



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/1968

A08

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Siebers**
Durchwahl: 3896-376
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2022-0002901

Datum **19**.11.2023

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.12.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.12.2023 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu einem Beitrag aus dem Jahresbericht 2023 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2022 (Vorlage 18/1511):

- **Beitrag 11:** Ohne hinreichende Vorsorge in die Krise – Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisen sicherstellen

mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses.

Die aktualisierte Sachstandsdarstellung beruht auf einer Entscheidung des Großen Kollegiums.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a blue ink color.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 11 des Jahresberichts 2023, S. 95 ff.

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

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitender Ministerialrat Dr. Rohde

Wie gut ist die Landesverwaltung auf Krisen und Notfälle vorbereitet, den eigenen 1
Dienstbetrieb aufrechtzuerhalten? Dieser Frage ging der Landesrechnungshof (LRH) mit
seiner Prüfung „Notfallmanagement innerhalb der Landesverwaltung“ nach. Der LRH
kam zu dem Ergebnis, dass die Landesregierung kaum Vorsorge getroffen hat, um die
Landesverwaltung auf Krisenzeiten vorzubereiten. Dadurch war die Funktionsfähigkeit
der Landesverwaltung zumindest zeitweise gefährdet. Auch wenn diese letztlich in der
Corona-Pandemie funktionsfähig blieb, hätte sie durch angemessene Krisenvorsorge
die Gefährdung ihrer Funktionsfähigkeit weiter reduzieren können. Der LRH hat daher
folgende Maßnahmen empfohlen:

1. Die Landesregierung muss **stets auf Krisen und Notfälle vorbereitet** sein, um 2
ihre Funktionsfähigkeit aufrechterhalten zu können. Grundvoraussetzung hierfür
ist, dass sie ihr „Konzept zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunkti-
onen bei Krisen und Katastrophen sowie im Spannungs- und Verteidigungsfall“
(Landeskonzept) regelmäßig **überprüft und weiterentwickelt**.
2. Die gesamte Landesverwaltung muss Hand in Hand in der Krise zusammenarbei- 3
ten können. Hierfür muss die Landesregierung den **nachgeordneten Bereich**
umfassend in die Konzeption ihres Notfallmanagements **einbeziehen**. Denn
dem nachgeordneten Bereich kommt als operative Ebene für die Aufrechterhal-
tung der Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung eine herausragende Bedeu-
tung zu.
3. Krisenmanagement braucht **feste Strukturen und klare Verantwortlichkeiten**. 4
Hierfür muss die Landesregierung die **bestehenden Krisenmanagementstruk-**
turen angemessen nutzen. Dabei sollte sie klären, welche Rolle der Krisenstab

der Landesregierung darin einnimmt. Denn obwohl für ihn Ressourcen vorgehalten werden, wurde er seit 2010 nicht mehr aktiviert.

4. Die Geschäftsprozesse der Landesverwaltung funktionieren heute nicht mehr ohne Unterstützung der IT-Systeme. Um diese hinreichend vor Cyberangriffen zu schützen, ist ein angemessenes **Sicherheitsniveau für die IT-Verfahren** des Landes herzustellen. Daher muss die Landesregierung das Thema **Informativonssicherheit** mit angemessenen finanziellen und personellen Ressourcen **priorisieren**. 5

Die geprüften Stellen¹ haben zwischen Januar und März 2023 zu den Empfehlungen der Prüfungsmittelungen (PM) des LRH Stellung genommen. Der LRH hat darauf mit seiner ersten Folgeentscheidung vom 12.05.2023 geantwortet. Dieser Schriftwechsel wurde im Jahresberichtsbeitrag bereits berücksichtigt. Die geprüften Stellen nahmen zur ersten Folgeentscheidung im September und Oktober 2023 Stellung.² Der LRH antwortete hierauf mit seiner zweiten Folgeentscheidung vom 21.11.2023. Die Schriftwechsel stellen sich – thematisch gegliedert – im Wesentlichen wie folgt dar: 6

Fehlende Vorsorge gefährdete die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung:

In Bezug auf die fehlende Vorsorge merkten einige geprüfte Stellen an, dass die Pandemie sich auf das Regierungs- und Verwaltungshandeln ausgewirkt und die Landesverwaltung dadurch vor neue Herausforderungen gestellt habe. Die Landesverwaltung sei während der Corona-Pandemie aber stets funktionsfähig gewesen. Hierzu hätten auch situativ ergriffene Maßnahmen beigetragen. 7

Der LRH nahm hierzu in seiner ersten Folgeentscheidung abschließend Stellung. Aufgrund der fehlenden Vorsorge war die Funktionsfähigkeit der Landesverwaltung in Krisenzeiten aus seiner Sicht durchaus gefährdet. Dabei impliziert „Gefährdung“ nicht, dass ein Schaden tatsächlich eingetreten ist. Auch wenn die Funktionsfähigkeit der Lan- 8

¹ Die geprüften Stellen waren das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), das Ministerium der Finanzen (FM), das Ministerium der Justiz (JM), das Ministerium des Innern (IM), das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie (MWIKE) sowie die Staatskanzlei.

² Die Rückmeldung des JM lag dem LRH bis zum 20.11.2023 nicht vor.

desverwaltung durch situativ ergriffene Maßnahmen sichergestellt werden konnte, werden Vorsorgemaßnahmen hierdurch nicht überflüssig. Denn in Bezug auf die Corona-Pandemie spricht bei lebensnaher Betrachtung Vieles dafür, dass Herausforderungen bei einer hinreichenden Pandemie-Vorsorge besser hätten bewältigt werden können.

Prävention durch Etablierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses stärken:

Der LRH empfahl, dass die geprüften Stellen im Landeskonzept einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess festschreiben. Hierzu teilten einige geprüfte Stellen mit, dass diese Empfehlung von der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen“ (IMAG), die das Landeskonzept bearbeitet, aufgenommen werden soll. Die IMAG hat in ihrer Sitzung im Mai 2023 die Aufnahme dieser Empfehlung in das Landeskonzept beschlossen. Der LRH bat daher darum, ihm das finale Landeskonzept zu übersenden. 9

Nachgeordneten Bereich konzeptionell einbeziehen:

Die Mehrheit der geprüften Stellen gab an, ihren nachgeordneten Bereich in das Notfallmanagement einzubeziehen. Dafür führten sie beispielhafte Einzelmaßnahmen an. Insgesamt konnte den Stellungnahmen jedoch keine eindeutig zustimmende Haltung zum konzeptionellen Einbezug des nachgeordneten Bereichs in das Notfallmanagement entnommen werden. So bezweifelte ein Ministerium, ob es zielführend und wirtschaftlich sei, den Geltungsbereich des Landeskonzepts und des Pandemierahmenplans auf den nachgeordneten Bereich auszuweiten. Denn die nachgeordneten Bereiche der Ministerien seien heterogen. 10

Der LRH betonte in seiner ersten Folgeentscheidung, dass die Landesregierung den nachgeordneten Bereich in ihre Notfallmanagement-Konzepte verbindlich einbeziehen sollte. Daher sollte dieser Punkt in das Landeskonzept aufgenommen werden. Denn zur Vorsorge von Krisen bedarf es eines landesweit einheitlichen Vorgehens, damit die Landesverwaltung in Krisen funktionsfähig bleibt. Der LRH stellte zudem klar, dass es beim konzeptionellen Einbezug des nachgeordneten Bereichs nicht darum geht, dessen Notfallmanagement im Detail vorzugeben. Vielmehr sollen grundsätzliche Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. 11

Die IMAG hat in ihrer Sitzung im Mai 2023 die Aufnahme auch dieser Empfehlung in das Landeskonzept beschlossen. Darüber hinaus wies der LRH im Rahmen seiner zweiten Folgeentscheidung darauf hin, dass die Ministerien und die Staatskanzlei den nachgeordneten Bereich auch in den behördeneigenen Konzepten – über Einzelmaßnahmen hinaus – einbeziehen sollten. 12

Krisenmanagementstruktur überprüfen:

Während der Corona-Pandemie hat die Landesregierung ihren Krisenstab nicht aktiviert, obwohl sie für diesen stets Ressourcen vorhält. Stattdessen hat sie den Krisenkoordinationsrat Corona etabliert, ohne dessen Erforderlichkeit hinreichend zu belegen. Daher empfahl der LRH der Landesregierung, die bestehende Krisenmanagementstruktur zu überprüfen. Zwei geprüfte Stellen teilten die Feststellung des LRH zu den PM nicht. Es sei fraglich, ob der Krisenstab der Landesregierung überhaupt Prüfungsgegenstand im Kontext des Notfallmanagements sei, da dieser auf das Handeln nach außen ausgerichtet sei. Zudem habe es sich bei der Etablierung des Krisenkoordinationsrats Corona um eine lageangepasste Organisationsentscheidung gehandelt. 13

Der LRH sah das anders. Er hielt in seiner ersten Folgeentscheidung an seiner Empfehlung fest und wies darauf hin, dass auch Organisationsentscheidungen dem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegen. Daher bat er die Landesregierung, zu klären und mitzuteilen, wie sie sich die zukünftige ressortübergreifende Krisenmanagementstruktur vorstellt und welche Rolle der Krisenstab der Landesregierung darin einnimmt. 14

In der Stellungnahme zur ersten Folgeentscheidung verwies eine geprüfte Stelle weiterhin darauf, dass es sich bei der Etablierung des Krisenkoordinationsrats Corona um eine lageangepasste Organisationsentscheidung gehandelt habe. Eine andere geprüfte Stelle hielt zudem daran fest, dass der Krisenstab auf das Handeln nach außen ausgerichtet sei. Als Sonderfall könne der Krisenstab der Landesregierung in Lagen, in denen die Beeinträchtigung der Staats- und Regierungsfunktionen wesentliches Merkmal der krisenhaften Situation sei, auch im Kontext des Notfallmanagements Bedeutung erlangen. Die IMAG hat in ihrer Sitzung im Mai 2023 beschlossen, die Empfehlung nicht in das Landeskonzept aufzunehmen. 15

Aus Sicht des LRH ist das Argument, dass der Krisenstab der Landesregierung auf das Handeln nach außen ausgerichtet sei, nicht zutreffend. Denn die Empfehlung zielt darauf ab, dass die Landesregierung die für Krisen vorgehaltenen Strukturen sachgerecht nutzt. Die Nichtnutzung vorhandener Strukturen bei gleichzeitigem Aufbau von Parallelstrukturen, wie dem Krisenkoordinationsrat Corona, ist aus Sicht des LRH nicht wirtschaftlich. Der LRH hielt daher auch in seiner zweiten Folgeentscheidung an seiner Empfehlung fest. Er bat die Landesregierung erneut, ihn über die künftige ressortübergreifende Krisenmanagementstruktur sowie die Rolle des Krisenstabs der Landesregierung zu unterrichten. Ferner bat er um eine Begründung, warum die IMAG diese Empfehlung nicht in das Landeskonzept aufnimmt. 16

Informationssicherheit priorisieren:

Gegenüber der Empfehlung, unverzüglich ein angemessenes Sicherheitsniveau für die IT-Verfahren des Landes zu etablieren, zeigten sich einige geprüfte Stellen aufgeschlossen. Der LRH verwies diesbezüglich auf seinen Beratungsbericht vom 28.03.2023 an die Landesregierung „zur Gewährleistung der Informationssicherheit in der Landesverwaltung“. Das Thema Informationssicherheit verfolgt der LRH daher im Rahmen der vorliegenden Prüfung nicht weiter. 17

Fazit:

Der LRH begrüßt, dass die Interministerielle Arbeitsgruppe „Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen“, die das Landeskonzept bearbeitet, die Empfehlungen des LRH 18

- **zur Etablierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sowie**
- **zum konzeptionellen Einbezug des nachgeordneten Bereichs**

in das Landeskonzept aufnimmt.

Ein im Landeskonzept verbindlich festgelegter Verbesserungsprozess führt dazu, dass dieses stets aktuell gehalten und auf die Bedürfnisse der Landesverwaltung abgestimmt wird. Dies war bei beispielsweise beim Pandemierahmenplan nicht der Fall. Denn dieser war zu Beginn der Corona-Pandemie in 2020 auf dem Stand von 2009 und somit nur

bedingt einsetzbar. Dies wirkte sich auch auf die Funktionsfähigkeit des nachgeordneten Bereichs aus. So blieb dieser beispielsweise hinsichtlich der technischen Ausstattung teils weit hinter den Ministerien zurück. Hätte der Pandemierahmenplan einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterlegen, wäre die Landesverwaltung besser vorbereitet gewesen.

Die Landesregierung hält Krisenmanagementstrukturen wie den **Krisenstab der Landesregierung** vor, der trotz ständiger Vorhaltung von Ressourcen seit 2010 **nicht genutzt** wurde. Stattdessen wurden stellenweise Parallelstrukturen, z. B. der Krisenkoordinationsrat Corona, geschaffen. Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Landesregierung zukünftig für die **sachgerechte Nutzung vorgehaltener Strukturen** sorgen sollte. Denn die Ressourcen des Landes sollten stets wirtschaftlich eingesetzt und eine effiziente Krisenmanagementstruktur gewährleistet werden. 19

Da die Corona-Pandemie auf absehbare Zeit sicherlich nicht die letzte Krise gewesen sein wird, ist ein unverzügliches Handeln seitens der Landesregierung angezeigt. 20

Das Prüfungsverfahren dauert an.

21