



Ausschuss für Haushaltskontrolle

39. Sitzung (öffentlich)

7. Dezember 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:43 Uhr bis 14:53 Uhr

Vorsitz: Rainer Schmeltzer (SPD)

Protokoll: Carolin Rosendahl

Verhandlungspunkte:

Vor Eintritt in die Tagesordnung	5
a) Allgemeine Hinweise	5
b) Neues Ausschussmitglied Uta Opelt (AfD)	5
c) Vorstellung von LMR'in Dr. Friederike Engler (Landesrechnungshof) 5	
d) Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020 Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	5

1 Teil A Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung aus dem Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020 10

- Beitrag 1 Vorbemerkungen
- Beitrag 2 Haushaltsrechnung 2019
- Beitrag 3 Haushaltslage des Landes
- Beitrag 4 Vermögen
- Beitrag 5 Schulden des Landes
- Beitrag 6 Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern
- Beitrag 7 Fazit

Bericht
des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen
Vorlage 17/5985

- mündlicher Bericht des Landesrechnungshofs
- Wortbeiträge

2 Teil B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung – Beitrag 5 aus dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019: „Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt“ (s. Anlage 1) 16

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6115

- mündlicher Bericht des Landesrechnungshofs
- Wortbeiträge

3 Teil B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung – Beitrag 12 aus dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019: „Verwendung der Reitabgabe“ 19

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6083

- Wortbeiträge

**4 Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung
zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ –
Initiierung, Management und Finanzierung“ (s. Anlage 2) 20**

Vorlage 17/5319

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6099

– mündlicher Bericht des Landesrechnungshofs

* * *

Vor Eintritt in die Tagesordnung

a) Allgemeine Hinweise

Vorsitzender Rainer Schmeltzer informiert über die Abstandsregelungen, die Pflicht zum Tragen einer Maske bei Verlassen des Platzes und die Möglichkeit für Ausschussmitglieder, sich per Video zuzuschalten, wobei sie aber kein Rede- und Stimmrecht hätten. Die Sitzung werde per Livestream ins Internet übertragen.

b) Neues Ausschussmitglied Uta Opelt (AfD)

Vorsitzender Rainer Schmeltzer begrüßt Uta Opelt (AfD) als neues Mitglied des Ausschusses, die den Platz von Roger Beckamp (AfD) einnehme, nachdem dieser zum Mitglied des Bundestags gewählt worden sei.

c) Vorstellung von LMR'in Dr. Friederike Engler (Landesrechnungshof)

LMR'in Dr. Friederike Engler (LRH) stellt sich vor. Nach einer Promotion in internationalem Steuerverfassungsrecht und einer Tätigkeit als Anwältin bei einer überregionalen deutschen Steuersozietät und einer als Richterin am Finanzgericht Köln leite sie nun seit dem 1. Oktober 2020 das Prüfungsgebiet II B mit Zuständigkeit für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration.

d) Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020 Teil B – Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Frau Professorin Brigitte Mandt werde dem Ausschuss den Teil B der Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung heute vorstellen, bemerkt **Vorsitzender Rainer Schmeltzer** einleitend. Dieser werde dann in der nächsten Plenarwoche an den Ausschuss überwiesen.

Präsidentin des LRH Prof.'in Dr. Brigitte Mandt berichtet:

Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Frau Abgeordnete! Sehr geehrte Herren Abgeordnete! Es ist für mich als Präsidentin des Landesrechnungshofs schon etwas ganz Besonderes, dass wir heute insgesamt gleich zwei Produkte vorstellen dürfen. Es sind zwei Produkte, die, wie ich denke, in den nächsten Wochen und Monaten noch Gelegenheit zu intensiverem Austausch bieten werden.

Zum Ersten möchte ich Ihnen den berühmten Teil B des Jahresberichts mit den Einzelergebnissen aus den verschiedenen Bereichen der Landesregierung vorstellen. Wie Sie wissen, ist es üblicherweise so, dass wir das im Rahmen einer Landes-

pressekonzferenz tun. Aufgrund der Coronapandemie mussten wir aber auch innerhalb unseres Hauses die verschiedensten Abläufe umstellen. Insbesondere um persönliche Kontakte zu vermeiden, haben wir Prüfungsabläufe anpassen müssen, vor allem aber auch örtliche Erhebungen verschieben müssen. Das bedeutet, dass wir das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020 in zwei Tranchen vorgelegt haben: zuerst die erste Tranche, heute die zweite Tranche.

Im September haben wir Teil A zu den Feststellungen des Landeshaushalts vorgelegt. Auch Sie werden es vielleicht bemerkt haben: Unsere Analysen und Feststellungen haben durchaus Resonanz in der Presse, sogar in der überregionalen, gefunden. Unter TOP 1 werden wir diesen Part aufrufen und dazu eine interessante weitere Diskussion hier im Ausschuss haben.

In Abkehr von der sonst üblichen Herangehensweise fanden wir es daher ausgesprochen passend, dass wir Ihnen hier in dem für uns ausgesprochen wichtigen Ausschuss den Teil B vorstellen.

Bevor ich jedoch in die Einzelberichte einsteige, kurz vorweg: Seien Sie nicht enttäuscht, dass darin keine Coronaprüfungen enthalten sind. Das wird häufig nachgefragt.

Dieser Teil B ist aber, so finden wir, nicht minder wertvoll, weil wir gerade in diesen Zeiten, in denen der Landeshaushalt vor riesigen finanziellen Herausforderungen steht, eine – das ist das Wichtige an diesen Beiträgen – regelkonforme Haushalts- und Wirtschaftsführung als unabdingbares Fundament für ein wirtschaftliches und sparsames Handeln der öffentlichen Verwaltung ansehen. Ich hoffe, insoweit werden die einzelnen Berichte mit den entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen unsererseits auf Ihr Interesse stoßen.

Bevor ich jedoch auf die Einzelbeiträge eingehe, ganz kurz der Hinweis, dass unsere Tätigkeit bezogen auf das Geschäftsjahr 2020 insgesamt zeigt, wie gewinnbringend diese für den Landeshaushalt ist. Mit rund 123,7 Millionen Euro konnten wir nämlich etwa das 2,5-fache des Haushaltsvolumens unseres eigenen Haushalts erzielen. Sie sehen: Wir selber können uns mit unseren Beiträgen durchaus finanzieren, refinanzieren im übertragenen Sinn.

Nun aber zu den einzelnen Beiträgen. Sie wissen, dass die Qualität von Verwaltungshandeln bekanntermaßen nicht alleine an Zahlen und hier konkret an den in den entgangenen oder den voraussichtlich erzielbaren finanziellen Ergebnissen gemessen werden kann. Wie bereits eingangs erwähnt, geht es vor allen Dingen darum, regelkonforme Prozessabläufe zu implementieren und dadurch zu einem effektiveren und effizienten Handeln der Verwaltung beizutragen.

Zunächst möchte ich darauf aufmerksam machen, dass sich im Weiteren die Darstellung nach Clustern der verschiedenen Beiträge richtet. Es geht also nicht der Reihenfolge 1 bis 11 nach. Vielmehr ist das erste Cluster, das ich Ihnen gerne vorstellen möchte, eines zum Thema „Compliance“. Es geht also um die Frage, inwieweit die Verwaltung sich an ihre eigenen Regeln und Vorgaben hält.

Leider hat sich gerade in diesem Bereich gezeigt, dass die Verwaltung oft hinter den eigenen, gesteckten Zielen zurückbleibt. Dies zeigt etwa Beitrag 1. Dort beschäftigen wir uns mit einer Nachschau zur Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Innenministeriums. Im Nachgang zu einer ressortübergreifenden Prüfung aus 2007 haben wir durch eine Querschnittsprüfung in 2017/2018 bei 15 Einzelbehörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Innenministeriums festgestellt, dass die Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung immer noch unzureichend umgesetzt wurden. Vor allem wurden bestehende Regeln in der Praxis kaum gelebt. Erfreulicherweise setzt das im September 2021 novellierte Korruptionsbekämpfungsgesetz unsere Empfehlungen teilweise um. Weitere von uns als notwendig erachtete Anpassungen sind auf Erlassebene angekündigt.

Handlungsbedarf besteht aus unserer Sicht auch bei den Innenrevisionen der Hochschulen. Das zeigt Beitrag 3, in dem wir feststellen konnten, dass zwar an allen Universitäten und an 12 von 16 Fachhochschulen Innenrevisionen eingerichtet wurden, die Dienstanweisungen aber nicht immer anerkannten Revisionsstandards gerecht wurden.

Wir haben insbesondere Verbesserungspotenzial bei den Prüfungsabläufen feststellen können. So wurden Prüfprogramme überwiegend ohne vorhergehende Risikoanalysen durchgeführt, und die Umsetzung von Revisorerkenntnissen wurde nicht immer ausreichend nachgehalten. Kritisch sehen wir darüber hinaus auch die Personalsituation der meisten Innenrevisionen.

Uns war dieser Bereich sehr wichtig, weil sich aus unserer Sicht gerade die Hinweise und Empfehlungen aus den Themenbereichen „Korruptionsprävention“ und „Innenrevision“ auf jede andere oberste Landesbehörde, auf jede andere Institution übertragen lassen. Das heißt, dass man da einiges tun kann.

Ordentlich zu tun gibt es aus unserer Sicht auch im Bereich der Liegenschaftsverwaltung und des Bauens. Da befassen sich unsere Prüfungsfeststellungen mit Einrichtungen wie den Mensen an den Universitäten oder Schlössern.

So zeigt Beitrag 5, dass das in den 70er-Jahren erarbeitete landeseinheitliche Vertragsmodell zur unentgeltlichen Überlassung von Gastronomieflächen, also beispielsweise Mensen, Cafeterien oder Bistros, an die Studierendenwerke überholt ist. Insbesondere fehlten klare Vereinbarungen zu Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen dem heute zuständigen BLB NRW, den Hochschulen und den Studierendenwerken. Dies führte in der Vergangenheit immer wieder zu vermeidbaren Mehrkosten – etwa beim Gebäudebetrieb oder bei Umbaumaßnahmen. Daher haben wir dem Ministerium empfohlen, baldmöglichst mit allen Beteiligten die notwendigen Regelungen herbeizuführen.

Ein weiterer Beitrag, nämlich Beitrag 6, befasst sich mit einer Baumaßnahme der Universität zu Köln im Rahmen des Modellversuchs zum dezentralen Immobilienmanagement. Im Wesentlichen bemängeln wir da die nicht ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Projektbeginn sowie Planungsänderungen ohne gesicherte Finanzierung. Darüber hinaus machte die Universität zu Köln auch Fehler bei Vergabeverfahren und der Beauftragung von Projektsteuerungsleistungen.

Zumindest Letzteres hat nachweislich zu Mehrkosten geführt. Da heißt es aus unserer Sicht, aus den Erfahrungen im Modellversuch für künftige Projekte zu lernen.

Kritisch sehen wir in dieser Hinsicht das übereilte Handeln des BLB NRW in einem anderen Fall, nämlich bei der Einführung eines Standardvertrags für Leistungen des technischen Facilitymanagements. Obwohl in den Pilotprojekten schnell erkennbar wurde, dass man nicht alle angestrebten Ziele erreichen würde, hat der BLB NRW den neuen Standardvertrag noch vor Projektabschluss und Evaluation landesweit eingeführt. Der ursprünglich für Juli 2020 geplante Evaluationsbericht soll nun Anfang 2022 vorliegen. Daher sind wir gespannt, welche konkreten Schlüsse der BLB NRW bei der Anwendung dieses Vertrags ziehen wird.

Kommen wir zu den angekündigten Schlössern, die in diesem Fall die einzige in Landeseigentum stehende UNESCO-Welterbestätte sind, nämlich die Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl.

Beitrag 7 macht deutlich, dass da die Möglichkeiten des UNESCO-Status nicht ausgeschöpft werden. Bis heute fehlen ein Gesamtkonzept zur Vermittlung musealer Inhalte und ein Managementplan zum Erhalt der Welterbestätte sowie ein Marketingkonzept, um die Besuchszahlen zu steigern. Das Ministerium hat aufgrund unserer Prüfungsfeststellungen inzwischen umfangreiche Maßnahmen angekündigt und zum Teil auch schon mit der Umsetzung begonnen.

Jetzt komme ich zu einem Sorgenkind, nämlich dem Landesverband Lippe. Dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung haben wir im Zeitraum 2010 bis 2020 betrachtet. Das hat uns durchaus dazu veranlasst, dass wir anmahnen, dass sich die ohnehin schon prekäre Haushaltslage des Landesverbands weiter verschlechtert hat, und zwar durch Neuverschuldung und einen kontinuierlichen Vermögensverzehr. Da müssen den Ankündigungen des Landesverbands dringend Taten folgen. Dazu gehören sowohl konkrete Maßnahmen zur Vermögenskonsolidierung als auch der Abbau von Steuerungsdefiziten.

Lassen Sie mich an dieser Stelle zu einer Grundvoraussetzung für wirtschaftliches Handeln kommen, die wir allzu oft als Selbstverständlichkeit abtun, nämlich die Zusammenarbeit und da im Speziellen die behördenübergreifende Zusammenarbeit. Wie wichtig eine solche ist, zeigt Beitrag 10. Dort fordern wir, dass Erstattungsansprüche des Landes gegenüber den Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz konsequent geltend gemacht werden. Dazu müssen das Landesamt für Besoldung und Versorgung und die personalaktenführenden Dienststellen noch besser zusammenarbeiten, damit sichergestellt ist, dass der vom Land gezahlte sogenannte Mutterschutzlohn in allen Fällen durch die Krankenkassen erstattet wird.

Zum Ende des Durchlaufs noch ein Klassiker, der bei uns nie fehlt, nämlich das Zuwendungsrecht. Gerade da, wo man bewusst fördern will, treten Wirtschaftlichkeitserwägungen – das stellen wir immer wieder fest – leicht in den Hintergrund. Förderprogramme und Maßnahmen sollten jedoch stets bedarfsgerecht und zielgerichtet ausgestaltet werden. Eines ist nämlich klar: Geld, das an einer Stelle zu viel ausgegeben wird, fehlt gerade bei einer solchen angespannten Haushaltslage an einer anderen Stelle.

Beitrag 2 zeigt, warum das Förderprogramm für soziale Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket aufgrund veränderter rechtlicher, aber auch tatsächlicher Rahmenbedingungen dringend einer finanziellen und inhaltlichen Neuausrichtung bedarf.

In Beitrag 4 wird festgestellt, dass Zuwendungen an Mitgliedsinstitute der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft zum Teil fehlerhaft berechnet wurden, weil Überschüsse nicht angerechnet und Mehrerträge falsch berechnet wurden. In beiden Fällen haben wir Änderungsbedarfe bei den zugrunde liegenden Förderrichtlinien und im Förderverfahren aufgezeigt – teilweise wurden diese bereits umgesetzt.

Beitrag 9 beschäftigt sich mit einer Fischaufstiegsanlage an einem Stauwehr. Das Land hat deren Entwicklung und Bau sowie Untersuchungen zur Funktionsfähigkeit der Anlage als Fischabstieg mit rund 6,7 Millionen Euro gefördert. Dabei wurde nach unserer Auffassung ein Energieunternehmen, das an dem Stauwehr ein Wasserkraftwerk betreibt und damit ebenfalls für die Durchgängigkeit des Flusslaufs verantwortlich ist, nicht ausreichend an den Kosten beteiligt. Nach unserer Auffassung hätte bereits zu Beginn des Projekts abschließend geprüft werden müssen, in welchem Umfang das Energieunternehmen von der geförderten Maßnahme profitiert.

Damit bin ich am Ende meines Überblicks, der natürlich nicht mehr als ein erster Eindruck sein kann. Wir werden in den nächsten Jahren Nachdruck und einen langen Atem brauchen, um die unzweifelhaft riesigen finanziellen Herausforderungen bewältigen zu können.

Dass es sich aber lohnt, die Diskussion hier zu führen und entsprechende Empfehlungen auszusprechen, zeigt auch das zweite Produkt, das ich zu Beginn angesprochen habe, nämlich unser Ergebnisbericht, der heute ebenfalls veröffentlicht wird. In diesem Ergebnisbericht zeigen wir auf, dass in weit überwiegender Zahl der Fälle unsere Hinweise und Empfehlungen dankenswerterweise von Ihnen aufgenommen wurden. Auch an dieser Stelle möchte ich auf das nicht ganz unerhebliche finanzielle Ergebnis hinweisen, das bezogen auf den Jahresbericht 2019 erwirtschaftet werden konnte. Das waren immerhin 110,1 Millionen Euro.

Ich hoffe, dass ich Sie neugierig auf die Lektüre, die Sie gleich in Ihren Fächern finden werden, gemacht habe, bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die Diskussion, die sehr wahrscheinlich nach Überweisung an den Ausschuss schon zu Beginn des Jahres beginnen wird.

1 Teil A Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung aus dem Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020

Beitrag 1 Vorbemerkungen

Beitrag 2 Haushaltsrechnung 2019

Beitrag 3 Haushaltslage des Landes

Beitrag 4 Vermögen

Beitrag 5 Schulden des Landes

Beitrag 6 Haushaltsvolumen, Finanzierungssaldo und andere Haushaltskennziffern

Beitrag 7 Fazit

Bericht

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Vorlage 17/5985

*(Überweisung an den Ausschuss für Haushaltskontrolle am
06.10.2021)*

Vizepräsident des LRH Michael Kisseler trägt vor:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich trage hier nicht alles vor. Uns ist eigentlich nur daran gelegen, Ihnen noch einmal eine kurze Einführung in den allgemeinen Teil zu geben, weil Sie zwei Papiere mit unterschiedlichem Stand bekommen haben und die Kernaussagen hier sinnvollerweise zusammengefasst werden sollten.

Die Kernaussagen des allgemeinen Teils haben in einem formalen Aspekt die Haushaltsrechnung 2019 zum Gegenstand. Da haben wir – das hatte ich in der Vergangenheit so noch nicht vorgefunden – eine Haushaltsrechnung, die nicht vollständig ist, weil durch das FM ein Betrag von 7,7 Millionen Euro im Jahr 2019 ausgezahlt wurde, der nicht in die Haushaltsrechnung Eingang gefunden hat. Das haben wir in einem noch laufenden Prüfungsverfahren mit dem FM ventiliert. Uns ist vom FM angekündigt worden, dass der Sachverhalt so zutrifft. Es ist auf eine technische Position gebucht worden, und die technische Position ist nicht deckungsgleich mit der Haushaltsstelle. Damit ist die automatische Verknüpfung mit der Haushaltsrechnung nicht hergestellt worden. Angedacht ist, dass die allgemeine Rücklage, in die das letztendlich geflossen ist, im Jahr 2021 potenziell entsprechend gekürzt wird. Dazu habe ich noch keinen neuen Kenntnisstand; das ist der Kenntnisstand von Mitte August dieses Jahres.

In Bezug auf die Haushaltslage des Landes haben wir insgesamt alle Einnahmen und Ausgaben einbezogen. Wir haben also alle Kreditaufnahmen – das können nach der Schuldenbremse ja nur noch die ausnahmebedingten Kreditaufnahmesituationen sein – mit einbezogen.

Natürlich haben wir uns auch alle im Haushaltsvollzug und nicht im Plan aufgetauchten Maßnahmen zur Finanzierung der verschiedensten Coronaaspekte angeschaut und auch die Beträge, die aus dem Rettungsschirm herangezogen wurden, um die erwarteten Steuermindereinnahmen zu kompensieren, mit einbezogen.

Die Ausgangslage vor dem Startjahr 2020 als Beginnjahr für die neue grundgesetzliche Schuldenbremse war eine, was die Einnahmeseite angeht, recht gute, weil wir zwei Jahre mit satten Finanzierungsüberschüssen hatten. 2018 hatten wir einen Finanzierungsüberschuss von 1 Milliarde Euro und 2019 dann sogar 1,7 Milliarden Euro. Das Ganze ist durch die Entwicklung im Jahr 2020 stark und schnell in ein Rekordfinanzierungsdefizit von 11,7 Milliarden Euro verwandelt worden.

Es folgen weitere Rekordwerte, denn wir hatten noch nie eine Nettoneuverschuldung in einer solchen Größenordnung – nämlich in Höhe von 11,2 Milliarden Euro. In den Bericht haben wir geschrieben, dass diese 11 Milliarden Euro ein Betrag sind, den das Land aufgebaut hat in den ersten 32 Jahren der Landesgeschichte.

Dementsprechend haben wir einen historisch hohen Schuldenstand. Dieser ist von 143 Milliarden Euro auf 155 Milliarden Euro angewachsen. Dementsprechend haben sich auch die Einnahmen und Ausgaben, die logischerweise auf den gleichen Betrag hinauslaufen, sprunghaft von 78 Milliarden Euro auf 105 Milliarden Euro hoch entwickelt.

Auf der Einnahmeseite sind das alleine rund 28,5 Milliarden Euro, die im Zusammenhang mit Corona zu sehen sind, nämlich einmal die Kreditaufnahme von rund 11 Milliarden Euro, die das Land für den Rettungsschirm vorgenommen hat, dann die 8 Milliarden Euro, die dem Rettungsschirm entnommen wurden und damit Einnahmen des Landes sind, sowie weiter die Bundeseinnahmen für bundesfinanzierte Coronamaßnahmen. Das sind 9 Milliarden Euro.

In dem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass wir uns im allgemeinen Teil auch deutlich zu der allgemeinen Rücklage geäußert haben. In den Vorjahren des Jahres 2020 ist eine allgemeine Rücklage aufgebaut worden. Das haben wir ohnehin schon kritisch begleitet. Im ersten Coronajahr, 2020, ist aus der Rücklage nur ein Betrag von 611 Millionen Euro entnommen worden. 1,4 Milliarden Euro sind also am Jahresende 2020 noch verblieben. Wir haben ganz stark appelliert, die allgemeine Rücklage vollständig aufzulösen, bevor man Kreditfinanzierung in der Ausnahmesituation vornimmt, man also erst einmal das eigene finanzielle Tafelsilber, wenn man das so nennen darf, aufzehrt.

Wenn ich die ganz aktuelle Finanzplanung von 2021 bis 2025 zugrunde lege, dann soll nach den Zahlen des Finanzministeriums am Ende des Jahres 2023, wo einmal die Rede davon war, dass Corona dann finanzpolitisch schon Geschichte sein könnte, immer noch ein Betrag von rund 360 Millionen Euro in der allgemeinen Rücklage stehen, obwohl wir in der gesamten Zwischenzeit zumindest bei der Kreditermächtigung in Höhe von 25 Milliarden Euro erhebliche Kreditaufwendungen vorgenommen haben. Deswegen haben wir in den verschiedenen Stellungnahmen – etwa zum Haushaltsgesetz und zum Nachtragshaushaltsgesetz, aber auch im allgemeinen Teil – sehr deutlich erklärt, dass wir im Zusammenhang mit der

Coronapandemie die erstens sofortige und zweitens vollständige Auflösung der allgemeinen Rücklage für erforderlich halten.

Ähnlich wie gerade bei den Einnahmen geschildert, haben wir auch bei den Ausgaben durch die Coronapandemie einen sehr starken Ausschlag, nämlich einen in der Größenordnung von rund 25 Milliarden Euro. Neben den Zuweisungen aus dem Landeshaushalt in den Rettungsschirm in Höhe der 11 Milliarden Euro sind das noch mal die Ausgaben für die landeseigenen, also landesfinanzierten, Coronamaßnahmen – in 2020 waren das etwas über 5 Milliarden Euro – sowie die bundesfinanzierten Coronamaßnahmen, die, wenn man so sagen darf, ein durchlaufender Posten sind, weil wir da vorher ja auch Einnahmen vom Bund hatten.

Bei den landesfinanzierten Coronamaßnahmen haben wir festgestellt und Ihnen dazu ja auch eine etwas längere – hoffentlich war sie nicht zu lang – und vollständige Übersicht in den allgemeinen Teil aufgenommen zu allen vom HFA verabschiedeten und zugestimmten Coronamaßnahmen sowie tatsächlichen Abfluss. Das waren 10,6 Milliarden Euro, die bis zum Stichtag des vorgelegten allgemeinen Teils, also haushaltsjahrübergreifend, zugebilligt waren. Es waren lediglich 6,4 Milliarden Euro verausgabt worden. Wenn man sich dieses Delta von rund 4 Milliarden Euro einmal anschaut, war das für uns Veranlassung, darauf hinzuweisen, dass wir da zumindest in zeitlicher Hinsicht eine vermeidbare Belastung des Landeshaushalts haben. In inhaltlicher Perspektive muss das vielleicht noch in einer differenzierten Nachschau begleitet werden.

Was uns auch wichtig ist und was wir Ihnen im allgemeinen Teil mit Hinweis auf die Fachwissenschaft im Bereich der Finanzpolitik aufgeschrieben haben, ist die Tatsache, dass bei allen Maßnahmen wirklich ein unmittelbarer Veranlassungszusammenhang zwischen der Ausgabe, um die es geht, und der Coronapandemie bestehen muss.

Wenn man diese Komplexität und hohe Schuldenbelastung betrachtet, dann kommt man gar nicht umhin, sich bei diesen verstärkten pandemiebedingten Kreditaufnahmen unbedingt – das haben wir so auch aufgeschrieben – um Einsparanstrengungen zu kümmern. Solche Einsparanstrengungen haben wir im Landeshaushalt als dringend erforderlich angesehen, damit die Kreditaufnahme für den Rettungsschirm möglichst gering gehalten werden kann. Das sind nicht nur Planüberlegungen, wo sich Haushaltsansätze herunterfahren oder anders gewichten lassen, sondern auch Möglichkeiten, die sich im Haushaltsverzug ergeben, etwa dadurch, anfallende Haushaltsverbesserungen bzw. nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen dafür zu verwenden.

Der Landtag hat schon damit begonnen, die tatsächliche Mittelverausgabung für Coronamaßnahmen aus dem Rettungsschirm eng zu begleiten. Das sehen wir als Landesrechnungshof als äußerst begrüßenswert an – insbesondere, weil in dem Zusammenhang Berichte des FM über den jeweiligen Ausgabenstand angefordert werden, sodass in der Tat eine bessere Draufsicht auf diese Entwicklung aus dem parlamentarischen Bereich gewährleistet werden kann.

Wegen der gerade geschilderten schwierigen Entwicklung aus diesen Coronafinanzierungen und den Kreditaufnahmen in diesem Zusammenhang haben wir in einem Fazit hinter dem allgemeinen Teil einige Forderungen formuliert, die wir als unerlässlich ansehen, wenn man die Haushaltslage stabilisieren und gegebenenfalls verbessern möchte. Das ist neben der sofortigen Auflösung der allgemeinen Rücklage sicherlich auch eine Mittelinanspruchnahme aus dem Rettungsschirm nur insoweit, wie man das aus dem sogenannten allgemeinen Haushalt vielleicht nicht mehr generieren kann.

Man muss – auch das klingt gerade an – den erforderlichen Verursachungszusammenhang zwischen beabsichtigter Ausgabe und dem Ansatz, ob das in direktem Zusammenhang mit der Coronapandemie steht, ziehen. Schlussendlich sehen wir es als erforderlich an – auch das haben wir schon mehrfach ausgesprochen –, dass eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik vorgenommen wird, um diesen hohen Schuldenstand, der sich durch Corona dramatisch aufgebaut hat, reduzieren zu können. Bei der Gelegenheit gibt es sicherlich auch Möglichkeiten, zu prüfen, wie sich die Einnahmenseite gegebenenfalls verbessern lässt.

In der Aktualisierung, die wir Ihnen zugeschickt haben, haben wir die unterschiedlichen Zahlenentwicklungen, die sich durch das Haushaltsgesetz 2022, die neue Finanzplanung und auch die HFA-Beschlüsse ergeben haben, eingebaut. Was in der Aktualisierung noch nicht enthalten ist, sind die Zahlen aus der Novembersteuerschätzung, die schon in die Ergänzungsvorlage für den Haushalt eingeflossen sind. Da lässt sich vielleicht hervorheben, dass wir mit der Kreditermächtigung schon weiter sind. Der HFA hat einer weiteren Tranche von 5 Milliarden Euro schon zugestimmt, sodass der Finanzminister seit dem 2. September über eine Kreditermächtigung über 20 Milliarden Euro verfügt und bisher Kredite in einer Größenordnung von 16 Milliarden Euro aufgenommen hat. Natürlich hat sich sowohl der Bereich der Zustimmung des HFA wie auch der Verausgabung für landesfinanzierte Corona-Maßnahmen um ca. 1,5 Milliarden seit dem Stand unserer Aktualisierung weiterentwickelt. Die Bundesfinanzierung hat sich ähnlich weiterentwickelt.

Wichtig ist mir noch folgender Hinweis: Im Haushaltsplanentwurf für das Jahr 2022 stehen, wie wir Ihnen in die Aktualisierung geschrieben haben, weitere Entnahmen aus dem Rettungsschirm in einer Größenordnung von etwa 4,6 Milliarden Euro, und zwar vor allem zur Kompensation von vermuteten Steuermindereinnahmen für das kommende Jahr 2022 in einer Größenordnung von 3,6 Milliarden Euro sowie 930 Millionen Euro, um die Finanzausgleichsmasse des Steuerverbundes aufzustocken.

Diese Zahlen haben sich mit der Novembersteuerschätzung deutlich nach unten verändert. Nach der Novembersteuerschätzung und der darauf aufbauenden Ergänzungsvorlage geht der Ansatz bei der Kompensation der Steuermindereinnahmen von den 3,6 Milliarden Euro runter auf gerade einmal knapp 500 Millionen Euro und der Betrag bei der Finanzausgleichsmasse geht von rund 1 Milliarde Euro, also 930 Millionen Euro, runter auf 548 Millionen Euro. Beides stellt also eine beachtenswerte und nennenswerte Verbesserung der Ausgangslage dar.

Schlussendlich – ich möchte nur einen kurzen Überblick über die Aktualisierung geben – zu den potenziell eintretenden Belastungen. Nach der neuen Finanzplanung

2021 bis 2025 ist vorgesehen, dass zur Tilgung der ausnahmesituationsbedingten Kredite, also Rettungsschirmmittel, 2024 eine erste Tilgungsrate in der Größenordnung von 200 Millionen Euro und 2025 ein weiterer Betrag von 500 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wird. Wenn wir jetzt unterstellen, dass wir tatsächlich die gesamten 25 Milliarden Euro in Anspruch nehmen und landesseitig zu tilgen haben, dann sind wir damit konfrontiert, dass beginnend mit dem Jahr 2020 – so stand es im Nachtragshaushaltgesetz – dieser Betrag binnen 50 Jahren zu tilgen ist. Wenn wir nur die jetzt schon genannte Tilgungsverzögerung zugrunde legen, muss bereits ab dem Jahr 2025 jährlich ein um etwa 10 % höherer Betrag, also 551 Millionen Euro getilgt werden.

Da darf man eine Entwicklung, die mit der Flutkatastrophe im Sommer zu tun hat, nicht vergessen. Diese ist erst später hinzugekommen. Sie werden sich erinnern, dass wir ein Sondervermögen des Bundes, eine Aufbauhilfe 2021, haben, die mit maximal 30 Milliarden Euro valutieren soll. 28 Milliarden Euro davon sollen hälftig von Bund und Ländern getragen werden. Eine erste Tranche von 14 Milliarden Euro ist auf dem Weg. Die Länder sollen über eine Anpassung der Umsatzsteuerverteilung im vertikalen Bereich beteiligt werden. Auf NRW im Konkreten kommt also für 30 Jahre – das ist der angesetzte Tilgungszeitraum – beginnend mit dem Jahr 2021, nicht später, ein Mindereinnahmebetrag von jährlich mindestens 50 Millionen Euro zu, wenn wir nur über die erste Tranche von 14 Milliarden Euro reden – ab dem Jahr 2025 hinzu zu den 551 Millionen Euro, sodass wir dann bei über 600 Millionen Euro jährlich liegen, die das Land über einen sehr langen Zeitraum zurückführen muss.

Dazu noch eine Vergleichszahl; dann bin ich am Ende. Die bisherige Rekordnettotilgung, die wir im Landeshaushalt zu verzeichnen hatten, lag im Jahr 2018 bei 541 Milliarden Euro, sodass Sie da schon sehen, dass dazwischen ein nennenswertes Delta liegt. Diese potenziell 600 Milliarden Euro müssen über einen langen Zeitraum erbracht werden. Aus Sicht des Rechnungshofs kommt man um erhebliche Sparanstrengungen und eventuell Einnahmeverbesserungsbemühungen im Landeshaushalt nicht herum.

Vorsitzender Rainer Schmeltzer erkundigt sich, ob die Landesregierung der Empfehlung des Landesrechnungshofs, die allgemeine Rücklage vor einer Kreditaufnahme aufzulösen, gefolgt sei und ob sich das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen zum „Corona-Sondervermögen“ trotz nicht ganz identischer rechtlicher Grundlagen gegebenenfalls auch in NRW auswirke.

Vizepräsident des LRH Michael Kisseler führt aus, an der Finanzplanung und der Ergänzungsvorlage zum Haushalt werde deutlich, dass an der bisherigen Planung festgehalten werde. Ob sich in Zukunft etwas daran ändere, werde sich zeigen.

Das Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen basiere auf einem in Teilen anderen Sachverhalt. Bislang gebe es keine abschließende Bewertung dazu vom Landesrechnungshof. Verstehe er das Urteil richtig, enthielten die Leitsätze aber zwei übergreifend zutreffende Aussagen, obgleich das hessische „Corona-Sondervermögen“ eine andere Gestaltung als der NRW-Rettungsschirm aufweise.

Erstens. Bevor Kreditmittel in Ausnahmesituationen in Anspruch genommen würden, sei eine allgemeine Rücklage einzusetzen, damit der Fremdkapitaleinsatz hinter dem Einsetzen eigener Finanzmengen zurückstehe.

Zweitens müsse ein unmittelbarer Veranlassungs-Verursachungs-Zusammenhang zwischen der Coronapandemie und den beabsichtigten Ausgaben bestehen. Diese Auffassung finde sich auch in mehreren von Professor Dr. Christoph Gröpl erstellten Gutachten. Eine Mittelverwendung für politisch schon länger in der Diskussion befindliche Aufgaben wie eine grundlegende, vom Coronazusammenhang völlig losgelöste Digitalisierung dürfe also nicht erfolgen.

2 Teil B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung – Beitrag 5 aus dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019: „Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt“ (s. Anlage 1)

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6115

LMR Dr. Jörg Rohde (LRH) berichtet:

Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Möglichkeit, ganz kurz aus Sicht des Landesrechnungshofs auf den Bericht eingehen zu können. Die Prüfung „Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung“ war – ein schöner Begriff – eine sogenannte Nachschauprüfung – „Nachschauprüfung“, weil wir uns bereits 2009 mit dem Thema befasst haben. Das Ergebnis unserer Nachschau war bekanntlich, dass die Entwicklung des Reisekostenmanagements seit 2009 unbefriedigend war. So hatte sich weder die Aufbauorganisation strukturell weiterentwickelt, noch war eine zentrale IT-Unterstützung eingeführt worden.

Für den Landesrechnungshof war daher klar, dass das Reisekostenmanagement zukünftig effizienter werden muss. Das heißt: zentral, prozessoptimiert und digital.

Nach unseren Berechnungen wären jährlich Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich möglich.

Aus dem Bericht des Finanzministeriums ergibt sich jetzt, dass das neue Landesreisekostengesetz Anfang 2022 in Kraft treten wird. Es bringt Neuerungen, die mit Blick auf einen optimierten Prozess sinnvoll erscheinen.

Im vorgelegten Sachstandsbericht beschreibt das Finanzministerium zudem, dass im Rahmen des Projektes my.NRW die Entwicklung einer Software zur Abwicklung des Dienstreiseprozesses fortgeschritten ist. Dies ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Auch die im Bericht vorgestellten geplanten weiteren Funktionalitäten sollten einen positiven Effekt auf die in der Prüfung festgestellte sehr niedrige durchschnittliche Bearbeitungsquote haben.

Keine Erwähnung im Sachstandsbericht findet jedoch leider die Zentralisierung der Reisestellen. Diese stellt eine wesentliche Empfehlung des Landesrechnungshofs aus unserer Prüfung dar. Ohne eine Zentralisierung würde die Landesverwaltung auf halber Strecke hin zu einem effizienteren Reisekostenmanagement stehen bleiben. Die Konsolidierung von derzeit ca. 500 Reisestellen bietet großes Potenzial: Je mehr Fälle eine Reisestelle bearbeitet, desto höher ist die durchschnittliche Bearbeitungsquote, und das stellt einen wesentlichen Vorteil von Dienstleistungszentren dar. Ich werbe daher erneut und weiter für die Zentralisierung der Reisestellen.

Außerdem ist uns aufgefallen, dass der Bericht keinen konkreten Zeitplan enthält. Es bleibt unklar, wann die Beschäftigten mit einem digitalisierten Dienstreiseprozess rechnen können. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist auch das unbefriedigend.

Der Abschluss des Projektes scheint möglicherweise wohl doch erst mittelfristig zu erwarten zu sein. Vielleicht dauert es auch noch länger; ich weiß es nicht. Für diesen Fall rege ich allerdings erneut die Entwicklung der vom Landesrechnungshof angelegten Zwischenlösung an: ein digital nutzbares Formular für die Abrechnung und Festsetzung der Reisekostenvergütung basierend auf Standardsoftware. Ein solches Formular könnte auch kurzfristig Effizienzgewinne erbringen und die Arbeit der ca. 500 Reisesstellen deutlich erleichtern.

Mit Blick auf die derzeit wenig konkrete Zeitplanung sind weitergehende Informationen aus meiner Sicht wünschenswert. Aus Sicht des Landesrechnungshofs stellt sich zudem die Frage, ob sich auch der Landtag über den Projektfortschritt zu einem späteren Zeitpunkt erneut berichten lassen möchte.

Der Ausschuss werde sich zu einem späteren Zeitpunkt sicher erneut berichten lassen wollen – allein aufgrund der aufgeworfenen Fragestellung der Zentralisierung der Reisesstellen und des nicht vorhandenen Zeitplans –, meint **Vorsitzender Rainer Schmeltzer**. Vielleicht könne das Finanzministerium direkt noch Stellung zu den kritisierten Aspekten nehmen.

LMR Dr. Tobias Trierweiler (FM) erteilt Auskunft, das Ministerium plane in der Tat die Implementierung eines digitalen Dokuments. Derzeit würden die Verwaltungsvorschriften dafür erstellt.

Des Weiteren plane man nach wie vor die Zentralisierung der Reisesstellen. Es gebe Behörden, die dies leisten könnten. Momentan stehe man in Abstimmung mit den anderen Ressorts. my.NRW enthalte auch my.Reise, worüber die Dienstreise elektronisch abgewickelt werden könne. Derzeit laufe die Mitbestimmung, daher halte er die Vorgabe eines konkreten Termins für nicht angezeigt.

Vorsitzender Rainer Schmeltzer erwidert, er befürworte die Mitbestimmung. Dennoch stelle sich ihm die Frage, warum das Ministerium seine Meinung zur zentralen Reisesstelle nicht in seiner Stellungnahme kundtue.

Laut **LMR Dr. Tobias Trierweiler (FM)** sei dies bereits am 14.01.2021 so erklärt worden. Einen neuen Sachstand gebe es nicht.

LMR Dr. Jörg Rohde (Landesrechnungshof) führt an, dies sei vom Finanzministerium so auch im kontradiktorischen Verfahren erklärt worden, weshalb umso mehr verwundere, dass der Sachstandsbericht keine Informationen dazu enthalte. Vor diesem Hintergrund habe er dies noch einmal aufgegriffen. Den Landesrechnungshof erfreue, wenn dies weiter verfolgt werde und dass nun doch zu einer Zwischenlösung gegriffen werde. Allerdings sei dies bereits 2019 absehbar gewesen und vom Landesrechnungs-

hof angesprochen worden – zwei verlorene Jahre in Bezug auf die Effizienzgewinnung bei der Reisekostenabrechnung.

Man müsse berücksichtigen, dass das Reisekostenrecht mit dem kürzlich vom Landtag beschlossenen Landesreisekostengesetz komplett umgestellt werde, entgegnet **LMR Dr. Tobias Trierweiler (FM)**. Dieses werde nun in den neuen Verwaltungsvorschriften umgesetzt. Daher rühre die Verzögerung.

Rainer Schmeltzer (SPD) hält fest, dass sowohl Landesrechnungshof als auch das Ministerium der Finanzen diesbezüglich sicher noch einmal auf den Ausschuss zukommen würden.

3 Teil B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung – Beitrag 12 aus dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019: „Verwendung der Reitabgabe“

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6083

Johannes Remmel (GRÜNE) erkundigt sich, ob die vom Landesrechnungshof thematisierte Doppelförderung weiter bestehen bleibe, es also weiterhin Reitwege gebe, für die die Grundstückseigentümer entsprechende Mittel aus der Reitabgabe erhielten, sie als solche allerdings nicht gekennzeichnet würden, aber dennoch bei der Europäischen Union zur Flächenförderung gemeldet würden. Er wolle nur wissen, ob er dies richtig verstehe – ohne eine Wertung vorzunehmen.

Damit habe man sich bereits in der Sitzung im März beschäftigt, ruft **Vorsitzender Rainer Schmeltzer** in Erinnerung.

Der Landesrechnungshof habe in der Tat festgestellt, dass es auf landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen Reitwege gebe, für die zugleich Direktzahlungen beantragt und gezahlt worden seien, antwortet **LMR Christof Taube (LRH)**. Der vom Ministerium vorgelegte Bericht bestehe im Wesentlichen aus einer Stellungnahme an den Landesrechnungshof. Diese enthalte wiederum im Wesentlichen die Aussagen, dass diese Reitwege nicht erkennbar seien und dass die Flächen, die der Landesrechnungshof seinerzeit identifiziert habe, landwirtschaftlich genutzt würden. Dies irritiere, weil im Zuge der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshof auch Fotos dieser Flächen erstellt worden seien, die die Prüfungsmitteilung an das Ministerium enthalte. Darauf erkenne man ganz eindeutig, dass dort Reitwege angelegt seien. Des Weiteren sei zweifelsfrei festgestellt worden, dass für diese Flächen unzulässigerweise Direktzahlungen beantragt worden seien. Daher bleibe der Landesrechnungshof bei seiner Beurteilung der festgestellten Fälle. Entsprechende Fotos könnten bei Bedarf verteilt werden.

Johannes Remmel (GRÜNE) signalisiert, es bestehe keine Erfordernis, diese Fotos zu verteilen.

4 Beratung des Landtags nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“ (s. Anlage 2)

Vorlage 17/5319

Bericht
der Landesregierung
Vorlage 17/6099

*(Überweisung des Beratungsberichts an den Ausschuss für
Haushaltskontrolle am 08.09.2021)*

Vorsitzender Rainer Schmeltzer informiert, der Ausschuss für Digitalisierung und Innovation habe sich ebenfalls mit dem Beratungsbericht befasst. Dazu lägen Berichte des MWIDE – Vorlagen 17/5406, 17/5603 und 17/5623 – vor.

LMR Dr. Jörg Rohde (LRH) trägt den in Anlage 2 enthaltenen Bericht vor.

gez. Rainer Schmeltzer
Vorsitzender

2 Anlagen

13.05.2022/16.05.2022

10

07.12.2021

Sprechzettel

zum Tagesordnungspunkt 2 der 39. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.12.2021

„Beitrag 5 aus dem Jahresbericht 2020 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2019

Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung - ein verlorenes Jahrzehnt“

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Die Prüfung „Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung“¹ stellte eine sogenannte Nachschauprüfung dar. Denn bereits 2009 hatte sich der Landesrechnungshof mit dieser Thematik befasst. Das Fazit dieser Nachschau ist, dass die Entwicklung des Reisekostenmanagements seit den Prüfungsmitteilungen aus 2009 als unbefriedigend zu bewerten ist. So hatte sich weder die Aufbauorganisation strukturell weiterentwickelt, noch war eine zentrale IT-Unterstützung eingeführt worden.

Für den Landesrechnungshof war es daher unverkennbar, dass² das Reisekostenmanagement zukünftig effizienter werden muss, d. h. zentral, prozessoptimiert und digital. Nach unseren Berechnungen sind jährliche Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich möglich.

Das ab Anfang 2022 geltende neue Landesreisekostengesetz,³ bringt Neuerungen, die mit Blick auf einen optimierten Prozess sinnvoll erscheinen. *(Zu erwähnen sind beispielsweise der Wegfall der Unterscheidung zwischen kleiner und großer Wegstreckenentschädigung sowie der sogenannten „30km-Regelung“).*

Im vorgelegten Sachstandsbericht beschreibt das Ministerium der⁴ Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen zudem, dass im Rahmen des Projektes my.NRW die Entwicklung einer Software zur Abwicklung des Dienstreiseprozesses fortgeschritten ist. Dies ist zunächst grundsätzlich zu begrüßen. Auch die im Bericht vorge-

stellten geplanten weiteren Funktionalitäten sollten einen positiven Effekt auf die in der Prüfung festgestellte sehr niedrige durchschnittliche Bearbeitungsquote haben. *(Dazu gehört die Hinterlegung von generellen Dienstreisegenehmigungen sowie der Aufbau eines Risikomanagements und einer vollautomatisierten Abrechnung.)*

Keine Erwähnung im Sachstandsbericht findet jedoch leider die Zentralisierung der Reiestellen. Diese stellt eine wesentliche Empfehlung des Landesrechnungshofs im Rahmen der Prüfung dar. Ohne eine Zentralisierung würde die Landesverwaltung auf „halber Strecke“ hin zu einem effizienteren Reisekostenmanagement stehen bleiben. Die Konsolidierung von derzeit ca. 500 Reiestellen bietet hier großes Potenzial:

Je mehr Fälle eine Reiestelle bearbeitet, desto höher ist die durchschnittliche Bearbeitungsquote. Ich werbe daher erneut und weiter für eine Zentralisierung der Reiestellen.

Außerdem enthält der Bericht keinen konkreten Zeitplan. Es bleibt unklar, wann die Beschäftigten mit einem digitalisierten Dienstreiseprozess rechnen können. Aus Sicht des Landesrechnungshofs ist dies unbefriedigend.

Der Abschluss des Projektes ist möglicherweise wohl erst mittelfristig zu erwarten. Für diesen Fall rege ich erneut die Entwicklung

der vom Landesrechnungshof angeregten Zwischenlösung an: ein zentral bereitgestelltes, digital nutzbares Formular für die Abrechnung und Festsetzung der Reisekostenvergütung basierend auf Standardsoftware. Ein solches Formular könnte auch kurzfristig Effizienzgewinne erbringen und die Arbeit der derzeit ca. 500 Reisestellen vereinfachen.

Mit Blick auf die derzeit wenig konkrete Zeitplanung sind weitergehende Informationen wünschenswert. Aus Sicht des Landesrechnungshofs stellt sich die Frage, ob sich auch der Landtag über den Projektfortschritt zu einem späteren Zeitpunkt erneut – u. U. auch in einem regelmäßigen Turnus – berichten lassen möchte.⁹

07.12.2021

Sprechzettel

zum Tagesordnungspunkt 4 der 39. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 07.12.2021

„Beratung des Landtags nach § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung zur Prüfung „Programm ‚Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen‘ – Initiierung, Management und Finanzierung“

(Es gilt das gesprochene Wort.)

Das Programm „Digitale Verwaltung NRW“ (Programm DVN) hat die Digitalisierung der Landesverwaltung zum Ziel. Hierfür hat das Land immense Mittel zur Verfügung gestellt. Für den Landesrechnungshof war dies Anlass, genauer hinzuschauen. ¹

Dabei war uns klar: Das Programm stellte und stellt eine immense Herausforderung dar. Es gab keine Blaupause. Mit hoher Wahrscheinlichkeit treten Probleme auf. ²

Der Landesrechnungshof hat insbesondere folgende Probleme festgestellt: ³

- Die Struktur und die Organisation des Programms waren schwergängig und durch überbordende Abstimmungsaufwände gekennzeichnet.
- Das finanzielle Controlling, die Finanzplanung, die Steuerung externer Dienstleister und der verwaltungsinterne Kompetenzaufbau wiesen Schwächen auf.

Die Feststellungen sind im Wesentlichen unstrittig. Zwischenzeitlich wurden auch viele Verbesserungen in diesen Bereichen angestoßen und auf den Weg gebracht. Das ist gut so. Es zeigt, dass die Prüfung gewirkt hat. ⁴

Gleichwohl haben wir Ihnen diesen Beratungsbericht vorgelegt, ⁵

- weil das Programm noch lange läuft und weitere Schwierigkeiten zu erwarten sind,

- weil weiter normativ bedingte Steuerungsdefizite bestehen und
- weil noch viel zu wenig an zukünftige Großprogramme mit IT-Bezug gedacht wird, für die das Programm DVN Blaupause sein kann.

Deshalb haben wir Ihnen – sozusagen als Bauherr des Programms DVN und zukünftiger Großvorhaben – vorgeschlagen, ⁶

- das Programm enger zu begleiten,
- den CIO in seinen Rechten und Befugnissen zu stärken und
- auf ein Musterkonzept für die Steuerung und Koordination künftiger Großprojekte mit IT-Bezug zu drängen.

Daran ist aus meiner Sicht auch vor dem Hintergrund des Berichts des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (MWIDE) vom 03.12.2021 festzuhalten. ⁷

Insoweit möchte ich darauf hinweisen, dass in Erwägung gezogen wird, dass der Landesrechnungshof zum Bericht des MWIDE auch schriftlich Stellung bezieht – hierüber hat allerdings das Große Kollegium des Landesrechnungshofs zu entscheiden. Aufgrund der späten Vorlage des Berichts war eine schriftliche Stellungnahme des Landesrechnungshofs zu dieser Sitzung nicht mehr möglich. ⁸

Mündlich möchte ich aber dazu schon jetzt auf der Grundlage des 9
Beratungsberichts Folgendes bemerken:

Das MWIDE spricht in seinem Bericht viele Vorhaben und Projek- 10
te an, die die Digitalisierung des Landes NRW insgesamt betref-
fen. So werden u. a. aktuelle Entwicklungen zum Onlinezugangsgesetz oder zur Digitalstrategie dargestellt und es werden einzelne (Vorzeige-)Projekte erläutert.

Allerdings waren die genannten Vorhaben nicht Gegenstand der 11
Prüfung und auch nicht des Beratungsberichts. Beide beziehen sich „nur“ auf das Programm DVN. In beiden Berichten geht es allerdings um Grundsatzfragen der Digitalisierung der Landesverwaltung. Im Gegensatz zur Prüfung nimmt der Beratungsbericht nicht nur Erkenntnisse aus dem Prüfungszeitraum der Jahre 2016 bis 2019 in den Blick, sondern auch aktuelle Entwicklungen.

Die Beschränkung von Prüfung und Bericht liegt in der Natur der 12
Sache. Prüfungen sind immer inhaltlich und zeitlich begrenzt. Nur so lässt sich eine zeitnahe aktuelle Berichterstattung über entlastungsrelevante Fragen sicherstellen.

Es ist wenig begreiflich, dass das MWIDE die festgestellten Män- 13
gel in der Finanzplanung im Wesentlichen in der Komplexität des Programms DVN begründet sieht.

Natürlich ist das Programm auch aus Sicht des Landesrechnungshofs komplex. Es ist nicht alles vorhersehbar. Es ist nicht alles planbar. Ist und Soll stimmen daher nicht immer überein. Umso wichtiger ist es, den zur Verfügung stehenden Instrumentenkasten zu nutzen. Das ist nicht in jeder Hinsicht geschehen. ¹⁴

Nach unseren Feststellungen war das finanzielle Controlling nur unzureichend aufgestellt. Es wurde gerade der Komplexität des Programms nicht gerecht. Ohne zureichendes Controlling ist aber eine hinreichende Finanzplanung kaum möglich. ¹⁵

Das scheint letztlich auch das MWIDE so gesehen zu haben. Es hat – wie es in seiner Stellungnahme mitteilt – zwischenzeitlich das Finanzcontrolling gestärkt. Aus meiner Sicht ist dies ein gutes Beispiel für den Erfolg der Prüfung des Programms DVN! ¹⁶

Weiter kann ich keinen belastbaren Grund erkennen, der gegen weitere Detaillierungen der für das Programm DVN genutzten Titelgruppe spricht. ¹⁷

Das Programm DVN hat viele Facetten und Schwerpunkte. Im Haushaltsplan werden diese jedoch nicht differenziert. Die Mittel werden in ihrer Gesamtheit an einer Position veranschlagt. Diskussionen über Zwischenergebnisse werden dadurch zumindest ¹⁸

erschwert. Mit Blick auf den Umfang des Programms fehlen so ausreichende Informationen zur Mittelverwendung.

Das bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Informations- und Steuerungsmöglichkeiten des Landtags. Aus unserer Sicht bietet sich zumindest an, im Erläuterungsteil die Gliederung nach Projekttypen und zeitlichen Phasen aufzunehmen. Der Erläuterungsteil ist rechtlich grundsätzlich nicht verbindlich und kann natürlich nur den aktuellen Planungsstand wiedergeben. Erläuterungen im Haushaltsplan verringern daher nicht den Spielraum für notwendige Anpassungen im Programm. ¹⁹

Mit diesen Erläuterungen können Schwerpunkte, Entwicklungen und Planungen im Programm DVN – im jährlichen Vergleich – nachvollzogen werden. Für den Landtag sind dies aus unserer Sicht wichtige Informationen, die Steuerungsmöglichkeiten eröffnen. ²⁰

Auf die weiteren Empfehlungen aus dem Beratungsbericht an Sie geht das MWIDE in seinem aktuellen Bericht vom 03.12.2021 nicht ein. Es verweist insoweit auf frühere Berichterstattungen, insbesondere an den Ausschuss für Digitalisierung und Innovation. ²¹

In den von uns für sinnvoll erachteten Fortschrittsberichten an den Landtag scheint das MWIDE eine zu starke Kontrolle zu sehen. In ²²

früheren Berichten an den Ausschuss für Digitalisierung und Innovation hat es solche Berichte daher für nicht erforderlich gehalten. Aus meiner Sicht missversteht das MWIDE diese Empfehlung. Es geht hier nicht um Kontrolle, sondern um die Zusammenarbeit von Partnern, die gemeinsam ein Ziel verfolgen.

Ungeachtet dessen ist das Programm aus unserer Sicht zu komplex und zu teuer, als dass der Landtag nur über einen allgemeinen Erfahrungsbericht zum EGovG NRW nach § 26 EGovG NRW informiert wird. Weitere das Programm DVN als Ganzes betrachtende Berichtspflichten sind nicht ersichtlich. Daher regt der Landesrechnungshof an, dass der Landtag regelmäßige Fortschrittsberichte aktiv einfordert. ²³

Auch die von uns geforderte gesetzliche Stärkung des CIO ist aus meiner Sicht nach wie vor erforderlich. Nach § 22 EGovG NRW koordiniert der CIO die Informationstechnik der Landesverwaltung. Dabei ist er aber auf das Einvernehmen der Ressorts angewiesen. Daraus resultiert ein hoher Abstimmungsaufwand. Schwergängigkeit ist nicht selten die Folge. ²⁴

Deshalb haben wir – wie im Übrigen auch der CIO selbst in ersten Entwürfen zur Novellierung des EGovG NRW – vorgeschlagen, diese Einvernehmensregelung in eine Benehmensregelung zu ändern. Dies würde die Position des CIO deutlich stärken. ²⁵

Die vom MWIDE im Bericht an den Ausschuss für Digitalisierung und Innovation wegen des Ressortprinzips befürchteten „*umfangreichen rechtlichen Auseinandersetzungen*“ sehen wir in dieser Form nicht. Wir halten unsere Forderung für verfassungsrechtlich unproblematisch. Wir sehen uns hier in Übereinstimmung mit der einschlägigen Literatur und den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages. Beides ist in unserem Bericht nachlesbar. ²⁶

Wir freuen uns darüber, dass das MWIDE in seinen Berichten gegenüber dem Ausschuss für Digitalisierung und Innovation die Entwicklung eines Musterkonzepts für Großprojekte mit IT-Bezug begrüßt hat. Das MWIDE scheint aber mit der Konzepterstellung erst nach Abschluss des Programms DVN anfangen zu wollen. Das ist aus unserer Sicht viel zu spät. ²⁷

Der Grund hierfür ist recht banal. Er ist das Vergessen. Vieles gerät geht aus dem Blick. Vieles wird später ohne den notwendigen Blick auf die früheren Zusammenhänge reflektiert. Das ist eine allgemein bekannte Lebenserfahrung, die wir auch in Prüfungen immer wieder machen. Daher gilt es, ein langes Zuwarten zu vermeiden. Es gilt, die Dinge festzuhalten, wenn sie noch präsent sind. ²⁸