeitsproben oder vorher zu absolvierende Praktika sein.

Fachliche Beratungsangebote wären dann aus Sicht des LRH eine geeignete Hilfe, wenn sich der Entschluss, das Studium abzuberechen, auf unzureichende oder als unzureichend empfundene Studienbedingungen gründet. Im Idealfall würde hiermit eine Verbesserung der Betreuungssituation einhergehen. Liegen hingegen die Ursachen in den persönlichen Lebensumständen der/des Studierenden, können allenfalls Beratungsangebote jenseits einer fachlichen Beratung eine Unterstützung bieten.

Abschließend stellte der LRH fest, dass sich angesichts der Vielfalt der möglichen Ursachen eine entsprechende Vielfalt von diesbezüglichen Maßnahmen ergibt. Dem LRH erschien ein fester Kanon von Maßnahmen, die alle Hochschulen anbieten sollten, daher nicht zweckmäßig. Vielmehr ist jede Hochschule aufgerufen, in den bei ihr kritischen Studiengängen den hierfür maßgeblichen Ursachen nachzugehen und geeignete Maßnahmen anzubieten. Insoweit dürfte sich aus Sicht des LRH insbesondere auch ein Abgleich mit anderen Hochschulen anbieten, die in vergleichbaren Studiengängen (deutlich) niedrigere Schwundquoten aufweisen. Der LRH forderte in diesem Zusammenhang das Ministerium dazu auf, auch schon vor der hochschulspezifischen Ermittlung von Studienabbruchszahlen verlässliche Vergleichszahlen zu den Schwundquoten ermitteln zu lassen. Diese müssen den Hochschulen in geeigneter Form zugänglich gemacht werden.

14.5 Maßnahmen gegen Studienabbrüche

14.5.1 Organisation der hochschulinternen Maßnahmen

Der LRH forderte bei seinen Erhebungen von sechs der geprüften Hochschulen eine Auflistung ihrer Maßnahmen zur Verringerung von Studienabbrüchen und Verbesserung des Studienerfolgs an. Der Detaillierungsgrad dieser Auflistungen variierte. Teilweise gaben die Hochschulen deutlich mehr als 100 verschiedene Einzelmaßnahmen an.

Der überwiegende Teil der von den Hochschulen mitgeteilten Maßnahmen lag im Zuständigkeitsbereich der Hochschulverwaltung. Die Maßnahmen umfassten im Wesentlichen Beratungs- und Informationsangebote sowie Einführungsveranstaltungen und Orientierungsprogramme für Studieneinsteigende. Darüber hinaus waren zahlreiche fachspezifische Beratungs- und Informationsmöglichkeiten in den Fakultäten verortet. Dabei handelte es sich insbesondere um Fachstudienberatungen, (Einführungs-)Tutorien im Studieneinstiegsprozess sowie fakultätsinternes Mentoring.

Die durch die Fakultäten durchgeführten Maßnahmen waren den Hochschulverwaltungen nicht vollumfänglich bekannt. Die Maßnahmen wurden in den Fakultäten weitestgehend autonom organisiert. Eine zentrale Erfassung dieser fakultätsinternen Maßnahmen in der Hochschulverwaltung und/oder eine Abstimmung mit Maßnahmen der Hochschulverwaltung hat der LRH regelmäßig nicht festgestellt.

Der LRH beanstandete, dass an den geprüften Hochschulen ein vollständiger Überblick über die Gesamtheit der Beratungs- und Informationsangebote vielfach nicht sichergestellt war. Nach Auffassung des LRH könnte dies zu Überschneidungen bei Verantwortlichkeiten und zu Doppelstrukturen führen. Mehr Transparenz und ein vermehrter hochschulinterner Erfahrungsaustausch erscheinen sinnvoll. Die unterschiedlichen Fakultätskulturen sollten nicht dazu führen, dass bewährte Maßnahmen nicht auch von anderen Fakultäten zumindest geprüft werden.

Vor diesem Hintergrund empfahl der LRH, dass künftig alle Maßnahmen der Hochschulverwaltung und der Fakultäten zentral erfasst werden sollten. Dabei ist auf eine deutliche Abgrenzung zwischen den Maßnahmen der Fakultäten und den Maßnahmen der Verwaltung zu achten, um etwaige Doppelstrukturen zu vermeiden. Außerdem sollte eine noch weitergehende hochschulinterne Vernetzung gefördert werden. Hier sollten die Erfahrungen zwischen den unterschiedlichen Fakultäten und der Hochschulverwaltung ausgetauscht werden.

14.5.2 Studienberatung

§ 58a Hochschulgesetz (HG) regelt die Studienberatung und enthält die Möglichkeit, Studienberatungen verpflichtend einzuführen. Nach § 58a Abs. 2 HG kann die Hochschule in der Einschreibungsordnung bestimmen, dass die Studierenden spätestens bis zum Ende des zweiten Semesters des von ihnen studierten Studiengangs eine Fachstudienberatung besuchen müssen. Nach § 58a Abs. 3 HG können die Hochschulen in ihren Prüfungsordnungen vorsehen, dass nach Ablauf der Hälfte der Regelstudienzeit die Teilnahme an Fachstudienberatungen im Hinblick auf nicht erreichte Studienziele für die Studierenden zur Förderung eines erfolgreichen Studienverlaufs auf Anforderung der Hochschule verpflichtend ist, wenn die Studienziele des bisherigen Studiums zu weniger als einem Drittel der zu erbringenden Leistungspunkte erreicht wurden.

Die geprüften Hochschulen hatten von diesen Möglichkeiten, Studienberatungen verpflichtend auszugestalten, nur punktuell Gebrauch gemacht. An einer Hochschule räumte die Einschreibeordnung den Fakultäten die Möglichkeit ein, eine verpflichtende Studienfachberatung bis zum Ende des zweiten Semesters vorzusehen. In einem Fall wurde eine solche Regelung erlassen. Dieselbe Prüfungsordnung sah vor, dass Studierende an einer Studienberatung teilnehmen „sollen“, wenn sie in einem Semester weniger als die Hälfte der nach diesem Semester vorgesehenen Leistungspunkte erzielt haben und/oder eine Prüfung

nach dem zweiten Versuch mit „nicht ausreichend“ bewertet wurde. Die Prüfungsordnung enthielt jedoch keine Regelung dazu, was bei Nichtwahrnehmung der Studienberatung geschieht. Die ganz überwiegende Zahl der betrachteten Beratungs- und Informationsangebote der Hochschulen beruhte demgegenüber auf Freiwilligkeit.

Der LRH wies darauf hin, dass eine Verpflichtung zur Teilnahme an Studienberatungen sinnvoll sein könne. So könnten jene Studierende erreicht werden, die freiwillige Angebote nicht nutzen. Der LRH hat gefordert, dass die Hochschulen vor allem in Studiengängen mit hohen Schwundquoten von der Regelung des § 58a HG Gebrauch machen sollten. Verpflichtende Studienberatungen sollten hier vermehrt genutzt werden. Die Einführung verpflichtender Studienberatungen an den Hochschulen sollte überdies durch zwei weitere Maßnahmenpakete ergänzt werden:

Zum einen sollten die Hochschulen ein Monitoring des Studienerfolgs anhand der erbrachten Leistungspunkte einführen. Hierdurch könnten diejenigen Studierenden identifiziert werden, die zur Wahrnehmung einer Beratung verpflichtet sind. Diese könnten dann von der Hochschule aktiv angesprochen werden.

In diesem Zusammenhang empfahl der LRH die Einführung eines gestuften Modells, basierend auf vergebenen Leistungspunkten: Als erste Stufe könnten Studierende, die weniger als zwei Drittel der zu erreichenden Leistungspunkte erlangt haben, angesprochen werden. Die Teilnahme an einer Beratung wäre nicht verpflichtend, sondern als „Soll-Bestimmung“ durch die Hochschule in den jeweiligen Prüfungsordnungen zu formulieren. Die Hochschulen sollten in diesen Fällen die betreffenden Studierenden über das Angebot der Fachstudienberatung informieren. In der zweiten Stufe würden Studierende identifiziert, die weniger als ein Drittel der zu erbringenden Leistungspunkte erreicht haben. In diesen Fällen sollte eine Studienberatung verpflichtend sein.

Zum anderen hielt der LRH es für erforderlich, verpflichtende Studienberatungen durch Regelungen dazu zu ergänzen, welche Folgen eine Nichtteilnahme hat. Das Hochschulgesetz enthält hierzu keine Regelungen und ermächtigt die Hochschulen nicht, eigene Regelungen zu erlassen. Es bedarf daher einer gesetzlichen Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei der Nichtteilnahme an einer verpflichtenden Studienberatung, ggf. bis hin zur Exmatrikulation. Einer verpflichtenden Regelung mangelt es nämlich an Durchsetzbarkeit, wenn nicht zugleich geregelt wird, welche Rechtsfolge ihre Nichtbeachtung hat.

Der LRH empfahl daher eine entsprechende Ergänzung des Hochschulgesetzes. Diese Ergänzung entspräche der Rechtslage in anderen Bundesländern. So könnten Studierende nach dem Brandenburgischen Hochschulgesetz, die der Teilnahme an einer verpflichtenden Studienfachberatung nicht nachgekommen sind, exmatrikuliert werden. Ähnliche Regelungen finden sich auch in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern.

14.6 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW erklärte, die Prüfmittelung des LRH weise erhebliche methodische, rechtliche und inhaltliche Defizite auf. So handele es sich beim sog. „Schwund“ um eine Sammelgröße, die nur im eingeschränkten Maße Rückschlüsse auf vermeintliche Studienabbrüche gebe. Auch die sehr begrenzte Auswahl von neun Universitäten berücksichtige nicht die strukturellen Unterschiede der Studierendenschaft und Standortbedingungen an den Hochschulen.

Das eigens vom LRH entwickelte Schwundmodell weise erhebliche methodische Schwächen auf. Zum einen nutze der LRH die höchste Zahl an Studierenden im Verlauf einer Kohorte als Referenz anstelle der Studienanfänger/-innen. Dies führe zwangsläufig zu einer Überzeichnung des „Schwundes“. Weiterhin wiesen die vom LRH verwendeten Daten Abweichungen zu amtlichen Daten auf und es würden nur Daten der Wintersemester ausgewertet. Das MKW bemängelte zudem, dass der Corona-Effekt auf das Studienverhalten im Betrachtungszeitraum ignoriert werde.

Das MKW verwies weiter darauf, dass ein bundesweit etabliertes „Hamburger Modell“ zur Ermittlung von Schwundausgleichsfaktoren bereits existiere. Die vom LRH eigens entwickelte Methodik weiche hiervon fundamental ab. Schwundausgleichsfaktoren würden zu einer Erhöhung der rechnerischen Aufnahmekapazität führen, wenn durch Kohortenvergleiche deutlich werde, dass eine bestimmte Zahl von Studierenden verschwinde. Die Methodik des LRH sei auch vor dem Hintergrund der tradierten Rechtsprechung zum Zugang zu zulassungsbeschränkten Studiengängen deutlich zu hinterfragen. Kapazitätsrechtliche Risiken für zulassungsbeschränkte Studiengänge seien in jedem Fall zu vermeiden.

Ferner kritisierte das MKW, dass vorhandene Instrumente im Land unberücksichtigt geblieben wären. Hier nannte das MKW u. a. das ECTS-Monitoring, landesweite Studierenden- und Absolventenbefragungen, Qualitätsverbesserungsmittel sowie den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“. Nach Auffassung des Ministeriums fielen daher die Empfehlungen des LRH zwangsläufig undifferenziert aus.

Des Weiteren verhalte sich der LRH in seiner Prüfungsmitteilung nicht zur Frage der zur Umsetzung erforderlichen zusätzlichen finanziellen Ressourcen. Die genannten Maßnahmen (gesteigerte Beratung, verbesserte Betreuung) würden einen höheren personellen und finanziellen Aufwand implizieren. Dies werde vom LRH jedoch ausgeblendet.

Darüber hinaus adressiere der Gesetzentwurf des Hochschulstärkungsgesetzes bereits die Herausforderungen. So würden Reformmodelle des Studiums fortentwickelt und u. a. Rechtsgrundlagen für Lerndatenanalysen geschaffen.

Schließlich verwies das MKW auf rechtliche Grenzen der Vorschläge des LRH. Die Exmatrikulation bei Nicht-Teilnahme an einer Beratung sei eine sachwidrige Verknüpfung. Der Gesetzgeber habe bei § 58a HG bewusst auf Rechtsfolgen verzichtet. Der Einführung einer bundesweit einheitlichen Studierenden-ID stünden u. a. massive datenschutzrechtliche Bedenken gegenüber, die bereits in der Vergangenheit umfangreich und länderübergreifend diskutiert worden seien.

14.7 Bewertung des Landesrechnungshofs

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH zu dem Vorwurf der methodischen Schwächen darauf verwiesen, dass er in der Prüfungsmitteilung ausdrücklich hervorgehoben habe, dass Studienabbrüche nur eine Teilmenge des Schwundes sind.

Dass die Aussagekraft von Schwundquoten im Hinblick auf die Feststellung konkreter Studienabbruchquoten begrenzt ist, hat der LRH zu keinem Zeitpunkt in Abrede gestellt. Vielmehr ist das Fehlen derartiger Erkenntnisse sowohl bei den Hochschulen als auch beim MKW Grund für die Heranziehung der (modifizierten) Schwundquoten gewesen. Die vom MKW genannten Bedenken bestärken vielmehr die Forderung des LRH, dass die Studienabbrüche auf andere Weise ermittelt werden müssen. Dies gilt im Übrigen auch unabhängig davon, dass der LRH allein Universitäten in den Blick genommen hat. Auch an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften ist der Erkenntnisstand kein anderer.

Die vom LRH vorgenommenen Modifikationen der Schwundquotenberechnungen gegenüber der kapazitätsrechtlichen Berechnung nach dem Hamburger Modell sind dem Ziel geschuldet, Hinweise auf die mögliche Größenordnung von Studienabbrüchen an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Studiengängen zu erlangen. Diese Quoten sind zumindest geeignet, Entwicklungen aufzuzeigen und hochschulübergreifende Vergleiche zu ziehen. Die vom MKW angeführten kapazitätsrechtlichen Bedenken sind daher nicht berechtigt. Der Vorwurf, der LRH habe den Corona-Effekt auf das Studienverhalten im Betrachtungszeitraum ignoriert, ist unzutreffend.

Zu den vom MKW geltend gemachten Abweichungen von den amtlichen Daten hat der LRH auf das seinerzeitige Eröffnungsgespräch mit dem MKW verwiesen. Dort hatte das MKW den LRH gebeten, die Daten direkt bei den Hochschulen anzufordern. Für den LRH kam es im Rahmen der Prüfung darauf an, die Daten der geprüften Hochschulen nach einem einheitlichen System zu erfassen. Nur so konnte überhaupt eine Vergleichbarkeit geschaffen werden.

Der LRH hat weiter darauf hingewiesen, dass ihm die verschiedenen, vom MKW erwähnten Instrumente zur Verbesserung des Studienerfolgs bekannt sind. Die

Prüfung hat sich auf Maßnahmen zur Vermeidung von Studienabbrüchen beschränkt. Eine umfassende Betrachtung aller Maßnahmen zur Verbesserung des Studienerfolgs ist demgegenüber nicht Gegenstand der Prüfung gewesen.

Des Weiteren hat der LRH angemerkt, dass die Entscheidung des Gesetzgebers zu § 58a HG, auf Sanktionsmöglichkeiten zu verzichten, aus seiner Sicht überdacht werden sollte: Eine bloße Verpflichtung, die bei Nichtbeachtung ohne rechtliche Folgen bleibt, verfehlt ihren Zweck. Die Auffassung des MKW, dass ein solcher Anreiz weder zielführend noch förderlich sei, hat sich dem LRH nicht erschlossen. Auch die vom MKW vorgetragenen Bedenken mit Blick auf eine „sachwidrige Verknüpfung“ überzeugen den LRH nicht. Diese Bedenken teilen andere Bundesländer offenkundig nicht. Sie haben stattdessen entsprechende Sanktionierungsbefugnisse in ihren Hochschulgesetzen verankert.

Die datenschutzrechtlichen Bedenken des MKW gegen eine lebensbegleitende Matrikelnummer teilt der LRH nicht. Er hat darauf hingewiesen, dass seine diesbezügliche Anregung nicht darauf zielte, einzelnen Hochschulen einen Zugriff auf die konkreten, individuellen Bildungsbiografien ihrer Studierenden zu ermöglichen. Nach den Erkenntnissen des LRH scheitert aber, wie in den Prüfungsmitteilungen im Einzelnen ausgeführt, eine Erfassung von Studienabbrüchen an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Studiengängen aktuell daran, dass eine Nachzeichnung individueller Bildungsverläufe gegenwärtig mangels eines dauerhaften Identifizierungsmerkmals nicht möglich ist. Eine lebensbegleitende Matrikelnummer würde ein solches, dauerhaftes Merkmal darstellen. Um Studienabbrüche konkret erfassen zu können, muss dieses Merkmal keinesfalls personenbezogen ausgewertet werden; eine Auswertung bezogen auf die Hochschule und den Studiengang würde ausreichen. Diese Auswertung muss auch nicht durch die einzelne Hochschule erfolgen. Um den datenschutzrechtlichen Bedenken Rechnung zu tragen, ist auch eine Auswertung durch die mit statistischen Aufgaben befassten Stellen denkbar. In diesem Fall könnte eine Anonymisierung der entsprechenden Daten schon bei deren Zulieferung an diese Stellen erfolgen, spätestens aber durch die Stellen selbst vorgenommen werden.

Schließlich hat der LRH darauf hingewiesen, dass datenschutzrechtliche Erwägungen auch dem Aspekt der Erforderlichkeit von Daten zur Erfüllung staatlicher Zwecke Rechnung tragen müssen. Zielgerichtete Maßnahmen zur Reduzierung von Studienabbrüchen sind ohne Kenntnis der konkreten Situation an einzelnen Hochschulen und in einzelnen Studiengängen kaum vorstellbar. Im Übrigen findet die lebensbegleitende Matrikelnummer bereits in anderen europäischen Ländern Verwendung.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

15 Schwachstelle Risiko- management



Hochschulen sind verschiedensten Risiken ausgesetzt: Datenverluste, Unwetter, Baumängel, Reputationsverluste und viele andere Risiken können Hochschulen nachhaltig beeinträchtigen, erhebliche finanzielle Verluste verursachen oder die Wahrnehmung der Aufgaben einschränken. Die Hochschulen sind verpflichtet, ihre Risiken frühzeitig und systematisch zu erfassen, zu überwachen und zu steuern.

Die Prüfung des Risikomanagements an fünf Hochschulen hat gezeigt, dass an zwei Hochschulen ein Risikomanagement nicht vorhanden war. Bei den drei anderen Hochschulen bestand ein Risikomanagement, das aber unterschiedlich ausgeprägt war. Die einzelnen Schritte des Risikomanagements waren an diesen Hochschulen unterschiedlich detailliert festgelegt und wurden entsprechend unterschiedlich praktiziert. Hinzu kamen Abweichungen zwischen den Festlegungen und der Praxis.

Auch die Kommunikation zwischen den Beteiligten des Risikomanagements, einschließlich der Berichterstattung, war nur teilweise geregelt. Zudem wurden die Vorgaben hierzu in der Praxis in keinem Fall

vollständig umgesetzt. Schließlich waren die geprüften Hochschulen bei der Ausgestaltung ihres Risikomanagements jeweils eigenständig tätig. Ein hochschulübergreifender Austausch fand nicht statt.

Der Landesrechnungshof hat den geprüften Hochschulen empfohlen, bei der Organisation ihres Risikomanagements die allgemein anerkannten Prozessschritte zu beachten. Soweit noch nicht geschehen, sollten diese und die Berichterstattung innerhalb der Hochschule hochschulintern geregelt werden. Schließlich hat der Landesrechnungshof sich auch für einen verstärkten Austausch der Beteiligten innerhalb der jeweiligen Hochschule sowie hochschulübergreifend ausgesprochen.

Die geprüften Hochschulen haben ganz überwiegend erklärt, den Empfehlungen des Landesrechnungshofs folgen zu wollen. Insbesondere haben sie sich auch für einen Austausch über alle Hochschulen hinweg ausgesprochen.

15.1 Ausgangslage

Ein Risikomanagement bezeichnet im Allgemeinen alle Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind, Risiken frühzeitig und systematisch zu erfassen, zu überwachen und zu steuern. Hierzu gehören im Einzelnen die nachvollziehbare und regelmäßige Identifikation von Risiken, deren Analyse und Bewertung, die Implementierung geeigneter Risikosteuerungsmaßnahmen und deren Kontrolle sowie die regelmäßige Berichterstattung und die fortlaufende Überwachung der Risiken und der Prozessschritte.²⁴¹

Hochschulen sind verschiedensten Risiken ausgesetzt: Datenverluste, Unwetter, Baumängel, Reputationsverluste und viele andere Risiken können Hochschulen nachhaltig beeinträchtigen, erhebliche finanzielle Verluste verursachen oder die Wahrnehmung der Aufgaben einschränken.

15.1.1 Gesetzliche Vorgaben

Nach § 5 Abs. 2 Hochschulgesetz (HG) führen die Hochschulen ihren Haushalt auf der Grundlage eines ganzheitlichen Controllings, das die Kosten- und Leistungsrechnung, eine Kennzahlsteuerung und ein Berichtswesen umfasst. Sie haben ihre Wirtschaftsführung so zu planen und durchzuführen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

²⁴¹ Deutsches Institut für Interne Revision, Revisionsstandard Nr. 2, Ziffer 19.

Gemäß § 11 Abs. 1 Hochschulwirtschaftsführungsverordnung (HWFVO) richten die Hochschulen ihre Wirtschaftsführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen ein. Insoweit gelten sinngemäß die Regelungen des Handelsgesetzbuchs (HGB) und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Nach § 12 HWFVO ist der Jahresabschluss der Hochschulen sinngemäß nach den Vorschriften des HGB für große Kapitalgesellschaften aufzustellen. Er wird durch einen Lagebericht ergänzt.

Nach § 289 HGB ist im Lagebericht die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken zu beurteilen und zu erläutern. Weiter ist im Lagebericht u. a. auf die Risikomanagementziele und -methoden einzugehen. Dieser Teil des Lageberichts wird im Allgemeinen als Risikobericht bezeichnet.

15.1.2 Sonstige Vorgaben

Für die Ausgestaltung eines Risikomanagementsystems an den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen gibt es bisher keine landesweit einheitlichen Vorgaben. Verschiedene Organisationen haben sich jedoch mit der Thematik des Risikomanagements an Hochschulen befasst und entsprechende Anforderungen veröffentlicht. Der Landesrechnungshof (LRH) hat diese Anforderungen zusammengeführt und hieraus die in den folgenden Abschnitten dargestellten Mindestanforderungen an ein Risikomanagement an Hochschulen abgeleitet.

Weiter hat der LRH sich bei seiner Prüfung auf das Modell der Three Lines of Defense des Institute of Internal Auditors (IIA)²⁴² gestützt. Hiernach bestehen im Risikomanagement neben der Leitungsebene drei sog. Verteidigungslinien (Three Lines of Defense): In der ersten Verteidigungslinie werden die Tätigkeiten durchgeführt, die notwendig sind, um die Ziele der Organisation zu erreichen (Sachbearbeitung). In der zweiten Verteidigungslinie werden ergänzende Fachkenntnisse und Unterstützung im Zusammenhang mit dem Risikomanagement angeboten (strategisches Risikomanagement). Auf dieser Ebene wird u. a. das Risikomanagement überwacht. Hierzu werden Analysen und Berichte über die Angemessenheit und Wirksamkeit des Risikomanagements bereitgestellt. In der dritten Verteidigungslinie wird dem Leitungsorgan eine unabhängige und objektive Prüfungssicherheit und Beratung hinsichtlich der Angemessenheit und Wirksamkeit des Risikomanagements vermittelt. Hierbei handelt es sich im Regelfall um die Interne Revision.

²⁴² Siehe hierzu auch Rödl, Three Lines of Defense-Modell und Risikomanagementsystem, <https://www.roedl.com/insights/three-lines-of-defense-modell/>, zuletzt abgerufen am 05.05.2026. Das Modell wurde 2020 vom IIA überarbeitet und in einer **aktualisierten Fassung** unter dem Namen „The IIA’s Three Lines Model“ veröffentlicht.

15.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der LRH hat in einer Stichprobenprüfung an fünf Hochschulen untersucht, ob an diesen Hochschulen ein Risikomanagementsystem im Sinne der oben dargestellten Anforderungen vorhanden war. Ferner hat er untersucht, wie das jeweilige Risikomanagementsystem ausgestaltet war.

Dabei hat der LRH die Ebene des strategischen Risikomanagements geprüft. Nicht einbezogen in die Prüfung wurde die Ebene der Sachbearbeitung (operative Ebene). Daher waren die Überprüfung der einzelnen Bewertungen von Risiken und die Überprüfung von konkret eingeleiteten Gegenmaßnahmen nicht Gegenstand der Prüfung.

Der LRH hat seine Feststellungen den geprüften Hochschulen mit Prüfungsmitteilungen (PM) im Januar 2026 übermittelt. Die Hochschulen haben hierauf im März 2026 geantwortet. Die Folgeentscheidungen des LRH sind im April und Mai 2026 ergangen.

Dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) hat der LRH einen übergreifenden Beratungsbericht zum Risikomanagement übermittelt, in dem er die Feststellungen aus der Prüfung zusammengefasst hat. Er hat das MKW gebeten, diesen Bericht auch den nicht geprüften Hochschulen zur Kenntnis zu geben. Zugleich hat der LRH das MKW gebeten, den vom LRH empfohlenen, hochschulübergreifenden Austausch zum Risikomanagement zu unterstützen und ggf. beratend tätig zu werden.

15.3 Grundlagen des Risikomanagements an Hochschulen

15.3.1 Hochschulinterne Regelwerke

Für ein Risikomanagementsystem einer Hochschule ist ein umfassendes, schriftliches Regelwerk ein wesentliches Element. Es erfüllt drei Kernfunktionen: Es bündelt die Vorgaben für alle am Risikoprozess beteiligten Akteure, es dient der Dokumentation der veranlassten Maßnahmen im Rahmen des Risikomanagementsystems und es bildet die Grundlage für die Entwicklung von Schulungsmaßnahmen.

Eine der geprüften Hochschulen hatte gar kein Regelwerk zum Risikomanagement. Eine zweite hatte kein gesondertes Regelwerk, sondern Regelungen zum Risikomanagement in ihren regelmäßigen Risikoberichten niedergelegt. Bei einer dritten Hochschule wurde das Regelwerk in der Praxis nicht umgesetzt. Im Übrigen unterschieden sich die vorhandenen Regelwerke deutlich in Bezug auf den Detaillierungsgrad bzw. die Konkretisierung der verschiedenen Aspekte des Risikomanagements.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Grundlagen eines Risikomanagements mit den wesentlichen Informationen und Vorgaben bei jeder Organisation und somit auch bei Hochschulen grundsätzlich in einem Handbuch oder einer anderen Art von Regelwerk festzuhalten sind.

Die Hochschulen ohne Regelwerk bzw. ohne gesondertes Regelwerk haben dem LRH mit ihrer Stellungnahme ihr neu erstelltes Regelwerk übersandt oder die Erstellung eines solchen zugesagt. Eine Hochschule, die über ein Regelwerk verfügt, hat dessen Überarbeitung in Aussicht gestellt.

Der LRH begrüßt die Erstellung von Regelwerken bzw. die Überarbeitung vorhandener Regelwerke. Er hat um deren Übersendung nach Fertigstellung gebeten, soweit dies noch nicht geschehen ist.

15.3.2 Risikodefinition für Hochschulen

Für Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung – demzufolge auch für Hochschulen – treffen viele Gegebenheiten aus der Wirtschaft nicht zu. Daher ist es sinnvoll, den allgemeinen Risikobegriff zunächst an die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung und daraus folgend an die Besonderheiten von Hochschulen anzupassen. Unter Berücksichtigung ihrer gesetzlichen Aufgaben lässt sich ein objektiver Risikobegriff für Hochschulen ableiten. Dieser kennzeichnet die Möglichkeit einer Situation oder Entwicklung, in der die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufgaben einer Hochschule beeinträchtigt oder ganz verhindert wird.

Bei den geprüften Hochschulen variierten die vorgefundenen Risikodefinitionen und enthielten in keinem Fall einen Verweis auf die Aufgaben der Hochschulen nach § 3 HG oder auf die ggf. darüber hinausgehenden Aufgaben der Hochschule gemäß ihrer jeweiligen Grundordnung.

Der LRH hat hierzu ausgeführt, dass an jeder Hochschule eine einheitliche Risikodefinition vorhanden und dokumentiert sein muss, um auf deren Basis ein Risikomanagement aufbauen bzw. durchführen zu können. Er hat angeregt, diese Definition in Anlehnung an die oben dargestellte Begriffsbestimmung festzulegen.

In ihren Stellungnahmen sind die Hochschulen den Ausführungen des LRH gefolgt und haben eine Anpassung der Definition bereits vorgenommen oder zugesagt. Lediglich in einem Fall stimmte die neu gefasste Definition weiterhin nicht mit den Empfehlungen des LRH überein.

Der LRH hat im letztgenannten Fall die Hochschule um Stellungnahme zu der Abweichung gebeten. Im Übrigen hat er die Umsetzung seiner Empfehlungen oder die entsprechenden Zusagen begrüßt und die PM für erledigt erklärt.

15.4 Prozessschritte des Risikomanagements

Aus den allgemein gehaltenen gesetzlichen Regelungen und den sonstigen Vorgaben lassen sich grundsätzliche Elemente eines Risikomanagements an Hochschulen ableiten, die die wesentlichen Prozessschritte eines Risikomanagements aufzeigen.

15.4.1 Erkennen und Inventarisieren von Risiken

Um ein Risikomanagement an einer Hochschule zu etablieren, muss diese in einem ersten Schritt zunächst ihre Risiken erfassen. Hierbei ist zu beachten, dass die Identifikation der Risiken vollständig und so detailliert wie nötig sein sollte. Daher sollte die Hochschule nicht nur die monetär bewertbaren Risiken, sondern auch die ideellen Risiken in die Betrachtung mit einbeziehen, wie beispielsweise einen Reputationsverlust, da auch diese weitreichende Folgen haben können.

Um eine Übersicht über alle Risiken zu erhalten, erscheint es sinnvoll, dass die jeweilige Hochschule die erkannten Risiken innerhalb der Hochschule zentral inventarisiert und in einen Risikokatalog aufnimmt. Dieser sollte regelmäßig aktualisiert werden. Zudem sind die Zuständigkeiten für die verschiedenen Aufgaben bei der Erkennung und Inventarisierung von Risiken für alle Beteiligten erkennbar festzuschreiben.

Bei den geprüften Hochschulen zeigten sich signifikante Unterschiede im Umfang der Inventarisierung. Bei einer Hochschule umfasste das Risikoinventar 107 Risiken. An einer weiteren Hochschule wurden 31 relevante Risiken²⁴³ ausgewiesen; nicht-relevante Risiken wurden nicht dokumentiert. Eine dritte Hochschule wies 54 Risiken in ihrem Risikoinventar aus. Davon wurden 21 als relevant eingestuft. Bei zwei Hochschulen wurde kein Risikoinventar erstellt.

Auch die Häufigkeit der Erstellung des Risikoinventars variierte bei den geprüften Hochschulen deutlich zwischen dreimal jährlich bis (geplant) alle zwei Jahre.

Die Zuständigkeiten für das Erkennen und Inventarisieren von Risiken waren lediglich in den Regelwerken zweier Hochschulen niedergelegt. Die Inventarisierung selbst wurde an zwei Hochschulen von einer Stabsstelle wahrgenommen, die zugleich die Aufgaben der Internen Revision wahrnahm.

Der LRH hat die Hochschulen darauf hingewiesen, dass das Führen und regelmäßige Aktualisieren eines Risikoinventars einen wesentlichen Baustein des Risikomanagements darstellt. Nur durch die Inventarisierung aller vorhandenen Risiken – und nicht nur der relevanten – ist es einer Hochschule möglich, ihre gesamte Risikolage zu erfassen.

²⁴³ Die Unterscheidung zwischen relevanten und nicht-relevanten Risiken in einigen Regelwerken fußte im Wesentlichen auf der Zuordnung zu den jeweiligen von der Hochschule festgelegten Risikoklassen. Nicht-relevant waren danach solche Risiken, bei denen keine Maßnahmen erforderlich waren.

Der LRH hat weiter darauf hingewiesen, dass das Erkennen der Risiken auf der Sachbearbeitungsebene erfolgen muss. Die Inventarisierung der Risiken hat hingegen auf der Ebene des strategischen Risikomanagements zu erfolgen, da nur dort alle erfassten Risiken bekannt sind und verglichen, konsolidiert oder angepasst werden können. Dabei ist eine Verortung des strategischen Risikomanagements bei der Internen Revision zu vermeiden. Die Interne Revision als dritte Verteidigungslinie hat die Angemessenheit, Wirksamkeit und Anwendung des Risikomanagementsystems zu prüfen und zu beurteilen. Sie darf daher nicht mit einem ausführenden Akteur des (strategischen) Risikomanagements identisch sein.

Nach Auffassung des LRH ist bei der Erstellung von Risikoinventaren mindestens eine jährliche Inventarisierung in Anlehnung an die Erstellung des Lageberichts für den Jahresabschluss und des darin enthaltenen Risikoberichts sinnvoll.

Die Hochschulen haben sich den Empfehlungen des LRH durchgängig angeschlossen. Lediglich im Bereich der Trennung von Risikomanagement und Interner Revision hat eine Hochschule angeführt, dass aufgrund personeller und finanzieller Kapazitäten aktuell eine Trennung nicht möglich sei. Laut geltender Dienstanweisung könnten Prüfungen der Innenrevision jedoch durch externe Dienstleistende durchgeführt werden.

Zu Letzterem hat der LRH die betreffende Hochschule darauf hingewiesen, dass die aktuelle Problematik nur durch die verbindliche Vorgabe behoben werden kann, dass die Prüfung des Risikomanagements durch einen externen Dienstleistenden zu erfolgen hat. Er hat diesbezüglich erneut um Stellungnahme gebeten. Im Übrigen hat der LRH die zustimmenden Stellungnahmen der Hochschulen begrüßt und die PM insoweit für erledigt erklärt.

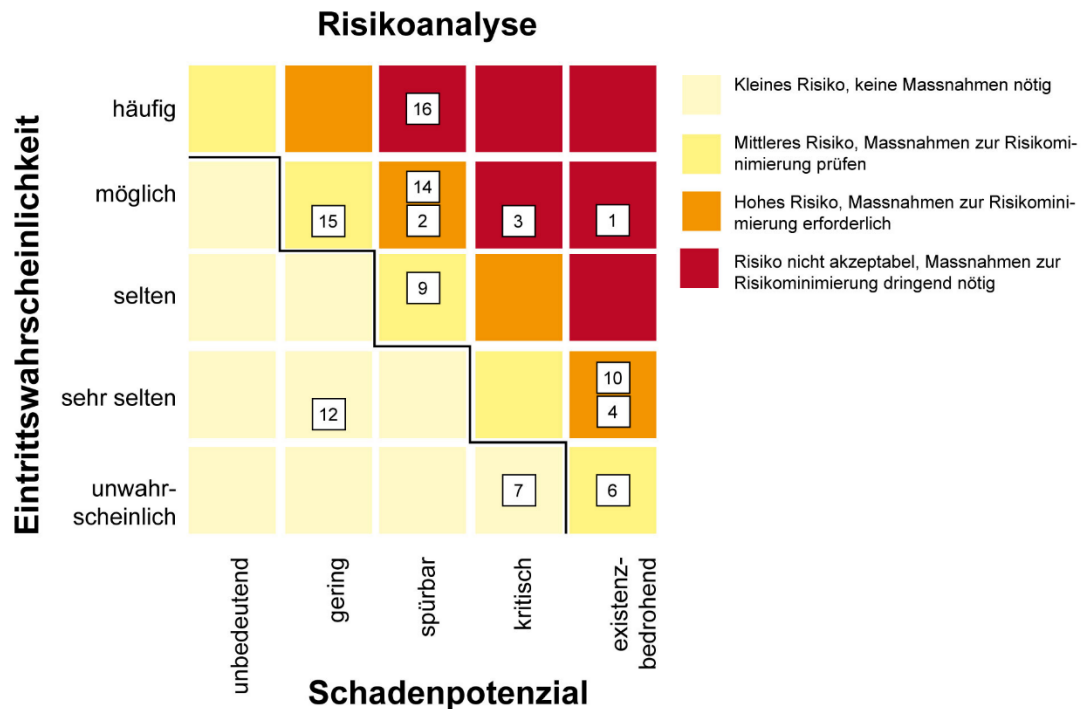
15.4.2 Bewerten von Risiken

Nachdem die Risiken der Hochschule erfasst wurden, müssen diese durch die Hochschule bewertet werden. Die Bewertung von Risiken berücksichtigt zwei Komponenten: zum einen die Eintrittswahrscheinlichkeit und zum anderen die Höhe des zu erwartenden Schadens.

Die Beurteilung der Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie des Schadenpotenzials kann an der Hochschule je nach Bedarf in kleineren oder größeren Stufen erfolgen. Diese sind von der Hochschule festzulegen. Dabei kann es häufiger vorkommen, dass keine konkreten Eintrittswahrscheinlichkeiten oder Schadenshöhen ermittelt, sondern nur Schätzungen vorgenommen werden können. Diese Bewertungen sind zwangsläufig subjektiv; durch die Beteiligung mehrerer Personen kann der Einfluss einzelner subjektiver Sichtweisen aber zurückgedrängt werden.

Nach der Bewertung jedes Risikos im Hinblick auf das jeweilige Schadenpotenzial und die Eintrittswahrscheinlichkeit sollte eine Risikomatrix angefertigt und sollten die Risiken in diese eingeordnet werden. Eine derartige Risikomatrix nebst Einordnung der Risiken (hier dargestellt als Nummern) könnte wie folgt aussehen:

Abb.: Beispielhafte Risikomatrix



Quelle: Schweizerische Eidgenossenschaft, KMU-Portal für kleine und mittlere Unternehmen, Abschnitt „Praktisches Wissen/Finanzen/Risikomanagement“, <https://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/praktisches-wissen/finanzielles/risikomanagement/wie-fuehrt-man-ein-risikomanagementsystem-ein/risikoidentifikation-und-risikobewertung.html>, zuletzt abgerufen am 05.05.2026

Bei den örtlichen Erhebungen wurden in vier Regelwerken der Hochschulen Hinweise zu der Bewertung von Risiken vorgefunden.

Für die Bewertung der Risiken wurden in diesen vier Regelwerken die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadenpotenzial herangezogen. An drei Hochschulen wurden diese Faktoren zur Einordnung der Risiken in eine Risikomatrix genutzt. Zur Ermittlung der Eintrittswahrscheinlichkeit wurde an drei Hochschulen je Stufe eine Prozentspanne festgelegt.

Zur Ermittlung des Schadenpotenzials monetär bewertbarer Risiken legten zwei Regelwerke je Stufe eine Schadensspanne in Euro fest. In einem dieser Regelwerke wurde ergänzend festgelegt, wie die konkrete monetäre Bewertung vorzunehmen sei. Lediglich in dem Risikoinventar dieser Hochschule wurden neben der Zuordnung der Risiken zu den jeweiligen Stufen auch konkrete Schadenswerte aufgeführt.

Für Schäden, die nicht monetär bewertet werden konnten (ideelle Schäden), waren die Risiken bei drei Hochschulen einer von fünf Stufen zuzuordnen. Dabei bezog sich diese Zuordnung auf das Ausmaß des Reputationsverlustes oder – ohne weitere Ausführungen – allgemein auf die Schadenshöhe.

Bei einer Hochschule war im Regelwerk festgelegt, dass die Risiken insgesamt ausschließlich qualitativ, d. h. ohne konkrete Werte, bewertet werden sollten.

Bei den Risiken gab es in drei Regelwerken eine Unterscheidung zwischen relevanten und nicht-relevanten Risiken. Dies führte bei einer Hochschule dazu, dass lediglich die relevanten Risiken in das Risikoinventar aufgenommen wurden. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen konnte zudem festgestellt werden, dass bei zwei Hochschulen im Zeitverlauf verschiedene Grundlagen für die Bewertungen in den Risikoinventaren verwendet wurden. Bei einer Hochschule wurden die Schadensspannen bei den Schadensstufen zwischen zwei Risikoberichten verändert. An einer anderen Hochschule wurden von einem Bericht zum nächsten verschiedene Risiken auf mehrere Teilrisiken aufgeteilt bzw. einige Risiken zusammengefasst.

Im Hinblick auf die Zuständigkeiten legten drei Regelwerke die Sachbearbeitungsebene als die zuständige Ebene für die Bewertung von Risiken fest. Darüber hinaus war geregelt, dass für die Überprüfung dieser Bewertungen das strategische Risikomanagement zuständig war. In allen drei Regelwerken gab es Ausführungen zu weiteren zu beteiligenden Stellen wie einem Risikoausschuss, der Fachaufsicht und/oder dem/der Kanzler/-in.

Der LRH hat zu der Frage der Zuständigkeiten darauf hingewiesen, dass die erste Bewertung der Risiken auf der Sachbearbeitungsebene richtig verortet ist. Die abschließende Bewertung der Risiken und ihr Abgleich ist hingegen auf Ebene des strategischen Risikomanagements erforderlich. Nur auf dieser Ebene sind alle Risiken bekannt und können konsolidiert oder in der Bewertung angepasst werden, um eine Einheitlichkeit im Risikoinventar herzustellen.

Die Vorgaben zur Risikobewertung sollten im Regelwerk der Hochschule festgeschrieben werden, um sicherzustellen, dass für alle Beteiligten des Risikomanagements ein fester und einheitlicher Rahmen vorhanden ist und eine übereinstimmende Bewertung über alle Risiken und Beteiligten hinweg erfolgt. Die Bewertungsvorgaben in den Regelwerken sollten sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch das Schadenpotenzial umfassen. Die Zuordnung der Risiken zu den hieraus resultierenden Risikoklassen über eine Risikomatrix hat sich dabei als sinnvoll erwiesen.

Die Bewertung von Risiken sollte willkürfrei und im Zeitablauf konsistent vorgenommen werden. Werden Risiken aufgeteilt, zusammengefasst oder deren Bewertungsmaßstäbe verändert, erschwert dies den Vergleich sowohl von einzelnen Risiken als auch der Gesamt-Risikolage im Zeitverlauf erheblich.

Der LRH hat anerkannt, dass bei nicht-monetären Risiken eine fehlende monetäre Bewertung oftmals nachvollziehbar und angemessen sein wird. Bei monetären Risiken hält der LRH dagegen neben der Zuordnung der Risiken zu den entsprechenden Stufen der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Schadenpotenzials auch eine konkrete monetäre Bewertung für essenziell. Fehlen derartige Angaben, ist es der Hochschule nicht möglich, den Umfang ihrer monetären Risiken insgesamt abzuschätzen.

Drei der geprüften Hochschulen haben den Empfehlungen des LRH umfänglich zugestimmt. Eine Hochschule hat zu der sie betreffenden Beanstandung, dass in ihrem Risikoinventar auch die monetären Risiken nicht durchgängig monetär bewertet worden waren, nicht weiter Stellung genommen. Eine weitere Hochschule hat eine Neugestaltung der Schadensstufen in Aussicht gestellt, diese aber nicht näher beschrieben.

Soweit die Hochschulen nicht oder nicht vollständig geantwortet haben, hat der LRH diese erneut um Stellungnahme gebeten. Soweit die Hochschulen den Empfehlungen des LRH gefolgt sind, hat der LRH die PM für erledigt erklärt.

15.4.3 Risikoaggregation und Risikotragfähigkeit

Im Rahmen des Risikomanagements kann in Abhängigkeit von der Größe der Hochschule und Komplexität des Risikomanagements auch eine Risikoaggregation und die Bestimmung der Risikotragfähigkeit der Hochschule sinnvoll sein.

Eine Risikoaggregation ist eine Zusammenfassung aller Risiken, allerdings nicht nur deren Addition. Ziel der Risikoaggregation ist grundsätzlich die Bestimmung der Gesamtrisikoposition der betroffenen Einrichtung. Diese ist erforderlich, um deren Risikotragfähigkeit zu bestimmen. Dabei handelt es sich um die Grenze, bis zu der die Einrichtung ihre Risiken selbst abdecken kann, ohne dadurch so stark beeinträchtigt zu werden, dass sie die ihr obliegenden Aufgaben nicht mehr erfüllen kann.

Bei den örtlichen Erhebungen wurde an den geprüften Hochschulen weder eine Risikoaggregation über alle Risiken hinweg noch eine quantitative Aggregation zumindest der monetär bewertbaren Risiken vorgefunden. Zudem war in keinem Regelwerk eine konkrete Aussage zu der Risikotragfähigkeit der Hochschule enthalten. Auch in der Umsetzung konnte keine Bestimmung der konkreten Risikotragfähigkeit einer Hochschule festgestellt werden.

Der LRH hat anerkannt, dass nicht-monetäre Risiken von Hochschulen überwiegend nur qualitativ zusammengefasst werden können. Daraus folgend erscheint auch die Ermittlung einer Gesamt-Risikotragfähigkeit für eine Hochschule nicht zielführend. Gleichwohl ist es erforderlich, dass die Hochschulen steuerbare monetäre Risiken nur im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eingehen. Somit sollte jede Hochschule zumindest ihre monetären Risiken aggregieren, um

Kenntnis über deren Gesamtumfang zu erlangen. Sinnvoll erscheint es dabei, je (monetärem) Risiko die (geschätzten) Eintrittswahrscheinlichkeiten mit den (geschätzten) Schadenshöhen zu multiplizieren und die hieraus resultierenden Ergebnisse zu summieren. Diese Summe sollte sodann dem Eigenkapital der Hochschule gegenübergestellt werden, um die Risikotragfähigkeit der Hochschule zu bestimmen.

Die Hochschule sollte zudem im Rahmen ihrer Risikopolitik auch Aussagen zu ihrer Risikobereitschaft treffen, d. h. in welchem Umfang sie monetäre Risiken insgesamt einzugehen bereit ist. Dabei darf die Risikobereitschaft nicht über die entsprechende Risikotragfähigkeit hinausgehen.

Drei Hochschulen sind den Empfehlungen des LRH gefolgt, wobei eine dieser Hochschulen keine spezifische Aussage zur Risikobereitschaft getroffen hat. Zwei Hochschulen prüfen gemäß ihrer Stellungnahme ihre Möglichkeiten, die Empfehlungen des LRH umzusetzen. Eine dieser Hochschulen hat zudem mitgeteilt, dass sie statt des Eigenkapitals die gesamte „Vermögens- und Verpflichtungssituation“ der Hochschule für die Risikotragfähigkeit als möglichen Ansatz ausarbeiten will.

Der LRH hat hinsichtlich der fehlenden Aussage zur Risikobereitschaft die betroffene Hochschule um eine erneute Stellungnahme gebeten. Soweit die Hochschulen die Prüfung ihrer Möglichkeiten zugesagt haben, hat der LRH um Unterrichtung über die Ergebnisse der Prüfung gebeten. In Bezug auf die beabsichtigte, von seiner Empfehlung abweichende Berechnung der Risikotragfähigkeit an der zuletzt genannten Hochschule hat der LRH um Mitteilung des Ergebnisses der diesbezüglichen Überlegungen gebeten.

15.4.4 Handlungsalternativen aufzeigen

Nachdem ein Risiko erkannt und bewertet wurde, muss die Hochschule im Weiteren klären, welche Handlungsalternativen möglich und nötig sind. Als Mechanismen kommen die Verhinderung, die Abschwächung, die Abwälzung und das bewusste Tragen des Risikos in Betracht mit der Festlegung der Reaktion bei Eintritt des Schadens.

Neben der Festlegung der Handlungsalternativen ist auch die Risikoüberwachung ein wesentlicher Punkt zur langfristigen Behandlung der Risiken. Dabei sollten die ergriffenen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Zielerreichung, Wirksamkeit und Effizienz bewertet werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere für relevante Risiken auch die Bestimmung von Frühwarnindikatoren sinnvoll. Hierbei bietet es sich an, Indikatoren und zugehörige Grenzwerte zu definieren, mit denen sich Veränderungen eines Risikos im Zeitablauf messen und beurteilen lassen. Die Zuständigkeiten für das Management des jeweiligen Risikos sollten im Regelwerk der Hochschule niedergelegt werden.

Die Erhebungen haben ergeben, dass an drei Hochschulen der Umgang mit Risiken in ihrem Regelwerk thematisiert wurde. In zwei dieser Regelwerke wurden die Zuständigkeiten hierfür festgelegt.

An den drei Hochschulen lag die Verantwortung für den Umgang mit Risiken bei der Sachbearbeitung. Darüber hinaus waren in diesen Fällen bei der Beurteilung des Umgangs mit den Risiken auch das strategische Risikomanagement, das Rektorat und der Hochschulrat eingebunden.

Frühwarnindikatoren und Erfolgskontrollen wurden lediglich in einem Regelwerk thematisiert. Eine Umsetzung dieser Regelungen in der Praxis konnte an dieser Hochschule jedoch nicht festgestellt werden.

Der LRH hat die Hochschulen ohne entsprechende Vorgaben darauf hingewiesen, dass die möglichen Gegenmaßnahmen, die Beurteilung der Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen und die Zuständigkeit für das Management des jeweiligen Risikos im Regelwerk der Hochschule niedergelegt werden sollten.

Er hat weiter ausgeführt, dass das Management der Risiken inklusive der Einleitung der erforderlichen Maßnahmen auf der Sachbearbeitungsebene richtig verortet ist. Er hat darüber hinaus die Einbindung des strategischen Risikomanagements, des Rektorats und ggf. des Hochschulrats bei der Beurteilung der Handlungsalternativen empfohlen, soweit dies noch nicht erfolgt. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die jeweilige Maßnahme durch eine übergreifende Betrachtungsweise ins Verhältnis zu anderen Risiken oder der Gesamt-Risikolage der Hochschule gesetzt und ggf. angepasst wird.

Die in einem Regelwerk festgelegten Frühwarnindikatoren und die Erfolgskontrolle zur Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen erscheinen dem LRH zweckmäßig. In welchem Ausmaß eine Erfolgskontrolle durchgeführt wird, sollte im Einzelfall anhand der Priorisierung des einzelnen Risikos bestimmt werden.

Die von den Beanstandungen des LRH betroffenen Hochschulen sind den Empfehlungen des LRH in ihren Stellungnahmen durchgängig gefolgt. Die Hochschule, bei der die Praxis der Erfolgskontrolle hinter ihren diesbezüglichen Regelungen zurückblieb, hat hierzu nicht Stellung genommen.

Soweit die Hochschulen den Empfehlungen des LRH gefolgt sind, hat er die PM für erledigt erklärt. Hinsichtlich der ausstehenden Äußerung zur Erfolgskontrolle hat der LRH die betroffene Hochschule erneut um Stellungnahme gebeten.

15.5 Risikomanagementprozess

Die einzelnen Schritte des Risikomanagements stehen nicht für sich alleine, sondern sollten in einen Risikomanagementprozess eingebettet werden. Dabei ist der Risikomanagementprozess kein einmaliger Vorgang, sondern ein fortlaufender Prozess.

Bei drei Hochschulen wurde der Risikomanagementprozess in den Regelwerken im Rahmen einer oder mehrerer Prozessdiagramme dargestellt. Bei zwei dieser Hochschulen enthielt das Regelwerk darüber hinaus weitere Ausführungen zum Prozess. Die Umsetzung des Prozesses war an drei Hochschulen nachvollziehbar und zweckmäßig, jedoch nur an zwei dieser Hochschulen umfänglich dokumentiert.

Bei drei Hochschulen mündete das Ergebnis des Prozesses regelmäßig in einem internen Risikobericht. Die Intervalle für dessen Erstellung variierten dabei zwischen den Hochschulen deutlich und lagen zwischen dreimal jährlich bis (geplant) alle zwei Jahre. Bei der Erstellung der Risikoberichte waren neben dem strategischen Risikomanagement auch Teile der Hochschulleitung involviert. Die Berichte wurden abschließend dem Rektorat sowie dem Hochschulrat vorgelegt.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass es für einen reibungslosen Ablauf essenziell ist, den Risikomanagementprozess zu standardisieren und die Vorgaben allen am Risikomanagement Beteiligten zugänglich zu machen. Der Prozess sollte im Regelwerk der Hochschule abgebildet und erläutert werden. Zudem ist die Umsetzung des Prozesses zu dokumentieren.

Der Turnus der Erstellung von internen Risikoberichten kann je nach Größe der Hochschule variieren. Mit Blick auf die Erstellung des Lageberichts für den Jahresabschluss und den darin enthaltenen Risikobericht muss ein solcher Bericht jedoch mindestens jährlich erstellt werden.

Die von den Beanstandungen des LRH betroffenen Hochschulen haben seinen Empfehlungen überwiegend zugestimmt; nur eine Hochschule hat hierzu nicht explizit Stellung genommen.

Der LRH hat die Zustimmung der Hochschulen zur Kenntnis genommen und die PM insoweit für erledigt erklärt. Die zuletzt genannte Hochschule hat der LRH erneut um Stellungnahme gebeten.

15.6 Evaluation des Risikomanagements

Nach § 7 Abs. 2 HG überprüfen und bewerten die Hochschulen regelmäßig die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Qualitätsentwicklung. Basierend auf dieser Regelung sollte auch das Risikomanagement insgesamt regelmäßig einer internen

Evaluation durch die Interne Revision oder das strategische Risikomanagement selbst unterzogen werden.

Die Erhebungen haben gezeigt, dass lediglich eine Hochschule eine Evaluation in ihrem Regelwerk konkret festgeschrieben und bisher einmal durchgeführt hat.

Der LRH hält eine regelmäßige Evaluation des Risikomanagements grundsätzlich für erforderlich. Dadurch wird eine systematische Aktualisierung und ein ggf. erforderliches Nachschärfen der Prozesse und Anforderungen gewährleistet. Dies stellt sicher, dass das Risikomanagement den Hochschulen dauerhaft als funktionsfähiges Werkzeug zur Bewältigung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht.

Vier der Hochschulen haben den Empfehlungen des LRH in ihren Stellungnahmen zugestimmt. Eine Hochschule hat bisher keine Stellungnahme hierzu abgegeben.

Der LRH begrüßt die Zustimmung der vier Hochschulen und hat die PM insoweit für erledigt erklärt. Die zuletzt genannte Hochschule hat er erneut um Stellungnahme gebeten.

15.7 Austausch der Beteiligten

15.7.1 Hochschulinterner Austausch

In einem Risikomanagementsystem existieren verschiedene Berichtspflichten. Diese bestehen primär zwischen dem strategischen Risikomanagement und der Hochschulleitung. Darüber hinaus bedarf es jedoch auch der Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der ersten und der zweiten Verteidigungslinie im Risikomanagement und der Internen Revision, um sicherzustellen, dass es keine unnötigen Doppelarbeiten, Überschneidungen oder Lücken gibt. Diese Zusammenarbeit erfordert auch angemessene Informations- und Schulungsmaßnahmen.

Die Erhebungen haben ergeben, dass die Kommunikation zwischen den Beteiligten des Risikomanagements an drei Hochschulen in ihrem Regelwerk unterschiedlich detailliert aufgegriffen wurde. Die festgelegten Vorgaben zur Kommunikation wurden an keiner Hochschule vollständig in die Praxis umgesetzt. Schulungen wurden an keiner Hochschule angeboten.

Die Berichterstattung wurde in vier Regelwerken in unterschiedlichem Umfang thematisiert und an drei Hochschulen tatsächlich durchgeführt. Dabei waren die erforderliche Detailtiefe und die Vollständigkeit der Daten in den Berichten nicht durchgängig gegeben.

Der LRH hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass es für ein erfolgreiches Risikomanagement wichtig ist, dass das Wissen zum Risikomanagement in der jeweiligen Hochschule breit verankert ist und der Prozess nicht nur von einzelnen Personen vorangetrieben wird. Um alle am Risikomanagement Beteiligten über ihre Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten bestmöglich zu instruieren, sind Informations- und Schulungsmaßnahmen unabdingbar.

Über die Schulungsmaßnahmen hinaus ist jedoch auch bei der Kommunikation zwischen allen Beteiligten und insbesondere bei der Erstellung von Berichten die Adressatengerechtigkeit zu beachten. Dies beinhaltet, dass der jeweilige Detaillierungsgrad von Berichten oder Gesprächen dem jeweiligen Adressaten(kreis) angepasst sein sollte, um die jeweils bestmögliche Informationsgrundlage für dessen Handeln zu schaffen.

Alle Hochschulen haben den Hinweisen des LRH in ihren Stellungnahmen zugestimmt. Bei einer Hochschule stehen Regelungen zu den Schulungen allerdings noch aus.

Der LRH hat die PM daher überwiegend für erledigt erklärt. Die zuletzt genannte Hochschule hat der LRH gebeten, die seitens der Hochschule noch zu erlassenden Regelungen zu den Schulungen zu übermitteln.

15.7.2 Hochschulübergreifender Austausch

Ein hochschulübergreifender Austausch über die verschiedenen Fragen des Risikomanagements zwischen den für das Risikomanagement verantwortlichen Personen findet nach den im Rahmen der Prüfung erteilten Auskünften nicht statt. Jedoch wurde während der Prüfung deutlich, dass ein hochschulübergreifender Austausch über Themen des Risikomanagements auch von den Hochschulen erwünscht ist und als förderlich angesehen wird.

Der LRH hat deshalb darauf hingewiesen, dass auch aus seiner Sicht neben einem Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Akteuren des Risikomanagements innerhalb der jeweiligen Hochschule auch ein hochschulübergreifender Austausch über die einzelnen Aspekte und Fragen eines Risikomanagements sinnvoll wäre. Durch die derzeitige Fragmentierung von Wissen an den einzelnen Hochschulen bleiben aktuell Synergien ungenutzt, da jede Hochschule lediglich für sich selbst ein Risikomanagement entwickelt bzw. einsetzt.

Ein übergreifender Austausch würde ermöglichen, dass verschiedene Hochschulen über ihre jeweiligen Vorgehensweisen berichten und hierdurch das Verständnis aller für die verschiedenen Aspekte des Risikomanagements erweitern. Über die Entwicklung des Risikomanagements an der einzelnen Hochschule hinaus könnten durch einen interdisziplinären Austausch allgemeine Standards für

das Risikomanagement entwickelt werden, um eine Vergleichbarkeit der Risikosituationen sowie den bestmöglichen Umgang mit diesen über alle Hochschulen hinweg zu ermöglichen.

Vier Hochschulen haben in ihrer Stellungnahme einen hochschulübergreifenden Austausch ausdrücklich befürwortet. Eine Hochschule hat bisher keine Stellungnahme zu diesem Punkt abgegeben.

Eine Hochschule hat darauf hingewiesen, dass bereits ein erstes Treffen einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema stattgefunden hat.

Der LRH begrüßt, dass die Hochschulen einen übergreifenden Austausch befürworten und bereits erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlung eingeleitet wurden. Er hat die Hochschulen gebeten, ihn über den weiteren Fortgang zu unterrichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

16 Eine Million Euro für Beratungsaufträge per Direktvergabe – leider rechtswidrig



Bei der Vergabe von Aufträgen für externe Beratungsleistungen haben zwei vom Landesrechnungshof geprüfte Hochschulen mehrfach Aufträge vergaberechtswidrig ohne Ausschreibung direkt erteilt. Vergleichsangebote holten die Hochschulen in diesen Fällen nicht ein. Zum Teil wäre sogar eine europaweite Ausschreibung erforderlich gewesen. Zudem erteilten beide Hochschulen Aufträge ohne Ausschreibung auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen, obwohl die diesbezüglichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren.

Weiter wiesen alle bei beiden Hochschulen geprüften Projekte wiederkehrende Verfahrensfehler auf. So erstellte eine Hochschule bei keinem der geprüften Aufträge eine Leistungsbeschreibung. Erforderliche Auskünfte wurden nicht eingeholt, Vergabebekanntmachun-

gen wurden nicht vorgenommen und mehrfach wurden die vorgegebenen Vertragsbedingungen des Landes nicht angewandt. Auch die Verfahrensdokumentation war bei beiden Hochschulen unvollständig. Die zu diesem Zweck anzuwendenden Formulare des Vergabehandbuchs füllten beide Hochschulen nur lückenhaft oder teilweise unzutreffend aus.

Der Landesrechnungshof beanstandete dies und bat die Hochschulen, künftig sicherzustellen, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die jeweils maßgeblichen Vorgaben eingehalten werden. Er bat zudem, ihm über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

Beide Hochschulen haben zugesagt, die Vorgaben des Vergaberechts künftig einzuhalten. Sie haben zudem bereits Maßnahmen ergriffen, insbesondere um zukünftig unzulässige Direktvergaben und Verfahrensmängel zu verhindern.

16.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Ausgaben für externe Beratungsleistungen an zwei Fachhochschulen geprüft (Hochschulen A und B). Dazu hat er an der Hochschule A 14 Projekte mit Auftragswerten zwischen rd. 30.000 € und rd. 275.000 € überprüft und an der Hochschule B elf Projekte mit Auftragswerten zwischen 8.000 € und rd. 1 Mio. €. Ziel der Prüfung war es u. a. festzustellen, ob die jeweilige Auftragserteilung unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten rechtmäßig war.

Seine Feststellungen hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 22.12.2025 und 04.02.2026 an beide Hochschulen übermittelt. Die Hochschulen haben zu den Prüfungsmitteilungen mit Schreiben vom 26.03.2026 und 27.03.2026 Stellung genommen. Die Folgeentscheidungen des LRH hierzu sind am 17.04.2026 und 24.04.2026 ergangen.

16.2 Rechtlicher Rahmen

Die Vergabe von Beratungsleistungen durch Hochschulen richtet sich nach den Vorschriften über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Diese sichern den Wettbewerb und damit die Wirtschaftlichkeit des Handelns der Hochschulen. Gleichzeitig schützt ein fairer Wettbewerb die Bewerberinnen und Bewerber und ermöglicht ihnen den Zugang zu den Beschaffungsmärkten der öffentlichen Hand.

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, deren geschätzter Auftragswert ohne Umsatzsteuer die jeweils von der Europäischen Union (EU) festgelegten Schwellenwerte erreicht oder überschreitet (Oberschwellenbereich), findet Teil 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Anwendung. Der Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge betrug 221.000 € im Jahr 2019, 214.000 € in den Jahren 2020 und 2021 und 215.000 € im Jahr 2022. Im Oberschwellenbereich trifft zudem die Vergabeverordnung nähere Bestimmungen über das einzuhaltende Verfahren.

Weitere Bestimmungen zur Vergabe bei Hochschulen enthält die Hochschulwirtschaftsführungsverordnung (HWFVO). Für die Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte gelten auf der Grundlage von § 8 Abs. 2 HWFVO die vom Ministerium erlassenen Vergaberichtlinien. Danach sollen zur Vermeidung rechtlicher Risiken bei Aufträgen über Liefer- und Dienstleistungen unterhalb der Schwellenwerte grundsätzlich die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (UVgO) und das Vergabehandbuch des Landes Nordrhein-Westfalen für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen (VHB) angewendet werden.

16.3 Vergaberecht nicht eingehalten

16.3.1 Vergaberechtswidrige Direktvergaben

Die Hochschule A vergab 7 von 14 Aufträgen im Wert von insgesamt rd. 1 Mio. € netto direkt an die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer, also ohne Ausschreibung oder Verhandlungsverfahren. Die Hochschule B vergab vier von elf Aufträgen mit einem Auftragsvolumen i. H. v. insgesamt rd. 152.000 € netto direkt. Vergleichsangebote von anderen Anbieterinnen und Anbietern holten die Hochschulen in diesen Fällen jeweils nicht ein.

Der LRH sah in den Direktvergaben einen Verstoß gegen das Vergaberecht. Bei allen Aufträgen wäre eine Ausschreibung erforderlich gewesen. Bei drei der sieben Aufträge der Hochschule A wäre zudem eine europaweite Ausschreibung erforderlich gewesen, da jeweils der Auftragswert den maßgeblichen EU-Schwellenwert überschritt.

Der LRH bat die Hochschulen, künftig durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die Vorgaben des Vergaberechts zur Wahl der richtigen Verfahrensart eingehalten werden, und dem LRH über die ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

16.3.2 Rahmenvereinbarungen

Vergaberechtlich ist es möglich, Rahmenvereinbarungen zu schließen, um bessere Konditionen zu erhalten. Rahmenvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen einem oder mehreren Auftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen, die dazu dienen, die Bedingungen für die öffentlichen Aufträge festzulegen, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, vornehmlich in Bezug auf den Preis. Insbesondere bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen sind derartige Rahmenvereinbarungen gängige Praxis. Bei größeren Abnahmemengen können so bessere Konditionen ausgehandelt werden und es besteht Planungssicherheit für die Auftragnehmerin/den Auftragnehmer.

Ein Vergabeverfahren ist nur für die Rahmenvereinbarung selbst erforderlich. Während der Laufzeit können die Einzelaufträge dann zu den vereinbarten Bedingungen ohne ein weiteres Vergabeverfahren an den/die Vertragspartner/-in vergeben werden.

Die Hochschule A führte mehrere Vergaben für Consultingleistungen mit einem Auftragsvolumen von rd. 200.000 € auf der Grundlage von zwei Rahmenvereinbarungen durch. In drei Fällen war die Hochschule nicht in der Lage, zweifelsfrei darzulegen, ob sie aus der Rahmenvereinbarung überhaupt bezugsberechtigt war. Die Rahmenvereinbarung war der Vergabestelle bei der Auftragsvergabe nicht bekannt. In einem weiteren Fall lag zum Auftragszeitpunkt keine gültige Rahmenvereinbarung vor.

Die Hochschule B beauftragte eine Auftragnehmerin mit der Lieferung von Videokonferenzenanlagen zu einem Auftragswert von rd. 150.000 € netto, ohne ein Vergabeverfahren durchzuführen. Die Hochschule berief sich auf eine Rahmenvereinbarung, die zu diesem Zeitpunkt jedoch noch gar nicht gültig war, da sie erst ein Jahr später geschlossen wurde. Zwei Jahre später – während der Laufzeit der Rahmenvereinbarung – bestellte die Hochschule weitere Videokonferenzenanlagen zu einem Auftragswert von rd. 20.000 € netto. Diese waren von der geschlossenen Rahmenvereinbarung jedoch nicht umfasst, da es sich nicht um die vertraglich vereinbarten Modelle handelte.

Der LRH wies die geprüften Hochschulen darauf hin, dass in den genannten Fällen jeweils eine öffentliche Ausschreibung des Auftrags erforderlich gewesen wäre. Er bat die Hochschulen, künftig durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass auch bei Rahmenvereinbarungen die Vorgaben des Vergaberechts eingehalten werden.

16.3.3 Keine Leistungsbeschreibung erstellt

Nach den maßgeblichen rechtlichen Vorgaben muss vor der Vergabe von Aufträgen eine Leistungsbeschreibung erstellt werden. In der Leistungsbeschreibung wird der Auftragsgegenstand so genau wie möglich beschrieben, damit

Unternehmen entsprechende Angebote abgeben können und die verschiedenen Angebote im Anschluss durch die Hochschule miteinander verglichen werden können.

Die Hochschule A erstellte für keinen der 14 durch den LRH geprüften Aufträge eine Leistungsbeschreibung. Die Hochschule B unterließ dies bei drei von elf geprüften Aufträgen.

Der LRH bat die Hochschulen, künftig durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen stets Leistungsbeschreibungen erstellt werden.

16.3.4 Wiederkehrende Verfahrensfehler

Die geprüften Vergabeverfahren wiesen in allen untersuchten Projekten wiederkehrende Verfahrensfehler auf:

Die Hochschule A holte in 8 von 14 geprüften Aufträgen vor der Auftragserteilung entgegen den rechtlichen Vorgaben keine Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister und bei der Informationsstelle für Vergabeausschlüsse beim Ministerium der Finanzen ein. Die Hochschule B tat dies bei drei von elf Aufträgen nicht. Aus den Unterlagen war für den LRH so nicht erkennbar, ob bei der Zuschlagserteilung mögliche Gründe für den Ausschluss der Vergabe an die jeweiligen Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer vorlagen.

Weiter hatten beide Hochschulen durchgängig keine Bekanntmachungen vergebenen Aufträge vorgenommen. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass Sinn und Zweck der rechtlich vorgegebenen Vergabebekanntmachung die Sicherstellung von transparenten Vergabeverfahren sei. Die Vergabebekanntmachung enthält Informationen über den Ablauf und das Ergebnis des Vergabeverfahrens, um auf diese Weise anderen Unternehmen die Überprüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen.

Darüber hinaus verwendete die Hochschule B die Vertragsbedingungen des Landes bei fünf der geprüften elf Aufträge nicht wie vorgeschrieben. Bei der Hochschule A war dies bei 4 von 14 Aufträgen nicht geschehen. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass bei Aufträgen von mehr als 1.000 € bis zu 25.000 € netto gemäß den Ausführungsbestimmungen zur UVgO i. d. R. die Vertragsbedingungen des Landes in der Kurzfassung (VHB-Formular 512a) zu vereinbaren sind. Bei Aufträgen von mehr als 25.000 € netto sind i. d. R. die Vertragsbedingungen des Landes in der Langfassung (VHB-Formular 512) zu vereinbaren. Die vom Land vorgegebenen Vertragsbedingungen dienen der Sicherung der vertraglichen Interessen der Hochschulen und einer rechtssicheren Vertragsgestaltung.

Der LRH bat die Hochschulen, künftig sicherzustellen, dass das bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu beachtende Verfahren eingehalten wird.

16.3.5 Mangelhafte Dokumentation des Vergabeverfahrens

Beide Hochschulen dokumentierten das Vergabeverfahren in den untersuchten Vorgängen nur unvollständig. Das Land stellt den Hochschulen hierfür über das VHB entsprechende Formulare bereit, um die Dokumentation zu vereinheitlichen und zu erleichtern. Die jeweils anzuwendenden Formulare füllten die Hochschulen nur lückenhaft oder teilweise unzutreffend aus oder verwendeten sie nicht. So stellte der LRH Fehler in den Bereichen der Dokumentation der Prüfung der Binnenmarktrelevanz fest sowie hinsichtlich des Verzichts auf die Aufteilung nach Losen und der Beteiligung der/des Beauftragten für den Haushalt. Zudem dokumentierten die Hochschulen in den VHB-Formularen die Art des Vergabeverfahrens teilweise unzutreffend.

Der LRH bat die Hochschulen um Zusicherung, zukünftig das Verfahren anhand der vorgeschriebenen VHB-Formulare zu dokumentieren.

16.4 Stellungnahmen der Hochschulen

Die geprüften Hochschulen haben in Ansehung der festgestellten Mängel Abhilfe zugesagt und teilweise bereits Maßnahmen ergriffen, um die Situation zu verbessern. Die Hochschulen haben zugesichert, künftig sicherstellen zu wollen, dass bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen die jeweils anwendbaren Vorgaben des Vergaberechts eingehalten werden.

Die Hochschule A hat ausgeführt, sie habe bereits Maßnahmen initiiert, da die Notwendigkeit von Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation und bei dem sich daraus ergebenden Personalbedarf erkannt worden sei. Bereits 2020 sei ein Personalwechsel in der Dezernatsleitung Einkauf erfolgt. Zudem habe die Hochschule das Personal im Einkauf aufgestockt. Es seien auch verschiedene neue einkaufsrelevante Softwaresysteme eingeführt worden. Zugleich sei eine Einkaufsrichtlinie erlassen worden. Darin werde u. a. auf eine Übersicht zu den Vergabearten mit den entsprechenden Regularien und eine Liste der bestehenden Rahmen-/Abrufverträge verlinkt. Zudem habe die Hochschule regelmäßige Online-Sprechstunden zu Einkaufsfragen eingeführt und ein Inhouse-Seminar initiiert. Im Rahmen des Onboardings neuer Mitarbeitenden sollten zudem künftig Inhouse-Informationsveranstaltungen zum Vergaberecht stattfinden. Mit den beschriebenen Maßnahmen sei nach Auffassung der Hochschule hinreichend sichergestellt, dass die Vorgaben des Vergaberechts künftig eingehalten werden.

Die Hochschule B hat erklärt, durch eine Verbesserung der Qualitätssicherung und durch geeignete organisatorische Maßnahmen sicherstellen zu wollen, dass die jeweils anwendbaren Vorgaben des Vergaberechts eingehalten werden. Die Mitarbeitenden würden geschult und in die Lage versetzt, die richtigen Verga-

bearten anzuwenden. Insbesondere würden zukünftig auch die Pflicht zur Erstellung von Leistungsbeschreibungen und die entsprechenden Dokumentationspflichten eingehalten. Zu den Maßnahmen in Bezug auf die Direktvergaben und die unterbliebenen Leistungsbeschreibungen kündigte die Hochschule zudem einen weiteren Bericht an. Zu den wiederkehrenden Verfahrensfehlern hat die Hochschule zugesichert, dass insbesondere die fehlerhafte Nichteinholung von Auskünften aus dem Vergaberegister und dem Gewerbezentralregister nicht mehr erfolgen werde. Durch eine verbesserte Qualitätssicherung im Bearbeitungsverfahren werde eine fehlerhafte Entscheidung ausgeschlossen. Durch den vollumfänglichen Einsatz eines Vergabemanagementsystems sei hier bereits eine Veränderung herbeigeführt worden. Im Vergabemanagementsystem müsse zwingend die Einholung dieser Auskünfte hinterlegt werden. Erst nach abschließender Bearbeitung dieses Punktes könne das Verfahren fortgeführt werden. Ein Überspringen oder ein nachträgliches Ergänzen sei systemtechnisch nicht möglich.

16.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat die Zusagen der Hochschulen begrüßt. Im Übrigen hat er die Hochschulen nochmals auf die vergaberechtlichen Vorgaben hingewiesen und in einigen Fällen um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Gegenüber der Hochschule A hat der LRH über die bereits ergriffenen Maßnahmen hinaus angeregt, die Bedarfsstellen und die Vergabestelle insbesondere auch hinsichtlich der Ausnahmetatbestände bei der Direktvergabe von Aufträgen zu schulen, da es sich hierbei um ein besonders gravierendes und systematisches Problem im Rahmen der Prüfung gehandelt habe. Der LRH hat gebeten, über die ergriffenen Schulungsmaßnahmen ergänzend zu berichten. Ferner hat der LRH mehrere Änderungen an der Einkaufsrichtlinie der Hochschule betreffend die Themen Markterkundung, Leistungsbeschreibung und Auskunft aus dem Vergaberegister angeregt. Bezüglich der wiederkehrenden Verfahrensfehler und der mangelhaften Dokumentation des Vergabeverfahrens hat der LRH gebeten zu prüfen, ob die verwendete Software so konfiguriert werden kann, dass ein Überspringen der Dokumentation der jeweiligen Verfahrensschritte nicht mehr möglich ist.

Weiter sieht der LRH dem von der Hochschule B angekündigten Bericht über die getroffenen Maßnahmen zur Erstellung von Leistungsbeschreibungen und zu den Dokumentationspflichten entgegen. Soweit diese Hochschule zugesichert hat, eine verbesserte Qualitätssicherung im Bearbeitungsverfahren sicherstellen zu wollen, hat der LRH gebeten, ergänzend zu berichten, durch welche Maßnahmen dies erreicht werden soll.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

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

17 Förderung interkommunaler Zusammenarbeit: Bürokratie statt Effizienz



Das für Kommunales zuständige Ministerium förderte in den Jahren 2019 bis 2024 insgesamt 35 Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit. Hierfür wurden bis dahin rund 4 Millionen € ausgezahlt. Dies entsprach lediglich 15 % der vorgesehenen Haushaltsmittel in Höhe von 26,9 Millionen €.

Dass die Anreizwirkung des Programms gering war, belegt zudem eine aktuelle Studie der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, nach der es in den Jahren 2019 bis 2025 landesweit über 6.000 interkommunale Kooperationen gab. Diese waren ohne die vorgenannte Förderung entstanden.

Neben dem mangelnden Erfolg des Programms war das Verfahren überdies ineffizient und bürokratisch:

Die Förderrichtlinie benennt zwar als Bewilligungsbehörde die Bezirksregierungen, stellt allerdings die Letztentscheidung unter den

Vorbehalt des Ministeriums. Dies führte dazu, dass neben der Bezirksregierung das zuständige Fachreferat des Ministeriums, ein gesondert bestellter Landesbeauftragter nebst Geschäftsstelle und letztlich die Ministerin selbst über jede Bewilligung befanden.

Der Landesrechnungshof konnte diese Prüfschleifen nicht nachvollziehen.

Insbesondere hat der Landesrechnungshof angesichts des erzielten quantitativen Förderergebnisses die Notwendigkeit des Landesbeauftragten als Werbeträger für das Förderprogramm angezweifelt.

Neben dem hohen bürokratischen Aufwand führten auch unklare Fördervoraussetzungen dazu, dass Entscheidungen teils widersprüchlich und nicht nachvollziehbar waren. Insbesondere bei Fällen, in denen die Ministerin eine anderslautende Entscheidung als die damit zuvor befassten Stellen getroffen hatte, waren die Gründe hierfür nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof hat sich daher für die Einstellung des Förderprogramms ausgesprochen.

17.1 Ausgangslage

Der Koalitionsvertrag vom 26.06.2017 unterstrich die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Das für Kommunales zuständige Ministerium²⁴⁴ ergriff daher mehrere Maßnahmen zur Förderung der IKZ. Unter anderem wurde ein Förderprogramm aufgelegt, das Kooperationsprojekte der Kommunen fördert. Förderfähig sind vor allem Kooperationen in Verwaltungsbereichen sowie in Aufgaben der sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur.²⁴⁵ Insbesondere sollen die Kooperationsprojekte neu und vorbildhaft sein.²⁴⁶ Das Förderprogramm läuft Ende 2026 aus. Bis dahin wurden hierfür insgesamt 34,9 Mio. € zur Verfügung gestellt.²⁴⁷ Beim Ministerium wurde 2021

²⁴⁴ Seit Juli 2022 das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD), zuvor das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung. Zur Vermeidung wechselnder Bezeichnungen wird im Folgenden einheitlich „das Ministerium“ verwendet.

²⁴⁵ Hierzu zählen u. a. Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung und des Rechnungswesens, im Brand- und Katastrophenschutz oder Maßnahmen der Tourismusförderung. Vgl. Nr. 2.2 der Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vom 31.08.2021 (MBL. NRW. 2021 Nr. 28 vom 01.10.2021).

²⁴⁶ Die Förderung erfolgte zunächst auf Grundlage der Richtlinie über die Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in Nordrhein-Westfalen vom 18.07.2019 (MBL. NRW. 2019 Nr. 15 vom 08.08.2019), später auf Grundlage der Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vom 31.08.2021.

²⁴⁷ Kumulierte Haushaltsansätze der Jahre 2019 bis 2026.

zunächst ein Kompetenzzentrum für interkommunale und regionale Zusammenarbeit eingerichtet. Es wurde im Jahr 2022 aufgewertet zum Landesbeauftragten für IKZ mit eigener Geschäftsstelle.²⁴⁸ Die Bestellung des Landesbeauftragten endet mit Ablauf der 18. Legislaturperiode. Fachlich zuständig für das Förderprogramm IKZ ist daneben weiterhin ein Fachreferat im Ministerium.

17.2 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Umsetzung des Programms zur Förderung der IKZ geprüft. Örtliche Erhebungen wurden beim Ministerium und bei allen fünf Bezirksregierungen durchgeführt sowie bei mehreren Kommunen als Zuwendungsempfängerinnen.

Die Ergebnisse hat der LRH dem Ministerium mit Prüfungsmitteilungen vom 04.02.2026 zur Kenntnis gebracht. Dieses hat mit Schreiben vom 02.04.2026 zu den Feststellungen des LRH Stellung genommen. Der LRH hat mit Folgeentscheidung vom 22.05.2026 darauf geantwortet.

17.3 Prüfungsergebnisse

17.3.1 Programm bleibt ohne Anreizwirkung

Im Koalitionsvertrag vom 26.06.2017 hatte die Landesregierung die Schaffung eines Förderprogramms für die IKZ vorgesehen, um „Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit [zu] bieten, um Synergieeffekte durch die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zu erzielen.“²⁴⁹

Im Ministerium fanden sich keine Hinweise auf eine Konkretisierung dieser Zielsetzung, wie z. B. zu erreichende Zielgrößen oder andere Erfolgsindikatoren. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren über einen Zeitraum von rd. sechs Jahren nur 35 Projekte bewilligt worden und nur rd. 15 % der Haushaltsmittel abgeflossen.²⁵⁰

Während die Prüfung durchgeführt wurde, veröffentlichte die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen eine Studie zur IKZ.²⁵¹ Die Erhebungen bezogen sich auf die Jahre 2019 bis 2025 und zeigten, dass landesweit 6.250 interkommunale Kooperationen zustande gekommen waren, ohne dass es hierzu (bis auf die genannten 35) einer Förderung bedurft hätte. In der Studie wurden

²⁴⁸ Grundlage hierfür war der Koalitionsvertrag vom 27.06.2022, S. 71.

²⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 71 f.

²⁵⁰ In den Landeshaushalten der Jahre 2019 bis 2024 waren bei jährlich schwankenden Beträgen kumuliert 26,9 Mio. € für die Förderung der IKZ veranschlagt worden. Bis Ende 2024 sind 35 interkommunale Kooperationsprojekte mit einem Bewilligungsvolumen von insgesamt rd. 7,6 Mio. € gefördert worden. Ausgezahlt wurden bis Ende 2024 für diese 35 Projekte rd. 4,1 Mio. € (entspricht rd. 15 % der Haushaltsansätze).

²⁵¹ Vgl. gpaNRW: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) in Nordrhein-Westfalen. Überörtliche Prüfung der kreisangehörigen Kommunen und Gemeindeverbände von 2019 bis 2025, September 2025.

auch die empirisch ermittelten „Top 10“ der Erfolgsfaktoren für IKZ aufgeführt. „Förderung“ befand sich nicht darunter und hatte insofern offensichtlich keine Relevanz für die Entscheidung der Kommunen.

Die geringe Anzahl der durch das Ministerium geförderten Projekte auf der einen Seite und die bereits sehr hohe Anzahl bestehender Kooperationen auf der anderen Seite begründen erhebliche Zweifel an der Anreizwirkung und damit der Notwendigkeit des Förderprogramms.

Der LRH hat daher darum gebeten, das Förderprogramm einzustellen. Da die Förderrichtlinie Ende des Jahres 2026 ohnehin ausläuft, ist dies ein geeigneter Anlass, über die Zukunft des Programms zu entscheiden.

Mit Stellungnahme vom 02.04.2026 teilte das Ministerium mit, der Bitte des LRH um Einstellung des Förderprogramms nicht nachkommen zu wollen, solange es keine entsprechende politische Entscheidung gebe. Bei unverändert fortbestehendem politischem Willen, IKZ zu fördern, stelle sich nicht die Frage des Ob, sondern lediglich des Wie der finanziellen Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Im Übrigen teile es die vom LRH geäußerten Zweifel am Erfolg des Förderprogramms nicht. Die Förderung sei gar nicht darauf ausgerichtet gewesen, die Anzahl der IKZ-Aktivitäten signifikant zu fördern. Sie sei auf die Unterstützung einzelner und in qualitativer Hinsicht modellhafter Kooperationen angelegt, die sich als „Best Practices“ besonders eigneten. Es sei möglich gewesen, eine Vielzahl vorbildhafter Kooperationen zu realisieren, die als modellhaft und nachahmungswürdig für potenziell alle Kommunen im Land bewertet würden.

Zur Bitte des LRH, zeitnah eine Erfolgskontrolle auf Programmebene durchzuführen, gab das Ministerium an, hierfür läge derzeit noch keine ausreichende Anzahl abgeschlossener Projekte vor. Eine tragfähige Grundlage für eine Auswertung sei voraussichtlich im Jahr 2027 gegeben.

Im Rahmen einer künftigen Überarbeitung oder Novellierung der Richtlinie werde verstärkt auf die Anlage von geeigneten Förderzielen bzw. messbaren Kennzahlen zu achten sein, um künftige Erfolgskontrollen daran ausrichten zu können.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung vom 22.05.2026 erneut deutlich gemacht, dass die Geltungsdauer der Richtlinie durch das Ministerium selbst ohnehin nur bis Ende des Jahres 2026 vorgesehen ist. Darüber hinaus ist der politische Wille für die Förderung durch den Koalitionsvertrag bis maximal Ende der 18. Legislaturperiode festgelegt. Insoweit bedarf es keiner weiteren politischen Entscheidung, um das Förderprogramm zeitnah einzustellen.

Zur Anreizwirkung des Förderprogramms: Es entspricht dem Wesen von Förderprogrammen, den Erfolg an der Anzahl der geförderten Projekte, also auch in

quantitativer Hinsicht zu messen. Auch die hohe Fördersumme, die der Haushaltsgesetzgeber bis 2026 mit 34,9 Mio. € zur Verfügung gestellt hat, spricht dafür, dass eine signifikante Zahl an Förderprojekten erwartet werden durfte.

Soweit aus Sicht des Ministeriums nicht die Anzahl der geförderten IKZ-Aktivitäten ausschlaggebend für den Erfolg sein soll, hätten zumindest andere Kriterien, wie beispielsweise die Anzahl von Nachahmungsprojekten, definiert werden müssen. Nur so wäre feststellbar gewesen, ob der gewählte Weg die Umsetzung des politischen Willens – auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – gewährleistet hat.

Dass das Ministerium angab, eine Erfolgskontrolle durchführen zu wollen, begrüßte der LRH. Sie kommt aber im Jahr 2027 zu spät, da sie als Grundlage für eine zeitnahe politische Entscheidung über das Weiterbestehen des Programms (über die laufende 18. Legislaturperiode hinaus) nicht herangezogen werden kann. Inhaltlich wies der LRH darauf hin, dass die geringe Anzahl geförderter Projekte als wesentliches Indiz für die mangelnde Wirksamkeit des Förderprogramms bei der Erfolgskontrolle zu bewerten ist. Es kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass über 6.000 Kooperationen ohne eine solche Förderung zustande gekommen sind.

17.3.2 Redundante Strukturen im Förderverfahren

Neben der zweifelhaften Wirksamkeit des Programms war das Verfahren ineffizient und bürokratisch:

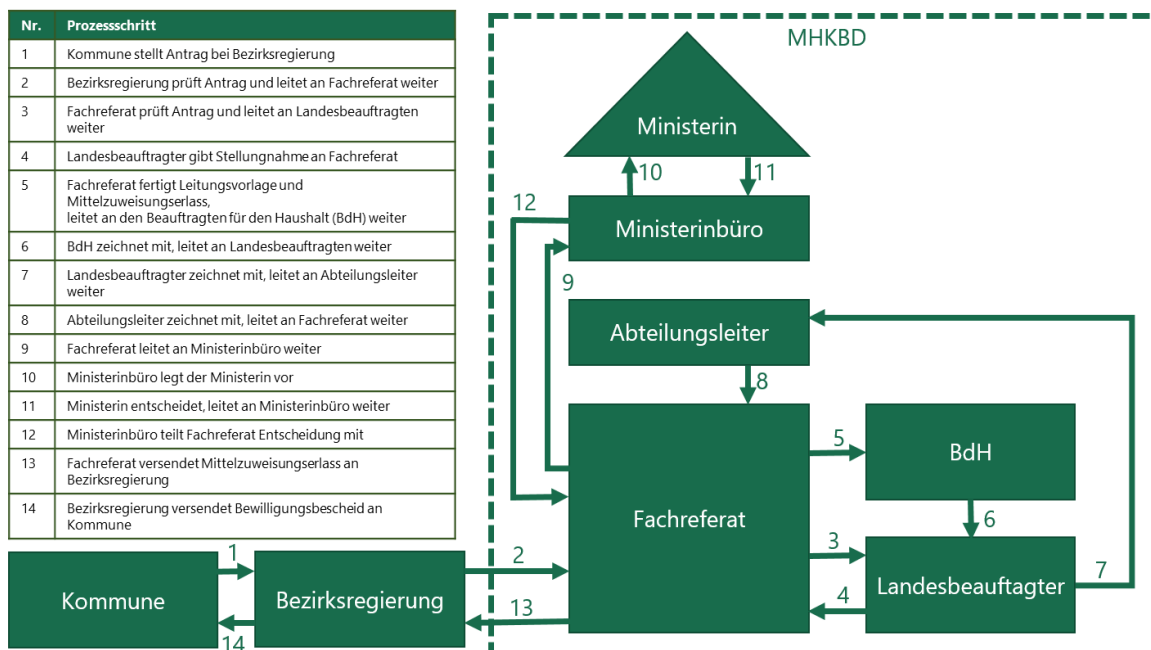
Das Förderverfahren war so angelegt, dass die Kommunen zunächst ihren Zuwendungsantrag bei der jeweils zuständigen Bezirksregierung einreichten. Diese prüfte den Antrag. Soweit die Bezirksregierung die Zuwendungsvoraussetzungen als erfüllt ansah, leitete sie den Antrag zusammen mit einer wertenden Stellungnahme an das Ministerium weiter.

Dort gingen die Unterlagen (auf dem Postweg) beim zuständigen Fachreferat ein, das zunächst eine eigene zuwendungsrechtliche Bewertung vornahm. Soweit seitens des Fachreferats keine Bedenken bestanden, wurde der Landesbeauftragte für IKZ um Stellungnahme gebeten.

Nach der Stellungnahme durch den Landesbeauftragten wurde durch das Fachreferat eine Entscheidungsvorlage für die Ministerin gefertigt. Diese wurde vom Beauftragten für den Haushalt (BdH) und vom Abteilungsleiter mitgezeichnet und schließlich dem Büro der Ministerin zugeleitet. Lag eine positive Entscheidung der Ministerin vor, wies das Fachreferat der jeweiligen Bezirksregierung die erforderlichen Haushaltsmittel zu und wies diese an, die Zuwendung zu bewilligen. Die Bezirksregierung erteilte sodann den Zuwendungsbescheid an die antragstellende Kommune.

Soweit der Prozess in wesentlichen Zügen; im Einzelnen stellt er sich noch detaillierter dar:

Abb.: Bewilligungsprozess



Quelle: Landesrechnungshof

Infolge der Beteiligung dieser zahlreichen Stellen, aber auch zur Abstimmung zuwendungsrechtlicher Unklarheiten, lagen zwischen Antragstellung und Bewilligung regelmäßig mehrere Monate, in drei Fällen sogar über ein Jahr.

Der LRH hat darum gebeten, soweit das Ministerium am Förderprogramm festhält, den Zustimmungsvorbehalt zu hinterfragen, zumindest aber den Prozess zu verschlanken und Redundanzen abzubauen.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme die Feststellung redundanter Strukturen im Bewilligungsprozess zurückgewiesen; der Gesamtprozess sei durch den LRH unnötig kleinteilig dargestellt worden; Redundanzen seien nicht gegeben.

Der Zustimmungsvorbehalt des Ministeriums sei ein geeignetes Mittel, um sicherzustellen, dass die geförderten Projekte unter Gesichtspunkten der Modellhaftigkeit einer Bewertung unter Anlegung eines landesweiten Maßstabs standhielten. Der Landesbeauftragte habe hierzu rollenbedingt einen breiten Überblick. Diese Informationen stünden den Bezirksregierungen nur bedingt zur Verfügung.

Dagegen erscheine die in Betracht kommende Alternative, die Bezirksregierungen zu einer abschließenden und daher aufwendigen Eigenrecherche dieser Hintergrundinformationen zu verpflichten, nicht wirtschaftlich und zweckmäßig.

Das Ministerium beabsichtige eine Verschlankung des Bewilligungsprozesses im Rahmen einer künftigen Überarbeitung der Richtlinie bzw. einer Neuaufstellung der Förderkulissee insgesamt unter Berücksichtigung der Hinweise des LRH.

In seiner Folgeentscheidung hat der LRH darauf hingewiesen, dass der Geschäftsablauf in der Prüfungsmitteilung kleinteilig abgebildet wurde, weil er kleinteilig ist. Auf die Feststellung des LRH, dass der Prozessablauf zu teils sehr langen Bearbeitungszeiten führt, ist das Ministerium in seiner Stellungnahme nicht eingegangen.

Die Angaben des Ministeriums, durch seine Einbindung ließen sich aufwendige Eigenrecherchen durch die Bezirksregierungen vermeiden, stehen im Widerspruch zu der festgestellten Praxis. Von den Bezirksregierungen wird eine eigene Bewertung der Vorbildhaftigkeit und der Neuartigkeit der Projekte erwartet. Aus den eingesehenen Vorgängen war auch ersichtlich, dass die Bezirksregierungen teils die vom Ministerium als unwirtschaftlich abgelehnten Eigenrecherchen durchführten.

Dass das Ministerium beabsichtigt, mögliche Verschlankungen des Bewilligungsprozesses zu prüfen, hat der LRH begrüßt.

17.3.3 Landesbeauftragter ohne erkennbare Wirkung

Im Förderverfahren sollte der Landesbeauftragte eine herausgehobene Rolle spielen. Zu diesem Zweck wurde das zunächst im Jahr 2021 beim Ministerium eingerichtete „Kompetenzzentrum für Interkommunale und Regionale Zusammenarbeit“ aufgewertet: Mit Kabinettsbeschluss vom 22.08.2022 wurde der bisherige Leiter des Kompetenzzentrums für die Dauer der 18. Legislaturperiode zum Landesbeauftragten für IKZ (mit einer außertariflichen Vergütung in Anlehnung an die Besoldungsgruppe B2 nach der Landesbesoldungsordnung mit 50 % der regelmäßigen Wochenarbeitszeit) bestellt. Im Ministerium wurde zudem für ihn eine eigene Geschäftsstelle mit 1,5 Stellen eingerichtet. Neben der Beratung der Kommunen und der Werbung für IKZ sind der Landesbeauftragte und seine Mitarbeitenden vor allem in die Prüfung der Förderanträge eingebunden.

Weder Prüfung noch Beratung durch den Landesbeauftragten waren für den LRH nachvollziehbar. Denn leider führte die Geschäftsstelle keine Akten. Daher waren z. B. die Gründe, warum ggf. Anträge abgelehnt worden waren, nicht dokumentiert.

Fraglich erschien auch die Wirkung des Landesbeauftragten als Werbeträger für das Förderprogramm, wenn in rd. sechs Jahren nur 35 Projekte gefördert wurden bzw. weniger als ein Viertel der bereitgestellten Haushaltsmittel abgeflossen sind. Im Ergebnis deutete sich ein Missverhältnis zwischen dem Ressourceneinsatz und dem Erfolg des Förderprogramms an.

Der LRH hat darum gebeten, die Institution eines Landesbeauftragten aufzugeben und organisatorische Redundanzen zukünftig zu vermeiden.

Das Ministerium teilte mit, der Bitte des LRH, die Institution des Landesbeauftragten aufzugeben, nicht entsprechen zu wollen. Die Feststellung des LRH, dass der Landesbeauftragte insbesondere mit der Zielsetzung eingerichtet worden sei, das Förderprogramm zu bewerben, sei unzutreffend. Die Wirksamkeit des Landesbeauftragten und der Erfolg seiner Arbeit könne nicht einzig an der Zahl der geförderten Projekte gemessen werden.

Ziel des Koalitionsvertrags sei es, das weit über das bestehende Maß hinausgehende Einspar- und Qualitätsverbesserungspotenzial zu erschließen. Dies setze eine grundlegende Veränderungsbereitschaft voraus, die in den Rat- und Kreishäusern noch unterschiedlich ausgeprägt sei. Oftmals korreliere die Veränderungsbereitschaft mit der Haushaltslage und der personellen Ausstattung.

Das Aufgabenspektrum erstreckte sich auf Begleitung, Beratung und Bewerbung der Potenziale der IKZ in Nordrhein-Westfalen und im Austausch mit den Ländern. Eine Beratung in Richtung der Förderrichtlinie komme ausschließlich zum Tragen, wenn „neue“ und „vorbildhafte“ Modelle identifiziert würden, die in der Fläche noch nicht etabliert seien.

Der Landesbeauftragte danke dem LRH für den Hinweis auf das Aktenführungsgebot. Den Hinweis habe der Landesbeauftragte unmittelbar zum Anlass genommen, hausintern die Einrichtung von Aktenzeichen im Dokumentenmanagementsystem zu erwirken. Diese seien bereitgestellt worden, sodass eine revisionssichere Veraktung erfolge.

In seiner Folgeentscheidung ist der LRH dageblieben, dass der Landesbeauftragte insbesondere mit der Zielsetzung eingerichtet worden ist, IKZ im Allgemeinen sowie das Förderprogramm im Besonderen zu bewerben. Dies ergab sich schon aus dem Geschäftsverteilungsplan; sämtliche dort aufgeführten Aufgaben dienten der Förderung von IKZ. Zu seinen Aufgaben gehörte hiernach „insbesondere auch Vorberatung und Werbung für die Förderrichtlinie IKZ“.

Auch nach den eigenen Ausführungen des Ministeriums hat der werbende Charakter des Landesbeauftragten durchaus eine zentrale Bedeutung. Allerdings ist die Bewerbung der Potenziale ohne bemerkenswerte Wirkung geblieben. Dass es vor dem Hintergrund der bereits hohen Anzahl bestehender Kooperationen ohne Förderung eines Landesbeauftragten bedarf, wird weiterhin nicht gesehen.

Denn: Die Vorteile der Kooperation sind den Kommunen grundsätzlich bewusst und bekannt. Das Ministerium selbst traf in seiner Stellungnahme die Aussage, dass die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit oftmals mit der Haushaltslage und der personellen Ausstattung der Kommunen korreliere.

Der LRH ist daher bei seiner Auffassung geblieben, dass die Institution des Landesbeauftragten aufgegeben werden sollte, zumal seine Bestellung mit dem Ablauf der 18. Legislaturperiode enden wird.

Dass bei der Geschäftsstelle des Landesbeauftragten eine revisionssichere Aktenführung eingerichtet worden ist, begrüßte der LRH.

17.3.4 Unklare Zuwendungsvoraussetzungen

Die lange Bewilligungsdauer mancher Verfahren war nicht nur den redundanten Strukturen, sondern auch unklaren Voraussetzungen für die Förderung von IKZ-Projekten geschuldet. Nach der einschlägigen Förderrichtlinie müssen die Projekte „neu“ und „vorbildhaft“ sein.²⁵² Bereits vor Einführung der Richtlinie hatte der LRH gegenüber dem Ministerium mitgeteilt, dass es nach seiner Auffassung bei den Begriffen „neu“ und „vorbildhaft“ an der erforderlichen Bestimmtheit fehle.²⁵³ Klarstellungen wurden durch das Ministerium jedoch nicht in die Förderrichtlinie aufgenommen.

In der Prüfung zeigte sich, dass diese unbestimmten Zuwendungsvoraussetzungen tatsächlich nicht einheitlich ausgelegt wurden:

Während das Ministerium im April 2022 den Bezirksregierungen mitteilte, dass eine „neue“ Kooperation dann vorliege, wenn zwischen den beteiligten Projektkommunen noch keine Zusammenarbeit in dem Aufgabenfeld bestehe, führte der Landesbeauftragte gegenüber dem LRH aus, man fördere im Land nicht zweimal dasselbe Projekt zwischen unterschiedlichen Kooperationskommunen. Es komme darauf an, dass Innovation erkennbar sei.

Eine grundsätzliche und klarstellende Regelung wurde durch das Ministerium jedoch nicht getroffen.

In der Folge war es für die Bezirksregierungen nicht eindeutig, wie die Kriterien „neu“ und „vorbildhaft“ auszulegen waren. Es kam daher mehrfach zu Ungleichbehandlungen und widersprüchlichen Förderentscheidungen.²⁵⁴

Der LRH hat erneut die Unbestimmtheit der Zuwendungsvoraussetzungen kritisiert. Die unklaren Zuwendungsvoraussetzungen und deren teils widersprüchliche Anwendung machten es für die Kommunen schwer einschätzbar, ob eine Projektidee Aussicht auf Förderung hatte. Hierdurch entstand vor allem für die

²⁵² Vgl. Nr. 4.1 Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vom 31.08.2021.

²⁵³ Vgl. Entscheidung des LRH gemäß § 102 Landeshaushaltsordnung vom 25.05.2021, nicht veröffentlicht, Gz.: VB-304/006-2019/00485.

²⁵⁴ Zu Widersprüchlichkeiten kam es insbesondere bei der Frage, ob ein Projekt als „neu“ gelten kann. Beispielsweise wurde ein vorgeschlagenes Projekt zur Zusammenlegung der Bauhöfe zweier Städte nicht gefördert, mit der Begründung, dass die interkommunale Zusammenarbeit von Bauhöfen in einem anderen Fall bereits gefördert worden war. Andererseits wurde ein Projekt zur Zusammenarbeit kommunaler Archive gefördert, obwohl ein inhaltlich nahezu identisches Projekt bereits gefördert wurde.

Kommunen und die Bezirksregierungen ein hoher Recherche- und Beratungsaufwand im Vorfeld der Antragstellung.

Der LRH hat darum gebeten, einen klaren Prüfungsmaßstab für die Zuwendungsvoraussetzungen zu schaffen, sofern an dem Förderprogramm festgehalten werden sollte.

Das Ministerium widersprach der Feststellung, dass sich divergierende Rechtsauffassungen zur Auslegung der Zuwendungsvoraussetzungen ergeben hätten. Nennenswerte Auslegungsabweichungen, die ein steuerndes Eingreifen mit Blick auf das Kriterium „neu“ erfordert hätten, seien nicht bekannt geworden. Den Bewilligungsbehörden lägen mit einem durch das Ministerium bereitgestellten Prüfschema einheitliche Auslegungsmaßstäbe vor.

Lediglich in Bezug auf den Begriff „vorbildhaft“ werde dem LRH zugestimmt, dass das Kriterium in der Vergangenheit hohen Beratungs- und Abstimmungsaufwand ausgelöst habe und eine Präzisierung denkbar erscheine.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung auf Folgendes hingewiesen: Wenn die Vorgaben aus dem Prüfschema zur Prüfung der „Neuartigkeit“ dem gleichlautenden Verständnis aller Bezirksregierungen entsprochen hätten, wäre eine Einheitlichkeit der Bewilligungspraxis feststellbar gewesen. Gerade das war aber nicht der Fall.

Zudem steht der in dem Prüfschema definierte Maßstab zu „neu“ im Widerspruch zu den Ausführungen, die der Landesbeauftragte im Gespräch mit dem LRH getätigt hat. Während nach dem Prüfschema eine Kooperation als „neu“ gilt, wenn zwischen den Beteiligten in dem jeweiligen Bereich noch keine Kooperation besteht, hatte der Landesbeauftragte im Gespräch mit dem LRH ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keine zwei landesweit identischen Projekte gefördert werden könnten, weil das später beantragte Projekt dann nicht mehr „neu“ sei.

Soweit das Ministerium gleichwohl die Meinung vertritt, das Kriterium „neu“ sei anhand des Prüfschemas zu prüfen, ist seine Entscheidungspraxis – auch durch Einwirkung des Landesbeauftragten – eine andere gewesen. Hier stellt sich mittlerweile die Frage, ob nicht Kommunen durch den Landesbeauftragten falsch beraten wurden, wenn das Prüfschema anderslautende verbindliche Anforderungen definiert.

Mit Blick auf das Kriterium der „Vorbildhaftigkeit“ begrüßte der LRH, dass die in der Prüfungsmitteilung geäußerte Einschätzung zur Unbestimmtheit des Kriteriums durch das Ministerium geteilt und eine Präzisierung angestrebt wird.

17.3.5 Intransparente Entscheidungen der Hausspitze

Der LRH hat bei der Prüfung mehrere Fälle festgestellt, in denen die Bewilligung von Projekten unter schwer nachvollziehbaren Umständen erfolgt war. Den im Folgenden beispielhaft aufgeführten Fällen war eine nicht plausible Entscheidung der Hausspitze gemeinsam:

- Beim Projekt einer „Tourismus GmbH“ ging es vornehmlich um die Förderung von Gründungskosten einer interkommunalen Gesellschaft zur Tourismusförderung. Bei einem anderen Projekt lehnte die Ministerin eine Förderung ab mit der Begründung, man fördere keine Gründung von Gesellschaften. Warum es demgegenüber bei dem v. g. Projekt zur Förderung von Gründungskosten für eine Gesellschaft kam, konnte nicht geklärt werden.
- Im Falle des Projekts „Kommunaler Ordnungsdienst“ wurde eine Erweiterung der bereits bestehenden Zusammenarbeit um weitere Kommunen und unter Erhöhung der Fördermittel durch das Fachreferat abgelehnt; die Förderrichtlinie sah diese Möglichkeit der Erweiterung nicht vor. Nach einem persönlichen Zusammentreffen der Ministerin mit Vertretern der antragstellenden Kommune kam es letztlich doch zu einer Bewilligung, ohne dass die Gründe hierfür dokumentiert wurden.
- Im Falle des Projekts „Digitalnetzwerk“ wurde die Bewilligung durch die Ministerin trotz positiver Voten seitens der Bezirksregierung und des Fachreferats zunächst abgelehnt. Nach Gesprächen zwischen der Ministerin und der antragstellenden Kommune wurde die Bewilligung ohne weitere Dokumentation dennoch ausgesprochen.
- Beim Projekt einer interkommunalen „Kradstaffel“ für den Brand- und Katastrophenschutz wurde die fachliche Einschätzung des Ministeriums des Innern (IM) eingeholt, das sich zu dem Projekt aus fachlicher Sicht ablehnend positionierte. Infolgedessen schlugen das Fachreferat und der Landesbeauftragte der Ministerin die Ablehnung des Projekts vor. Nachdem die Leitungsvorlage rd. ein halbes Jahr im Ministerinbüro gelegen hatte, stimmte die Ministerin dem Antrag dennoch zu. Auch hierfür waren die zugrunde liegenden Erwägungen nicht dokumentiert.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass Förderrichtlinien eine einheitliche Ausübung des Ermessens und damit eine Gleichbehandlung der Antragstellenden sicherstellen sollen. Werden gleiche Sachverhalte ohne erkennbaren Grund ungleich bewertet, widerspricht dies dem Recht auf Gleichbehandlung. Und werden Projektanträge aufgrund einer persönlichen Intervention entschieden, ohne dass die entsprechenden Gründe nachvollziehbar sind, begegnet dies rechtsstaatlichen Bedenken.

Das Ministerium führte aus, die Beteiligung der Hausleitung an Förderentscheidungen mit haushaltsrelevanten Auswirkungen entspreche einem gefestigten und allgemein anerkannten Verwaltungsstandard. Entscheidungen über die Ver-

wendung öffentlicher Mittel seien ihrem Wesen nach von besonderer finanzieller und politischer Tragweite und unterlägen daher regelmäßig der Einbindung der Leitungsebene auf dem Dienstweg. Die Einbeziehung der Hausspitze sei daher kein Ausnahmefall, sondern Ausdruck ordnungsgemäßer Verwaltungsorganisation und verantwortungsvoller Steuerung öffentlicher Ressourcen.

Es sei daher auch nicht zu beanstanden, dass eine Hausspitze im Zuge des Vorlageverfahrens nachfasse, kritische Nachfragen stelle oder eigene Einschätzungen und Wertungen äußere. In derartigen Fällen müsse die Hausspitze ihren Anliegen auch gesprächsweise nachgehen können.

Für den Vorwurf sachfremder Erwägungen oder mangelnder Nachvollziehbarkeit gebe es keine Anhaltspunkte. Vielmehr sei festzustellen, dass die Entscheidungen erkennbar auf einer inhaltlichen Prüfung der jeweiligen Projekte beruht hätten.

Der Begriff der „persönlichen Intervention“ erweise sich in diesem Zusammenhang als missverständlich. In der Verwaltungspraxis sei es üblich und sachgerecht, dass Projekte im Rahmen von Gesprächen, Abstimmungen oder ergänzenden Darstellungen – auch mündlich – näher erläutert würden.

Soweit beanstandet werde, dass nicht sämtliche Erwägungen in vollem Umfang dokumentiert worden seien, betreffe dies allenfalls Fragen der formalen Ausgestaltung der Entscheidungsdokumentation, nicht jedoch die materielle Rechtmäßigkeit der Entscheidungen selbst.

In Bezug auf die in diesem Zusammenhang beispielhaft genannten Projekte verwies das Ministerium im Wesentlichen darauf, dass

- die Projekte zur „Kradstaffel“ und zum „Digitalnetzwerk“ den fachlichen Voten entsprechend bewilligt worden seien und
- die Erweiterung des Projekts „Kommunaler Ordnungsdienst“ ebenfalls nach positiver rechtlicher Prüfung bewilligt worden sei.

Auf die Feststellungen zur „Tourismus GmbH“ ist das Ministerium nicht eingegangen. Letztlich konnten die Erklärungen des Ministeriums zu den Einzelfällen den LRH nicht überzeugen. Zunächst stellte das Ministerium den Sachverhalt insoweit falsch dar, als die fachlichen Voten des IM und des Landesbeauftragten bei der „Kradstaffel“ ablehnend waren. Überdies ist das Ministerium nicht auf die rechtlichen Bedenken des LRH eingegangen. Damit konnten diese – auch mangels Dokumentation – nicht ausgeräumt werden. Soweit das Ministerium angab, dass die Entscheidungen in den o. g. Fällen „erkennbar auf einer inhaltlichen Prüfung der jeweiligen Projekte beruht“ hätten, war dies gerade nicht der Fall. Hierbei wird nicht übersehen, dass die Hausspitze natürlich eine eigene Entscheidungsprärogative hat. Aber auch hier gilt das Aktenführungsgebot, vor

allein wenn die Ministerin sich gegen das Votum vorheriger Entscheidungsträger stellt oder ihre eigene Entscheidung ohne erkennbaren Grund nach einem Treffen mit der/dem Antragstellenden revidiert, wie beim „Digitalnetzwerk“.

Nach dem Vorbringen des Ministeriums unterliegen Entscheidungen über die Verwendung öffentlicher Mittel regelmäßig der Einbindung der Leitungsebene. Die im Ministerium praktizierte Vorgehensweise führt im vorliegenden Förderprogramm zu vermeidbaren Verzögerungen in der Entscheidungsfindung. Im Sinne der Entbürokratisierung und Verschlankung von Verwaltungsprozessen sollte dies unbedingt vermieden werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

18 Bauportal.NRW: gut gemeint, aber noch nicht gut gemacht



Das Bauportal.NRW ist ein digitales Informations- und Verwaltungsportal des Landes. Über das Portal können seit Herbst 2021 Bauanträge digital unter der Webadresse www.bauportal.nrw bei den Kommunen eingereicht werden.

Das Projektmanagement zur Umsetzung des Projekts Bauportal.NRW ist verbesserungsbedürftig. Zuständigkeitswechsel und Projektstopps haben den Projekterfolg erschwert. Eine Zusammenarbeit mit ausgewählten Modellkommunen hat das für die Digitalisierungsstrategie zuständige Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung unterbrochen. Zudem sind die Akten nicht durchgängig ordnungsgemäß geführt worden.

Die Kommunikationsstrategie ist unterentwickelt. Das Ministerium informierte die Kommunen in unregelmäßigen Abständen über den aktuellen Stand des Bauportal.NRW. Die Kommunen fühlten sich nicht ausreichend informiert.

Die Ende-zu-Ende-Digitalisierung ist noch nicht vollzogen. Nur 28 % aller Kommunen (Stand: Dezember 2025) haben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 das Bauportal.NRW genutzt. Eine medienbruchfreie Bearbeitung von Bauanträgen ist flächendeckend (noch) nicht möglich.

Die Nutzung der Kommunikationsplattform für den Austausch zwischen Antragstellenden und Kommunen war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 noch nicht umgesetzt.

Die Effizienz des Bauportal.NRW ist steigerungsfähig. Das Ministerium hat rund 12,4 Millionen € für das Bauportal.NRW ausgegeben. Im Jahr 2023 sind lediglich 335 Bauanträge über das Bauportal.NRW eingegangen. In ganz Nordrhein-Westfalen waren es im selben Zeitraum rund 43.600 Bauanträge. Die effektive Nutzung lag somit bei unter 1 %. Ein wirtschaftlicher Projekterfolg ist (bislang) nicht gegeben.

Die Benutzerfreundlichkeit der Website ist verbesserungsbedürftig. Zudem mangelt es dem Bauportal.NRW an digitaler Transparenz, beispielsweise einer Darstellung zu Antrags- und Besucherzahlen.

18.1 Ausgangslage

Bund und Länder wurden im Jahr 2017 durch das Onlinezugangsgesetz²⁵⁵ zunächst gesetzlich verpflichtet, bis spätestens Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Eine solche Verwaltungsleistung ist der digitale Bauantrag.

Daher hat das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) das Projekt „Digitales Baugenehmigungsverfahren NRW“ aufgesetzt. Als Ergebnis entwickelte das Ministerium aus diesem Projekt zusammen mit verschiedenen IT-Dienstleistern die Website Bauportal.NRW: www.bauportal.nrw. Zunächst startete das Bauportal.NRW im Frühjahr 2020 als Informationsplattform rund um das Thema Bauen und Wohnen, später auch zum Thema Denkmalschutz. Das Bauportal.NRW richtet sich an Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure. Seit Herbst 2021 bietet das Bauportal.NRW auch die Funktionalität, den Bauan-

²⁵⁵ Siehe § 1 Onlinezugangsgesetz vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 245) geändert worden ist, i. d. F. vom 14.08.2017.

trag digital einzureichen. Aus der kommunalen Selbstverwaltung heraus entscheiden die Kommunen²⁵⁶ eigenständig über ob und wie der Anbindung an das Bauportal.NRW.

Das digitale Baugenehmigungsverfahren soll laut Ministerium aus zwei Bausteinen bestehen: dem Bauportal.NRW selbst zur Informationsbeschaffung und digitalen Antragstellung sowie der Kommunikationsplattform. Diese soll als „Arbeitswerkzeug“ den aktiven, digitalen Austausch zwischen Antragstellenden und Kommunen ermöglichen. Das Ministerium entschied sich für die Kommunikationsplattform „Digitaler Bauantrag“ aus Mecklenburg-Vorpommern, die allen Bundesländern entgeltlich zur Verfügung steht.

18.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat 2025 in Kooperation mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Entwicklung und Umsetzung des Bauportal.NRW beim MHKBD fachlich geprüft. Gegenstand dieser Fachprüfung im Baubereich war insbesondere die Untersuchung der Zielerreichung bei der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens.

Am 03.12.2025 teilte der LRH seine Feststellungen dem Ministerium mit. Hierzu nahm das Ministerium mit Schreiben vom 24.03.2026 Stellung. Der LRH erwiderte diese Stellungnahme mit der ersten Folgeentscheidung vom 14.04.2026.

18.3 Prüfungsfeststellungen und deren Beantwortung

18.3.1 Schwaches Projektmanagement

Ohne Planung kein Projekt: Aufgrund ihrer Komplexität und oft spezieller Rahmenbedingungen stellen Großprojekte – hierzu zählt auch das Bauportal.NRW – in der öffentlichen Verwaltung besondere Anforderungen an das Projektmanagement.

Das MHKBD stellte das Projekt Bauportal.NRW bis heute dreimal (neu) auf. Dabei ist das Projekt mit neuen Personen und neuen Verantwortlichen weitergeführt worden, um es schneller zum Ziel zu führen.

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das Ministerium mit neuen Personen und Verantwortlichkeiten ein bis dahin festgefahrenes IT-Projekt nachbessern wollte. Ein Wechsel im Projektmanagement geht jedoch auch mit einem großen

²⁵⁶ Unter dem Begriff „Kommunen“ sind die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden (10 kreisfreie Städte, 5 Kreise und 197 Kommunen) in Nordrhein-Westfalen gemeint.

Verlust an Know-how einher. Im Ergebnis hat der LRH zwar Fortschritte im Projektverlauf erkennen können, aber insgesamt verläuft das Projekt seit seinem Start Mitte 2018 sehr schleppend.

Der LRH hat die Projektorganisation infrage gestellt. Neben den Zuständigkeitswechseln infolge der Neuaufstellungen hat der LRH zu lange Entscheidungsprozesse als maßgeblich für den schleppenden Verlauf des Projekts erkannt. Daher hat der LRH eine signifikante Beschleunigung der Entscheidungsprozesse im Ministerium und eine stringente Rollenverteilung (Mitarbeitende, Teilprojektleitende, Projektleitende, Lenungskreismitglied, Auftraggeberin bzw. Auftraggeber etc.) im Projekt Bauportal.NRW angeregt. Es sollte nicht nur klar definiert sein, wer in dem Projekt welche Rolle hat, sondern auch, welche Entscheidungen auf welcher Ebene in der Projektorganisation selbstständig getroffen werden können.

Die Zusammenarbeit mit ausgewählten Modellkommunen hat das Ministerium unterbrochen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 waren nur drei von ursprünglich sechs Modellkommunen an das Bauportal.NRW angeschlossen. Für den weiteren Projektverlauf empfahl der LRH dringend, wieder mehr Modellkommunen einzubeziehen.

Der LRH hat zudem festgestellt, dass die Aktenführung im Projekt nicht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung entsprach, so wie diese u. a. für die elektronische Aktenführung niedergelegt sind.²⁵⁷ Dabei sind alle wesentlichen Verwaltungshandlungen vollständig und nachvollziehbar in der Akte abzubilden. Der Stand eines Vorgangs oder eines Verwaltungsprojekts sollte sich jederzeit aus der Akte entnehmen lassen. Daher hat der LRH das Ministerium aufgefordert, zukünftig alle wesentlichen Verwaltungshandlungen über den Projektverlauf nachvollziehbar in der Akte abzubilden.

Das MHKBD hat die Kritik des LRH zur Kenntnis genommen und mitgeteilt, dass seit Januar 2025 nunmehr ein besonderer Fokus auf die Optimierung der Projektstrukturen gelegt werde. Zudem war der Stellungnahme vom 24.03.2026 zu entnehmen, dass das MHKBD die eindeutige Absicht verfolgt, das Projekt der aktuellen Terminplanung entsprechend zum Abschluss zu bringen. Der Anbindeprozess an das Bauportal.NRW soll bis Ende August 2026 abgeschlossen sein. Auch gab das MHKBD in seiner Stellungnahme vom 24.03.2026 an, dass es das Dokumentenmanagement nachgebessert habe.

Der LRH hat dem MHKBD geantwortet, dass der Projekterfolg im Wesentlichen von einer stabilen Projektstruktur abhängen wird. Er bat um Mitteilung über den Stand der angekündigten Maßnahmen zum Projektabschluss im Sommer 2026.

²⁵⁷ Siehe Verwaltungsvorschrift zur elektronischen Aktenführung in der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen vom 14.08.2024 (VV E-Akte NRW), Nr. 2.1., MBl. NRW. 2024 S. 920, u. a.

18.3.2 Schwache Kommunikationsstrategie

Der LRH hat untersucht, ob alle 212 Kommunen beständig über den Projektverlauf des Bauportal.NRW unterrichtet worden sind. Er hat festgestellt, dass eine zielgerichtete Bereitstellung von Informationen für die Kommunen und eine lückenlose Kommunikationsstrategie mit den Kommunen über die Projektlaufzeit hin nicht ausreichend sichergestellt waren. Nach Einschätzung des LRH war ein flächendeckender Anschluss aller Kommunen an das Bauportal.NRW daher in Gefahr.

Die Bereitschaft der Kommunen, freiwillig am Projekt Bauportal.NRW teilzunehmen, ist nach den vom LRH geführten Interviews sehr hoch. Im Rahmen der Prüfung führte der LRH begleitende Informationsgespräche mit der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, dem Arbeitskreis nordrhein-westfälischer Bauaufsichtsbehörden und mit sechs ausgewählten Kommunen. Daher hat der LRH das Ministerium aufgefordert, im Projekt Bauportal.NRW eine aktivere Moderation hin zu den Kommunen aufzunehmen. Dabei sollte das Ziel sein, das Projekt Bauportal.NRW gemeinsam mit den Kommunen zu einem Digitalisierungserfolg für das Land werden zu lassen. Dies kann nach Auffassung des LRH jedoch nur gelingen, wenn sich alle Kommunen gleichermaßen vom Projekt Bauportal.NRW in ihren eigenen Belangen (Verwaltungsvereinfachung etc.) angesprochen fühlen.

Das MHKBD hat dem LRH geantwortet, dass mit der dritten Neuausrichtung des Bauportal.NRW eine Neustrukturierung der Kommunikationsstrategie einherging. Alle Kommunen seien zwischen Oktober 2025 und Januar 2026 über den Anbindungsprozess unterrichtet worden. Bereits angeschlossene Kommunen hätten zudem in Informationsveranstaltungen über ihre Erfahrungen berichtet. Auch informiere das MHKBD die kommunalen Spitzenverbände regelmäßig über den aktuellen Stand.

Der LRH hat die vom MHKBD ergriffenen Maßnahmen als eindeutige Verbesserung der Kommunikationsstrategie für das Bauportal.NRW angesehen. Er erwartet, dass mit diesen Maßnahmen ein kontinuierlicher, transparenter Kommunikationsfluss mit allen Beteiligten sichergestellt wird.

18.3.3 Keine Ende-zu-Ende-Digitalisierung

Der LRH hat die vom Ministerium für das Projekt Bauportal.NRW definierten Ziele analysiert. Als zentrales Ziel stand dabei die Implementierung eines medienbruchfreien Verwaltungsverfahrens für die Baugenehmigungen im Wege einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung im Mittelpunkt. Dazu stellte der LRH fest, dass auch nach sieben Jahren Projektdauer dieses Ziel nicht erreicht werden konnte. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 hat das Ministerium den Kommunen fünf verschiedene Nutzungsoptionen für das Bauportal.NRW angeboten, überwiegend mit einem Medienbruch:

- Nutzungsoption 1: Ausschließlich Anzeige von Zuständigkeitsinformationen
- Nutzungsoption 2: Nutzungsoption 1 + Verlinkung zur Kommune
- Nutzungsoption 3: Nutzungsoption 2 + Antragsassistenten- und Sachbearbeitungsbackend (Medienbruch)
- Nutzungsoption 4: Nutzungsoption 3 + Antragsassistenten ohne Kommunikationsplattform (medienbruchfrei)
- Nutzungsoption 5: Nutzungsoption 4 + Antragsassistenten mit Kommunikationsplattform (medienbruchfrei)

Weiter hat das Ministerium als Projektziel für das Bauportal.NRW definiert, die Beschleunigung der Verwaltungsverfahren für die Baugenehmigungen zu erreichen, um damit den im Land fehlenden Wohnungen entgegenzuwirken. Dazu konnte der LRH allerdings beim Ministerium keine Statistik oder Controlling-System vorfinden, was über die Dauer von Baugenehmigungsverfahren hätte Auskunft geben können.

Um dem Projektziel „Förderung des Wohnungsbaus“ gerecht zu werden, hat der LRH dem Ministerium empfohlen, im weiteren Projektverlauf die Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens für die Baugenehmigungen zu priorisieren und Daten über die Dauer der Verwaltungsverfahren für die Baugenehmigungen mit und ohne Nutzung des Bauportal.NRW zu erheben. Mit diesen Daten könnte das Ministerium die Vorteile einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens für die Baugenehmigungen sichtbar machen. Im Übrigen könnten mit diesen Daten möglicherweise auch die Projektkosten (gut) begründet werden (weitere Ausführungen siehe unten).

Das MHKBD hat in seiner Stellungnahme dargelegt, dass nunmehr der Fokus auf der Anbindung der Kommunen liege. Den Kommunen sollen nur noch zwei Optionen für die Anbindung zur Wahl stehen:

- Option 1: Anbindung an das Bauportal.NRW ohne Kommunikationsplattform (siehe unten) und
- Option 2: Anbindung an das Bauportal.NRW mit Kommunikationsplattform.

Das MHKBD habe die technischen Möglichkeiten geschaffen, dass die Kommunen das Verwaltungsverfahren für die Baugenehmigungen vollständig digital durchführen könnten. Zu der vom LRH vorgeschlagenen Erhebung von Daten und der Implementierung eines Controlling-Systems für das Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen hat sich das MHKBD hingegen nicht geäußert.

Der LRH hat dem MHKBD geantwortet, dass es den Kommunen mit einer der beschriebenen Optionen zum Anschluss an das Bauportal.NRW nunmehr zwar eine niederschwellige Möglichkeit anbieten würde, um die Digitalisierung im Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen flächendeckend zu

erhöhen. Er hat das MHKBD aber noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nur die andere, zweite Option zur Anbindung an das Bauportal.NRW eine vollständige Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens zur Erteilung von Baugenehmigungen ermöglichen wird. Daher solle das MHKBD die Kommunen weiter aktiv unterstützen, die zweite Option zu wählen, um das Projektziel für das Bauportal.NRW zu erreichen. Ferner hat der LRH noch einmal um Stellungnahme zu der von ihm angeregten Datenerhebung über die Dauer der Verwaltungsverfahren zur Erteilung von Baugenehmigungen gebeten.

18.3.4 Kommunikationsplattform

Im August 2022 schloss das Ministerium einen Vertrag zur Nutzung der Kommunikationsplattform, die bereits im Land Mecklenburg-Vorpommern entwickelt worden war. Diese ermöglicht im Verwaltungsverfahren für die Baugenehmigungen den Austausch zwischen den Genehmigungsbehörden und den Antragstellenden in beide Richtungen über einen sog. Vorgangsraum. Damit wird im Bauportal.NRW eine digitale Ende-zu-Ende-Kommunikation ohne Medienbrüche erreicht.

Der LRH hat festgestellt, dass mit Stand Juli 2025 (noch) keine Kommune produktiv an die Kommunikationsplattform angebunden war, obwohl das Ministerium zwischenzeitlich bereits verschiedene Termine zur Einführung der Kommunikationsplattform angekündigt hatte. Erst ab September 2025 begann in ausgewählten Kommunen im Land ein Praxistest dieser Kommunikationsplattform. Die Testphase sollte nach Auskunft des Ministeriums gegenüber dem LRH im Zuge der örtlichen Erhebungen im Jahr 2025 bis Ende des 1. Quartals 2026 beendet sein.

Der LRH hat den langen Einführungsprozess der Kommunikationsplattform beanstandet und auf die verschiedenen Einführungszeitpunkte Bezug genommen, die das Ministerium zwar in Aussicht gestellt, aber nicht umgesetzt hatte. Um einen Projekterfolg nicht zu gefährden, sind nach Auffassung des LRH Terminpläne realistisch aufzustellen. Den Start neuer Anwendungen sollte das MHKBD zudem erst ankündigen, wenn deren Umsetzung realistisch erscheint. Vor diesem Hintergrund hat der LRH das Ministerium gebeten, die Einführung der Kommunikationsplattform voranzutreiben und die Kommunen entsprechend zu unterrichten.

In einer Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags im Januar 2026 berichtete das MHKBD zum Roll-out des Bauportal.NRW²⁵⁸ und zur Anbindung der Kommunen an die Kommunikationsplattform. Diese ist nunmehr bis Ende August 2026 vorgesehen.

²⁵⁸ Ausschussprotokoll 18/1134 vom 22.01.2026.

Das MHKBD hat dem LRH in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die Testphase der Kommunikationsplattform nunmehr abgeschlossen sei. Zurzeit würden vier Kommunen diese Plattform nutzen. Bis zum Sommer 2026 sollen alle interessierten Kommunen, die ihrerseits die technischen Voraussetzungen geschaffen haben, angeschlossen sein.

Der LRH hat dem MHKBD geantwortet, dass er in den Ausführungen des MHKBD zwar Fortschritte erkennen könne, aber auch weiterhin großen Umsetzungsbedarf sieht. Denn um die Kommunikationsplattform nutzen zu können, müssen die Kommunen zunächst den gesamten Anbindungsprozess an das Bauportal.NRW erfolgreich abgeschlossen haben. Der LRH hat dem MHKBD daher empfohlen, die Kommunikationsplattform bei den Kommunen konsequent zu bewerben. Denn ohne die Kommunikationsplattform ist die Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens zur Erteilung von Baugenehmigungen nicht zu erreichen. Ergänzend hat der LRH das MHKBD dazu im Sommer 2026 um eine Auflistung der bis dahin an das Bauportal.NRW und die Kommunikationsplattform angebundenen Kommunen gebeten.

18.3.5 Effizienz des Bauportal.NRW steigerungsfähig

Der LRH hat festgestellt, dass für das Bauportal.NRW in den Jahren 2020 bis 2025 insgesamt rd. 12,4 Mio. € verausgabt worden sind. Dazu hat der LRH erhoben, dass im Jahr 2023 lediglich 335²⁵⁹ Bauanträge über das Bauportal.NRW eingegangen sind. Im Vergleich zur Gesamtzahl der Bauanträge im Land im Jahr 2023 i. H. v. 43.603²⁶⁰ ist das eine verschwindend geringe Anzahl. In Prozent ausgedrückt lag die Anwendung des Bauportal.NRW im Jahr 2023 unter 1 %. Im Verhältnis zu den eingesetzten Kosten für dieses Digitalisierungsprojekt von über 12 Mio. € ist das ein deutlich zu geringer Wert.

Die Anwendung des Bauportal.NRW muss noch erheblich gesteigert werden, um dieses Digitalisierungsprojekt auch wirtschaftlich zu einem Erfolg werden zu lassen. Denn die Wirtschaftlichkeit eines Projekts gemäß § 7 Landeshaushaltsordnung hängt nach Auffassung des LRH von dem Nutzen im Verhältnis zu dem Aufwand ab.

Der LRH hat sich daher in seiner Prüfungsmitteilung gegenüber dem Ministerium so geäußert, dass er ohne eine rechtliche Verpflichtung, Bauanträge digital einzureichen, den Erfolg des Projekts Bauportal.NRW gefährdet sehe. Zudem erwartet der LRH, dass die Kommunen mithilfe der verpflichtenden digitalen Antragstellung dazu angehalten werden könnten, auch das gesamte Verwaltungsverfahren – dessen technische Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt – mit dem Programm Bauportal.NRW digital abzuwickeln.

²⁵⁹ Siehe Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags für die Sitzung am 27.06.2024, Vorlage 18/2747 vom 24.06.2024, S. 1.

²⁶⁰ Tabelle 2023 Baugenehmigungen_31111.xlsx, von IT.NRW.

Daher hat der LRH das Ministerium gebeten, die Einführung und den möglichen Zeitpunkt einer Verpflichtung zur digitalen Antragstellung von Baugenehmigungen zu prüfen.

Das Ministerium ist der Forderung des LRH mit der Einbringung einer Gesetzesänderung zur Landesbauordnung 2018 zum 20.01.2026 in den Landtag gefolgt.²⁶¹

§ 70 Abs. 1 soll wie folgt gefasst werden:

„(1) Der Bauantrag ist bei der unteren Bauaufsichtsbehörde elektronisch einzureichen. Erfolgt die Antragstellung schriftlich, kann die Bauaufsichtsbehörde einen elektronischen Antrag verlangen und bezüglich des elektronischen Formats Vorgaben machen. Hat die Bauaufsichtsbehörde einen Zugang für die elektronische Antragstellung eröffnet, so ist ausschließlich dieser für die elektronische Antragstellung zu nutzen. Erfolgt die Antragstellung elektronisch, kann verlangt werden, dass die dem Antrag beizufügenden Unterlagen in Papierform übermittelt werden, soweit eine Bearbeitung anders nicht möglich ist.“

Der LRH erwartet, dass nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung die Anwendung des Bauportal.NRW einen deutlichen Schub erfahren wird.

18.3.6 Benutzerfreundlichkeit des Bauportal.NRW hat Steigerungspotenzial

Die Website für das Bauportal.NRW ist über www.bauportal.nrw erreichbar. Der LRH hat zur Benutzerfreundlichkeit der Website festgestellt, dass bis heute die Informationen rund um das Thema Bauen im Mittelpunkt stehen. Nach Auffassung des LRH fehlt ein prominenter Hinweis auf der Startseite des Bauportal.NRW zu der Funktion, seinen Bauantrag über das Portal digital abgeben zu können.

Der LRH hat weiter kritisiert, dass nach der langen Entwicklungsphase der Website für das Bauportal.NRW die Hilfestellungen für Nutzende sowie die Barrierefreiheit bzw. Zugänglichkeit der Website (noch) nicht dem Stand der Technik entsprechen. Der LRH hat konkret nutzerorientiertere Funktionalitäten vermisst, wie z. B. einen Chatbot, eine Prozessbeschreibung oder eine Hilfe-Funktion bzw. Video-Tutorials. Im Hinblick auf die Barrierefreiheit sollte die Website in Anlehnung an die Website des Landes nach Auffassung des LRH die Möglichkeit bieten, auch verschiedene andere Sprachen auszuwählen, mindestens aber Englisch. Daneben könnten weitere Optionen wie eine Vorlesefunktion, Kontraständerung, Anpassung der Schriftgröße und Gebärdensprache geprüft werden.

²⁶¹ Siehe Gesetzentwurf der Landesregierung „Drittes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ vom 20.01.2026, Drucksache 18/17474.

Der LRH hat angeregt, die Website auf eine verbesserte Benutzerfreundlichkeit hin zeitnah zu überarbeiten.

Das MHKBD hat in seiner Stellungnahme dazu keine Ausführungen gemacht.

Der LRH hat das MHKBD daher in seiner Antwort erneut um die Berücksichtigung seiner Anregungen gebeten, um eine hohe Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit der Website für das Bauportal.NRW zu erreichen.

18.3.7 Digitale Transparenz der Website Bauportal.NRW verbesserungswürdig

Mithilfe von digitaler Transparenz können neue Websites für sich werben. Wird auf einer neuen Website sichtbar, wie oft sie schon genutzt worden ist, wird ihr Nutzen so für neue Nutzende auf den ersten Blick erkennbar.

Der LRH hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen festgestellt, dass erst 60 von 212 (28 %) Kommunen im Dezember 2025 an das Bauportal.NRW angeschlossen waren. Auf der Website des Bauportal.NRW sind dazu keinerlei statistische Auswertungen oder Daten zum Echtzeitbetrieb einsehbar. Der LRH hat angeregt, zur Steigerung der digitalen Transparenz Kennzahlen analog zu den Inhalten der Website des Wirtschafts-Service-Portal.NRW²⁶² auf der Website Bauportal.NRW zu veröffentlichen.

Weiter hat der LRH beispielhaft auf die Website www.digitale-verwaltung.de verwiesen. Diese Website enthält sog. Dashboards mit der grafischen Darstellung von Informationen. Der LRH hat dem Ministerium empfohlen, durch den Einsatz von Dashboards auf der Website des Bauportal.NRW mehr Transparenz über den Digitalisierungsstand herzustellen.

Das MHKBD hat sich in seiner Stellungnahme nicht zu den Empfehlungen des LRH geäußert.

Der LRH hat daher das MHKBD in seiner Antwort nochmals auf das unausgeschöpfte Potenzial des Bauportal.NRW hingewiesen, dass die Website bei Herstellung von digitaler Transparenz selbst für sich werben kann.

18.4 Fazit

Der LRH hat große Mängel im Projektverlauf zur Einrichtung des Bauportal.NRW festgestellt. Damit ist bislang die Digitalisierung des Verfahrens für die Baugenehmigungen (noch) nicht erreicht worden. Zwar hat das Ministerium

²⁶² [Wirtschafts-Service-Portal.NRW | Jetzt Kleingewerbe anmelden | Service.Wirtschaft.NRW](https://www.wirtschafts-service-portal.nrw.de), zuletzt abgerufen am 27.03.2026.

einen schnellen Start des Projekts initiiert, doch im weiteren Verlauf ist das Projekt ins Stocken geraten. Es hat insbesondere an einer transparenten Projektorganisation und einer effektiven Kommunikation mit den Kommunen gefehlt.

Beim Bauportal.NRW hat das Ministerium die selbst gesteckten Ziele verfehlt. Bis heute steht die flächendeckende medienbruchfreie Ende-zu-Ende-Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens für die Baugenehmigungen aus. Der LRH hat festgestellt, dass auch nach sieben Jahren das Projekt (noch) nicht zu einem wirtschaftlichen Erfolg werden konnte, weil das Bauportal.NRW noch zu selten benutzt wird. Im Sinne des Bürokratieabbaus befürwortet der LRH das Projekt Bauportal.NRW und die damit einhergehende notwendige Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens für die Baugenehmigungen.

Nach der Änderung der Landesbauordnung mit der Pflicht, den Bauantrag bei der unteren Bauaufsichtsbehörde elektronisch einzureichen, erwartet der LRH sowohl von den Bürgerinnen und Bürgern des Landes und ihren Beauftragten (Architektur- bzw. Ingenieurbüros etc.) als auch von den Kommunen eine wesentlich stärkere Nutzung des Bauportal.NRW.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

19 Weiterhin zu hohe Tages-sätze bei d-NRW



Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterstützt d-NRW das Land und die Kommunen bei Digitalisierungsvorhaben. Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass d-NRW für ihre Leistungen zu hohe Tages-sätze erhoben hat.

d-NRW hat damit gegen das Gebot zur Erhebung kostendeckender Entgelte verstoßen. Dadurch summierten sich die Überschüsse bei d-NRW bis zum Ende des Jahres 2024 auf über 10 Millionen €. Davon steht der weitaus größte Teil dem Land zu. Diese finanziellen Mittel stehen dem Haushalt des Landes bis zur Rückzahlung nicht zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hatte d-NRW bereits im Jahr 2019 geprüft. Schon damals hatte er unter anderem empfohlen, die Tagessatzbe-rechnung anzupassen und die zu viel erwirtschafteten Mittel zurück-zuzahlen. Doch d-NRW hatte keine wirksamen Maßnahmen zur Um-setzung der Empfehlungen ergriffen. Im Jahr 2025 hat der Landes-rechnungshof die zuvor genannten Aspekte daher erneut geprüft.

Der Landesrechnungshof hat auch in der aktuellen Prüfung dringenden Handlungsbedarf gesehen: Er hat d-NRW empfohlen, die bisherige Methodik der Tagessatzberechnung grundlegend zu überprüfen. Hinsichtlich der zu viel erwirtschafteten Mittel hat d-NRW im Schlussgespräch angegeben, nun mit der Rückzahlung zu beginnen. Der Landesrechnungshof wird im weiteren Prüfverfahren im Blick halten, ob und in welchem Umfang diese Zusage umgesetzt wird.

19.1 Ausgangslage

d-NRW ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts (d-NRW) und wesentlicher Treiber der Digitalisierung in NRW. Gemeinsame Träger der d-NRW sind das Land sowie beigetretene Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. d-NRW unterstützt ihre Träger und weitere öffentliche Stellen beim Einsatz von Informationstechnik in der Verwaltung. Zusätzlich wurden ihr Digitalisierungsaufgaben der Landesverwaltung von strategischer Bedeutung zur alleinigen Wahrnehmung übertragen.

Grundlage für die Organisation und die Wirtschaftsführung von d-NRW ist das Gesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“ (Errichtungsgesetz d-NRW AöR²⁶³). Nach § 11 Abs. 2 Errichtungsgesetz d-NRW AöR ist d-NRW verpflichtet, für ihre Leistungen kostendeckende Entgelte zu erheben. Gewinnerzielung ist nicht Zweck der Anstalt. Die allgemeine Aufsicht führt gemäß § 14 Errichtungsgesetz d-NRW AöR das für Digitalisierung zuständige Ministerium. In der laufenden Legislaturperiode obliegt die Zuständigkeit dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD).

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW hatte der Landesrechnungshof (LRH) erstmalig im Jahr 2019 für die Wirtschaftsjahre 2017 und 2018 geprüft. Bereits damals hatte er festgestellt, dass d-NRW zu hohe Entgelte von ihren Kundinnen und Kunden verlangte. Er hatte daher empfohlen, die Tagessatzberechnung anzupassen und die zu viel erwirtschafteten Mittel zurückzuzahlen (Jahresbericht 2020, Beitrag 20.3.1 und 20.3.2, S. 230 ff.). Aus den folgenden Jahresabschlüssen der Jahre 2021, 2022 und 2023 sowie der betriebswirtschaftlichen Auswertung 2024 wurde jedoch deutlich, dass d-NRW weiterhin Millionenbeträge in die Rückstellungen für Ausgleichsverpflichtungen gebucht hatte.

²⁶³ In Kraft getreten am 05.11.2016 (GV. NRW. S. 862); geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90), in Kraft getreten am 02.02.2018; Art. 3 des Gesetzes vom 30.06.2020 (GV. NRW. S. 644, ber. S. 702), in Kraft getreten am 14.07.2020; Art. 5 des Gesetzes vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122), in Kraft getreten am 19.02.2022.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH nun erneut geprüft, ob d-NRW ihren Rückzahlungsverpflichtungen nachgekommen ist und das Gebot kostendeckender Entgelte eingehalten hat. Dabei hat er die Haushaltsjahre 2021 bis 2024 betrachtet. Der LRH hat die Ergebnisse im April 2026 übersandt. d-NRW hat hierauf im Mai geantwortet. Ebenfalls im Mai hat der LRH seine Erwiderung übersandt. Zudem hat der LRH dem MHKBD die Ergebnisse und seine Erwiderung zur Kenntnisnahme übermittelt.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Tagessatz korrekt berechnen

Die seit der letzten Prüfung angepasste Tagessatzberechnung durch d-NRW hat keine Wirkung gezeigt, denn es sind weiterhin jährlich Überdeckungen im Millionenbereich erwirtschaftet worden. Die zu viel erwirtschafteten Mittel haben dabei einen neuen Höchststand erreicht. In Summe haben die Überdeckungen und damit die Ausgleichsverpflichtungen bis Ende 2024 ca. 10,12 Mio. € betragen. Externe Kosten²⁶⁴ wurden vollständig an die Kundinnen und Kunden weitergegeben. Ausschlaggebend konnte demnach nur die Abrechnung der internen Leistungen²⁶⁵ sein.

Der LRH hat festgestellt, dass d-NRW weiterhin einen zu hohen Tagessatz von den Kundinnen und Kunden verlangt hat. d-NRW hat die Vorgaben des Errichtungsgesetzes d-NRW AöR und die bereits im Jahr 2020 ausgesprochenen Empfehlungen des LRH weiterhin nicht umgesetzt. Aus Sicht des LRH könnten die hohen Überdeckungen sowohl auf die Berechnungsformel und ihre einzelnen Bestandteile als auch auf eine stark von der Realität abweichende Planung zurückzuführen sein.

Eine verlässliche und schlüssige Datengrundlage, die dem LRH eine eigenständige Überprüfung ermöglicht hätte, hat d-NRW nicht vorgelegt. Die eingereichten Unterlagen zur Tagessatzberechnung und Abrechnung sind unzureichend. Sie sind teilweise nicht nachvollziehbar und enthalten Widersprüche. So hat der LRH etwa um eine Übersicht der in Projekten verplanten sowie tatsächlich abgerechneten Personentage für die Jahre 2022, 2023 und 2024 gebeten. d-NRW hat zwar eine Übersicht übermittelt. Der LRH hat bei seiner Prüfung u. a. aber deutliche Abweichungen zwischen geplanten und abgerechneten Personentagen festgestellt. In den Jahren 2022 und 2023 wurden jeweils ungefähr 1.000 Personentage mehr geplant als final abgerechnet. Dies ist sachlich nicht schlüssig, wie

²⁶⁴ Hiermit sind die Kosten gemeint, die d-NRW für externe Dienstleistungen ausgibt. Diese werden in gleicher Höhe an die Kundinnen und Kunden (beispielsweise das Land) weitergegeben.

²⁶⁵ Hiermit sind die Leistungen gemeint, die durch Mitarbeitende von d-NRW selber erbracht werden.

auch d-NRW eingeräumt hat: „Es kann sich hier aber nur um einen Berechnungsfehler handeln, da d-NRW ja nicht weniger Umsatzerlöse hatte als geplant, sondern mehr.“

Die erheblichen Überdeckungen in den letzten Jahren sowie erkennbare Inkonsistenzen bei der Darstellung der eigenen Berechnungsmethode lassen Folgendes vermuten: Den vorliegenden Berechnungen zum Tagessatz lagen methodische und/oder inhaltliche Fehler zugrunde. Der LRH hat es daher als notwendig angesehen, dass d-NRW eine umfassende und vertiefte Überprüfung der Tagessatzberechnung durchführt.

Der LRH hat daher empfohlen, dass d-NRW die aktuelle Berechnung des Tagessatzes überprüft und zukünftig kostendeckende Entgelte gemäß § 11 Abs. 2 Errichtungsgesetz d-NRW AöR erhebt. Zudem soll sie die Tagessatzberechnung und Abrechnung nachvollziehbar dokumentieren.

In ihrer Stellungnahme ist d-NRW nicht näher darauf eingegangen, inwieweit sie die Empfehlung zur Überprüfung des Tagessatzes umsetzen wird. Sie hat angegeben, dass noch Unschärfe in der Abstimmung bestehen würde, und hat eine der bestehenden Differenzen aufgeklärt. Der LRH hat die Klärung begrüßt, jedoch gleichwohl darauf hingewiesen, dass die Unterlagen weiterhin nicht vollständig und teilweise nicht nachvollziehbar sind. In seiner Folgeentscheidung hat der LRH daher an seiner Empfehlung festgehalten und um Mitteilung des Umsetzungsstands bis Oktober 2026 gebeten.

19.2.2 Ausgleichsverpflichtung zurückzahlen

d-NRW hat – wie bereits dargestellt – in den vergangenen Jahren erhebliche Überdeckungen erwirtschaftet. Bereits im Jahr 2018 hatte das Aufsicht führende Ministerium festgelegt, dass im Rahmen des Gebots kostendeckender Entgelte sowohl Über- als auch Unterdeckungen zu vermeiden seien und entstandene Überdeckungen möglichst auftragsbezogen auszugleichen seien.

Gleichwohl hat d-NRW die weiterhin erwirtschafteten Kostenüberdeckungen in die Rückstellungen für Ausgleichsverpflichtungen gebucht. Diese haben sich Ende 2024 auf mehr als 10 Mio. € summiert. Rückstellungen werden dem Fremdkapital zugeordnet und stellen Verbindlichkeiten gegenüber den Kundinnen und Kunden dar. Der weitaus größte Anteil an den Ausgleichsverpflichtungen steht dem Land zu.

Zur Begründung der bislang nicht erfüllten Ausgleichsverpflichtungen ist seitens des Ministeriums mehrfach auf die umsatzsteuerliche Behandlung der d-NRW hingewiesen worden. Diese Thematik besteht bereits seit Gründung. Das seit dem Jahr 2022 Aufsicht führende MHKBD hatte nach eigenen Angaben erstmals im Jahr 2023 Kenntnis von der bestehenden Problematik der Ausgleichsverpflichtungen erhalten. d-NRW hatte sich mit der Bitte um Prüfung an das

MHKBD gewandt, wie mit den verbleibenden Rückstellungen umgegangen werden solle. Seitdem habe sich die Angelegenheit in rechtlicher Prüfung beim MHKBD befunden. Die Prüfung habe sich nach Angabe des MHKBD angesichts diverser steuer- und haushaltsrechtlicher sowie praxisbezogener Schwierigkeiten sehr komplex gestaltet. Im letzten veröffentlichten Jahresabschluss des Jahres 2023 ist festgehalten worden, dass das MHKBD eine Lösung für den weiteren Umgang mit Ausgleichsverpflichtungen erarbeite. Auf die Frage des LRH, warum die ungeklärte Umsatzsteuerthematik Auswirkungen auf die Ausgleichsverpflichtungen haben soll, hat das MHKBD auf mündliche Aussagen des zuständigen Finanzamts verwiesen. Welche konkreten Bedenken bestanden haben, ist jedoch unklar geblieben.

d-NRW hat die Ausgleichsverpflichtungen bis mindestens März 2026 nicht erfüllt. Die Erhebung überhöhter Entgelte hat gegen das Gebot kostendeckender Entgelte verstoßen. Auf diesen Umstand hatte der LRH bereits in den Prüfungsmitteilungen (PM) aus dem Jahr 2020 hingewiesen. Seit der letzten Prüfung haben sich die Ausgleichsverpflichtungen jedoch auf einen mittlerweile zweistelligen Millionenbetrag summiert. Dabei handelt es sich primär um Landesmittel, die dem Haushalt seit Jahren nicht zur Verfügung stehen.

Aus Sicht des LRH hat die bestehende Umsatzsteuerthematik der Erfüllung der Ausgleichsverpflichtungen zu keinem Zeitpunkt entgegengestanden. Die Rückzahlung der Überdeckungen und etwaige umsatzsteuerliche Korrekturen ließen sich rechtlich und sachlich voneinander trennen.²⁶⁶ Daher sollte d-NRW eine zeitnahe Befriedigung der Ausgleichsansprüche anstreben.

d-NRW hat dem LRH erstmalig im Schlussgespräch mitgeteilt, den Rückzahlungsansprüchen nunmehr sukzessiv nachkommen zu wollen. Damit sollen die seitens des Landes (und der Kommunen) bestehenden Ausgleichsansprüche befriedigt werden. d-NRW hat im Rahmen der Prüfung somit eine mögliche Lösung in Aussicht gestellt. Dies hat der LRH begrüßt. Vor dem Hintergrund der Höhe der Überdeckungen und des langjährigen Verstoßes gegen § 11 Abs. 2 Satz 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR wird der LRH im weiteren Prüfungsverfahren verfolgen, ob und in welchem Umfang die Zusage von d-NRW eingehalten wird.

In ihrer Stellungnahme hat d-NRW angemerkt, dass die im Nachgang an das Schlussgespräch mitgeteilten Informationen zu der Befriedigung der Ausgleichsverpflichtungen keinen angemessenen Eingang in die PM gefunden hätten. Neue Angaben zum Umsetzungsstand hat d-NRW allerdings nicht gemacht.

²⁶⁶ Hinzu kommt, dass für Projekte, die unter die Rechtsverordnung zur Aufgabenübertragung auf die d-NRW AöR fallen, eine Nichtumsatzsteuerbarkeit bereits festgelegt ist. Dies entsprach 2023 bereits 86 % der Projekte. Die Steuerpflicht stand folglich nur bei den weiteren 14 % zur Diskussion. Die Rechtsverordnung ist am 26.04.2022 in Kraft getreten (GV. NRW. S. 493).

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung erneut zum Ausdruck gebracht, dass er die Initiativen seitens d-NRW zur Befriedigung der Ausgleichsverpflichtungen ausdrücklich begrüßt. Die im Nachgang zum Schlussgespräch seitens d-NRW mitgeteilten Entwicklungen sind im Wesentlichen bereits in die PM eingeflossen. Im Hinblick auf Nachvollziehbarkeit, Lesbarkeit und Kürze der PM hat der LRH diese teilweise in aggregierter Form dargestellt. Der LRH hat um Mitteilung des Umsetzungsstands hinsichtlich der Ausgleichsverpflichtungen bis Oktober 2026 gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

**Ministerium für Umwelt,
Naturschutz und Verkehr
(Epl. 10)**

20 Viel Geld für Stadt und Land: Förderung des Radverkehrs und der Nahmobilität verbesserungsbedürftig



Das Land fördert in erheblichem Umfang Investitionen in die Radverkehrsinfrastruktur und die Nahmobilität der Kommunen. Hierfür stellte das Land allein in den Jahren 2020 bis 2025 rund 222 Millionen € bereit. Ergänzt wurden und werden diese Mittel durch Mittel des Bundes aus dessen Sonderprogramm „Stadt und Land“ in Höhe von insgesamt rund 350 Millionen € bis zum Jahr 2030.

Die Landesmittel für diesen Zweck sind in den vergangenen Jahren zu bestimmten Anteilen zur Selbstbewirtschaftung bestimmt worden. Da diese bereitgestellten Mittel nur teilweise für konkrete Förderprojekte genutzt wurden, wuchs der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln auf rund 97 Millionen € an (Stand: 01.01.2025).

Der Landesrechnungshof hat kritisiert, dass die rechtliche Voraussetzung einer sparsamen Bewirtschaftung der Selbstbewirtschaftungsmittel nicht nachgewiesen war. Er hat gefordert, diesen Nachweis zu führen und gegebenenfalls die Veranschlagung von Selbstbewirtschaftungsmitteln auf das notwendige Maß zu beschränken.

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr hat zu dem Förderprogramm keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung) durchgeführt. Die Bewilligungsbehörden führten überdies in keiner der stichprobenartig geprüften Einzelmaßnahmen Erfolgskontrollen durch.

Weitere Feststellungen des Landesrechnungshofs mit Handlungsbedarf betrafen die konkrete Umsetzung des Förderverfahrens (Aktenführung, Priorisierung von Maßnahmen, Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns).

20.1 Ausgangslage

Das Land fördert seit dem Jahr 2020 Investitionen in die Radverkehrsinfrastruktur der Gemeinden gemeinsam mit Mitteln des Bundes aus dem Finanzhilfe-Sonderprogramm „Stadt und Land“ (SP S&L). Insgesamt rd. 350 Mio. € beabsichtigt der Bund, dem Land für diesen Zweck in den Jahren 2020 bis 2030 zur Verfügung zu stellen. Ergänzt werden diese Finanzmittel durch eigene Mittel des Landes für Zwecke des Radverkehrs und der Nahmobilität. So sind hierfür vom Land allein in den Jahren 2020 bis 2025 rd. 222 Mio. € bereitgestellt worden. Im Haushaltsplan 2026 sind insgesamt 31 Mio. € Landesmittel für diese Zwecke bereitgestellt. Die Landesmittel sind in den vergangenen Jahren anteilig zur Selbstbewirtschaftung bestimmt gewesen (§ 15 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung – LHO).

Grundlage für die Bereitstellung der Mittel des Bundes ist eine zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung SP S&L.²⁶⁷ Ausweislich der Präambel zu dieser Verwaltungsvereinbarung sollen mit dem Programm u. a.

- ein Beitrag zu einem effizienten Klimaschutz geleistet,
- ein sicheres, in lückenlosen Netzen geplantes und mit geringen Verlustzeiten nutzbares Radverkehrssystem aufgebaut,
- Fahrradfahren sicherer und attraktiver für die Radfahrenden gestaltet und

²⁶⁷ Internetseite des Bundesamts für Logistik und Mobilität, <https://www.balm.bund.de>, abgerufen am 23.04.2026.

- der Umstieg vom Kraftfahrzeug auf das Fahrrad insbesondere bei Verkehren bis zu einer Länge von rd. 15 Kilometern erreicht werden.

Die Umsetzung der Förderung im Land erfolgt auf der Grundlage der Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinien Nahmobilität – FöRi-Nah).²⁶⁸ Fördermaßnahmen des SP S&L finanziert der Bund mit einem Anteil von bis zu 75 % der förderfähigen Ausgaben (Regelfördersatz). Bei finanzschwachen Gemeinden und strukturschwachen Regionen kann die Beteiligung des Bundes bis zu 90 % der förderfähigen Ausgaben betragen. Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) veröffentlicht alle geplanten Förderungen in jährlichen Nahmobilitätsprogrammen, zuletzt im Nahmobilitätsprogramm 2026.²⁶⁹

Der Landesrechnungshof (LRH) hat schwerpunktmäßig die Förderung des Radverkehrs aus den Mitteln des SP S&L der Jahre 2020 bis 2024 geprüft. Gegenstand seiner Prüfung waren insbesondere die übergeordnete Planung, Steuerung und Kontrolle durch das MUNV und die Förderprozesse der Bewilligungsbehörden (Bezirksregierungen). Darüber hinaus hat er 61 von 336 geförderten Maßnahmen stichprobenhaft im Hinblick auf die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben geprüft.

Der LRH hat dem MUNV seine Feststellungen am 05.09.2025 mitgeteilt. Hierzu hat das MUNV mit Schreiben vom 07.11.2025 Stellung genommen. Auf diese Stellungnahme hat der LRH am 15.03.2026 mit einer Folgeentscheidung erwidert.

20.2 Hohe Selbstbewirtschaftungsmittel ohne Nachweis der Notwendigkeit

Die Landesmittel zur Förderung der Nahmobilität und des Radverkehrs sind in den vergangenen Jahren zu bestimmten Anteilen zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt (§ 15 Abs. 2 LHO) und den Selbstbewirtschaftungsmitteln zugeführt worden. Diese Selbstbewirtschaftungsmittel stehen über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Da die Mittel nicht in dem jährlich bereitgestellten Umfang für konkrete Förderprojekte verausgabt wurden, wuchs der Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln von rd. 3 Mio. € (Anfang 2021) auf rd. 97 Mio. € (Anfang 2025) an.

²⁶⁸ FöRi-Nah vom 01.12.2014 (MBL NRW. 2014 S. 818), zuletzt geändert durch Runderlass vom 16.10.2019 (MBL NRW. 2019 S. 641). FöRi-Nah vom 07.12.2023 (MBL NRW. 2023 S. 1530).

²⁶⁹ Programm zur Förderung der Nahmobilität 2026, Vorlage 18/4963.

Das MUNV hat erklärt, dass dieser Aufwuchs durch Verzögerungen im Ablauf von Maßnahmen entstanden sei. Es habe Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Planung von Rad- bzw. Radschnellverbindungen gegeben. Durch die Bildung von Selbstbewirtschaftungsmitteln habe das MUNV hiermit flexibler umgehen können. Hinreichende Unterlagen, aus denen hätte nachvollzogen werden können, dass durch die Veranschlagung der Selbstbewirtschaftungsmittel eine sparsame Bewirtschaftung gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 LHO gefördert wurde, hat das MUNV nicht vorlegen können.

Der LRH hat dem MUNV hierzu mitgeteilt, dass Selbstbewirtschaftungsmittel ein Instrument weitgehender haushaltsrechtlicher Flexibilisierung sind. Die hierdurch ermöglichte selbstständige Bewirtschaftung der zugewiesenen Haushaltsmittel soll eine sparsame Mittelverwendung fördern und langfristige Planungen ermöglichen. Mittel sollen allerdings nur dann zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn aufgrund einer sorgfältigen Prognose davon auszugehen ist, dass die rechtliche Voraussetzung einer sparsameren Bewirtschaftung tatsächlich erfüllt werden kann. Darüber hinaus sollen die Ergebnisse der Selbstbewirtschaftung regelmäßig untersucht werden, um die Zielerreichung zu bewerten und ggf. die Veranschlagung der Selbstbewirtschaftungsmittel anzupassen oder auszusetzen. Da hierdurch wichtige Haushaltsgrundsätze außer Kraft gesetzt werden, sind Selbstbewirtschaftungsmittel als reines Ausnahmeanstrument zu verstehen und dürfen nur in eng begrenzten Bereichen eingesetzt werden.²⁷⁰ Bei der konkreten Bewirtschaftung der Selbstbewirtschaftungsmittel sind die Ergebnisse der Selbstbewirtschaftung regelmäßig zu untersuchen, um die Zielerreichung zu bewerten und ggf. die Veranschlagung der Selbstbewirtschaftungsmittel anzupassen oder auszusetzen. Die Erreichung des Ziels einer sparsamen Bewirtschaftung ist durch aussagekräftige Erfolgskontrollen nachzuweisen.

Der LRH hat das MUNV vor dem Hintergrund des Umfangs der vorhandenen nicht unerheblichen Selbstbewirtschaftungsmittel gebeten,

- den Nachweis zu führen, dass diese Selbstbewirtschaftungsmittel dem Grunde und der Höhe nach erforderlich sind,
- ggf. künftig den Umfang der Selbstbewirtschaftungsmittel auf das notwendige Maß zu beschränken und
- deren Einsatz durch Erfolgskontrollen zu hinterfragen.

Das MUNV hat in seiner Stellungnahme die Bildung der Selbstbewirtschaftungsmittel mit der flexiblen und überjährigen Verwendungsmöglichkeit der Haushaltsmittel, insbesondere in Bezug zu den im Prüfungszeitraum aufgetretenen Krisen (Corona-Pandemie, Russisch-Ukrainischer Krieg, Fachkräftemangel), begründet. Den Zuwendungsempfängenden sei dadurch eine finanzielle Stabilität

²⁷⁰ Vgl. Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften der Finanzkontrolle (86. Lieferung), Rn. 26 zu § 15 Bundeshaushaltsordnung, gleichlautende Regelung des § 15 LHO.

und Planungssicherheit gewährt worden. Weiterhin seien alle Projekte der Förderung umgesetzt. Durch Rückübertragungen in den Landeshaushalt stünden nur noch Selbstbewirtschaftungsmittel i. H. v. rd. 35 Mio. € zur Verfügung.

Das MUNV hat zugesagt, zukünftig nachzuweisen, dass die Selbstbewirtschaftungsmittel dem Grunde und der Höhe nach erforderlich sind. Weiterhin werde es den Umfang der Selbstbewirtschaftungsmittel auf das notwendige Maß beschränken und deren Einsatz durch Erfolgskontrollen hinterfragen.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung die Zusicherungen des MUNV begrüßt. Er hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass zuletzt in erheblichem Umfang Selbstbewirtschaftungsmittel aus dem Bereich der Nahmobilität an den Landeshaushalt rückübertragen worden sind. Diese Rückführungen hat er positiv zur Kenntnis genommen. Von einer weiteren Verfolgung dieses Prüfungsaspekts hat der LRH daher abgesehen.

20.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „ausbaufähig“

Gemäß § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind daher bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits in der Durchführung befindlicher Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.²⁷¹

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase bilden die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.²⁷² Sie müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen.

²⁷¹ Nr. 2 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO.

²⁷² Nr. 2.1 VV zu § 7 LHO.

Die Erfolgskontrolle dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme – ausgehend von der Planung – festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.²⁷³ Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist.²⁷⁴ Das Ergebnis der Untersuchung ist nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen.²⁷⁵

20.3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Förderprogramm insgesamt

Der LRH hat festgestellt, dass das MUNV zur Förderung des Radverkehrs und der Nahmobilität über die FöRi-Nah keine hinreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat.

Zwar sind einige übergeordnete, abstrakte Ziele benannt [so im Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (FaNaG)²⁷⁶, im Aktionsplan Nahmobilität²⁷⁷ und in der Verwaltungsvereinbarung SP S&L²⁷⁸], allerdings hat das MUNV diese nicht operationalisiert. Konkret messbare Ziele sind jedoch ein zentraler Bestandteil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument und Voraussetzung für eine Erfolgskontrolle. Der Verweis des MUNV während der Prüfung auf bestehende Ziele der FöRi-Nah hat den LRH nicht überzeugt, da die FöRi-Nah nur die möglichen Fördergegenstände benennt. Konkret messbare Ziele als zentraler Bestandteil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren nicht festgelegt. Eine Operationalisierung, die als Grundlage für die Veranschlagung der Mittel, Priorisierungsvorgaben oder spätere Erfolgskontrollen hätte dienen können, fehlte.

Ohne die Festlegung von konkreten Zielen hat das MUNV keine Vorgaben für Erfolgskontrollen definieren bzw. diese dann durchführen können. Der Verweis des MUNV auf eine noch nicht ausreichende Zahl abgeschlossener Maßnahmen für eine Erfolgskontrolle hat den LRH nicht überzeugt, da zum Zeitpunkt seiner

²⁷³ Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO.

²⁷⁴ Nr. 2.4.1 VV zu § 7 LHO.

²⁷⁵ Nr. 2.4.2 VV zu § 7 LHO.

²⁷⁶ FaNaG vom 09.11.2021 (MBl. NRW. 2021 S. 1201). Hier genannt ist die Gewährleistung einer hohen Qualität und möglichst weitgehende Barrierefreiheit und Verkehrssicherheit der Radverkehrsinfrastruktur (§ 16 Abs. 2 FaNaG).

²⁷⁷ Internetseite der Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in NRW e. V., <https://www.agfs-nrw.de>, abgerufen am 22.04.2026. Genannt sind dort u. a. folgende Ziele: bessere, sichere und saubere Mobilität, Beitrag zur Steigerung der Wertschöpfung im Tourismus in Nordrhein-Westfalen, Beitrag zum Erreichen der nationalen wie internationalen Klimaschutzziele.

²⁷⁸ Internetseite des Bundesamts für Logistik und Mobilität, <https://www.balm.bund.de>, abgerufen am 23.04.2026. Ziele sind danach u. a., einen Beitrag zu leisten zu einem effizienten Klimaschutz und der konsequenten Gestaltung einer modernen und menschengerechten Mobilität.

Prüfung bereits 61 Maßnahmen abgeschlossen waren. Somit wären zumindest erste Erfolgskontrollen nicht nur möglich, sondern nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO als begleitende Erfolgskontrollen auch notwendig gewesen.

Der LRH hat es für unabdingbar angesehen, für die weitere Umsetzung des Förderprogramms Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierzu sind insbesondere messbare Ziele festzulegen. Der Grad der Zielerreichung ist zu kontrollieren. Nur so kann das MUNV die Wirtschaftlichkeit nachweisen und bei möglichen Fehlentwicklungen gegensteuern.

In seiner diesbezüglichen Stellungnahme hat das MUNV zugesagt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Förderprogramms durchzuführen. Es hat versichert, die Ergebnisse dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der nächsten Überarbeitung der FöRi-Nah zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat das MUNV ausgeführt, dass die nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen geforderten übergeordneten Ziele in den FöRi-Nah bereits definiert seien. So seien durch die geförderten Maßnahmen

- ein umweltschonendes, sicheres und nutzerorientiertes Angebot der Nahmobilität zu schaffen,
- motorisierter Individualverkehr auf die Nahmobilität zu verlagern,
- die Verkehrssicherheit zu verbessern und
- die Teilhabe an Mobilität für mobilitätseingeschränkte Personen zu erhöhen.

Alle geförderten Maßnahmen würden dazu dienen, diese Ziele zu erreichen.

Der LRH hat die vom MUNV angekündigte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Förderprogramms begrüßt. Zu den weiteren Ausführungen des MUNV hat er darauf verwiesen, dass insbesondere messbare und konkrete Ziele gemäß der SMART-Regel²⁷⁹ festzulegen sind, um die Grundlage für Erfolgskontrollen des Förderprogramms und (nachfolgend) auch bei den Einzelmaßnahmen zu schaffen. Der Grad der Zielerreichung ist zu überprüfen. Nur so kann das MUNV die Wirtschaftlichkeit der Förderung nachweisen und bei möglichen Fehlentwicklungen steuernd eingreifen. Der LRH hat um zeitnahe Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gebeten. Darüber hinaus hat der LRH um Unterrichtung über die diesbezügliche Zeitplanung, das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und das auf dieser Grundlage zum Förderprogramm ggf. Veranlasste gebeten.

20.3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Einzelmaßnahmen

Gemäß den Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (VVG) zu § 44 LHO sollen die Bewilligungsbehörden bei der Prüfung der einzelnen Förderanträge auf die geplanten förderpolitischen Ziele

²⁷⁹ Die Ziele müssen **S**pezifisch, **M**essbar, **A**traktiv, **R**ealistisch und **T**erminiert sein.

und Arbeitsziele eingehen. In den Bewilligungsbescheiden soll die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks einschließlich des damit verbundenen Ziels eingetragen werden. Jede Einzelmaßnahme soll daraufhin untersucht werden, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel voraussichtlich erreicht wird bzw. erreicht worden ist.

Der LRH hat geprüft, inwieweit bei der Umsetzung des SP S&P im Land Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den Einzelmaßnahmen entsprechend den rechtlichen Vorgaben durchgeführt wurden. Er hat bei keiner der geprüften 61 Maßnahmen explizite Ziele im Vermerk über die Antragsprüfung oder im Zuwendungsbescheid vorgefunden. Im Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung haben die Bewilligungsbehörden in den überwiegenden Fällen pauschal vermerkt, dass das „Förderziel“ erreicht worden sei. In den übrigen Fällen haben die Bewilligungsbehörden nicht explizit Ausführungen zur Zielerreichung gemacht. Dokumente zu durchgeführten Erfolgskontrollen, ggf. im Rahmen von Stichproben, haben die geprüften Akten in keinem Fall enthalten.

Die VVG zu § 44 LHO enthalten klare Vorgaben zur Festlegung von Zielen und zu abschließenden Erfolgskontrollen bei Einzelmaßnahmen. Damit soll sichergestellt werden, dass die jeweilige Fördermaßnahme tatsächlich zu den übergeordneten Zielen des Förderprogramms beigetragen hat. Voraussetzung für die Festlegung von Zielen auf Maßnahmenebene ist es, dass geeignete Ziele aus den (Ober-)Zielen des Förderprogramms für die Einzelmaßnahme abgeleitet werden. Der LRH hat es kritisch gesehen, dass die Festlegung von Zielen sowohl im Prüfvermerk als auch im Zuwendungsbescheid unterblieb. Weiterhin ist für den LRH nicht nachvollziehbar gewesen, wie die Bewilligungsbehörden im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise in vielen Fällen die Erreichung des „Förderziels“ feststellen konnten, wenn doch im Vorfeld die Festlegung genau dieses Ziels unterblieben war. Der LRH hat in diesem Zusammenhang auf den Unterschied zwischen dem Zweck der Zuwendung und dem Ziel der Zuwendung hingewiesen.

In seiner diesbezüglichen Stellungnahme hat das MUNV mitgeteilt, dass es die Bewilligungsbehörden auf die vom LRH getroffenen Feststellungen hingewiesen habe. Diese seien per Erlass aufgefordert worden, bei den Einzelmaßnahmen die mit der Förderung angestrebten Ziele festzulegen und die Zielerreichung zu kontrollieren. Zukünftig werde die Dokumentation der Zielerreichung in ein EDV-gestütztes Verfahren (KomZuNRWeb) implementiert; die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf Ebene der Einzelmaßnahmen würden durch die Bewilligungsbehörden durchgeführt.

Der LRH hat die vom MUNV eingeleiteten Maßnahmen begrüßt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass das MUNV zuvor übergeordnete, konkrete und messbare Ziele für das Förderprogramm auf Landesebene entwickeln muss. Nur so ist es den Bewilligungsbehörden möglich, spezifische Ziele für die zu bewilligenden Einzelmaßnahmen aus (Ober-)Zielen der Landesförderung abzuleiten.

Diese stellen anschließend die Grundlage für Erfolgskontrollen der Einzelmaßnahmen dar. Der LRH hat das MUNV um Stellungnahme und um Übersendung des o. a. Erlasses gebeten. Darüber hinaus hat der LRH um Mitteilung gebeten, wann die angekündigte Implementation der Erfassung der Ziele der Einzelmaßnahmen in KomZuNRWeb voraussichtlich abgeschlossen sein wird.

20.4 Weiterer Handlungsbedarf im Förderverfahren

Der LRH hat weitere Feststellungen zum Förderverfahren getroffen, die aus seiner Sicht Handlungsbedarf zur Folge haben. Hierzu im Einzelnen:

Die jährlichen Nahmobilitätsprogramme haben erhebliche finanzielle Relevanz und beeinflussen entscheidend die Gestaltung der Nahmobilität im Land. Für den LRH war insofern nicht nachvollziehbar, dass die Entscheidungen zur Aufnahme der Einzelmaßnahmen in diese Programme in weiten Teilen intransparent waren und nicht nachvollziehbar dokumentiert wurden. Er hat gebeten, künftig den Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung zu beachten und auch bei den Bewilligungsbehörden auf die Einhaltung dieses Grundsatzes hinzuwirken.

Der LRH erachtet eine Priorisierung von Maßnahmen als Element klarer Zielstrukturen auf der Ebene des Förderprogramms für notwendig, um die vorrangige Umsetzung von Maßnahmen mit hoher Wirkung im Sinne der definierten Ziele sicherzustellen. Damit können die für die jährlichen Nahmobilitätsprogramme bestmöglich geeigneten Maßnahmen ausgewählt werden. Der LRH hat es für die weitere Umsetzung des Förderprogramms für geboten gehalten, geeignete Vorgaben zur Priorisierung von Maßnahmen zu definieren. Nur so können Vorhaben zielgerichtet in die Nahmobilitätsprogramme aufgenommen werden und diese letztlich dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Der LRH hat darüber hinaus festgestellt, dass in zahlreichen Fällen der von ihm geprüften Fördermaßnahmen einzureichende Unterlagen der Antragstellenden nicht vorhanden waren. Hierzu haben die Bewilligungsbehörden ausgeführt, dass für die fachliche Beurteilung einer Fördermaßnahme nicht immer alle Unterlagen nötig gewesen seien. Aus Sicht des LRH hat durch die praktizierte individuelle Festlegung der Notwendigkeit von einzelnen Unterlagen durch die Bewilligungsbehörden die Gefahr der Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bestanden. Sofern die Bewilligungsbehörden im besonderen Einzelfall dennoch auf Unterlagen verzichten, so haben sie die Gründe hierfür zumindest hinreichend zu dokumentieren. Er hat das MUNV gebeten, die Bewilligungsbehörden diesbezüglich zu sensibilisieren.

Die Bewilligungsbehörden hatten gemäß Nr. 6.4 FöRi-Nah als besondere Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen, dass die Beendigung des Vorhabens der Bewilligungsbehörde unverzüglich anzuzeigen ist. Dies ist lediglich in 11 der 61 vom LRH geprüften Förderfälle geschehen. Der LRH hat

daher gebeten sicherzustellen, dass die vorgenannte besondere Nebenbestimmung durchgängig in die Zuwendungsbescheide aufgenommen wird.

Das MUNV hat in seiner diesbezüglichen Stellungnahme umfassende Verbesserungen zugesichert. So werde das MUNV Unterlagen der Entscheidungsfindung künftig entsprechend dem Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung verakten. Die Bewilligungsbehörden habe man gleichfalls um entsprechende Beachtung gebeten. Eine ordnungsgemäße Dokumentation der Priorisierung werde zugesagt. Dies gelte auch für die Dokumentation im Fall des Verzichts auf Antragsunterlagen. Die Aufnahme von Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid sei zukünftig durch eine entsprechende Anpassung des Musterzuwendungsbescheids und Sensibilisierung der Bewilligungsbehörden sichergestellt.

Der LRH hat die vom MUNV eingeleiteten Schritte begrüßt. Zur Priorisierung von Maßnahmen hat er nochmals gebeten, geeignete Vorgaben zu definieren und diese bei der Aufstellung der künftigen Jahresprogramme zu berücksichtigen.

20.5 Fazit

Die Feststellungen und die Empfehlungen des LRH sind vom MUNV weitestgehend konstruktiv aufgenommen worden. Das MUNV hat Zusicherungen für die Zukunft gemacht und die beteiligten Bewilligungsbehörden hinsichtlich der vom LRH vorgetragenen Prüfungsergebnisse sensibilisiert.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

Ministerium der Finanzen

(Epl. 12)

21 vergabe.NRW: ein etabliertes Landesportal mit Verbesserungsbedarf



Mit vergabe.NRW hat das Land ein digitales Vergabeportal aufgebaut, welches mit vielen ähnlichen anderen Plattformen konkurriert.

Interessierten Unternehmen wird es aber durch diese Vielzahl an Vergabeportalen deutlich erschwert, die für sie geeigneten öffentlichen Aufträge zu finden.

Eine Suche auf verschiedenen Vergabepattformen bedeutet für die Unternehmen mehr Aufwand und zusätzliche Kosten. Dies führt in der Folge zu weniger Angeboten für die öffentliche Hand und damit zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs.

Das Vergabeportal leitet zudem die Vergabestellen nicht an, auf überflüssige Nachweise zu verzichten. Vereinfachungen im Verfahren könnten aber die Attraktivität für die Unternehmen insgesamt steigern und mehr Angebote für die öffentliche Hand erwarten lassen.

Das Ministerium der Finanzen hat keinen Zugriff auf die landesweiten Vergabedaten. In Verbindung mit fehlenden Kennzahlen ist eine evidenzbasierte Steuerung des öffentlichen Beschaffungswesens (noch) nicht möglich. Die Programmierung entsprechender Datentools verzögert sich.

Nach der Wertgrenzenerhöhung für Direktaufträge von 15.000 € auf 50.000 € (Baufaufträge auf 100.000 €) im Februar 2026 ist für den Landesrechnungshof der Auftrag an das Ministerium der Finanzen klar: Das Land braucht schnellstmöglich eine belastbare Datengrundlage und die Verantwortlichkeiten der Beauftragten für den Haushalt für die Kontrolle der Vergabe sollten eindeutig geregelt werden.

21.1 Ausgangslage

Seit mehr als 20 Jahren betreibt das Land in der Verantwortung des Ministeriums der Finanzen (FM) das Internetportal vergabe.NRW (Vergabeportal). Gestartet als zentrales Informationsangebot für das öffentliche Auftragswesen ist das Portal nach Aussage des FM heute „[...] das vielleicht umfassendste Portal zum öffentlichen Auftragswesen in Europa [...]“.²⁸⁰ Das Portal kann über das Internet aufgerufen werden, eine App-Version steht nicht zur Verfügung.

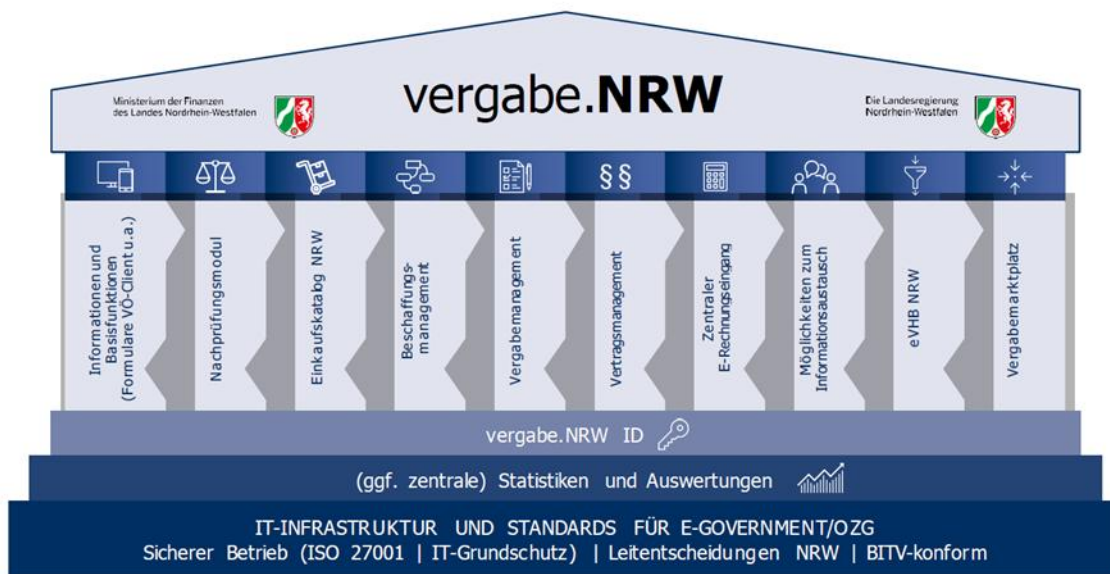
Das Vergabeportal besteht aus mehreren Modulen. Eines der Wesentlichsten ist der Vergabemarktplatz (VMP). Auf dem VMP veröffentlichen die teilnehmenden Vergabestellen des Landes ihre Ausschreibungen. Unternehmen können hier nach Bekanntmachungen suchen und digital Angebote abgeben sowie mit der jeweiligen Vergabestelle kommunizieren. Die Vergabestellen sind ihrerseits mit dem prozessorientierten Modul Vergabemanagementsystem (VMS) an den VMP angebunden. Das VMS bildet dabei den gesamten Vergabeprozess ab. Für die Vergabestellen des Landes ist die Nutzung des VMP und des VMS verpflichtend.

Den Kommunen und den Hochschulen in der Trägerschaft des Landes ist es vor dem Hintergrund ihres Rechts auf Selbstverwaltung freigestellt, die o. g. Module zu nutzen.

Weitere Module, wie z. B. der Einkaufskatalog NRW, der Zentrale E-Rechnungseingang sowie das Nachprüfungsmodul zur digitalen Übermittlung der Vergabeunterlagen an die Vergabekammern und ggf. den Vergabesenat, ergänzen das Angebot.

²⁸⁰ Broschüre des FM „vergabe.NRW, Das Portal zum Öffentlichen Auftragswesen in Nordrhein-Westfalen“, Stand: 01.2022, https://www.vergabe.nrw.de/system/files/media/document/file/broschuere_vergabe_nrw_web_3.pdf, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

Abb.: Schematische Darstellung des modularen Aufbaus von vergabe.NRW



Quelle: Broschüre des FM „vergabe.NRW, Das Portal zum Öffentlichen Auftragswesen in Nordrhein-Westfalen“, Stand: 01.2022.

21.2 Ablauf der Prüfung

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Vergabeportal in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln geprüft. Um sich ein möglichst vollständiges Bild von der Nutzung des Vergabeportals zu machen, hat er in seine örtlichen Erhebungen neben dem für das Portal verantwortlichen FM auch das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKE), ausgewählte Vergabestellen, die für die Software der Module verantwortliche GmbH und ein Forschungsinstitut einbezogen.

Am 08.12.2025 teilte der LRH seine Feststellungen dem FM mit. Hierzu nahm das Ministerium mit Schreiben vom 20.01.2026 Stellung. Diese Stellungnahme erwiderte der LRH mit seiner Folgeentscheidung vom 11.03.2026.

21.3 Prüfungsfeststellungen und deren Beantwortung

21.3.1 Von kompliziert zu komfortabel: der Weg zum attraktiveren Vergabeportal

Der Wettbewerb soll durch das Betreiben von Vergabeportalen – so auch von vergabe.NRW – ausdrücklich gefördert werden.²⁸¹

Warum klagen jetzt öffentliche Auftraggeber häufig über zu wenig oder zum Teil gar keine Angebote bei öffentlichen Ausschreibungen?²⁸²

Aus Sicht des LRH gibt es dafür verschiedene Gründe.

Zum einen gestaltet sich für Unternehmen bereits die Suche nach öffentlichen Aufträgen aufgrund der Vielzahl der Vergabeplattformen schwierig. In Deutschland gibt es neben der Plattform des Bundes „service.bund.de“ 16 Länderportale sowie zahlreiche private Plattformen. Neben den Dienststellen des Landes sowie zahlreichen Kommunen und Hochschulen gibt es eine Vielzahl weiterer öffentlicher Auftraggeber in Nordrhein-Westfalen (NRW), die ihre Vergaben auf unterschiedlichen Plattformen öffentlich bekannt geben. Alle Plattformen sind verschieden aufgebaut. Bereits durch diese Zersplitterung der öffentlichen Ausschreibungen auf zahlreiche Portale wird das eigentliche Ziel der Vergabeportale, den Wettbewerb zu fördern und möglichst wirtschaftliche Angebote zu erzielen, gefährdet und vielfach nicht mehr erreicht.

So wird auch im Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge²⁸³ das Bestehen dieser Vielzahl von Vergabeplattformen aufgegriffen. Zukünftig soll es daher im Rahmen der Bund-Länder-Kooperation zur standardbasierten Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs- und Beschaffungsprozesses eine zentrale Plattform geben, auf der alle öffentlichen Ausschreibungen zu finden sein werden.

Zum anderen sieht der LRH einen Grund für die mangelnde Beteiligung von Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen im Verhalten der Vergabestellen, wenn unnötig viele Unterlagen und Nachweise zusätzlich angefordert werden. Hier gilt es, nur die notwendigen Unterlagen und Nachweise von den Anbietern einzufordern, die für die Rechtssicherheit im Vergabeverfahren erforderlich sind.

²⁸¹ Siehe auch Industrie- und Handelskammer Nord Westfalen, <https://www.ihk.de/nordwestfalen/recht/vergaberecht/auftragsberatung-nrw-3617066>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

²⁸² Vgl. z. B. <https://publicus.boorberg.de/weniger-wettbewerb-bei-oeffentlichen-ausschreibungen/>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

²⁸³ Bundestagsdrucksache 21/1934.

Die Vergabestellen müssen sich regelmäßig für ihre Entscheidungen bei Kontrollen und gegenüber unterlegenen Bietern rechtfertigen.²⁸⁴

Zudem können die Unternehmen keine Nachweise oder Referenzen in ihrem Benutzerprofil auf dem Vergabeportal dauerhaft speichern. Bei jeder Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung müssen sie diese Unterlagen erneut ausfüllen und einreichen bzw. hochladen. Die Vergabeverfahren werden dadurch für die Unternehmen insgesamt aufwendiger und bürokratischer, aber nicht besser, sondern wirken vielmehr wettbewerbshemmend. Der zusätzliche Aufwand schreckt Unternehmen ab und hindert sie an der Angebotsabgabe, insbesondere, wenn sie ausreichend Aufträge aus der Privatwirtschaft vorliegen haben.

Darüber hinaus hat der LRH festgestellt, dass die Suchfunktion auf dem VMP für Unternehmen wenig komfortabel ist. Die Stichwortsuche führt oftmals zu unscharfen und damit fehlerhaften Ergebnissen. Für Unternehmen bedeutet dies einen zusätzlichen Zeitaufwand und vermeidbare Kosten.

Was aber kann das Land tun, um die Bereitschaft der Unternehmen, an öffentlichen Ausschreibungen teilzunehmen, zu steigern?

Die Antwort des LRH: Das Vergabeportal attraktiver machen.

Wie kann das gelingen?

1. Das FM sollte auf die Zentralisierung aller Bekanntmachungen von Ausschreibungen auf einer Plattform auf Bundesebene aktiv hinwirken. Eine zentrale Plattform würde nicht nur den Unternehmen die Suche erleichtern, sondern auch das Land könnte durch den verbesserten Wettbewerb profitieren. Mehr Angebote lassen insbesondere günstigere Angebote für das Land erwarten. Denn das sollte das Ziel sein: Wirtschaftliche Angebote zu Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauaufträge für das Land.

Das FM hat dem LRH mitgeteilt, dass es ein zentrales Portal für alle öffentlichen Aufträge ausdrücklich unterstützt. Das FM beabsichtigt konkret, gemeinschaftlich mit dem MWIKE fachliche Expertise in die entsprechenden Arbeitsgruppen auf Bundesebene einzubringen, um den Wettbewerb bei öffentlichen Vergaben im Interesse des Landes zu stärken. Bei der Ausweitung der verpflichtenden Nutzung des Vergabeportals auf weitere öffentliche Auftraggeber sieht das FM aber zum einen Finanzierungsprobleme und zum anderen ein Reputationsrisiko für das

²⁸⁴ Institut für Mittelstandsforschung: IfM Materialien Nr. 301, Mittelstandsfreundliche Gestaltung von öffentlichen Ausschreibungen, S. 13 m. w. N., November 2023, https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm_materialien/dokumente/IfM-Materialien-301_2023.pdf, zuletzt abgerufen am 25.03.2026. Die hier beschriebenen Probleme sind im Zuge der Prüfung vom FM und vom für Vergabe zuständigen Referat des Ministeriums des Innern bestätigt worden.

Land als Betreiber der Plattform. Denn in diesem Fall würde die Plattform des Landes auch von anderen öffentlichen Auftraggebern genutzt, die die vergaberechtlichen Vorschriften des Landes nicht anwenden müssen.

Der LRH begrüßt diese Stellungnahme des FM. Er unterstützt insbesondere die Ankündigung des FM, sich aktiv und konstruktiv für eine einheitliche, zukunftsfähige Lösung eines bundesweit zentralen Veröffentlichungsportals einzusetzen. Der LRH geht davon aus, dass bei der angestrebten Zentralisierung auf Bundesebene auch die Veröffentlichungen anderer öffentlicher Auftraggeber einbezogen werden. Damit sollten sich die vom FM geäußerten Bedenken zur Einbeziehung weiterer öffentlicher Auftraggeber aus Sicht des LRH weitgehend erübrigen.

2. Das FM sollte im Rahmen seiner Gesamtverantwortung für den Landeshaushalt einschließlich des öffentlichen Vergabewesens die Vergabestellen anhalten, den Aspekt der Wirtschaftlichkeit im Sinne des § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) nicht nur hinsichtlich des Angebotspreises, sondern auch im Vergabeverfahren selbst zu beachten, z. B. mithilfe von Anweisungen, Leitfäden und Arbeitshilfen. Dazu gehört insbesondere, den Wettbewerb nicht durch unnötige Nachweispflichten zu behindern. Dabei könnte auch eine weitgehende Zulassung von Eigenerklärungen helfen, den Umfang der von den Unternehmen mit dem Angebot beizubringenden Unterlagen deutlich zu vermindern. Bei der Verwendung von Eigenerklärungen müssten die Vergabestellen nur noch stichpunktartig bei den den Zuschlag tatsächlich erhaltenen Unternehmen zusätzliche Unterlagen und Nachweise prüfen.

Das FM teilt in seiner Stellungnahme die vom LRH vertretene Auffassung, dass überzogene Eignungs- und Nachweisanforderungen in Vergabeverfahren den Wettbewerb hemmen. Deshalb werde an einer automationsgestützten Unterstützung der Vergabestellen im Rahmen der bestehenden Programme bereits gearbeitet. Die Programmierung gestalte sich aber komplex und ressourcenintensiv. Daneben prüfe das FM aktuell, inwieweit der im Gesetz zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge beschriebene neue Grundsatz der Eigenerklärung im Vergabeverfahren bereits vorab in die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 55 LHO integriert werden könnte. Die Forderung des LRH, die Beachtung des Aspekts der Wirtschaftlichkeit durch ergänzende Arbeitshilfen etc. anzugehen, hält das FM für weniger geeignet. Das FM sieht die Gefahr, durch diese Arbeitshilfen zu einer weiteren administrativen Verdichtung der Vergabeverfahren beizutragen. Außerdem bestünde mit dem Vergabeportal bereits ein umfassendes und praxisorientiertes Informations- und Unterstützungsangebot für die Vergabe- und Bedarfsstellen, mit dem diese Arbeitshilfen in Konkurrenz treten würden.

Der LRH erwartet vom FM, weiterhin seiner Verantwortung gerecht zu werden und eine deutlich aktivere Rolle bei der Steuerung der Vergabestellen im Land zu übernehmen. Die Vergabeverfahren müssen zwar rechtssicher durchgeführt werden, dürfen aber selbst nicht durch überzogene Nachweispflichten für die Unternehmen teuer und unwirtschaftlich im Sinne des § 7 LHO werden.²⁸⁵ Die Bereitstellung von Hilfs- und Unterstützungsangeboten auf dem Vergabeportal reicht bislang offensichtlich nicht aus, um die Praxis in den Vergabestellen neu auszurichten. Denn hierin sind sich der LRH und das FM einig: Die Vergabestellen führen aktuell ein in weiten Teilen überfrachtetes, bürokratisches und damit wettbewerbshemmendes Ausschreibungsverfahren durch. Da die vom FM bislang ergriffenen Maßnahmen nicht ausgereicht haben, hat der LRH einen vom FM organisierten regelmäßigen Erfahrungsaustausch o. ä. auf Ressortebene zu Vergabethemen angeregt.

3. Und schließlich sollte das FM unbedingt vorhandenes und noch nicht ausgeschöpftes Verbesserungspotenzial für das Vergabeportal nutzen. Dabei sollte nicht nur die Suchfunktion auf dem VMP verbessert werden, sondern auch die Entwicklung einer App des VMP für mobile Endgeräte in den Blick genommen werden. Aus Sicht des LRH sind eine einfache Suchfunktion und die Bereitstellung einer App in der heutigen Zeit unumgänglich.

Das FM hat dem LRH geantwortet, dass auch das FM Verbesserungspotenzial bei der Suchfunktion auf dem VMP sehen würde. Zurzeit würde das FM eine mit Künstlicher Intelligenz gestützte Suchfunktion erproben, die auf einer Analyse der jeweiligen Webseiten der Unternehmen im Internet aufsetzen würde. Die Entwicklung einer App sehe das FM hingegen kritisch. Die Entwicklung einer solchen App-Version des VMP sei mit zusätzlichen Kosten verbunden und nach vorläufigen Bewertungen sei ein nennenswerter Mehrwert für Nutzerinnen und Nutzer der App-Version vom FM nicht erkennbar.

Der LRH hält es weiterhin für erforderlich, dass das FM die Attraktivitätssteigerung des Vergabeportals mit Nachdruck betreibt. Dabei müssen auch neue Wege wie eine App-Version, um Unternehmen einen möglichst einfachen Zugang zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu ermöglichen, nach Auffassung des LRH – mit zeitlichem Abstand – regelmäßig neu bewertet werden.

²⁸⁵ Hinweis auf Nr. 1.1 VV zu § 7 LHO: Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die bestmögliche Nutzung von Mitteln (Ressourcen) bewirken.

Zusammenfassend stehen dem FM aus Sicht des LRH auf verschiedenen Ebenen bislang ungenutzte Möglichkeiten zur Verfügung, die Attraktivität des Vergabeportals und damit der öffentlichen Ausschreibungen insgesamt zu steigern.

21.3.2 Eine empirische Steuerung des Vergabewesens durch Daten verzögert sich weiter

Der LRH hat festgestellt, dass das FM keinen eigenen Zugriff auf die Daten im Vergabeportal und somit auch keine Möglichkeit zur eigenständigen Auswertung dieser Daten hatte. Diese Daten über die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen sowie Bauaufträgen für das Land sind aber sehr wertvoll. Aus diesen Daten lassen sich Rückschlüsse über die Anwendung des Vergaberechts, insbesondere auch über das Einkaufsverhalten des Landes, ziehen. Konkret betroffen sind beispielsweise Daten über die Anzahl und die Auftragsvolumina der verschiedenen veröffentlichten Vergabeverfahren.

Bereits mit seinem Corona-Beratungsbericht²⁸⁶ hatte der LRH eine Evaluation des Vergaberechts mit den vorhandenen Vergabedaten eingefordert. Das MWIKE beauftragte daraufhin die Universität der Bundeswehr in München, das Beschaffungsverhalten des Landes erstmals daten- und evidenzbasiert auszuwerten. Die Universität der Bundeswehr stellte in ihrem Abschlussbericht²⁸⁷ im Jahr 2024 ebenfalls fest, dass bis dato die umfangreichen, landesintern zur Verfügung stehenden Daten zur Beschaffung nicht für eine datengestützte, übergreifende Betrachtung des Beschaffungsverhaltens des Landes genutzt worden sind. Ferner entwickelte sie ein erstes Kennzahlenkonzept für den Landeseinkauf.

Warum ist der Zugriff auf die Vergabedaten wichtig?

Der LRH betrachtet es als Ausfluss des Wirtschaftlichkeitsprinzips im Sinne des § 7 LHO, durch begleitende Erfolgskontrollen festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele nach einer Veränderung von Wertgrenzen tatsächlich auch erreicht worden sind. Dafür hat er dem FM empfohlen, entsprechende Kennzahlen zu bestimmen und durch einen Abgleich von Soll- und Ist-Werten den Erfolg der Veränderungen zu messen. Darüber hinaus hat der LRH gegenüber dem FM die Empfehlung ausgesprochen, mit Kennzahlen die Nutzung des Vergabeportals bzw. einzelner Komponenten fortlaufend zu bewerten. Weiter können nach Auffassung des LRH politische Entscheidungen zum Bürokratieabbau und zur Steuerung des Vergabewesens insgesamt durch die Auswertung von Daten sachgerecht vorbereitet und begründet werden.

²⁸⁶ Vorlage 17/5080, Beratungsbericht des LRH gemäß § 88 Abs. 2 LHO zu vergaberechtlichen Maßnahmen während der Corona-Pandemie, Gz.: KuP - 172/0010 - 2021/00115.

²⁸⁷ Bangert u. a., Evidenzbasierte Einblicke in das Beschaffungs- und Vergabewesen NRW, Universität der Bundeswehr, München, 2024; <https://blog.cosinex.de/2025/04/17/nordrhein-westfalen-evidenzbasierte-einblicke-in-das-beschaffungs-und-vergabewesen/>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

Als Grundvoraussetzung dafür muss das FM selbstständig und jederzeit auf die entsprechenden Daten aus dem Vergabeportal zugreifen können. So hat der LRH – wie die Universität der Bundeswehr – das FM um die Programmierung eines Dashboards mit Auswertungstool gebeten.

Das FM hat dem LRH geantwortet, dass es diese Empfehlung aufgreifen möchte und beabsichtige, durch Programmierung und Bereitstellung entsprechender Dashboards eine breitere, adressatengerechte Nutzung der Vergabedaten zu ermöglichen.

Die neuen Auswertungsmöglichkeiten sollen zukünftig nicht nur dem FM und dem MWIKE, sondern allen Ressorts für ihren Geschäftsbereich zugutekommen. So solle eine einheitliche, datenbasierte Grundlage für die Steuerung, das Monitoring und analytische Auswertungen für das öffentliche Beschaffungswesen geschaffen werden.

Das FM und das MWIKE sollen zusätzlich die Möglichkeit erhalten, Auswertungen auf Landesebene vorzunehmen. Damit werde eine wertvolle Transparenz- und Steuerungskomponente geschaffen, die den landesweiten Informationsaustausch stärkt und zur datenbasierten Optimierung von Beschaffungsstrategien beiträgt.

Es sei vorgesehen – so das FM –, bei Konzeption und technischer Umsetzung der Dashboards die von der Universität der Bundeswehr entwickelten Kennzahlen aufzugreifen, zu erproben und in ein praxistaugliches System zu überführen. Ziel sei es, diese Kennzahlen soweit zu konkretisieren und operationalisieren, dass sie künftig als konsistente Bewertungsgrößen für Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Digitalisierungstiefe der Vergabeprozesse im Land herangezogen werden könnten.

Wann wird das Dashboard für die Vergabe umgesetzt?

Das FM hatte zunächst vorgesehen, die Entwicklung des Dashboards mit einem Auswertungstool für den Landeseinkauf noch im Jahr 2025 zu beauftragen. Die erforderlichen Mittel sollten durch einen (internen) Haushaltsausgleich erwirtschaftet werden.

In seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH vom 20.01.2026 räumt das FM eine weitere Verzögerung ein und stellt dem LRH die Beauftragung des Dashboards lediglich in Aussicht.

Wie erklärt sich die Verzögerung?

Der LRH hat festgestellt, dass die haushalterische Ausstattung für das Vergabeportal den politischen Zielen für die Vergabe aus dem aktuellen Koalitionsvertrag²⁸⁸ nicht gerecht wird. Die dort formulierte Weiterentwicklung der öffentlichen Vergabe mit dem zentralen digitalen Portal „vergabe.NRW“ für das Beschaffungswesen im Land ist nach Auffassung des LRH mit den zurzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht zu erwarten.

So verweist das FM in seiner Stellungnahme darauf, dass die verfügbaren Haushaltsmittel aufgrund der allgemeinen Haushaltslage nur begrenzt für zusätzliche Bedarfe zur Verfügung stehen. Gleichwohl würde im Rahmen der bestehenden Spielräume angestrebt, eine sachgerechte Weiterentwicklung der Plattform „vergabe.NRW“ zu betreiben.

Der LRH weist dazu auf das besondere Potenzial des Vergabeportals hin: Bei der Ausführung des Haushaltsplans kann ein weiterentwickeltes Vergabeportal dazu beitragen, im Vergabeverfahren für alle Bereiche der Landesverwaltung Einsparungen zu erreichen. Diese sind sowohl im Personalbereich bei den Vergabestellen als auch für den Landeseinkauf selbst zu erwarten, wenn durch ein weiter vereinfachtes Vergabeverfahren ein besserer Wettbewerb und mehr Angebote auf die Ausschreibungen des Landes hin erwartet werden können. Bei der notwendigen Priorisierung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel sollten diese Einspareffekte durch ein verbessertes Portal „vergabe.NRW“ unbedingt berücksichtigt werden.

21.3.3 Direktaufträge – Neue Wertgrenzen brauchen eine belastbare Datenauswertung und klare Verantwortlichkeiten

Die Erhöhung der vergaberechtlichen Wertgrenzen für Direktaufträge ist bundesweit im Trend. Die Länder Baden-Württemberg und Bayern sind dabei Vorreiter.²⁸⁹ Auch im Gesetzentwurf zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge ist eine Wertgrenzenerhöhung für den Bund vorgesehen. Das Land NRW hat Anfang Februar 2026 die Wertgrenzen für Direktaufträge von ursprünglich 15.000 € für Liefer- und Dienstleistungsaufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 50.000 € sowie für Bauaufträge bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 €, jeweils ohne Umsatzsteuer, angehoben.²⁹⁰ Folge: Bis zu diesem Wert muss kein Vergabeverfahren durchgeführt werden (Direktauftrag).

²⁸⁸ Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2022-2027, Zeile 3720 ff., <https://www.cdu-nrw.de/zukunftsvertrag-fuer-nordrhein-westfalen-koalitionsvereinbarung-von-cdu-und-gruenen-2022-bis-2027>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

²⁸⁹ Baden-Württemberg: Nr. 7.2 VV der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge vom 23.07.2024; Wertgrenzenerhöhung befristet bis zum 30.09.2027; Bayern: Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Nr.1 Bayerisches Gesetz über wirtschafts- und vergaberechtliche Vorschriften vom 24.01.2005, zuletzt geändert am 23.12.2024; Wertgrenzenerhöhung befristet bis zum 31.12.2029, https://dtvp.de/info-center/aktuelles/landesrechtliche-wertgrenzen-im-unter-schwellenbereich/#_ftnref2, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

²⁹⁰ So ein Erlass des FM vom 02.02.2026.

Welche Vorteile und Risiken bestehen bei Direktaufträgen?

Ein klarer Vorteil ist der Bürokratieabbau. Durch weniger einzuhaltende Vorschriften können Aufträge für die öffentliche Hand leichter vergeben werden.

Auf der anderen Seite gibt es einige nicht zu unterschätzende Risiken. Direktaufträge werden von den jeweiligen Bedarfsstellen eigenständig und dezentral vergeben. Dadurch entstehen uneinheitliche Prozesse. Höhere Preise können die Folge sein, weil z. B. Preisvorteile durch Rahmenverträge nicht genutzt werden. Zudem erhöht sich durch die fehlende Einhaltung von Vorschriften und Richtlinien die Gefahr von rechtlichen Risiken bis hin zur Korruption.²⁹¹

Wie können nun die Vorteile und die Risiken von Direktaufträgen in Einklang gebracht werden?

Ein schwieriger Balanceakt. Zumal mit jeder Wertgrenzenerhöhung auch die zuvor genannten Risiken steigen. Aus Sicht des LRH braucht es daher für jede Wertgrenzenerhöhung eine belastbare Datengrundlage und eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten.

Das FM hat mit einer ersten Datenauswertung von Ende Oktober 2025 den Startschuss gegeben. Es hat dazu die Daten aus dem Erfassungstool Direktaufträge (kurz EDI) für den Zeitraum vom 10.03. bis 16.10.2025 für 189 Behörden ausgewertet.²⁹² Neben EDI gibt es das VMS. Eine vollumfängliche Datenauswertung von in EDI und VMS erfassten Direktaufträgen soll zukünftig mit dem Auswertungstool möglich sein. Daneben gibt es weitere Systeme, wie z. B. EPOS.NRW und SAP.²⁹³

Die Systeme EDI und VMS bieten der jeweiligen Dienststelle schon heute die Möglichkeit, die erfassten Direktaufträge auszuwerten.

Genau daran knüpft die Forderung des LRH an: Das FM muss die Verantwortlichkeiten für Direktaufträge klar festlegen. Denn die Erhöhung der vergaberechtlichen Wertgrenzen für Direktaufträge bedingt nach Auffassung des LRH eine verpflichtende und begleitende Kontrolle der Vergaben durch die jeweiligen Beauftragten für den Haushalt aufgrund ihrer besonderen Kontrollfunktion

²⁹¹ So eine Entscheidung des Großen Kollegiums des LRH vom 02.04.2025, nicht veröffentlicht. In der Fachliteratur werden diese Phänomene unter dem Schlagwort Maverick-Buying diskutiert.

²⁹² Das FM hat EDI mit Erlass vom 03.01.2025 als webbasierte barrierefreie Anwendung zur Erfassung von Direktaufträgen eingeführt.

²⁹³ EPOS.NRW = Einführung von Produkthaushalten zur Outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen. Mit der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens wird dem Streben nach mehr Flexibilisierung und wirtschaftlicher Verwendung von Haushaltsmitteln für eine leistungsfähigere und flexiblere Landesverwaltung Rechnung getragen.

SAP = SAP Unternehmenssoftware, <https://www.sap.com/germany/cmp/dg/corporate-brand/index.html>, zuletzt abgerufen am 25.03.2026.

(entsprechend Nr. 5 VV zu § 55 LHO). Mit diesem Instrument kann – so der LRH – der Gefahr von unkontrollierten Beschaffungen im Land (sog. Maverick-Buying) begegnet werden. Das FM hält dies in seiner Stellungnahme allerdings zurzeit nicht für notwendig, weil sich die allgemeine Verantwortung der Beauftragten für den Haushalt für die Haushaltsführung in den Ressorts schon jetzt aus der LHO ergebe. Der Vorschlag des LRH werde aber erörtert und in seinen Auswirkungen geprüft.

Aus Sicht des LRH sorgt aber nur eine explizite Regelung der Verantwortlichkeiten der Beauftragten für den Haushalt in Nr. 5 VV zu § 55 LHO für die nötige Klarheit. Denn erst damit wird ihr Aufgabenbereich in der Organisationseinheit für alle Beteiligten unmissverständlich beschrieben. Der Hinweis des FM auf die allgemeine Verantwortung der Beauftragten für den Haushalt für die Haushaltsführung in den Ressorts allein hält der LRH nicht für ausreichend. Vielmehr kommt das FM nur mit einer klaren Regelung seiner Gesamtverantwortung auf dem Gebiet des staatlichen Finanzwesens und damit auch für die Vergaben im Land nach.²⁹⁴

Zusammenfassend hat der LRH in seinem Bericht über die Fachprüfung der Entwicklung und der Ziele des Portals „vergabe.NRW“ vom 08.12.2025 und zuletzt in seiner ersten Folgeentscheidung vom 11.03.2026 die o. g. erste Datenauswertung begrüßt. Für den LRH ist an dieser Stelle jedoch noch nicht Schluss. Das FM muss weiter an einer belastbaren Datengrundlage arbeiten und die Verantwortlichkeiten der Beauftragten für den Haushalt klar in Nr. 5 VV zu § 55 LHO regeln.

21.4 Fazit

Mit vergabe.NRW hat das FM ein umfassendes, modulares Portal für die Bekanntgabe und Abwicklung öffentlicher Aufträge der Landesverwaltung, der Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft und der Kommunen etabliert.

Eine Zentralisierung aller Bekanntmachungen über Ausschreibungen auf einer Plattform des Bundes würde den Unternehmen jedoch die Suche nach Aufträgen erleichtern.

Das Land könnte in der Folge durch den verbesserten Wettbewerb von mehr und günstigeren Angeboten profitieren.

²⁹⁴ Vgl. Adalbert Uelner, Die Finanzminister im System der sogenannten Gewaltenteilung, S. 226, Verlag: C. F. Müller, Juristischer Verlag, Karlsruhe, Staat – Wirtschaft – Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Erste Auflage 28.10.1996.

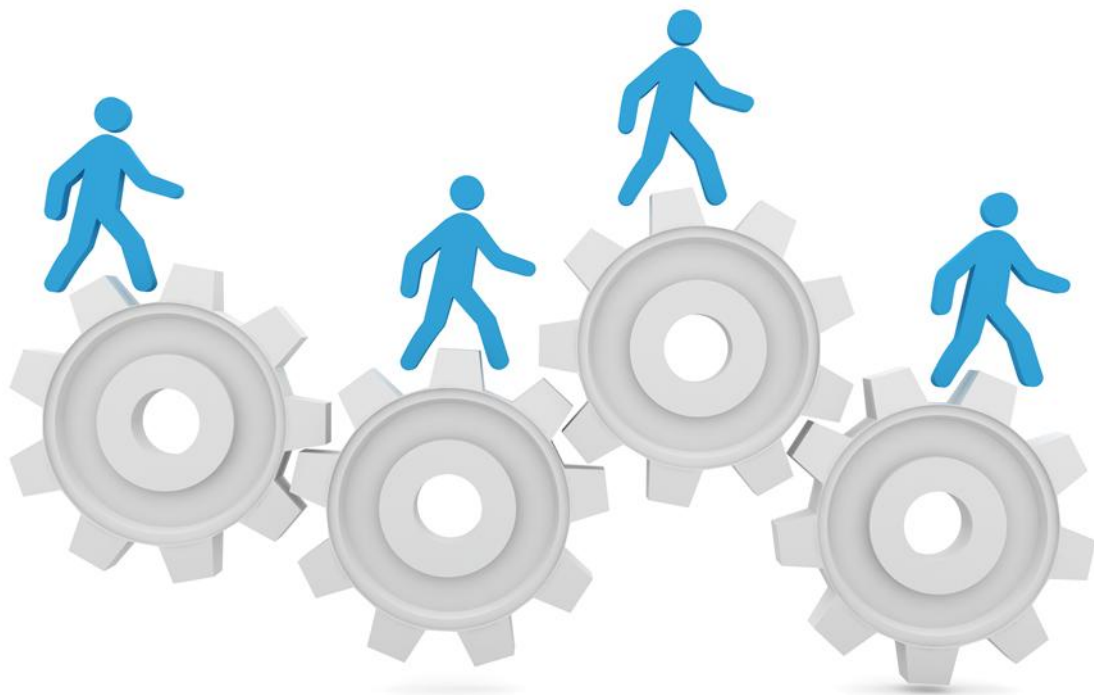
Aber auch das Vergabeportal selber muss noch besser werden.

So sollte das FM die Attraktivität des Portals steigern. Dabei können eine aktive Steuerung der Vergabestellen im Hinblick auf das Anfordern unnötig vieler Unterlagen und Nachweise von Unternehmen, eine verbesserte Suchfunktion für Unternehmen sowie eine App-Version eine Rolle spielen.

Und auch die Auswertung von Daten muss vom FM, insbesondere durch die zeitnahe Programmierung eines Dashboards, vorangetrieben werden. Die empirische Steuerung des öffentlichen Vergabewesens einerseits und die Beobachtung der neuen Wertgrenzen für Direktaufträge andererseits brauchen belastbare Datenauswertungen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

22 Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen: interne Zusammenarbeit und Projektmanagement verbessern



© alexsl / Getty Images Signature via Canva.com

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen ist als zentraler Immobiliendienstleister des Landes für Planung, Bau und Bewirtschaftung der Landesliegenschaften verantwortlich. Seine Organisationsstruktur mit einer strategisch ausgerichteten Zentrale und sieben operativ tätigen Niederlassungen erfordert eine enge und verlässliche Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen.

Der Landesrechnungshof hat untersucht, ob die in den vergangenen Jahren eingeleiteten Reformmaßnahmen zur Verbesserung dieser Zusammenarbeit in der Praxis Wirkung zeigen. Anlass waren wieder-

holte Feststellungen des Landesrechnungshofs in früheren Prüfungen. Bei der Kommunikation innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, der Steuerung sowie der Umsetzung von zum Teil übergeordneten Vorgaben hat sich gezeigt, dass es Verbesserungsbedarf gibt.

Insbesondere fehlt es teilweise an klaren und praxisorientierten Vorgaben der Zentrale für das operative Geschäft in den Niederlassungen. Zudem ist der Informationsfluss innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen nicht durchgängig gewährleistet.

Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof Defizite im strategischen Projektmanagement festgestellt. Ein übergreifendes strategisches Multiprojektmanagement zur Klassifizierung, Priorisierung und Steuerung der zahlreichen strategischen Projekte besteht nicht. Einheitliche Projektmanagementstandards sind lediglich im IT-Bereich etabliert und außerhalb davon weitestgehend unbekannt.

Der Landesrechnungshof erwartet daher, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen seine Kommunikations- und Steuerungsstrukturen weiter stärkt, zentrale Vorgaben verbindlich ausgestaltet und ein übergreifendes strategisches Projektmanagement etabliert.

22.1 Ausgangslage

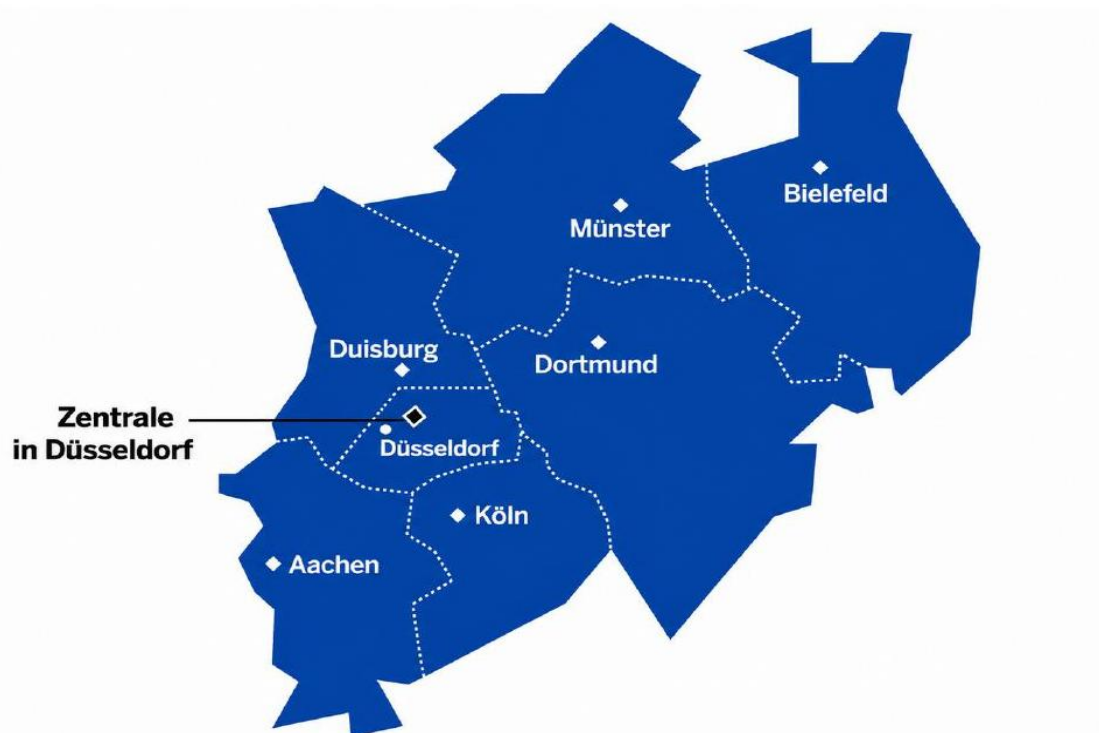
Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) ist in eine Zentrale (BLB Z) und sieben Niederlassungen (NL) gegliedert (siehe Abbildung).²⁹⁵ Darüber hinaus wurde zu Jahresbeginn 2026 die NL Bundesbau in Düsseldorf gegründet. Das Sondervermögen BLB NRW ist Eigentümer und Verwalter fast aller Grundstücke, inklusive Gebäude, des Landes und vermietet diese z. B. an Landesbehörden. Seine Aufgaben im Bereich Liegenschaftsmanagement sind vielfältig. Zu den gesetzlich geregelten Aufgaben zählt es etwa, Grundstücke für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten und dabei die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten.²⁹⁶ Darüber hinaus hat der BLB NRW

²⁹⁵ Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) – AnwVOBLB –, Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 17.03.2021, MBl. NRW. 2021, S. 153, Ziffer 4.1.

²⁹⁶ § 2 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG) i. d. F. vom 12.12.2000 (GV. NRW. S. 754), zuletzt geändert durch Art. 62 des Gesetzes vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122).

eine Vielzahl strategischer Projekte umzusetzen, wie den flächendeckenden Auf- und Ausbau von Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge.

Abb.: Aufbau des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen mit einer Zentrale und sieben Niederlassungen



Quelle: Landesrechnungshof in Anlehnung an: BLB NRW, <https://www.blb.nrw.de>, abgerufen am 24.04.2026

Die rd. 3.150 Beschäftigten²⁹⁷ in der BLB Z und den NL arbeiten bereichsübergreifend zusammen. Dazu braucht es eine zielgerichtete Kommunikation, die in der Vergangenheit jedoch nicht immer gegeben war. Schon in früheren Prüfungen hat der Landesrechnungshof (LRH) wiederholt Schwächen in der Zusammenarbeit zwischen der BLB Z mit deren NL kritisiert, etwa in den Bereichen Photovoltaik-Ausbau und bei Einführung eines digitalen Vergabemanagementsystems.²⁹⁸ Zusammenarbeit und Kommunikation sind zentrale Erfolgsfaktoren für Veränderungsprozesse, jedoch ebenso für neu beginnende Vorhaben. Kommunikation muss frühzeitig, transparent, adressatenorientiert und verbindlich sein. Fehlende oder verspätete Informationen erzeugen Unsicherheit und begünstigen ablehnende Reaktionen gegenüber zentralen Entscheidungen. Klare

²⁹⁷ Fact-Sheet 2025: Der BLB NRW in Worten und Zahlen 2025 – Die wichtigsten Infos und Zahlen auf einen Blick (Stichtag: 31.12.2024) des BLB NRW, <https://www.blb.nrw.de/service/publikationen-downloads>, abgerufen am 24.04.2026.

²⁹⁸ Jahresbericht 2023, Beitrag 30.3.2, S. 278; Jahresbericht 2024, Beitrag 25.2.2, S. 238 f.

Zuständigkeiten, verbindliche Standards und eine stringente Kommunikation sind daher wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung.

Insbesondere mit dem Beschluss vom 11.09.2018 zum „Maßnahmenpaket für ein leistungsstarkes Liegenschaftsmanagement“²⁹⁹ hat die Landesregierung die Weichen für eine umfassende Modernisierung des BLB NRW gestellt. Die hierzu vom Ministerium der Finanzen (FM) erlassenen „Leitlinien für die Zukunft des BLB NRW“ (Zukunftserlass)³⁰⁰ vom Oktober 2018 definierten u. a. Handlungsfelder zur Zusammenarbeit zwischen der BLB Z und den NL.

Die früheren Feststellungen sowie die eingeleitete Modernisierung veranlassten den LRH, die Zusammenarbeit der BLB Z mit den NL vertieft zu prüfen. Mit dieser Prüfung untersuchte der LRH beispielhaft auch unterschiedliche Projekte im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen der BLB Z und den NL.

Im Mittelpunkt dieser Prüfung stand neben dem übergeordneten Thema der Zusammenarbeit zwischen der BLB Z und den NL auch das strategische Projektmanagement. Dieses bezieht sich im BLB NRW auf interne strategische Projekte, IT- oder Organisationsprojekte, dagegen nicht auf bauliche Vorhaben und Grundstückssachverhalte. Zu solchen Projekten zählen beispielsweise die Beschaffung und Implementierung neuer und teilweise sehr umfangreicher Softwarelösungen, Umstrukturierungen oder auch, wie eingangs erwähnt, der flächendeckende Auf- und Ausbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Wenn im weiteren Verlauf von Projekten die Rede ist, sind in Abgrenzung zu Bauprojekten ausschließlich strategische Projekte, IT- oder Organisationsprojekte gemeint.

22.2 Ablauf der Prüfung

Der LRH hat diese Prüfung zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Münster und Köln durchgeführt. In mehr als 35 Erhebungsgesprächen hat der LRH Beschäftigte der BLB Z und aller NL befragt. Die Feststellungen basieren daher auch auf Angaben der Befragten und spiegeln somit insbesondere deren Erfahrungen, Wahrnehmungen und Einschätzungen wider.

Seine Feststellungen hat der LRH mit Prüfungsmitteilungen vom 02.02.2026 dem BLB NRW mitgeteilt und dem FM zur Kenntnis gegeben.

²⁹⁹ Maßnahmenpaket für ein leistungsstarkes Liegenschaftsmanagement: Zukunft des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW), Kabinettsvorlage des FM vom 07.09.2018.

³⁰⁰ Zukunftserlass – Leitlinien für die Zukunft des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) des FM vom 16.10.2018, Vorlage 17/1482.

Hierzu hat der BLB NRW mit Schreiben vom 13.03.2026 Stellung genommen. Diese Stellungnahme hat der LRH mit seiner ersten Folgeentscheidung vom 20.04.2026 erwidert.

22.3 Prüfungsfeststellungen und deren Beantwortung

22.3.1 Fortschritte der Zusammenarbeit sichtbar, die ausgebaut werden können

Wie zuvor beschrieben, gliedert sich der BLB NRW in eine Zentrale und sieben NL.

Die BLB Z ist u. a. für die Entwicklung der Unternehmensstrategie und für deren Umsetzung zuständig. Aus der BLB Z werden unternehmensinterne Serviceleistungen bereitgestellt und insbesondere der niederlassungsübergreifende Wissens- und Kompetenztransfer koordiniert und sichergestellt.³⁰¹

Die NL entscheiden und verantworten das operative Tagesgeschäft. Dabei verantworten sie für ihre Standorte u. a. auch eigenständig den Einsatz der Beschäftigten sowie die maßnahmen- und vorhabenbezogene Kommunikation.³⁰²

Die Prüfung hat gezeigt, dass sich die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen der BLB Z und den NL in den letzten Jahren zwar verbessert hat, jedoch weiterhin Anpassungsbedarf besteht. Seitens der NL wurde vor allem bemängelt, dass ihr praktisches Fachwissen nicht ausreichend von der BLB Z in strategische Entscheidungen einbezogen wird. Genannt wurden außerdem unklare Verantwortlichkeiten, eine unzureichende Steuerung sowie fehlende einheitliche Regelungen seitens der BLB Z. Aus Sicht der NL leitet die BLB Z vielfach Informationen – etwa zu Gerichtsurteilen oder Gesetzesänderungen – an die NL weiter, ohne daraus für diese verbindliche Handlungsempfehlungen oder konkrete Umsetzungshilfen abzuleiten. Die NL mussten Auswirkungen eigenständig beurteilen. Dies führte zu Doppelarbeit und uneinheitlichen Vorgehensweisen.

Der LRH empfahl daher, übergreifende rechtliche und sonstige Änderungen mit Einfluss auf das operative Geschäft, auch unter Einbeziehung der NL, zentral zu bewerten und die Ergebnisse in verbindliche, praxisorientierte Umsetzungshilfen zu überführen.

³⁰¹ AnwVOBLB, Ziffer 4.2 Satz 1 und 3.

³⁰² AnwVOBLB, Ziffer 4.6.

Zudem regte der LRH an, zu prüfen, ob die Einrichtung einer zentralen Einheit für Grundsatz- und Querschnittsfragen sinnvoll sein kann, um rechtliche, organisatorische und strategische Themen einheitlich aufzubereiten und bereitzustellen.

In seiner Stellungnahme hat der BLB NRW dem LRH darin zugestimmt, dass eine frühzeitige Einbindung der operativen Ebene umfangreiche Nacharbeiten verhindert. Der BLB NRW bietet aber keine Lösung an, wie die frühzeitige Einbindung zukünftig verbessert wird. Gleichzeitig hat er hinsichtlich der Kommunikation mit den NL auf die Verantwortung der Geschäfts- und Zentralbereiche in der BLB Z verwiesen. Diese Kommunikation sei empfängerorientiert, transparent und verbindlich.

Unter Berücksichtigung dieser Prüfung und vergangener Prüfungen kann der LRH dem nur eingeschränkt folgen. Insbesondere gaben die NL an, dass es an verbindlichen Handlungsanweisungen seitens der BLB Z fehle.

Weiterhin hat der BLB NRW ausgeführt, dass er auf eine Einheit für Grundsatz- und Querschnittsfragen verzichtet. Stattdessen werde die Zusammenarbeit der verantwortlichen Bereiche intensiviert und ausgebaut. Wie dies genau gestaltet werden soll, hat der BLB NRW nicht ausgeführt.

Vor dem Hintergrund der Feststellungen der Prüfung erwartet der LRH, dass der BLB NRW darlegt, mit welchen konkreten organisatorischen und prozessualen Maßnahmen künftig gewährleistet wird, dass das Fachwissen der NL systematisch und frühzeitig in strategische Entscheidungsprozesse der BLB Z einfließt. Gleichzeitig ist aufzuzeigen, wie durch zentrale und verbindliche Vorgaben der Anteil an Einzelfallentscheidungen reduziert und ein einheitliches Vorgehen sichergestellt werden kann.

22.3.2 Informationsfluss innerhalb der Niederlassungen uneinheitlich

Informationen, die von der BLB Z an die NL weitergegeben werden, werden an das jeweilige Funktionspostfach der NL gesendet. Von dort aus werden die Informationen niederlassungsintern weitergeleitet. Dabei handelt es sich sowohl um allgemeine als auch um fachspezifische Informationen. Die derzeitige Praxis der Informationsweitergabe entspricht nach Einschätzung der Befragten der BLB Z dem internen Regelwerk, wonach die NL die maßnahmen- und vorhabenbezogene Kommunikation innerhalb ihrer jeweiligen NL eigenständig verantworten.

Die Weitergabe von Informationen innerhalb der NL ist wiederum unterschiedlich organisiert. Je nach Arbeitsweise in einer NL werden Informationen einmal

schneller, einmal langsamer weitergegeben. Vorgaben der BLB Z, etwa zu geänderten Vorgehensweisen, kommen daher nicht gleichermaßen auf operativer Ebene an.

Es ist aus Sicht des LRH entscheidend, dass zentrale Informationen der BLB Z unmittelbar, zeitnah und vollständig bei allen jeweils zuständigen Beschäftigten der NL ankommen. Dies ist nach den Feststellungen des LRH derzeit nicht durchgängig gewährleistet. Die bestehenden Unterschiede in der Informationsweitergabe führen zu abweichenden Arbeitsweisen innerhalb der NL und zu einem inkonsistenten Auftreten gegenüber den Kundinnen und Kunden des BLB NRW.

Der BLB NRW sieht in diesem Bereich ebenfalls Verbesserungsbedarf, hat in seiner Stellungnahme aber offengelassen, wie diese Verbesserungen herbeigeführt werden können. Im Gegenteil, der BLB NRW beabsichtigt zunächst keine Änderung des bisherigen Verfahrens.

Dies ist aus Sicht des LRH nicht zielführend. Für den LRH ist maßgeblich, dass Informationen aus der BLB Z die jeweils zuständigen Beschäftigten in den NL rechtzeitig, vollständig und adressatengerecht erreichen. Dies gilt besonders, wenn es Handlungsanweisungen vonseiten der BLB Z zu einer Information gibt. Nur so ist eine einheitliche Anwendung in der Praxis möglich. Je nachdem, welche Information innerhalb der NL weitergegeben werden muss, dürfte es mal mehr und mal weniger folgeschwer sein, wenn dies nicht gelingt. Wenn es z. B. Handlungsanweisungen der BLB Z gibt, die von den NL durchzuführende Vergabeverfahren betreffen, ist ein schneller und gleichmäßiger Informationsaustausch besonders wichtig. Aus Sicht des LRH ist es eine gemeinsame Aufgabe der BLB Z und der NL, den Informationsfluss innerhalb der NL zu verbessern.

22.3.3 Förderung der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Verständnisses weiterentwickeln

In einer BLB NRW-internen Veröffentlichung aus dem Jahr 2022 wurde vonseiten der Führungsebene berichtet, dass die BLB Z und die NL oftmals zu wenig von den täglichen Arbeitsabläufen der jeweils anderen wissen. Dies wurde während der Erhebungen gegenüber dem LRH bestätigt.

Zur Förderung der Zusammenarbeit und Stärkung des gegenseitigen Verständnisses gibt es beim BLB NRW insbesondere Hospitationen, „Training on the job“ sowie das „duale Onboarding“.

Eine Hospitation ist beim BLB NRW zeitlich auf maximal zwei Wochen begrenzt und setzt besonders auf das Beobachten eines anderen beruflichen Umfelds. Während Hospitationen von den Beschäftigten überwiegend positiv bewertet werden, werden sie bislang uneinheitlich genutzt und teilweise als zu kurz sowie zu passiv ausgestaltet kritisiert.

Das Format „Training on the job“ wird demgegenüber von den Befragten als deutlich zielführender eingeschätzt. Die Wissensvermittlung findet hier vor allem durch eine aktive Aufgabenwahrnehmung unter Begleitung erfahrener Kolleginnen und Kollegen statt. Die Befragten haben insbesondere positiv hervorgehoben, dass sie sich auch aktiv, nicht nur beobachtend, einbringen konnten.

Das „duale Onboarding“ bietet neuen Beschäftigten die Möglichkeit, frühzeitig Einblicke sowohl in die eigene als auch in eine andere Organisationseinheit zu erhalten. Bei diesem Modell arbeiten Beschäftigte drei Tage pro Woche beispielsweise an ihrem Arbeitsplatz in der BLB Z und während der anderen beiden Tage hospitieren sie in einer NL. Aus Sicht des BLB NRW würden die neuen Beschäftigten direkt die Sichtweise der BLB Z als auch die Sichtweise der NL kennenlernen, könnten wertvolle Kontakte knüpfen und beide Seiten profitierten langfristig von einem intensiven Austausch.

Der LRH hat jedoch festgestellt, dass insbesondere für das „Training on the job“ und das „duale Onboarding“ bislang keine ausreichenden organisatorischen Informationen und Verfahrensregelungen zentral im Intranet des BLB NRW bereitgestellt werden und die Maßnahmen insgesamt nicht systematisch genutzt werden. Vor diesem Hintergrund hat der LRH empfohlen, die Formate strukturiert weiterzuentwickeln und deren Anwendung transparenter zu gestalten. Der LRH hat außerdem um Stellungnahme zum aktuellen Einsatz und zur weiteren Planung gebeten.

In seiner Stellungnahme ist der BLB NRW den Empfehlungen des LRH gefolgt und wird im Rahmen der Weiterentwicklung des Personalentwicklungskonzepts auch die Formate „Training on the job“ und „duales Onboarding“ konkretisieren und entsprechende Informationen intern bereitstellen. Um der bisher uneinheitlichen Nutzung von Hospitationen entgegenzuwirken, wird der BLB NRW diese Maßnahme aktiv insbesondere bei Führungskräften bewerben.

Zudem hat der BLB NRW berichtet, dass sich das Onboarding ebenfalls in der Weiterentwicklung befindet. Hier sei ein neues, umfassendes Konzept vorgesehen, welches in der ersten Jahreshälfte 2026 eingeführt werde. Dieses solle neben Praxiseinsätzen, Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern aus der BLB Z sowie den NL auch strukturierte Lern- und Netzwerkangebote umfassen.

Der LRH begrüßt die initiierten Maßnahmen, weil Austausch und Perspektivwechsel helfen, neue Impulse zur Verbesserung der Zusammenarbeit und zur Optimierung der Arbeitsabläufe zu geben. Den Fortschritt der eingeleiteten Maßnahmen wird der LRH weiterverfolgen.

22.3.4 Handlungsbedarf im strategischen Projektmanagement

Wie in der Ausgangslage dargestellt, beschreibt der Zukunftserlass von 2018 zur Modernisierung des BLB NRW u. a. auch Handlungsfelder zur Zusammenarbeit zwischen der BLB Z und den NL.

Zur Umsetzung dieses Erlasses entwickelte der BLB NRW Feinkonzepte, die im Jahr 2020 vom FM genehmigt wurden. Bereits in den Feinkonzepten hielt der BLB NRW fest, dass es im IT-Bereich des BLB NRW ein Projektmanagementhandbuch gibt, welches für ein bereichsübergreifendes Projektmanagement geeignet sei. Dieses war seinerzeit aber abseits von IT-Projekten in anderen Arbeitsbereichen nicht bekannt. Auch fünf Jahre später hat der BLB NRW außerhalb des IT-Bereichs kein Handbuch für strategische Projekte entwickelt.

Darüber hinaus hat der BLB NRW in einem Feinkonzept dargestellt, dass ein transparentes, bereichsübergreifendes Multiprojektmanagement (MPM) fehle. Ein MPM schafft den geeigneten Rahmen für das Management mehrerer parallel laufender Projekte und sollte auf einer übergeordneten Ebene bzw. Führungsebene ausgeführt werden.³⁰³ Der BLB NRW hat selbst einige Vorteile eines solchen strategischen MPM erkannt. Dazu zählen z. B.

- eine transparente und koordinierte Abstimmung zwischen den Projekten,
- eine konsequente Umsetzung eines internen Projektmanagements mit einheitlichen Standards und Methoden (z. B. Statusberichten, Meilensteinplanungen, Projektrisiken, Dokumentationen),
- eine transparente Priorisierung zur Ressourcensteuerung,
- regelmäßige und übergreifende Lenkungskreise für alle Projekte nebst Vor- und Nachbereitung sowie
- ein konsequentes Qualitätsmanagement.

Um kurze Entscheidungswege zu gewährleisten und auf Änderungen im Projektverlauf flexibel zu reagieren, ist laut BLB NRW ein strategisches MPM direkt an die Geschäftsführung (GF) anzubinden. Seit dem Jahr 2021 ist außerdem in den Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) – AnwVOBLB – eine dauerhafte, unmittelbar bei der GF verortete Arbeitseinheit zur fortlaufenden strategischen Steuerung rechtlich verankert.³⁰⁴ Eine solche zentrale Einheit für das strategische MPM hatte der BLB NRW zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht.

³⁰³ DIN 69901-2:2009 „Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 2: Prozesse, Prozessmodell“, DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.), Beuth-Verlag, Berlin, 2009, Ziffer 4.1.3.

³⁰⁴ AnwVOBLB Ziffer 4.4 sowie Erläuterungen zu den Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) – Erläuterung zu den AnwVOBLB – vom 10.02.2022, Az. IV B 4 – O 1774 – 03 – 06.

Während der Erhebungen hat der LRH Schwachstellen im strategischen Projektmanagement³⁰⁵ des BLB NRW identifiziert. So haben die Erhebungen gezeigt, dass der BLB NRW keine bereichsübergreifenden Standards, wie beispielsweise ein Projektmanagementhandbuch nebst Leitfäden und Instrumenten, hat. Solche einheitlichen Projektmanagementstandards wurden von den Befragten als „wünschenswert“ benannt. Infolge der fehlenden Standards haben Projektteams sich ihr notwendiges Wissen zum Projektmanagement selbst aneignen müssen. Dies hat zu uneinheitlichen Umsetzungen der Projekte geführt. Vorgehensweisen, Dokumentationstiefen und Steuerungsmechanismen variierten und es fehlten beispielsweise erforderliche Machbarkeitsbewertungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Risikobetrachtungen und Projektstrukturpläne.³⁰⁶

Zudem berichteten die Befragten von zu vielen parallel laufenden Projekten. Eine detaillierte Übersicht über die Vielzahl der Projekte, die von den NL zusätzlich zum Tagesgeschäft zu bewältigen seien, fehle. Im Ergebnis sei die Fülle der übergeordneten Projekte problematisch, weil sie in den NL zu Mehrbelastungen führe. Ohne klare Priorisierung seien die parallelen Anforderungen nur schwer zu bewältigen.

Für die Jahre 2024 und 2025 liegen dem LRH belastbare Unterlagen vor. Demnach liefen in den Jahren mindestens 20 Projekte – die dem strategischen Projektmanagement zuzuordnen sind – parallel.

Der LRH ist der Auffassung, dass eine wirtschaftliche Umsetzung von Projekten nur sichergestellt ist, wenn anerkannte Methoden und Techniken des Projektmanagements angewendet werden. Nach Ansicht des LRH ist die reine Anzahl der Projekte nicht aussagekräftig, denn insbesondere der Aufwand und der Projektzeitraum von Projekten kann stark variieren. Eine der Hauptaufgaben des strategischen MPM ist es, die Bedeutung eines Projekts und den voraussichtlichen Arbeitsaufwand zu bestimmen, es also zu klassifizieren. Aus der jeweiligen Projektklasse ergibt sich, welche Mindeststandards in der Folge einzuhalten sind. So unterscheiden sich die Anforderungen an IT-Projekte von beispielsweise einem Projekt zum flächendeckenden Auf- und Ausbau einer Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge. Eine solche Klassifizierung existiert beim BLB NRW bislang nicht.

Daher hat der LRH dem BLB NRW empfohlen, ein strategisches MPM im Bereich der GF einzurichten. Zudem empfahl er, Projekte anhand bestimmter Kriterien zu klassifizieren und für jede Projektklasse Mindeststandards für das Projektmanagement zu definieren.

³⁰⁵ Das strategische Projektmanagement im BLB NRW bezieht sich auf interne strategische Projekte, IT- oder Organisationsprojekte und grenzt sich dadurch von baulichen Vorhaben und Grundstückssachverhalten ab.

³⁰⁶ Dabei handelt es sich um Mindeststandards nach DIN 69901-2:2009, Ziffer 4.1.5, 4.3 sowie 4.4.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme die vom LRH angebrachten Empfehlungen zur Einführung eines strategischen MPM sowie zur Klassifizierung von Projekten mit definierten Mindeststandards als sachgerecht und zukunftsorientiert bewertet. Auch vor dem Hintergrund einer zunehmenden Anzahl parallel laufender Projekte, wachsender bereichsübergreifender Abhängigkeiten und begrenzter Schlüsselressourcen sieht der BLB NRW eine stärkere strategische Bündelung und Transparenz in der Projektlandschaft als sinnvoll an.

Der BLB NRW hat mitgeteilt, dass bereichsübergreifende Projektmanagementstandards mit transparenter Kommunikation der Vorgaben und Projektmanagementprozesse (z. B. Projektmanagementhandbuch) implementiert werden. Dabei werde sich das künftige BLB NRW Projektmanagementhandbuch an den wichtigsten Projektmanagementnormen orientieren.

Weiterhin plant der BLB NRW, dass künftig ein Stab Unternehmensentwicklung bei der GF angesiedelt wird. Bei diesem Stab werde die strategische Steuerung des Gesamtportfolios im Sinne eines MPM weiterentwickelt und organisatorisch verankert sein. Dabei werde der Stab Unternehmensentwicklung direkt an die GF berichten, Entscheidungsgrundlagen für die GF erstellen, Priorisierungsentscheidungen moderieren und Ressourcenkonflikte transparent kommunizieren. Die abschließende Entscheidung über Prioritäten, Start, Verschiebung oder Beendigung von Projekten verbleibe bei der GF.

Der LRH begrüßt die Einrichtung eines strategischen MPM im Stab Unternehmensentwicklung bei der GF sowie die Einführung von Projektmanagementstandards für den kompletten BLB NRW. Daraus ergeben sich Chancen, die Vielzahl von Projekten des BLB NRW besser zu steuern.

Der LRH erwartet, dass sich der BLB NRW bei der Umsetzung an den wichtigsten Projektmanagementleitfäden und -normen orientiert.

22.4 Fazit

Dem BLB NRW ist es nach Einschätzung des LRH gelungen, die Zusammenarbeit und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Hospitationen, „Training on the job“ als auch das „duale Onboarding“ begrüßt der LRH als geeignete Instrumente. Der LRH ist zuversichtlich, dass es dem BLB NRW gelingen wird, diese Angebote weiter zu optimieren.

Nach Ansicht des LRH hat der BLB NRW mit der Einrichtung eines strategischen MPM die Basis für eine wirksame Steuerung parallel laufender Projekte geschaffen. Gleiches gilt für die Einführung von Projektmanagementstandards für den kompletten BLB NRW.

Weiteren Handlungsbedarf sieht der LRH dagegen im Bereich der Informationsweiterleitung und der internen Kommunikation. An dieser Stelle sollte der BLB NRW sein Verfahren überprüfen und verbessern. Für den LRH besteht der Zweck darin, durch den Austausch sicherzustellen, dass bereichsübergreifende Aufgaben von den NL einheitlich erfüllt werden können.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

23 Landesamt für Besoldung und Versorgung – Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden sowie Zulagengewährung fehlerhaft



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Personalverwaltung des Landesamts für Besoldung und Versorgung geprüft. Dabei wurden erhebliche Verstöße gegen geltende Regelungen im Beamten- und Tarifbereich festgestellt.

Bei den Beamtinnen und Beamten wurden in rund 38 % der geprüften Fälle Mehrarbeitsvergütungen gezahlt, bei den Beschäftigten nur in wenigen Fällen. In rund 26 % der geprüften Fälle bei den Beschäftigten wurden Überstunden vergütet. Insgesamt belief sich die Vergütung für Mehrarbeit und Überstunden im Zeitraum von 2010 bis 2023 auf rund 287.000 €.

In allen geprüften Fällen erfolgte die Vergütung für Mehrarbeit und Überstunden ohne eine korrekte einzelfallbezogene Anordnung oder Genehmigung. Wann die Mehrarbeit beziehungsweise Überstunden geleistet worden waren, war auch nicht ersichtlich.

Zudem war in keinem der geprüften Fälle erkennbar, ob das Landesamt die vorrangig einzuräumende Möglichkeit des Freizeitausgleichs für geleistete Mehrarbeit beziehungsweise Überstunden geprüft hatte, bevor die jeweilige Auszahlung angewiesen wurde.

Das Landesamt gewährte den Beschäftigten Zulagen, ohne das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen im Einzelfall belegen zu können.

Das Ministerium der Finanzen und das Landesamt räumten unzureichende Entscheidungsprozesse und fehlende Dokumentationen ein. Sie sicherten für künftige Fälle eine korrekte Aktenführung unter Beachtung der notwendigen Formerfordernisse zu, verwiesen im Übrigen aber auf die besonders hohe Arbeitsbelastung im Landesamt und auf den erheblichen Konkurrenzdruck bei der Personalgewinnung und -bindung.

Aus Sicht des Landesrechnungshofs betreffen die Feststellungen gerade nicht nur Formerfordernisse. Er bat daher über die angekündigte Verbesserung der Aktenführung hinaus um Prüfung weiterer Maßnahmen. Insbesondere sollte geprüft werden, ob dem Land durch die Zahlungen ein Schaden entstanden ist und gegebenenfalls Schadensersatzpflichten bestehen.

23.1 Prüfungen des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter

Der Landesrechnungshof (LRH) prüft regelmäßig die Personalausgaben des Landes und diesbezügliche Erstattungen; dabei wird er durch die von ihm beauftragten Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnberg und Düsseldorf unterstützt. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen hat der LRH in seinen Jahresberichten auch den Landtag unterrichtet.³⁰⁷

³⁰⁷ Jahresbericht 2020, Beitrag 15 „Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen“, S. 181 ff.; Jahresbericht 2021, Teil B, Beitrag 10 „Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz“, S. 109 ff.; Jahresbericht 2023, Beitrag 12 „Tarifrechtsverstöße bei den Landesbetrieben“, S. 103 ff.; sowie Jahresbericht 2025, Beitrag 11 „Weiterhin Mängel in der Personalverwaltung – diesmal im Bereich der Lehrerinnen und Lehrer“, S. 105 ff.

Von 2024 bis 2025 hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Düsseldorf im Auftrag des LRH die Personalausgaben des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV) geprüft. Das LBV wies für 2024 ein Stellensoll von 1.037 Planstellen (für Beamtinnen und Beamte) und Stellen (für Beschäftigte) aus.³⁰⁸ Die Ansätze für Personalausgaben³⁰⁹ beliefen sich im Haushaltsplan 2023 auf rd. 51,4 Mio. € und im Haushaltsplan 2024 auf rd. 51,5 Mio. €.

Dem LBV obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

- Berechnung und Zahlung der Besoldung für alle Beamtinnen und Beamten des Landes,
- Festsetzung und Zahlung der Versorgungsbezüge für alle Beamtinnen und Beamten des Landes sowie deren Hinterbliebenen sowie
- Berechnung und Zahlung der Entgelte für alle Beschäftigten des Landes.³¹⁰

Das RPA Düsseldorf prüfte im Rahmen einer Stichprobe insgesamt 97 Personalakten (PA), also etwa 8,5 % aller 1.153 PA. Davon betrafen 29 PA Beamtinnen und Beamte und 68 PA Beschäftigte. Seine Feststellungen teilte das RPA dem LBV am 23.05.2025 mit.

Der LRH machte sich die Prüfungsfeststellungen des RPA zu eigen und bat das Ministerium der Finanzen (FM) hierzu mit Entscheidung vom 30.05.2025 um Stellungnahme zu einzelnen Feststellungen.³¹¹

Zu den Feststellungen hat das LBV gegenüber dem RPA mit Schreiben vom 28.11.2025 Stellung genommen. Das FM hat sich gegenüber dem LRH mit Schreiben vom 13.01.2026 geäußert.³¹²

Die Folgeentscheidung des RPA Düsseldorf an das LBV datiert vom 31.03.2026, die des LRH an das FM vom 07.04.2026.

23.2 Mehrarbeit, Überstunden und Zulagen

Die Prüfungsfeststellungen betrafen erhebliche Defizite bei der Mehrarbeit von Beamtinnen bzw. Beamten sowie der Mehrarbeit und den Überstunden von Beschäftigten. Es fehlte vollständig an einer formalen Anordnung bzw. Genehmi-

³⁰⁸ Ohne Stellen für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, für Auszubildende und Leerstellen. Im Haushaltsplan 2024 waren 702 Planstellen (für Beamtinnen und Beamte) und 335 Stellen (für Beschäftigte) ausgewiesen. Unter Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung entsprach dies 1.153 Personen.

³⁰⁹ Einzelplan 12, Kapitel 12 200, Titel 422 01 und 428 01.

³¹⁰ Siehe Homepage LBV; § 85 Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW); Besoldungszuständigkeitsverordnung NRW (SGV. NRW. 20320); Runderlass des Finanzministeriums vom 14.03.2003 – O 1765 – 5 – II B 6 (SMBL. NRW. 2000).

³¹¹ Um Stellungnahme wurde zu den Bereichen „Mehrarbeit“ und „Überstunden“ sowie „Zulagen gemäß § 16 Abs. 5 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)“ gebeten.

³¹² Vorherige Stellungnahmen des FM vom 17.10.2025 und 04.12.2025 betrafen hier nicht thematisierte Einzelfälle.

gung von Mehrarbeit oder Überstunden. Zudem zahlte das LBV hierzu Vergütungen von insgesamt rd. 287.000 €³¹³ aus, ohne die inhaltlichen oder zeitlichen Erfordernisse zu berücksichtigen.

Darüber hinaus gewährte das LBV Zulagen und sonstige Entgeltbestandteile, ohne die tarifrechtlichen Voraussetzungen hierfür nachweisen zu können.

23.2.1 Mehrarbeit bei Beamtinnen und Beamten

23.2.1.1 Rechtliche Grundlagen

Beamtinnen und Beamte müssen gemäß § 61 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW)³¹⁴ ohne Entschädigung über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus Dienst tun, wenn zwingende dienstliche Verhältnisse es erfordern. Werden sie durch eine dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit mehr als fünf Stunden im Monat über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus beansprucht, so ist ihnen innerhalb eines Jahres für die über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus geleistete Mehrarbeit entsprechende Dienstbefreiung zu gewähren, § 61 Abs. 1 Satz 2 LBG NRW.

Ist Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich, so können gemäß § 61 Abs. 2 LBG NRW an ihrer Stelle Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern³¹⁵ für einen Zeitraum von längstens 480 Stunden im Jahr eine Mehrarbeitsvergütung erhalten.

Die Vergütung wird gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte (MVergV)³¹⁶ nur gewährt, wenn die Mehrarbeit von Beamtinnen oder Beamten geleistet wurde, die

³¹³ Rund 183.000 € für Mehrarbeit von Beamtinnen und Beamten + rd. 12.000 € Mehrarbeit von Beschäftigten + rd. 88.000 € Überstundenentgelte nebst rd. 4.000 € Überstundenzeitzuschläge an Beschäftigte = rd. 287.000 €.

³¹⁴ SGV. NRW. 2030.

³¹⁵ § 22 Abs. 2 LBesG NRW, SGV. NRW. 20320, sowie Anlage 1 hierzu. Die Landesbesoldungsordnung A enthält danach aufsteigende Gehälter, die Landesbesoldungsordnung B feste Gehälter. Demnach ist eine Mehrarbeitsvergütung nur für Beamtinnen und Beamte der Landesbesoldungsordnung A möglich.

³¹⁶ <https://recht.nrw.de/lrgv/rechtsverordnung/01062013-verordnung-ueber-die-gewaehrung-von-mehrarbeitsverguetung-fuer/?suchbegriff=Bundesmehrarbeitsverg%C3%BCtungsverordnung>

Im Prüfungszeitraum galt die Verordnung über die Gewährung von Mehrarbeitsvergütung für Beamtinnen und Beamte des Bundes (Bundesmehrarbeitsvergütungsverordnung) als Landesrecht.

§ 3 MVergV:

(1) Die Vergütung wird nur gewährt, wenn die Mehrarbeit von einem Beamten geleistet wurde, der der Arbeitszeitergung für Beamte unterliegt, und sie

1. schriftlich angeordnet oder genehmigt wurde,

2. die sich aus der regelmäßigen Arbeitszeit ergebende jeweilige monatliche Arbeitszeit oder, soweit der Beamte nur während eines Teils eines Kalendermonats Dienst leistet, die anteilige monatliche Arbeitszeit um mehr als fünf Stunden im Kalendermonat übersteigt und

3. aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden kann.

(2) Die Vergütung wird höchstens bis zu 480 Mehrarbeitsstunden im Kalenderjahr gewährt.

der beamtenrechtlichen Arbeitszeitregelung unterliegen und sie durch Verwaltungsakt³¹⁷ schriftlich angeordnet oder genehmigt wurde.³¹⁸

Die Entscheidung über die Anordnung der Mehrarbeit obliegt nach § 10 Abs. 2 Satz 3 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten im Lande Nordrhein-Westfalen (Arbeitszeitverordnung – AZVO)³¹⁹ grundsätzlich der Behördenleitung. Die Befugnis kann gemäß § 10 Abs. 2 Satz 4 AZVO auf die allgemeine Vertretung oder auf die Leitung der für Personalangelegenheiten zuständigen Abteilung übertragen werden. Eine weitere Delegation sieht die Bestimmung nicht vor.

23.2.1.2 Prüfungsfeststellungen

In 11 der geprüften 29 Fälle (38 %) zahlte das LBV monatlich Mehrarbeitsvergütungen aus. Wann die Mehrarbeit geleistet worden war, war nicht ersichtlich.

Die PA enthielten dabei keinerlei Anordnungen oder Genehmigungen von Mehrarbeit gemäß § 61 LBG NRW. Vielmehr prüfte nach Auskunft des LBV die zuständige Referatsleitung im LBV lediglich die im Zeiterfassungssystem gebuchten Mehrarbeitsstunden und gab diese dann frei.

Die Mehrarbeitsvergütung betrug im Zeitraum von 2010 bis 2023 für 7.250 Stunden insgesamt rd. 183.000 €. Im Wesentlichen betraf die Mehrarbeit dabei den Zeitraum von 2019 bis 2023. Sie umfasste insoweit 5.487 Stunden und rd. 148.000 €.

An eine Person zahlte das LBV für zwei aufeinander folgende Jahre Vergütungen für 584 bzw. 585 Mehrarbeitsstunden aus.

Im Rahmen der Erhebungen erklärte das LBV, es habe mit angeordneter Mehrarbeit bzw. Überstunden auf aktuelle Umstände wie z. B. den Abbau von Rückständen, die Umstellung des Bezügeverfahrens, ein erhöhtes Arbeitsaufkommen aufgrund der Corona-Pandemie, die damalige Beihilfesituation oder Umsetzungen von Besoldungs- bzw. Tarifierhöhungen reagiert. Mit solchen Arbeitsspitzen im LBV habe sich die „Führungsrunde“³²⁰ befasst. Innerhalb dieser seien „sämtliche Aspekte vollumfassend beleuchtet“ und auch die Auszahlung von Mehrarbeitsvergütungen beschlossen worden. Ein Freizeitausgleich sei aufgrund des kontinuierlich hohen Arbeitsaufkommens nicht infrage gekommen, da dies erneut zu einem Anwachsen der Arbeitsvorräte geführt hätte.

³¹⁷ Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), Urteil vom 11.01.2006 – 6 A 4767/03 –, juris, Rn. 31 – 41 und Urteil vom 10.05.2013 – 1 A 2816/11 –, juris, Rn. 5.

³¹⁸ OVG NRW, Urteil vom 30.03.2024 – 6 A 856/23 –, juris, Rn. 52 und Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf, Urteil vom 24.03.2023 – 26 K 757/21 –, juris, Rn. 26 ff.

³¹⁹ SGV. NRW. 20302.

³²⁰ Die Führungsrunde bestand aus der Behördenleitung, den Abteilungsleitungen der Zentralabteilungen und der Fachabteilungen, der Leitung des Personalmanagements, der Leitung der Organisation und Kommunikation sowie der Leitung des Controllings.

Das FM habe auch jeweils anlassbezogen per Erlass genehmigt, dass das LBV in den vorgenannten Fällen Mehrarbeit und Überstunden anordnen könne.

Allerdings hatte das FM zwar in seinen Erlassen den entsprechenden Anträgen des LBV zugestimmt, dabei aber Bezug auf die entsprechenden Vorschriften des LBG NRW und der MVergV genommen.

23.2.1.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

Das LBV hat die festgestellten Mehrarbeitsvergütungen gezahlt, obwohl die Voraussetzungen fehlten. Die Tatbestandsmerkmale des § 3 Abs. 1 Nrn. 1 und 3 MVergV lagen nicht vor bzw. deren Vorliegen war in den PA nicht dokumentiert.

Das LBV hätte in jedem Einzelfall die Mehrarbeit dienstlich anordnen oder genehmigen und einzelfallbezogen dokumentiert Ermessen ausüben müssen, § 3 Abs. 1 Nr. 1 MVergV. Zudem hätte es einer Prüfung und Darlegung bedurft, weswegen die geleistete Mehrarbeit aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres ausgeglichen werden konnte, § 3 Abs. 1 Nr. 3 MVergV.

Mehrarbeit ist nur vergütungsfähig bzw. -pflichtig, wenn sie ausdrücklich als Mehrarbeit schriftlich angeordnet oder genehmigt wurde.³²¹ Das Obergerverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat bereits 2006 und 2013 entschieden, dass die Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit durch Verwaltungsakt³²² zu erfolgen habe.³²³ Sie sei keine bloße innerdienstliche Weisung. Vor dem Hintergrund, dass Mehrarbeit im Verhältnis zur Einhaltung der regelmäßigen Arbeitszeit einen Ausnahmetatbestand darstelle, habe der Dienstherr bei seiner Ermessensentscheidung zu prüfen, ob nach den dienstlichen Notwendigkeiten Mehrarbeit überhaupt zwingend erforderlich sei und welchen Beamtinnen und Beamten sie auferlegt werden solle. Dabei müsse sich die Anordnung und die Genehmigung von Mehrarbeit auf konkrete, zeitlich abgegrenzte Mehrarbeitstatbestände beziehen. Allgemeine (pauschale) Anweisungen hinsichtlich künftiger oder bereits geleisteter Mehrarbeit allein genügten nicht. Bei der Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit habe der Dienstherr eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung zu treffen und zwar auf der Grundlage und unter Abwägung der im konkreten Zeitpunkt maßgebenden Umstände.

³²¹ OVG NRW, Beschluss vom 04.03.2013 – 3 A 2225/09 –, juris Rn. 57 bis 59, VG Aachen, Urteil vom 10.04.2013 – 1 K 2129/10 –, juris Rn. 19 – 22 sowie Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 11.12.1997 – 4 S 2759/95 – juris Rn. 8.

³²² § 35 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, SGV. NRW. 2010.

³²³ OVG NRW, Urteil vom 11.01.2006 – 6 A 4767/03 –, juris, Rn. 31 - 41 sowie Urteil vom 10.05.2013 – 1 A 2816/11 –, juris Rn. 5.

Diesen Anforderungen entsprechende dokumentierte Anordnungen oder Genehmigungen des Dienstherrn fanden sich aber nicht in den vom LBV vorgelegten Verwaltungsvorgängen.³²⁴

Die jeweiligen Erlasse des FM entbanden das LBV nicht von den vorbeschriebenen Verpflichtungen. Zwar hatte das FM in seinen Erlassen den Anträgen des LBV, Mehrarbeit genehmigen zu dürfen, zugestimmt. Es hatte dabei aber Bezug auf die entsprechenden Vorschriften des LBG NRW und der MVergV genommen. Mit Blick auf die vorgenannte Rechtsprechung des OVG NRW entbanden die Erlasse des FM das LBV nicht davon, in jedem Einzelfall die Mehrarbeit dienstlich anzuordnen oder zu genehmigen und einzelfallbezogen dokumentiert Ermessen auszuüben.

Das LBV agierte auch bei der jeweils monatlichen Auszahlung der Mehrarbeitsvergütungen falsch. Denn Beamtinnen und Beamten, die Mehrarbeit geleistet haben, steht nicht unmittelbar ein Vergütungsanspruch zu. Nach § 61 Abs. 1 Satz 2 LBG NRW besteht zunächst ein Anspruch darauf, für die Mehrarbeit innerhalb eines Jahres entsprechende Dienstbefreiung zu erhalten. Besoldungsrechtlich wird dies durch § 3 Abs. 1 Nr. 3 MVergV nachvollzogen. Danach wird die Vergütung nur gewährt, wenn aus zwingenden dienstlichen Gründen innerhalb eines Jahres Dienstbefreiung nicht möglich ist. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat hierzu entschieden, dass eine finanzielle Abgeltung vor Ablauf dieses Jahres gesperrt ist.³²⁵ Der Anspruch auf Dienstbefreiung wandle sich erst danach in einen Vergütungsanspruch um.

Nachweise, dass die Mehrarbeit aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht durch Dienstbefreiung innerhalb eines Jahres hätte ausgeglichen werden können, lagen nicht vor.

Zwar ermöglicht § 10 Abs. 1 AZVO, dass Mehrarbeit im Sinne des § 61 LBG NRW auch elektronisch angeordnet oder genehmigt werden kann. Ob beim LBV eine elektronische Kommunikation gemäß § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen möglich war, kann jedoch dahingestellt bleiben. Eine bloße Freigabe der Mehrarbeit im Zeiterfassungssystem genügt nicht den Anforderungen an einen Verwaltungsakt. Die Beschäftigungsdienststelle hat durch Verwaltungsakt³²⁶ festzulegen, ob nach der dienstlichen Notwendigkeit überhaupt und ggf. in welchem Umfang sowie gegenüber welchen Beamtinnen und Beamten Mehrarbeit angeordnet werden soll.

Die Entscheidung über die Anordnung der Mehrarbeit hätte zudem nach § 10 Abs. 2 Satz 3 AZVO die Behördenleitung treffen müssen, allenfalls gemäß

³²⁴ Vgl. in entsprechender Weise OVG NRW, Beschluss vom 04.03.2013 – 3 A 2225/09 –, juris Rn. 64.

³²⁵ BVerwG, Urteil vom 07.03.2024 – 2 C 2.23 –, juris Rn. 13, 19.

³²⁶ OVG NRW, Urteil vom 11.01.2006 – 6 A 4767/03 –, juris, Rn. 31 – 41 sowie BVerwG, Urteil vom 29.04.2021 – 2 C 18.20 –, juris Rn. 33.

§ 10 Abs. 2 Satz 4 AZVO die allgemeine Vertretung oder die Leitung der für Personalangelegenheiten zuständigen Abteilung. Eine weitere Delegation sieht § 10 Abs. 2 AZVO nicht vor.

Selbstverständlich steht es dem LBV frei, die Arbeitssituation des Hauses, ggf. erforderliche Mehrarbeit und die Situation der einzelnen Mitarbeitenden in einer „Führungsrunde“ zu betrachten und entsprechende Beschlüsse zu fassen. Diese Beschlüsse müssen jedoch dann entsprechend den einschlägigen Vorschriften umgesetzt werden. Die jeweilige Referatsleitung wäre – selbst bei vorgenommener Anordnung oder Genehmigung – hierfür gar nicht zuständig gewesen.

Die in der Stichprobe festgestellten Mehrarbeitsvergütungen von rd. 183.000 € hat das LBV daher gezahlt, ohne die hierfür geltenden formalen und materiellrechtlichen Voraussetzungen zu beachten.

Soweit das LBV an eine Person jährliche Mehrarbeitsvergütungen für 584 bzw. 585 Stunden ausgezahlt hatte, sieht der LRH darin zudem einen Verstoß gegen § 61 Abs. 2 LBG NRW (i. V. m. § 3 Abs. 2 MVergV). Danach können Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern, sofern eine Dienstbefreiung aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht möglich ist, an ihrer Stelle eine Mehrarbeitsvergütung für einen Zeitraum von maximal 480 Stunden im Jahr erhalten. Im vorliegenden Fall wurde diese Grenze um 104 bzw. 105 Stunden überschritten. Ausnahmeregelungen enthalten weder § 61 Abs. 2 LBG NRW noch § 3 Abs. 3 MVergV.

23.2.2 Mehrarbeit bei Beschäftigten

23.2.2.1 Rechtliche Grundlagen

Bei Mehrarbeit handelt es sich um Arbeitsstunden, die Teilzeitbeschäftigte über die vereinbarte regelmäßige Arbeitszeit hinaus bis zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von Vollbeschäftigten leisten, § 7 Abs. 6 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L).³²⁷ Gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 TV-L ist für die Berechnung des Durchschnitts der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit ein Zeitraum von bis zu einem Jahr zugrunde zu legen. Können derartige Mehrarbeitsstunden aus betrieblichen/dienstlichen Gründen nicht innerhalb des nach § 6 Abs. 2 Satz 1 oder 2 TV-L festgelegten Zeitraums mit Freizeit ausgeglichen werden, erhält die/der Beschäftigte je Stunde 100 % des auf eine Stunde entfallenden Anteils des Tabellenentgelts der jeweiligen Entgeltgruppe (EG) und Stufe, § 8 Abs. 4 TV-L.

23.2.2.2 Prüfungsfeststellungen

In drei Fällen wurden Beschäftigten insgesamt 388 Stunden Mehrarbeit mit rd. 12.000 € vergütet. Aus den PA ergaben sich weder Anhaltspunkte, wann die

³²⁷ Siehe hierzu <https://www.tdl-online.de/tarifvertraege/tv-l>.

Mehrarbeit geleistet wurde, noch Hinweise auf einen Freizeitausgleich bzw. dessen Verhinderung aufgrund dienstlicher Gründe.

23.2.2.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

Anders als bei den Beamtinnen und Beamten enthält das Tarifrecht keine ausdrückliche Regelung zum Erfordernis der Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit. Allerdings ist aus der Protokollerklärung zu § 8 Abs. 4 TV-L³²⁸ zu entnehmen, dass die Anordnung von Mehrarbeit möglich ist. Darauf kommt es vorliegend aber nicht an.

Denn aus § 8 Abs. 4 TV-L ist zu entnehmen, dass es jedenfalls einen Vorrang des Freizeitausgleichs gibt. Aus dem Wortlaut des § 8 Abs. 4 TV-L „mit Freizeit ausgeglichen werden“ ergibt sich, dass der darin festgelegte Zeitraum (regelmäßig ein Jahr) abzuwarten ist. Erst nach Ablauf der Jahresfrist kann beurteilt werden, ob und in welchem Umfang innerhalb dieses Zeitraums Freizeitausgleich zum Abbau der Mehrarbeitsstunden gewährt worden ist. Erst wenn am Ende des Ausgleichszeitraums Plusstunden aufgrund von Mehrarbeit vorhanden sind, besteht ein Zahlungsanspruch.³²⁹

Diese Vorgehensweise war im Hinblick auf die an die Beschäftigten des LBV ausbezahlte Mehrarbeitsvergütung nicht feststellbar.

23.2.3 Überstunden von Beschäftigten

23.2.3.1 Rechtliche Grundlagen

Überstunden sind gemäß § 7 Abs. 7 TV-L die auf Anordnung des Arbeitgebers geleisteten Arbeitsstunden, die über die im Rahmen der regelmäßigen Arbeitszeit von Vollbeschäftigten für die Woche dienstplanmäßig bzw. betriebsüblich festgesetzten Arbeitsstunden hinausgehen und nicht bis zum Ende der folgenden Kalenderwoche ausgeglichen werden.

Grundsätzlich sind Überstunden durch entsprechende Freizeit auszugleichen; für die Zeit des Freizeitausgleichs wird das Tabellenentgelt weitergezahlt, § 8 Abs. 2 Satz 1 TV-L. Für Überstunden, die nicht bis zum Ende des dritten Kalendermonats – möglichst aber schon bis zum Ende des nächsten Kalendermonats – nach dem Entstehen durch Freizeit ausgeglichen worden sind, erhalten Beschäftigte je Stunde 100 % des auf die Stunde entfallenden Teils des Entgelts der jeweiligen EG, § 8 Abs. 2 Satz 2 TV-L.

Für Überstunden erhalten Beschäftigte neben dem Entgelt für die tatsächliche Arbeitsleistung Zeitzuschläge, § 8 Abs. 1 Satz 1 TV-L. Diese Zeitzuschläge betragen 30 % (in den EG 1 bis 9b) bzw. 15 % (in den EG 10 bis 15); § 8 Abs. 1 Satz 2

³²⁸ Protokollerklärung zu § 8 Abs. 4 TV-L: „Mit dem Begriff ‚Arbeitsstunden‘ sind nicht die Stunden gemeint, die im Rahmen von Gleitzeitregelungen im Sinne der Protokollerklärung zu Abschnitt II anfallen, es sei denn, sie sind angeordnet worden.“

³²⁹ Siehe auch BeckOK TV-L/Stach TV-L, § 8 Rn. 13.

Buchstabe a) TV-L. Der Anspruch auf den Zeitzuschlag besteht unabhängig von einem Freizeitausgleich, § 8 Abs. 2 Satz 3 TV-L.

23.2.3.2 Prüfungsfeststellungen

In 18 der geprüften 68 Fälle (26 %) zahlte das LBV im Zeitraum von 2014 bis 2023³³⁰ für 3.750,57 Überstunden rd. 88.000 € Überstundenentgelte und für 689,81 Überstunden rd. 4.000 € Zeitzuschläge aus. Die Vergütungen zahlte das LBV monatlich aus.

Die Anordnung von Überstunden gemäß § 7 Abs. 7 TV-L war in keinem Fall aktenkundig. Zudem fehlten nicht nur die Nachweise, dass Überstunden innerhalb von drei Monaten nicht durch Freizeit ausgeglichen werden konnten. Es war vielmehr in keinem der geprüften Fälle zu erkennen, dass das LBV nach Ablauf von drei Monaten überhaupt geprüft hatte, ob ein Ausgleich in Freizeit stattgefunden hatte.

Bei 14 dieser 18 Fälle konnte zwar die Zahlung von Überstundenentgelten im Abrechnungssystem festgestellt werden, jedoch fehlten die entsprechenden Zeitzuschläge teilweise oder ganz. Die Zeitzuschläge wurden vielmehr nur dann festgesetzt, wenn die Zahl der ausgewiesenen Überstunden auch angefangene Stunden umfasste. Für Überstunden, die vollen Zeitstunden entsprachen, waren keine Zeitzuschläge dokumentiert.

Das LBV bezog sich während der Erhebungen – wie bei dem Thema „Mehrarbeit“ – auf die Erlasse des FM: Das FM habe mehrfach anlassbezogen genehmigt, dass das LBV Mehrarbeit und Überstunden anordnen könne. Damit habe das LBV auf aktuelle Umstände wie z. B. den Abbau von Rückständen etc. reagiert. Die Führungsrunde des LBV habe aufkommende Arbeitsspitzen jeweils erörtert. Aufgrund einer fortwährend angespannten Arbeitssituation hätte ein Ausgleich in Freizeit zudem unweigerlich ein Wiederaufwachen der Arbeitsvorräte zur Folge gehabt. Daher habe man in Einzelfällen von einer Abgeltung in Form von Freizeitausgleich abgesehen.

23.2.3.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

Auch im Beschäftigtenbereich entbanden die Erlasse des FM das LBV nicht davon, in jedem Einzelfall die Überstunden anzuordnen.³³¹ Zudem hätte sich aus den PA ergeben müssen, dass die tatsächlich geleisteten Überstunden auch in dem vom FM im Erlassweg festgelegten Aufgabenkreis angefallen sind.

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 TV-L hat der Freizeitausgleich Vorrang vor der Abgeltung durch Überstundenentgelt. Der in § 8 Abs. 2 Satz 2 TV-L festgelegte Zeitraum von drei Monaten ist abzuwarten. Erst danach kann beurteilt werden, ob

³³⁰ Lediglich rd. 42 Stunden entfielen auf die Zeit vor 2019.

³³¹ § 7 Abs. 7 TV-L sieht nur die Anordnung, nicht aber die Genehmigung von Überstunden vor.

und in welchem Umfang innerhalb dieses Zeitraums Freizeitausgleich zum Abbau der Überstunden gewährt worden ist. Dementsprechend entsteht erst nach Ablauf von drei Monaten seit Ableistung der jeweiligen Überstunde ein Vergütungsanspruch.³³² Eine früher stattfindende Auszahlung von Überstundenvergütungen verstößt gegen § 34 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO). Danach dürfen Ausgaben nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Der Anspruch auf den Zeitzuschlag für Überstunden nach § 8 Abs. 1 TV-L besteht unabhängig von einem Freizeitausgleich. Beschäftigte erhalten für Überstunden gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe a) TV-L neben dem Entgelt für die tatsächliche Arbeitsleistung Zeitzuschläge in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Eingruppierung. Bei einer Abgeltung von 3.750,57 Überstunden hätten demnach neben dem Entgelt für die tatsächliche Arbeitsleistung auch die ausgezahlten Zeitzuschläge für Überstunden im Abrechnungssystem vorhanden sein müssen. Das war aber nur für 689,81 Überstunden der Fall.

23.2.4 Zulagen

Das LBV zahlte verschiedene Zulagen an Beamtinnen und Beamte sowie an Beschäftigte. Dabei handelte es sich insbesondere um

- Zulagen auf Grundlage des § 16 Abs. 5 TV-L (u. a. zur Deckung des Personalbedarfs und zur Bindung von qualifizierten Fachkräften),
- außertarifliche Zulagen zur Bindung von IT-Fachkräften (Fachkräftezulage) auf Grundlage eines Erlasses des FM³³³ und
- persönliche Zulagen nach § 14 TV-L (Vorübergehende Übertragung einer höherwertigen Tätigkeit).

23.2.4.1 Rechtliche Grundlagen

Unter anderem zur Deckung des Personalbedarfs bzw. zur Bindung von qualifizierten Fachkräften kann ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweggewährt werden. Beschäftigte mit einem Entgelt der Endstufe können bis zu 20 % der Stufe 2 zusätzlich erhalten (§ 16 Abs. 5 Sätze 1 und 2 TV-L).

Zur Bindung von Beschäftigten in bestimmten Berufsgruppen – u. a. der Informationstechnik – kann nach einem Erlass des FM im begründeten Einzelfall außertariflich eine Fachkräftezulage von monatlich bis zu 1.000 € gezahlt werden. Die Zulage kann längstens für eine Dauer von fünf Jahren gewährt werden und ein- oder mehrmalig bis zu einer Dauer von zehn Jahren verlängert werden. Neben der Fachkräftezulage soll keine Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L gezahlt werden.

³³² BeckOK, TV-L/Stach TV-L § 8 Rn. 9 – 11.

³³³ Erlass des FM vom 09.12.2019, nicht veröffentlicht.

Der FM-Erlass bezieht sich auf einen Beschluss der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL). Dieser gestattet die Zulagengewährung nur in begründeten Einzelfällen. Die Intention der Zulage zur Bindung von Fachkräften ist mit dem der Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L zugrunde liegenden Gedanken vergleichbar. Daher sollten für die Bewilligung der Zulage vergleichbare Maßstäbe angelegt werden wie bei der Gewährung einer Zulage gemäß § 16 Abs. 5 TV-L.

Es muss mithin sicher festgestellt werden, dass ein/e Beschäftigte/-r das Beschäftigungsverhältnis ohne Gewährung der Zulage beenden wird bzw. dass der Personalbedarf anderenfalls quantitativ und qualitativ nicht hinreichend abgedeckt werden kann, sodass die außertarifliche Zahlung zur Bindung der/des Beschäftigten zwingend geboten ist. Somit scheidet vor allem auch die pauschale Begünstigung einer größeren Personengruppe aus.

Gemäß § 14 Abs. 1 TV-L erhalten Beschäftigte eine persönliche Zulage, wenn ihnen vorübergehend eine andere Tätigkeit übertragen wird, die den Tätigkeitsmerkmalen einer höheren EG entspricht und diese Tätigkeit mindestens einen Monat ausgeübt wird.

23.2.4.2 Prüfungsfeststellungen

Das LBV zahlte an 23 Beschäftigte Zulagen zur Deckung des Personalbedarfs bzw. zur Bindung von qualifizierten Fachkräften gemäß § 16 Abs. 5 TV-L. Bei 22 Beschäftigten war ausschließlich in Vorlagen an den Personalrat dokumentiert, dass sich die jeweiligen Beschäftigten durch eine sehr gute Arbeitsleistung auszeichneten und ein Weggang dieser Beschäftigten zu einem signifikanten Qualitäts- oder auch Wissensverlust führe. Das betraf 27 Fälle.³³⁴ Hierzu legte das LBV keine weiteren Unterlagen vor. Es verwies lediglich darauf, dass die Entscheidungen stets auf Informationen der entsprechenden Führungskräfte gestützt worden seien. Abwanderungsgedanken oder Vergleichbares seien aber nicht dokumentiert worden.

In acht Fällen³³⁵ gewährte das LBV die außertarifliche Fachkräftezulage. Dabei war in den PA lediglich die gute Arbeitsleistung der Beschäftigten und die daraus abgeleitete (abstrakte) Gefahr eines Arbeitgeberwechsels beschrieben. Eine konkrete Einzelfallbetrachtung fand nicht statt. Ebenso hatten die betroffenen Beschäftigten in keinem Fall Wechselwünsche angezeigt.

In 20 Fällen³³⁶ gewährte das LBV eine auf § 14 TV-L gestützte persönliche Zulage. Allerdings waren die vorübergehend wahrgenommenen Tätigkeiten in den PA nicht beschrieben und bewertet. Zwar legte das LBV dem RPA Unterlagen vor, in denen Tätigkeiten beschrieben worden waren. Diese Tätigkeiten bezogen

³³⁴ Dabei waren vier Beschäftigte mehrfach betroffen.

³³⁵ Ein Beschäftigter war zweimal hintereinander betroffen.

³³⁶ Dabei waren sechs Beschäftigte mehrfach betroffen.

sich aber abstrakt auf die jeweiligen Dienstposten. Arbeitsvorgänge waren nicht gebildet worden.

23.2.4.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

Zur Bindung von qualifizierten Fachkräften kann gemäß § 16 Abs. 5 TV-L Beschäftigten ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweggewährt werden. Dabei muss vom Arbeitgeber aber sicher festgestellt werden, dass Beschäftigte das Beschäftigungsverhältnis ohne Gewährung der Zulage beenden werden.³³⁷

Das Tatbestandsmerkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ setzt voraus, dass der Arbeitgeber tatsächlich Schwierigkeiten bei der Gewinnung von Personal für die Besetzung einer bestimmten Stelle hat. Das heißt, dass der Personalbedarf anderenfalls quantitativ oder qualitativ nicht hinreichend abgedeckt werden kann.

Der vom LBV dargestellte abstrakte Qualitäts- und Wissensverlust bei möglichen Personalabgängen entspricht diesen Anforderungen nicht. Es ist darzulegen, dass die Maßnahme zur Gewinnung oder Bindung der jeweiligen Beschäftigten zwingend geboten ist. Somit scheidet vor allem auch die pauschale Begünstigung einer größeren Personengruppe aus.

Das LBV hat in den o. g. 27 Fällen die gemäß § 16 Abs. 5 TV-L vorweggewährten Stufen nicht ausreichend begründet und dokumentiert. Insbesondere fehlt eine individuelle Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Sachverhalt. Es war daher nicht nachvollziehbar, ob die Vorweggewährungen dem Grund und der Höhe nach rechtmäßig waren.

Bei der Fachkräftezulage ergeben sich nach dem Erlass des FM die gleichen Anforderungen wie im Falle des § 16 Abs. 5 TV-L. Demnach hätte es in jedem Einzelfall einer Auseinandersetzung des LBV mit der Frage bedurft, ob ein/e Beschäftigte/r das Beschäftigungsverhältnis ohne Gewährung der Zulage beenden wird bzw. ob der Personalbedarf anderenfalls quantitativ und qualitativ nicht hinreichend abgedeckt werden kann. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzungen wäre die außertarifliche Maßnahme zur Bindung der/des Beschäftigten zwingend geboten gewesen.

Das LBV hat in den o. g. acht Fällen die Notwendigkeit der Fachkräftezulagen nicht ausreichend begründet. Es fehlte eine individuelle Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Sachverhalt. Daher war nicht nachvollziehbar, ob die Fachkräftezulagen dem Grund und der Höhe nach rechtmäßig waren.

³³⁷ Vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, TV-L, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Erläuterung 11.2 zu § 16 TV-L, Rn. 287.

Die Zahlung einer persönlichen Zulage nach § 14 Abs. 1 TV-L setzt voraus, dass die vorübergehend übertragene Tätigkeit den Tätigkeitsmerkmalen einer höheren als der eigenen EG entspricht. Für den Vergleich der vertraglichen und der ausgeübten Tätigkeit bedarf es nach Auffassung des LRH einer detaillierten Bewertung der vorübergehend übertragenen Tätigkeit. Zudem muss die/der Beschäftigte sämtliche objektiven und subjektiven Voraussetzungen der Tätigkeitsmerkmale der vorübergehend übertragenen höherwertigen EG erfüllen. Daher kann im Falle des § 14 Abs. 1 TV-L auf eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung nicht verzichtet werden, auch wenn es sich nur um vorübergehend übertragene Tätigkeiten handelt. Die höherwertige Tätigkeit muss mit mindestens der Hälfte der Arbeitszeit ausgeübt werden.³³⁸ Für diesen Vergleich ist eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung erforderlich. Deren Anforderungen entsprechen die vom LBV vorgelegten Unterlagen nicht, da diese abstrakt auf den Dienstposten und nicht auf den Einzelfall bezogen waren.

23.3 Stellungnahmen

23.3.1 Landesamt für Besoldung und Versorgung

Mehrarbeit

Zur Mehrarbeit der Beamtinnen und Beamten teilte das LBV mit, die Situation im Prüfungszeitraum sei durch eine sehr angespannte Personallage in Verbindung mit einem hohen Arbeitsaufkommen geprägt gewesen. Zusätzlich sei durch die Corona-Pandemie eine gesonderte Belastung dazu gekommen, die auch im LBV zu Ausnahmesituationen und -regelungen geführt hätte. Im Sinne eines effizienten und ergebnisorientierten sowie progressiven Personalmanagements seien die vorhandenen Möglichkeiten – auch die der Auszahlung von Mehrarbeitsvergütungen – intensiv genutzt worden. Freie Stellen hätten wegen der besonderen Situation auch am Arbeitsmarkt nicht besetzt werden können, gleichzeitig wären z. B. in der Beihilfe durch eine hohe gesundheitliche Belastung der aktiven und ehemaligen Landesbeschäftigten (Corona-Pandemie) vermehrt Anträge zu bearbeiten gewesen.

Die Erlasse des FM zur Anordnung von Mehrarbeit habe das LBV wohlwollend ausgelegt. Bei den abgegoltenen Stunden habe es sich um Mehrarbeit gehandelt, welche durch die Gleitzeitkonten der Mitarbeitenden erfasst und nachgewiesen worden sei.

Die Dokumentation der aufgezeigten Vorgänge des Genehmigungsvorgangs sei vielleicht nicht ordnungsgemäß gewesen. Jedoch habe die Führungsrunde des LBV die Behördenleitung, alle Abteilungsleitungen sowie die Referatsleitungen des Personalmanagements und des Organisationsbereichs umfasst. Insoweit sei

³³⁸ Vgl. Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, TV-L, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Erläuterung 2.2.1.3 zu § 14 TV-L, Rn. 96.

die Genehmigung im Sinne der AZVO durchaus durch die Behördenleitung erfolgt, auch wenn sie im Rahmen einer Führungsrunde unter Beteiligung der Behördenleitung beschlossen worden sei.

Die Dokumentation in den einzelnen PA sei aus verschiedenen Gründen bisher unterblieben. Hier sichere das LBV eine korrekte Aktenführung und damit Klarheit des Informationswegs für künftige Fälle zu.

Insbesondere das hohe Arbeitsaufkommen in den Produktivabteilungen sowie den eingebundenen Zentralbereichen habe man teilweise nur durch Mehrarbeit bewältigen können. Durch die konstant angespannte Arbeitssituation in allen Bereichen habe eine Abgeltung in Freizeitausgleich nicht erfolgen können.

Unabhängig davon weise das LBV darauf hin, dass alle aufgezeigten Sachverhalte und etwaige Schadensersatzansprüche oder die Inanspruchnahme von vorgesetzten Personen bereits verjährt seien (vgl. § 195 Bürgerliches Gesetzbuch, § 80 Abs.1 Satz 1 LBG NRW).

Eine formale Anordnung bzw. Genehmigung sowie Dokumentation der Mehrarbeit sei bisher nicht im gebotenen Maß erfolgt. Dem LBV sei bewusst, dass die Einhaltung der formellen Vorgaben – insbesondere hinsichtlich der Anordnung und Nachvollziehbarkeit von Mehrarbeit sowie der ordnungsgemäßen Aktenführung – unerlässlich ist, um Transparenz, Nachprüfbarkeit und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Künftig erfolge eine Sensibilisierung aller Beteiligten zum Themenkomplex der Mehrarbeit und den erforderlichen Schritten durch das zentrale Qualitätsmanagement. Zudem werde ein Leitfaden erstellt. Somit würden in Zukunft eine tatsächliche Anordnung bzw. Genehmigung sowie Dokumentation der Mehrarbeit sichergestellt.

Zwar habe bislang keine Berücksichtigung der einjährigen Sperrfrist stattgefunden. Sollten aber in Zukunft Mehrarbeitsvergütungen ausgezahlt werden, würden die geltenden rechtlichen Regelungen zur Sperrfrist selbstverständlich Beachtung finden.

Auf die Höchstgrenze des § 61 Abs. 2 LBG NRW seien alle im Verfahren der Mehrarbeitsvergütung beteiligten Gremien aufmerksam gemacht und sensibilisiert worden. Zudem greife der o. g. Leitfaden diesen Themenkomplex auf. Insofern würden künftig die Prozesse regelkonform gestaltet und dokumentiert.

Die vorgenannten Ausführungen würden auch für die Mehrarbeit von Beschäftigten gelten.

Überstunden

Hinsichtlich der Anordnung von Überstunden bei Beschäftigten wiederholte das LBV die vorgenannten Ausführungen.

Es verwies zudem darauf, dass sich im Falle der Umwandlung der hohen Zahl an Überstunden in Freizeitausgleich neue Rückstände in sehr hohem Maße aufgebaut hätten. Hierdurch wären Maßnahmen wie Überstunden und Mehrarbeit jedoch völlig ins Leere gelaufen und hätten damit keinerlei positiven Effekt gehabt.

Zur Abrechnung der Überstunden benötige der auszahlende Fachbereich eine entsprechende Änderungsmitteilung, welche den abzugeltenden Stundenumfang ausweise. Diese werde vom Personalservice erstellt. Anzugeben sei die Anzahl der Stunden, für die eine Überstundenvergütung (Lohnart 5010³³⁹) zu zahlen sei. Gleichzeitig erfolge eine Prüfung, ob hierauf auch Zeitzuschläge anfallen, diese würden unter der Lohnart 5011 gemeldet.

Aus heutiger Sicht lasse sich nicht mehr aufklären, wieso in einigen Fällen keine Anweisung der Zeitzuschläge erfolgt sei. Teilweise sei lediglich eine Überstundenvergütung (Lohnart 5010) gewährt worden, ohne die tariflich gebotenen Zeitzuschläge (Lohnart 5011) zu berücksichtigen. Da die Beschäftigten des LbV grundsätzlich nur nicht dienstplanmäßige Überstunden erbringen könnten, hätte in den geprüften Fällen nach § 8 Abs. 1 Buchstabe a) TV-L auch die Zahlung der Zeitzuschläge erfolgen müssen. Eine nachträgliche Korrektur dieser Fälle sei jedoch tarifrechtlich nicht mehr möglich, da die maßgebliche Ausschlussfrist gemäß § 37 Abs. 1 TV-L bereits abgelaufen sei. Danach müssten Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis innerhalb einer Ausschlussfrist von sechs Monaten nach Fälligkeit schriftlich geltend gemacht werden. Der Vorrang des Freizeitausgleichs werde für zukünftige Fälle sichergestellt.

Zulagen

Das LbV verfolge mit einem modernen und planvollen Personalmanagement das Ziel, personelle Ressourcen bedarfsgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig zu steuern. Die gezielte Gewährung von Zulagen sei dabei ein flexibles Instrument, das ermögliche, auf konkrete Herausforderungen im Personalbereich zu reagieren – insbesondere bei der Deckung des Personalbedarfs und der Bindung qualifizierter Fachkräfte.

Hinsichtlich der Zulagengewährung nach § 16 Abs. 5 TV-L seien dabei zwei Ziele unterschiedlich zu betrachten:

Bei der Zielsetzung „Zulagen zur Deckung des Personalbedarfs“ diene die Vorweggewährung von Entgeltstufen der Sicherstellung einer funktionsfähigen Verwaltung, wenn ein objektiver Personalbedarf bestehe und interne Besetzungsmöglichkeiten ausgeschöpft seien. Die Zulage sei dann gerechtfertigt, wenn die nächstbeste Bewerbung nicht zu günstigeren Konditionen verfügbar sei.

³³⁹ In der Änderungsmitteilung wird jede zur Zahlung angewiesene Position mit einer Schlüsselnummer („Lohnart“) versehen. Hierdurch wird die zu zahlende Position in Zahlungsart, Zahlungshöhe und rechtlicher Grundlage nach einem Schlüsselkatalog definiert.

Für die Zielsetzung „Zulagen zur Bindung qualifizierter Fachkräfte“ diene die Zulage im LBV der Vermeidung von Know-how-Verlust und der Sicherung der Funktionsfähigkeit insbesondere in Schlüsselpositionen. Hier sei insbesondere auf ein glaubhaftes Abwanderungsinteresse zu achten. Bereits die emotionale Lösung von der Behörde könne ein Indiz für einen drohenden Verlust sein – ein frühzeitiges Gegensteuern sei geboten³⁴⁰. Dabei sei auch und insbesondere zu berücksichtigen, dass sich im Anwendungsbereich des TV-L nicht nur in Konkurrenz zur Privatwirtschaft, sondern bereits in der Konkurrenz zu anderen öffentlichen Arbeitgebern, die den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst anwenden, eine schwierige Situation ergebe. Durch die bestehende Konkurrenzsituation entstehe ein hoher Druck, die Spielräume des § 16 TV-L in Zusammenhang mit Personalgewinnung und Personalbindung möglichst intensiv zu nutzen. Die Bindung durch Zulage sei auch oft erheblich günstiger als eine externe Neubesetzung, die mit zeitlichem und finanziellem Aufwand verbunden und zudem auch risikobehaftet sei, da nicht gesichert sei, dass es geeignete Kandidatinnen und Kandidaten am Markt gibt.

Voraussetzung für die Gewährung von Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L sei stets eine sorgfältige Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeit, Haushaltslage und interner Vergütungsstruktur. Nicht erst mit dem Beginn der Prüfung durch das RPA sei im LBV der oben beschriebene Gedanke eines modernen Personalmanagements mit dem konkreten Prozess der Zulagengewährung umgesetzt worden. In der Prozessbeschreibung und vor allen Dingen in der Umsetzung zur Gewinnung und Bindung von besonders qualifiziertem Fachpersonal würden die o. g. Anforderungen nunmehr aber noch konsequenter berücksichtigt.

In den Stellungnahmen zu den aufgegriffenen Einzelfällen gestand das LBV zu, dass durch die jeweiligen Maßnahmen schon „der Entwicklung eines Abwanderungsgedankens vorgebeugt werden sollte“. Ein konkreter Abwanderungsgedanke sei in den genannten Fällen aber nicht dokumentiert.³⁴¹

Hinsichtlich der Fachkräftezulage wiederholte das LBV die vorgenannten Ausführungen. In den insoweit aufgegriffenen Einzelfällen hätte mit den jeweiligen Maßnahmen ebenfalls schon „der Entwicklung eines Abwanderungsgedankens vorgebeugt werden“ sollen.

Zu den persönlichen Zulagen an Beschäftigte gestand das LBV zu, dass in der Vergangenheit den Beschäftigten zum Teil keine Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen ausgehändigt worden seien, obwohl dies z. B. bei erstmaliger Zuweisung oder späterer Änderung der Tätigkeitsmerkmale der übertragenen Aufgabe hätte erfolgen sollen. Vielmehr habe die Vermittlung der Anforderungen

³⁴⁰ Vgl. auch Rehm – Kommentar zum TV-L, Tatbestandsvoraussetzung des § 16 Abs. 5 TV-L, Textziffer 287.

³⁴¹ Lediglich in einem Fall hatte der Beschäftigte zuvor ein Zwischenzeugnis beantragt, das er wegen eines externen Angebots einer Einstellung in einer höheren EG benötige.

an die übertragene Aufgabe über die persönliche Kommunikation im Rahmen der Einarbeitung im jeweiligen Fachbereich erfolgen sollen.

Bereits vor Beginn der Prüfung durch das RPA sei jedoch darauf geachtet worden, personenbezogene Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen zu erstellen, diese den entsprechenden stelleninhabenden Personen über die zuständige Führungskraft zu übermitteln und sich die Kenntnisnahme bestätigen zu lassen. Die Verfahrensweise werde somit zukünftig keinen Anlass zu weiterer Beanstandung bieten. Den PA der Mitarbeitenden würden die fehlenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen nachträglich zugeführt und dabei als Nachtrag kenntlich gemacht. Obwohl die Beanstandung der bisherigen Verfahrensweise nachvollziehbar sei, betrachte das LBV die einzelfallbezogenen Sachverhalte dem Grunde nach als rechtmäßig.

23.3.2 Ministerium der Finanzen

Das FM verwies darauf, dass das LBV im Prüfungszeitraum einer besonders großen Arbeitsbelastung ausgesetzt und die Personalsituation sehr angespannt gewesen sei. Dabei sei das LBV intern sowie im täglichen Arbeiten durch die Corona-Pandemie einer Doppelbelastung ausgesetzt gewesen. Gleichwohl habe es in Bezug auf die Prüfungsfeststellungen reagiert und angekündigt, zukünftig im Hinblick auf notwendige Formerfordernisse die Aktenführung zu verbessern.

Das FM werde, soweit in der Zukunft ähnlichen Anträgen des LBV zugestimmt werden solle, noch deutlicher auf die geltende Rechtslage hinweisen.

Sollten Zweifel an einer rechtskonformen Umsetzung bestehen bzw. aufkommen, behalte sich das FM vor, im Einzelfall einen Bericht vor einer geplanten Auszahlung von Vergütungen für Mehrarbeit einzuholen.

Hinsichtlich der Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L verwies das FM auf die schwierige Personalsituation, die sich sowohl auf den Standort Düsseldorf bezogen als auch hinsichtlich der Entgeltmöglichkeiten des TV-L als schwierig darstelle. Nicht nur in Konkurrenz zur Privatwirtschaft, sondern auch im Vergleich zu Dienststellen des öffentlichen Dienstes (die dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst unterfielen) seien die Dienststellen der Landesverwaltung einem erheblichen Konkurrenzdruck ausgesetzt.

Das FM teile aber die Auffassung des LRH und des RPA, dass gleichwohl in jedem Einzelfall dokumentiert sein müsse, dass eine Reaktion des Arbeitgebers bezogen auf das Element der Personalgewinnung bzw. -bindung erforderlich sei. Dabei müsse zudem auch aktenkundig abgewogen werden, ob der Nutzen die höheren Ausgaben rechtfertige (§ 7 LHO). Mit Blick auf die fehlende Dokumentation werde das LBV mit Schreiben vom gleichen Tag aufgefordert, die jeweilige Entscheidung zur Personalgewinnung bzw. -bindung nachvollziehbar aktenkundig zu machen.

23.4 Erwidern des Landesrechnungshofs

Auf die Stellungnahme des FM erwiderte der LRH mit Entscheidung vom 07.04.2026.

Er verwies auch auf die Ausführungen des RPA gegenüber dem LBV im Schreiben vom 31.03.2026. Darin hatte das RPA gegenüber dem LBV erneut auf die jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen bei der Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden sowie der Gewährung der unterschiedlichen Zulagen hingewiesen, die nach den Prüfungsfeststellungen nicht beachtet worden waren.

Der LRH stellte nicht in Abrede, dass das LBV im Prüfungszeitraum einer großen Arbeitsbelastung ausgesetzt war. Dies entbindet das LBV allerdings nicht von der Verpflichtung, die besoldungsrechtlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen zu beachten. Nach Auffassung des LRH betreffen die Feststellungen des RPA nicht nur „Formerfordernisse“, auf die das FM in seiner Stellungnahme vom 13.01.2026 verweist. Vielmehr lagen auch und insbesondere die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Auszahlungen für Mehrarbeit und Überstunden nicht vor.

Die Vergütung von Mehrarbeit nach § 3 Abs. 1 MVergV hängt bei Beamtinnen und Beamten von einer schriftlichen Anordnung oder Genehmigung ab.³⁴² Die erforderliche Anordnung oder Genehmigung von Mehrarbeit muss sich nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG auf konkrete und zeitlich abgegrenzte Mehrarbeitstatbestände beziehen.³⁴³ Auch § 7 Abs. 7 TV-L verlangt bei Überstunden deren Anordnung.³⁴⁴

Der LRH bat das FM um erneute Prüfung, ob über die angekündigte Verbesserung der Aktenführung hinaus weitere Maßnahmen erforderlich sind. Insbesondere hält der LRH eine Prüfung für angezeigt, ob dem Land durch die Zahlungen ein Schaden entstanden ist und ob eine Pflicht zum Schadensersatz nach § 48 Beamtenstatusgesetz, § 80 LBG NRW besteht.

Hinsichtlich der Zulagen auf der Grundlage von § 16 Abs. 5 TV-L wies der LRH darauf hin, dass das Vorliegen eines glaubhaften Abwanderungsinteresses in jedem Einzelfall zu dokumentieren ist. Bei den Einzelfallentscheidungen ist auch zu berücksichtigen, dass mit Blick auf die Haushaltslage eine Zulage gemäß § 16 Abs. 5 TV-L verweigert werden kann. Es ist anerkannt, dass eine angespannte Haushaltslage im Rahmen des personalwirtschaftlichen Ermessens zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu

³⁴² OVG NRW, Beschluss vom 10.05.2013 – 1 A 2816/11 –, juris Rn. 5.

³⁴³ OVG NRW, Urteil vom 30.09.2024 – 6 A 856/23 –, juris Rn. 52 f.

³⁴⁴ Bundesarbeitsgericht (BAG), Urteil vom 10.04.2013 – 5 AZR 122/15 –, juris Rn. 14 ff.

berücksichtigen ist. Dies gilt auch für die nach § 16 Abs. 5 TV-L zu treffende Ermessensentscheidung. Es handelt sich um ein zu beachtendes finanzielles Interesse des Arbeitgebers.³⁴⁵

23.5 Zusammenfassung und Ausblick

Die Prüfung des RPA hat aufgezeigt, dass es im LBV erhebliche Defizite im Umgang mit Mehrarbeit und Überstunden gab. Zudem wurden verschiedene Zulagen an Beschäftigte des LBV gezahlt, ohne dass im Einzelfall nachvollziehbar war, ob die jeweiligen Voraussetzungen zur Gewährung der Zulagen überhaupt vorlagen.

Die Stellungnahmen des FM und des LBV bestätigen den LRH in seiner Einschätzung, dass es einer umfassenden und strukturierten Beseitigung der vorhandenen Fehlerquellen bei der Personalverwaltung des LBV bedarf. Die aufgezeigten Fehler auf bloße (formale) Mängel in der Dokumentation zu beschränken, greift dabei deutlich zu kurz.

Art und Umfang der festgestellten Fehler erscheinen dem LRH nicht akzeptabel für die Personalverwaltung einer Behörde, welche Gehälter, Besoldung und Versorgung aller Bediensteten des Landes berechnet, festsetzt und auszahlt.

Der LRH erwartet, dass künftig bei der Vergütung von Mehrarbeit und Überstunden wie auch bei der Gewährung von Zulagen an die Beschäftigten des LBV die materiell-rechtlichen Voraussetzungen beachtet werden und eine hinreichende Dokumentation erfolgt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

³⁴⁵ BAG, Urteil vom 31.07.2014 – 6 AZR 822/12 –, juris Rn. 33 ff.

**Ministerium für
Wirtschaft, Industrie,
Klimaschutz und Energie
(Epl. 14)**

24 Manchmal ist weniger (Geld) mehr (Klimaschutz)



Das Land bündelt seine Förderaktivitäten im Klimaschutz- und Energiebereich im Wesentlichen unter dem Dach der „Förderfamilie [progres.nrw](#)“ in mehreren Programmbereichen. Die Fördermaßnahmen sollen dazu beitragen, die gesetzlich bis 2045 geforderten Klimaschutzziele und die Energiewende zu erreichen. Hierfür bewilligte das Land in den Jahren 2018 bis 2023 mehr als 800 Millionen €.

Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie hat versäumt, für die Programmbereiche eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eine solche hätte insbesondere aufzeigen können, dass und wie Zuwendungen für kommunale Photovoltaik-Dachanlagen mit weniger hohen Fördersätzen die Ziele sogar besser hätten erreichen können. Zur Deckung des Eigenanteils der Zuwendungsempfängenden hat das Ministerium dann auch noch Billigkeitsleistungen ausgegeben.

Eine Bestimmung in den Bescheiden zur Förderung kommunaler Photovoltaik-Dachanlagen hatte widersprüchliche Folgen: Einige Zuwendungsempfangende speisten gemäß dieser Bestimmung weniger Solarstrom ein, als tatsächlich möglich gewesen wäre. Andere speisten entgegen dieser Bestimmung mehr Solarstrom ein als zulässig. Solche Verstöße erfolgten in circa 230 Förderverfahren mit einem Gesamtvolumen von circa 15 Millionen €.

24.1 Ausgangslage

Das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (KSG)³⁴⁶ hat Klimaschutzziele festgelegt und Vorgaben für Treibhausgas (THG)-Minderungen geschaffen.

§ 3 Abs. 1 und Abs. 2 KSG lauten:

„(1) Die Treibhausgasemissionen in Nordrhein-Westfalen sollen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise [...] gemindert werden:

[...]

(2) Bis zum Jahr 2045 soll ein Gleichgewicht zwischen den [...] Emissionen von Treibhausgasen [...] und dem Abbau solcher Gase durch Senken (Treibhausgasneutralität) [...] erreicht werden.“

§ 4 Abs. 7 KSG lautet:

„Die Landesregierung trägt dafür Sorge, dass bei [...] der Verwendung von Fördermitteln des Landes die Ziele dieses Gesetzes unterstützt werden.“

Das Land setzt für seine Klimaschutz- und Energiepolitik auch Fördermittel ein. Die Förderaktivitäten dafür hat das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKE) im „Programm für Rationelle Energieverwendung, Regenerative Energie und Energiesparen – progres.nrw“ gebündelt. Innerhalb dieser „Förderfamilie“ gibt es mehrere Programmbereiche. Damit möchte das MWIKE einen wesentlichen Beitrag zu den Klimaschutzzielen leisten.³⁴⁷ Im geprüften Zeitraum 2018 bis 2023 hat das Land hierfür mehr als 800 Mio. € bewilligt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ) Arnsberg, Detmold und Köln, die Fördergrundlagen von progres.nrw untersucht und in ausgesuchten Programmbereichen (u. a. Klimaschutztechnik) stichprobenweise einzelne Zuwendungen geprüft. Die wesentlichen Feststellungen hat der LRH dem MWIKE mit Entscheidung vom 08.12.2025

³⁴⁶ Siehe GV. NRW. 2021 S. 908, Stand zum Zeitpunkt der Förderungen i. d. F. von Juli 2021. Die nachfolgend genannten Vorgaben gelten bis heute unverändert.

³⁴⁷ Vgl. beispielsweise Präambel der Förderrichtlinie „progres.nrw – Klimaschutztechnik“.

mitgeteilt. Das MWIKE hat hierzu am 03.03.2026 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 30.04.2026 hat sich der LRH hierzu geäußert.

24.2 Entscheidung des Landesrechnungshofs

24.2.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der LRH hatte bereits in mehreren anderen Prüfungsverfahren festgestellt, dass das MWIKE keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) durchgeführt hat.³⁴⁸ Auch bei der Konzeptionierung von progres.nrw hat das MWIKE dies unterlassen.

Es hat die Ausgangslage nicht analysiert, keine Alternativen zu den Förderungen geprüft und keine konkreten und messbaren Ziele für die Förderungen festgelegt. In Ermangelung einer angemessenen Zielfestlegung konnte das MWIKE weder eine begleitende noch eine abschließende Erfolgskontrolle vornehmen.

Auch ist nicht erkennbar, dass das MWIKE die Grundsätze aus § 7 Abs. 1 LHO beachtet hat:³⁴⁹ Neben dem haushaltsrechtlich regelmäßig im Vordergrund stehenden Sparsamkeitsprinzip wäre die Beachtung des Ergiebigkeitsprinzips angesichts der gesetzlich festgelegten Klimaschutzziele besonders geboten gewesen. Um mit den gegebenen Mitteln zu der THG-Neutralität bis 2045 zu gelangen, wäre zu fragen gewesen, mit welchen Maßnahmen die ertragreichste THG-Minderung erreicht werden kann. Das MWIKE hat indes versäumt zu untersuchen, wie es die für progres.nrw verfügbaren Haushaltsmittel so auf die Programmbereiche verteilt, dass sie ihre größtmögliche Wirkung für die Klimaschutzziele entfalten.

24.2.2 Einspeisequote

Die zuständige Bezirksregierung (BR) hat über die Förderrichtlinie „progres.nrw – Klimaschutztechnik“ (Richtlinie) Photovoltaik (PV)-Dachanlagen auf kommunalen Gebäuden zusammen mit einem Batteriespeicher gefördert. Dafür hat sie (Stand: Oktober 2025) in ca. 950 Zuwendungsverfahren ein Gesamtfördervolumen von mehr als 60 Mio. € bewilligt und ausgezahlt.

Das MWIKE legte, um die Förderung mit dem EU-Beihilferecht in Einklang zu bringen, in der Richtlinie Folgendes fest:

„Es ist in den ersten drei Jahren nach Inbetriebnahme der Anlage nachzuweisen, dass nicht mehr als 20 Prozent des jährlich erzeugten Stroms der

³⁴⁸ Siehe beispielsweise Jahresbericht 2024, Beitrag 27, S. 259 ff., und Jahresbericht 2025, Beitrag 27, S. 307 ff.

³⁴⁹ Vgl. Nr. 1.1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO: Das Sparsamkeitsprinzip verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Photovoltaikanlage in das öffentliche Netz eingespeist und entsprechend vergütet wurde.“³⁵⁰

Diese Bestimmung hat die BR jeweils im Zuwendungsbescheid verfügt. Die Einspeisegrenze führt zu folgender widersprüchlicher Situation:

Um nicht gegen die Bestimmung zu verstoßen, hat mindestens eine Zuwendungsempfangende (ZE) ihre Anlagen auf Nulleinspeisung programmiert. Ansonsten hätten Anlagen zeitweise abgeschaltet werden müssen. Andere ZE haben wiederum Dachflächen nur teilweise mit geförderten Solarmodulen bestückt.

Andere ZE haben mehr als 20 % eingespeist und damit gegen die Bestimmung verstoßen. Noch während der laufenden Prüfung hat die BR, auf Hinweis der RPÄ, bereits bei ca. 230 Zuwendungsverfahren mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 15 Mio. € solche Verstöße festgestellt.³⁵¹

Der LRH hat das MWIKE darauf hingewiesen, dass die konkrete Ausgestaltung der Förderung das Ziel, einen Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Landes zu leisten, wesentlich einschränkt.

24.2.3 Finanzierungselemente

Ausgaben für Zuwendungen dürfen nur im notwendigen und angemessenen Umfang veranschlagt werden (§ 23 i. V. m. § 7 LHO). Die Richtlinie ließ Förderungen zur Deckung des Eigenbedarfs an Strom im Bereich kommunaler PV-Dachanlagen über Festbeträge von bis zu 90 % der geplanten Gesamtausgaben zu.

Das MWIKE hat bei der Bemessung der Förderung nicht hinreichend berücksichtigt, dass die ZE durch die Nutzung der PV-Anlagen in erheblichem Umfang Stromkosten einsparen und zudem für die Einspeisung von Strom in das öffentliche Netz Einspeisevergütungen erhalten können.³⁵² Ob es bei der Bemessung des Fördersatzes ausreichend berücksichtigt hat, dass sich PV-Anlagen in ihrem Betriebszeitraum amortisieren können, hat das MWIKE nicht dokumentiert. Der bei Zuwendungsverfahren vorgesehene Anreizeffekt der Zuwendung (vgl. § 23 LHO) könnte hier insgesamt hinter einen Mitnahmeeffekt zurücktreten.

³⁵⁰ Nach Nr. 6.1.4 der Richtlinie (i. d. F. 2021 und 2022, ab 2023 Nr. 6.1.3) müssen die Zuwendungsempfängenden (ZE) nach den drei Jahren eine „selbstverpflichtende Erklärung“ hinterlegen, wonach sie sich bei der Bewilligungsbehörde melden, sobald sie die 20 %-Quote überschreiten.

³⁵¹ 15 Mio. € ermittelt im Wege vorsichtiger Schätzung aus ca. 950 Verfahren mit mehr als 60 Mio. € Fördervolumen sowie ca. 230 betroffenen Zuwendungsverfahren zum Zeitpunkt der Erhebungen (hier Oktober 2025). Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat die BR aufgefordert, zuwendungsrechtliche Konsequenzen zu klären. Mit Schreiben vom 27.03.2026 teilte die BR mit, dass zwischenzeitlich 265 der überprüften PV-Anlagen, mit Schreiben vom 03.06.2026 nunmehr 298 eine mehr als 20%ige Einspeisung in das öffentliche Netz aufwiesen. Der Schriftwechsel dauert an.

³⁵² Nach Nr. 2.4 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sollen bei der Festsetzung des Fördersatzes das Landesinteresse und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde angemessen berücksichtigt werden.

Trotz des bereits hohen Fördersatzes hat die BR mehreren Kommunen bei einzelnen Zuwendungsverfahren zur Deckung des Eigenanteils zusätzlich Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO gewährt.³⁵³ Solche sollen nur zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm nicht zu vertreten ist [Nr. 1 Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 53 LHO]. Ein zu leistender Eigenanteil im Rahmen eines Zuwendungsverfahrens kann gerade nicht als Härte im Zuge eines unvorhersehbaren Ereignisses angesehen werden, sondern ist regelmäßig die Voraussetzung einer Zuwendung. Die Gewährung von Billigkeitsleistungen ist zudem immer dann ausgeschlossen, wenn die mit der geplanten Leistung verfolgten Zwecke auch mit Zuwendungen erreicht werden können (Nr. 3 VV zu § 53 LHO). Dies war hier der Fall. Die Gewährung von Billigkeitsleistungen war danach unzulässig.

24.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWIKE erklärte in seiner Stellungnahme, dass es dem LRH zustimme, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. eine anfängliche Bedarfsanalyse, konkrete und messbare Ziele sowie eine Kosten-Nutzen-Relation umfassen muss, und räumte ein, dies bei *progres.nrw* versäumt zu haben. Ferner teilte es mit, dass es Maßnahmen ergreife, um für die Zukunft hier eine Verbesserung herbeizuführen.

Das MWIKE habe „eingehend geprüft, ob die THG-Minderung [...] als Erfolgs- bzw. Kontrollindikator der Förderung anwendbar ist.“ Dies sei nicht gegeben. Es ergäbe sich „die Notwendigkeit der Ermittlung und Festlegung anderweitig gelagerter Indikatoren [...]“.

Zu der Einspeisequote, die mit Blick auf das Klimaschutzziel THG-Minderung zu der dargestellten widersprüchlichen Situation führt, teilte das MWIKE mit, dass das Land ohne die – mit EU-beihilferechtlichen Vorgaben begründete – Begrenzung der Einspeisung keine Investitionsförderung für Kommunen hätte anbieten können. Auf die vom LRH aufgezeigte hohe Zahl von Verstößen gegen die Bestimmung (ca. 230 Verstöße bei ca. 950 Zuwendungsverfahren) ist das MWIKE nicht eingegangen.

Zu der vom LRH infrage gestellten Förderhöhe führte das MWIKE aus: Ohne die hohen Zuschüsse hätte ein erheblicher Teil der – insbesondere finanzschwachen – Kommunen bereits geplante PV-Projekte nicht oder erst deutlich verzögert umgesetzt. Dass diese sich über die Lebensdauer amortisieren mögen,

³⁵³ Grundlage war der durch das MWIKE verfügte „Erlass zur Kompensation von Schäden in Folge ausgebliebener Investitionen in den Klimaschutz in den Kommunen durch die Corona-Pandemie“ (sog. Billigkeitsrichtlinie).

stelle das MWIKE nicht in Abrede. Hinsichtlich der Billigkeitsleistungen verwies es auf das Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen und betonte die abweichende Struktur der Billigkeitsrichtlinie im Vergleich zu Förderrichtlinien.

24.4 Erwidern des Landesrechnungshofs

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass das MWIKE die Feststellungen zum Anlass genommen hat, zukünftig seinen Verpflichtungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO) angemessen nachkommen zu wollen. Er sieht der nunmehr in zahlreichen Prüfungsverfahren zugesicherten Umsetzung entsprechender Maßnahmen entgegen.

Vorliegend bemerkenswert ist, dass das MWIKE für die erforderliche Prüfung der Zielerreichung bereits die Eignung der THG-Minderung als solche hinterfragt und an anderer Stelle diese als „alleinigen Indikator“ ablehnt. Der LRH sieht im Bereich der dem Klimaschutz dienenden „Förderfamilie“ *progres.nrw* gerade die THG-Minderung – angesichts der Vorgaben des KSG – als eine von ggf. mehreren notwendigen Messgrößen. Diese sind, bezogen auf den Mitteleinsatz, auch unter Beachtung des Ergiebigkeitsprinzips festzulegen. Andernfalls ist das wirtschaftlichste und bestmögliche Ergebnis des Mitteleinsatzes (§ 7 Abs. 1 LHO, § 3 i. V. m. § 4 Abs. 7 KSG) nicht sichergestellt.

Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, dass das Land mit erheblichen Mitteln solche PV-Anlagen gefördert hat, deren ausschöpfende Nutzung in vielen Fällen verhindert wurde. Die zugrunde liegende – EU-rechtlich begründete – Bestimmung, die Netzeinspeisung zu begrenzen, läuft in Teilen dem Zweck, einen wesentlichen Beitrag zu den Klimaschutzziele zu leisten, zuwider. Bereits im Vorfeld der Förderungen hätte das MWIKE Folgendes untersuchen müssen: Wie kann eine Förderung unter gegebenen – vor allem bekannten EU-beihilferechtlichen – Rahmenbedingungen wirtschaftlich ausgestaltet werden (z. B. anders dimensionierte PV-Anlagen)? Eine auf messbare Ziele aus der Planungsphase der Förderung zurückgreifende begleitende Erfolgskontrolle hätte dann den aufgezeigten Widerspruch erkennbar machen können. Zugleich hätte das MWIKE untersuchen müssen, ob es auch aufgrund der sich über ihre Lebensdauer amortisierenden PV-Anlagen seine Ziele hätte wirtschaftlicher erreichen können.³⁵⁴ Mittel, die infolge einer geringeren Förderung von PV-Anlagen eingespart worden wären, hätte das MWIKE an anderer Stelle effizient für mehr Klimaschutz einsetzen können.

Hinsichtlich der hohen Zahl von Verstößen gegen die Bestimmung in ca. 230 Zuwendungsverfahren mit einem Gesamtfördervolumen von ca. 15 Mio. € hat der LRH das MWIKE um weitere Stellungnahme gebeten.

³⁵⁴ Zum wirtschaftlicheren Einsatz von Haushaltsmitteln für den Ausbau regenerativer Energien siehe bereits Jahresbericht 2009, Beitrag 22, S. 248 ff. (251).

Auch wenn das MWIKE sowohl die Höhe des Fördersatzes als auch die zusätzlichen Billigkeitsleistungen mit der Lage der Kommunen in Krisenzeiten begründet, bekräftigt der LRH seine Kritik: Zum einen ist der Fördersatz, da sich PV-Anlagen im Rahmen ihrer Betriebsdauer amortisieren können, deutlich überhöht. Schon daher kann es keinen Raum für zusätzliche Billigkeitsleistungen geben. Zum anderen waren Letztere haushaltsrechtlich unzulässig (Nr. 1 und Nr. 3 VV zu § 53 LHO).

24.5 Fazit

Die vom MWIKE konzipierte und durchgeführte Förderung im Rahmen von progres.nrw ist im negativen Sinne bemerkenswert:

Ohne eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (siehe dazu 24.2.1) hat es einen Fördersatz von bis zu 90 % veranschlagt und damit PV-Anlagen in einem Umfang fördern lassen, der wirtschaftlich nicht notwendig war. Über den bereits besonders hohen Fördersatz hinaus hat das MWIKE teilweise sogar noch Billigkeitsleistungen gemäß § 53 LHO ausgegeben, die zudem haushaltsrechtlich unzulässig waren (siehe dazu 24.2.3).

Des Weiteren hält der LRH eine auf die Klimaschutzziele ausgerichtete Förderung für nicht vertretbar, die derart ausgestaltet ist, dass PV-Anlagen auf Null-einspeisung programmiert oder ansonsten zeitweise abgeschaltet werden müssen (siehe dazu 24.2.2). Zugleich ist die Vielzahl von insoweit erfolgten Verstößen nicht hinnehmbar.

Auch für das MWIKE gelten die Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit, zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, zum Zuwendungsrecht und zu Billigkeitsleistungen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

25 Dabei sein ist nicht alles



Für die Beteiligung des Landes an der Koelnmesse GmbH mangelt es bereits an einer Strategie, die hiermit verfolgten Ziele umzusetzen. Diese begründen darüber hinaus kein wichtiges Landesinteresse. Die Vorstellung, die Geschäftspolitik nachhaltig zu beeinflussen, hat sich als unrealistisch erwiesen. Die Beteiligung erfüllt daher nicht mehr die rechtlichen Vorgaben. Der Landesrechnungshof empfiehlt, den 20%igen Landesanteil zu verkaufen.

25.1 Ausgangslage

Das Land ist über seine Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (BVG) mit 20 % an der Koelnmesse GmbH (Koelnmesse) beteiligt. Hauptgesellschafterin ist die Stadt Köln mit 79,075 %. Beteiligungen der BVG werden wie unmittelbare Landesbeteiligungen behandelt.³⁵⁵ Bis Ende 2025 hat das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKE) die Beteiligung auf der Grundlage eines Geschäftsbesorgungsvertrags mit der BVG verwaltet.³⁵⁶

³⁵⁵ Siehe Vorwort zum Beteiligungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2024 unter [fm-beteiligungsbericht-des-landes-nordrhein-westfalen-fuer-das-jahr-2024.pdf](#).

³⁵⁶ Seit 01.01.2026 verwaltet die BVG die Beteiligung selbstständig.

1975 war es Intention des Landes, sich an den Messen in Köln und Düsseldorf zu beteiligen, um deren (internationale) Bedeutung in Anbetracht eines wachsenden Konkurrenzdrucks zu erhalten. Das Land sah es als erforderlich an, auf die Geschäftspolitik der beiden Messegesellschaften nachhaltig einzuwirken.³⁵⁷ An den Messegesellschaften in Dortmund und Essen beteiligte es sich nicht.

Anfang 2015 forderte der Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Landesregierung auf, gemeinsam mit allen Messebetreibern Vorschläge für die Profilierung des Messestandorts Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie Möglichkeiten zur Kooperation aufzuzeigen. Darauf aufbauend sollte eine entsprechende Strategie entwickelt werden.³⁵⁸

Der Landesrechnungshof (LRH) vertrat in seinem Jahresbericht 2015³⁵⁹ die Auffassung, dass ein wichtiges Landesinteresse für die Beteiligung an der Koelnmesse nicht mehr vorlag. Dies bewertete das Wirtschaftsministerium damals anders. Es betonte seine Zielsetzung, Kooperationen für alle Messen des Landes zu entwickeln, um eine potenziell ruinöse Konkurrenz zu verhindern. Der Ausschuss nahm den Jahresbericht des LRH zur Kenntnis und verwies in seinem Beschluss auf seine Aufforderung gegenüber der Landesregierung.

Das Ministerium stellte dem Landtag am 07.06.2016 einen Bericht zu den Entwicklungspotenzialen des Messestandorts NRW zur Verfügung. Danach hätten sich die Geschäftsführungen der vier Messegesellschaften darauf verständigt, Möglichkeiten zur Zusammenarbeit bei den Inlandsmesseveranstaltungen zu prüfen und ggf. – verstärkt im Auslandsmessegeschäft – zu kooperieren.

Vor diesem Hintergrund prüfte der LRH 2025 erneut, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes an der Koelnmesse vorliegen. Der LRH hat die Prüfung auf weitere Aspekte erstreckt, die vorliegend im Zusammenhang mit der Frage nach einem wichtigen Landesinteresse oder einem angemessenen Einfluss stehen. Die wesentlichen Feststellungen hat der LRH dem MWIKE mit Entscheidung vom 28.01.2026 mitgeteilt. Das MWIKE hat hierzu am 15.04.2026 Stellung genommen. Mit Folgeentscheidung vom 08.05.2026 hat sich der LRH hierzu geäußert.

25.2 Beteiligungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für eine unmittelbare Landesbeteiligung ergeben sich u. a. aus § 65 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) und den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften. Wesentlich sind danach u. a. das Vorliegen eines wichtigen

³⁵⁷ Kabinettsbeschluss vom 17.12.1974.

³⁵⁸ Zustimmung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk vom 25.02.2015 zu dem Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.11.2014, „Entwicklungspotentiale des Messestandorts Nordrhein-Westfalen nutzen“, Drucksache 16/7397.

³⁵⁹ Jahresbericht 2015, Beitrag 22, S. 206 ff.

Landesinteresses und die Erforderlichkeit. Danach muss das Land, neben dem Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe, prüfen, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Ferner ist ein angemessener Einfluss des Landes im Aufsichtsrat (AR) oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan sicherzustellen. Die Beteiligungshinweise³⁶⁰ des Ministeriums der Finanzen (FM) fordern zudem eine möglichst konkrete Zielsetzung bei der Begründung von Landesbeteiligungen, die im internen Regelwerk des Unternehmens verankert werden soll.

25.2.1 Wichtiges Landesinteresse, Ziele und Erforderlichkeit

Das Land entwickelte schon keine Strategie, um die eigenen Ziele für die Beteiligung durchzusetzen. Bezeichnend war, dass sich das Land nicht einmal für eine Kooperation zwischen den Messen im Land engagierte. Bei den Erhebungen begründete das MWIKE das aus seiner Sicht wichtige Landesinteresse an der Koelnmesse u. a. mit leistungsfähigen Messeplätzen für den Wirtschaftsstandort NRW sowie mit der Überwindung wirtschaftlicher Folgen aus der Corona-Pandemie. Zugleich erklärte es dem LRH, es habe auf die Geschäftspolitik der Koelnmesse keinen Einfluss. Die Messen seien unternehmerisch selbstständig und stünden in wettbewerblicher Konkurrenz. Die internen Richtlinien der Koelnmesse sehen keine Landesziele vor.

Zuvor, 2018, hatte das Wirtschaftsministerium dem FM u. a. noch mitgeteilt, dass „es auch vertretbar erscheine, die Erforderlichkeit der Landesbeteiligung teilweise oder sogar vollständig in Frage zu stellen. Die Durchführung des Messegeschäfts sei auch mit einer privatwirtschaftlichen Beteiligung gut möglich, zumal davon auszugehen sei, dass die Kommune Mehrheitsgesellschafter bliebe“.³⁶¹ Es bewertete seinerzeit die Marktgängigkeit der Anteile (zwecks einer etwaigen Veräußerung) an der Koelnmesse grundsätzlich als gegeben und stellte zur weiteren Erforderlichkeit der Landesbeteiligung eine politische Entscheidung in Aussicht. Eine solche ist nicht dokumentiert. 2020³⁶² bestätigte das Ministerium den Sachstand gegenüber dem FM. Anders als zuvor stufte es die Anteile an der Koelnmesse als nicht marktfähig ein. Begründet wurde dies mit dem Ende 2014 gestarteten Investitionsprogramm Koelnmesse 3.0. Dadurch würde keine Ausschüttung an die Gesellschafter erfolgen und der tatsächliche Wert der Gesellschaft im Falle einer Veräußerung nicht angemessen abgebildet.

Der LRH kritisierte die Positionierung des MWIKE zu der Frage der Beteiligungsvoraussetzungen, hier insbesondere zum erforderlichen wichtigen Landesinteresse. Zuletzt bestand keine Veranlassung mehr, das wichtige Landesinteresse mit der Krisenbewältigung der Corona-Pandemie zu begründen. Vor allem aber

³⁶⁰ Hinweise für die Verwaltung der Beteiligungen des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.07.2003, Rundschreiben des Finanzministeriums – VV 4400 – 1 – 1 – VI 5 –.

³⁶¹ Schreiben des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 23.08.2018.

³⁶² E-Mail des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie vom 18.02.2020.

ersetzt das behauptete – faktische – Fehlen einer Marktgängigkeit nicht die Prüfung, ob die rechtlichen Voraussetzungen – auch für das Halten – einer Beteiligung (noch) vorliegen. Ungeachtet dessen überzeugen die Ausführungen des MWIKE zudem aus faktischen Gründen nicht: Investitionen schmälern nicht, sondern erhöhen einen Unternehmenswert. Ferner teilte das MWIKE bei der Prüfung mit, dass es mindestens seit 20 Jahren – also deutlich vor dem Investitionsprogramm – keine Ausschüttungen an die Gesellschafter gegeben habe.

25.2.2 Angemessener Einfluss des Landes

25.2.2.1 Gremientätigkeit

Das zuständige Ministerium soll nach § 65 Abs. 6 LHO darauf hinwirken, dass die auf Veranlassung des Landes gewählten oder entsandten Mitglieder der Aufsichtsorgane bei ihrer Tätigkeit auch die besonderen Interessen des Landes berücksichtigen. Nach Auffassung des LRH geschieht dies bislang kaum und jedenfalls ohne erkennbare Auswirkung. Das Land entsendet zwei Vertreter in den AR, einen durch das MWIKE und einen durch die BVG. Jeder von ihnen ist jeweils in zwei der vom AR eingerichteten vier Ausschüsse vertreten.

Der LRH stellte fest, dass die Landesvertreter jeweils getrennt auf Gremiensitzungen vorbereitet wurden und eine regelmäßige inhaltliche Abstimmung nicht stattfand. Defizite bestanden zudem in der Umsetzung der Vorbereitungen, da die Landesvertreter Hinweise und Bedenken des Beteiligungsreferats beim MWIKE weitgehend unbeachtet ließen und damit den ohnehin geringen Einfluss des Landes weiter minderten.

25.2.2.2 Jährliche Prüfung

§ 69 LHO verpflichtet die Verwaltung zu einer Prüfung der Beteiligung, über die sie den LRH jährlich zu unterrichten hat. Die Prüfung soll eine Bewertung der wirtschaftlichen Lage, die Beurteilung der Erfüllung des wichtigen Landesinteresses sowie eine kritische Auseinandersetzung mit unternehmens- und branchenspezifischen Aspekten umfassen. Festgestellte Mängel sind darzustellen und Abhilfemaßnahmen einzuleiten.

Der LRH bewertete die durch das MWIKE durchgeführten jährlichen Prüfungen als nicht ausreichend. Er kritisierte das Fehlen einer erkennbaren Landesstrategie zur Wahrnehmung eines wichtigen Landesinteresses, die mangelnde Koordination mit dem zuständigen Messereferat beim MWIKE sowie den fehlenden Einfluss auf die Geschäftspolitik der Koelnmesse.

25.3 Finanzen

25.3.1 Wirtschaftliche Lage

2020 bis 2022 waren durch die Corona-Pandemie geprägt und führten bei der Koelnmesse zu erheblichen Liquiditätsbelastungen. Durch Messeabsagen entstand ein kumulierter negativer operativer Cashflow von rd. 278 Mio. €. Gleichzeitig wurden Investitionen i. H. v. rd. 196 Mio. € fortgeführt.

Zur Stabilisierung wurden ein Darlehen der Europäischen Investitionsbank über 120 Mio. €, eine Eigenkapitalzuführung der Gesellschafter über 120 Mio. €, staatliche Hilfen sowie eine deutliche Ausweitung des finanziellen Austauschs (Cash-Pooling) mit der Stadt Köln genutzt. 2023 wurde ein zusätzliches Gesellschafterdarlehen bei der Stadt Köln i. H. v. 85 Mio. € aufgenommen.

Mittelfristig rechnet die Koelnmesse mit steigender Liquidität. Eine Ausschüttung an das Land ist jedoch nicht zu erwarten. Angesichts seiner Minderheitsbeteiligung hat es keine Möglichkeit, die Finanzplanung der Gesellschaft zu beeinflussen. Auch aus finanziellen Aspekten ließe sich hier ein wichtiges Landesinteresse nicht begründen.

25.3.2 Töchter mit Event-Charakter

Der LRH prüfte, inwieweit die Konzerntöchter „Koelncongress GmbH“ und „Koelncongress Gastro GmbH“ im wirtschaftlichen Interesse der Koelnmesse sowie im wichtigen Landesinteresse liegen. Die Gesellschaften sind in Köln für die Vermarktung und den Betrieb von Veranstaltungsstätten sowie deren kulinarische Versorgung zuständig.

Der LRH stellte fest, dass über 50 % der Umsätze aus Corporate Events, Kongressen, Tagungen und sonstigen Veranstaltungen stammten. Bei einem überwiegenden Teil der Veranstaltungen bestand kein unmittelbarer Messebezug. Das Geschäftsmodell konnte daher nur sehr eingeschränkt dem Kerngeschäft der Koelnmesse zugeordnet werden.

Aufgrund notwendiger Sanierungen einzelner Veranstaltungsstätten warf der LRH die Frage auf, ob eine auf unmittelbar messebezogene Veranstaltungen fokussierte Gesellschaft nicht zweckmäßiger wäre. In diesem Zusammenhang sah er die Betrauung der Koelncongress GmbH durch die Stadt Köln mit Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse kritisch, da diese und wettbewerbliche Tätigkeiten aufgrund des Transparenzgebots klar getrennt werden müssen.³⁶³

³⁶³ Art. 106 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, siehe hierzu Internetseiten <https://dejure.org/gesetze/AEUV/106.html> und <https://www.wirtschaft.nrw/europaeisches-beihilferecht>, abgerufen am 27.05.2026.

Der LRH erkannte auch kein Landesinteresse an der Sanierung von Veranstaltungsstätten der Stadt Köln. Die Bewertung des MWIKE, sämtliche Veranstaltungen als wirtschaftsfördernd und damit messebezogen einzustufen, überzeugte ihn nicht. Dies gilt insbesondere schon deshalb, weil die Förderung der Wirtschaft in Köln nicht zu den satzungsmäßigen Aufgaben der Koelnmesse gehört.

25.4 Bezahlung der Geschäftsführung

Der LRH beurteilte, auch mit Blick auf einen angemessenen Einfluss des Landes, das Vergütungssystem der Geschäftsführung der Koelnmesse. Er forderte das Land auf, seine eigenen Regelungen zu berücksichtigen sowie Zielvereinbarungen strikter zu prüfen. Er beanstandete, dass während der Corona-Pandemie die Zielkriterien für die variable Vergütung rückwirkend angepasst und eine Zielerreichung von 100 % ohne Risikokomponente festgeschrieben worden waren. Der LRH verwies darauf, dass die variable Vergütung für die Geschäftsführung keine Selbstverständlichkeit, sondern eine Honorierung außergewöhnlicher Leistungen ist. Bereits vor der Pandemie erreichte die Geschäftsführung regelmäßig Zielübererfüllungen von deutlich über 100 %, ohne dass das Land dies beanstandet hatte. Auch eine Vereinfachung des Vergütungssystems ab 2023 führte infolge erneuter Zielübererfüllung zu deutlich höheren Tantiemen.

Anlässlich der Verlängerung eines Geschäftsführervertrags und Anhebung der Bezüge hielt die Hauptgesellschafterin Informationen zurück und lehnte eine Prüfung der Marktkonformität ab. Pandemiebedingte Gehaltseinbußen wurden in den Folgejahren mehr als nur ausgeglichen. Aus Sicht des LRH war dies in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage der Koelnmesse unangemessen.

Das Land hatte in der Gesellschafterversammlung die Höhe der Vergütung für die Geschäftsführung missbilligt. Faktisch wirkte sich dies jedoch mangels Einfluss des Landes nicht aus.

25.5 Ergebnis

Nach Auffassung des LRH sind die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO bei der Beteiligung an der Koelnmesse nicht (länger) erfüllt. Das Land hat keine Eigentümerstrategie entwickelt und die Erforderlichkeit der Beteiligung nicht nachgewiesen. Aufgrund seiner Minderheitsbeteiligung hat es keinen erkennbaren Einfluss auf die Geschäftspolitik – auch nicht, um etwaige eigene Ziele durchsetzen zu können. Der LRH hat dem MWIKE empfohlen, den Landesanteil zu verkaufen.

25.6 Stellungnahme des Ministeriums

Aus Sicht des MWIKE sind die Voraussetzungen des § 65 Abs. 1 LHO erfüllt. Um die Ziele der Beteiligung an der Koelnmesse zu erreichen, müsse eine Strategie nicht zwingend formal dokumentiert sein, sondern könne sich aus dem tatsächlichen konsistenten Handeln ergeben. Dem stehe auch nicht entgegen, dass das Land nur beschränkt Einfluss auf die Geschäftspolitik nehmen könne. Die Gesellschafterstellung des Landes, die Mitwirkung von Ministeriumsvertretern in den Gremien sowie die Ausübung von Informations- und Mitwirkungsrechten mache die faktische Verfolgung der Landesinteressen erkennbar. Das MWIKE erkennt an, dass eine weitergehende Konkretisierung und Dokumentation der strategischen Zielsetzungen zweckmäßig ist.

Für das MWIKE liegt das wichtige Landesinteresse u. a. in der Stärkung des Wirtschaftsstandorts und Wettbewerbsfähigkeit des Landes. Eine Marktgängigkeit der Anteile an der Koelnmesse sei nicht gegeben.

Entscheidungen der AR-Mitglieder sind nach Ansicht des MWIKE von diesen eigenverantwortlich und ausschließlich unter Berücksichtigung des Gesellschaftswohls zu treffen. Der Austausch zwischen Landesvertretern und Beteiligungsverwaltung im Nachgang zu den Sitzungen könne zukünftig dokumentiert erfolgen. Das MWIKE sagt zu, den LRH über alle getroffenen Feststellungen seiner jährlichen Prüfungen zu unterrichten.

Das MWIKE bestätigt, dass sich aus der Beteiligung kein finanzielles Landesinteresse ableiten lässt.

Die Feststellungen des LRH zu den Event-Töchtern nimmt das MWIKE zur Kenntnis, ohne sich in der Sache zu äußern.

Hinsichtlich der Angemessenheit der Bezüge für die Geschäftsführung erachtet das MWIKE es für ausreichend, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft diese bescheinigt habe. Es beabsichtigt, Zielvereinbarungen künftig kritischer zu prüfen.

25.7 Erwiderung des Landesrechnungshofs

Der LRH wies das MWIKE erneut auf die Ausgangslage und dessen daraus abgeleitete Zielsetzung hin.

Er geht weiterhin nicht davon aus, dass das Land – wie auch vom zuständigen Ausschuss gefordert – eine Beteiligungsstrategie entwickelt hat. Eine solche hätte im Übrigen dokumentiert werden müssen. Eine hinreichende Dokumentation ist elementares Verwaltungshandeln.

Die Stellungnahme des MWIKE ist nicht geeignet, die Zweifel daran auszuräumen, dass die Beteiligung an der Koelnmesse (noch) erforderlich ist. Der LRH kann nachvollziehen, dass das Land Messetätigkeiten unterstützen möchte. Die Fokussierung eines solchen allgemeinen Landesinteresses auf eine Branche begründet jedoch keine Unternehmensbeteiligung gemäß § 65 LHO. Anderenfalls müsste sich das Land an einer Vielzahl an Unternehmen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen, hier vor allem an allen Messen, in NRW beteiligen.

Der LRH hat um eine weitere Stellungnahme gebeten, auch zu den Prüfungsfeststellungen, zu denen sich das MWIKE inhaltlich nicht geäußert hat.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

25.8 Fazit

Es bestehen begründete Zweifel, an der Beteiligung Koelnmesse festzuhalten. Das MWIKE sollte eine Exit-Strategie erarbeiten.

Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

26 Vollmaschinelle Veranlagung der Einkommensteuer: Potenziale werden noch nicht voll ausgeschöpft



Die Finanzverwaltung kann Einkommensteuererklärungen, die aus ihrer Sicht keiner personellen Prüfung bedürfen, ohne Mitwirkung einer Sachbearbeiterin oder eines Sachbearbeiters automatisiert bearbeiten (sogenannte Vollmaschinelle Veranlagung). Dadurch wird das Personal der Finanzverwaltung entlastet. Die Potenziale der Vollmaschinellen Veranlagung werden nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs jedoch noch nicht voll ausgeschöpft.

So führen bereits einfache Abweichungen in den Grunddaten wie zum Beispiel eine geänderte Anschrift regelmäßig dazu, dass eine eigentlich für das Verfahren geeignete Steuererklärung dieses nicht

durchläuft. Ein weiteres Hemmnis sind Steuererklärungen auf Papier, die zusätzlichen Aufwand verursachen und häufig nicht vollautomatisiert bearbeitet werden können.

Der Landesrechnungshof hat daher insbesondere empfohlen, den Abgleich von Grunddaten zu optimieren, Papiererklärungen vollständig zu scannen und die elektronische Abgabe von Steuererklärungen zu fördern. Das Ministerium der Finanzen stimmt den Empfehlungen weitgehend zu, Maßnahmen werden bereits umgesetzt oder sind zumindest geplant.

26.1 Gegenstand der Prüfung

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens³⁶⁴ 2016 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Steuerfestsetzung angepasst. Ganz wesentlich ins Gewicht fällt hierbei § 155 Abs. 4 Satz 1 Abgabenordnung (AO), wonach Finanzbehörden Steuerfestsetzungen auf der Grundlage der ihnen vorliegenden Informationen und der Angaben des Steuerpflichtigen ausschließlich automationsgestützt vornehmen können, soweit kein Anlass dazu besteht, den Einzelfall durch Amtsträger zu bearbeiten. Ein Anlass zur Bearbeitung durch Amtsträger kann insbesondere dann bestehen, wenn im Rahmen der in § 88 Abs. 5 AO normierten, automationsgestützten Risikomanagementsysteme der Finanzverwaltung weitere Ermittlungen und Prüfungen als notwendig erachtet werden. Für diese Fälle bleibt es dann bei der personellen Bearbeitung, obgleich es nach der Vorstellung des Gesetzgebers zu einer Abkehr von dem Leitbild einer im Kern durch Amtsträger bearbeiteten Steuererklärung kommen soll.

Die vollautomatisch bearbeitete Steuererklärung (im Folgenden: Vollmaschinelle Veranlagung – VmV) dient damit – wie auch die Risikomanagementsysteme der Finanzverwaltung – dem Ziel, die (begrenzten) personellen Ressourcen auf tatsächlich prüfungsbedürftige Fälle zu lenken und zu konzentrieren. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers soll so das bestmögliche Ergebnis zwischen gesetz- und gleichmäßiger Besteuerung einerseits sowie zeitnahe und wirtschaftlichem Verwaltungshandeln andererseits erzielt werden. Für die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung ist die VmV zugleich ein wichtiges Verfahren zur Entlastung des Personalkörpers. In jüngerer Vergangenheit wurden bereits – in Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern – zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Zahl der VmV-Fälle zu erhöhen.

³⁶⁴ Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18.07.2016 (BGBl. I S. 1679).

Vor diesem Hintergrund ist der Landesrechnungshof (LRH) mit seiner Prüfung der Frage nachgegangen, ob die Potenziale der VmV derzeit voll ausgeschöpft werden. Hierzu hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS^t) in fünf Finanzämtern 503 zufällig ausgewählte risikoarme Einkommensteuerfälle³⁶⁵ des Veranlagungszeitraums 2023 mit ausschließlich Überschusseinkünften untersucht. Überschusseinkünfte sind Einkünfte aus nichtselbständiger Tätigkeit, aus Kapitalvermögen, aus Vermietung und Verpachtung oder aus sonstigen Einkünften. Nicht betrachtet wurden Steuerfälle mit Gewinneinkünften (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit).

Die nachfolgenden Feststellungen zeigen auf, dass die VmV noch nicht das leistet, was sie leisten könnte. Ziel der Feststellungen und Empfehlungen war bzw. ist es, die VmV im Interesse eines effizienten Besteuerungsverfahrens besser zu machen.

26.2 Prüfungsfeststellungen

26.2.1 Überblick über das Verfahren der Vollmaschinellen Veranlagung

Im Verfahren der VmV ist zunächst zwischen elektronischen Einkommensteuererklärungen und Erklärungen auf Papier zu unterscheiden. Während elektronische Erklärungen der Sachbearbeitung in den Finanzämtern unmittelbar in einer Bearbeitungsliste angezeigt werden, sind Papiererklärungen dafür zunächst zu scannen.

Anschließend erfolgt in beiden Fällen ein Abgleich mit den im Fachprogramm bereits gespeicherten Grunddaten (z. B. Name, Familienstand, Anschrift, Kontoverbindung und Religionszugehörigkeit). Sofern die Grunddaten laut der Steuererklärung nicht mit den gespeicherten Grunddaten übereinstimmen, wird der Verarbeitungsprozess mit einem Hinweis auf die Grunddatenabweichung unterbrochen. Ein personelles Eingreifen der Sachbearbeitung ist dann zwingend erforderlich, um die gespeicherten Daten zu prüfen und ggf. zu ändern. Anschließend kann der automatisierte Verarbeitungsprozess durch die personelle Auswahl einer Option „Maschinelle Verarbeitung fortsetzen“ im Fachprogramm wiederaufgenommen werden. Wird die entsprechende Option nicht ausgewählt, endet der Prozess der VmV und die Steuererklärung ist im Rahmen der Risikomanagementsysteme personell, d. h. von einer Sachbearbeitung, zu bearbeiten.

Nach dem Grunddatenabgleich erfolgt als nächster Schritt die formale Überprüfung der steuerlichen Erklärungsdaten durch das Fachprogramm. Bei fehlenden oder fehlerhaften Eintragungen kommt es zur Ausgabe von sog. Abbruchhinweisen. Beispiele hierfür sind fehlende Angaben zum Kindschaftsverhältnis in

³⁶⁵ Risikoarm ist ein Steuerfall, wenn die Risikomanagementsysteme keinen Risikohinweis ausgeben.

der Anlage Kind oder fehlende Angaben zum Pflegegrad beim Pflege-Pauschbetrag, wie in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abb.: Fehlende Angabe zum Pflegegrad

Pflege-Pauschbetrag		
– bei erstmaliger Beantragung / Änderung bitte Nachweis in Kopie einreichen –		
11 Die unentgeltliche persönliche Pflege einer pflegebedürftigen Person in ihrer oder in meiner Wohnung erfolgte durch	200	1 1 = Steuerpflichtige Person / Ehemann / Person A 2 = Ehefrau / Person B 3 = beide Ehegatten / Lebenspartner
12 Anzahl der weiteren an der Pflege beteiligten Personen	201	
Name, Anschrift und Verwandtschaftsverhältnis der pflegebedürftigen Person		
13		
14		
15 Identifikationsnummer der pflegebedürftigen Person	202	
16 Für die pflegebedürftige Person wurde folgender Pflegegrad / folgendes Merkzeichen festgestellt:	203	2 = Pflegegrad 2 3 = Pflegegrad 3 4 = Pflegegrad 4 oder 5 und / oder Merkzeichen „H“

Quelle: Landesrechnungshof, Einkommensteuererklärungsvordruck 2023

Kommt es zur Ausgabe eines Abbruchhinweises, wird der Prozess der VmV beendet und es bedarf der personellen Bearbeitung der Steuererklärung unter Einsatz der Risikomanagementsysteme.

Durchläuft eine Steuererklärung hingegen im ersten Schritt die Grunddatenprüfung ohne Abweichung bzw. mit angewiesener Fortsetzung der maschinellen Verarbeitung und im zweiten Schritt dann die formale Prüfung der steuerlichen Erklärungsdaten ohne Abbruchhinweis, erfolgt schließlich im Rahmen der Risikomanagementsysteme die automationsgestützte Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen. Wird diese verneint, gilt die Steuererklärung als risikoarm und kann grundsätzlich vollautomatisiert verarbeitet werden.

26.2.2 Grunddatenabweichungen führen regelmäßig zum Verfahrensabbruch

Das RPAST hat festgestellt, dass rd. 58 % der untersuchten Fälle aufgrund einer Grunddatenabweichung aus dem Verfahren ausgesteuert wurden.³⁶⁶ Die Ursachen hierfür waren vielfältig. Am häufigsten betrafen sie Abweichungen bei der Anschrift, gefolgt von Abweichungen der Kontoverbindung oder der Religionszugehörigkeit. Rund 25 % der Grunddatenabweichungen waren ausschließlich auf eine Änderung dieser drei Angaben zurückzuführen.³⁶⁷

Auffällig war, dass in rd. 41 % der geprüften Fälle mit einer Grunddatenabweichung tatsächlich überhaupt keine Änderung der gespeicherten Grunddaten durch die Sachbearbeitung erfolgt war.³⁶⁸ Rückblickend konnte das RPAST auch

³⁶⁶ 256 von 440 Steuerfällen. Von den 503 geprüften Fällen wurden die Steuererklärungen in 63 Fällen personell erfasst. Die Gesamtanzahl der geprüften Fälle ist um die Anzahl dieser Fälle zu mindern, da bei personell erfassten Fällen keine automatisierte Grunddatenprüfung durch das Fachprogramm erfolgen kann (503-63=440).

³⁶⁷ 63 von 256 Fällen.

³⁶⁸ 106 von 256 Fällen.

nicht mehr nachvollziehen, aus welchen Gründen genau es überhaupt in diesen Fällen zu einer Aussteuerung kam, da das Fachprogramm keine hinreichende Dokumentation vorsah.

Wie zuvor beschrieben, wird bei einer Grunddatenabweichung das Verfahren der VmV nur dann fortgesetzt, wenn dies explizit von der Sachbearbeitung angestoßen wird. Hierzu musste im Fachprogramm die Option „Maschinelle Verarbeitung fortsetzen“ aktiviert werden. Bei über 92 % der untersuchten Fälle mit einer Grunddatenabweichung erfolgte dies jedoch nicht, sondern stattdessen eine personelle Bearbeitung.³⁶⁹

Die hierzu vom RPASSt befragten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter gaben an, die Option „Maschinelle Verarbeitung fortsetzen“ regelmäßig nicht auszuwählen, da sie dies nicht als Arbeitserleichterung wahrnehmen würden. Nach ihrer Einschätzung erfordere ein Großteil der Erklärungen aufgrund prüfungsbedürftiger Sachverhalte ohnehin eine spätere personelle Bearbeitung. Zudem empfanden sie den Zeitraum zwischen dem Anstoßen der Fortsetzung der maschinellen Verarbeitung und der erneuten Vorlage des Falles bei Notwendigkeit weiterer personeller Ermittlungen und Prüfungen als zu lang. Im Rahmen seiner Erhebungen stellte das RPASSt tatsächlich fest, dass dieser Zeitraum regelmäßig etwa drei Werktage betrug. Es war für die Beschäftigten schwer nachvollziehbar, weshalb die Fortsetzung der VmV erheblich länger dauerte als eine unmittelbar nachfolgende Bearbeitung des Falles.

26.2.3 Papiererklärungen mindern die Verfahrenseffizienz in erheblichem Umfang

In rd. 43 % der untersuchten Fälle reichten die Steuerpflichtigen ihre Einkommensteuererklärung auf Papier ein.³⁷⁰ Nach den Vorgaben der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen sind die Finanzämter seit dem 01.01.2024 verpflichtet, diese Erklärungen zu scannen. Diese Verpflichtung gilt jedoch für jeden Veranlagungszeitraum erst ab dem Zeitpunkt, zu dem das jährlich neu freizugebende Scan-Programm bereitgestellt wird. Bis zu diesem Zeitpunkt besteht für die Finanzämter aktuell ein Wahlrecht, die eingehenden Erklärungen entweder zurückzustellen oder durch die Sachbearbeitung personell zu erfassen.

Nach den Feststellungen des RPASSt wurden insgesamt nur rd. 71 % der eingegangenen Papiererklärungen gescannt und somit dem Verfahren der VmV zugeführt.³⁷¹ Auffällig war dabei, dass rd. 41 % dieser Erklärungen von den Steuerpflichtigen elektronisch erstellt, ausgedruckt, unterschrieben und anschließend in Papierform an das Finanzamt übermittelt wurden.³⁷² Aus welchen Gründen

³⁶⁹ 236 von 256 Fällen.

³⁷⁰ 217 von 503 untersuchten Fällen. In den verbleibenden 286 Fällen wurden die Steuererklärungen elektronisch übermittelt.

³⁷¹ 154 von 217 eingegangenen Papiererklärungen.

³⁷² 63 der 154 gescannten Papiererklärungen.

rd. 29 % der eingegangenen Papiererklärungen durch die Sachbearbeitung nicht gescannt, sondern personell erfasst und damit dem Verfahren der VmV von vornherein vorenthalten wurden, war nicht (mehr) nachvollziehbar.³⁷³ Mögliche Ursachen könnten insbesondere ein Eingang der Erklärung vor der Bereitstellung des Scan-Programms, Beschädigungen des Papiers (z. B. Risse oder Falten), eine unzureichende Druckqualität oder die Verwendung von Vordrucken für zurückliegende Veranlagungszeiträume sein.

Dabei erscheint ein hoher Anteil an Steuererklärungen auf Papier aus Sicht des LRH problematisch, denn Papiererklärungen wiesen im Vergleich zu elektronisch übermittelten Erklärungen eine überproportional hohe Quote an Abbruchhinweisen auf. So stellte das RPAS^t fest, dass bei elektronischen Erklärungen Abbruchhinweise nur in rd. 11 % der Fälle³⁷⁴, bei Papiererklärungen jedoch in rd. 43 % der Fälle³⁷⁵ auftraten. Dies ist nach Auffassung des LRH insbesondere darauf zurückzuführen, dass beim Ausfüllen von Papiererklärungen keine integrierten Plausibilitätsprüfungen erfolgen, wie sie bei elektronischen Steuerprogrammen oder in ELSTER vorgesehen sind.

Zudem ist die Weiterverarbeitung von Papiererklärungen mit einem immensen zusätzlichen Personaleinsatz verbunden. Vor dem Scannen sind die eingereichten Erklärungen beispielsweise von beigefügten Belegen zu trennen und vollständig zu entklammern bzw. zu entheften. Nach dem Scannen erfordern die erzeugten Digitalisate oftmals noch eine Nachbearbeitung, da Eintragungen, die im Rahmen der automatisierten Zeichenerkennung nicht erfasst werden konnten, personell ergänzt werden müssen. Das RPAS^t stellte fest, dass selbst bei den mit einem Computer erstellten und ausgedruckten Papiererklärungen häufig Eintragungen nicht zutreffend erkannt wurden.

26.2.4 Probleme bei der zeitgleichen Übermittlung von Erklärungen für mehrere Jahre

Sofern Steuerpflichtige zeitgleich Erklärungen für verschiedene Veranlagungszeiträume übermittelten, beispielsweise wenn eine Steuerpflichtige in 2025 die Erklärungen für die Jahre 2023 und 2024 einreichte,³⁷⁶ führte dies nach den Feststellungen des RPAS^t stets zu einem Ausschluss der VmV. Das Fachprogramm setzte für die Anwendung der VmV nämlich voraus, dass keine weitere unbearbeitete Erklärung zu derselben Steuernummer vorlag. In etwa 7 % der

³⁷³ 63 von 217 eingegangenen Papiererklärungen.

³⁷⁴ 31 der 286 elektronisch übermittelten Steuererklärungen.

³⁷⁵ 66 der 154 gescannten Papiererklärungen.

³⁷⁶ Ein solches Vorgehen kann insbesondere bei Arbeitnehmerveranlagungen auftreten, wenn die Steuerpflichtigen nicht zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet sind (siehe § 46 Abs. 2 Einkommensteuergesetz) und ihre Erklärungen deshalb bis zum Ablauf der Festsetzungsverjährung von regelmäßig vier Jahren (§ 169 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AO) einreichen können.

geprüften Fälle³⁷⁷ hatten Steuerpflichtige jedoch zeitgleich eben solche Erklärungen für verschiedene Veranlagungszeiträume eingereicht, wodurch eine VmV letztlich verhindert wurde.

26.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit Entscheidung vom 12.12.2025 mitgeteilt. Aus seiner Sicht weist die VmV derzeit noch einige nicht unerhebliche Schwachstellen auf. Der LRH hat dem FM daher verschiedene Maßnahmen empfohlen, um Verfahrenshemmnisse zu beseitigen und das Potenzial der VmV besser zu nutzen:

- **Teilautomatisierung des Grunddatenabgleichs:**
Das FM sollte zur Vermeidung des Aussteuerns von Erklärungen aufgrund von Grunddatenabweichungen im Rahmen des Bund-Länder-Verbundes „Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung“ (KONSENS) auf eine automatische Übernahme der Erklärungsangaben zur Anschrift, Kontoverbindung und Religionszugehörigkeit hinwirken. Weiterhin sollte mittelfristig die Entwicklung eines Selbstbedienungsportals in ELSTER angestrebt werden, in dem Steuerpflichtige ihre Angaben eigenständig verwalten können. Zudem sollte hinsichtlich der Angaben zur Religionszugehörigkeit und Anschrift perspektivisch auf die elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale zurückgegriffen werden, um Änderungen der Meldebehörden automatisch zu übernehmen.
- **Überprüfung des Grunddatenabgleichs:**
Bezüglich der Fälle, in denen nicht nachvollzogen werden konnte, weshalb trotz einer Aussteuerung infolge einer Grunddatenabweichung keine Änderung der Grunddaten durch die Sachbearbeitung angewiesen wurde, sollten die zugrunde liegenden Sachverhalte untersucht und mögliche Fehlerquellen beseitigt werden.
- **Vorbelegung der Option „Maschinelle Verarbeitung fortsetzen“:**
Es sollte vermieden werden, dass die VmV infolge des Vorliegens einer Grunddatenabweichung regelmäßig abgebrochen wird. Daher hat der LRH dem FM empfohlen, im Rahmen von KONSENS darauf hinzuwirken, dass nach der Bearbeitung einer Grunddatenabweichung die Option zur Fortsetzung der maschinellen Verarbeitung automatisch vorausgewählt ist.
- **Reduzierung der Verarbeitungszeit:**
Die Zeitspanne zwischen dem Anstoßen einer weiteren maschinellen Verarbeitung bei einer Grunddatenabweichung und der möglichen Rückkehr des Falles zur Sachbearbeitung sollte auf eine geringere Zeitdauer – möglichst

³⁷⁷ 34 von 503 untersuchten Fällen.

nur wenige Sekunden – reduziert werden, um die Akzeptanz des Verfahrens zu erhöhen.

- Berücksichtigung der personell erfassten Erklärungen:
Möglichst viele der bislang personell erfassten Erklärungen sollten dem Scan-Verfahren zugeführt werden. Hierzu sollten insbesondere alle Papiererklärungen bis zur Bereitstellung des Scan-Programms in den Scanstellen vorgehalten sowie anschließend gescannt werden. Einer zeitnahen Bereitstellung des Scan-Programms kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, um die Steuerbescheide in einem angemessenen Zeitraum erlassen zu können.
- Erfassung der nicht scannbaren Erklärungen:
Auch die aus verschiedenen Gründen nicht scannbaren Erklärungen sollten als strukturierter Datensatz erfasst und dem Verfahren der VmV zugeführt werden. Zudem sollte die Zeichenerkennung des Scan-Programms überprüft werden, um den Nachbearbeitungsaufwand zu reduzieren.
- Steigerung der elektronischen Übermittlungsquote:
Es sollten Maßnahmen zur Steigerung der elektronischen Übermittlungsquote ergriffen werden. Die vergleichsweise hohe Anzahl von Steuerpflichtigen, die ihre Erklärung bislang ausgedruckt per Post einreichen, obwohl diese offenbar mit einer Steuersoftware am Computer erstellt wurde, zeigt ein erhebliches Potenzial für zusätzliche elektronische Erklärungen. Angebote wie „einfachELSTER“³⁷⁸ oder „einfachELSTERplus“³⁷⁹ könnten als benutzerfreundlichere Produkte stärker in den Fokus gerückt werden. Weiterhin sollte auch das originäre ELSTER-Portal anwenderorientiert weiterentwickelt werden.
- Verarbeitung von Erklärungen für verschiedene Veranlagungszeiträume ermöglichen:
Im Rahmen von KONSENS sollte auf die Möglichkeit hingewirkt werden, auch zeitgleich eingereichte Erklärungen für verschiedene Veranlagungszeiträume im Verfahren der VmV zu verarbeiten.

³⁷⁸ Anwendung, mit der Steuerpflichtige, die ausschließlich inländische Renteneinkünfte oder Pensionen bezogen und ggf. Kapitaleinkünfte oder weitere Einkünfte aus einem Minijob erhalten haben, ihre Erklärung erstellen können (www.einfach.elster.de).

³⁷⁹ Anwendung, mit der Steuerpflichtige, die nichtselbstständig tätig sind und/oder Renteneinkünfte erhalten haben, keine Angaben zu Kindern erklären möchten und einzeln veranlagt werden, ihre Erklärung erstellen können (www.einfachelsterplus.de).

26.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 11.03.2026 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es stimmte den Empfehlungen des LRH weitgehend zu und stellte geplante und auch bereits umgesetzte Maßnahmen dar.

Zu der Empfehlung, die Erklärungsangaben zur Anschrift, Kontoverbindung und Religionszugehörigkeit automatisch zu übernehmen, teilte das FM mit, dass im Rahmen von KONSENS hierzu derzeit eine Programmleistung in Hessen pilotiert werde. Künftig soll es damit möglich sein, die Angaben der Steuerpflichtigen zur Anschrift und Kontoverbindung automatisch zu übernehmen. Weitere Ausbaustufen sowie eine Pilotierung und ein flächendeckender Einsatz in Nordrhein-Westfalen seien geplant.

Bezüglich der empfohlenen Überprüfung von Fällen, in denen trotz einer Grunddatenabweichung keine Änderung durch die Sachbearbeitung erfolgte, teilte das FM mit, dass im Rahmen von KONSENS bereits Produkte angemeldet worden seien, die eine Aufzeichnung und Auswertung der Aussteuerungsgründe ermöglichen sollen.

Hinsichtlich der angeregten Vorbelegung zur Fortsetzung der maschinellen Verarbeitung erläuterte das FM, dass für die Fortsetzung der Verarbeitung zwischenzeitlich eine neue separate Schaltfläche eingeführt worden sei, wodurch zum Anstoßen des weiteren maschinellen Verfahrens kein zusätzlicher personeller Aufwand mehr erforderlich sei. Eine Reduzierung der Verarbeitungszeit auf weniger als einen Tag sei aus technischen Gründen jedoch derzeit ausgeschlossen.

Zum Vorschlag, alle Papiererklärungen bis zur Verfügbarkeit des Scan-Programms in den Scanstellen vorzuhalten, entgegnete das FM, dass die bisherige Vorgehensweise dazu diene, den Finanzämtern die Möglichkeit zu geben, flexibel auf die örtliche Arbeitslage und personelle Kapazitäten zu reagieren und eine zeitnahe Bearbeitung zu ermöglichen. Auch die Empfehlung, nicht scannbare Erklärungen als strukturierten Datensatz zu erfassen, wird vom FM kritisch gesehen, da hierzu eine neue Programmleistung erforderlich werde, wobei die Zahl der Papiererklärungen bereits seit Jahren rückläufig sei, sodass ein Nutzen entsprechend gering sein dürfte.

Zu einer Steigerung der elektronischen Übermittlungsquote stellte das FM in Aussicht, dass den Steuerpflichtigen voraussichtlich ab dem 01.07.2026 mit „okELSTER“ eine weitere Möglichkeit zur Verfügung gestellt werde, ihre Einkommensteuererklärung mittels der App „MeinELSTER+“ abzugeben. Hiermit solle ein zusätzlicher Anreiz zur elektronischen Abgabe geschaffen werden.

Die Durchführung der VmV bei zeitgleich eingereichten Erklärungen für verschiedene Veranlagungszeiträume scheitere laut dem FM derzeit an der noch

ausstehenden Einführung einer bundeseinheitlich entwickelten Programmleistung. In anderen Bundesländern sei in solchen Fällen bereits eine VmV möglich.

26.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM ebenfalls Optimierungsbedarf für das Verfahren sieht und den Empfehlungen weitgehend zustimmt.

Hinsichtlich der bereits im Rahmen von KONSENS angestoßenen Maßnahmen hat der LRH gegenüber dem FM nochmals angeregt, auf eine zeitnahe Umsetzung hinzuwirken. Die Einführung einer neuen Schaltfläche zur Fortsetzung der maschinellen Verarbeitung bewertet der LRH positiv, wenngleich seine Empfehlung einer Vorbelegung ggf. noch effektiver sein könnte. Soweit das FM angibt, dass eine Verkürzung der Verarbeitungsdauer auf weniger als einen Tag nicht möglich sei, hat der LRH angeregt, die tatsächliche Verarbeitungsdauer zumindest von etwa drei Arbeitstagen auf einen Arbeitstag zu verkürzen.

Der LRH bleibt auch bei seiner Empfehlung, alle eingegangenen Papiererklärungen nach der jährlichen Bereitstellung des Scan-Programms zu scannen, um diese im Verfahren der VmV bearbeiten zu können. Dieses Vorgehen würde zudem die Vollständigkeit der elektronischen Akten gewährleisten und Personalressourcen schonen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist jedoch die zeitnahe Bereitstellung des Scan-Programms, auf welche das FM hinwirken sollte.

Der LRH begrüßt zudem das beabsichtigte Angebot „okELSTER“, hat aber zugleich nochmals angeregt, auch die übrigen Angebote zur elektronischen Erklärungsabgabe weiterzuentwickeln.

Insgesamt erscheinen die bereits getroffenen und geplanten Maßnahmen aus Sicht des LRH geeignet, das Verfahren der VmV deutlich zu verbessern.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

27 Berufliche Förderungen nicht erklärt: Erhebliche Besteuerungsdefizite bei der Aufstiegsfortbildung



Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs geben Steuerpflichtige bestimmte Förderungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz in unterschiedlichem Umfang nicht in ihren Einkommensteuererklärungen an. In der Folge werden Steuern zu niedrig festgesetzt. Allein für das Jahr 2021 hat der Landesrechnungshof mögliche Steuerausfälle von annähernd 3 Millionen € ermittelt.

Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium der Finanzen daher empfohlen, die Einführung einer Mitteilungspflicht für besteu-erhebliche Förderungen zu prüfen. Nach Ansicht des Ministeriums der Finanzen kommt eine solche Mitteilungspflicht jedoch nach gegenwärtiger Rechtslage nicht in Betracht. Die weiteren Empfehlungen des Landesrechnungshofs zur Aufnahme ergänzender Hinweise

in Vordrucken und Bescheiden zum Förderverfahren, zur Verbesserung des Risikomanagements der Finanzverwaltung sowie zur Sensibilisierung der Bediensteten hat das Ministerium aufgegriffen.

27.1 Gegenstand der Prüfung

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) ist ein von Bund und Ländern finanziertes Förderprogramm für die berufliche Höherqualifizierung. Personen, die an Maßnahmen der Aufstiegsfortbildung teilnehmen, können nach dem AFBG finanzielle Unterstützung erhalten. Gefördert wird die Vorbereitung auf mehr als 700 verschiedene Fortbildungsabschlüsse. Typische Aufstiegsfortbildungen sind Meister- und Fachwirkurse oder Fortbildungen zum/zur Techniker/-in oder Erzieher/-in.

Die Förderung nach dem AFBG besteht aus mehreren Komponenten. Der steuerlich bedeutendste Teilbereich ist die Finanzierung von Lehrgangs- und Prüfungsgebühren (Fortbildungskosten) bis zu einem Betrag von 15.000 €. Für diese Aufwendungen werden auf Antrag steuerfreie Zuschüsse von 50 % gewährt.³⁸⁰ Für Teilnehmende mit Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen (NRW) ist die Bezirksregierung (BR) Köln für die Bewilligung und Auszahlung dieser Zuschüsse zuständig. Über die verbleibenden, nicht über den Zuschuss gedeckten förderfähigen Fortbildungskosten unterbreitet die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den Teilnehmenden im Anschluss ein Darlehensangebot.

Fortbildungskosten stellen bei Arbeitnehmenden gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit dar. Ein Werbungskostenabzug ist allerdings nur möglich, soweit Aufwendungen nicht steuerfrei ersetzt werden.³⁸¹ Die steuerfreien Zuschüsse nach dem AFBG mindern somit die berücksichtigungsfähigen Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und damit den Werbungskostenabzug.

Die Auszahlung eines Darlehens zur Finanzierung von Lehrgangs- und Prüfungsgebühren ist demgegenüber steuerlich nicht relevant. Darlehensnehmende, die ihre Fortbildungsprüfung erfolgreich bestanden haben, können gemäß § 13b Abs. 1 AFBG einen Erlass von 50 % des zu diesem Zeitpunkt noch nicht fällig gewordenen Darlehens beantragen (Bestehenserlass). Ein solcher Erlass führt dann allerdings im Jahr der Gewährung zu Einnahmen (steuerpflichtiger Arbeitslohn) bei den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit.³⁸² Des Weiteren kann nach

³⁸⁰ Die Zuschüsse nach dem AFBG sind nach § 3 Nr. 11 Einkommensteuergesetz (EStG) steuerfrei.

³⁸¹ Nach § 3c Abs. 1 EStG dürfen Ausgaben, soweit sie mit steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, nicht als Werbungskosten abgezogen werden.

³⁸² Vgl. zuletzt Urteil des Bundesfinanzhofs vom 23.11.2023 VI R 9/21, BFHE 283, 37, BStBl. II 2024, 718 m. w. N.

§ 13b Abs. 2 AFBG bei verschiedenen unternehmerischen Betätigungen wie beispielsweise der Gründung eines Unternehmens der vollständige Erlass des Darlehens beantragt werden (Existenzgründungserlass).

Der Landesrechnungshof (LRH) hat bei sieben Finanzämtern (FÄ) geprüft, ob nach dem AFBG zu Lehrgangs- und Prüfungsgebühren gewährte Zuschüsse und Darlehenserlasse steuerlich zutreffend berücksichtigt wurden. Hierzu hat er sich von der BR Köln Informationen zu Personen geben lassen, die im Jahr 2021 solche Zuschüsse erhalten haben. Von der KfW wurden Daten zu Personen aus NRW erbeten, denen im Jahr 2021 oder 2022 ein Darlehenserlass gewährt wurde.³⁸³

Nach den Informationen der BR Köln wurden im Jahr 2021 landesweit Zuschüsse zu Lehrgangs- und Prüfungsgebühren von rd. 25 Mio. € ausgezahlt. In seine Prüfung hat der LRH nur Zuschüsse von mindestens 1.500 € (Aufgriffsgrenze) je Fall einbezogen. Hiernach ergaben sich 7.376 Fälle mit einem Zuschussvolumen von rd. 21 Mio. €. Auf die sieben FÄ entfielen 342 Fälle mit Zuschüssen von insgesamt rd. 1 Mio. €.

Ausweislich der Daten der KfW wurden in den Jahren 2021 und 2022 landesweit Darlehenserlasse von rd. 16 Mio. € gewährt. Unter Berücksichtigung einer Aufgriffsgrenze von ebenfalls mindestens 1.500 € ging es um 4.935 Erlasse mit einem finanziellen Volumen von rd. 11,5 Mio. €. Dabei handelte es sich regelmäßig um Bestehenserlasse. Auf die sieben FÄ entfielen für diese beiden Jahre 212 Fälle mit Erlassen von insgesamt 515.000 €.

27.2 Prüfungsfeststellungen

27.2.1 Zuschüsse werden häufig nicht erklärt

Der LRH hat in den 342 Fällen mit Zuschüssen zu Lehrgangs- und Prüfungsgebühren geprüft, ob die im Jahr 2021 gezahlten Zuschüsse einkommensteuerlich zutreffend berücksichtigt wurden.

In 98 Fällen war eine Beurteilung nicht möglich, weil die Zuschussempfänger den steuerlich nicht geführt wurden oder für den Veranlagungszeitraum (VZ) 2021 keine Einkommensteuererklärung abgegeben hatten, sodass keine Einkommensteuerveranlagung durchgeführt worden war.³⁸⁴ In 63 weiteren Fällen waren keine Lehrgangs- und Prüfungsgebühren als Fortbildungskosten geltend gemacht worden. Die gewährten Zuschüsse waren somit für die Prüfung ohne Bedeutung.

³⁸³ Angefordert wurden Informationen zu Bestehens- und Existenzgründungserlassen. Im Vergleich zu den Zuschussfällen war bei den Erlassfällen eine geringere Anzahl zu erwarten. Es wurden deshalb auch Daten für das Jahr 2022 angefordert, um eine ausreichende Fallzahl in die Betrachtung einbeziehen zu können.

³⁸⁴ Eine Einkommensteuerveranlagung wird bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 46 Abs. 2 EStG durchgeführt.

Von den verbleibenden 181 Fällen, in denen in den Einkommensteuererklärungen Lehrgangs- und Prüfungsgebühren geltend gemacht wurden, hatten die Steuerpflichtigen in 112 und damit bei mehr als 60 % dieser Fälle die Zuschüsse nicht erklärt. In zwei Fällen hatten die FÄ anhand vorgelegter Unterlagen von sich aus erkannt, dass die erklärten Fortbildungskosten um entsprechende Zuschüsse zu mindern waren. Im Ergebnis wurden damit in 110 Einkommensteuerfällen Zuschüsse von rd. 272.000 € zu Unrecht nicht werbungskostenmindernd berücksichtigt. Dadurch sind Steuern von 55.479 € ausgefallen.

Von den übrigen 69 Einkommensteuerfällen (181 abzüglich 112) waren in 67 Fällen die Zuschüsse nach der Aktenlage zutreffend von den Steuerpflichtigen angegeben worden. In den verbleibenden zwei Steuerfällen hatten die FÄ aufgrund fehlender Nachweise keine Kosten anerkannt, sodass die Zuschüsse bei den Veranlagungen nicht relevant waren.

27.2.2 Darlehenserlasse werden regelmäßig nicht erklärt

In den 212 von der KfW mitgeteilten Fällen hat der LRH untersucht, ob die in den Jahren 2021 bzw. 2022 gewährten Darlehenserlasse zutreffend besteuert wurden.

37 Fälle konnte der LRH nicht beurteilen, weil die Erlassempfangenden steuerlich nicht geführt wurden oder für das Erlassjahr keine Einkommensteuererklärung abgegeben hatten.

In 171 und somit nahezu 98 % der verbleibenden 175 Fälle wurden die Darlehenserlasse in den Einkommensteuererklärungen nicht angegeben und in der Folge nicht besteuert. Hierbei ging es um Erlasse von rd. 418.000 €. Der eingetretene Steuerausfall beträgt 118.313 €.

Lediglich ein Steuerpflichtiger hatte den Darlehenserlass erklärt.³⁸⁵ In den drei verbleibenden Einkommensteuerfällen war nach der Aktenlage nicht zu erkennen, ob die Erlasse möglicherweise bei Einkünften aus unternehmerischen Betätigungen erfasst worden waren.

27.2.3 Steuerliche Auswirkungen

Eine Übertragung des vom LRH bei den Zuschüssen festgestellten Ergebnisses auf die 7.376 Fälle im Land deutet für den VZ 2021 auf einen potenziellen Steuerausfall von rechnerisch rd. 1,2 Mio. € hin.³⁸⁶ Angesichts eines unverminderten Fördervolumens in den folgenden Jahren³⁸⁷ muss davon ausgegangen werden,

³⁸⁵ Der Erlass wurde allerdings nicht als steuerpflichtiger Arbeitslohn erklärt, sondern bei der Ermittlung der Werbungskosten für das Jahr 2022 abgezogen.

³⁸⁶ 55.479 € (eingetretener Steuerausfall bei sieben FÄ) / 342 untersuchte Fälle * 7.376 Fälle (landesweit) = 1.196.529 €.

³⁸⁷ Vgl. hierzu die Ansätze in den Haushaltsplänen des Landes NRW (Kapitel 05 030 Titel 681 63) für die Jahre ab 2022.

dass sich die Steuerausfälle fortsetzen werden, wenn sich das Erklärungsverhalten bzw. die Bearbeitungsqualität in den FÄ nicht ändert.

Hinsichtlich der Darlehenserlasse ergibt eine Hochrechnung der Prüfungsergebnisse auf die landesweit 4.935 Erlassfälle der Jahre 2021 und 2022³⁸⁸ potenzielle Steuerausfälle von rd. 2,8 Mio. €. Davon entfallen rd. 1,6 Mio. € auf das Jahr 2021³⁸⁹ und rd. 1,2 Mio. € auf das Jahr 2022³⁹⁰. Auch in den folgenden Jahren rechnet der LRH mit entsprechenden steuerlichen Auswirkungen.³⁹¹

In der Summe drohen damit in diesem „sehr kleinen“ und speziellen Bereich der Einkommensteuer Steuerausfälle von jährlich bis zu 3 Mio. €. Dabei ist besonders besorgniserregend, dass im Bereich der Darlehenserlasse eine Besteuerung praktisch nicht stattfindet.

27.2.4 Keine ausreichende Sensibilisierung hinsichtlich steuerlicher Folgen

Nach den Regeln des maschinellen Risikomanagementsystems der Finanzverwaltung (RMS) werden zur Überprüfung von Fortbildungskosten Risikohinweise (RHW) bei der Durchführung der Einkommensteuerveranlagungen ausgegeben. In Bezug auf die Förderungen nach dem AFBG hat der LRH beim RMS Defizite vorgefunden.³⁹²

Des Weiteren hat der LRH festgestellt, dass auf die – für einen Laien nicht ohne Weiteres erkennbare – steuerliche Bedeutung eines Darlehenserlasses in den Formularen zur Einkommensteuererklärung nicht aufmerksam gemacht wird. Die FÄ erhalten aber ohne die Mitwirkung der Steuerpflichtigen keine Kenntnis von Darlehenserlassen und müssten deshalb im Einzelfall mehr oder weniger aufwendige Sachverhaltsermittlungen durchführen.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen schließt der LRH zudem nicht aus, dass einzelnen Bediensteten der FÄ die sachlichen und steuerlichen Zusammenhänge der Förderungen nach dem AFBG nicht (hinreichend) bekannt sind.

Der Antrag und das dazugehörige Merkblatt zur Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung geben an verschiedenen Stellen Hinweise zu steuerlichen Erklärungspflichten. Allerdings kann keinem dieser Hinweise hinreichend

³⁸⁸ Auf das Jahr 2021 entfallen landesweit 2.941 und auf das Jahr 2022 1.994 Erlassfälle.

³⁸⁹ Von den 212 untersuchten Fällen entfallen 125 auf das Jahr 2021. Hier sind Steuerausfälle von 66.651 € eingetreten. Bezogen auf landesweit 2.941 Erlassfälle des Jahres 2021 ergibt sich ein potenzieller Steuerausfall von 1.568.164 € ($66.651 \text{ €} / 125 \text{ untersuchte Fälle} * 2.941 \text{ Fälle landesweit}$).

³⁹⁰ Von den 212 untersuchten Fällen entfallen 87 auf das Jahr 2022. Hier sind Steuerausfälle von 51.662 € eingetreten. Bezogen auf landesweit 1.994 Erlassfälle des Jahres 2022 ergibt sich ein potenzieller Steuerausfall 1.184.069 € ($51.662 \text{ €} / 87 \text{ untersuchte Fälle} * 1.994 \text{ Fälle landesweit}$).

³⁹¹ In den Haushaltsplänen des Landes für die Jahre ab 2021 ist jeweils in Kapitel 05 030 Titel 661 63 der Anteil für NRW an den Schuldendienstleistungen nach § 28 Abs. 1 i. V. m. § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AFBG jährlich in gleicher Höhe ausgewiesen.

³⁹² Nähere Einzelheiten zum RMS dürfen gemäß § 88 Abs. 5 Satz 4 Abgabenordnung nicht veröffentlicht werden.

konkret entnommen werden, dass nach dem AFBG gewährte Zuschüsse werbungskostenmindernd bzw. Darlehenserlasse als steuerpflichtige Einnahmen in der Einkommensteuererklärung anzugeben sind. Die Bescheide der BR Köln zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung und die Mitteilungen der KfW an Darlehensnehmer/-innen über gewährte Erlasse enthalten keine steuerlichen Hinweise.

27.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis seiner Prüfung mit Entscheidung vom 12.08.2025 mitgeteilt. Nach seiner Auffassung müssen die FÄ Kenntnis von den nach dem AFBG gewährten Förderungen haben, um eine gleichmäßige Besteuerung gewährleisten und diesbezüglich landesweite Steuerausfälle vermeiden zu können. Nach Ansicht des LRH ist es sehr bedenklich, dass in einer Vielzahl von Einkommensteuerfällen besteuierungserhebliche Förderungen unberücksichtigt bleiben. Hierfür sind nach seiner Einschätzung vor allem Informations- und Wissensdefizite ursächlich.

Der LRH hat daher angeregt, zu prüfen, ob ein Prozess zur Einführung einer Mitteilungspflicht für besteuierungserhebliche Förderungen von Lehrgangs- und Prüfungsgebühren auf Bund-Länder-Ebene angestoßen werden könnte. In den Abwägungsprozess für eine solche Mitteilungspflicht dürften neben der Bedeutung des Sozialgeheimnisses³⁹³ und dem bürokratischen Aufwand auch die derzeitigen Besteuerungsdefizite einzubeziehen sein.

Weiterhin hat der LRH darauf hingewiesen, dass die in den Anträgen und Merkblättern zur Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung enthaltenen steuerlichen Hinweise konkret erläutern sollten, wie die Förderungen nach dem AFBG in der Einkommensteuererklärung zu berücksichtigen sind. Sie müssten für alle Steuerpflichtigen verständlich sein. Entsprechende Hinweise sollten zudem in den Bescheiden über die Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung und Mitteilungen über gewährte Darlehenserlasse enthalten sein. Nach Ansicht des LRH könnte auch dies zu einer Verbesserung des Erklärungsverhaltens der Steuerpflichtigen beitragen.

Des Weiteren wurde empfohlen, die RHW bei den Einkommensteuerveranlagungen in Bezug auf die Förderungen nach dem AFBG zu verbessern. Zudem hat der LRH vorgeschlagen, in der Anleitung zur Anlage N der Einkommensteuererklärung³⁹⁴ auf die Steuerpflicht von Darlehenserlassen in geeigneter Art und Weise hinzuweisen. Der LRH hat ferner eine Sensibilisierung der Bediensteten der FÄ für die sachlichen und steuerlichen Zusammenhänge der Förderungen nach dem AFBG empfohlen.

³⁹³ § 71 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X).

³⁹⁴ Die Anlage N der Einkommensteuererklärung ist u. a. für Angaben zum Arbeitslohn bei den Einkünften aus nicht-selbständiger Arbeit vorgesehen.

27.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat zu den Empfehlungen des LRH mit Schreiben vom 14.11.2025, 07.04.2026 und 15.04.2026 wie folgt Stellung genommen:

Die Schaffung einer Mitteilungspflicht komme ungeachtet der Höhe der steuerlichen Auswirkung nicht erklärter Zuschüsse und Darlehenserlasse nach gegenwärtiger Rechtslage nicht in Betracht. Die Förderungen nach dem AFBG unterliegen nach § 27a AFBG i. V. m. § 35 Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) dem Sozialgeheimnis. Personenbezogene Daten, die dem Sozialgeheimnis unterliegen, seien nach § 1 Abs. 2 der Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung – MV) nicht mitzuteilen. Ausnahmen von der Regelung des § 1 Abs. 2 MV seien nicht vorgesehen. Es seien auch keine Gründe dafür ersichtlich, wonach für diese speziellen Zahlungen erwogen werden könnte, die Möglichkeit der Schaffung einer Ausnahmeregelung von dem Grundsatz in § 1 Abs. 2 MV zu prüfen. Insbesondere enthalte § 71 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) keine dem § 71 Abs. 1 Nr. 4 SGB X vergleichbare Regelung für den Bereich des Werbungskostenabzugs bzw. der zutreffenden Erfassung steuerpflichtiger Einnahmen, die die Übermittlung von Sozialdaten zulassen würde.

Die Empfehlung, im Rahmen des Förderverfahrens in den Anträgen, Merkblättern und Förderbescheiden verständliche und konkrete Hinweise zur steuerlichen Handhabung der Förderungen nach dem AFBG aufzunehmen, werde vom FM unterstützt. Die für die Bewilligung und Auszahlung der Fördergelder in NRW zuständige BR Köln werde gebeten, diese Maßnahmen entsprechend umzusetzen. Das FM werde sich auch für die Umsetzung der Empfehlung einsetzen, solche Hinweise in die Mitteilungen über gewährte Darlehenserlasse aufzunehmen.

Des Weiteren werde der Verbesserungsvorschlag zu den RHW in der zuständigen Arbeitsgruppe aufgegriffen. Auch werde der Vorschlag unterstützt, die Anlage N mit einem entsprechenden Hinweis auf die Steuerpflicht von Darlehens-erlassen zu versehen, und zur Umsetzung an die zuständigen Gremien weitergeleitet. Zudem würden die steuerlichen Zusammenhänge der Förderungen nach dem AFBG in den kommenden Informationsveranstaltungen bzw. Fachbesprechungen mit den FÄ thematisiert werden.

27.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM die Empfehlungen aufgegriffen hat. Aus Sicht des FM kommt die Einführung einer Mitteilungspflicht aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage nicht in Betracht. Die vom FM vorgesehenen Maßnahmen können einen Beitrag leisten, den festgestellten Besteuerungsdefiziten bei Förderungen von Lehrgangs- und Prüfungsgebühren nach dem AFBG entgegenzuwirken.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

28 Steuervollzug: Einbindung der Zentralen Liquiditätsprüfung der Finanzverwaltung deutlich verbesserungsbedürftig



Die Zentrale Liquiditätsprüfung soll die Erhebungsstellen der Finanzämter bei der Sachverhaltsermittlung im Vollstreckungsverfahren unterstützen. Sie ermittelt die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner mit dem Ziel, aktuelle Steuerrückstände zu mindern.

Der Landesrechnungshof hat hinsichtlich der derzeitigen Organisation und des Einsatzes der Zentralen Liquiditätsprüfung diverse Optimierungspotenziale festgestellt. So erfolgt die vorgesehene Unterstützung durch die Zentrale Liquiditätsprüfung nicht einheitlich und insgesamt auch nicht in einem hinreichenden Umfang. Die eingesetzte (Erfolgs-)Statistik war für Steuerungszwecke nur eingeschränkt

brauchbar. Zudem fielen längere Bearbeitungszeiten und der ausschließliche Einsatz von Personal der Laufbahngruppe 2.1 (ehemals gehobener Dienst) auf.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, auf einen einheitlichen Einsatz der Zentralen Liquiditätsprüfung hinzuwirken und Schwachstellen der Statistik zu beheben. Darüber hinaus sollten Bearbeitungszeiten verkürzt und der Personaleinsatz überdacht werden.

Das Ministerium der Finanzen beabsichtigt, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs in Teilen aufzugreifen.

28.1 Gegenstand der Prüfung

Nach § 85 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) haben die Finanzbehörden die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Steuerrückstände sind von den Erhebungsstellen (EHST) der Finanzämter deshalb mit geeigneten Maßnahmen beizutreiben. Zur Vorbereitung möglicher Beitreibungs- bzw. Vollstreckungsmaßnahmen können die Finanzbehörden die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse eines Vollstreckungsschuldners vor Ort durch eine Liquiditätsprüfung ermitteln. Diese ist – anders als eine steuerliche Außenprüfung³⁹⁵ – nur mit Zustimmung des Vollstreckungsschuldners möglich.

Die Liquiditätsprüfung fungiert zwar als Sachverhaltsermittlung der EHST, ist aber eigenständig als Zentrale Liquiditätsprüfungsstelle (ZLIPST) organisiert. Seit dem 01.01.2017 ist sie bei zehn Pool-Finanzämtern angesiedelt. Ein Pool-Finanzamt ist dabei zentral für die Unterstützung der EHST weiterer sieben bis zwölf Finanzämter zuständig. Die anvisierte tatsächliche personelle Ausstattung der ZLIPST liegt bei 65 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Die ZLIPST wird (ausschließlich) aufgrund einer Fallmeldung der EHST (Ermittlungersuchen) tätig. Der Grund für die Meldung ergibt sich regelmäßig aus dem Vollstreckungsverfahren. Dabei kann es sich beispielsweise um Fälle mit wiederholten bzw. bislang fruchtlosen Vollstreckungen handeln.

Anhand des Ermittlungersuchens überprüft die ZLIPST zunächst, ob der gemeldete Fall prüfungswürdig erscheint, und bereitet ggf. die Liquiditätsprüfung vor. Hiernach beauftragt die zuständige Sachgebietsleitung der ZLIPST eine Prüferperson mit der Feststellung der wirtschaftlichen Verhältnisse des betroffenen Vollstreckungsschuldners (Ermittlungsauftrag). Da die tatsächliche Durchführung

³⁹⁵ Die steuerliche Außenprüfung ist in den §§ 193 ff. AO geregelt. Der Umfang wird durch eine schriftlich oder elektronisch zu erteilende Prüfungsanordnung bestimmt (§ 196 AO), die dem Steuerpflichtigen gegenüber mit angemessener Vorlaufzeit bekannt zu geben ist (vgl. § 197 Abs. 1 AO). Der Steuerpflichtige ist zur umfassenden Mitwirkung verpflichtet (siehe § 200 AO).

der Prüfung von der Zustimmung des Vollstreckungsschuldners abhängig ist, kann er sie bereits bei der Terminvereinbarung oder im weiteren Prüfungsverlauf verweigern. Während der Liquiditätsprüfung können deshalb auch nur die Unterlagen gesichtet werden, die der Vollstreckungsschuldner zur Verfügung stellt.

Nach einer durchgeführten Prüfung werden die Ergebnisse regelmäßig in einem internen Bericht für die zuständige EHST zusammengefasst. Er enthält Bearbeitungsvorschläge zur zeitnahen Umsetzung der Prüfungserkenntnisse. Hat der Vollstreckungsschuldner die Durchführung bzw. Fortsetzung der Prüfung demgegenüber zu irgendeinem Zeitpunkt verweigert, ist sie zu beenden. Ein Bericht wird in diesem Fall nur ausnahmsweise erstellt. Die Prüfung endet auch dann ohne einen Bericht, wenn es nach der Erteilung des Ermittlungsauftrags zu einer Vollzahlung des Vollstreckungsschuldners kommt.

Aufzeichnungen zu den gemeldeten Fällen erfolgen seit dem Jahr 2024 in einer automatisierten Statistik, die Daten aus dem Fallverwaltungsprogramm der ZLIPST bezieht. Hinterlegt werden hier neben der Anzahl der geprüften Fälle auch die Arten der Fallerledigung. Zudem werden Daten zur Bestimmung der Bearbeitungsdauer und zu möglichen Minderungen der Steuerrückstände erfasst.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Organisation und den Einsatz der ZLIPST untersucht, um mögliche Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Dazu hat er beim Ministerium der Finanzen (FM) landesweite statistische Aufzeichnungen, Angaben zur Personalsituation und zu möglichen Zielvereinbarungen angefordert. Neben der Analyse der eingeholten Informationen führte er örtliche Erhebungen in drei Pool-Finanzämtern durch, um vor Ort einen Einblick in die Organisation und die Arbeitsabläufe zu erhalten. Bei den Erhebungen wurden 99 der insgesamt 450 Berichtsfälle der drei Pool-Finanzämter für das Jahr 2024 zufällig ausgewählt, anhand der elektronischen Aufzeichnungen eingesehen und ausgewertet.

28.2 Prüfungsfeststellungen

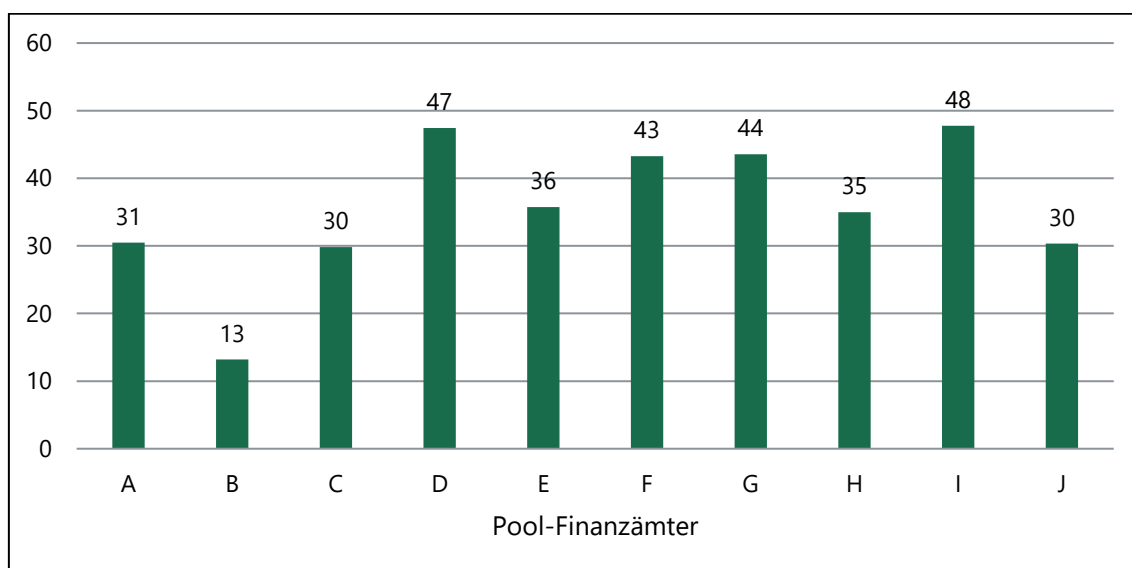
28.2.1 Ungleiches Meldeverhalten der einzelnen Finanzämter

Die ZLIPST ist nicht nur abhängig von der Mitarbeit der Vollstreckungsschuldner (siehe Ausführungen unter 28.1), sondern bereits vorgelagert von dem Meldeverhalten der EHST. Denn nur bei einem entsprechenden Ermittlungersuchen wird die ZLIPST überhaupt tätig. Eine eigenständige oder programmgesteuerte Fallauswahl durch das Prüfpersonal der ZLIPST ist nicht vorgesehen. Verpflichtende Meldekriterien für die EHST bestehen derzeit nicht. Das bedeutet, die ZLIPST hat keinen Einfluss auf die Anzahl und Art der von ihr zu prüfenden Fälle.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen berichteten dem LRH sowohl das Prüfpersonal als auch die Sachgebietsleitungen der ZLIPST, dass die Anzahl der eingehenden Meldungen stark von der Bekanntheit und Akzeptanz der ZLIPST in den einzelnen Finanzämtern beeinflusst werde. Der LRH schließt daraus, dass es letztendlich auch an der individuellen Einstellung der Bediensteten in den EHST liegt, ob ein Fall der ZLIPST gemeldet wird oder nicht.

Aufgrund dieser Ausgangssituation hat der LRH das Meldeverhalten der EHST im Jahr 2024 landesweit näher untersucht und dabei bezogen auf die zehn Pool-Finanzämter – in den folgenden Abbildungen bezeichnet mit den Buchstaben A bis J – und ihre dazugehörigen Betreuungsfinanzämter (nicht einzeln aufgeführt) folgendes Bild vorgefunden:

Abb. 1: Durchschnittliche Ermittlungersuchen pro Betreuungsfinanzamt bezogen auf die zehn Pool-Finanzämter



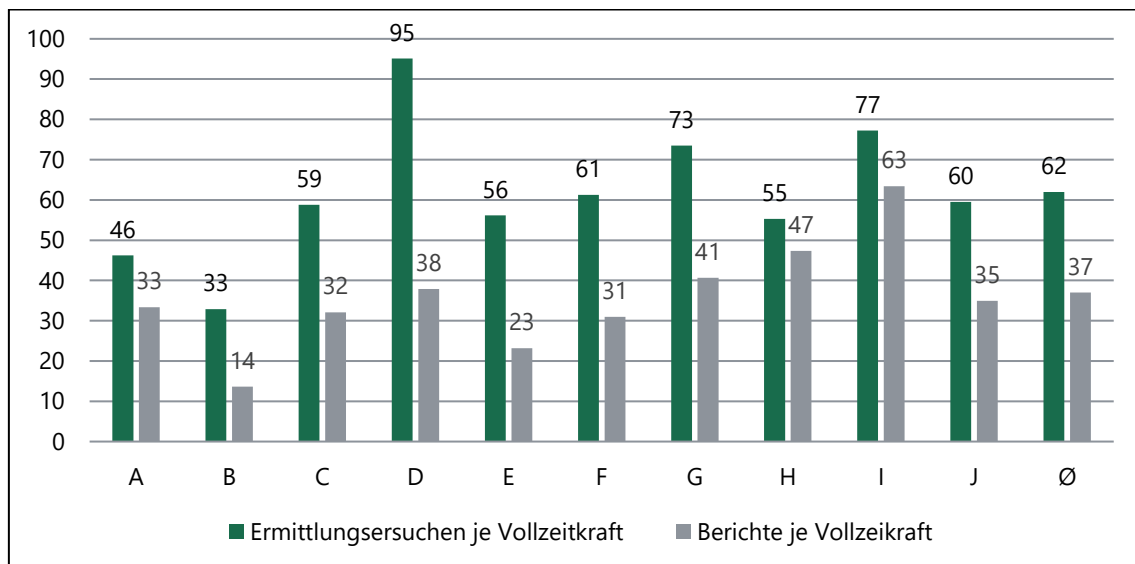
Quelle: Statistik der Liquiditätsprüfung für das Jahr 2024, Auswertung des Landesrechnungshofs

Das Meldeverhalten der Betreuungsfinanzämter war demnach mit durchschnittlich 13 bis 48 Meldungen jährlich unterschiedlich stark ausgeprägt. Besonders hervorzuheben ist, dass es in vier Pool-Finanzämtern jeweils ein Betreuungsfinanzamt mit Meldungen nur im einstelligen Bereich gab. In einem weiteren Pool-Finanzamt meldeten sogar vier Betreuungsfinanzämter weniger als zehn und ein Amt gerade zehn Fälle. Ein Betreuungsfinanzamt machte von der Liquiditätsprüfung keinen Gebrauch und meldete überhaupt keinen Fall. Sachliche Gründe für die ausbleibenden Meldungen waren für den LRH nicht erkennbar.

Das ungleiche Meldeverhalten scheint auch zu einer ungleichen Auslastung des Prüfpersonals in den Pool-Finanzämtern zu führen. Dabei geht der LRH davon aus, dass ein wesentliches Kriterium zur Beurteilung der Auslastung die Anzahl

der angefertigten Berichte ist. Der LRH hat daher landesweit die Anzahl der Ermittlungersuchen und der Berichte je Vollzeitkraft in den Pool-Finanzämtern gegenübergestellt:

Abb. 2: Auslastung des Prüfpersonals in den Pool-Finanzämtern



Quelle: Statistik der Liquiditätsprüfung für das Jahr 2024, Auswertung des Landesrechnungshofs

Auch hier zeigten sich deutliche Unterschiede in den einzelnen Pools. Die Spannweite liegt zwischen 33 und 95 Ermittlungersuchen bzw. zwischen 14 und 63 Berichten. Hinsichtlich der Anzahl der Berichte je Vollzeitkraft fällt auf, dass in dem „stärksten“ Pool-Finanzamt mit 63 Berichten mehr als ein Bericht pro Woche verfasst wurde, wohingegen eine Vollzeitkraft in dem „schwächsten“ Pool-Finanzamt durchschnittlich gerade einmal etwas mehr als einen Bericht pro Monat erstellte.

28.2.2 Fehlendes Controlling und Problembereiche der Statistik

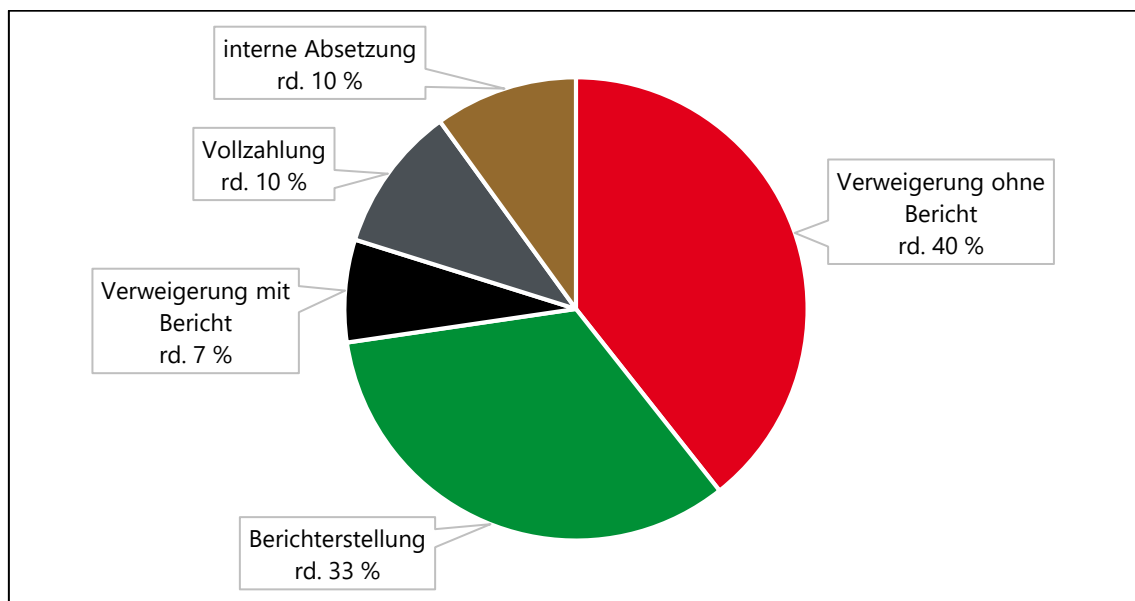
Mit einem Controllingsystem kann die Effektivität einer Organisationseinheit sichergestellt werden. Ein solches System bettet deskriptive Statistiken in ein definiertes Zielsystem ein und ermöglicht durch kontinuierliche Soll-Ist-Abgleiche eine zielgerichtete Steuerung. Die ZLIPST ist jedoch bislang nicht in ein Controllingsystem der Finanzverwaltung eingebunden. Als wesentliche Steuerungsgrundlage steht derzeit allein die seit 2024 automatisierte Statistik (siehe Ausführungen unter 28.1) zur Verfügung. Diese weist nach den Feststellungen des LRH allerdings noch Probleme auf, insbesondere hinsichtlich der Erfassung von Rückstandsminderungen. Sie ist für ein effektives Controlling daher nach Ansicht des LRH nur eingeschränkt geeignet.

Wird eine Liquiditätsprüfung tatsächlich nicht durchgeführt, weil der Vollstreckungsschuldner die Mitwirkung verweigert oder weil die ZLIPST im Vorfeld eine Prüfungsdurchführung ablehnt („interne Absetzung“), sollten der ZLIPST im Ergebnis auch keine Rückstandsminderungen als Erfolg zugerechnet werden. Aufgrund einer technischen Ungenauigkeit suggeriert die Statistik in diesen Fällen aber eine Minderung der Steuerrückstände in voller Höhe. Die Statistik zeichnet insoweit ein sehr verzerrtes Bild und unterstellt einen Erfolg, den es in diesem Umfang nicht gibt.

28.2.3 Minderung von Steuerrückständen ist nur teilweise der Zentralen Liquiditätsprüfungsstelle zuzurechnen

Die Minderung von Steuerrückständen ist aus Sicht des LRH der wesentliche Anhaltspunkt für die Effektivität und den Erfolg der ZLIPST. Nach den vorgelegten Statistiken beträgt die landesweite Rückstandsminderung für das Jahr 2024 rd. 177 Mio. €. Die Rückstandsminderung verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Erledigungsarten:

Abb. 3: Landesweite Rückstandsminderung



Quelle: Statistik der Liquiditätsprüfung für das Jahr 2024, Auswertung des Landesrechnungshofs

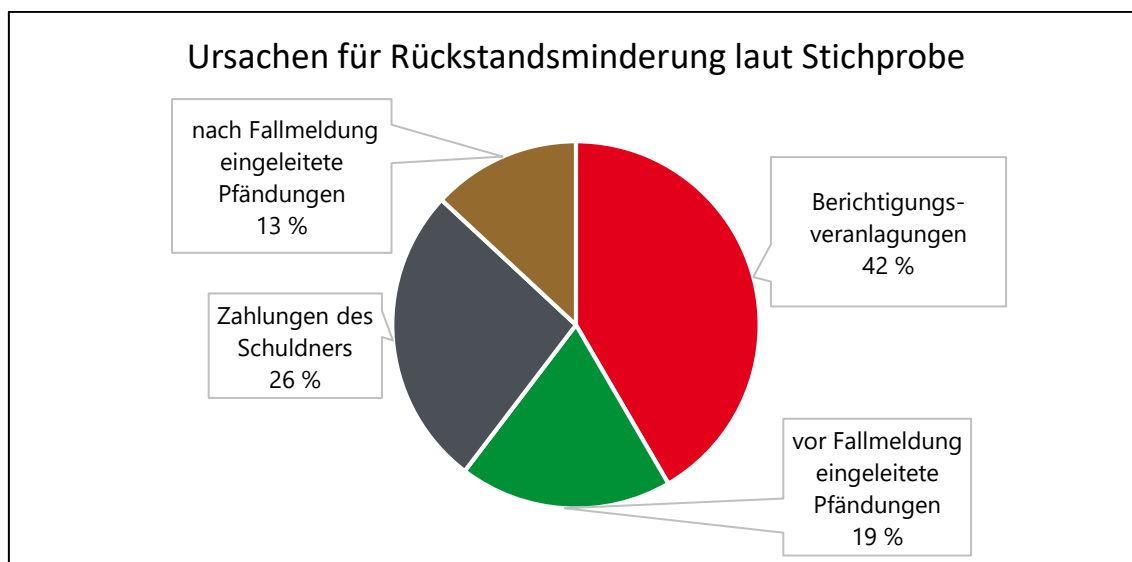
Etwa die Hälfte der ausgewiesenen Rückstandsminderung (mehr als 87 Mio. €³⁹⁶) entfällt auf die Erledigungsarten „interne Absetzung“ und „Verweigerung ohne Bericht“ und ist, wie oben unter 28.2.2 dargestellt, tatsächlich gar nicht eingetreten. Darüber hinaus können in diesen Fallkonstellationen auch i. d. R. keine Ermittlungsergebnisse der ZLIPST zu einer Minderung von Steuerrückständen geführt haben, da diese hier gar keine Prüfungshandlungen vorgenommen hat. Ihr ist folglich für diese Fälle auch keine Rückstandsminderung als

³⁹⁶ Die Abweichung dieses Betrags von dem Ergebnis der Rechenoperation $(10\% + 40\%) \times 177 \text{ Mio. €}$ ergibt sich aufgrund von Rundungsdifferenzen.

Erfolg zuzurechnen. Lässt man „interne Absetzungen“ und „Verweigerungen ohne Bericht“ außer Acht, verbleibt für 2024 noch eine landesweite Rückstandsminderung von rd. 90 Mio.€, die der ZLIPST zugerechnet werden könnte.³⁹⁷ Diese entfällt auf vollständige Zahlungen durch den Schuldner (Vollzahlungen) und die Fälle, in denen die ZLIPST nach Prüfungsdurchführung oder Prüfungsverweigerung des Schuldners einen Bericht erstellt hat.

Der LRH hat die Minderung von Steuerrückständen anhand seiner 99 Fälle umfassenden Stichprobe (siehe Ausführungen unter 28.1) in den geprüften Pool-Finanzämtern noch näher untersucht. Hierbei lag der Fokus auf Fallgestaltungen, die die verbleibenden rd. 90 Mio. € in der Statistik ausgewiesenen Rückstandsminderungen betrafen und der ZLIPST potenziell zuzurechnen sind. Der LRH hat dazu die Fallerledigungen eingesehen. In 77 dieser 99 Fälle war eine Rückstandsminderung eingetreten. Diese belief sich auf insgesamt rd. 2,7 Mio. € und hatte nach den Feststellungen des LRH die folgenden Ursachen:

Abb. 4: Ursachen für Rückstandsminderung laut Stichprobe



Quelle: Landesrechnungshof

Rund 42 % der Rückstandsminderung (rd. 1,1 Mio. €) war auf Berichtigungsveranlagungen zurückzuführen. In der Regel hatten die Vollstreckungsschuldner hier nach zuvor erfolgter Schätzung der Besteuerungsgrundlagen Steuererklärungen nachgereicht und so eine – letztlich nicht kassenwirksame – Reduzierung der Steuerrückstände erwirkt. Weitere 19 % der Minderung (rd. 500.000 €) resultierten aus Drittschuldnerzahlungen, bei denen die zugrunde liegende Pfändungsmaßnahme bereits vor der Meldung des Falles an die ZLIPST von der

³⁹⁷ Diese Rückstandsminderung liegt in etwa auf dem Niveau der Vorjahre (beispielsweise 2023 rd. 85 Mio. €).

EHST selbst ausgebracht worden war. Hierbei handelt es sich zwar um kassenwirksame Ergebnisse. Diese wären jedoch auch ohne die Durchführung einer Liquiditätsprüfung vereinnahmt worden.

Somit verbleibt bei den 99 geprüften Fällen eine kassenwirksame Minderung der Steuerrückstände von insgesamt rd. 1,1 Mio. €, die auf die Liquiditätsprüfung zurückzuführen sein könnte (rd. 39 % der gesamten Rückstandsminde- rung). Diese resultiert aus den eigenen Zahlungen der Vollstreckungsschuldner und aus Drittschuldnerzahlungen, die auf Pfändungsmaßnahmen nach Prü- fungsbeginn beruhen.

Hochgerechnet auf die landesweiten Rückstandsminierungen bedeutet dies, dass die Liquiditätsprüfungen im Jahr 2024 nicht zu einer kassenwirksamen Rückstandsminierung von rd. 90 Mio. €³⁹⁸ geführt haben, sondern der ZLIPST lediglich ein Betrag von rd. 35 Mio. € (39 % von 90 Mio. €) als eindeutiger Erfolg zuzurechnen ist.

Zur Untersuchung einer möglicherweise längerfristigen Wirkung von Liquiditäts- prüfungen betrachtete der LRH in seiner Stichprobe zusätzlich noch, ob nach eingetretener Rückstandsminierung zu einem späteren Zeitpunkt erneut Steu- errückstände anfielen. Dabei zeigte sich, dass in 58 der 77 Fälle (rd. 75 %) mit eingetretener Rückstandsminierung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits neue Rückstände vorhanden waren. Eine dauerhafte Erledigung erfolgte damit lediglich in rd. jedem vierten Vollstreckungsfall der Stichprobe.

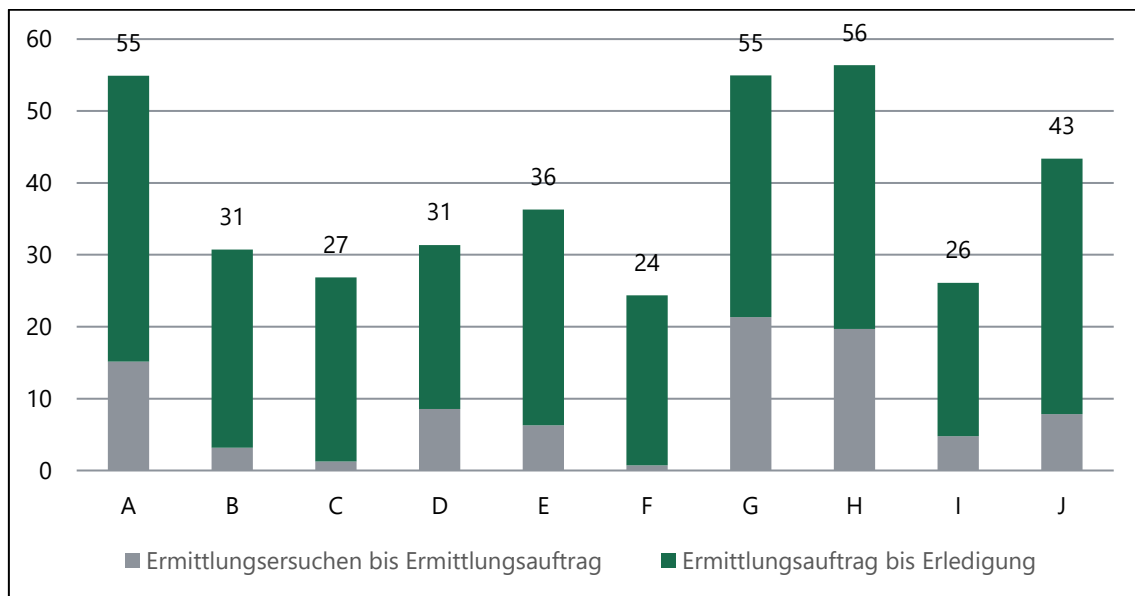
28.2.4 Anvisierte Bearbeitungszeiten wurden nicht flächendeckend erreicht

Im Hinblick auf eine konsequente und druckvolle Vollstreckung sind Vollstre- ckungsmaßnahmen zeitnah und ohne Verzögerungen vorzunehmen. Liquiditäts- prüfungen können im Vollstreckungsverfahren also regelmäßig nur dann die ge- wünschte Unterstützung bieten, wenn sie zügig durchgeführt werden. Die Ober- finanzdirektion Nordrhein-Westfalen (OFD NRW) sieht insoweit eine Bearbei- tungsdauer von 30 Tagen vor, gerechnet vom Eingang des Ermittlungsersuchens bei der ZLIPST bis zur Erledigung des Falles.

Der LRH hat die vorgelegten Statistiken für das Jahr 2024 hinsichtlich der tat- sächlichen Durchlaufzeiten ausgewertet. Er hat dabei sowohl die Zeit zwischen der Meldung des Falles durch die EHST und dem Fallaufgriff durch die ZLIPST sowie die Zeit zwischen dem Fallaufgriff und der Erledigung durch die ZLIPST einbezogen:

³⁹⁸ In der automatisierten Statistik insgesamt für das Jahr 2024 ausgewiesene Rückstandsminierung von rd. 177 Mio. € bereinigt um die zu Unrecht erfassten Beträge von rd. 87 Mio. €.

Abb. 5: Durchlaufzeiten (in Tagen)



Quelle: Statistik der Liquiditätsprüfung für das Jahr 2024, Auswertung des Landesrechnungshofs

Hiernach konnte lediglich bei drei der zehn Pool-Finanzämter der Richtwert von 30 Tagen eingehalten werden. In zwei Pool-Finanzämtern wurde er geringfügig überschritten. Bei den übrigen fünf Pool-Finanzämtern lagen die Bearbeitungszeiten dagegen zwischen rd. 20 % und in der Spitze mit durchschnittlich bis zu 56 Tagen rd. 87 % über dem Richtwert. Damit fallen die Bearbeitungszeiten bei der Hälfte der Pool-Finanzämter deutlich länger als geplant aus.

Der von der OFD NRW anvisierte Richtwert konnte im Jahr 2024 also nicht annähernd flächendeckend erreicht werden.

28.2.5 Personaleinsatz

In der ZLIPST ist derzeit ausschließlich Prüfpersonal der Laufbahngruppe 2.1 (ehemals gehobener Dienst), insbesondere in den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 eingesetzt. Ein Einsatz von Personal der Laufbahngruppe 1.2 (ehemals mittlerer Dienst), wie beispielsweise im Vollziehungsaußendienst, ist nicht vorgesehen. Dies erscheint aus Sicht des LRH zumindest überprüfungsbedürftig.

Für eine Tätigkeit in der ZLIPST werden derzeit neben einer gewissen Berufserfahrung umfassende Fachkenntnisse im Bereich der Buchführung sowie im Vollstreckungs-, Gesellschafts- und Haftungsrecht vorausgesetzt. Ob diese Fachkenntnisse jedoch tatsächlich im Arbeitsalltag des gesamten Prüfpersonals erforderlich sind, hängt letztlich vom geprüften Fallsegment ab. Der LRH hat daher seine vorgenannte Stichprobe auch dazu genutzt, einen hinreichenden Eindruck von der Struktur der Vollstreckungsfälle zu gewinnen.

Er hat hierzu die Liquiditätsprüfungsberichte eingesehen und festgestellt, dass es vielfach um die Beurteilung typischer Lebenssachverhalte ging. Vollstreckungsschuldner hatten nicht selten ihre steuerlichen Pflichten aus unterschiedlichen Gründen vernachlässigt und waren so in eine wirtschaftliche Schieflage geraten. Aufgrund von Schätzungen der Besteuerungsgrundlagen waren Steuer-rückstände beispielsweise auch dann entstanden, wenn ein Gewerbebetrieb schon längere Zeit nicht mehr bestand. Das Prüfpersonal konnte insoweit nur mögliche Auswege aus der Situation aufzeigen, etwa durch die Abgabe ausstehender Steuererklärungen oder eine rückwirkende Gewerbeabmeldung. Bei diesen Fallkonstellationen handelt es sich aus Sicht des LRH jedenfalls in fachlicher Hinsicht eher um einfach gelagerte Sachverhalte. Die geforderten umfassenden Buchführungskenntnisse dürften hier mangels vorliegender Unterlagen für die Fallbearbeitung nicht erforderlich sein.

Eine Ermittlung komplexer Sachverhalte war nur in Ausnahmefällen erkennbar. Nach Ansicht des LRH bestehen vor diesem Hintergrund keine hinreichenden Gründe, die es rechtfertigen, jedenfalls ausschließlich Personal der Laufbahngruppe 2.1 in der ZLIPST einzusetzen.

Nach den Geschäftsverteilungsplänen der Pool-Finanzämter waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Stand: Juli 2025) 67 Personen in Voll- oder Teilzeit³⁹⁹ in der ZLIPST tätig. Auf Basis der Besoldungsgruppen und der jeweiligen Personalkostensätze für das Jahr 2024⁴⁰⁰ ergeben sich für diese Personen und deren Sachgebietsleitungen folgende Kosten.⁴⁰¹

Tab.: Personalkosten Pool-Finanzämter

Besoldungsgruppe	Anzahl (VZÄ)	Quote	Kosten je VZÄ	Kosten insgesamt
A 9	1 (1)	1,49 %	54.116,30 €	54.116,30 €
A 10	4 (4)	5,97 %	63.966,36 €	255.865,44 €
A 11	28 (26,59)	41,79 %	79.578,27 €	2.115.986,20 €
A 12	34 (31,77)	50,75 %	89.599,29 €	2.846.569,44 €
Sachgebietsleitung				391.289,23 €
Summe				5.663.826,61 €

Quelle: Geschäftsverteilungspläne der Pool-Finanzämter (Stand: 03.07.2025), Personalkosten Durchschnittssätze 2025 (Basisjahr 2024), Berechnung des Landesrechnungshofs

³⁹⁹ 51 Vollzeit- und 16 Teilzeitkräfte mit einem Stellenanteil von insgesamt 12,36.

⁴⁰⁰ Personalkosten-Durchschnittssätze 2025 (Basisjahr 2024), Einzelplan 12 (FM).

⁴⁰¹ Die entsprechenden (Teil-)Zeitanteile der Bediensteten wurden den Geschäftsverteilungsplänen der Pool-Finanzämter entnommen. Für Sachgebietsleitungen der Besoldungsgruppe A 13 wurden die Personalkostensätze der günstigeren Laufbahngruppe 2.2 mit einem Stellenanteil von jeweils 0,4 angesetzt. Auch bei mehreren Sachgebietsleitungen wurde insgesamt ein Anteil von 0,4 berücksichtigt.

Diese Personalkosten ließen sich spürbar reduzieren, wenn auch Bedienstete der Laufbahngruppe 1.2 in der ZLIPST eingesetzt würden. Zur Einordnung: Bereits bei einem hälftigen Ersatz der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 durch die höchsten Besoldungsgruppen der Laufbahngruppe 1.2 (A 9 und A 9 Z) ergäbe sich eine Ersparnis von rd. 400.000 € jährlich.⁴⁰²

28.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem FM das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 28.11.2025 mitgeteilt und dabei anerkannt, dass die Liquiditätsprüfung ein sachgerechtes Instrument zur Reduzierung von Steuerrückständen sein kann. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen sieht er allerdings deutliches Optimierungspotenzial für die Ausgestaltung der ZLIPST und hat dem FM hierzu die folgenden Empfehlungen gegeben:

- **Sicherstellung eines einheitlichen Meldeverhaltens:**
Es sollte verstärkt auf ein einheitliches Meldeverhalten der EHST hingewirkt und die Fallauswahl zukünftig so gestaltet werden, dass sie letztendlich nicht allein in das Ermessen der Bediensteten in den EHST gestellt ist. Hierfür könnten Überlegungen zur Einführung verpflichtender Meldekriterien oder einer eigenen Fallauswahl durch die ZLIPST hilfreich sein.
- **Verbesserung der Statistik und Einführung eines Controllings:**
Die Problembereiche der automatisierten Statistik sollten zeitnah angegangen werden, um so eine zuverlässige Grundlage für die Einführung eines Controllings für die ZLIPST zu schaffen.
- **Optimierung von Bearbeitungszeiten:**
Die Bedeutung eines zügigen Prüfungsablaufs sollte stärker in den Blick genommen werden, um die Einhaltung des festgelegten Richtwerts von 30 Tagen flächendeckend zu erreichen. Es könnte ggf. auch überprüft werden, ob dieser Richtwert noch sachgerecht ist.
- **Überprüfung des Personaleinsatzes:**
Der ausschließliche Einsatz von Personal der Laufbahngruppe 2.1 sollte überdacht werden. Denn bereits ein anteiliger Einsatz von Bediensteten der Laufbahngruppe 1.2 könnte zu einer spürbaren Reduzierung der Personalkosten führen.

⁴⁰² Personalkosten A 9 68.189,49 € x 14 Personen = 954.652,86 € im Vergleich zu Personalkosten A 11 79.578,27 € x 14 Personen = 1.114.095,78 €, Ersparnis 159.442,92 € zuzüglich Personalkosten A 9 Z 72.809,28 € x 17 Personen = 1.237.757,76 € im Vergleich zu Personalkosten A 12 89.599,29 € x 17 Personen = 1.523.187,93 €, Ersparnis 285.430,17 €; Ersparnis insgesamt 444.873,09 €; dabei wurden Teilzeitanteile aus Vereinfachungsgründen vernachlässigt.

28.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 01.04.2026 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen. Es sieht ebenfalls Optimierungsbedarf in einigen Bereichen, teilt die Ausführungen des LRH jedoch nicht vollumfänglich. So weist das FM darauf hin, dass es den Nutzen der ZLIPST nicht allein in der Reduzierung von Steuerrückständen sehe. Prüfungserkenntnisse der ZLIPST könnten auf verschiedene Art und Weise im Vollstreckungsverfahren nutzbar gemacht werden.

Das unterschiedliche Meldeverhalten und die Abhängigkeit der Auslastung der ZLIPST vom Meldeverhalten der Finanzämter wird auch vom FM kritisch gesehen. Man halte jedoch regionale Unterschiede der Pool-Finanzämter für eine wichtige Ursache. Verpflichtende Meldekriterien dürften nach Ansicht des FM nicht den gewünschten Effekt bringen. Neben einer Steigerung der Fallzahlen bedürfe es auch der Auswahl geeigneter Fälle, verpflichtende Fallmeldungen könnten zu einem Übermaß an Ermittlungersuchen führen und die Steuerung der Fallverteilung erschweren. Zudem sei für das Prüfpersonal der ZLIPST bereits jetzt die Möglichkeit gegeben, die Fälle der EHST zu sichten und insoweit selbstständig auf weitere Ermittlungersuchen hinzuwirken. Von dieser Möglichkeit würde auch regelmäßig Gebrauch gemacht. Im Rahmen von Besprechungen zwischen der OFD NRW und den Hauptsachgebietsleitungen sowie Hauptsachbearbeitungen der Pools sei auf die Bedeutung einer guten Zusammenarbeit und Kommunikation mehrfach hingewiesen worden. Es sei zudem beabsichtigt, im Rahmen von Gesprächen mit den Pool-Finanzämtern mit schwachem Meldeverhalten die tatsächlichen Gründe für schwankende oder ausbleibende Fallmeldungen zu ermitteln. Gemeinsam sollen Lösungsansätze für eine Steigerung der Fallmeldungen erarbeitet werden. Sollte sich nach einem Jahr keine wesentliche Besserung zeigen, würden weitere Schritte geprüft. Eine temporäre Verpflichtung zur Fallmeldung für bestimmte Finanzämter könnte mit dem Ziel einer Verhaltensänderung in Erwägung gezogen werden.

Bezüglich der Empfehlung, bestehende Problembereiche der automatisierten Statistik zeitnah anzugehen, um perspektivisch ein Controlling für die ZLIPST einzuführen, sei man bereits tätig geworden. So habe die OFD NRW den vom LRH festgestellten Fehler im Bereich der Rückstandsminderungen schon zu Beginn dieses Jahres im Austausch mit dem Rechenzentrum der Finanzverwaltung aufgegriffen. Nach einer Evaluation der Statistik sollen Maßnahmen ergriffen werden, um ein Kennzahlenset und ein daraus resultierendes Controlling mit Zielvereinbarungsprozessen zu erarbeiten. Eine weitergehende Untergliederung der Rückstandsminderungen in der Statistik hinsichtlich ihrer Ursachen, wie vom LRH im Rahmen seiner Stichprobe erfolgt, werde hingegen nicht in Erwägung gezogen. Einerseits stünde der damit für die ZLIPST entstehende Aufwand in keinem Verhältnis zum Sinn und Zweck der Dokumentation. Andererseits sehe man auch in der Rückstandsminderung durch Berichtigungsveranlagungen ei-

nen tatsächlichen Mehrwert. Denn der Gesamtrückstand mindere sich hier tatsächlich, sodass im Einzelfall durch die EHST keine weiteren Vollstreckungsmaßnahmen erforderlich seien. Weiterhin könne auch bei internen Absetzungen und Verweigerungen durch den Schuldner ein Mehrwert für die EHST bestehen, wenn im Rahmen der Prüfungsvorbereitung Erkenntnisse erlangt werden, die bislang noch nicht berücksichtigt wurden. Im Übrigen sei fraglich, ob das Ergebnis der Stichprobe des LRH repräsentativ sei aufgrund der teils regionalen Unterschiede und des individuellen Zeitpunkts des Ermittlungserfahrens. Die Ergebnisse des LRH zu einer etwaigen längerfristigen Wirkung von Liquiditätsprüfungen erscheinen dem FM von untergeordneter Relevanz, da nicht erwartbar sei, dass der Einsatz der ZLIPST zu dauerhaften Erledigungen von Vollstreckungsfällen führt.

Im Bereich der Bearbeitungszeiten sieht auch das FM Optimierungsbedarf und beabsichtigt daher, auf eine flächendeckende Einhaltung des Richtwerts von 30 Tagen hinzuwirken. Es sei vorgesehen, Kontakt zu den Pool-Finanzämtern mit auffälligen Werten aufzunehmen und gemeinsam die Hintergründe zu eruieren. Auch die Anregung, den Richtwert zu überprüfen, soll verfolgt werden. Es müsse dabei aber bedacht werden, dass die ZLIPST im Gegensatz zu anderen Prüfungsdiensten keine Möglichkeit habe, Druck auf die Vollstreckungsschuldner auszuüben, da es sich um eine freiwillige Prüfung handelt. Verzögerungen könnten sich in der Praxis durch Terminverschiebungen oder erhöhten Zeitaufwand bei der Sichtung zeitverzögert oder nachträglich vorgelegter Unterlagen ergeben.

Auch die Empfehlung, den Personaleinsatz der ZLIPST zu überprüfen, wird vom FM aufgegriffen. Es könne aufgrund der Stichprobe des LRH zwar nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass die Fallkonstellationen in allen Pool-Finanzämtern aufgrund deutlicher regionaler Unterschiede vergleichbar sind, dennoch geht das FM davon aus, dass flächendeckend auch Einsatzmöglichkeiten für Personal der Laufbahngruppe 1.2 vorhanden sein dürften. Es sei deshalb vorgesehen, eine Öffnung der Laufbahngruppe 1.2 für die Tätigkeit in der ZLIPST zu prüfen. Dabei wolle man hinsichtlich der Fallkonstellationen der einzelnen Pool-Finanzämter auf die Erfahrungswerte der Sachgebietsleitungen zurückgreifen.

28.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM ebenfalls Optimierungsbedarf für die Ausgestaltung der ZLIPST sieht und die Empfehlungen des LRH daher in einigen Teilen aufgreift. So sollen Gründe für das ungleiche Meldeverhalten der Finanzämter und auffällige Bearbeitungszeiten eruiert, Probleme der automatisierten Statistik zeitnah angegangen und ein Einsatz von Personal der Laufbahngruppe 1.2 geprüft werden.

Der LRH nimmt die Ablehnung der Einführung von verpflichtenden Meldekriterien zur Kenntnis. Soweit das FM diesbezüglich anführt, dass das Prüfungspersonal der ZLIPST bereits heute Fälle der EHST selbstständig sichte und auf weitere Ermittlungersuchen hinwirke, entspricht dies jedoch nicht dem bei der Prüfung gewonnenen Eindruck des LRH. Denn bei den örtlichen Erhebungen in den drei Pool-Finanzämtern wurde einheitlich geschildert, dass die EHST einem selbstständigen Hinwirken der ZLIPST auf Ermittlungersuchen regelmäßig ablehnend gegenüberstünden. So sei es vorgekommen, dass auf diese Weise ausgewählte Fälle letztlich nicht an die ZLIPST gemeldet wurden. Dies erweckt aus Sicht des LRH den Anschein, dass das selbstständige Hinwirken auf Ermittlungersuchen in der Praxis zumindest noch nicht flächendeckend etabliert ist. Der LRH hat daher gegenüber dem FM nochmals seine Empfehlung angebracht, dass erwogen werden sollte, der ZLIPST eine selbstständige Auswahl der Prüfungsfälle zu ermöglichen. In jedem Fall sollten die bereits angestoßenen Bemühungen um eine gute Zusammenarbeit und Kommunikation im Rahmen von gemeinsamen Besprechungen und einem stellenübergreifenden Austausch weiter intensiviert werden.

Weiterhin sieht das FM in regionalen Unterschieden einen Grund für das ungleiche Meldeverhalten. Dieses lässt sich aus Sicht des LRH jedoch nicht vollumfänglich mit regionalen Unterschieden erklären. Gerade die Zentralisierung in Pool-Finanzämtern sollte dazu beitragen, regionale Unterschiede auszugleichen, da die meisten Pool-Finanzämter sowohl städtisch als auch ländlich geprägte Regionen abdecken.

Zu den Ausführungen des FM, dass eine weitergehende Untergliederung der Rückstandsminderungen hinsichtlich ihrer Ursachen in der Statistik auch künftig nicht erfolgen soll, hat der LRH nochmals klargestellt, dass die Tätigkeit der ZLIPST neben der kassenwirksamen Reduzierung von Steuerrückständen auch aus seiner Sicht einen Mehrwert bieten mag. Jedoch bleibt der LRH bei seiner Auffassung, dass in einer Statistik, die Grundlage für ein zielgerichtetes Controlling werden soll, der ZLIPST nur die Erfolge zugerechnet werden sollten, die durch ihre Prüfungen tatsächlich entstanden sind. Insbesondere bei Berichtsungsveranlagungen handelt es sich aus Sicht des LRH nicht um kassenwirksame Ergebnisse, die der ZLIPST zuzurechnen sind.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

29 Gewerbesteuer bei Immobilienunternehmen: Fehlerhafte Bearbeitung von Steuererklärungen kostet die Gemeinden Millionen



Die Gewerbesteuer zählt für die Gemeinden zu den wichtigsten Einnahmequellen. Maßgebend für die Gewerbesteuer ist der mit einem Gewerbebetrieb erzielte Gewinn. Gewerbesteuerpflichtige Immobilienunternehmen, die ausschließlich eigenen Grundbesitz verwalten und nutzen, können auf Antrag ihren Gewinn vollständig von der Gewerbesteuer freistellen lassen (erweiterte Grundstücks Kürzung). Die Überprüfung der Voraussetzungen für diesen steuerlichen Vorteil obliegt den Finanzämtern. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs unterlaufen hierbei häufig Fehler.

So war die Bearbeitung bei mehr als jeder dritten Gewerbesteuererklärung von Körperschaften mit erweiterter Kürzung zu beanstanden. Hochgerechnet ergeben sich hieraus landesweit pro Jahr mögliche Gewerbesteuerausfälle von rund 37,6 Millionen €. Hinzu kommen noch weitere Beträge, deren Höhe nicht valide schätzbar ist. Die tatsächlichen Ausfälle dürften deshalb erheblich höher liegen.

Der Landesrechnungshof hat daher empfohlen, auf eine Ergänzung der Gewerbesteuererklärung hinzuwirken, um die maßgeblichen Sachverhalte von vornherein genauer abbilden und künftig automationsgestützt überprüfen zu können. Darüber hinaus sollten weitere Arbeitshilfen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität bereitgestellt werden. Das Ministerium der Finanzen hat die Empfehlungen vollumfänglich aufgegriffen.

29.1 Gegenstand der Prüfung

Die Gewerbesteuer (GewSt) steht den Gemeinden zu.⁴⁰³ Sie setzen die Steuer fest, nachdem die Finanzämter (FÄ) die Besteuerungsgrundlagen in einem gesonderten Verfahren festgestellt haben. Maßgebend für die GewSt ist der Gewinn aus einem Gewerbebetrieb. Dieser ist um bestimmte Hinzurechnungen oder Kürzungen zu bereinigen. Eine dieser Kürzungen knüpft an die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes an.⁴⁰⁴

Immobilienunternehmen können statt einer pauschalen „einfachen“ Kürzung⁴⁰⁵ auf Antrag ihren Gewinn vollständig von der GewSt freistellen lassen, wenn sie ausschließlich eigenen Grundbesitz verwalten und nutzen.⁴⁰⁶ Die Steuerpflichtigen beantragen diese Freistellung (erweiterte Grundstückskürzung), indem sie den betreffenden Betrag in der Gewerbesteuererklärung⁴⁰⁷ angeben. Dies ist bisher die einzige Angabe im Erklärungsvordruck zu diesem Bereich.

⁴⁰³ Bund und Länder sind durch eine Umlage mit einem kleinen Anteil am Gewerbesteueraufkommen beteiligt.

⁴⁰⁴ Hintergrund ist die Abmilderung oder Vermeidung einer Doppelbelastung durch Gewerbe- und Grundsteuer.

⁴⁰⁵ Gemäß § 9 Nr. 1 Satz 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG) sind von Amts wegen 1,2 % des Einheitswerts zu gewähren. Diese Regelung ist letztmals für den Erhebungszeitraum 2024 anzuwenden. Nach § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG i. d. F. des Jahressteuergesetzes vom 02.12.2024 kann ab dem Erhebungszeitraum 2025 stattdessen die im Erhebungszeitraum als Betriebsausgabe erfasste Grundsteuer für zum Betriebsvermögen des Unternehmers gehörenden Grundbesitz abgezogen werden.

⁴⁰⁶ § 9 Nr. 1 Satz 2 GewStG.

⁴⁰⁷ Die Erklärung ist nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz elektronisch zu übermitteln. Nur zur Vermeidung unbilliger Härten kann die Finanzbehörde auf Antrag auf eine elektronische Übermittlung verzichten; in diesem Fall ist die Erklärung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck abzugeben (vgl. § 14a GewStG).

Abb. 1: Auszug aus dem amtlichen Vordruck (Gewerbsteuererklärung)

Kürzungen		20
Kürzung aufgrund des zum Betriebsvermögen gehörenden Grundbesitzes nach § 9 Nummer 1 Satz 1 GewStG¹⁰		
laut gesonderter Einzelaufstellung		
Einheitswert (Ersatzwirtschaftswert) des am 01.01.2023 zum Betriebsvermögen gehörenden oder betrieblich genutzten und im Eigentum des Unternehmers stehenden Grundbesitzes, soweit dieser nicht von der Grundsteuer befreit ist (DM-Beträge mit amtlichem Kurs [1 € = 1,95583 DM] in Euro umrechnen)		
83		
Einheitswert-Aktenzeichen (ohne Sonderzeichen)		
84		
1 = 100 % bei Mietwohngrundstücken im Beitragsgebiet 2 = 400 % bei Geschäftsgrundstücken im Beitragsgebiet 3 = 250 % bei gemischtgenutzten Grundstücken, Einfamilienhäusern und sonstigen bebauten Grundstücken im Beitragsgebiet 4 = 600 % bei unbebauten Grundstücken im Beitragsgebiet 5 = 140 % bei Grundstücken im übrigen Bundesgebiet 6 = 100 % bei land- und forstwirtschaftlichem Vermögen		
85	Der Einheitswert ist anzusetzen mit	
EUR		
86	Maßgeblicher Einheitswert	
Sind weitere Eintragungen erforderlich, sind diese nach dem gleichen Schema gesondert zu erläutern.		
87	Summe der maßgeblichen Einheitswerte	051
Kürzung nach § 9 Nummer 1 Satz 2 GewStG		
Erweiterte Kürzung bei einem Grundstücksunternehmen im Sinne des § 9 Nummer 1 Satz 2 folgende GewStG (Die Voraussetzungen des § 9 Nummer 1 Satz 2 bis 6 GewStG sind anhand geeigneter Aufzeichnungen nachzuweisen.) ^{27 39}		
88		030

Quelle: Finanzverwaltung

Zur Steigerung der Bearbeitungsqualität hatte die Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen (OFD NRW) die Bediensteten im Jahr 2019 angewiesen, alle offenen Steuerfälle mit erweiterter Grundstückskürzung durch die Gewerbesteuer-Hauptsachbearbeitungen mitzeichnen zu lassen. Hiervon ausgenommen waren neben Wiederholungsfällen⁴⁰⁸ lediglich Steuerfälle, die zur Prüfung durch die FÄ für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (GKBP-FÄ) vorgesehen waren. Für solche Fälle haben die FÄ schon seit Längerem einen gesonderten Vordruck auszufüllen, um das jeweils zuständige GKBP-FA ausdrücklich auf die Problematik hinzuweisen. Die Mitzeichnungspflicht hob die OFD NRW aus technischen Gründen Mitte des Jahres 2024 wieder auf und ging dabei von einer zwischenzeitlich deutlich verbesserten Bearbeitungsqualität aus.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die erweiterte Kürzung bei Körperschaften (insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung)⁴⁰⁹ durch das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern (RPAS_t) untersuchen lassen.

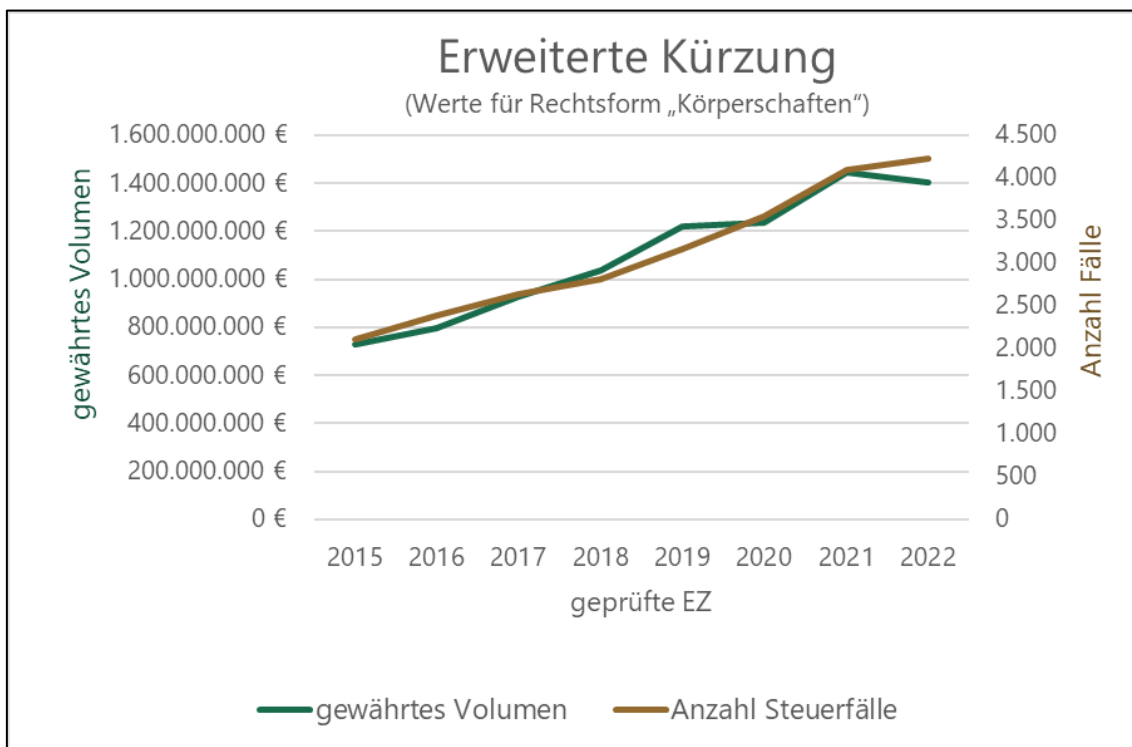
⁴⁰⁸ Wenn bereits ein vorangehender Erhebungszeitraum mitgezeichnet wurde und keine Sachverhaltsänderung eingetreten war.

⁴⁰⁹ Das RPAS_t beschränkte die Prüfung auf Körperschaften, weil bei diesen Steuersubjekten eine zu niedrig festgesetzte GewSt zu Steuerausfällen führt. Demgegenüber wird die GewSt bei Personengesellschaften auf die Einkommensteuer der Gesellschafter angerechnet (§ 35 Einkommensteuergesetz), weshalb es zu gegenläufigen steuerlichen Auswirkungen kommt (die zu niedrig festgesetzte Gewerbebesteuer führt zu einer höheren Einkommensteuerfestsetzung).

Das RPAST hat in sechs FÄ insgesamt 1.717 Gewerbesteuerveranlagungen⁴¹⁰ (nachfolgend Erhebungszeiträume – EZ⁴¹¹) mit erweiterten Kürzungen im Volumen von insgesamt rd. 748,5 Mio. €⁴¹² eingesehen.⁴¹³ Hiervon waren 142 EZ mit einem Volumen von 124,0 Mio. € aufgrund ausstehender Betriebsprüfungen (BP)⁴¹⁴ materiell-rechtlich noch nicht abschließend zu beurteilen und insoweit nicht zu beanstanden. In den übrigen 1.575 EZ prüfte das RPAST, ob die erweiterte Kürzung nach Aktenlage zutreffend gewährt worden war.

Für die erweiterte Kürzung lässt sich in den vergangenen Jahren ein kontinuierlicher Anstieg sowohl der Fallzahlen als auch des Volumens der gewährten Kürzungsbeträge für Körperschaften erkennen:

Abb. 2: Volumen und Fallzahlen gewährter erweiterter Kürzung (landesweit)



Quelle: Landesrechnungshof auf Basis der vom Rechenzentrum der Finanzverwaltung gelieferten Daten (Stand: 23.10.2024)

⁴¹⁰ Die 1.717 Veranlagungen/Erhebungszeiträume verteilen sich auf 446 verschiedene Gewerbesteuerpflichtige (= Steuerpflichtige). Da es sich oft um Dauersachverhalte handelt, können zu einem Steuerpflichtigen mehrere Erhebungszeiträume gehören.

⁴¹¹ Der Erhebungszeitraum entspricht grundsätzlich dem Kalenderjahr (§ 14 Satz 2 GewStG).

⁴¹² Dieser Betrag setzt sich zusammen aus positiven erweiterten Kürzungsbeträgen i. H. v. 752.425.834 € und negativen erweiterten Kürzungsbeträgen i. H. v. 3.939.042 €. Diese wurden zumeist in Verlustfällen von steuerlichen Beraterinnen und Beratern zuungunsten ihrer Mandantinnen und Mandanten erklärt und von den FÄ übernommen.

⁴¹³ Der Prüfungszeitraum umfasst die EZ 2015 bis 2023. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren allerdings für den EZ 2023 erst wenige Gewerbesteuererklärungen veranlagt.

⁴¹⁴ In diesen Fällen wird die endgültige Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen im Rahmen der BP getroffen. Bis dahin erfolgt die Festsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung.

29.2 Prüfungsfeststellungen

29.2.1 Beanstandungsquote und landesweiter Steuerausfall

Von den 1.717 EZ waren 745 EZ dem Grunde oder der Höhe nach zu beanstanden. Dies entspricht einer Beanstandungsquote von rd. 43 %. Damit wurde mehr als jeder dritte EZ beanstandet.

Bezogen auf die Kürzungsbeträge lag die Beanstandungsquote etwas niedriger. So wurden von dem geprüften Gesamtvolumen i. H. v. 748,5 Mio. € Kürzungen i. H. v. rd. 164,9 Mio. € nach Aktenlage zu Unrecht gewährt. Weitere rd. 108,9 Mio. € konnten nicht abschließend als zutreffend oder unzutreffend beurteilt werden, weil der Sachverhalt nicht hinreichend aufgeklärt war. Daraus folgt eine Beanstandungsquote von rd. 37 %.⁴¹⁵

Auf Basis der unzweifelhaft zu Unrecht gewährten erweiterten Kürzung ist davon auszugehen, dass die GewSt für den Prüfungszeitraum allein in den geprüften sechs FÄ um rd. 20,2 Mio. €⁴¹⁶ zu gering festgesetzt wurde. Landesweit hochgerechnet ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Gewerbesteuerausfall i. H. v. jährlich rd. 37,6 Mio. €.⁴¹⁷ Dieser Steuerausfall trifft im Wesentlichen die nordrhein-westfälischen Gemeinden.

Im Einzelnen ergaben sich die nachfolgenden Bearbeitungsfehler und Unzulänglichkeiten:

29.2.2 Unvollständige Unterlagen und Verstöße gegen den Mitzeichnungsvorbehalt

Das RPAST stellte in einer Vielzahl von Fällen fest, dass die Beschäftigten ohne zentrale Bearbeitungsgrundlagen gearbeitet hatten. Dabei hatten die Steuerpflichtigen „die Voraussetzungen [für die erweiterte Kürzung] anhand geeigneter Aufzeichnungen nachzuweisen“ (vgl. das Steuererklärungsformular in Abb. 1).

⁴¹⁵ Berechnung: (164,9 Mio. € + 108,9 Mio. €) / 748,5 Mio. €.

⁴¹⁶ Für die Berechnung wurde bezogen auf jeden einzelnen EZ das im Prüfungszeitraum nach Aktenlage sicher unzutreffend gewährte Kürzungsvolumen – soweit erforderlich und ermittelbar – um die pauschale Kürzung gemindert. Auf die Differenz wurde die Steuermesszahl (3,5 %) nach § 11 Abs. 2 GewStG angewandt und sodann auf das Produkt der durchschnittliche Hebesatz angewandt. Um Fällen mit nicht ermittelbaren Einheitswerten und potenziell bestehenden vortragsfähigen Gewerbeverlusten Rechnung zu tragen, wurde ein 15%iger Sicherheitsabschlag berücksichtigt.

⁴¹⁷ Für die Hochrechnung blieb der EZ 2023 wegen der erst wenigen durchgeführten Veranlagungen zum Erhebungszeitpunkt unberücksichtigt. Für die EZ 2015 bis 2022 wurde zunächst jeweils ein Quotient gebildet, indem die für die geprüften FÄ ermittelte Differenz (vgl. vorstehende Fußnote) ins Verhältnis zum hier insgesamt gewährten erweiterten Kürzungsvolumen gesetzt wurde. Dieser Quotient wurde sodann auf das landesweit gewährte erweiterte Kürzungsvolumen angewandt. Nach der Anwendung von Steuermesszahl, durchschnittlichem landesweiten Hebesatz und Sicherheitsabschlag wurde das Ergebnis durch acht (Anzahl der geprüften EZ) geteilt, um einen jährlichen Durchschnittswert zu erhalten.

So lagen nur in rd. 26 % der 1.717 EZ⁴¹⁸ aktuelle und vollständige Mietverträge vor. Aus ihnen können sich Hinweise ergeben, dass Grundbesitz in einer für die erweiterte Kürzung schädlichen Weise genutzt wird oder schädliche Nebentätigkeiten ausgeübt werden (siehe dazu auch die Ausführungen unter 29.2.4), die einer Kürzung entgegenstehen. Detaillierte Sachanlagenverzeichnisse, die Aufschluss sowohl über den Grundbesitz als auch über Betriebsvorrichtungen und Photovoltaikanlagen liefern können, lagen sogar nur in rd. 7,5 % der 1.717 EZ⁴¹⁹ vor.

Auch der vorübergehend eingeführte Mitzeichnungsvorbehalt führte offenbar zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis. Obwohl er in 343 EZ zum Tragen kam, wurde er nur in rd. 60 % dieser Fälle⁴²⁰ befolgt und wurden die Steuerfälle den Gewerbesteuer-Hauptsachbearbeitungen zur Mitzeichnung vorgelegt. Trotzdem lagen auch bei den zur Mitzeichnung vorgelegten EZ nur in weniger als der Hälfte der EZ die aktuellen und vollständigen Mietverträge vor.⁴²¹

29.2.3 Unzureichende Bearbeitung von Fällen der Betriebsprüfung

Die Maßnahmen, die eine spätere qualifizierte Bearbeitung der Steuerfälle durch die GKBP-FÄ sicherstellen sollten, griffen ebenfalls nicht hinreichend oder wurden ohne die notwendige Sorgfalt umgesetzt.

Nur in rd. 25 % der betroffenen EZ⁴²² lagen die Vordrucke vor, die die GKBP-FÄ auf die Prüfungsbedürftigkeit der erweiterten Kürzung hinweisen sollten. Rund 35 % dieser EZ⁴²³ hatten die GKBP-FÄ im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das RPAST bereits vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. Allerdings geschah dies bei rd. 43 % dieser EZ⁴²⁴, ohne die erforderlichen Erledigungsvermerke oder Erläuterungen vorzunehmen.

Das RPAST beanstandete ferner 174 EZ⁴²⁵, in denen die GKBP-FÄ die Steuerfälle vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt oder eine BP durchgeführt hatten, ohne die erweiterte Kürzung hinreichend zu prüfen. Über 70 % hiervon waren Absetzungsfälle.⁴²⁶ Dabei kam es mehrfach vor, dass ein GKBP-FA die Absetzung mit „risikoarm“ und dem Hinweis auf eine Vorprüfung begründete, die aber gar nicht stattgefunden hatte. Zudem wurden teilweise Fälle abgesetzt, in denen

⁴¹⁸ 443 von 1.717 EZ.

⁴¹⁹ 128 von 1.717 EZ.

⁴²⁰ 206 EZ.

⁴²¹ 106 von 218 EZ. 12 der 218 Erklärungen unterlagen nicht dem Mitzeichnungsvorbehalt.

⁴²² Von den 1.717 EZ fielen 615 EZ in den Zuständigkeitsbereich der GKBP-FÄ. Lediglich bei 154 EZ wurde der erforderliche Vordruck „Hinweise Betriebsprüfung“ angelegt.

⁴²³ 54 von 154 EZ.

⁴²⁴ 23 von 54 EZ.

⁴²⁵ In den beanstandeten EZ waren erweiterte Kürzungen von insgesamt rd. 201,9 Mio. € gewährt worden. Hiervon waren rd. 103,6 Mio. € zu Unrecht gewährt.

⁴²⁶ 126 von 174 EZ.

trotz Indizien für einen in dieser Hinsicht schädlichen gewerblichen Grundstückshandel die erweiterte Kürzung in Millionenhöhe ohne erkennbare Befassung mit der Problematik gewährt wurde.

29.2.4 Verstöße gegen das Ausschließlichkeitsgebot

Grundlegende Voraussetzung der erweiterten Kürzung ist die Wahrung des Ausschließlichkeitsgebots. Die Ausschließlichkeit der Verwaltung eigenen Grundbesitzes ist in dreifacher Ausprägung zu verstehen, nämlich in qualitativer⁴²⁷, quantitativer und zeitlicher Hinsicht.

Verstöße gegen das Ausschließlichkeitsgebot zeigten sich sowohl in zeitlicher als auch in quantitativer Hinsicht:

Die Immobilienunternehmen müssen im gesamten EZ der grundbesitzverwaltenden Tätigkeit nachgegangen sein (Ausschließlichkeit in zeitlicher Hinsicht). Insbesondere wenn ein Immobilienunternehmen im Laufe eines EZ erst sein erstes Grundstück anschafft oder sein letztes Grundstück veräußert, ist die erweiterte Kürzung zu versagen. Hierzu beanstandete das RPASSt die gewährte erweiterte Kürzung in 60 EZ. Das entsprach einem eindeutig zu Unrecht gewährten Betrag von rd. 20,1 Mio. €. Hinzu kommt ein weiterer Betrag von rd. 12,3 Mio. €, für den mangels eindeutiger Feststellungen eine abschließende Beurteilung ausgeschlossen war. Die Sachbearbeitungen unterließen es häufig, den für die Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt des wirtschaftlichen Übergangs für das Grundstücksgeschäft zu ermitteln.

Die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes darf nach Art und Umfang nicht über eine private Vermögensverwaltung hinausgehen. Diese Grenze wird insbesondere dann überschritten, wenn die Tätigkeit durch planmäßigen An- und Verkauf von Immobilien einen gewerblichen Charakter annimmt (gewerblicher Grundstückshandel).

Das RPASSt stieß auf Steuerfälle mit hohen Kürzungsvolumina, in denen ein gewerblicher Grundstückshandel nach Aktenlage zu bejahen oder zumindest zu prüfen war. Insgesamt 57 EZ mit einem Kürzungsgesamtvolumen von rd. 53,8 Mio. € betrafen diese Problematik. Hiervon lagen in 35 EZ (rd. 60 %) der EZ mit einem erweiterten Kürzungsvolumen von rd. 47,8 Mio. € so gewichtige Anhaltspunkte für einen gewerblichen Grundstückshandel vor, dass sich den Sachbearbeitungen ein Aufgriff geradezu hätte aufdrängen müssen. Auffällig waren Immobilientransfers im Zusammenhang mit der Errichtung städtebaulicher Großprojekte. Hier wurden die Grundstücke jeweils kurz nach ihrer Fertigstellung an Investmentgesellschaften veräußert. Daneben fielen Paketverkäufe von

⁴²⁷ Qualitativ bedeutet, dass es sich bei dem Grundbesitz ausdrücklich um einen solchen handeln muss, der im Eigentum des Grundstücksunternehmens steht (z. B. keine Untervermietung).

Wohnobjekten in erheblichem Umfang auf, ebenfalls unter Beteiligung großer Immobiliengesellschaften bzw. -konzerne.

Über die erweiterte Kürzung wurden so teils sehr hohe Veräußerungsgewinne im Ergebnis von der GewSt freigestellt.⁴²⁸

Von erheblicher praktischer Bedeutung war in der Vergangenheit außerdem die Mitvermietung von Betriebsvorrichtungen⁴²⁹ durch Immobilienunternehmen. Da Betriebsvorrichtungen nicht zum Grundvermögen zählen, verstieß ihre Mitvermietung in quantitativer Hinsicht gegen das Ausschließlichkeitsgebot. Sie stand der Gewährung der erweiterten Kürzung damit regelmäßig entgegen. Nur wenn die Mitvermietung als „zwingend notwendiger Teil einer wirtschaftlich sinnvoll gestalteten Grundstücksnutzung“ anzusehen war, ließ die Rechtsprechung sie ausnahmsweise zu.⁴³⁰

Mit Wirkung ab dem EZ 2021 hat der Gesetzgeber das Ausschließlichkeitsgebot „aufgeweicht“. So ist es fortan unschädlich, wenn das Immobilienunternehmen Einnahmen erzielt, die nicht auf die Verwaltung des Grundbesitzes zurückgehen, vorausgesetzt die Einnahmen stammen aus einer unmittelbaren Vertragsbeziehung mit den Mietern und übersteigen nicht 5 % der Einnahmen aus der Gebrauchsüberlassung des Grundbesitzes (Bagatellgrenze).⁴³¹ Die Mitvermietung von Betriebsvorrichtungen ist seitdem unschädlich für die erweiterte Kürzung, wenn die Einnahmen daraus unterhalb dieser Bagatellgrenze liegen.

Eine abschließende Beurteilung, ob insbesondere durch die Mitüberlassung von Betriebsvorrichtungen die erweiterte Kürzung zu versagen war, war dem RPAS in vielen Fällen nicht möglich. Die von der Rechtsprechung zugelassene Ausnahme der „zwingenden Notwendigkeit“ setzt umfangreiche Sachverhaltskenntnisse voraus, die in den FÄ nicht vorlagen. Bezogen auf die EZ 2015 bis 2020 versäumten es die FÄ in 204 EZ, den Sachverhalt hierzu hinreichend aufzuklären. Das entsprach einer Kürzung von mehr als 140 Mio. €.

29.2.5 Verstöße gegen besondere Ausschlusstatbestände

Daneben ist die erweiterte Kürzung ausgeschlossen, wenn der Grundbesitz dem Gewerbebetrieb eines Gesellschafters oder Genossen dient. Hierunter fällt auch ein Gewerbebetrieb, an dem der Gesellschafter oder Genosse als Mitunternehmer beteiligt ist. Das RPAS beanstandete 21 EZ mit einer erweiterten Kürzung von rd. 3,1 Mio. €, in denen hiergegen verstoßen wurde. Angesichts einer Vielzahl an Fällen mit unvollständigen oder gänzlich fehlenden Mietverträgen (siehe

⁴²⁸ Allein neun beanstandete EZ wiesen erweiterte Kürzungsvolumina von mehr als 1 Mio. € aus, die Bandbreite lag hier zwischen rd. 1,2 Mio. € und 12,1 Mio. €. Eine Befassung der FÄ mit dieser Problematik war für das RPAS in keinem der Fälle erkennbar.

⁴²⁹ Maschinen und sonstige Vorrichtungen aller Art, die zu einer Betriebsanlage gehören (§ 68 Abs. 2 Bewertungsgesetz in der bis zum 31.12.2024 gültigen Fassung).

⁴³⁰ Siehe zuletzt Bundesfinanzhof, Urteil vom 25.09.2025, IV R 31/23, BStBl. II 2026, 68 m. w. N.

⁴³¹ Vgl. § 9 Nr. 1 Satz 3 Buchstabe c) GewStG.

Ausführungen unter 29.2.2) ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Anzahl schädlicher Gestaltungen noch viel größer ist.

Außerdem darf nach der Weisungslage in der Finanzverwaltung die erweiterte Kürzung nicht in Verlustfällen gewährt werden.⁴³² Stattdessen ist in diesen Fällen nur die „einfache“ Kürzung zu gewähren. Das RPASSt beanstandete hierzu die Bearbeitung von insgesamt 101 EZ mit rd. 1,0 Mio. € an erweiterter Kürzung. Der Großteil hiervon⁴³³ entfiel auf EZ, in denen zulasten der Immobilienunternehmen eine negative erweiterte Kürzung beantragt und gewährt worden war. Häufig wurden durch die „negative Kürzung“ Verluste neutralisiert und insoweit kein oder ein zu geringer vortragsfähiger Gewerbeverlust festgestellt. Das RPASSt beanstandete aber auch mehrere EZ⁴³⁴, in denen trotz der Verluste zusätzlich noch eine positive erweiterte Kürzung gewährt worden war. Mal handelte es sich dabei um den Betrag des erklärten Verlustes, der sich somit letztlich doppelt zugunsten der Immobilienunternehmen auswirkte, mal um einen aus der Vorjahreserklärung übernommenen oder auch einen überhaupt nicht nachvollziehbaren Betrag.

29.2.6 Fehler bei der Kürzung um Erträge aus erlaubten Tätigkeiten

Wenn Steuerpflichtige Gewinne aus der Verwaltung und Nutzung eigenen Kapitalvermögens zogen, handelte es sich bei dieser Tätigkeit um eine zulässige, d. h. dem Grunde nach unschädliche, aber nicht begünstigte Tätigkeit. Hierzu wurde in 240 EZ die erweiterte Kürzung der Höhe nach mit einem Volumen von rd. 11,7 Mio. € unberechtigt gewährt. In den meisten dieser EZ war zu bemängeln, dass die Sachbearbeitungen versäumt hatten, Zinserträge von der erweiterten Kürzung auszunehmen.

Darüber hinaus beanstandete das RPASSt für 77 EZ aus dem Zeitraum 2021 bis 2023, dass die Sachverhalte im Hinblick auf die Mitüberlassung von Betriebsvorrichtungen nicht hinreichend aufgeklärt waren. Die gewährte erweiterte Kürzung in diesen Fällen betrug rd. 51,0 Mio. €, allerdings ist angesichts der eingeführten Bagatellgrenze davon auszugehen, dass nur ein Bruchteil hiervon unzutreffend gewährt worden ist.

⁴³² Vgl. Verwaltungsauffassung der Finanzverwaltung: Voraussetzung für die Antragstellung ist, dass ein positiver Gewerbeertrag aus der Verwaltung und Nutzung eigenen Grundbesitzes vorliegt und dieser den pauschalen Kürzungsbetrag (der von Amts wegen zu berücksichtigen ist) übersteigt.

⁴³³ 81 EZ mit einem erweiterten Kürzungsvolumen von rd. 3,9 Mio. €.

⁴³⁴ 20 EZ mit einem erweiterten Kürzungsvolumen von rd. 4,9 Mio. €.

29.3 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 11.12.2025 mitgeteilt. Aufgrund der fiskalischen Bedeutung der betroffenen Fälle und auch, weil es sich oftmals um Dauersachverhalte handelt, sollte die Erklärungs- und Bearbeitungsqualität in diesem Fallsegment deutlich gesteigert werden, um Steuerausfälle zukünftig zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH dem FM neben einer Sensibilisierung der Bediensteten empfohlen, sich für eine Ergänzung des amtlichen Vordrucks zur Gewerbesteuererklärung einzusetzen. So könnte beispielsweise eine Anlage „Grundbesitz“ ähnlich der Anlage V zur Einkommensteuererklärung eingeführt werden, um den zum Betriebsvermögen gehörenden Grundbesitz eindeutig zu benennen und seine Nutzung zu erklären. Daneben könnten weitere Angaben abgefragt werden, um die Voraussetzungen überprüfen zu können. Die aufwendige nachträgliche Sachverhaltsaufklärung durch die FÄ ließe sich so reduzieren oder ganz vermeiden. Eine Erweiterung der Erklärungsangaben würde zudem die Möglichkeit einer detaillierteren automatisierten Verarbeitung eröffnen. Risikobehaftete Fälle wären programmgesteuert erkennbar, während risikoarme Fälle – z. B. solche mit unverändertem Sachverhalt – keine personelle Bearbeitung mehr erforderten.

Darüber hinaus hat der LRH eine landesweit einsetzbare Checkliste angeregt, um die gesetzlichen Voraussetzungen einheitlich überprüfen zu lassen. Diese sollte allen FÄ einschließlich der GKBP-FÄ zur Verfügung gestellt werden und insbesondere die ermittelten Fehlerschwerpunkte aufgreifen.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 13.03.2026 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen.

Die Empfehlung, die Steuerpflichtigen bereits in der GewSt ergänzende Sachverhaltsangaben machen zu lassen, greift das FM auf. Unabhängig davon, mit welchem Ergebnis hierüber auf Bundesebene entschieden wird, will das FM zusätzlich eine ausführlichere Behandlung der erweiterten Grundstückskürzung in den Erläuterungen zur Gewerbesteuererklärung zur Diskussion stellen lassen.

Neben der vom LRH empfohlenen Checkliste beabsichtigt das FM, Musteranschriften für eine verbesserte und standardisierte Sachverhaltsaufklärung durch die OFD NRW entwickeln zu lassen. Sie sollen den Beschäftigten in den FÄ einschließlich der GKBP-FÄ zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang und im Rahmen der anstehenden Gewerbesteuer-Arbeitsbesprechungen sollen die Bediensteten erneut für die Problematik der erweiterten Kürzung sensibilisiert werden.

29.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt, dass das FM seine Empfehlungen vollumfänglich aufgreift, um den festgestellten Besteuerungsdefiziten im Zusammenhang mit der erweiterten Grundstückskürzung entgegenzuwirken.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.

