



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2020

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2019



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen



Jahresbericht 2020

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

über das Ergebnis der Prüfungen

im Geschäftsjahr 2019

(Art. 86 Abs. 2 LV, § 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:	22.07.2020
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 3 67
E-Mail:	poststelle@lrh.nrw.de
Internet:	www.lrh.nrw.de

Inhaltsübersicht

	Abkürzungsverzeichnis	III
	Vorwort	IX
Allgemeine Bemerkungen		
1	Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts	3
2	Der Entstehungsprozess des Jahresberichts	4
3	Die Leitsätze des Jahresberichts 2020	5
A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen	
1	Vorbemerkungen	21
2	Haushaltsrechnung 2018	23
3	Haushaltslage des Landes	27
4	Bewältigung der Corona-Krise	59
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	
Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen		
5	Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt	81
Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)		
6	Verfolgung von Schulpflichtverletzungen	93
7	Fortführung eines staatlichen Weiterbildungskollegs unterhalb der schulgesetzlichen Mindestgröße	105
Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)		
8	Medizinische Versorgungszentren der Universitätsklinik	113
9	FernUniversität in Hagen	123
10	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule – Nutzung eines Palazzo in Italien	137
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)		
11	Städtebauförderung aus Mitteln des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“	149

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (Epl. 10)	
12	Erhebung und Verwendung der Reitabgabe 161
13	Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztierassen 167
14	Förderung der Lippeverlegung im Mündungsbereich bei Wesel 173
Ministerium der Finanzen (Epl. 12)	
15	Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen 181
16	Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen 189
17	Prüfung des Einflusses der Gebäudemanagement-Beratung auf den Planungsprozess von Neubaumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen 199
18	Prüfung des Standortkonzepts und der Standortentwicklung Völklinger Straße in Düsseldorf 209
Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)	
19	Prüfung von Zuwendungen nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungs- programm - Infrastruktur sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung 219
20	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW 229
Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)	
21	Bearbeitung von Einkommensteuerfällen durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung 237

Abkürzungsverzeichnis*

Abs.	Absatz
ADO	Allgemeine Dienstordnung für Lehrerinnen und Lehrer, Schulleiterinnen und Schulleiter an öffentlichen Schulen
a. F.	alte Fassung
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Aktiengesellschaft
AIR-Tool	Abschätzung der Instandhaltungs- und Reinvestitionsnotwendigkeit
AktG	Aktiengesetz
ANBest-G	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
APO-WbK	Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Weiterbildungskollegs (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Weiterbildungskolleg)
Art.	Artikel
BA	Bauabschnitt/Bauabschnitte
BAnz	Bundesanzeiger
BASS	Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen
BauGB	Baugesetzbuch
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung)
bE-Fälle	Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften
BGBI.	Bundesgesetzblatt

* Abkürzungen, soweit nicht allgemein bekannt oder aus sich heraus ohne Weiteres verständlich.

BIN-Tool	Werkzeug zur Bewertung der Immobiliennutzung
Bildungssicherungsgesetz	Gesetz zur Sicherung von Schul- und Bildungslaufbahnen im Jahr 2020
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
BR	Bezirksregierung/Bezirksregierungen
DCF	Discounted Cash-Flow
DIN	Deutsche Industrie-Norm
DirektZahlDurchfV	Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsverordnung)
d-NRW	d-NRW AöR
Drs.	Drucksache
DV	Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Epl.	Einzelplan
Errichtungsgesetz d-NRW AöR	Gesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FernUniversität	FernUniversität in Hagen
FM	Ministerium der Finanzen

Förderhandbuch OP EFRE	Förderhandbuch Operationelles Programm (EFRE) für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für Nordrhein-Westfalen
FRL	Förderrichtlinien
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr (Gemeindefinanzierungsgesetz)
gGmbH	Gemeinnützige GmbH
GKBP	Groß- und Konzernbetriebsprüfung
GM	Gebäudemanagement
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Gr.	Gruppe/Gruppen
GVE	Großvieheinheit/Großvieheinheiten
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HAbgG NRW	Gesetz zur Erhebung von Hochschulabgaben (Hochschulabgabengesetz)
HHG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Haushaltsgesetz)
HHPI	Haushaltsplan
HHR	Haushaltsrechnung
HIS	HIS Hochschul-Informationssystem eG
I-Fälle	Intensiv zu prüfende Fälle
IHK	Integriertes Handlungskonzept

i. L.	in Liquidation
IM	Ministerium des Innern
IT	Informationstechnik
JM	Ministerium der Justiz
KG	Kommanditgesellschaft
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LBesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz)
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen
LHO	Landeshaushaltsordnung
LNatSchG NRW	Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz)
LRH	Landesrechnungshof
LV	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVU	Lernraum Virtuelle Universität
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MBI. NRW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
MHKBG	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
MKW	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MP	Ministerpräsident
MSB	Ministerium für Schule und Bildung

MULNV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum/Medizinische Versorgungszentren
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
n. F.	neue Fassung
NHHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr (Nachtragshaushaltsgesetz)
NHPI	Nachtragshaushaltsplan
NRK	Niederrhein-Kolleg
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRW-Epidemiegesetz	Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie
NRW-Rettungsschirmgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PreisV 30/53	Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen
RdErl.	Runderlass
RdErl. des FM vom 22.04.2014	Runderlass des Finanzministeriums vom 22.04.2014 „Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung“
RKM	Reisekostenmanagement
RPA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
RPÄ	Staatliche Rechnungsprüfungsämter
RWP-I	Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen - Infrastrukturrichtlinie – (RWP NRW Infrastruktur)

RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
SächsAbl.	Sächsisches Amtsblatt
SchulG	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UB	Universitätsbibliothek
UK	Universitätsklinikum/Universitätsklinika
VM	Ministerium für Verkehr
VO	Verordnung
VO-DV I	Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern
VO Nr. 1305/2013	Verordnung (VO) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VO zu § 93 Abs. 2 SchulG	Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz
VV	Verwaltungsvorschrift/Verwaltungsvorschriften
VVzLRKG	Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Landesreisekostengesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent/Vollzeitäquivalente
WBK	Weiterbildungskolleg
ZE	Zuwendungsempfängerinnen/Zuwendungsempfänger

Vorwort

Außergewöhnliche Situationen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen.

Die COVID-19-Pandemie stellt zwischenzeitlich weltweit die Menschen, Staat und Gesellschaft vor beispiellose Herausforderungen. Um die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen, aber auch um die wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus abzufedern, haben Bund und Länder in den letzten Monaten viele außergewöhnliche und finanziell erhebliche Maßnahmen in Kraft gesetzt. Ging es zunächst darum, die gesundheitlichen Auswirkungen gut zu bewältigen, werden zunehmend Finanzmittel beansprucht, um die von der Pandemie verursachten wirtschaftlichen Folgen abzufedern.

Das immense Finanzvolumen, das zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie bereitgestellt wurde, verändert die finanzpolitische Lage in Nordrhein-Westfalen gravierend: Bis Jahresbeginn war für das Haushaltsjahr 2020 – entsprechend der Schuldenbremse – eine Nettoneuverschuldung nicht vorgesehen, auch wenn der Haushaltsausgleich planerisch nur durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage erreicht werden konnte. Dann kam COVID-19 und veränderte die weiteren Haushaltsplanungen grundlegend. Die Umsetzung des finanziellen Rettungsschirms von bis zu 25 Milliarden Euro für die Abfederung der Folgen der Pandemie auf Gesundheitssystem, Wirtschaft und Gesellschaft wird zu einer massiven Neuverschuldung führen. Auch wenn die Höhe der tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite sich erst im Laufe der nächsten Monate herausstellen wird, ist bereits heute absehbar, dass das Land in diesem und in den folgenden Jahren mit zusätzlichen Ausgaben und Steuerausfällen in Milliardenhöhe rechnen muss.

Unstreitig ist, dass eine „außergewöhnliche Notsituation“ besteht, die es – auch im Rahmen der Schuldenbremse – rechtfertigt, Kredite aufzunehmen. Unstreitig ist auch, dass Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen nicht an fehlenden Finanzmitteln scheitern sollten. Wegen der damit einhergehenden Belastungen für die steuerzahlenden Bürgerinnen und Bürger sowie künftiger Generationen ist die Neuverschuldung aber auf das nötigste Maß zu beschränken. Je weiter sich das Land von einer „außergewöhnlichen Notsituation“ entfernt, desto mehr wird die Notwendigkeit jeder einzelnen Finanzierungsmaßnahme mit COVID-19-Bezug zu hinterfragen sein. Es gilt, Gestaltungsspielräume künftiger Haushalte zu erhalten. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Finanzmittel auf der einen Seite sowie der unbedingte Wille, die Schulden zurückzuzahlen, darf daher auch in diesen außergewöhnlichen Zeiten nicht aus dem Blick geraten. Der von der Landesregierung vorgesehene Tilgungszeitraum von – bundesweit einmaligen – 50 Jahren ist vor diesem Hintergrund zu lang.

Zweifelsohne haben die letzten Monate auch die Arbeit des Landesrechnungshofs massiv beeinflusst. Bereits unmittelbar zu Beginn der Pandemie haben wir alle erforderlichen Schritte eingeleitet, um weiterhin eine wirksame externe Finanzkontrolle bieten zu können. Vielfältige Sofort-Maßnahmen der Landesregierung für eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern und zur Unterstützung der Wirtschaft bedurften unseres Einvernehmens. In anderen Fällen konnten wir aufgrund unserer Prüfungserfahrungen wichtige Hinweise und Anregungen zur Ausgestaltung der

COVID-19-Maßnahmen geben. Für die Art und Weise, wie Landtag, Landtagsverwaltung und Landesregierung gemeinsam mit dem Landesrechnungshof mit diesen besonderen Herausforderungen umgegangen sind, möchte ich mich besonders bedanken.

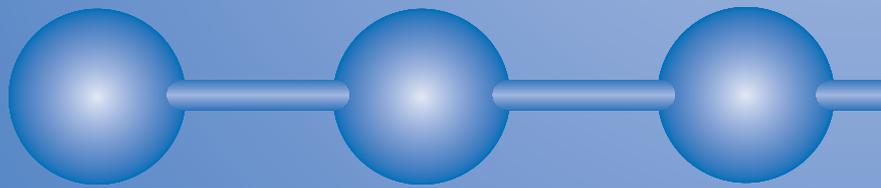
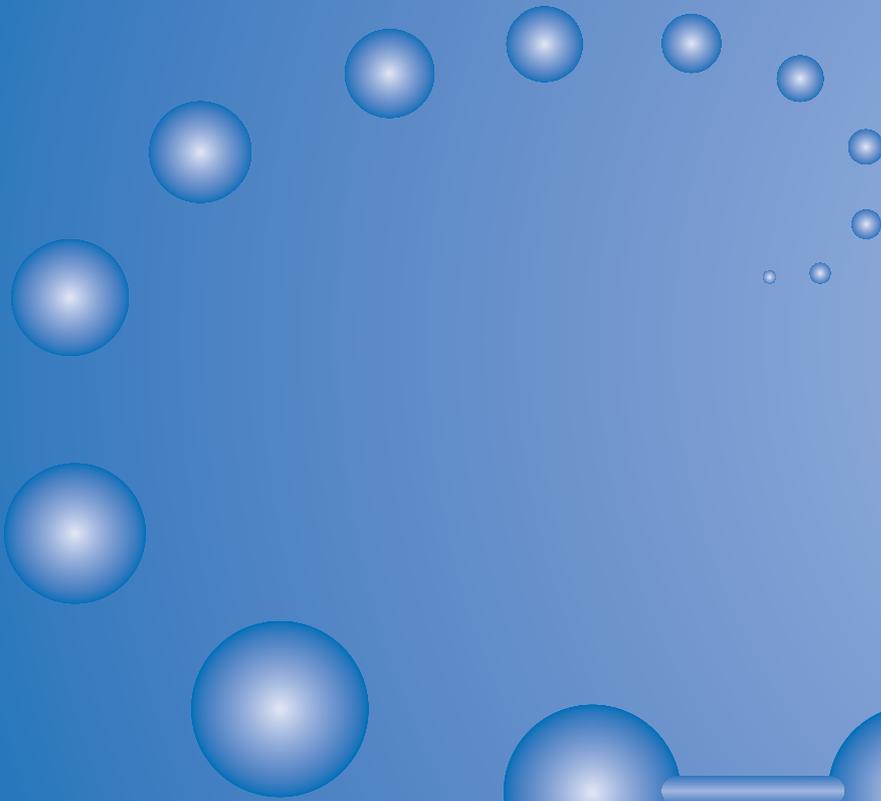
Zugleich gilt mein ausdrücklicher Dank allen Beschäftigten und den Mitgliedern des Landesrechnungshofs, die es möglich gemacht haben, dass wir unseren Jahresbericht 2020, wie zu Beginn des Jahres geplant, heute vorlegen können. Auf dieser Grundlage kann der Landtag auch in diesen besonderen Zeiten seine Entscheidung zur Entlastung der Landesregierung treffen.

In insgesamt 17 Einzelbeiträgen werden im Jahresbericht 2020 wieder konkrete Empfehlungen ausgesprochen, wo und inwieweit im Einzelfall gespart, ein wirtschaftlicher Einsatz finanzieller Ressourcen erreicht sowie Einnahmen des Landes erhöht werden können. Gerade in solchen Zeiten, in denen jeder Euro gebraucht wird, ist ein transparenter und sorgfältiger Umgang mit Steuergeldern wichtiger denn je. Deshalb werden wir mit dem notwendigen Augenmaß und mit Rücksicht auf die jeweilige Situation einer geprüften Stelle zu gegebener Zeit die Verwendung der bereitgestellten Mittel und die Abläufe überprüfen.

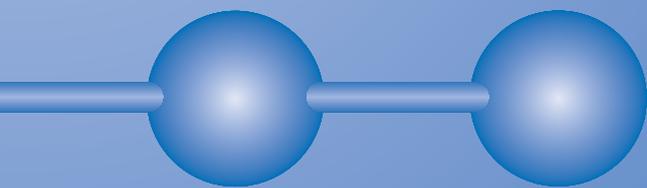
Sie hören von uns und bleiben Sie gesund!

Düsseldorf, im September 2020

**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 (LV) 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 LV 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 Minister 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 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 bspw. 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 ein wirtschaftlicheres und sparsameres Verwaltungshandeln erzielt wird. 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.

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 2020

Der Jahresbericht 2020 spricht wieder zahlreiche Empfehlungen aus, wo im Einzelfall gespart und ein wirtschaftlicher Einsatz von Haushaltsmitteln erreicht bzw. an welchen Stellen auf eine Erhöhung von Einnahmen des Landes hingewirkt werden kann. Er zeigt konkrete Einsparpotenziale i. H. v. jährlich rd. 18 Mio. € und potenzielle Mehreinnahmen i. H. v. rd. 5,2 Mio. € auf. Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen können weder aus den im Bericht enthaltenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, dass Prüfungsergebnisse nicht in den Bericht aufgenommen wurden.

Die in den Beiträgen enthaltenen wesentlichen Feststellungen des LRH ergeben sich aus den nachfolgenden Leitsätzen:

2 Haushaltsrechnung 2018

Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2018 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben.

3 Haushaltslage des Landes

3.1 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen erreichten 2019 – wie in den Jahren zuvor – einen neuen Spitzenwert. Mit rund 62,0 Milliarden € lagen sie um rund 2,8 Milliarden € (+ 4,7 %) über denen des Jahres 2018. In den letzten fünf Jahren legten sie wesentlich stärker zu als der Verbraucherpreisindex für das Land. Vier Fünftel aller Ausgaben konnten im Haushaltsjahr 2019 durch Steuereinnahmen finanziert werden.

3.2 Personalausgaben

Die aus dem Landeshaushalt geleisteten Personalausgaben betragen im Haushaltsjahr 2019 knapp 27,2 Milliarden €. Damit ergab sich gegenüber 2018 eine Steigerung um rund 1,2 Milliarden € (+ 4,7 %).

Wegen stärker ansteigender Steuereinnahmen reduzierte sich der Anteil der Personalausgaben an den Steuern von rund 53,9 % in 2010 auf rund 43,8 % in 2019. Mit dieser Entwicklung bewegt sich das Land im Durchschnitt aller Länder.

Mit der Verabschiedung des Haushalts 2020 wurde das Stellensoll des Landes erneut aufgestockt. Es stieg von 304.176 Stellen in 2019 auf 307.703 Stellen in 2020.

Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger hat sich von rund 165.500 in 2010 auf rund 210.000 in 2018 signifikant erhöht und soll bis 2023 auf rund 229.000 Personen steigen. In 2019 entfielen bereits rund 35,6 % aller Personalausgaben auf Versorgungsleistungen.

3.3 Transferausgaben

Die Transferausgaben waren mit knapp 42,0 Milliarden € im Haushaltsjahr 2019 der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Der überwiegende Teil ging zur investiven und konsumtiven Verwendung an die Kommunen.

3.4 Vermögen und Investitionen

Die Vermögenspositionen des Landes haben sich 2018 uneinheitlich entwickelt: Das Vermögen der Landesbetriebe, einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, reduzierte sich um 4,8 % auf rund 11,2 Milliarden €. Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen) und Rücklagen stieg um 10,8 % auf rund 14,8 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes, einschließlich seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, blieb nahezu unverändert bei rund 17,6 Milliarden €.

Die Investitionen betragen 2018 rund 7,4 Milliarden €. Die Investitionsquote belief sich auf 9,9 %. Im Jahr 2019 stiegen die Investitionen auf rund 8,4 Milliarden €; dies entsprach einer Investitionsquote von 11,0 %.

3.5 Kredite und Schulden

Für das Haushaltsjahr 2019 bestand eine Gesamtkreditermächtigung in Höhe von bis zu rund 24,2 Milliarden €. Insgesamt nahm das Land Kredite von rund 16,6 Milliarden € auf. Die nicht verwendete Kreditermächtigung von rund

7,6 Milliarden € darf – anders als entsprechend in den Jahren zuvor – wegen einer neuen Regelung im Haushaltsgesetz 2020 nicht zur Finanzierung der Ausgaben des Haushaltsplans 2020 in Anspruch genommen werden.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen verfügt für 2020 über eine Gesamtkreditermächtigung in Höhe von bis zu 0,55 Milliarden €. Diese sieht der Landesrechnungshof im Hinblick auf die Schuldenbremse kritisch.

Das Land hatte am Ende des Haushaltsjahres 2019 eine Gesamtverschuldung von rund 143,9 Milliarden €. Es leistete in 2019 Zinsausgaben von rund 2,0 Milliarden €, die sich gegenüber dem Vorjahr um rund 0,4 Milliarden € verringerten. Hier wirkten sich nicht allein die Niedrigzinsphase, sondern auch Einnahmen aus Agien aus, die bei Umschuldungen anfielen.

Das Land hatte mit Schulden von rund 7.606 € pro Einwohnerin oder Einwohner in 2018 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller großen Flächenländer.

3.6 Finanzierungssaldo

Das Land konnte seinen negativen Finanzierungssaldo vollständig abbauen. Im Haushaltsjahr 2019 erreichte es einen Finanzierungsüberschuss von rund 1,7 Milliarden €, der wie in den Vorjahren fast komplett für Zuführungen an Rücklagen und Fonds verwendet wurde.

4 Bewältigung der Corona-Krise

Das Land hat zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise den NRW-Rettungsschirm mit einem Volumen von 25 Milliarden € als Sondervermögen gegründet. Hierzu wurde die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten um 25 Milliarden € erhöht. Bis zum 17.07.2020 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss Maßnahmen im Umfang von insgesamt rund 6,7 Milliarden € beschlossen. Dies sind rund 26,9 % des Volumens des NRW-Rettungsschirms.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist bei der Inanspruchnahme des NRW-Rettungsschirms darauf zu achten, dass die Mittel nur für coronabedingte Maßnahmen verwendet werden. Dies gilt sowohl für die Ausgaben als auch für die Abdeckung von Steuermindereinnahmen.

Sollte der Kreditrahmen von 25 Milliarden € vollständig ausgeschöpft werden, wird sich der Schuldenstand des Landes von rund 143,9 Milliarden € um mehr als 17 % erhöhen.

Der Landesrechnungshof hält für die Rückführung der aufgenommenen Kreditmittel einen deutlich kürzeren Zeitraum als die bundesweit einmaligen 50 Jahre für angemessen.

Schließlich ist er der Auffassung, dass die noch nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage von rund 1,4 Milliarden € zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise eingesetzt werden sollten.

5 Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt

Zentral, prozessoptimiert und digital: die Erfolgsfaktoren eines effizienten Reisekostenmanagements in der Landesverwaltung. Der Landesrechnungshof hat Entsprechendes bereits vor zehn Jahren empfohlen. Notwendige – und von den Beteiligten in der Sache nicht infrage gestellte – Veränderungen blieben jedoch aus. Dies hat der Landesrechnungshof bei einer erneuten Prüfung festgestellt.

Er erneuert daher seine Empfehlungen zu diesen grundlegenden Veränderungen im Reisekostenmanagement. Die Bearbeitung soll zukünftig zentral, unterstützt durch Informationstechnik und auf Basis novellierter Rechtsgrundlagen erfolgen. Bis zur vollständigen Umsetzung können jedoch auch schon kurzfristig in einigen Bereichen Verbesserungen erzielt werden. Daher hat der Landesrechnungshof eine zeitnahe Prozessaktualisierung empfohlen und konkrete Ansätze für eine risikoorientierte Bearbeitung aufgezeigt. Ergänzend soll das Ministerium der Finanzen eine fachliche Unterstützung und umfassende Information der Reisestellen konzipieren. Insgesamt sind nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs im Reisekostenmanagement jährliche Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich möglich.

Darüber hinaus erachtet der Landesrechnungshof es generell für geboten, dass das Ministerium der Finanzen Optimierungspotenziale des Reisekostenmanagements fortlaufend eruiert. Hierauf aufbauend sollte es notwendige Veränderungsprozesse anstoßen und erforderliche Entscheidungen herbeiführen. Ferner sollte das Ministerium zukünftig auch die Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements überwachen. Von den anderen Ressorts erwartet der Landesrechnungshof, dass sie die erforderlichen Veränderungsprozesse unterstützen und etwaige Eigeninteressen zurückstellen.

Das Ministerium der Finanzen ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere sollen die Aufgaben des Reisekostenmanagements zukünftig optimiert und digitalisiert von einem Dienstleistungszentrum wahrgenommen werden.

6 Verfolgung von Schulpflichtverletzungen

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Düsseldorf, Köln und Münster haben stichprobenhaft den Umfang der Schulpflichtverletzungen und die Maßnahmen, die Schulen dagegen ergriffen haben, untersucht.

Die Prüfung hat ergeben, dass unentschuldigte Fehlzeiten von Schülerinnen und Schülern vielfach nicht vollständig und ordnungsgemäß dokumentiert waren. Bei den näher betrachteten Fällen war festzustellen, dass die Schulen sehr

unterschiedliche Werte zugrunde legten, ab denen sie auf die unentschuldigten Fehlzeiten reagierten. Da Schulpflichtverletzungen im Land nicht systematisch statistisch erhoben wurden, fehlten zudem den Schulaufsichtsbehörden entsprechende Informationen, auf deren Basis sie die Schulen hätten beraten und unterstützen können.

Aufgrund der festgestellten Mängel und der sehr unterschiedlichen Vorgehensweise der Schulen hält der Landesrechnungshof die Implementierung eines schulinternen Meldewesens sowie die Festlegung von landeseinheitlichen Werten, ab denen Schulen tätig werden müssen, für zweckmäßig. Zudem erscheint es erforderlich, das Ausmaß unentschuldigter Fehlens von Schülerinnen und Schülern auch schulübergreifend statistisch zu erfassen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat die Schulaufsichtsbehörden mit Erlass vom 11.02.2020 aufgefordert, die Schulen in geeigneter Weise zur Einhaltung bestehender Erfassungs- und Dokumentationspflichten sowie Aufbewahrungspflichten anzuhalten. Der Anregung, ein schulinternes beziehungsweise auch landesweites Meldewesen verbindlich vorzugeben, ist das Ministerium entgegengetreten. Es will allerdings prüfen, inwieweit aufgrund der Feststellungen eine Änderung des geltenden Erlasses zur Überwachung der Schulpflicht indiziert ist.

7 Fortführung eines staatlichen Weiterbildungskollegs unterhalb der schulgesetzlichen Mindestgröße

Am Niederrhein-Kolleg Oberhausen können Erwachsene nachträglich die allgemeine Hochschulreife erwerben. Schulträger des Weiterbildungskollegs ist das Land.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat den Schulbetrieb sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Niederrhein-Kollegs geprüft. Die Anzahl der Studierenden des Weiterbildungskollegs ist seit dem Schuljahr 2013/2014 kontinuierlich zurückgegangen. Die schulgesetzliche Mindestgröße von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde in den letzten drei Schuljahren durchgängig unterschritten.

Der Landesrechnungshof hält daher eine Schließung des Niederrhein-Kollegs für geboten, zumal der Bildungsgang auch an benachbarten Weiterbildungskollegs angeboten wird. Das Ministerium für Schule und Bildung hat erklärt, dass die möglichen Konsequenzen aus dem Prüfungsergebnis umfassend eruiert würden, ihm aber eine abschließende Stellungnahme noch nicht möglich sei.

8 Medizinische Versorgungszentren der Universitätsklinik

Der Landesrechnungshof hat die medizinischen Versorgungszentren der Universitätsklinik des Landes geprüft. Er hat insbesondere die Gründung, Entwicklung und Organisation der medizinischen Versorgungszentren, ihre Kooperationen mit den Universitätsklinik sowie ihre wirtschaftliche Situation näher betrachtet.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ganz überwiegend keine Strategiepläne für die medizinischen Versorgungszentren erstellt wurden. Dem Erwerb von Arztpraxen durch die medizinischen Versorgungszentren gingen zum Teil keine oder fehlerhafte Praxiswertermittlungen voraus. Soweit die medizinischen Versorgungszentren Ressourcen der Universitätsklinik gegen Zahlung eines Entgeltes nutzten, waren die hierzu getroffenen vertraglichen Regelungen und deren Umsetzung sowie die Entgeltkalkulationen teilweise mangelbehaftet. In den medizinischen Versorgungszentren wies eine Reihe von Fachgebieten negative Betriebsergebnisse auf.

Der Landesrechnungshof hat die Universitätsklinik auf die Bedeutung von Strategieplänen und Praxiswertermittlungen hingewiesen. Ferner hat er gebeten sicherzustellen, dass die bei den Ressourcennutzungen durch die medizinischen Versorgungszentren festgestellten Mängel künftig vermieden werden. Bei den Fachgebieten mit negativen Betriebsergebnissen hat er eine Entscheidung über die Schließung dieser Fachgebiete oder zumindest Analysen mit dem Ziel der Verbesserung der Betriebsergebnisse für geboten erachtet.

Die Universitätsklinik haben die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend aufgegriffen.

9 FernUniversität in Hagen

Der Landesrechnungshof hat an der FernUniversität in Hagen verschiedene Aspekte geprüft, die durch Besonderheiten des Fernstudiums gekennzeichnet waren.

Bei den örtlichen Erhebungen in der Hochschule und insbesondere in den Regional- und in den Studienzentren wurden zum Teil deutlich voneinander abweichende Vorgehensweisen bei grundsätzlich gleichen Arbeitsabläufen vorgefunden. Die räumlichen Kapazitäten der Regionalzentren waren nur unzureichend ausgelastet, die Auslastung der Kurse in den Regionalzentren war in Teilen sehr niedrig.

Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Kosten der Regionalzentren in anderen Bundesländern fast ausschließlich durch das Land Nordrhein-Westfalen finanziert wurden. Hierfür besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofs keine Rechtfertigung. Gleiches gilt für die Finanzierung der Regionalzentren außerhalb von Deutschland.

Der nach wie vor umfangreiche Druck und Versand von Studienmaterialien ist unter Klimaschutzgesichtspunkten bedenklich.

Der Umstand, dass die Studierenden der FernUniversität in Hagen weit überwiegend nicht in Hagen ansässig sind, erfordert im Bereich der Universitätsbibliothek Änderungen in Bezug auf die digitalen Medien und die Öffnungszeiten.

10 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule – Nutzung eines Palazzo in Italien

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule geprüft und dabei die Nutzung eines angemieteten Palazzo in Italien untersucht. Der Landesrechnungshof hat die Ergebnisse dieser Prüfung an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft herangetragen.

In der Prüfung wurde festgestellt, dass die Rechte und Pflichten der Parteien in dem Vertrag über die Nutzung der Immobilie nicht ausgewogen geregelt waren. Ferner hatte die geprüfte Kunsthochschule mit anderen Kunsthochschulen einen Vertrag über die Zusammenarbeit bei der Nutzung des Palazzo geschlossen, der insbesondere im Hinblick auf die Finanzierungsregelungen deutliche Lücken aufwies. Darüber hinaus wurde in dem Palazzo jährlich in den Sommermonaten als Akademie eine Veranstaltungsreihe durch einen Verein durchgeführt. Die Vereinbarungen zwischen der geprüften Kunsthochschule und dem Verein waren ebenfalls zum Teil unausgewogen und lückenhaft.

Schließlich haben der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln beanstandet, dass die Bereitstellung von solchen Landesmitteln, die letztlich den Verein begünstigten, einer zuwendungsrechtlichen Grundlage bedurft hätte. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Mitteln für die Herrichtung von Räumen in dem Palazzo.

Das Ministerium und die Kunsthochschule haben mitgeteilt, dass eine rechts-sichere und transparente Projektstruktur erarbeitet werden soll. Dabei sollten auch die bestehenden Verträge in die Überarbeitung einbezogen werden.

11 Städtebauförderung aus Mitteln des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“

Der Landesrechnungshof hat die Förderung von Maßnahmen aus dem Programm „Soziale Stadt“ in einer Stadt geprüft.

Die Stadt als Zuwendungsempfängerin beauftragte in mehreren Förderverfahren eine Gesellschaft, an der sie selbst zur Hälfte beteiligt war, mit der Erbringung von Leistungen als Sanierungsträger und für den Betrieb eines Ortsteilmanagements. Die Beauftragungen erfolgten unter Umgehung des Vergaberechts.

Trotz Kenntnis des Sachverhalts und erheblichen Zweifeln an der vergabe-rechtlichen Zulässigkeit bewilligte die zuständige Bezirksregierung der Stadt für die genannten Leistungen im untersuchten Zeitraum 2012 bis 2017 Fördermittel in Höhe von circa 5,2 Millionen €.

Die Stadt und die Gesellschaft vereinbarten darüber hinaus unzulässigerweise eine Abrechnung der Leistungen auf der Grundlage von Selbstkosten gemäß Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953. Dadurch wurden die Leistungen teurer, als wenn der Abrechnung Marktpreise zugrunde gelegt worden wären.

Die Bezirksregierung hat sowohl die vom Landesrechnungshof festgestellten Verstöße der Stadt bei der Vergabe von Leistungen an die Gesellschaft als auch die Unzulässigkeit der gewählten Abrechnungsmethode anerkannt. Sie hat die Einleitung von Widerrufsverfahren angekündigt.

12 Erhebung und Verwendung der Reitabgabe

Der Landesrechnungshof hat die Erhebung und Verwendung der Reitabgabe geprüft.

Dabei wurde festgestellt, dass das Land die Reitabgabe nicht gleichmäßig erhebt und – nach eigenem Bekunden – auch nicht über die Möglichkeit verfügt, die Abgabepflicht gleichmäßig durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund hat er die Verfassungsmäßigkeit der Reitabgabe infrage gestellt.

Der Landesrechnungshof hat im Hinblick auf die Verwendung der Reitabgabe ferner festgestellt, dass Landwirte Flächen („Ackerrandstreifen“) zwecks Anlage von (neuen) Reitwegen verpachteten oder durch Nutzungsvertrag zur Verfügung stellten. Zugleich sind in einigen Fällen für die so zur Verfügung gestellten Flächen Direktzahlungen der Europäischen Union beantragt und ausgezahlt worden. Dies ist unzulässig, da auf diesen Flächen dann keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr ausgeübt wird.

13 Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztier- rassen

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die mit der Förderung der als bedroht eingestuften Tierrassen verbundenen Ziele nicht immer (vollständig) erreicht wurden. Er hat dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz unter anderem nahegelegt, die Förderung betragsmäßig zu beschränken.

Das Ministerium beabsichtigt, den Prüfungsfeststellungen durch die Einführung einer Höchstgrenze des förderbaren Tierbestandes zu entsprechen.

14 Förderung der Lippeverlegung im Mündungsbereich bei Wesel

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land eine mehrjährige Baumaßnahme gefördert hat, ohne dass die Finanzierung zuwendungsrechtlich geklärt war. Die Finanzierung der Gesamtmaßnahme war auch haushaltsmäßig von vornherein unklar.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz ist der Auffassung, dass dem Land kein Schaden hätte entstehen können, wenn die Baumaßnahme aufgrund fehlender Haushaltsmittel hätte gestoppt werden müssen. Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht und hat bei einem Finanzierungsstopp die Gefahr gesehen, dass das Projekt in einer „Förderruine“ hätte enden können.

15 Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat in den Jahren 2018 und 2019 im Auftrag des Landesrechnungshofs bei sieben Behörden und Einrichtungen die Zahlung verschiedener Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte geprüft.

Durch eine fehlerhafte Anwendung von Rechtsvorschriften wurden diese Leistungen vielfach zu Unrecht gezahlt. Die Feststellungen führten in vielen Fällen sowohl bei Beamtinnen und Beamten als auch bei Beschäftigten zu Zahlungseinstellungen und -korrekturen. Des Weiteren konnte die Rechtmäßigkeit in zahlreichen Vorgängen wegen einer unzureichenden Dokumentation nicht nachvollzogen werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Analyse des Zulagenwesens.

16 Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat die Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen geprüft.

Er hat festgestellt, dass ein systematisches Vorgehen bei der Instandhaltung anhand eindeutig definierter Prozesse und flächendeckender Standards, die sich am baufachlichen und technischen Bedarf orientieren, nicht gegeben ist. Nicht der Erhalt der Gebäudesubstanz steht beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bei der Instandhaltung im Vordergrund, sondern die Schadensbeseitigung. Darüber hinaus fehlt eine ganzheitliche Instandhaltungsstrategie, die verbindliche Ziele der Instandhaltung festlegt.

Die Umsetzung der Instandhaltungsbedarfe richtete sich nach finanziellen und personellen Vorgaben innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen und nicht nach dem tatsächlich notwendigen Bedarf. Diese budgetorientierte Instandhaltungsplanung trägt nicht zur vorbeugenden Wertsicherung des Immobilienbestandes des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen bei.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen konnte keinen Nachweis erbringen, der den tatsächlichen Instandhaltungsbedarf widerspiegelt. Allein die Abweichungen zwischen geplanten (2.929 Millionen €) und tatsächlich durchgeführten Instandhaltungen (2.393 Millionen €) in dem Zeitraum von 2010 bis 2017 in Höhe von rund 535 Millionen € deuten auf einen aufgelaufenen Instandhaltungsstau hin.

Einheitliche Standards bei der Erfassung und Bewertung des baulichen Zustands der Immobilien und eine den Anforderungen der Instandhaltungsplanung angemessene Software sind beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht vorhanden.

17 Prüfung des Einflusses der Gebäudemanagement-Beratung auf den Planungsprozess von Neubaumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Gebäudemanagement-Beratung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen in Bezug auf dessen Planungsprozess von Neubaumaßnahmen geprüft. Zweck der Beratung ist die Optimierung der Funktionalität und Wirtschaftlichkeit im späteren Gebäudebetrieb.

Festgestellt wurde, dass die vorhandenen Strukturen und Vorgaben und deren Umsetzung nicht geeignet sind, eine erfolgreiche Beratung zu gewährleisten. Der hierfür zuständigen Stelle im Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen mangelt es an Einfluss auf den Planungsprozess. Bestehende interne Regelungen sind nicht sachorientiert oder werden nicht hinreichend umgesetzt. Geeignete Instrumente wie eine systemische Nachschau der Bau-nutzungskosten sind nicht existent oder werden unzureichend genutzt. Der Einsatz der personellen Ressourcen ist nicht immer aufgabengerecht.

Der Landesrechnungshof musste feststellen, dass entgegen dem übergeordneten Landesinteresse bei der Planung von Baumaßnahmen vorrangig die Investitionskosten betrachtet wurden. Eine angemessene Berücksichtigung der entstehenden Nutzungskosten erfolgt hingegen nicht.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen. Die Vorschläge zielen auf die Stärkung der Position der Gebäudemanagement-Beratung, sowohl intern als auch im Verhältnis zu den Kundinnen und Kunden, ab. Dabei geht es um eine aktive und frühe Wahrnehmung der Aufgaben, verbunden mit einer klaren und verbindlichen Regelungslage. Die personellen Ressourcen der Gebäudemanagement-Beratung sollten zweckgerichteter eingesetzt werden. Die Bewertung der Beratungsleistung im Sinne einer Erfolgskontrolle würde durch die Einrichtung eines standardisierten Controllings (mit Dokumentation und Feedback) ermöglicht. Die vorhandenen spezifischen Möglichkeiten der Informationstechnik sollten zu Zwecken der Steuerung und einer zukunftsorientierten Auswertung ausgeschöpft werden. Die Erstellung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern als wesentliche Grundlagen für ein optimales Betreiben und Bewirtschaften einer Immobilie sollte der Regelfall sein.

Zu den Themenkomplexen Nachhaltigkeit, Lebenszykluskosten und Energieeffizienz müssen standardisierte Planungsanforderungen geschaffen werden.

Das Ministerium der Finanzen und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen haben die Empfehlungen aufgegriffen und mit deren Umsetzung begonnen.

18 Prüfung des Standortkonzeptes und der Standortentwicklung Völklinger Straße in Düsseldorf

Der Landesrechnungshof hat am Beispiel des ressortübergreifenden Standorts Völklinger Straße in Düsseldorf das Standortmanagement des Landes untersucht.

Er hat festgestellt, dass das vom Ministerium der Finanzen angestrebte Standortmanagement in Form eines kontinuierlichen und integrierten Prozesses mit dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Mietausgaben bislang nicht eingeführt worden ist.

Bei der Entwicklung komplexer, ressortübergreifender Immobilienstandorte im Land lässt der zuständige Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die erforderliche konzeptionelle Vorgehensweise vermissen.

Festzustellen war auch, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen am Standort Völklinger Straße baurechtliche Vorgaben nicht beachtet hat.

19 Prüfung von Zuwendungen nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm - Infrastruktur sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln Zuwendungen des Landes nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen - Infrastrukturrichtlinie sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für drei Projekte der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen geprüft.

Entgegen den Festlegungen im Zuwendungsbescheid wurden die Zweckzwecke der drei Projekte, kleinen und mittleren Unternehmen Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Elektromobilität zu eröffnen, nicht rechtzeitig erreicht. Zudem wurden neue Anlagen und Geräte nicht oder nur wenig genutzt. Zuwendungsmindernde Einnahmen waren nicht vollständig erfasst, Leistungen der Hochschule gegenüber Dritten nicht in Rechnung gestellt sowie Aufzeichnungen hinsichtlich der Nutzung der geförderten Maschinen nicht nachvollziehbar. Zudem wurde nicht überprüft und damit auch nicht dokumentiert, ob die Nutzung – wie zwingend gefordert – durch kleine oder mittlere Unternehmen erfolgte. Bei einer Förderung wurde ein schwerwiegender Vergabefehler festgestellt.

Der Landesrechnungshof sieht über die festgestellten Einzelfehler hinaus dringenden Handlungsbedarf des Landes als Zuwendungsgeber, auf eine Änderung der bisherigen Organisations- und Zuständigkeitsstruktur der Hochschule hinzuwirken, insbesondere auch, um festgestellte Interessenkollisionen und -konflikte zukünftig zu verhindern.

20 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW

Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 2017 bis 2019 bei der Anstalt öffentlichen Rechts d-NRW geprüft.

Diese hat in 2017 und 2018 für selbst erbrachte Leistungen wesentlich zu hohe Entgelte vom Land und den Kommunen erhoben. Dadurch hat die Anstalt gegen das Gebot zur Erhebung kostendeckender Entgelte verstoßen. Ursache hierfür war unter anderem, dass d-NRW AöR einen zu hohen Tagessatz festgelegt hat. Der Landesrechnungshof kam in eigenen Berechnungen auf einen 22 % niedrigeren Tagessatz. In Höhe der aus den zu hohen Entgelten resultierenden Gewinne hat d-NRW AöR in seinen Jahresabschlüssen eine Rückstellung zum Zwecke der Rückzahlung gebildet. Die Rückstellung belief sich zum 31.12.2018 auf 1,4 Millionen €. Die entsprechenden finanziellen Mittel stehen den Haushalten von Land und Kommunen bis zur Rückzahlung nicht zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass d-NRW AöR die zu viel berechneten Entgelte zurückzahlt. Die in diesem Zusammenhang gebildete Rückstellung ist zeitnah in Anspruch zu nehmen. Zukünftig sollte die Anstalt für ihre selbst erbrachten Leistungen mit den Kunden eine Vergütung nach tatsächlichem (Zeit-)Aufwand statt Pauschalpreisvergütungen vereinbaren. Dazu sollte d-NRW AöR für seine Beschäftigten eine Zeitaufschreibung einführen. Der Tagessatz für selbst erbrachte Leistungen von d-NRW AöR sollte bedarfsgerecht ermittelt und jährlich überprüft werden.

Ferner hat d-NRW AöR im Zusammenhang mit Vergabeverfahren insoweit bestehende Entscheidungszuständigkeiten des Verwaltungsrates nicht beachtet. Zukünftig sollte der Verwaltungsrat auch über die Zuschlagserteilung bei Vergabeverfahren entscheiden.

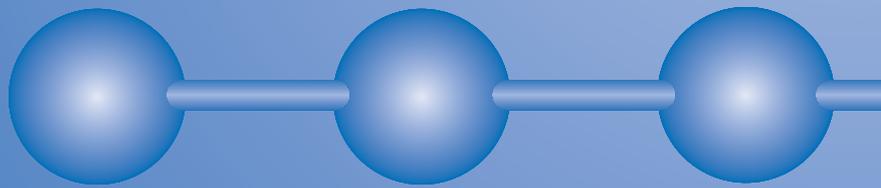
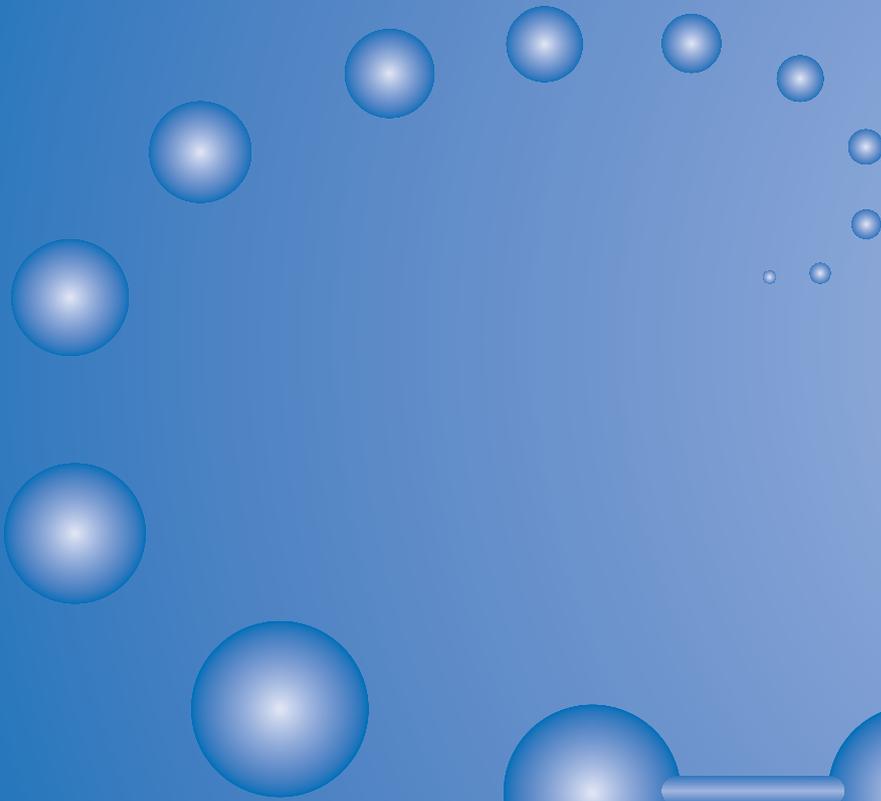
d-NRW AöR ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere sollen für die Erhebung kostendeckender Entgelte und die Inanspruchnahme der oben genannten Rückstellung praktikable Lösungen gefunden werden. Darüber hinaus soll der Tagessatz für selbst erbrachte Leistungen von d-NRW AöR neu berechnet sowie jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. d-NRW AöR teilte mit, künftig der Empfehlung des Landesrechnungshofs bezüglich der Vergabeverfahren zu folgen.

21 Bearbeitung von Einkommensteuerfällen durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben in 17 Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen geprüft, die Gewinneinkünfte aus einem Groß- oder Konzernbetrieb aufwiesen.

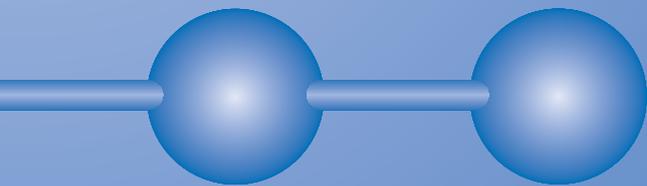
Mehr als jede vierte Bearbeitung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung war mangelbehaftet. Defizite traten im Wesentlichen bei finanziell bedeutsamen Besteuerungsgrundlagen außerhalb des betrieblichen Bereichs auf.

Der Landesrechnungshof hat eine Steigerung der Bearbeitungsqualität für erforderlich gehalten. Das Ministerium der Finanzen hat dem zugestimmt und bereits mit Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung begonnen.



A

Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen



1 Vorbemerkungen

Weltweit haben sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen, aber auch die staatlichen Haushaltslagen mit der Corona-Pandemie seit dem Frühjahr 2020 dramatisch verändert. Diese Pandemie führt nicht nur zu massiven Belastungen und Einschränkungen für die Gesellschaft, sie bringt auch für die staatlichen Haushalte zusätzliche Belastungen in einem in der bundesdeutschen Geschichte bisher nicht gekannten Ausmaß mit sich. War dies zunächst zur medizinischen Absicherung und Regulierung des Lockdowns erforderlich, zielten – und zielen – die weiteren Maßnahmen zunehmend auf die Dämpfung der wirtschaftlichen Folgen und auf die Belebung der Konjunktur nach dem Lockdown und dem damit einhergehenden wirtschaftlichen Einbruch ab.

Die Haushaltslage des Landes muss dementsprechend in einen Zeitraum vor der Corona-Krise und in einen Zeitraum danach unterteilt werden. Angesichts der historischen Herausforderungen, die die Bewältigung der Corona-Krise mit sich bringt, wird auf eine Darstellung der Finanzplanungsjahre 2021 bis 2023 weitestgehend verzichtet. Die Finanzplanung wurde mit der Aufstellung des Haushalts 2020 – also vor der Corona-Krise – erstellt. Ihre Aussagekraft ist daher nunmehr derart eingeschränkt, dass der Landesrechnungshof (LRH) von einer Darstellung absieht.

Im Folgenden kommt der LRH zunächst seinem verfassungsrechtlichen Auftrag zur Mitteilung seiner Feststellungen bei der Prüfung der Haushaltsrechnung (HHR) 2018 nach. Sodann wird die Haushaltslage des Landes dargestellt, wie sie sich vor der Corona-Krise ergab. Das betrifft die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt. Daran schließen sich Ausführungen zum Vermögen und zu den Investitionen des Landes sowie zu dessen Schulden und zur Entwicklung der Kreditermächtigungen bzw. -aufnahmen an. Nach einer Aussage zum Finanzierungssaldo schließt die Betrachtung mit einem Zwischenfazit für den Zeitraum vor der Corona-Krise ab. Im Anschluss erfolgen die Einschätzungen des LRH zur Haushaltssituation des Landes seit der Corona-Krise.

Der LRH will Anstöße liefern für die aus seiner Sicht unumgängliche kritische Auseinandersetzung mit der Entwicklung der staatlichen Finanzen. Die gesamte Haushaltssituation des Landes gehört auf den Prüfstand, um für die Zukunft die richtigen Entscheidungen zu treffen sowie ggf. erforderliche Korrekturen vorzunehmen.

2 Haushaltsrechnung 2018



Der Landesrechnungshof hat die Haushaltsrechnung 2018 geprüft. Abweichungen zwischen den in der Haushaltsrechnung und den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben.

Das Ministerium der Finanzen (FM) hat die HHR 2018 nach Art. 86 Abs. 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 114 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Schreiben vom 20.12.2019 dem Landtag vorgelegt.¹ Ebenfalls mit Schreiben vom 20.12.2019 hat es die HHR dem LRH zugeleitet. Der Haushalt, der der HHR zugrunde lag, wurde mit dem Haushaltsgesetz (HHG) 2018² und dem Nachtragshaushaltsgesetz (NHHG) 2018³ in Einnahmen und Ausgaben auf 74.780.503.000 € festgestellt.

Der LRH hat die vorgelegte HHR 2018 geprüft.

2.1 Inhalt der Haushaltsrechnung

In der HHR sind die aufgetretenen Einnahmen und geleisteten Ausgaben den Ansätzen des durch den Nachtrag geänderten Haushaltsplans (HHPI) unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe gegenübergestellt.

Die HHR enthält

- die Gesamtrechnung (§ 81 LHO),
- den kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 1 LHO) mit der Finanzierungsrechnung zum kassenmäßigen Abschluss (§ 82 Nr. 2 LHO) sowie
- den Haushaltsabschluss (§ 83 LHO).

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind erläutert. Die HHR enthält die nach Art. 86 Abs. 1 Satz 2 LV und nach § 85 Abs. 1 LHO vorgesehenen Anlagen und Nachweise. Wegen der Einzelheiten wird auf die HHR mit Abschlussbericht und Anlagen Bezug genommen.

2.2 Haushaltsabschluss

Das Haushaltsjahr 2018 wurde mit dem endgültigen Kassenschluss am 26.03.2019 beendet. Demzufolge dauerte der Auslaufzeitraum, in dem noch Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2018 gebucht werden konnten, vom 01.01.2019

1 Drucksache (Drs.) 17/8339, S. 1.
2 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) vom 18.01.2018 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen – GV. NRW. S. 51).
3 Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018 (Nachtragshaushaltsgesetz 2018) vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 819).

bis zum 26.03.2019. Das FM hat in einer Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss vom 29.05.2019 über das Ergebnis des Kassenabschlusses 2018 berichtet.⁴

Der Haushalt 2018 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 75.095.825.964,99 € ein kassenmäßiges Jahresergebnis gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe c LHO von 0,00 € auf.⁵ Gegenüber dem Haushalt 2017 beträgt die Erhöhung jeweils 2.057.783.708,77 € bzw. rd. 2,82 %.

Wegen des ausgeglichenen kassenmäßigen Jahresergebnisses wirken sich auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2018 nur die aus dem Vorjahr übertragenen sowie die in das folgende Haushaltsjahr zu übertragenden Haushaltsreste aus.⁶ Das rechnungsmäßige Jahresergebnis stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 1

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2018 (in €)

Saldo der Einnahmen und Ausgaben 2018		
Ist-Einnahmen		75.095.825.964,99
Ist-Ausgaben		-75.095.825.964,99
1. Kassenmäßiges Jahresergebnis		0,00
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2017 übertragenen Reste		
Einnahmereste	283.376.922,74	
Ausgabereste	-1.919.689.089,38	
2. Saldo der Vorjahresreste	-1.636.312.166,64	
Saldo der in das Haushaltsjahr 2019 übertragenen Reste		
Einnahmereste	305.292.071,77	
Ausgabereste	-2.005.271.022,32	
3. Saldo der neuen Reste	-1.699.978.950,55	
4. Veränderung der Reste (3.-2.)		-63.666.783,91
5. Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (1.+4.)		-63.666.783,91

Gegliedert nach den Hauptgruppen stellen sich das Haushalts-Soll und das Haushalts-Ist für 2018 sowie die Unterschiede voneinander wie folgt dar:

4 Vorlage 17/2113.

5 HHR 2018, Band I, Kassenabschluss gemäß § 82 Nr. 1 LHO, S. 36, Drs. 17/8339.

6 HHR 2018, Band I, Haushaltsabschluss gemäß § 83 LHO, S. 36, Drs. 17/8339.

Tabelle 2

Soll-/Ist-Einnahmen und -Ausgaben des Haushaltsjahres 2018 (in Mio. €)⁷

Hauptgruppen		Haushalts-		Unterschiede
		Soll	Ist	Ist - Soll
Einnahmen				
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	59.040,8	59.428,1	387,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2.930,6	3.112,2	181,6
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	10.753,5	10.998,7	245,2
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.055,7	1.556,8	-498,9
insgesamt		74.780,5	75.095,8	315,3
Ausgaben				
4	Personalausgaben	26.586,6	25.929,3	-657,3
5	Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Schuldendienst	6.583,7	5.940,0	-643,7
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	34.943,6	35.166,9	223,3
7	Baumaßnahmen	337,9	301,2	-36,7
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6.875,3	7.096,0	220,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-546,7	662,4	1.209,1
insgesamt		74.780,5	75.095,8	315,3

Im Ergebnis überschritten die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben die Soll-Ansätze im Haushaltsjahr 2018 um jeweils rd. 315,3 Mio. €.

2.3 Abweichungen vom Haushaltsplan

Die im Haushaltsjahr 2018 geleisteten über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Haushaltsvorgriffe betragen insgesamt rd. 39,4 Mio. €. Diese Haushaltsüberschreitungen sind in der Anlage I zur HHR einzeln aufgeführt und begründet.⁸ Sie wurden sämtlich gemäß Art. 85 Abs. 2 LV und § 37 LHO dem Landtag vorgelegt und von diesem genehmigt.

2.4 Erwirtschaftung der Globalen Mehreinnahmen und Minderausgaben

Der Haushalt 2018 sah im Einzelplan 20 insgesamt Globale Mehreinnahmen i. H. v. 300,9 Mio. € vor. Die HHR wies Mehreinnahmen i. H. v. rd. 315,3 Mio. € gegenüber den Soll-Einnahmen aus. Die etatisierten Globalen Mehreinnahmen wurden daher erwirtschaftet.

7 HHR 2018, Band I, Abschlussbericht, Abschnitt IV, Nr. 3 Gesamtdarstellung der Einnahmen, S. 9, und Abschnitt V, Nr. 7 Gesamtüberblick über die Ausgaben, S. 13, Drs. 17/8339. Differenzen durch Rundungen.

8 HHR 2018, Band I, Anlage I, S. 137 ff., Drs. 17/8339.

Globale Minderausgaben wurden im Umfang von 1.397,9 Mio. € etatisiert. Sie stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 3

Veranschlagte Globale Minderausgaben (in Mio. €)

Hauptgruppe	Globale Minderausgaben
4	435,1
5	17,9
9	163,4
9 (zusätzlich)	781,5
Summe	1.397,9

Im Haushaltsvollzug sind Minderausgaben i. H. v. 2.555,7 Mio. € aufgekommen. Über die veranschlagten Globalen Minderausgaben i. H. v. 1.397,9 Mio. € hinaus verblieben weitere Minderausgaben von 1.157,8 Mio. €⁹. Somit konnten die veranschlagten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet werden.

2.5 Mitteilung gemäß Artikel 86 Absatz 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und § 97 Absatz 2 Nr. 1 der Landeshaushaltsordnung

Gemäß Art. 86 Abs. 2 LV und § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO wird mitgeteilt, dass die in der HHR 2018 und die in den Büchern aufgeführten Beträge, soweit geprüft, übereinstimmen. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.¹⁰ Hierbei setzte der LRH zur Prüfung von Einnahmen und Ausgaben ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Druck- und Darstellungsfehler in der HHR 2018 wurden dem FM mitgeteilt.

-
- 9 Bei der Prüfung der HHR hat der LRH im Bereich der Globalen Minderausgaben fehlerhafte Buchungen festgestellt, die den Betrag der aufgekommenen bzw. verbleibenden Minderausgaben beeinflussen. Per Saldo sind zusätzliche Minderausgaben i. H. v. 3,4 Mio. € aufgekommen, sodass sich die Summe der aufgekommenen Minderausgaben auf die genannten 2.555,7 Mio. € und die Summe der verbleibenden Minderausgaben auf 1.157,8 Mio. € erhöhen.
- 10 Die festgestellten Fehler betrafen insbesondere: Nichtbeachtung oder fehlende Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips bei der Anordnung, fehlende Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten (z. B. kein vollständiger Vermerk „sachlich und rechnerisch richtig“), falsche Haushaltsstelle/falsches Sachkonto, Vorlage von Akten ohne zahlungsbegründende Unterlagen.

3 Haushaltslage des Landes

Im Folgenden wird zunächst die Haushaltslage dargestellt, wie sie sich vor der Corona-Krise ergab. Auswirkungen der Krise bleiben insoweit unberücksichtigt. Dabei wird auf die Positionen abgestellt, die aus Sicht des LRH für die Haushaltslage des Landes von besonderem Interesse sind. Das sind die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen, die Investitionen und die Schulden sowie die Kreditsituation des Landes. Für die Jahre bis 2019 wird das Ist dargestellt, für das Jahr 2020 das Soll nach HHPI.

3.1 Steuereinnahmen



Die Steuereinnahmen erreichten 2019 – wie in den Jahren zuvor – einen neuen Spitzenwert. Mit rund 62,0 Milliarden € lagen sie um rund 2,8 Milliarden € (+ 4,7 %) über denen des Jahres 2018. In den letzten fünf Jahren legten sie wesentlich stärker zu als der Verbraucherpreisindex für das Land. Vier Fünftel aller Ausgaben konnten im Haushaltsjahr 2019 durch Steuereinnahmen finanziert werden.

Die Steuereinnahmen des Landes setzen sich zusammen aus den Anteilen des Landes am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern und den Landessteuern. Gemeinschaftsteuern sind die Steuern, deren Aufkommen dem Bund, den Ländern und teilweise auch den Gemeinden zusteht. Hierzu zählen beispielsweise die Lohnsteuer, die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer. Landessteuern umfassen die ausschließlich den Ländern zustehenden Steuern. Hierzu gehören u. a. die Grunderwerbsteuer, die Erbschaftsteuer und die Lotteriesteuer.

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Zusammensetzung und Höhe der Steuereinnahmen des Landes nach Arten für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020:

Tabelle 4

Steuereinnahmen des Landes nach Arten¹¹

Steuerarten	Ist 2018	Soll 2019	Ist 2019	Ist - Soll 2019	Soll 2020
I. Gemeinschaftsteuern (Landesanteil)	in Mio. €				
Lohnsteuer	18.672,5	19.592,0	19.539,7	-52,3	20.239,0
Umsatzsteuer	16.029,3	17.778,2	16.719,4	-1.058,8	20.652,3
<i>darunter Festbeträge nach Vereinbarung zwischen Bund und Ländern für:</i>					
- <i>Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen</i>	217,4	216,8	216,8	0,0	216,0
- <i>Aufnahme/Unterbringung von Asyl- bewerberinnen und Asylbewerbern</i>	347,8	104,3	163,5	59,2	108,0
- <i>Kosten der Integration</i>	434,8	432,8	432,8	0,0	
- <i>Kosten für flüchtlingsbezogene Zwecke</i>					151,2
- <i>unbegleitete minderjährige Flüchtlinge</i>	76,0	75,9	75,9	0,0	75,6
- <i>Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung</i>		106,7	106,7	0,0	214,5
- <i>Verbesserung der Kinderbetreuung</i>	189,0	94,1	94,1	0,0	
Summe der Festbeträge	1.265,0	1.030,6	1.089,8	59,2	765,3
Einfuhrumsatzsteuer	6.060,1	5.574,0	6.170,5	596,5	6.015,0
Veranlagte Einkommensteuer	5.351,7	5.626,0	5.455,8	-170,2	5.501,0
Körperschaftsteuer	3.492,3	3.279,0	3.960,9	681,9	3.566,0
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2.336,6	2.088,0	2.513,0	425,0	2.318,0
Abgeltungsteuer	662,1	792,0	451,5	-340,5	485,0
Gewerbsteuerumlage	591,5	607,0	574,0	-33,0	575,0
Zuschlag zur Gewerbsteuerumlage	961,0	849,1	813,9	-35,2	0,0
Summe I.	54.157,1	56.185,3	56.198,7	13,4	59.351,3
II. Landessteuern	in Mio. €				
Grunderwerbsteuer	3.276,5	3.384,0	3.667,4	283,4	3.739,0
Erbschaftsteuer	1.127,0	1.289,0	1.477,1	188,1	1.357,0
Lotteriesteuer	323,2	310,0	326,3	16,3	333,0
Biersteuer	168,5	167,0	151,1	-15,9	157,0
Sonstige Landessteuern	186,1	199,0	190,0	-9,0	194,0
Summe II.	5.081,4	5.349,0	5.811,9	462,9	5.780,0
Steuereinnahmen insgesamt (in Mio. €)	59.238,4	61.534,3	62.010,6	476,3	65.131,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	6,3	3,9	4,7		5,0

Insgesamt wurden im Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2019 Steuereinnahmen i. H. v. rd. 62.010,6 Mio. € verbucht. Damit lagen die aufgekomenen Steuereinnahmen um rd. 476,3 Mio. € über den entsprechenden Haushaltsansätzen. Gegenüber dem Vorjahresergebnis nahmen sie um rd. 2.772,2 Mio. € bzw. rd. 4,7 % zu. Damit war – wie auch schon in den Vorjahren – eine signifikante Steigerung bei den Einnahmen aus Steuern zu verzeichnen.

11 2018: Ist-Werte nach HHR. 2019: Soll-Werte nach HHPI und Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2020: Soll-Werte nach HHPI. Diese wurden durch die bisherigen Nachtragshaushaltsgesetze nicht verändert. Differenzen durch Rundungen.

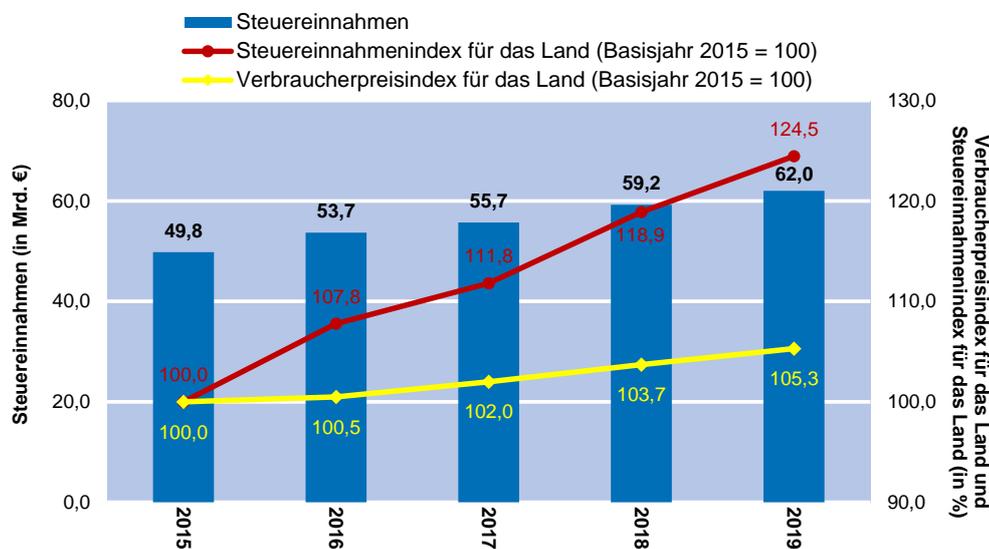
Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2019 verzeichnete das Land die höchsten Einnahmen bei den Landesanteilen an der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer. Sie betragen zusammen rd. 36.259,1 Mio. €. Dennoch blieben diese Einnahmen um rd. 1.111,1 Mio. € unter den Ansätzen. Insbesondere wegen höherer Einnahmen bei der Einfuhrumsatzsteuer, der Körperschaftsteuer und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag entsprachen die Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaftsteuern mit rd. 56.198,7 Mio. € gleichwohl fast exakt den geplanten Einnahmen von rd. 56.185,3 Mio. €. Ihre Steigerung gegenüber dem Vorjahresergebnis betrug rd. 2.041,6 Mio. € bzw. rd. 3,8 %.

Unter den Landesanteil an der Umsatzsteuer fallen auch Festbeträge, die der Bund als Finanzierungsbeteiligung für bestimmte Zwecke (insbesondere für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die Integration, flüchtlingsbezogene Zwecke und die Betreuung von Kindern) leistet. Die daraus erzielten Einnahmen gingen von 2018 nach 2019 von rd. 1.265,0 Mio. € auf rd. 1.089,8 Mio. € zurück. Für das Haushaltsjahr 2020 wurde mit einer weiteren Reduzierung der Umsatzsteuerfestbeträge auf rd. 765,3 Mio. € gerechnet. Dies war im Wesentlichen auf den Wegfall des Festbetrags für die Kosten der Integration zurückzuführen.

Im Vollzug des Haushalts 2019 vereinnahmte das Land aus der Grunderwerbsteuer und der Erbschaftsteuer – dies sind die finanziell bedeutendsten Landessteuern – Einnahmen von rd. 3.667,4 Mio. € und rd. 1.477,1 Mio. €. Die Summe aller Einnahmen aus Landessteuern betrug rd. 5.811,9 Mio. €. Das waren rd. 730,6 Mio. € bzw. 14,4 % mehr im Vergleich zum Vorjahr.

Der positive Verlauf bei den Steuereinnahmen in den letzten Jahren wird deutlich durch die Entwicklung der absoluten Zahlen und den Vergleich des Steuereinnahmenindex für das Land mit dem Verbraucherpreisindex für das Land:

Abbildung 1

Entwicklung der Steuereinnahmen, des Steuereinnahmenindex für das Land und des Verbraucherpreisindex für das Land¹²

Der Steuereinnahmenindex für das Land verzeichnete von 2015 bis 2019 eine Steigerung um insgesamt rd. 24,5 Prozentpunkte. Die Zunahme des Verbraucherpreisindex für das Land, der die Preisentwicklung von Waren und Dienstleistungen des privaten Verbrauchs repräsentiert, fiel in dieser Zeit mit rd. 5,3 Prozentpunkten deutlich geringer aus. Damit entstanden dem Land finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Bedeutsamkeit der Steuereinnahmen für den Landeshaushalt lässt sich auch an der Steuerfinanzierungsquote ablesen. Sie ist definiert als der prozentuale Anteil der Steuereinnahmen an den bereinigten Ausgaben¹³ und bestimmt damit, in welchem Umfang diese Ausgaben steuerfinanziert sind. Die Steuerfinanzierungsquote erhöhte sich von rd. 70,8 % in 2010 auf rd. 80,9 % in 2019. Damit wurden zuletzt vier Fünftel aller Ausgaben durch Steuereinnahmen finanziert.

Trotz der Steigerung nahm das Land bei der Steuerfinanzierungsquote keinen Spitzenplatz im Ländervergleich ein. Mit rd. 79,6 % in 2018¹⁴ lag die Steuerfinanzierungsquote des Landes im Durchschnitt aller Länder. Die Steuerfinanzierungsquote der Ländergesamtheit hat von 2009 nach 2018 deutlich stärker zugenommen (rd. 13,6 Prozentpunkte) als die des Landes (rd. 6,8 Prozentpunkte).

12 Steuereinnahmen und Steuereinnahmenindex für das Land: 2015 bis 2018: Ist-Werte nach HHR; 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss. Verbraucherpreisindex für das Land: Information und Technik Nordrhein-Westfalen, Statistisches Landesamt, Jahresdurchschnittswerte.

13 Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Tilgungen an den Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

14 Die Daten für die anderen Länder liegen nur bis 2018 vor (siehe Finanzplanung 2019 bis 2023, Nr. 2.6.1 Steuereinnahmen, Tabelle 5 Steuerfinanzierungsquoten des Bundes und der Länder, Drs. 17/7201, S. 41).

3.2 Personalausgaben



Die aus dem Landeshaushalt geleisteten Personalausgaben betragen im Haushaltsjahr 2019 knapp 27,2 Milliarden €. Damit ergab sich gegenüber 2018 eine Steigerung um rund 1,2 Milliarden € (+ 4,7 %).

Wegen stärker ansteigender Steuereinnahmen reduzierte sich der Anteil der Personalausgaben an den Steuern von rund 53,9 % in 2010 auf rund 43,8 % in 2019. Mit dieser Entwicklung bewegt sich das Land im Durchschnitt aller Länder.

Mit der Verabschiedung des Haushalts 2020 wurde das Stellensoll des Landes erneut aufgestockt. Es stieg von 304.176 Stellen in 2019 auf 307.703 Stellen in 2020.

Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger hat sich von rund 165.500 in 2010 auf rund 210.000 in 2018 signifikant erhöht und soll bis 2023 auf rund 229.000 Personen steigen. In 2019 entfielen bereits rund 35,6 % aller Personalausgaben auf Versorgungsleistungen.

Die personalbezogenen Ausgaben des Landes fallen im Wesentlichen als Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für die aktiven Bediensteten sowie Leistungen für die Versorgungsberechtigten an. Zu den weiteren Personalausgaben zählen u. a. Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige sowie Fürsorgeleistungen und Unterstützungen.

Tabelle 5

Personalausgaben des Landes nach Arten¹⁵

Bezeichnung	Ist 2018	Soll 2019	Ist 2019	Ist - Soll 2019	Soll 2020
I. Bezüge, Nebenleistungen und Beihilfen für aktive Bedienstete	in Mio. €				
Bezüge und Nebenleistungen	15.864,2	16.818,4	16.562,4	-256,0	17.560,0
<i>darunter:</i>					
- Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	12.109,4	13.563,5	12.537,2	-1.026,3	14.103,0
- Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigte)	3.569,5	3.079,6	3.810,1	730,5	3.275,2
Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	661,4	630,9	678,8	47,9	687,9
Summe I.	16.525,6	17.449,3	17.241,2	-208,1	18.247,9
II. Bezüge und Beihilfen für Versorgungsempfänger/-innen (Versorgungsleistungen)	in Mio. €				
Versorgungsbezüge und dergleichen	7.671,7	7.861,2	8.063,0	201,8	8.530,0
<i>darunter:</i>					
- Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	7.669,2	7.857,9	8.060,4	202,5	8.526,7
Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	1.476,2	1.584,7	1.591,7	7,0	1.727,2
Summe II.	9.147,9	9.445,9	9.654,7	208,8	10.257,2
III. Weitere Personalausgaben	in Mio. €				
Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	67,4	74,5	68,5	-6,0	76,2
Fürsorgeleistungen und Unterstützungen	115,2	112,8	119,4	6,6	129,1
Sonstige personalbezogene Ausgaben	73,3	75,8	71,2	-4,6	76,2
Globale Mehrausgaben für Personalausgaben	0,0	851,0	0,0	-851,0	191,0
Globale Minderausgaben für Personalausgaben	0,0	-202,1	0,0	202,1	-202,1
Summe III.	255,9	912,0	259,1	-652,9	270,4
Personalausgaben insgesamt (in Mio. €)	25.929,3	27.806,9	27.154,9	-652,0	28.775,4
Veränderung zum Vorjahr (in %)	2,1	7,2	4,7		6,0

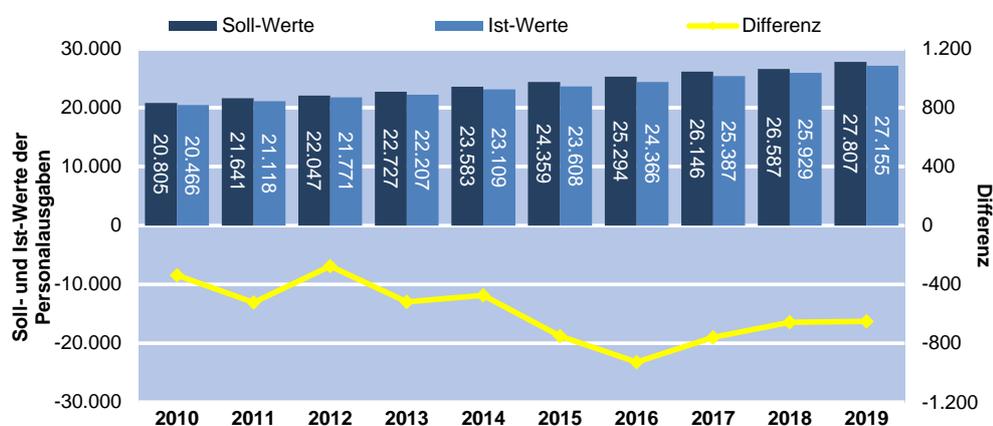
15 Aus Transferausgaben – insbesondere aus den Landeszuschüssen für den laufenden Betrieb der Hochschulen und Landesbetriebe – finanzierte Personalausgaben sind nicht erfasst.

Im Haushaltsjahr 2019 fielen Personalausgaben von rd. 27.154,9 Mio. € im Landeshaushalt an. Gegenüber dem Vorjahr betrug die Steigerung rd. 1.225,6 Mio. € bzw. rd. 4,7 %. Die lineare Erhöhung der Tarifentgelte sowie der Besoldungs- und Versorgungsbezüge für 2019 betrug 3,2 %. Zum 01.01.2020 erfolgte ebenfalls eine lineare Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhung von 3,2 %. Für 2021 ist eine weitere Erhöhung von 1,4 % vorgesehen.¹⁶ Mit einem Anteil von rd. 35 % stellen die Personalausgaben einen großen Teil der gesamten Ausgaben des Landes dar.

Im Haushaltsjahr 2019 unterschritten die Personalausgaben die Ansätze um insgesamt rd. 652,0 Mio. €¹⁷ Auch in den Vorjahren verblieben nach Vollzug des jeweiligen Haushaltsjahres entsprechende Ansatzunterschreitungen von mehreren Hundert Mio. €

Abbildung 2

Personalausgaben des Landes (in Mio. €)



Damit fungierten die Personalausgabenansätze im Haushalt angesichts der Bewerbersituation sozusagen als „Spardose“ des Landes. Ein Grund für die nicht ausgeschöpften Personalausgabenmittel sind u. a. Minderausgaben bei den Bezügen für die aktiven Bediensteten aufgrund unbesetzter Personalstellen. Beispielsweise waren von den 261.561 Planstellen des Haushalts 2019 zum 01.01.2020 rd. 11.800 und von den 42.615 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rd. 2.200 nicht besetzt.¹⁸ Damit ergaben sich Nicht-Besetzungs-Quoten bei den Planstellen von rd. 4,5 % und bei den Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von rd. 5,1 %.¹⁹

Nach Angaben des FM liegen die Ursachen für die nicht besetzten Personalstellen u. a. in angespannten Arbeitsmärkten im Bereich der einschlägig Qualifizierten, Abgängen durch Fluktuation und der Schaffung von zu wenigen Studienplätzen in der Vergangenheit.²⁰ Die Landesregierung habe zur Verbesserung der Stellenbesetzungsquote eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen ergriffen.

16 Siehe Jahresbericht 2019, S. 63.

17 Eine Gliederung der Personalminderausgaben im Jahr 2019 nach Einzelplänen und Kapiteln gemäß den Ergebnissen des vorläufigen Kassenabschlusses kann der Anlage zur Vorlage 17/3045 entnommen werden.

18 Vorlage 17/3030, Anlage „Planstellen“ und Anlage „Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“. Genannt sind hier die Personalstellen der Einzelpläne 01 bis 14.

19 Für das Jahr 2018 betrug die Quoten rd. 4,3 % und rd. 5,7 % (Jahresbericht 2019, S. 66).

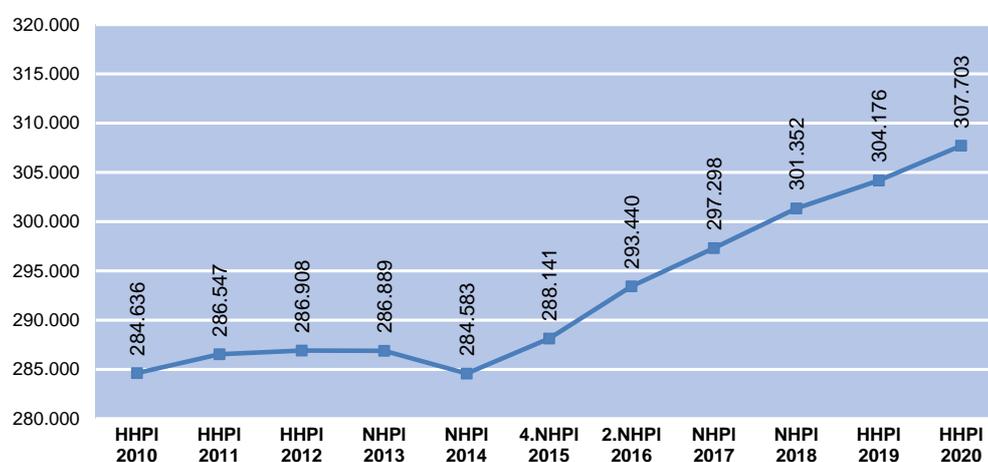
20 Vorlage 17/1669 vom 08.02.2019, S. 1 f.

Zwar ist die Situation zur Stellenbesetzung noch nicht zufriedenstellend. Sollte es aber gelingen, die freien Personalstellen tatsächlich zu besetzen, dürften in Zukunft höhere Personalausgaben im Haushaltsvollzug anfallen und damit die Minderausgaben in diesem Bereich geringer werden.

Obwohl das Problem besteht, qualifiziertes Personal zu gewinnen und die bereits vorhandenen Personalstellen zu besetzen, wurde mit der Verabschiedung des Haushalts 2020 das Stellensoll des Landes zum sechsten Mal in Folge aufgestockt. Es stieg von 304.176 Stellen in 2019 um insgesamt 3.527 Stellen auf 307.703 Stellen in 2020 und erreichte damit einen neuen Höchststand seit der Ausgliederung der Stellen für die Hochschulen zum Haushaltsjahr 2007.²¹

Abbildung 3

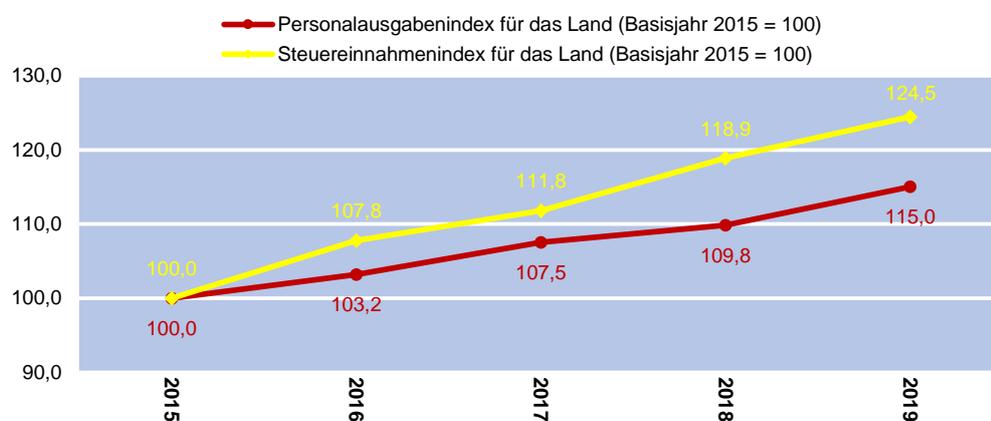
Anzahl der Stellen für Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insgesamt



Für die Beurteilung der Haushaltslage des Landes ist das Verhältnis zwischen den Personalausgaben und den Steuereinnahmen – also dem wesentlichen Einnahmeposten – ein wichtiger Indikator. Hieraus wird deutlich, in welchem Umfang das Land in der Lage ist, seine Personalausgaben aus den laufenden Steuereinnahmen zu finanzieren. Zur Beurteilung der Entwicklung innerhalb der letzten fünf Jahre werden nachstehend die Personalausgaben indiziert auf das Basisjahr 2015 dem Steuereinnahmenindex für das Land gegenübergestellt:

Abbildung 4

Entwicklung des Personalausgabenindex für das Land und des Steuereinnahmenindex für das Land (in %)²²

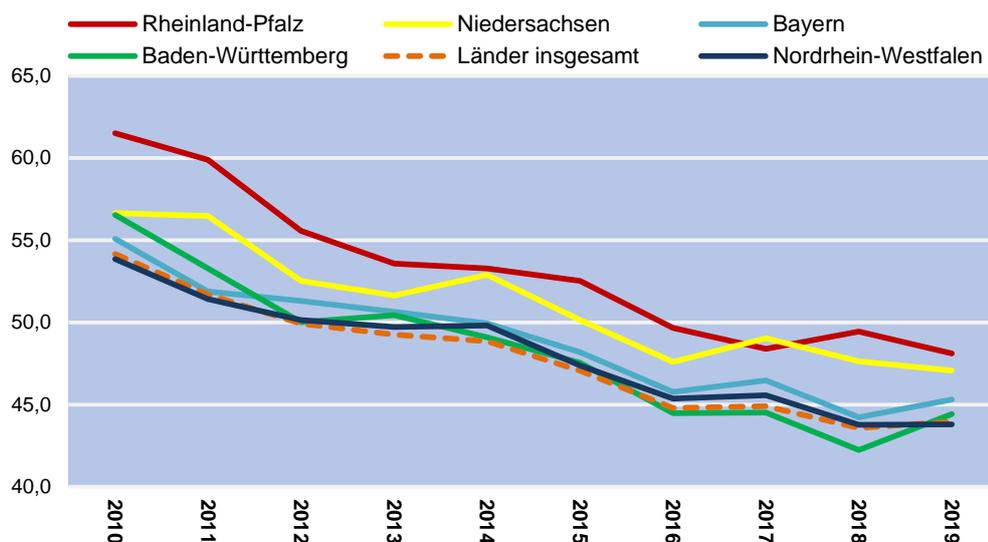


Ausgehend vom Basisjahr 2015 stieg der Personalausgabenindex für das Land kontinuierlich an und erreichte 2019 einen Wert von rd. 115,0 %. Damit lag seine Zunahme unterhalb des Steuereinnahmenindex für das Land, der auf rd. 124,5 % anstieg.

Bedingt durch die geringere Steigerung der Personalausgaben im Vergleich zu den Steuereinnahmen ist der prozentuale Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen (sog. Personalsteuerquote) seit 2010 rückläufig. So betrug die Personalsteuerquote für 2010 rd. 53,9 % und für 2019 rd. 43,8 %. Mit dieser Entwicklung bewegt sich das Land im Durchschnitt aller Länder:

Abbildung 5

Personalsteuerquoten ausgewählter Länder und Länder insgesamt (Anteil der Personalausgaben an den Steuereinnahmen in %)²³



22 Personalausgabenindex für das Land und Steuereinnahmenindex für das Land: 2015 bis 2018: Ist-Werte nach HHR; 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss.

23 Eigene Berechnungen nach Daten der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister. Die Angaben beziehen sich auf die „Vierteljahresstatistik über die Ausgaben und Einnahmen der staatlichen Haushalte“ des Statistischen Bundesamtes.

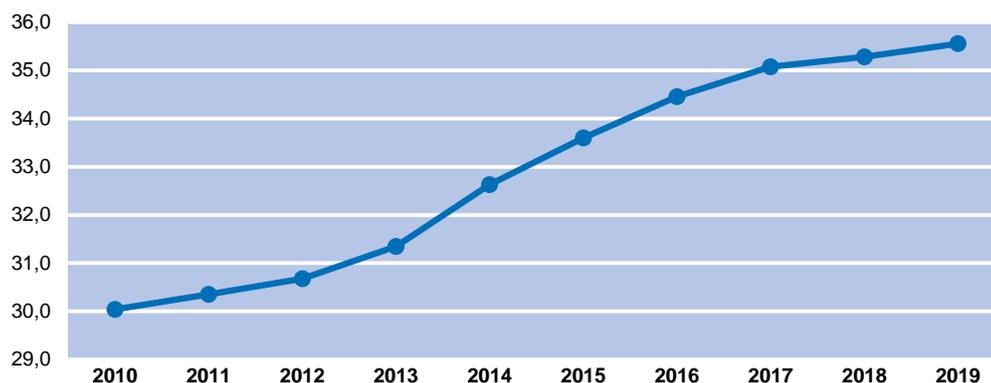
Neben der Erhöhung der Stellenanzahl und den erfolgten Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen ist ein weiterer relevanter Faktor für die Steigerungen bei den Personalausgaben die Zunahme der Versorgungsleistungen. So nahm die Summe der Bezüge und Beihilfen an Versorgungsberechtigte nicht nur aufgrund der Anpassungen der Versorgungsbezüge oder der höheren Beihilfeausgaben durch gestiegene Krankheitskosten zu. Dies beruhte vor allem auch auf der durch Pensionierungen und steigende Lebenserwartung zunehmenden Anzahl an Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern.

In 2010 belief sich die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger noch auf etwa 165.500 Personen.²⁴ In der Mittelfristigen Finanzplanung wird davon ausgegangen, dass sich ihre Anzahl von rd. 210.000 Personen in 2018 auf rd. 229.000 Personen in 2023 erhöhen wird. Zudem sollen bis 2030 die Ausgaben für die Versorgungsbezüge weiter deutlich ansteigen.²⁵

Der sich seit Langem abzeichnende Anstieg wird auch durch die Entwicklung des Anteils der Versorgungsleistungen an den gesamten Personalausgaben deutlich:

Abbildung 6

Anteil der Versorgungsleistungen an den Personalausgaben (in %)²⁶



Im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2019 entfielen rd. 35,6 % aller Personalausgaben auf Versorgungsleistungen. Im Haushaltsjahr 2010 lag dieser Anteil noch bei rd. 30,0 %.

Die Betrachtung der Personalausgaben insgesamt zeigt die erheblichen langfristigen finanziellen Belastungen, die sich aus der Einstellung von Personal ergeben. Der LRH hält daher eine ständige Aufgabenkritik zur Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen für erforderlich.

24 Finanzplanung 2012 bis 2016, Nr. 2.5.2.1 Personalausgaben (Drs. 16/1401, S. 37).

25 Finanzplanung 2019 bis 2023, Nr. 2.7.1 Personalausgaben und Stellen (Drs. 17/201, S. 43).

26 2010 bis 2018: Ist-Werte nach HHR. 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss.

3.3 Transferausgaben



Die Transferausgaben waren mit knapp 42,0 Milliarden € im Haushaltsjahr 2019 der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Der überwiegende Teil ging zur investiven und konsumtiven Verwendung an die Kommunen.

Die Transferausgaben sind der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Sie umfassen Zuweisungen und Zuschüsse an Stellen außerhalb des Landeshaushalts (andere öffentliche Aufgabenträger, Privatpersonen und Unternehmen) und beinhalten sowohl freiwillige als auch gesetzlich festgelegte Leistungen.

Im Haushaltsjahr 2019 lagen die Transferausgaben mit rd. 41.979,1 Mio. € um rd. 883,6 Mio. € bzw. rd. 2,2 % über dem Wert des Vorjahres.

Die meisten Transfermittel gehen an die Gemeinden und Gemeindeverbände. Ihnen sollen aus dem Landeshaushalt 2020 über den Steuerverbund mit rd. 12.815,7 Mio. € rd. 438,3 Mio. € (rd. 3,5 %) mehr als im Vorjahr zugewiesen werden.²⁷ Darüber hinaus werden den Kommunen in den Einzelplänen der fachlich zuständigen Ministerien 2020 weitere Zuweisungen zur Verfügung gestellt. Im Haushaltsjahr 2019 waren dies rd. 14.824,2 Mio. €²⁸

Diese Ausgaben werden allerdings nicht allein aus Landesmitteln finanziert, sondern zu einem erheblichen Teil aus Mitteln des Bundes und der EU, die über den Landeshaushalt an die Kommunen weitergeleitet werden.

Die Transferausgaben des Landes sind von den Empfangenden entweder investiv oder konsumtiv zu verwenden. Die auf den konsumtiven Bereich entfallenden Transferausgaben stellen sich für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 wie folgt dar:²⁹

²⁷ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2020 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2020 - GFG 2020) vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1.009), Anlage 1.

²⁸ In der gemeinsamen Bekanntmachung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung – 303-47.04.03/01-2542/19 – und des FM – KomF - 5010 - 19 - VI B 2 – vom 11.12.2019 sind die haushaltsmäßige Zuordnung und die Zweckbestimmung mit den Haushaltsansätzen für die Zuweisungen aufgeführt (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen - MBl. NRW. 2020 S. 2). Die Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplanentwurfs 2020 betragen 15.203,1 Mio. € (Drs. 17/7201, S. 107). Für den verabschiedeten Haushalt 2020 liegt der Betrag noch nicht vor.

²⁹ Die investiven Transferausgaben werden in Beitrag 3.4 näher betrachtet.

Tabelle 6

Konsumtive Transferausgaben (in Mio. €)³⁰

Obergruppen		Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020
61	Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	11.642,7	12.356,6	12.816,1
	<i>darunter Schlüsselzuweisungen an:</i>			
	- Gemeinden	7.789,4	8.175,5	8.465,0
	- Kreise	1.160,9	1.218,5	1.261,6
	- Landschaftsverbände	973,2	1.021,4	1.057,6
62	Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich	83,6	88,9	125,3
	<i>davon:</i>			
	- Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds Nordrhein-Westfalen“ zur Leistung des Kapitaldienstes	79,9	77,5	75,3
	- Schuldendiensthilfen für von Kommunen im Rahmen des Programms „NRW.BANK.Gute Schule 2020“ aufgenommene Kredite	3,8	11,4	50,0
63	Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich	12.296,5	11.570,8	12.104,0
	<i>darunter sonstige Zuweisungen an:</i>			
	- Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633), z. B. Pauschalen nach dem Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern, Weiterleitung der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (nach Sozialgesetzbuch II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (nach Sozialgesetzbuch XII), Landeszuweisung nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz	9.465,5	10.002,8	10.622,9
	- Sondervermögen (Gr. 634), insbesondere an das Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ für Konsolidierungshilfen und den „Risikofonds“	1.823,9	507,9	371,7
	- Zweckverbände (Gr. 637), insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr	795,3	816,0	850,4
66	Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	46,5	37,2	56,2
	<i>darunter Schuldendiensthilfen für Sanierungs- und Modernisierungsprogramm der Universitätsklinik (Kapitel 06 102 Titel 661 63)</i>	25,1	33,4	33,4
67	Erstattungen an sonstige Bereiche	201,0	205,1	216,8
68	Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	10.854,5	11.180,0	12.304,6
	<i>darunter:</i>			
	- Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen (Gr. 681), z. B. Zuschüsse im Rahmen der Ausbildungsförderung und Wohngeld	968,3	946,7	1.174,3
	- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen, soweit nicht unter Gr. 661 (Gr. 682), z. B. an Universitätsklinik und Landesbetrieb Straßenbau	1.532,9	1.575,1	1.688,0
	- Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen, ohne öffentliche Einrichtungen (Gr. 684), insbesondere für private Schulen und private Berufs- und Weiterbildungskollegs	2.058,3	2.087,9	2.268,6
	- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen (Gr. 685), insbesondere an Hochschulen	4.895,3	4.938,3	5.246,8
	- Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland (Gr. 686), z. B. zur Finanzierung der Betriebskosten der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft	1.064,4	1.263,3	1.475,9
69	Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen	42,0	38,8	51,5
	Konsumtive Transferausgaben insgesamt	35.166,9	35.477,4	37.674,4
	Veränderung zum Vorjahr (in %)	6,7	0,9	6,2

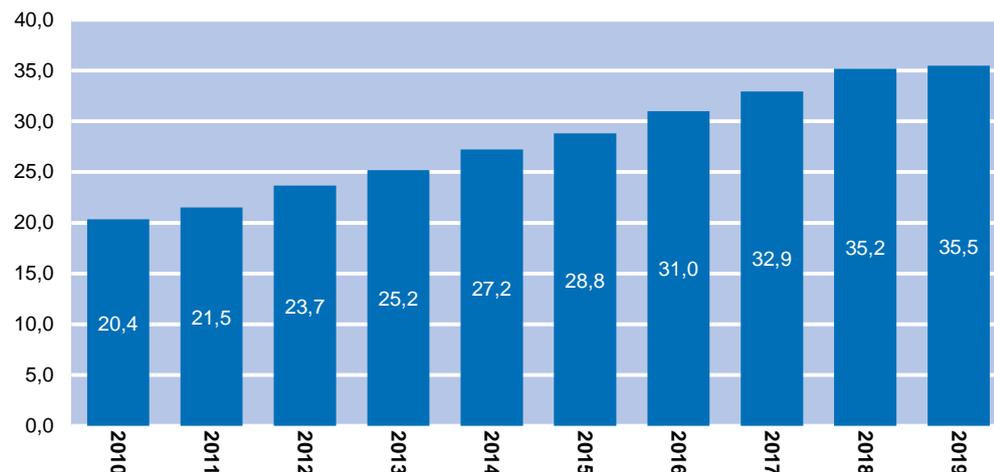
30 2018: Ist-Werte nach HHR. 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2020: Soll-Werte nach HHPI. Differenzen durch Rundungen.

Die konsumtiven Transferausgaben nahmen von rd. 35.166,9 Mio. € in 2018 auf rd. 35.477,4 Mio. € in 2019 vergleichsweise moderat um rd. 310,5 Mio. € bzw. rd. 0,9 % zu.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die konsumtiven Transferausgaben allerdings erheblich zugenommen:

Abbildung 7

Entwicklung der konsumtiven Transferausgaben (in Mrd. €)³¹



Die konsumtiven Transferausgaben haben aufgrund ihres inzwischen erreichten hohen Volumens eine besondere Bedeutung für den Landeshaushalt. Sie erhöhten sich von rd. 20,4 Mrd. € in 2010 auf rd. 35,5 Mrd. € in 2019 um insgesamt rd. 15,1 Mrd. €. Die zweckgebundenen Einnahmen aus dem öffentlichen Bereich einschließlich der Zuschüsse der EU, die nicht für Investitionen zu verwenden sind, stiegen in diesen Jahren von rd. 3,0 Mrd. € auf rd. 7,7 Mrd. €, also lediglich um rd. 4,7 Mrd. €. Folglich wird der Landeshaushalt – trotz der gestiegenen Einnahmen – stärker belastet.

Auch hierin ist eine zunehmende Belastung des Landeshaushalts zu sehen, die aus Sicht des LRH auf den Prüfstand gestellt werden sollte.

31 2010 bis 2018: Ist-Werte nach HHR. 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss.

3.4 Vermögen und Investitionen



Die Vermögenspositionen des Landes haben sich 2018 uneinheitlich entwickelt: Das Vermögen der Landesbetriebe, einschließlich des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes Nordrhein-Westfalen, reduzierte sich um 4,8 % auf rund 11,2 Milliarden €. Das Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen) und Rücklagen stieg um 10,8 % auf rund 14,8 Milliarden €. Der Nominalwert aller Beteiligungen des Landes, einschließlich seiner Beteiligungsverwaltungsgesellschaft, blieb nahezu unverändert bei rund 17,6 Milliarden €.

Die Investitionen betragen 2018 rund 7,4 Milliarden €. Die Investitionsquote belief sich auf 9,9 %. Im Jahr 2019 stiegen die Investitionen auf rund 8,4 Milliarden €; dies entsprach einer Investitionsquote von 11,0 %.

Das Vermögen des Landes stellt sich Ende 2018³² wie folgt dar:

Tabelle 7
Vermögen des Landes³³

A. Vermögen	2017		2018		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	682,9	0,0	674,6	-1,2	Anschaffungs- oder Herstellungswerte nach Angaben des FM (Verwaltungs- und Finanzvermögen)
+ Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	670,0	-4,3	631,5	-5,7	Nennwerte der Forderungen
= Vermögen des Landes (soweit im Vermögensnachweis gemäß § 86 LHO aufgeführt)	1.352,9	-2,2	1.306,1	-3,5	
B. Weiteres Vermögen	2017		2018		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Vermögen der Landesbetriebe einschließlich BLB NRW	11.736,2	6,3	11.176,5	-4,8	nach den Bilanzen der testierten Jahresabschlüsse
Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	13.370,0	12,7	14.810,3	10,8	Bestände am Ende des Rechnungsjahres
Nominalwert der Beteiligungen	17.571,4	0,0	17.571,4	0,0	Anteil des Landes am Nennkapital einschließlich Beteiligungsverwaltungsgesellschaft zum 31.12.
C. Weiteres Forderungsvermögen	2017		2018		Erläuterungen
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
Forderungen gegenüber dem Sondervermögen BLB NRW	1.381,3	9,9	893,2	-35,3	auch in der Bilanz des testierten Jahresabschlusses enthalten
Forderungen gegenüber der NRW.BANK	1.592,2	-5,6	1.509,1	-5,2	als Nachrangdarlehen

³² Daten für 2019 wurden von der Landesregierung noch nicht veröffentlicht.

³³ Die Vermögensaufstellung ergibt sich – mit Ausnahme der Beteiligungen – aus den Anlagen zu den HHR 2017 und 2018. Das Vermögen zu den Beteiligungen ist dem Beteiligungsbericht der Landesregierung für 2017 entnommen (Drs. 17/7201, S. 89 ff.).

Das Grundvermögen des Landes verminderte sich in 2018 im Vergleich zum Vorjahr um 8,3 Mio. € auf 674,6 Mio. €. Das Verwaltungsvermögen³⁴ erhöhte sich hierbei um 12,3 Mio. €, während das Finanzvermögen³⁵ um 20,7 Mio. € abnahm.³⁶ Die Erhöhung des Verwaltungsvermögens ergibt sich fast ausschließlich durch die Hinzunahme von acht Maßregelvollzugskliniken. Die Minderung des Finanzvermögens resultiert aus der Übertragung von Forstflächen aus dem Bestand der Schul-, Gymnasial-, Studien- und Klosterfonds auf den Landesbetrieb Wald und Holz Nordrhein-Westfalen.

Die HHR weist für 2018 insgesamt Investitionen i. H. v. 7.397,2 Mio. € aus. Die Investitionsquote³⁷ beträgt damit 9,9 %.

Tabelle 8

Investitionsausgaben (in Mio. €)³⁸

Investitionsarten	Ist 2018	Ist 2019	Soll 2020
Investitionen Sachvermögen (Hauptgruppe 7, Obergruppen 81 und 82)	714,2	803,5	993,4
Sonstige Investitionen (Obergruppen 83–87)	754,5	1.089,0	380,7
Investitionszuweisungen an öffentlichen Bereich (Obergruppe 88)	3.536,3	3.671,8	3.662,7
Investitionszuschüsse an sonstige Bereiche (Obergruppe 89)	2.392,3	2.830,0	3.105,5
Investitionsausgaben insgesamt	7.397,2	8.394,3	8.142,3
Veränderung zum Vorjahr (in %)	11,7	13,5	-3,0

Das Land investierte in 2019 rd. 803,5 Mio. € in Baumaßnahmen und in den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen. Die größten Positionen hierbei sind die großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit rd. 257,5 Mio. € (32,0 %), der Erwerb von Geräten, Ausrüstungsgegenständen und Maschinen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik sowie des Digitalfunks für die Polizei mit 116,1 Mio. € (14,4 %) und die IT-Beschaffung einschließlich Entwicklungen und der Erwerb von Geräten u. a. für das Rechenzentrum der Finanzverwaltung mit 87,5 Mio. € (10,9 %).

34 Umfasst Vermögen, soweit es nach seiner ursprünglichen Zweckbestimmung überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, oder nach seiner gegenwärtigen, nicht nur vorübergehenden Benutzung überwiegend Verwaltungsaufgaben dient (Art. 135 Abs. 2 Grundgesetz).

35 Umfasst Vermögen, das der Verwaltung mittelbar durch seinen Wert dient.

36 Differenzen durch Rundungen.

37 Prozentualer Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben.

38 2018: Ist-Werte nach HHR. 2019: Ist-Werte nach Kassenabschluss. 2020: Soll-Werte nach HHPI.

Insgesamt betragen die Investitionen in 2019 rd. 8.394,3 Mio. € und waren somit um 997,1 Mio. € im Vergleich zum Vorjahr angestiegen. Für 2019 ergab sich eine Investitionsquote von 11,0 %.³⁹

Das Land hat in erheblichem Umfang Vermögen und Investitionen auf Landesbetriebe und das Sondervermögen „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen“ (BLB NRW) verlagert. Damit wurden Nebenhaushalte geschaffen, von denen der BLB NRW sogar über eine eigene Kreditermächtigung verfügt. Das bereits oben ausgewiesene Vermögen der Landesbetriebe und des BLB NRW stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 9

Vermögen der Landesbetriebe einschließlich des BLB NRW (in €)⁴⁰

Aktiva	31.12.2017	31.12.2018
A. Anlagevermögen	10.570.005.846,19	10.268.794.150,88
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	11.107.122,18	10.576.863,24
II. Sachanlagen	10.426.018.753,82	10.131.041.632,30
III. Finanzanlagen	132.879.970,19	127.175.655,34
B. Umlaufvermögen	1.153.453.852,73	892.245.427,59
I. Vorräte	234.334.335,36	297.042.452,68
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	918.923.516,80	595.070.688,43
III. Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstituten	196.000,57	132.286,48
C. Rechnungsabgrenzungsposten	12.771.445,54	15.483.054,93
Bilanzsumme	11.736.231.144,46	11.176.522.633,40

Bei der Darstellung des Vermögens ist zu berücksichtigen, dass der kamerale Vermögensnachweis der HHR bezüglich des Sachanlagevermögens nur das Grundvermögen (als unbewegliches Sachanlagevermögen) ausweist und dieses nicht abgeschrieben wird.

Die Investitionen der Landesbetriebe und des BLB NRW in das Anlagevermögen betragen in 2018 insgesamt 429 Mio. €⁴¹ wovon alleine 374 Mio. € auf den BLB NRW

39 Eine Entwicklung der Investitionsquote vor 2016 kann dem Jahresbericht 2015 auf S. 55 entnommen werden.

40 Verkürzte Darstellung. Ermittelt durch Addition der in den Bilanzen der Landesbetriebe und des BLB NRW jeweils ausgewiesenen Werte. Werte für den 31.12.2019 liegen noch nicht vor.

41 Ermittelt durch Addition der in der Entwicklung des Anlagevermögens für den Zeitraum vom 01.01. bis 31.12.2018 des Landesbetriebs Geologischer Dienst NRW, des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Mess- und Eichwesen Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Straßenbau Nordrhein-Westfalen, des Materialprüfungsamts Nordrhein-Westfalen, des Landesbetriebs Wald und Holz Nordrhein-Westfalen und des BLB NRW zu den Stichtagen jeweils ausgewiesenen Zugänge zu den Sachanlagen.

entfielen.⁴² Der Instandhaltungsaufwand des BLB NRW für 2018 wurde in dessen Jahresabschluss mit 303,9 Mio. € beziffert.⁴³

Die Bestände der einzelnen Sondervermögen und Rücklagen des Landes haben sich seit 2015 wie folgt entwickelt:

Tabelle 10

Bestände der Sondervermögen und Rücklagen des Landes (in T€)⁴⁴

Sondervermögen und Rücklagen	Bestand an Kapitalvermögen am Ende des Rechnungsjahres			
	2015	2016	2017	2018
Haus Büren'scher Fonds	3.393,5	2.383,8	1.427,7	1.535,1
Paderborner Studienfonds	59,9	97,9	139,5	177,9
Heinrich-Hertz-Stiftung	10.042,3	10.057,7	10.082,8	10.098,2
Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds	0,0	0,0	0,0	0,0
Ausfallfonds für Studienbeitragsdarlehen	57.767,7	36.282,7	25.199,3	18.071,2
Allgemeine Rücklage				582.500,0
Risikoabschirmung WestLB AG	906.945,1	927.726,6	792.917,0	1.647.393,7
Abrechnung Finanzmarktstabilisierungsfonds	399.825,3	400.687,0	401.694,2	402.019,1
Versorgungsrücklage	5.539.078,1	6.171.835,4		
Versorgungsfonds	4.033.450,0	4.267.007,2		
Pensionsfonds			12.011.847,6	11.898.874,7
Stärkungspaktfonds	31.127,7	51.181,2	126.706,0	249.616,3
Summe	10.981.689,6	11.867.259,5	13.370.014,0	14.810.286,2

Dem Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ wurden im Haushaltsjahr 2018 rd. 1.297,4 Mio. € zugeführt und rd. 445,0 Mio. € zur Finanzierung von Garantiezahlungen entnommen. Durch weitere Zinserträge hat sich sein Bestand am Ende des Rechnungsjahres auf rd. 1.647,4 Mio. € erhöht.⁴⁵ Die Zuführung überstieg den ursprünglich eingeplanten Ansatz um mehr als 880 Mio. €⁴⁶

Mit dem Nachtragshaushalt 2018 wurde die Bildung einer allgemeinen Rücklage vorgesehen. Hierfür wurden zunächst 365 Mio. € etatisiert. Zur Begründung wurde auf die verbesserte Situation sowohl der Einnahmeseite als auch der Ausgabeseite verwiesen. Hierbei handelte es sich einerseits um zusätzliche Einnahmen aus der

42 Vorlage 17/2324: Entwicklung des Anlagevermögens für den Zeitraum vom 01.01 bis 31.12.2018.

43 Vorlage 17/2324, S. 34.

44 Bestände nach den HHR 2015 bis 2018, Band I, Anlage II.

45 HHR 2018, Band I, Anlage II.

46 HHR 2018, Kapitel 20 610, Titel 634 00.

Beteiligung des Bundes an den flüchtlingsbedingten Ausgaben (312 Mio. € Steuereinnahmen abzgl. 75 Mio. € globaler Mindereinnahmen = 237 Mio. €) sowie andererseits um zusätzliche Personalminderausgaben (128 Mio. €).⁴⁷ Im Haushaltsvollzug 2018 erfolgte über diesen Ansatz hinaus eine weitere Zuführung über 217,5 Mio. € an die allgemeine Rücklage, sodass der Bestand 582,5 Mio. € am Ende des Haushaltsjahres 2018 betrug.⁴⁸

Entgegen der zunächst vorgesehenen Planung, im Haushaltsjahr 2019 der allgemeinen Rücklage 150 Mio. € zu entnehmen, erfolgte im Vollzug eine Zuführung über 205 Mio. €⁴⁹ Zusätzlich wurden im Rahmen des vorläufigen Jahresabschlusses weitere 1.200 Mio. € der allgemeinen Rücklage zugeführt.⁵⁰ Für das Haushaltsjahr 2020 wurde mit einer Entnahme aus der allgemeinen Rücklage über 611,9 Mio. € geplant.⁵¹

Der Bestand des „Pensionsfonds“ nahm trotz Zuführungen und Zinserträgen um 112,9 Mio. € von 12.011,8 Mio. € Ende 2017 auf 11.898,9 Mio. € Ende 2018 ab. Dies ist überwiegend auf nicht realisierte Bewertungsverluste i. H. v. 415,8 Mio. € zurückzuführen, die größtenteils dem Aktienportfolio zuzurechnen sind.⁵²

Die Beteiligungen des Landes stellen den größten Einzelposten in der Aufstellung des Vermögens des Landes dar.⁵³ Einen Überblick über die unmittelbaren Beteiligungen zum 31.12.2018 gibt die nachstehende Tabelle:⁵⁴

-
- 47 Gesetzentwurf über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2018, Drs. 17/3400, S. 9.
48 HHR 2018, Band I, Anlage II, S. 149.
49 Vorlage 17/2933, S. 2.
50 Vorlage 17/2933, S. 13.
51 HHPI 2020, Kapitel 20 020, Titel 359 00.
52 Vorlage 17/2160, S. 37.
53 Siehe Tabelle 7.
54 Eine Übersicht über die Beteiligungen zum 31.12.2017 kann dem Jahresbericht 2019, S. 86, entnommen werden.

Tabelle 11

Unmittelbare Beteiligungen des Landes und der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen mbH (BVG NRW) zum 31.12.2018/55

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in %	in T€	in %	in T€	in T€
Aufbaugemeinschaft Espelkamp GmbH	3.720			50,0	1.860	1.860
BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH	25	50,1	13			13
Beteiligungsverwaltungsgesellschaft des Landes	26	100,0	26			26
BEW - Das Bildungszentrum für die Ver- und Entsorgungswirtschaft GmbH	102	100,0	102			102
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Münsterland-Emscher-Lippe	256	50,0	128			128
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe	250	50,0	125			125
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rheinland	300	30,0	90			90
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper	270	50,0	135			135
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Westfalen	220	50,0	110			110
DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH	63	5,9	4			4
Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS)	38	11,1	4			4
Deutsche Bauernsiedlung – Deutsche Gesellschaft für Landentwicklung (DGL) GmbH i. L.	8.692	8,6	751			751
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)	26	25,0	6			6
Duisburger Hafen AG	46.020			66,7	30.680	30.680
DZHW - Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung GmbH	27	1,9	1			1
d-NRW AöR			1			1
Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH – EGZ	50	50,0	25			25
Erste Abwicklungsanstalt	500	48,2	241			241
Film- und Medienstiftung NRW GmbH	26	40,0	10			10
Finanzierungsgesellschaft des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kapitalerhöhung bei der WestLB AG mbH	25	100,0	25			25
Flughafen Köln/Bonn GmbH	10.821			30,9	3.348	3.348
Forschungszentrum Jülich GmbH	520	10,0	52			52
FWU - Institut für Film und Bild in Wissenschaft und Unterricht gGmbH	164	6,3	10			10
Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH	27	3,8	1			1
G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH	26	100,0	26			26
GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder	2.000	21,4	429			429
Gollwitzer-Meier Klinik	128	60,2	77			77
Grensoverschreitend Bedrijventerein Aachen-Heerlen N.V. (AVANTIS GOB NV)	4.992	25,0	1.248			1.248
Grimme-Institut Gesellschaft für Medien, Bildung und Kultur mbH	200	10,0	20			20
HIS Hochschul-Informationssystem eG	1.050	0,2	2			2
ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH	25	100,0	25			25
Internationales Konversionszentrum Bonn – Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH	26	85,0	22			22
Expo Fortschrittsmotor Klimaschutz GmbH (ab dem 02.01.2019: IN4climate.NRW GmbH)	25	100,0	25			25
Klinik am Rosengarten im Staatsbad Oeynhausen GmbH	14.073	100,0	14.073			14.073
Koelnmesse GmbH	51.200			20,0	10.240	10.240
Krankenhausbetriebsgesellschaft Bad Oeynhausen mbH	110	50,0	55			55

55 Beteiligungen laut Finanzplanung 2019 bis 2023, Nr. 3.4 Beteiligungen (Drs. 17/7201, S. 89 ff.).

Beteiligungen	Höhe des Nennkapitals	Anteil Land am Nennkapital		Anteil BVG NRW am Nennkapital		Anteil Land und BVG NRW
	in T€	in %	in T€	in %	in T€	in T€
Kreditanstalt für Wiederaufbau	3.750.000	4,2	156.273			156.273
Kultur Ruhr GmbH	30	51,0	15			15
Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH	42	2,4	1			1
Landeskrebsregister NRW gGmbH	25	100,0	25			25
Messe Düsseldorf GmbH	15.625			20,0	3.125	3.125
Neue Schauspiel GmbH	26	50,0	13			13
NRW.BANK	17.000.000	100,0	17.000.000			17.000.000
NRW.Invest GmbH	26	100,0	26			26
NRW.ProjektSoziales GmbH	192	100,0	192			192
NRW.Urban GmbH	25	100,0	25			25
NRW.Urban GmbH & Co. KG	1.000	100,0	1.000			1.000
NRW.Urban Service GmbH	25	100,0	25			25
PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH	1.770	0,6	10			10
Portigon AG	498.649	69,5	346.510			346.510
PRG Propylenpipeline Ruhr GmbH & Co. KG	25	50,2	13			13
PRG Propylenpipeline Ruhr Verwaltungs-GmbH	25	50,2	13			13
Standortentwicklungsgesellschaft Vogelsang GmbH	36	33,3	12			12
START NRW GmbH	71	25,7	18			18
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH	26	100,0	26			26
ZENIT GmbH	153	33,3	51			51
ZESAR - Zentrale Stelle zur Abrechnung von Arzneimittelrabatten GmbH	25	10,0	3			3
Summe	21.413.814		17.522.109		49.253	17.571.362

3.5 Kredite und Schulden



Für das Haushaltsjahr 2019 bestand eine Gesamtkreditermächtigung in Höhe von bis zu rund 24,2 Milliarden €. Insgesamt nahm das Land Kredite von rund 16,6 Milliarden € auf. Die nicht verwendete Kreditermächtigung von rund 7,6 Milliarden € darf – anders als entsprechend in den Jahren zuvor – wegen einer neuen Regelung im Haushaltsgesetz 2020 nicht zur Finanzierung der Ausgaben des Haushaltsplans 2020 in Anspruch genommen werden.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen verfügt für 2020 über eine Gesamtkreditermächtigung in Höhe von bis zu 0,55 Milliarden €. Diese sieht der Landesrechnungshof im Hinblick auf die Schuldenbremse kritisch.

Das Land hatte am Ende des Haushaltsjahres 2019 eine Gesamtverschuldung von rund 143,9 Milliarden €. Es leistete in 2019 Zinsausgaben von rund 2,0 Milliarden €, die sich gegenüber dem Vorjahr um rund 0,4 Milliarden € verringerten. Hier wirkten sich nicht allein die Niedrigzinsphase, sondern auch Einnahmen aus Agien aus, die bei Umschuldungen anfielen.

Das Land hatte mit Schulden von rund 7.606 € pro Einwohnerin oder Einwohner in 2018 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller großen Flächenländer.

Im Folgenden werden insbesondere die Kreditermächtigungen der Jahre 2019 und 2020, die Nettoneuverschuldung, der Schuldenstand und die Zinsausgaben des Landes näher betrachtet.

3.5.1 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2019

Die Aufnahme von Krediten bedarf gemäß Art. 83 Satz 1 LV einer gesetzlichen Ermächtigung. Für den Landeshaushalt sind die Ermächtigungen im Haushaltsgesetz enthalten.

Das HHG 2019 ermächtigte das FM, zur Deckung der Ausgaben des HHPI 2019 Kreditmittel bis zum Höchstbetrag von 120,0 Mio. € aufzunehmen. Dieser Kreditermächtigung wuchsen die Beträge zur Tilgung von im Haushaltsjahr 2019 fällig werdenden Krediten i. H. v. rd. 15.844,4 Mio. € zu. Darüber hinaus durfte das FM weitere Kredite zur Anschlussfinanzierung vorzeitig getilgter Darlehen und von im Haushaltsjahr 2018 aufgenommenen kurzfristigen Krediten, die im Haushaltsjahr 2019 fällig wurden, aufnehmen. Hiervon wurde in einer Höhe von 798,0 Mio. € Gebrauch gemacht. Dementsprechend ergab sich aus dem HHG 2019 eine Kreditermächtigung von insgesamt rd. 16.762,4 Mio. €.

Darüber hinaus bestand aus dem Haushaltsjahr 2018 eine nicht ausgeschöpfte Ermächtigung i. H. v. rd. 7.478,1 Mio. €. Diese galt nach § 18 Abs. 4 Satz 1 LHO in der Fassung vom 07.04.2017 (alte Fassung - a. F.)⁵⁶ für das Haushaltsjahr 2019 fort. Dementsprechend ergab sich eine Gesamtkreditermächtigung in einer Höhe von bis zu rd. 24.240,5 Mio. €⁵⁷

⁵⁶ GV. NRW. 2017 S. 442.

⁵⁷ Die Entwicklung der fortgeltenden Kreditermächtigung für die Haushaltsjahre 2008 bis 2018 ist im Jahresbericht 2019, S. 92, Abbildung 20, dargestellt.

Tatsächlich wurden im Haushaltsjahr 2019 Kredite i. H. v. rd. 16.630,2 Mio. € aufgenommen, womit rechnerisch von der Gesamtkreditermächtigung rd. 7.610,3 Mio. € nicht genutzt wurden. Nach einer vorgenommenen Bereinigung um 12,2 Mio. €⁵⁸ belief sich die danach verbleibende Kreditermächtigung auf rd. 7.598,1 Mio. €. Sie durfte allerdings nicht zur Finanzierung der Ausgaben des Haushalts 2020 in Anspruch genommen werden. Denn einer Anregung des LRH folgend wurde im HHG 2020 die Regelung aufgenommen, dass, soweit am Ende des Haushaltsjahres 2019 Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten aus früheren Haushaltsgesetzen aufgrund der Regelungen in § 18 Abs. 4 Satz 1 LHO a. F. verblieben sind, diese nicht zur Deckung von Ausgaben des HHPI 2020 herangezogen werden dürfen.⁵⁹

3.5.2 Kreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2020

Das FM wird im HHG 2020 ermächtigt, Kreditmittel zur Tilgung von im Haushaltsjahr fällig werdenden Krediten bis zum Höchstbetrag von rd. 15.171,1 Mio. € aufzunehmen. Weiterhin können Kredite zur Anschlussfinanzierung aufgenommen werden. Eine Kreditermächtigung zur Deckung der Ausgaben des HHPI 2020 sieht das HHG 2020 nicht vor. Zu der mit dem NHHG 2020 erteilten Ausnahmeermächtigung, Kredite bis zu 25 Mrd. € im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Corona-Krise aufzunehmen, wird auf Beitrag 4 verwiesen.

3.5.3 Nettoneuverschuldung

Als Nettoneuverschuldung wird die Differenz zwischen den Einnahmen aus Schuldenaufnahmen beim sogenannten öffentlichen Bereich⁶⁰ sowie am Kreditmarkt einerseits und den Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich sowie den Kreditmarkt andererseits bezeichnet. Die Nettoneuverschuldung gibt damit an, wie sich die Schulden des Landes im Saldo entwickeln. Nachstehend ist die Entwicklung der Nettoneuverschuldung für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2015 bis 2019 und 2020 aufgezeigt:

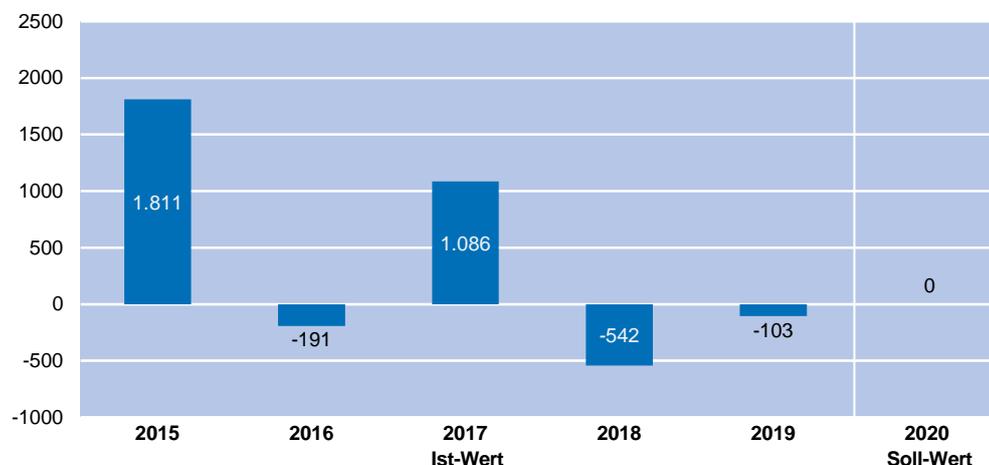
58 Hierbei handelt es sich um die Nettokredittilgung. Sie darf nicht zu einer höheren fortgeltenden Kreditermächtigung führen, sondern nur die nicht angetastete Nettokreditermächtigung. Für 2019 beträgt diese 120,0 Mio. €. Daher kann sich die fortgeltende Kreditermächtigung des Vorjahres von rd. 7.478,1 Mio. € grundsätzlich nur auf rd. 7.598,1 Mio. € erhöhen (siehe Jahresbericht 2018, S. 32 f.).

59 § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2020, Drs. 17/8254, S. 1 f.

60 Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse.

Abbildung 8

Nettoneuverschuldung (in Mio. €)



Die Nettoverschuldung konnte innerhalb der letzten Jahre zurückgeführt werden. Im Haushaltsjahr 2018 erreichte sie mit rd. 541,5 Mio. € den besten Wert. Die Schulden des Landes wurden also bei einer zusammenfassenden Betrachtung sowohl des Kreditmarkts als auch des öffentlichen Bereichs aufgrund von Tilgungen um rd. 541,5 Mio. € reduziert (Nettotilgung). Im Haushaltsjahr 2019 betrug diese Nettotilgung der Landesschulden rd. 103,4 Mio. €.

Für das Haushaltsjahr 2020 war bis zur Corona-Krise nur eine Kreditaufnahme zur Umschuldung geplant.⁶¹ Es war keine Nettotilgung von Krediten und – entsprechend der Schuldenbremse – auch keine Nettoverschuldung vorgesehen. Allerdings konnte der Haushaltsausgleich planerisch nur durch Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. rd. 611,9 Mio. € erreicht werden.

3.5.4 Kreditermächtigungen und Kreditaufnahmen der Sondervermögen

Die Sondervermögen „Stärkungspaktfonds“ und „Risikofonds“ verfügten über Kreditermächtigungen in ihren Errichtungsgesetzen, die bis zum 31.12.2019 befristet waren.⁶²

Seit dem 01.01.2020 sind nach § 18a Abs. 4 LHO Kreditaufnahmen durch Sondervermögen des Landes ausgeschlossen. Am 31.12.2019 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben hiervon allerdings unberührt.

Im Errichtungsgesetz vom 12.12.2000⁶³ wurde dem BLB NRW die Befugnis erteilt, bis zur Höhe der eigenfinanzierten Investitionen zzgl. der fälligen Kredittilgungen selbständig Kredite aufzunehmen. Die konkrete Höhe der jährlichen Kreditermächtigung ergibt sich aus dem jeweiligen Haushaltsgesetz. In § 26 Abs. 1 HHG 2019 wurde der BLB NRW ermächtigt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen

61 Ohne Berücksichtigung einer möglichen Kreditaufnahme im Zusammenhang mit der Corona-Krise.

62 Siehe Jahresbericht 2019, S. 36.

63 SGV. NRW. 2000.

Kredite bis zur Höhe von 250,0 Mio. € aufzunehmen. Darüber hinaus erhielt das FM die Ermächtigung, ihm unter bestimmten Voraussetzungen eine weitere Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € zu gestatten.

In 2019 nahm der BLB NRW Kredite i. H. v. 300,0 Mio. € auf und leistete Kredittilgungen in einem Umfang von rd. 462,0 Mio. €. Im Ergebnis erzielte der BLB NRW eine Nettokredittilgung von rd. 162,0 Mio. €. Die Kreditermächtigung aus dem HHG 2019 wurde nicht in Anspruch genommen.

Anders als in § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2020 für das Land wurde für den BLB NRW keine spezielle Regelung getroffen, die unangetastete Kreditermächtigung des Jahres 2019 in 2020 nicht zu nutzen. Durch das HHG 2020 erhielt der BLB NRW eine neue Kreditermächtigung von 300,0 Mio. €. Dem FM wurde auch dieses Mal die Befugnis erteilt, dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € zu bewilligen.

Damit verfügt der BLB NRW für 2020 über eine Gesamtkreditermächtigung i. H. v. bis zu 550,0 Mio. €.⁶⁴ Zudem kann das FM dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme von bis zu 100,0 Mio. € gestatten.

Der LRH sieht die ermöglichten Kreditaufnahmen kritisch, da die Schulden des BLB NRW dem Land zuzurechnen sind.⁶⁵ Die Kreditaufnahmen werden nur durch die Investitionsausgaben begrenzt. Es handelt sich insoweit um eine Fortführung des alten Rechts. Damit wird der Grundgedanke der Schuldenbremse konterkariert.

64 Die Gesamtkreditermächtigung des BLB NRW ergibt sich aus der Kreditermächtigung des HHG 2020 von 300,0 Mio. € zzgl. der nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigung des HHG 2019 von 250,0 Mio. €

65 Stellungnahme 17/1977, S. 7 f.

3.5.5 Schuldenstand und Zinsausgaben

Die Schulden des Landes Ende 2018 und 2019 stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 12

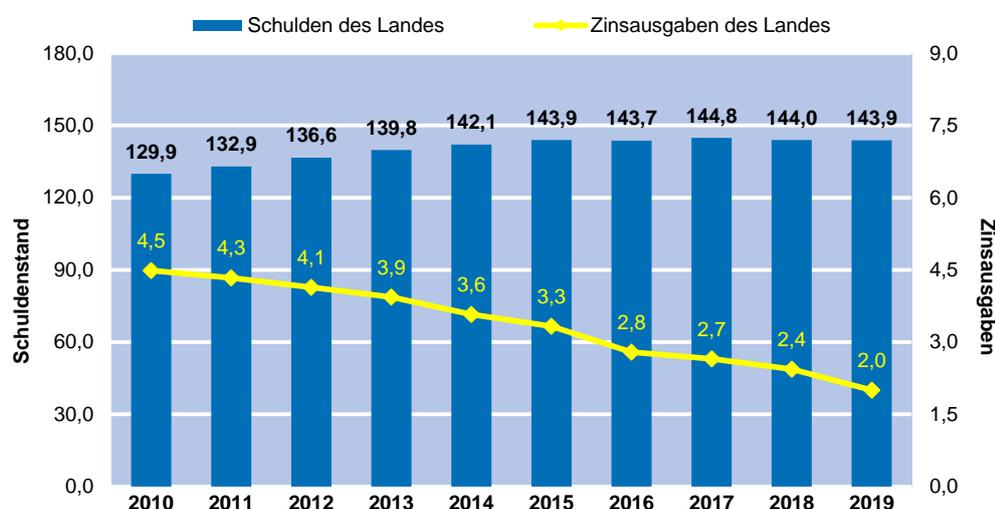
Staatsschulden des Landes

A. Schulden	2018		2019	
	Ende Haushaltsjahr in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Ende Haushaltsjahr in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
Kreditmarktschulden	142.707,7	-0,3	142.695,4	0,0
+ Schulden bei öffentlichen Haushalten	1.269,3	-25,5	1.178,1	-7,2
= Schulden des Landes (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	143.976,9	-0,6	143.873,5	-0,1
B. Eventualverbindlichkeiten	2018		2019	
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
Bürgschaften	995,8	1,8	Für 2019 lagen die Daten zum Zeitpunkt der Aufbereitung dieser Tabelle noch nicht vor.	
+ Rückbürgschaften	1.248,1	23,0		
+ Garantien und sonstige Gewährleistungsverpflichtungen	7.095,1	0,1		
= Eventualverbindlichkeiten des Landes (soweit in der Schuldenübersicht gemäß Art. 86 LV aufgeführt)	9.339,0	2,9		
C. Weitere Schulden	2018		2019	
	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
Kreditschuldenstand des BLB NRW	5.500,8	-7,7	5.338,7	-2,9
Schuldenstand des Sondervermögens „Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfonds NRW“	212,2	-25,1	141,1	-33,5

Der überwiegende Teil der Schulden des Landes waren Kreditmarktschulden. Sie betragen am Ende des Haushaltsjahres 2019 rd. 142,7 Mrd. € und blieben damit gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert.

Die Entwicklung der Schulden des Landes ist nachfolgend mit den Zinsausgaben des Landes seit 2010 dargestellt:

Abbildung 9

Staatsschulden und Zinsausgaben des Landes (in Mrd. €)⁶⁶

Obwohl sich die Gesamtverschuldung von 2010 bis 2019 erhöht hat, gingen die hierfür geleisteten Zinsausgaben in dieser Zeit von rd. 4,5 Mrd. € auf rd. 2,0 Mrd. € kontinuierlich zurück. Grund hierfür waren u. a. die sehr günstigen Zinssätze für Darlehen und Anleihen des Landes, die sich sowohl bei der jährlichen Umschuldung als auch bei der Nettoneuverschuldung positiv auf die Zinsausgaben auswirkten.

Für 2019 schlägt allerdings ein weiterer Effekt zu Buche. Das Land verzeichnete in der Summe hohe Einnahmen für Bonifikation, Disagio, Agio und Diskont bei Wertpapieren und Schulscheindarlehen etc. i. H. v. insgesamt rd. 341,1 Mio. €, obwohl nach dem HHPI 2019 Ausgaben von rd. 30,0 Mio. € vorgesehen waren.

Die Gesamtverschuldung des Landes blieb in den letzten fünf Jahren fast konstant. Die sich stetig verringernde Zinslast konnte nicht zum signifikanten Schuldenabbau genutzt werden. Einen spürbaren Schuldenabbau hatte der LRH in der Vergangenheit mehrfach für erforderlich angesehen.

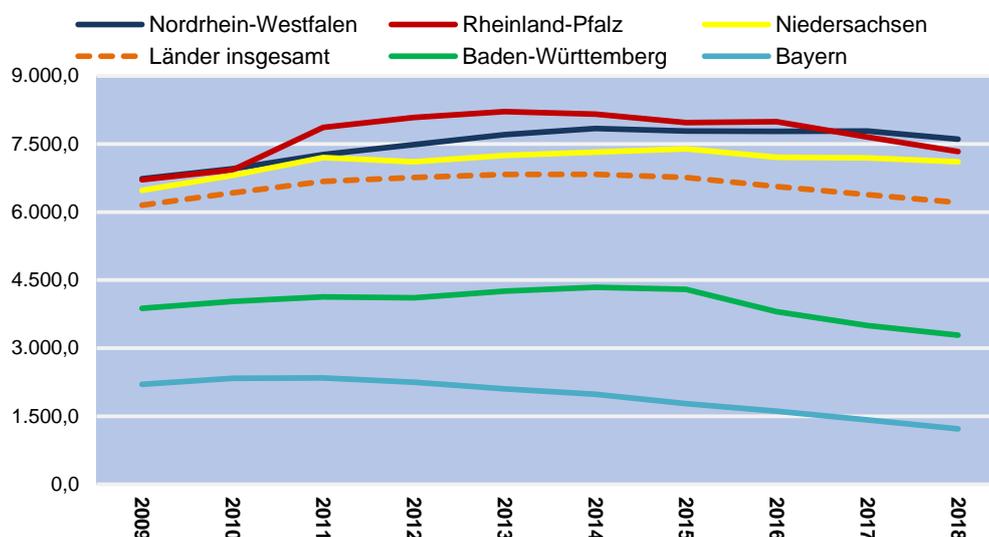
Die hohen Schulden werden u. a. durch einen Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung des Landes mit der der großen Flächenländer und des Länderdurchschnitts deutlich. In 2018 lag der Schuldenstand des Landes bei rd. 7.606 € pro Einwohnerin oder Einwohner. Bayern und Baden-Württemberg hatten mit rd. 1.222 € und rd. 3.287 € pro Kopf einen wesentlich geringeren Schuldenstand. Selbst Rheinland-Pfalz, das noch bis 2016 eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung vorwies, lag 2018 mit rd. 7.331 € pro Einwohnerin oder Einwohner unter der von Nordrhein-Westfalen:⁶⁷

66 Nach Angaben des FM erfolgte in 2018 eine Bestandskorrektur bei den Schulden bei öffentlichen Haushalten von rd. 284 Mio. €. Differenzen durch Rundungen.

67 Die Daten für die anderen Länder liegen nur bis 2018 vor (siehe Finanzplanung 2019 bis 2023, Nr. 4.2 Verschuldung, Tabelle 27 Schuldenstand des Bundes und der Länder, Drs. 17/7201, S. 100).

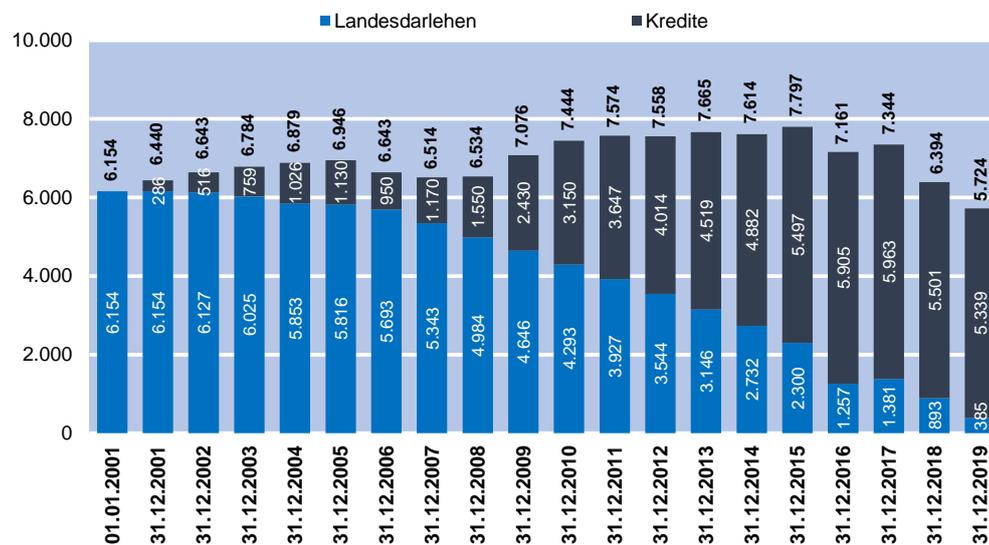
Abbildung 10

Schuldenstand ausgewählter Länder und Länder insgesamt (in € pro Kopf)



Neben dem Landeshaushalt nahm auch der BLB NRW seit seiner Gründung im Jahr 2001 Kredite auf, für die das Land haftet. Er tilgte seitdem aber auch das aus der seinerzeitigen Grundvermögensübertragung resultierende Landesdarlehen. Der sich aus den Kreditschulden und aus dem Landesdarlehen ergebende Schuldenstand entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 11

Schuldenstand des BLB NRW (in Mio. €)⁶⁸

Zu den Garantien und sonstigen Gewährleistungsverpflichtungen ist auszuführen, dass das Land sich verpflichtet hat, die NRW.BANK schadlos zu stellen, wenn sie im Falle einer Übertragung der von ihr gehaltenen Beteiligung an der früheren WestLB AG auf das Land oder einen Dritten nicht mindestens den zum 31.12.2004 aus-

68 Differenzen durch Rundungen.

gewiesenen Beteiligungswert von 2,2 Mrd. € erlöst. Das Land verzinst den jeweiligen Differenzbetrag zwischen dem garantierten Beteiligungswert und dem Beteiligungsbuchwert nach Abschreibung. Garantie und Zinsen werden erst bei einem Mindere Erlös im Falle einer Übertragung der garantierten Anteile der NRW.BANK fällig.⁶⁹

3.6 Finanzierungssaldo



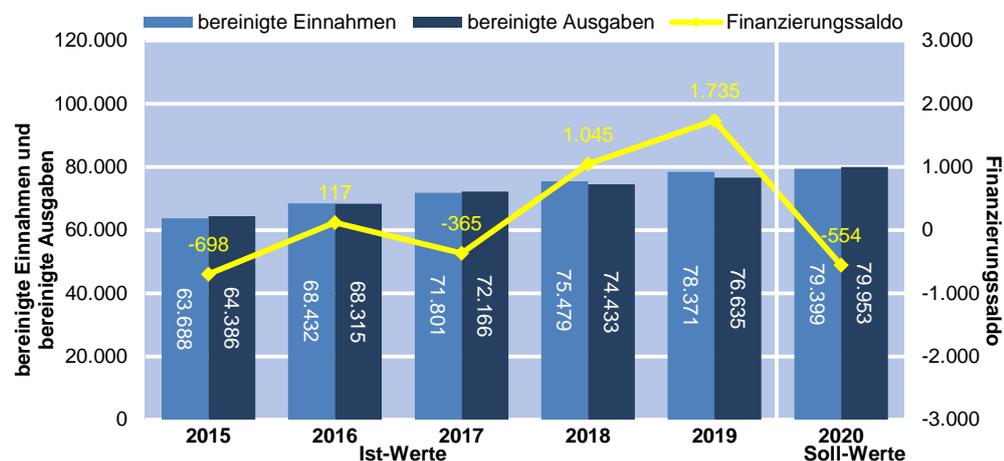
Das Land konnte seinen negativen Finanzierungssaldo vollständig abbauen. Im Haushaltsjahr 2019 erreichte es einen Finanzierungsüberschuss von rund 1,7 Milliarden €, der wie in den Vorjahren fast komplett für Zuführungen an Rücklagen und Fonds verwendet wurde.

Einen Rückschluss auf die finanzielle Lage des Landeshaushalts gibt der Finanzierungssaldo⁷⁰. Dieser ist ein Indikator dafür, inwieweit der Haushalt im Ergebnis durch Kreditaufnahmen und Rücklagenentnahmen finanziert ist (bei einem Finanzierungsdefizit) oder durch ihn Kredittilgungen und Rücklagenzuführungen finanziert werden (bei einem Finanzierungsüberschuss).

Die nachstehende Abbildung enthält neben einer Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben auch den Finanzierungssaldo für die abgeschlossenen Haushaltsjahre 2015 bis 2019 (Ist-Werte) und für das Jahr 2020 (Soll-Werte):

Abbildung 12

Bereinigte Einnahmen, bereinigte Ausgaben und Finanzierungssaldo (in Mio. €)⁷¹



69 Finanzplanung 2019 bis 2023, Nr. 5.3 Beteiligungsgarantie des Landes Nordrhein-Westfalen gegenüber der NRW.BANK im Zusammenhang mit der WestLB AG/Portigon AG (Drs. 17/7201, S. 105).

70 Der Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen (Gesamteinnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, haushaltstechnischen Verrechnungen und Überschüssen aus Vorjahren) und den bereinigten Ausgaben (Gesamtausgaben ohne Ausgaben für Tilgungen an den Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, haushaltstechnische Verrechnungen und zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren).

71 2015 bis 2019: Ist-Werte nach HHR bzw. Kassenabschluss. 2020: Soll-Werte nach HHPI einschließlich erster und zweiter Nachtragshaushaltsplan (NHPI).

Nach einem Finanzierungsdefizit von rd. 698 Mio. € im Haushaltsjahr 2015 wurde im Haushaltsjahr 2016 erstmals ein Finanzierungsüberschuss i. H. v. 117 Mio. € verzeichnet. Nach einem erneuten Finanzierungsdefizit im Haushaltsjahr 2017 ergaben sich für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 Finanzierungsüberschüsse von rd. 1.045 Mio. € bzw. rd. 1.735 Mio. €. Von diesen insgesamt fast 2,8 Mrd. € wurden rd. 2,374 Mrd. € Rücklagen und Fonds zugeführt.⁷² Eine Nettotilgung von Schulden am Kreditmarkt fand nur in Höhe von rd. 403 Mio. € statt.⁷³

Für das Haushaltsjahr 2020 sieht der HHPI ausweislich der Finanzierungsübersicht⁷⁴ ein Finanzierungsdefizit von rd. 554 Mio. € vor. Dieses ist vornehmlich auf Rücklagenentnahmen und Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt zurückzuführen.

In den letzten beiden Jahren wurden im Haushaltsvollzug über die jeweiligen Ansätze hinausgehende Zuführungen an das Sondervermögen „Risikoabschirmung WestLB AG“ (sog. Risikofonds) und an die allgemeine Rücklage geleistet. Zudem erfolgte im Haushaltsjahr 2017 eine zusätzliche Zuführung an den „Pensionsfonds“. Die Entscheidungen über diese Zuführungen traf jeweils die Landesregierung unter Anwendung von im HHPI bei den jeweiligen Zuführungstiteln ausgebrachten Haushaltsvermerken.⁷⁵

Die zusätzlichen Zuführungen betragen

- im Haushaltsjahr 2017 rd. 800 Mio. €, die vollständig an den „Pensionsfonds“ gingen,
- im Haushaltsjahr 2018 insgesamt rd. 1.100 Mio. €, die i. H. v. rd. 882,5 Mio. € an den „Risikofonds“ und i. H. v. rd. 217,5 Mio. € an die allgemeine Rücklage geleistet wurden, und
- im Haushaltsjahr 2019 rd. 1.454,2 Mio. €, mit denen die allgemeine Rücklage befüllt wurde.

Es ist festzustellen, dass die vorstehenden Zuführungen von Jahr zu Jahr zugenommen haben. Für den LRH ist die Tendenz erkennbar, dass ein möglichst hoher Anteil von den im Haushaltsvollzug nicht benötigten Ausgabeermächtigungen zur Befüllung von Sondervermögen und Rücklagen verwendet wurde, um finanzielle Reserven für kommende Haushaltsjahre aufzubauen, in denen die strengeren Regelungen der Schuldenbremse gelten.

Als vorzuziehende Alternative wäre nach Auffassung des LRH in Betracht gekommen, mehr Schulden zu tilgen.⁷⁶

72 Ausgaben für Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (Obergruppe 91).

73 391,2 Mio. € in 2018 und 12,2 Mio. € in 2019.

74 Als Teil des Gesamtplans ist die Finanzierungsübersicht eine Anlage zum HHG.

75 Eine Übersicht über die relevanten Haushaltsstellen beinhaltet die Anlage zur Vorlage 17/1804.

76 Jahresbericht 2019, S. 112.

3.7 Zwischenfazit

Die Haushaltslage des Landes vor Beginn der Corona-Krise war geprägt durch die finanziellen Möglichkeiten, die sich aus den deutlich gestiegenen Steuereinnahmen ergaben. Dennoch hat es die Landesregierung versäumt, die sprudelnden Steuereinnahmen zu einer durchgreifenden Konsolidierung des Landeshaushalts zu nutzen. Der LRH bleibt bei seiner in den letzten Jahren immer wieder dargelegten Auffassung, dass vorhandene Spielräume genutzt werden sollten, um Schulden zu tilgen. Der Abbau des hohen Schuldenstandes sollte nachhaltiger Bestandteil der Haushaltspolitik des Landes sein.⁷⁷ Wäre dies in der Vergangenheit geschehen, wäre das Land mit einem geringeren Schuldenstand in die Zeit gestartet, in der die Schuldenbremse gilt. Der Verzicht auf eine durchgreifende Schuldentilgung führte dazu, dass der am Ende des Haushaltsjahres 2019 (ohne Sondervermögen) bestehende hohe Schuldenstand von rd. 143,9 Mrd. € unberührt blieb.

Die seit dem 01.01.2020 geltende Schuldenbremse wurde nach der ursprünglichen Planung für den Haushalt 2020 eingehalten. Dies gelang jedoch nur unter Zuhilfenahme verschiedener haushaltsrechtlicher Möglichkeiten:

- Im HHG 2020 war erstmals vorgesehen, dass Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich durch Kreditaufnahmen finanziert werden. Bisher hatte das Land die Schuldentilgungen beim öffentlichen Bereich aus dem laufenden Haushalt erbracht. Mit dieser Vorgehensweise wurden i. H. v. 145,5 Mio. € zusätzliche Ausgaben im Haushalt 2020 ermöglicht.⁷⁸
- Mit § 26 Abs. 1 HHG 2020 wurde dem BLB NRW die Ermächtigung erteilt, zur Deckung der eigenfinanzierten Investitionen Kredite bis zur Höhe von 300,0 Mio. € aufzunehmen. Darüber hinaus wurde das FM ermächtigt, dem BLB NRW eine weitere Kreditaufnahme bis zur Höhe von 100,0 Mio. € zu gestatten. Mit der Regelung machte das FM eine Kehrtwende zu seiner früheren Ansicht⁷⁹, wonach der BLB NRW als Sondervermögen des Landes unter die ab 2020 geltende Schuldenbremse falle. Der LRH wies in seiner Stellungnahme zum Entwurf des HHG 2020 nachdrücklich auf die mit der beabsichtigten Neuregelung verbundenen Gefahren hin: Durch eine solche Kreditaufnahme würde sich der Gesamtschuldenstand des BLB NRW – und damit auch des Landes, dem die Schulden des BLB NRW als Sondervermögen zuzurechnen sind – auch in Zeiten der Schuldenbremse weiter erhöhen.⁸⁰
- Der Ausgleich des Haushalts 2020 war nur durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. 611,9 Mio. € möglich. Diese Mittel hatten ihren Ursprung in zurückliegenden Haushaltsjahren und wurden damals nicht zum Abbau von Schulden genutzt. Der Haushalt 2020 zehrt also von finanziellen Reserven, die nur gebildet werden konnten, weil Schulden in der Vergangenheit nicht weiter abgebaut wurden.⁸¹

Die Haushaltslage vor Beginn der Corona-Krise war demnach bereits angespannt. Die folgenden Ausführungen zeigen, wie sie sich mit der Krise weiter verschärfte.

⁷⁷ Stellungnahme 17/1977.

⁷⁸ Stellungnahme 17/1940, II.1. Kredittilgungen beim öffentlichen Bereich.

⁷⁹ Vorlage 16/3412.

⁸⁰ Stellungnahme 17/1940, II.2. Kreditermächtigung für den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen.

⁸¹ Stellungnahme 17/1940, II.3. Haushaltsausgleich durch vergangenheitsbelastende Sondereffekte.

4 Bewältigung der Corona-Krise



Das Land hat zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise den NRW-Rettungsschirm mit einem Volumen von 25 Milliarden € als Sondervermögen gegründet. Hierzu wurde die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten um 25 Milliarden € erhöht. Bis zum 17.07.2020 hatte der Haushalts- und Finanzausschuss Maßnahmen im Umfang von insgesamt rund 6,7 Milliarden € beschlossen. Dies sind rund 26,9 % des Volumens des NRW-Rettungsschirms.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs ist bei der Inanspruchnahme des NRW-Rettungsschirms darauf zu achten, dass die Mittel nur für coronabedingte Maßnahmen verwendet werden. Dies gilt sowohl für die Ausgaben als auch für die Abdeckung von Steuermindereinnahmen.

Sollte der Kreditrahmen von 25 Milliarden € vollständig ausgeschöpft werden, wird sich der Schuldenstand des Landes von rund 143,9 Milliarden € um mehr als 17 % erhöhen.

Der Landesrechnungshof hält für die Rückführung der aufgenommenen Kreditmittel einen deutlich kürzeren Zeitraum als die bundesweit einmaligen 50 Jahre für angemessen.

Schließlich ist er der Auffassung, dass die noch nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage von rund 1,4 Milliarden € zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise eingesetzt werden sollten.

4.1 Allgemeines

Zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise hat die Landesregierung am 23.03.2020 den Entwurf des NHHG 2020⁸² sowie den Entwurf eines NRW-Rettungsschirmgesetzes⁸³ vorgelegt. Beide Gesetze wurden am 24.03.2020 vom Landtag beschlossen und am gleichen Tag verkündet.⁸⁴

Am 22.04.2020 hat die Landesregierung den Entwurf eines zweiten NHHG eingebracht.⁸⁵ Dieses Gesetz wurde am 25.06.2020 vom Landtag verabschiedet und am 13.07.2020 verkündet.⁸⁶ Über die unmittelbaren finanziellen Maßnahmen hinaus hat das Land mit dem NRW-Epidemiegesetz⁸⁷, dem Bildungssicherungsgesetz⁸⁸ und in weiteren Gesetzen⁸⁹ zusätzliche Regelungen getroffen.

Auswirkungen auf das Land haben außerdem die umfangreichen und zum Teil noch in der Planung befindlichen unmittelbaren und mittelbaren finanzwirksamen Maßnahmen, die von der EU und insbesondere vom Bund zur Abmilderung der Folgen der Corona-Krise ergriffen wurden.

4.2 Finanzwirksame Maßnahmen des Landes

Mit dem NHHG 2020 und dem NRW-Rettungsschirmgesetz wurde ein Maßnahmenpaket zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise initiiert. Kernstück ist die Errichtung eines „Sondervermögens zur Finanzierung der direkten und indirekten Folgen der Bewältigung der Corona-Krise“ i. H. v. bis zu 25 Mrd. €. Die Finanzierung erfolgt über eine Kreditaufnahme in mehreren Tranchen im Landeshaushalt. Hierzu wurde eine gesonderte Kreditermächtigung erteilt.⁹⁰

Das Sondervermögen hat nach § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz die Aufgabe, die Einnahmen zur Finanzierung aller direkten und indirekten Folgen zur Bewältigung der Corona-Krise zu bündeln. Die Verausgabung der Mittel erfolgt durch die Ministerien über den Landeshaushalt.⁹¹ Dies bedarf der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses.⁹² Die Mittel fließen dem Landeshaushalt aus dem Sondervermögen zu.

82 Drs. 17/8881.

83 Drs. 17/8882.

84 GV. NRW. S. 186 und S. 189.

85 Drs. 17/9060.

86 GV. NRW. S. 678.

87 Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie vom 14.04.2020, GV. NRW. 2020 S. 218b; Berichtigung vom 22.04.2020, GV. NRW. 2020 S. 304a.

88 Gesetz zur Sicherung von Schul- und Bildungslaufbahnen im Jahr 2020 vom 30.04.2020, GV. NRW. 2020 S. 312a.

89 Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, GV. NRW. 2020 S. 358, Gesetz zur Änderung des GFG 2020, GV. NRW. 2020 S. 363, Gesetz zur Änderung der Wasserverbandsgesetze aufgrund der Corona-Pandemie, GV. NRW. 2020 S. 376, Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020, GV. NRW. 2020 S. 379.

90 § 2 Abs. 1 Nr. 3 HHG 2020 in der Fassung nach dem (ersten) NHHG.

91 § 2 Abs. 1 NRW-Rettungsschirmgesetz.

92 § 31 HHG 2020.

Mit der Zweckbestimmung des Sondervermögens soll gewährleistet werden, dass alle Ausgaben für Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Corona-Krise und deren Bewältigung stehen, aus dem Sondervermögen finanziert werden können. Gleiches gilt für Einnahmen, die infolge der Corona-Krise im Landeshaushalt nicht aufkommen, z. B. Steuereinnahmen.⁹³ Das Sondervermögen kann erst nach vollständiger Tilgung durch Gesetz aufgelöst werden.⁹⁴

In seiner Stellungnahme zum Entwurf des NHHG 2020 und des NRW-Rettungsschirmgesetzes hat der LRH die Auffassung vertreten, dass die Verwendungsmöglichkeiten für die zusätzlichen Mittel dort sehr weit gefasst und unbestimmt seien. Eine besonders weite Verwendungsmöglichkeit berge die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung. Hierbei verkenne der LRH nicht die besondere aktuelle Situation, er sehe aber dennoch die Notwendigkeit, ein Mindestmaß an (künftiger) Kontrolle durch Legislative, Exekutive und externe Finanzkontrolle sicherzustellen.⁹⁵

Bis zum 17.07.2020 hat der Haushalts- und Finanzausschuss seine Einwilligung in die Aufnahme von Krediten i. H. v. insgesamt 10 Mrd. € erteilt.⁹⁶ Ausweislich des bei der Landeshauptkasse genutzten Verfahrens wurden bis zu diesem Tag Kredite i. H. v. rd. 9,984 Mrd. € aufgenommen. Die Zuführung an das Sondervermögen belief sich bis dahin ebenfalls auf rd. 9,984 Mrd. €.

Die nachfolgende Tabelle enthält Daten aus Vorlagen zu landesfinanzierten Maßnahmen, denen der Haushalts- und Finanzausschuss zugestimmt hat. Neben der Bezeichnung der Maßnahmen und dem vorgesehenen Betrag enthält die Tabelle auch die nach der Landeshauptkasse bislang verausgabten Mittel.⁹⁷

93 Drs. 17/8881, Begründung, S. 13.

94 § 8 NRW-Rettungsschirmgesetz.

95 Stellungnahme 17/2402.

96 Ausschussprotokoll 17/945 zu Vorlage 17/3180 und Ausschussprotokoll 17/955 zu Vorlage 17/3218.

97 Stand: 17.07.2020. Die verausgabten Mittel lassen sich nicht durchgängig den einzelnen Maßnahmen der aufgeführten Vorlagen zuordnen. Nach Vorlage 17/3599 des FM wurden drei Programme in bereits bestehende Förderprogramme integriert. Aus den dem LRH vorliegenden Unterlagen ist nicht ersichtlich, ob die hierfür bisher verausgabten Mittel bei der Landeshauptkasse als Ausgaben des NRW-Rettungsschirms oder als Ausgaben der bestehenden Förderprogramme verbucht wurden. Das mögliche Gesamtvolumen beträgt 109.700.000 €.

Tabelle 13

Maßnahmen des Landes (Vorlagen an den Haushalts- und Finanzausschuss sowie tatsächliche Ausgaben, nach Ressorts geordnet)

Ministerpräsident (MP)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3199	Vermeidung von Insolvenzen von Sportvereinen	10.000.000	
17/3245	Unterstützung von ehrenamtlichen Aktivitäten	1.075.000	
Summe		11.075.000	4.945.000
Ministerium des Innern (IM)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3223	Beschaffung von Pandemieschutzausstattung für die Polizei	18.875.900	
17/3568	Gesundheitsrelevante Maßnahmen im Polizeibereich	26.446.600	
17/3591	Digitalisierungsvorhaben im Ministerium des Innern (Bezirksregierung)	15.000.000	
17/3598	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Umsetzung der Überbrückungshilfe bei den Bezirksregierungen	20.000.000	
Summe		80.322.500	19.135.497
Ministerium der Justiz (JM)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3220	Beschaffung von Schutzausstattung in Justizvollzugsanstalten sowie Anschaffung von Geräten im Justizvollzugskrankenhaus	2.958.800	
17/3244	Anschaffung von Schutzausrüstungen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz	10.194.700	
17/3571	Justizvollzugseinrichtungen: Besuch von Gefangenen	754.000	
17/3574	Gerichte und Staatsanwaltschaften: Schutzausrüstung sowie zusätzliche Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen	7.976.300	
Summe		21.883.800	1.965.556

Ministerium für Schule und Bildung (MSB)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3294	Desinfektionsmittel und Mundschutze für staatliche Schulen	3.131.200	
17/3299	Erstattung der Elternbeiträge für die Betreuung im Bereich OGS und weiterer Betreuungsformen	72.370.000	
17/3539	LOGINEO NRW – Lernen auf Distanz	3.420.000	
17/3540	Ferienangebote für Kinder und Jugendliche aus sozial benachteiligten Lebensverhältnissen	40.000.000	
17/3541	Ergänzende Betreuungsangebote in den Sommerferien für Schülerinnen und Schüler mit Bedarf an sonderpädagogischer Unterstützung	35.000.000	
17/3566	Erstattung der Stornierungskosten für Klassenfahrten, Studienfahrten und Schüleraustausche der öffentlichen Schulen, Ersatzschulen und Ergänzungsschulen	16.340.000	
17/3567	Gesundheitsrelevante Maßnahmen an Ersatzschulen sowie an öffentlichen Schulen im Rahmen Gemeinsamen Lernens	3.350.100	
17/3573	Schullandheime	6.412.500	
17/3577	Digitalisierungsvorhaben im MSB	55.000.000	
17/3585	Digitalisierungsvorhaben im MSB	168.300.000	
17/3586	Erstattung der Elternbeiträge für die Monate Juni und Juli 2020	72.400.000	
Summe		475.723.800	1.218.270

Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3200	Vermeidung der drohenden Zahlungsunfähigkeit der Studierendenwerke NRW (fehlende Gastronomieinnahmen)	5.200.000	
17/3247	Kompensation der Einnahmeverluste Soziokultureller Zentren	4.350.000	
17/3248	Zusatzbedarfe für Universitätskliniken	100.600.000	
17/3374 i. V. m. 17/3588	Unterstützung für soloselbständige Künstlerinnen und Künstler für März und April	26.800.000	
17/3565	Erhalt der nach dem Weiterbildungsgesetz geförderten Einrichtungen	35.000.000	
17/3576	Studierendenwerke Nordrhein-Westfalen	16.000.000	
17/3587	NRW-Sonderprogramm Universitätskliniken	1.000.000.000	
17/3588	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes NRW Stärkungspaket „Kunst und Kultur“	165.000.000	
Summe		1.352.950.000	108.941.013

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3222	Sicherung sozialer Einrichtungen in freier Trägerschaft	103.000.000	
17/3224	Erstattung der Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung	42.000.000	
17/3299	Erstattung der Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung im Bereich des Kinderbildungsgesetzes	42.250.000	
17/3564	Assistenzkräfte in Kitas sowie Erstattung von Aufwendungen für Arbeitsschutz- und Hygienemaßnahmen in Kitas	105.000.000	
Summe		292.250.000	23.399.415

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3277	Sicherung der Frauenunterstützungsangebote gegen Gewalt an Frauen	1.500.000	
17/3575	Soforthilfeprogramm Heimat, Tradition und Brauchtum	45.000.000	
17/3589	Investitionspaket Kommunen Städtebauförderung, Stärkung Zentren, Sonderstädtebauförderung	213.700.000	
Summe		260.200.000	1.489.000

Ministerium für Verkehr (VM)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3225	Sicherstellung der Einsatzmobilität von Klinikpersonal	4.000.000	
17/3595	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm Erhaltungsinvestitionen kommunale Verkehrsinfrastruktur Straße und Radwege	50.000.000	
17/3596	Investitionspaket Kommunen Erstattung Fahrgeldausfälle ÖPNV	200.000.000	
17/3597	Investitionspaket Kommunen Sonderprogramm kommunale Verkehrsinfrastruktur ÖPNV	50.000.000	
Summe		304.000.000	0

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3221	Unterstützung von Tierheimen	400.000	
17/3278	Unterstützung von Zoos	11.825.000	
17/3592	Alllastensanierung von Grundstücken, Klimaanpassung und Grüne Infrastruktur	27.000.000	
17/3593	Kreislaufwirtschaft, Waldwirtschaft, Umweltwirtschaft und Tierwohl	48.000.000	
Summe		87.225.000	2.516.779

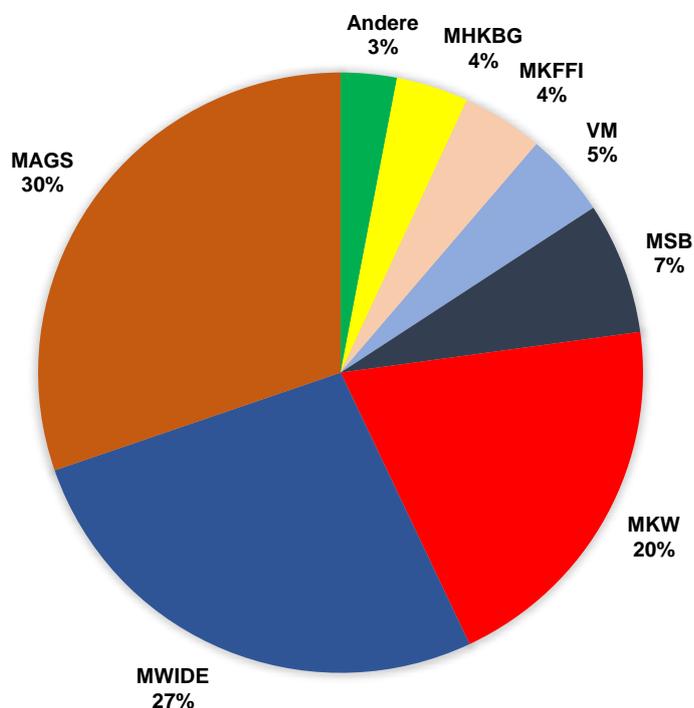
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3186	Maßnahmen in Krankenhäusern im Zusammen- hang mit der Bekämpfung der Corona- Pandemie. Mittelanforderung durch Förder- aufruf an die Krankenhäuser	150.000.000	
17/3219	Beschaffung von weiterer Schutzausrüstung für Krankenhäuser und Logistikkosten	300.000.000	
17/3246	Leistungsausgaben nach Infektionsschutz- gesetz	50.000.000	
17/3293	Beschaffung weiterer Schutzausrüstung für Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen	95.000.000	
17/3434	Aufstockung der Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege	106.000.000	
17/3569	Besuchs-, Öffnungs- und Hygienekonzepte im Bereich der Eingliederungshilfe	17.600.000	
17/3572	Pflegeeinrichtungen der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege	10.230.000	
17/3579	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Ausbildungsbetriebe/Überbetriebliche Ausbildungsstätten	34.000.000	
17/3590	Investitionsprogramm Krankenhäuser und Pflegeschulen	1.270.000.000	
Summe		2.032.830.000	525.573.810

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE)			
Vorlage	Inhalt	Volumen in €	Bisher verausgabt in €
17/3180 i. V. m. 17/3185 i. V. m. 17/3584	Landesprogramm zum Soforthilfeprogramm des Bundes „Corona-Soforthilfen für Kleinunternehmer und Soloselbständige“ für kleine Unternehmen; Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Lebenshaltungskosten von Solo-Selbständigen	1.500.000.000	
17/3570	Innovationsförderung Corona	38.203.500	
17/3580	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Errichtung von Scale-Up-Zentren	30.000.000	
17/3581	Gemeinschaftsaufgabe GRW	30.600.000	
17/3582	Digitalisierungsvorhaben	19.000.000	
17/3583	Investitionspaket Kommunen Kommunale Investitionen in Klimaschutzprojekte	50.000.000	
17/3594	Ergänzung des Konjunkturprogramms des Bundes Investitionsprogramm Klimaschutz und Energie	127.000.000	
Summe		1.794.803.500	595.077.655
Insgesamt		6.713.263.600	1.284.261.995

Die beschlossenen landesfinanzierten Maßnahmen betreffen in erster Linie den Zuständigkeitsbereich des MAGS, des MWIDE und des MKW. Alle anderen Ressorts weisen deutlich kleinere Anteile auf. Im Einzelnen:

Abbildung 13

Anteilige Aufteilung der bis zum 17.07.2020 beschlossenen Ausgaben für Landesprogramme nach Ressorts⁹⁸

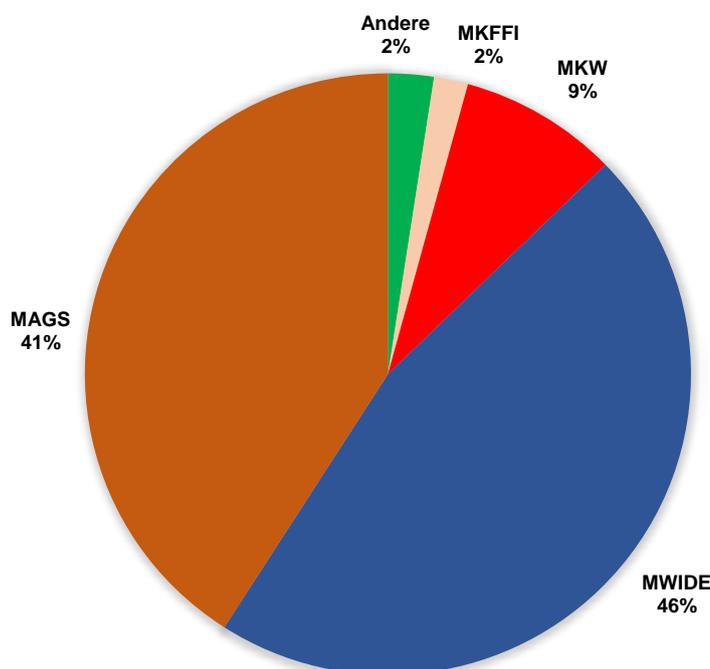


Bei den Ist-Ausgaben ist die Verteilung im Wesentlichen vergleichbar. Der relativ hohe Anteil des MWIDE an den Ist-Ausgaben ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der Programme in diesem Zuständigkeitsbereich bereits früh anlief. Für die Ist-Ausgaben ergeben sich folgende Anteile:

98 Differenzen durch Rundungen.

Abbildung 14

Anteilige Aufteilung der bis zum 17.07.2020 **tatsächlich erfolgten** Ausgaben für Landesprogramme nach Ressorts⁹⁹



Bei Betrachtung der Daten der Aufstellung ist zusammenfassend Folgendes festzuhalten:

Rund vier Monate nach dem Inkrafttreten des NRW-Rettungsschirmgesetzes wurden konkrete Maßnahmen der Landesregierung i. H. v. insgesamt 6.713.263.600 € dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Zustimmung vorgelegt. Dies sind rd. 26,9 % des Volumens des NRW-Rettungsschirms. Verausgabt wurden hiervon bis zum 17.07.2020 insgesamt 1.284.261.995 €, mithin rd. 5,1 % des NRW-Rettungsschirms bzw. rd. 19,1 % der beschlossenen Maßnahmen.

Darüber hinaus wurden Hilfen für die Wirtschaft durch Erleichterungen von Kreditaufnahmen ergriffen. Dies beinhaltete eine Ausweitung des Bürgschaftsrahmens zur Wirtschaftsförderung um 4,1 Mrd. € auf 5 Mrd. €¹⁰⁰ und eine Erhöhung des Rahmens für Gewährleistungen und Rückbürgschaften (Bürgschaftsbank NRW) von 100 Mio. € auf 1 Mrd. €¹⁰¹ durch das (erste) NHHG. Weitere Erleichterungen wurden mit dem zweiten NHHG getroffen.¹⁰²

99 Differenzen durch Rundungen.

100 § 18 Abs. 1 HHG 2020 in der Fassung nach dem (ersten) NHHG.

101 § 20 Abs. 3 HHG 2020 in der Fassung nach dem (ersten) NHHG.

102 Die im (ersten) NHHG 2020 erteilte Haftungsfreistellung des Landes zugunsten der NRW. BANK i. H. v. 5 Mrd. € ist auf insgesamt 15 Mrd. € an Haftungsfreistellungen erhöht worden. Sie sind für folgende Programme vorgesehen: Unterstützung öffentlicher und sozialer Infrastrukturen („InfrastrukturCorona“), Unterstützung der nordrhein-westfälischen Kommunen („KommunalCorona“) und Unterstützung der gewerblichen Wirtschaft („UniversalCorona“).

Daneben gibt es Maßnahmen des Bundes.¹⁰³ Der Gesamtumfang dieser Maßnahmen belief sich zum 17.07.2020 auf 10,1 Mrd. €. Bei vom Land vorfinanzierten Maßnahmen sollen nach Aussagen des FM keine dauerhaften Belastungen für den NRW-Rettungsschirm entstehen.¹⁰⁴

4.3 Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Das Budgetrecht des Parlaments ist eines seiner wesentlichen Rechte. Mit den Regelungen im NHHG 2020 in Verbindung mit dem NRW-Rettungsschirmgesetz wurde der Landesregierung die Möglichkeit eingeräumt, Ausgaben i. H. v. bis zu 25 Mrd. € und entsprechende Kreditaufnahmen zu tätigen. Eine weitergehende Befassung des Landtags mit diesen Ausgaben ist nur insoweit vorgesehen, als die von der Landesregierung vorgesehenen Ausgaben der Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses bedürfen, sofern die Zustimmung im Hinblick auf die Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit der Ausgaben rechtzeitig erreicht werden kann. Anderenfalls ist der Ausschuss zeitnah zu unterrichten.¹⁰⁵

Damit unterliegt ein Betrag von nahezu einem Drittel des bisherigen Haushaltsvolumens 2020 nur noch einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle. Nicht mehr das Parlament in Gänze – wie bei einer Haushaltsaufstellung – wird hiermit befasst, sondern ein einzelner Ausschuss, und dies ggf. erst im Nachhinein.¹⁰⁶

Zur Abwicklung des NRW-Rettungsschirms bedient sich die Landesregierung eines Sondervermögens. Auch eine Abwicklung unmittelbar über den Haushalt wäre denkbar gewesen. Dies hätte allerdings eine Bindung an die Jährlichkeit des Haushalts zur Folge gehabt. Demgegenüber können die Mittel im Sondervermögen überjährig gehalten werden.

Dieses Vorgehen bedingt, dass auf einzelne Sachverhalte, die in der Folge weiter ausgeführt werden, ein besonderes Augenmerk zu richten sein wird.

103 Maßnahmen des Bundes: Vorlage 17/3180 Vorfinanzierung des Bundesprogramms „Corona Soforthilfe für Kleinunternehmer und Soloselbständige“ (8,0 Mrd. €), Vorlage 17/3198 Vorfinanzierung des COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetzes (0,4 Mrd. €), Vorlage 17/3577 Vorfinanzierung des „Sofortausstattungsprogramms“ (0,1 Mrd. €), Vorlage 17/3588 Vorfinanzierung des Stärkungspakets „Kunst und Kultur“ (0,2 Mrd. €), Vorlage 17/3589 Vorfinanzierung des Bundesprogramms Sonderstädtebauförderung (0,04 Mrd. €), Vorlage 17/3596 Vorfinanzierung der Fahrgeldausfälle im ÖPNV (0,5 Mrd. €), Vorlage 17/3580 Vorfinanzierung der Scale-Up-Zentren (0,2 Mrd. €), Vorlage 17/3581 Vorfinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe GRW (0,03 Mrd. €) und Vorlage 17/3590 Vorfinanzierung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“ des Bundes (0,6 Mrd. €).

104 Vorlage 17/3198 (so hinsichtlich der Vorfinanzierung des COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetzes).

105 § 31 Abs. 2 HHG 2020 in der Fassung nach dem (ersten) NHHG.

106 § 31 Abs. 2 HHG 2020 in der Fassung nach dem (ersten) NHHG.

4.3.1 Finanzierungsdefizit und Schuldenstand

Zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise gewährte der Landtag durch das NHHG 2020 einen Ermächtigungsrahmen für zusätzliche Kredite von bis zu 25 Mrd. €. Dieser wurde bis zum 17.07.2020 mit rd. 9,984 Mrd. € bereits in einem bedeutsamen Umfang ausgeschöpft. Durch die Kreditaufnahmen wird das Finanzierungsdefizit im Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2020 aller Wahrscheinlichkeit nach wesentlich höher ausfallen als es in der Finanzierungsübersicht zum NHHG 2020 mit rd. 554 Mio. € angegeben wurde. Nach Angaben des FM beläuft sich das Finanzierungsdefizit für den Zeitraum Januar bis Mai 2020 auf rd. 7,2 Mrd. € und liegt damit rd. 6,7 Mrd. € über dem veranschlagten Jahresbetrag.¹⁰⁷

Sollte der Kreditrahmen vollständig ausgeschöpft werden, wird sich der beträchtliche Schuldenstand des Landes von rd. 143,9 Mrd. € am Ende des Haushaltsjahres 2019 durch die Kreditaufnahmen weiter um mehr als 17 % erhöhen. Insgesamt betrachtet befindet sich das Land bereits aktuell in einer sehr angespannten Haushaltslage, die sich bei entsprechenden Kreditaufnahmen weiter zuspitzen würde.

4.3.2 Steuerliche Entwicklung

Die vom Landtag zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise verabschiedeten Nachtragshaushaltsgesetze beinhalten keine Reduzierung der Steuereinnahmenseitige des HHPI aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs. Kommt es im Haushaltsvollzug zu Steuermindereinnahmen, d. h. zu Differenzen zwischen den geplanten und den tatsächlich aufkommenden Steuereinnahmen, stellt das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation dieser Mindereinnahmen zur Verfügung.¹⁰⁸

Anhaltspunkte für die möglichen Rückgänge bei den Steuereinnahmen liefern die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14.05.2020. Danach werden die Ergebnisse der vorangegangenen Schätzung vom Oktober 2019 für die Jahre 2020 bis 2024 deutlich herabgesetzt. Die Herabsetzung betrifft sowohl den Bund als auch die Länder sowie die Kommunen und wird für den Gesamtstaat auf rd. 51,7 Mrd. € bis rd. 98,6 Mrd. € pro Jahr beziffert. Die Korrektur wurde insbesondere mit der Corona-Pandemie begründet. Diese führe zu sinkenden Steuereinnahmen insbesondere durch Gewinneinbußen, Umsatzrückgang und Kurzarbeit. Ferner wurden großzügige Regelungen zu Steuerstundungen und Verlustrücktrag eröffnet, um den Fortbestand von Unternehmen zu sichern. Der Rückgang der Steuereinnahmen bei den Ländern im Vergleich zur vorherigen Schätzung wird für das Jahr 2020 auf rd. 35 Mrd. € und für die Jahre 2021 bis 2024 auf rd. 14 Mrd. € bis 17 Mrd. € jährlich prognostiziert.¹⁰⁹

Das FM hat am 18.05.2020 die entsprechenden negativen Auswirkungen auf den Landeshaushalt unter Berücksichtigung weiterer Gesetzesvorlagen und geplanter Maßnahmen mit rd. 7.475 Mio. € für das Haushaltsjahr 2020 beziffert. Dies würde

¹⁰⁷ Vorlage 17/3554, S. 1.

¹⁰⁸ Drs. 17/8881, Begründung, S. 12, Drs. 17/8882, Begründung, S. 5.

¹⁰⁹ Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 14.05.2020 über die Ergebnisse der 157. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 12. bis 14.05.2020 in Berlin nebst Anlagen (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/05/2020-05-14-Steuerschaetzung.html, zuletzt abgerufen am 20.07.2020).

einen Rückgang von rd. 11,5 % gegenüber den ursprünglich geplanten Steuereinnahmen bedeuten. Für die Jahre 2021 bis 2023 rechnet es mit weiteren Steuermindereinnahmen von rd. 3.285 Mio. € bis zu 3.802 Mio. € pro Jahr.¹¹⁰

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ hat beschlossen, im September 2020 eine außerordentliche Steuerschätzung durchzuführen, um mit Hilfe der dann vorliegenden Informationen zu valideren Schätzergebnissen zu kommen. Diese Schätzung soll nach Angaben des FM Grundlage für den Haushaltsentwurf 2021 sein.¹¹¹

Der LRH begrüßt es, die aktualisierten Steuerschätzungen in den Haushaltsberatungen zu berücksichtigen. Die Steuereinnahmeansätze sollten wegen ihrer Bedeutung für den Landeshaushalt auf einer möglichst verlässlichen Datengrundlage beruhen.

Hierbei wird allerdings darauf zu achten sein, dass nur solche Steuermindereinnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert werden dürfen, die auch tatsächlich coronabedingt sind. Dies gilt umso mehr für Steuermindereinnahmen, die nach dem Finanzplanungszeitraum bis 2023 liegen; diesen Zeitraum nimmt auch die o. g. Vorlage zur Steuerschätzung vom Mai 2020 in Bezug.

4.3.3 Schuldenbremse

In der Begründung zum Entwurf des (ersten) NHHG führte die Landesregierung aus, dass die zusätzliche Kreditermächtigung im Einklang mit der landesrechtlichen Schuldenbremse stehe. Diese wurde 2019 umfassend in der LHO geregelt und trat am 01.01.2020 in Kraft. Nach ihr ist der Haushalt zwar grundsätzlich ohne Nettoneuverschuldung auszugleichen – diese Voraussetzungen waren für den ursprünglichen Haushalt 2020 formal gegeben.¹¹² In § 18b LHO ist allerdings entsprechend der Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 2. Variante des Grundgesetzes die Möglichkeit eröffnet worden, im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Not-situationen Kredite zum Haushaltsausgleich aufzunehmen. Nach dem Entwurf zum (ersten) NHHG liegen beide Voraussetzungen durch die krisenhafte Entwicklung der Infektionen mit dem Corona-Virus vor.¹¹³ Der LRH sah in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf eine Ausnahmesituation nach § 18b LHO ebenfalls als gegeben an.¹¹⁴ Demzufolge sind entsprechende Kreditaufnahmen „schuldenbremsenkonform“, auch wenn sie zu einer Nettoneuverschuldung im Landeshaushalt führen.

Allerdings sind die Verwendungsmöglichkeiten der für den NRW-Rettungsschirm aufgenommenen Kredite sehr weit gefasst. Hierauf hatte der LRH in der bereits erwähnten Stellungnahme zum NRW-Rettungsschirmgesetz hingewiesen.

110 Vorlage 17/3409, S. 2 f.

111 Vorlage 17/3409, S. 1.

112 Der in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene HHPI 2020 ohne Nettoneuverschuldung kommt allerdings dadurch zustande, dass Einnahmen aus der Entnahme aus der allgemeinen Rücklage von rd. 612 Mio. € veranschlagt sind. Damit die Schuldenbremse nachhaltig wirken kann, sollte der im Normalfall geforderte Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung grundsätzlich ohne einen Verzehr von Reserven (Vermögenswerte jeglicher Art) erreicht werden.

113 Drs. 17/8881, Begründung des Gesetzentwurfs, S. 12 f.

114 Stellungnahme 17/2402, S. 2.

4.3.4 Rückführung der Kreditmittel für das Sondervermögen

Gemäß Art. 1 Nr. 1 Buchstabe c) NHHG 2020 erfolgt die Tilgung der aufgenommenen Kreditmittel konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren. Der LRH bewertet diesen Tilgungszeitraum zeitlich als zu weitgehend. Im Hinblick darauf, dass die Tilgung ohnehin unter dem Vorbehalt der Konjunkturgerechtigkeit steht, hält er einen deutlich kürzeren Zeitraum, z. B. 25 Jahre, für angemessen.¹¹⁵ Kein anderes Bundesland hat für seine im Rahmen der Corona-Krise vorgesehene Kreditaufnahme einen Tilgungszeitraum von 50 Jahren vorgesehen. Selbst der vom LRH angeführte Zeitraum von 25 Jahren wird in den dortigen Planungen weit überwiegend unterschritten.

Ungeachtet der getroffenen Regelung und der noch nicht feststehenden tatsächlichen Höhe der notfallbedingten Kreditaufnahme spricht sich der LRH dafür aus, nach Bewältigung der Corona-Krise Maßnahmen zu ergreifen, um die aufgrund der Ausnahmesituation aufgenommenen Kredite in einem kürzeren Zeitraum zu tilgen. Er gibt zu bedenken, dass bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren in dieser Zeit erneut Situationen eintreten können, die eine notfallbedingte Kreditaufnahme erforderlich werden lassen.

Auch für das Land muss es das Ziel bleiben, die sich aus der Corona-Krise ergebenden Belastungen generationengerecht zu verteilen.

4.3.5 Allgemeine Rücklage

Die allgemeine Rücklage hatte zum Ende des Rechnungsjahres 2018 einen Bestand von rd. 583 Mio. €. Ihr wurden aus dem Landeshaushalt im Haushaltsjahr 2019 nach den Ergebnissen des Kassenabschlusses rd. 1.454 Mio. € zugeführt. Demzufolge würde die allgemeine Rücklage nach der für 2020 im Landeshaushalt geplanten Entnahme i. H. v. rd. 612 Mio. € noch über einen Restbestand von rd. 1.425 Mio. € verfügen. Der LRH ist der Auffassung, dass die noch nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage von rd. 1.425 Mio. € zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise eingesetzt werden sollten.

4.3.6 Vergabeerleichterungen

Die Landesregierung hat gerade zu Beginn der Corona-Krise verschiedene Regelungen getroffen zur Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit der Eindämmung der Corona-Pandemie stehen.¹¹⁶ Dabei enthielten die Regelungen zum Teil eine Befristung bis zum 30.06.2020 bzw. bis zum 31.12.2020.

Die damit einhergehenden Erleichterungen des Vergabewesens erschienen auch dem LRH grundsätzlich sachgerecht, um in dieser Phase rasch agieren zu können. In seinen Stellungnahmen gegenüber den Ressorts hat der LRH allerdings auf die Bedeutung einer ausreichenden Dokumentation der Vergabeentscheidung hingewiesen. Zudem hat er deutlich gemacht, dass diese Erleichterungen nur in dem befristeten Zeitraum zugestanden werden sollten; eine Verlängerung der Befristungen sollte unterbleiben.

¹¹⁵ Stellungnahme 17/2402, S. 3.

¹¹⁶ U. a. Gemeinsamer Runderlass des FM und des MWIDE vom 27.03.2020, MBI. NRW. 2020 S. 168.

4.4 Fazit

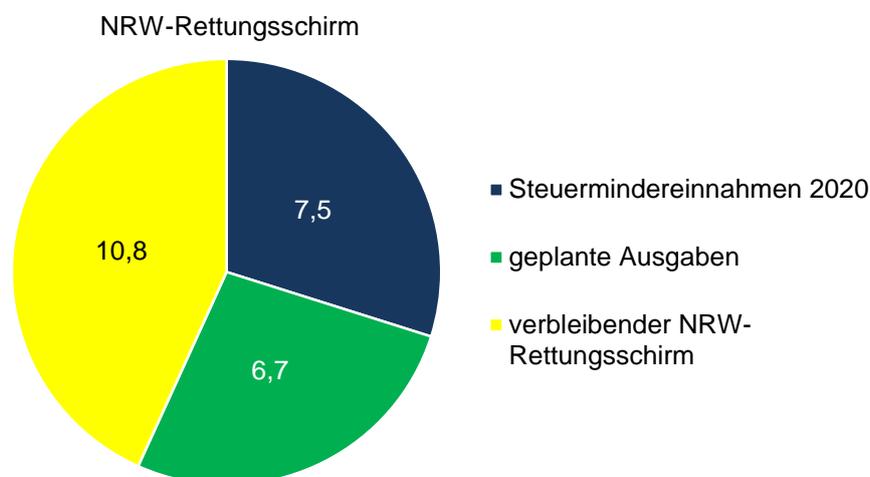
Der Landtag hat für die Folgen der Corona-Krise ein von Bundesmaßnahmen losgelöstes eigenes Maßnahmenpaket als Rettungsschirm für das Land i. H. v. bis zu 25 Mrd. € beschlossen. Von diesem Gesamtbetrag entfallen nach dem Stand vom 17.07.2020 rd. 6,7 Mrd. € (rd. 26,9 %) auf bereits beschlossene Maßnahmen der Landesregierung.

In der Gesetzesbegründung zum NHHG 2020 hat die Landesregierung ausgeführt, dass auch die „Einnahmen, die infolge der Corona-Krise im Landeshaushalt nicht aufkommen, z. B. Steuereinnahmen“, aus Mitteln des NRW-Rettungsschirms finanziert werden können.¹¹⁷ Das FM hat am 18.05.2020 den coronabedingten Rückgang der Steuereinnahmen im Landeshaushalt auf rd. 7.475 Mio. € für das Haushaltsjahr 2020 beziffert.¹¹⁸ Sofern diese Steuermindereinnahmen aus dem NRW-Rettungsschirm finanziert würden, wären weitere rd. 29,9 % des Gesamtvolumens gebunden. Damit verblieben im NRW-Rettungsschirm rd. 10,8 Mrd. € (rd. 43,2 %).

Zum 17.07.2020 stellte sich danach eine mögliche Inanspruchnahme des Rettungsschirms wie folgt dar:

Abbildung 15

Mögliche Inanspruchnahme des NRW-Rettungsschirms, Stand 17.07.2020 (in Mrd. €)¹¹⁹



Bei der Inanspruchnahme des NRW-Rettungsschirms ist darauf zu achten, dass die Mittel nur für coronabedingte Maßnahmen verwendet werden. Dies gilt sowohl für die Ausgaben als auch für die Abdeckung von Steuermindereinnahmen.

Die Finanzierung des NRW-Rettungsschirms soll – im ersten Jahr der Schuldenbremse – durch zusätzliche Kredite erfolgen, da eine gesetzlich vorgesehene Ausnahmesituation zur Schuldenbremse festgestellt wurde. Sollte der Kreditrahmen von 25 Mrd. € vollständig ausgeschöpft werden, wird sich der beträchtliche Schuldenstand des Landes von rd. 143,9 Mrd. € am Ende des Haushaltsjahres 2019 durch die Kreditaufnahmen weiter um mehr als 17 % erhöhen. Die Rückführung der aufgenommenen Kreditmittel soll nach den geltenden Vorgaben konjunkturgerecht innerhalb

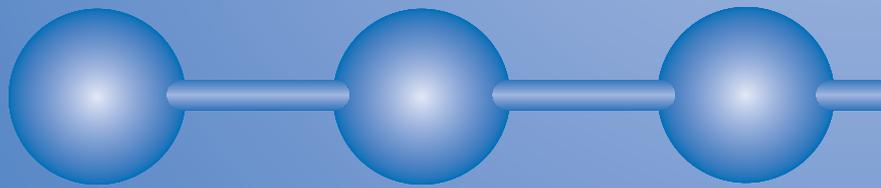
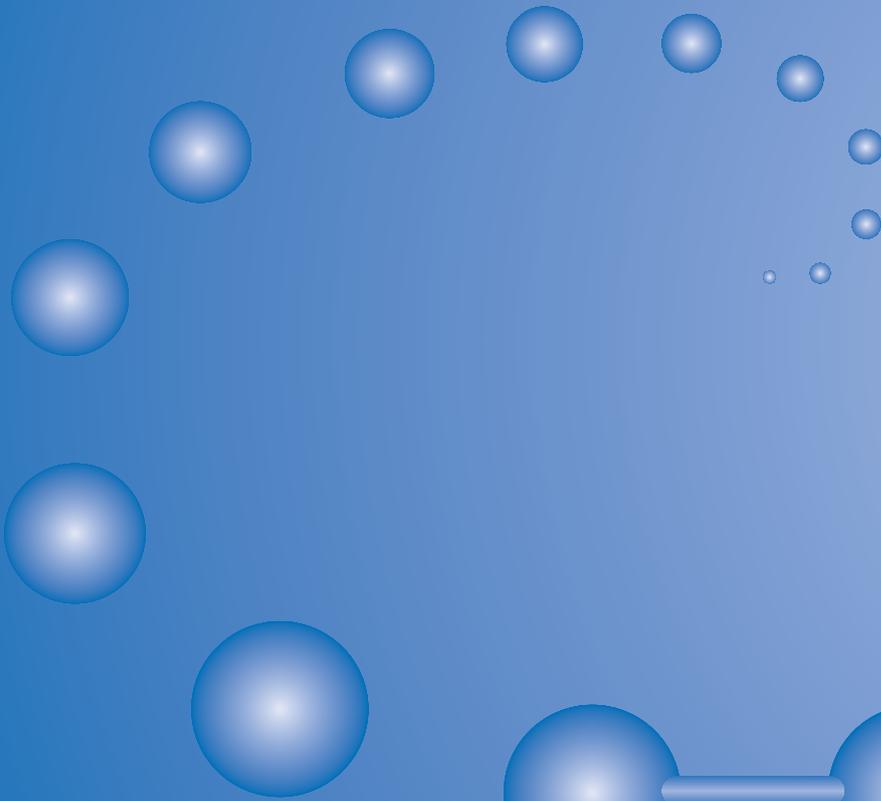
117 Drs. 17/8881, Begründung, S. 13.

118 Vorlage 17/3409.

119 Differenzen durch Rundungen.

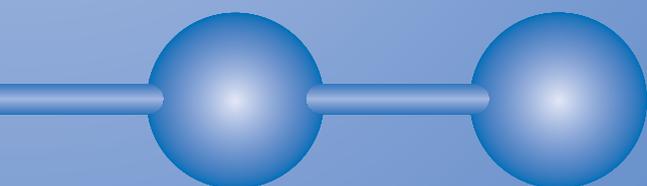
von 50 Jahren erfolgen. Der LRH hält einen deutlich kürzeren Zeitraum für angemessen.

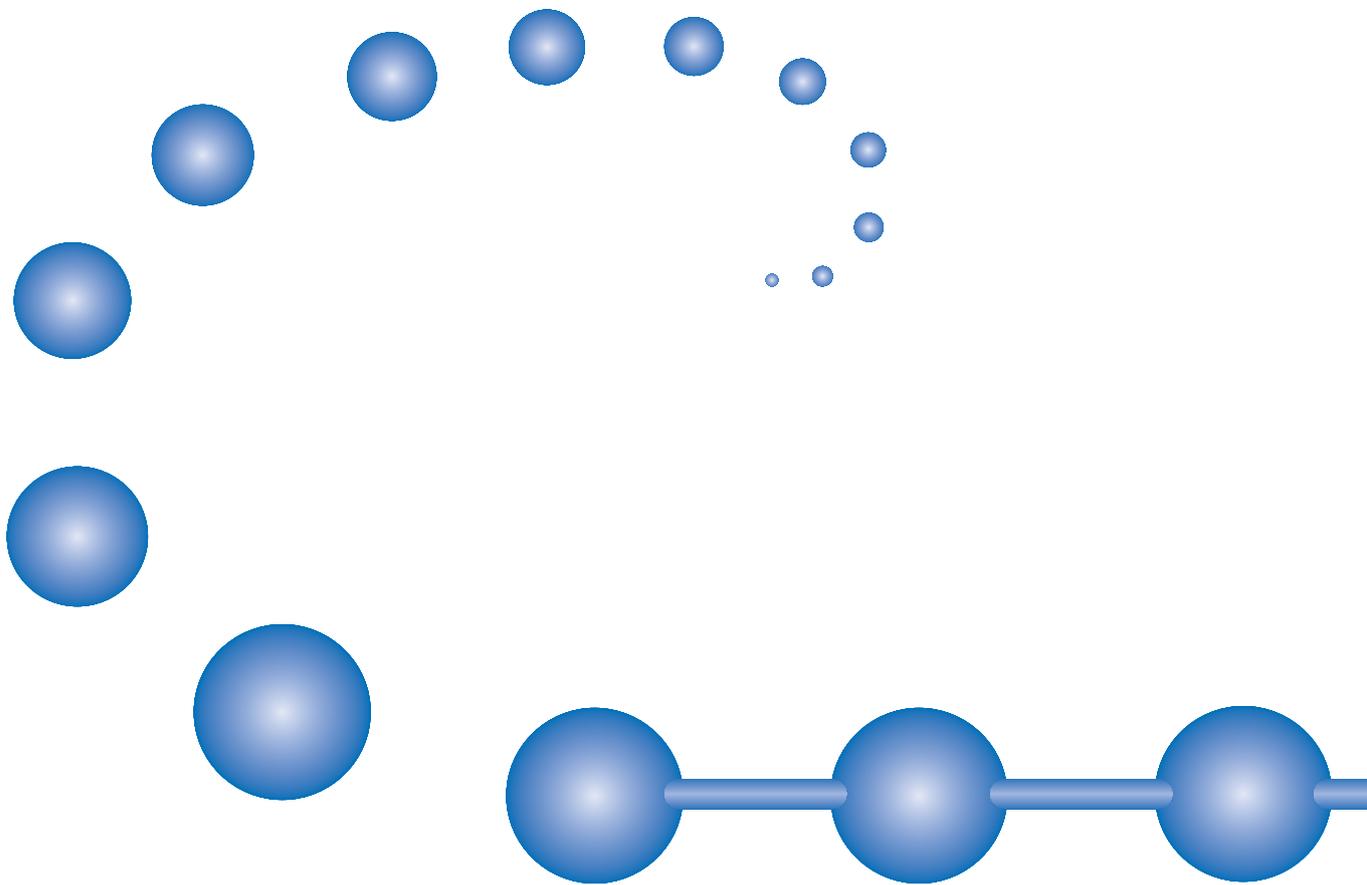
Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass auch die noch nicht verplanten Mittel der allgemeinen Rücklage von rd. 1,4 Mrd. € zur Bewältigung der Folgen der Corona-Krise eingesetzt werden sollten.



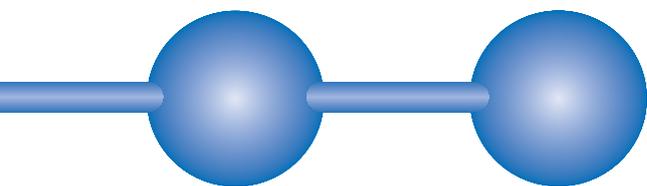
B

**Prüfungsergebnisse
aus dem Bereich
der Landesregierung**





Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen



5 Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt



Zentral, prozessoptimiert und digital: die Erfolgsfaktoren eines effizienten Reisekostenmanagements in der Landesverwaltung. Der Landesrechnungshof hat Entsprechendes bereits vor zehn Jahren empfohlen. Notwendige – und von den Beteiligten in der Sache nicht infrage gestellte – Veränderungen blieben jedoch aus. Dies hat der Landesrechnungshof bei einer erneuten Prüfung festgestellt.

Er erneuert daher seine Empfehlungen zu diesen grundlegenden Veränderungen im Reisekostenmanagement. Die Bearbeitung soll zukünftig zentral, unterstützt durch Informationstechnik und auf Basis novellierter Rechtsgrundlagen erfolgen. Bis zur vollständigen Umsetzung können jedoch auch schon kurzfristig in einigen Bereichen Verbesserungen erzielt werden. Daher hat der Landesrechnungshof eine zeitnahe Prozessaktualisierung empfohlen und konkrete Ansätze für eine risikoorientierte Bearbeitung aufgezeigt. Ergänzend soll das Ministerium der Finanzen eine fachliche Unterstützung und umfassende Information der Reiestellen konzipieren. Insgesamt sind nach den Berechnungen des Landesrechnungshofs im Reisekostenmanagement jährliche Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich möglich.

Darüber hinaus erachtet der Landesrechnungshof es generell für geboten, dass das Ministerium der Finanzen Optimierungspotenziale des Reisekostenmanagements fortlaufend eruiert. Hierauf aufbauend sollte es notwendige Veränderungsprozesse anstoßen und erforderliche Entscheidungen herbeiführen. Ferner sollte das Ministerium zukünftig auch die Wirtschaftlichkeit des Reisekostenmanagements überwachen. Von den anderen Ressorts erwartet der Landesrechnungshof, dass sie die erforderlichen Veränderungsprozesse unterstützen und etwaige Eigeninteressen zurückstellen.

Das Ministerium der Finanzen ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere sollen die Aufgaben des Reisekostenmanagements zukünftig optimiert und digitalisiert von einem Dienstleistungszentrum wahrgenommen werden.

5.1 Prüfungsgegenstand

Reisekostenmanagement (RKM) im Sinne dieser Prüfung umfasst alle Tätigkeiten und organisatorischen Maßnahmen in den Bereichen der Reise- und Umzugskosten sowie der Trennungsentschädigung und gehört zu den klassischen Querschnittsprozessen. Müssen Beschäftigte aus dienstlichen Gründen reisen oder umziehen, werden ihnen die notwendigen Auslagen (Reise- bzw. Umzugskosten) erstattet. Trennungsentschädigung wird im Zusammenhang mit bestimmten dienstlichen Maßnahmen gewährt, bspw. bei Versetzungen oder Abordnungen. Sie dient dazu, einen durch die dienstliche Maßnahme anfallenden Mehraufwand auszugleichen.

Die Reiestellen in den Behörden sind i. d. R. für alle drei Aufgabenbereiche zuständig. Diese wurden daher im Rahmen einer Querschnittsprüfung zusammenfassend betrachtet. Schwerpunkte der Prüfung waren dabei die Aufbau- und Ablauforganisation

des RKM sowie die IT-Unterstützung. Nicht geprüft wurde die Ordnungsmäßigkeit der einzelnen Reisekostenabrechnungen.

5.2 Ausgangslage und Prüfungsverlauf

Bereits 2009 hatte der Landesrechnungshof (LRH) festgestellt, dass die Bearbeitungskosten für Anträge des RKM in keinem angemessenen Verhältnis zu den durch die Prüfung der Erstattungsanträge erzielten Einsparungen stehen. Er hatte daher die Optimierung der Organisation und des Verfahrens empfohlen sowie eine risikoorientierte Prüfung der Erstattungsanträge angeregt. Dies hatte er mit Hinweisen für die erforderliche Überarbeitung des Reisekostenrechts verbunden.¹²⁰

Die Landesregierung stimmte daraufhin 2009 einer Kabinetttvorlage zur Verbesserung des RKM zu. Gemäß ihrem Kabinettsbeschluss hielt sie es unter Bezugnahme auf die Feststellungen des LRH für erforderlich, das Reisekostenrecht zu vereinfachen. Weiter sollten die Prozesse schlanker gestaltet, die Zahl der Abrechnungsstellen deutlich reduziert und die Kostentransparenz gesteigert werden. Schließlich sah die Landesregierung eine umfassende IT-Unterstützung für die Erreichung der vorgenannten Ziele als notwendig an.

In 2018 hat der LRH in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf das Thema erneut aufgegriffen. Dazu hat er 535 Dienststellen mittels elektronischer Fragebögen beteiligt, die Haushaltsdaten 2017 ausgewertet und örtliche Erhebungen bei acht Dienststellen durchgeführt. Die Ergebnisse der Prüfung hat der LRH im Dezember 2019 an das Ministerium der Finanzen (FM) als für das RKM federführend zuständiges Ministerium zur Stellungnahme sowie an alle übrigen Ressorts zur Kenntnis übersandt. Das FM hat sich im März 2020 zu den Prüfungsmittelungen geäußert.

5.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

Die Entwicklung des RKM seit den Prüfungsmittelungen aus 2009 ist – vor allem auch unter Berücksichtigung der in anderen Bundesländern insoweit erzielten Fortschritte – unbefriedigend. Das RKM wird den Anforderungen an eine moderne Verwaltung weiter nicht gerecht. Weder werden der aus § 7 Landshaushaltsordnung (LHO) folgende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit noch die im Hinblick auf Querschnittsaufgaben einschlägigen Empfehlungen des Bundes¹²¹, noch die diesbezüglich von den Rechnungshöfen aufgestellten Grundsätze¹²² hinreichend beachtet. Danach gebotene Aufgabenbündelungen blieben im erforderlichen Umfang aus. Gleiches gilt für die Optimierung und Digitalisierung der Prozesse des RKM. Erfolgte Rechtsänderungen wurden keiner erforderlichen Evaluation unterworfen (vgl. Nr. 2.2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO). Im Ergebnis werden seit zehn Jahren mögliche jährliche Einsparpotenziale in zweistelliger Millionenhöhe nicht realisiert.

120 Über die Ergebnisse der Prüfung wurde im Jahresbericht 2010, Teil B, Beitrag 10, S. 123 ff., berichtet.

121 Siehe Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Februar 2018, S. 118 f.

122 Siehe Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Stand 05.02.2016, S. 10.

Es wäre unwirtschaftlich, den derzeitigen Zustand des RKM für weitere Jahre aufrechtzuerhalten. Dies gilt umso mehr, als die Landesregierung schon 2009 mit angestrebten organisatorischen Maßnahmen, einer als erforderlich erkannten IT-Unterstützung und für notwendig erachteten Rechtsänderungen drei Handlungsfelder benannt hat, die schon damals zu bestellen gewesen wären (siehe Beitrag 5.2).

5.3.1 Grundlegende Veränderungen

Folgende grundlegende Maßnahmen sind aus Sicht des LRH umzusetzen:

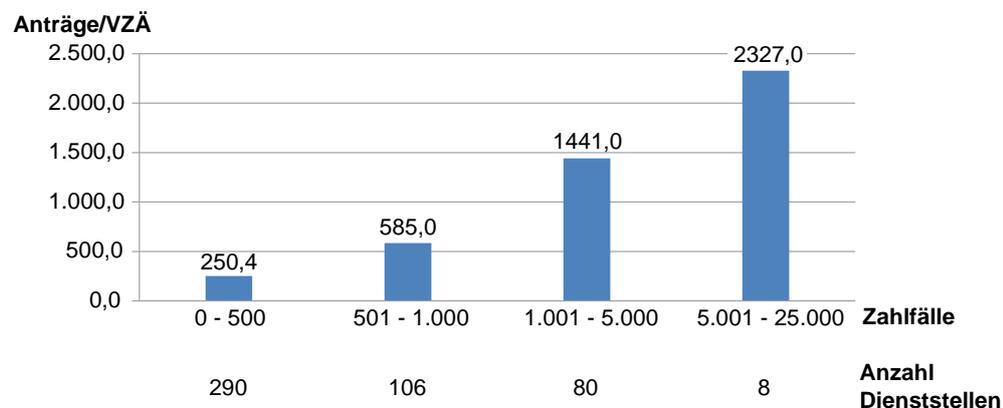
5.3.1.1 Organisatorische Maßnahmen

Die Aufbauorganisation des RKM stellte sich auch nach den aktuellen Erhebungen als ineffizient dar. Sie hat in den vergangenen zehn Jahren keine wesentlichen strukturellen Veränderungen hin zu mehr Effizienz erfahren. Dabei sah der Kabinettschluss aus 2009 eine Bündelung der Reisesstellen vor. Die Anzahl der Reisesstellen ist aber seither weitgehend unverändert (Reisesstellen 2008: 522; in 2017: mindestens 484). Ebenso hat sich die Anzahl von Reisesstellen mit nur sehr geringen Stellenanteilen kaum verringert. Die aktuellen Feststellungen des LRH ergaben, dass in 31 % aller befragten Reisesstellen Beschäftigte mit Stellenanteilen von unter 0,2 Vollzeit-äquivalenten (VZÄ) für die Bearbeitung des RKM verantwortlich waren. Außerdem verbuchten 60 % der befragten Reisesstellen 2017 weniger als 500 Zahlfälle. Dies entspricht nur gut zwei Zahlfällen pro Arbeitstag.

Der LRH ermittelte Bearbeitungsquoten¹²³ anhand der von den Dienststellen angegebenen VZÄ und der aus den Haushaltsdaten ermittelten Zahlfällen. Dafür wurden die Dienststellen danach gruppiert, wie viele Zahlfälle diese 2017 bearbeiteten. Anschließend errechnete der LRH die Bearbeitungsquote je Gruppe. Daraus ergibt sich folgendes Bild:

Abbildung:

Durchschnittliche Bearbeitungsquote nach Zahlfällen 2017



123 Quotient aus den Zahlfällen und der Summe der Stellenanteile der in der Reisesstelle tätigen Beschäftigten (VZÄ).

Die höchste durchschnittliche Bearbeitungsquote (2.327 Zahlfälle pro VZÄ) hatten die acht Dienststellen mit mehr als 5.000 Zahlfällen. Der LRH konnte damit nachweisen, dass die Bearbeitungsquote wesentlich besser wird, je mehr Zahlfälle in einer Reise-stelle bearbeitet werden.

Über alle Dienststellen errechnete sich eine durchschnittliche Bearbeitungsquote von 819 Zahlfällen pro VZÄ. Die Landesverwaltung wandte 2017 für Beschäftigte in den Reisetellen nach Berechnungen des LRH 28,4 Mio. € auf. Ein anderes Bild ergäbe sich, wenn man die o. g. Bearbeitungsquote der größten acht Reisetellen im Land als Maßstab nimmt. In dem Falle fielen Personalaufwendungen i. H. v. rd. 10 Mio. € an. Damit ließen sich jährlich rd. 18 Mio. € einsparen.

Dieses landesverwaltungsinterne Benchmarking zeigt einen positiven Skaleneffekt, der sich durch die Bündelung von Aufgaben des RKM in Dienstleistungszentren realisieren ließe. Denn diese bieten eine Professionalisierung der Reisetellen durch einen hohen Spezialisierungsgrad, einheitliche Qualitätsstandards und gleichmäßige Rechtsanwendung. Gleichzeitig haben Dienstleistungszentren häufig eine kundeno-rientiertere Ausrichtung. Darüber hinaus können sich Ministerien und Behörden auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren.¹²⁴

Dem FM fällt nach Auffassung des LRH die Aufgabe zu, den Veränderungsprozess hin zu einer zentralen Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsschädigung und Umzugskostenvergütung federführend zu initiieren. Diesen hat er gemeinsam mit den anderen obersten Landesbehörden zu gestalten.

5.3.1.2 Unterstützung durch Informationstechnik

Das FM hat die Einführung einer IT-Unterstützung für das RKM und damit mögliche Optimierungen bzw. Einsparungen ohne erkennbaren Grund seit Jahren nicht forciert. Die Landesregierung stellte bereits 2009 fest, dass eine Verbesserung des Dienstreisemanagements mit mehr Kostentransparenz, schlankeren Prozessen und vereinfachten Strukturen nur mit einer leistungsfähigen IT-Unterstützung erreicht werden kann.

Eine zentrale IT-Unterstützung ist jedoch bis heute nicht eingeführt. Auch eine 2011 gegenüber dem Landtag angekündigte formularbasierte Übergangslösung für das Abrechnungsverfahren wurde nicht entwickelt.¹²⁵ Das FM hat weder eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der vielfältigen Lösungsansätze durchgeführt noch hat es die getroffenen Entscheidungen dokumentiert, begründet bzw. gegenüber dem Landtag offengelegt.

Im Rahmen des E-Government-Programms des Landes wurde zwischenzeitlich das Projekt „my.NRW“ (EPersonalverwaltungsvorhaben) beschlossen. Ziel des Projektes ist u. a. der Aufbau eines Beschäftigtenportals, über das alle Beschäftigten einen einheitlichen Zugang zu den sie betreffenden Personalprozessen haben.¹²⁶ Dabei

124 Siehe Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand Februar 2018, S. 118 f.

125 Siehe Vorlage 15/709 vom 27.06.2011.

126 Weitere Projektziele: Einführung der E-Personalakte, Vereinheitlichung der Personalbe-wirtschaftungssysteme, Optimierung des SAP-Einsatzes, Ermittlung, Optimierung und Standardisierung von Querschnittsprozessen mit Bezug zur Personalverwaltung.

ist beabsichtigt, auch die Querschnittsprozesse Reisekosten und Trennungsschädigung zu standardisieren und in ein landesweit einheitliches System zu überführen. Die gesamte Prozesskette von der Antragstellung über die Genehmigung bis zur Abrechnung soll darin elektronisch abgebildet werden.

Der LRH begrüßt die aktuellen Entwicklungen im Projekt „my.NRW“. Das FM bleibt jedoch auch weiterhin für die Modernisierung des RKM federführend zuständig. Der LRH sieht daher das FM in der Verantwortung darauf hinzuwirken, dass die voraussichtlich im Projekt „my.NRW“ zu entwickelnde IT-Unterstützung auf optimierten Geschäftsprozessen basiert. Die Umsetzung des neuen Verfahrens ist allerdings erst mittelfristig zu erwarten. Daher sieht der LRH den dringenden Bedarf, den obersten Landesbehörden bereits jetzt eine Zwischenlösung zur Verfügung zu stellen. Mit dieser kann das RKM im Land bereits kurzfristig wirtschaftlicher gestaltet werden (siehe dazu auch Beitrag 5.3.2.1).

5.3.1.3 Rechtsänderungen

Das FM ist den Aufgaben, die aus seiner federführenden Zuständigkeit für das Reisekostenrecht resultieren, nicht hinreichend nachgekommen. Es hat zwar in Reaktion auf die Prüfungsmitteilungen von 2009 eine Gesetzesnovellierung¹²⁷ initiiert und die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Landesreisekostengesetz (VVzLRKG)¹²⁸ neu gefasst. Die Folgen dieser Änderungen hat es aber nicht weiter evaluiert. Dies hat der LRH kritisiert. Denn bei der Änderung von Regelwerken besteht eine Verpflichtung des federführend zuständigen Ministeriums zur Evaluation (vgl. Nr. 2.2 VV zu § 7 LHO). Dies gilt insbesondere bei solchen Rechtsänderungen, die – wie die vorliegenden – eine entsprechende Wirkungsbreite haben. Dabei ist auch die Kostenentwicklung zu bewerten. Basierend auf dem Ergebnis der Erfolgskontrolle ist es Aufgabe des FM, erforderliche Anpassungen vorzunehmen.

Auch die Empfehlung des LRH aus 2009, das Reisekostenrecht so zu gestalten, dass sich die Reisekostenvergütung nahezu ohne ergänzende Prüfung aus dem Gesetzestext ergibt, wurde bisher nicht umgesetzt. Damit korrespondiert, dass in der gegenwärtigen Prüfung 72 % der Reisesstellen eine erneute Novellierung des Reisekostenrechts befürworteten, wobei der Wunsch nach generellen Vereinfachungen an erster Stelle stand.

Der LRH hat diesen und weitere Novellierungsansätze aus der Praxis aufgenommen und das FM gebeten, die Anregungen zu prüfen und die Weiterentwicklung des Reisekostenrechts mit dem Ziel der Vereinfachung anzustoßen. Er hat darüber hinaus angeregt, einen intensiveren Austausch zwischen den operativ tätigen Beschäftigten und dem Fachreferat im FM zu ermöglichen. Zudem hat der LRH dem FM empfohlen, die Wirksamkeit einer etwaigen Gesetzesänderung zu evaluieren.

127 Gesetz zur Änderung des Landesreisekostengesetzes (LRKG), der Trennungsschädigungsverordnung (TEVO), des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG) sowie zur Verlängerung der Befristung des Landesumzugskostengesetzes (LUKG), Gesetz und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2009, S. 760 f.

128 Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2010 S. 94 f., B 2905 – A 13 - IV A 2.

5.3.2 Ergänzende Veränderungen

Der LRH hält darüber hinaus ergänzende, kurzfristig umsetzbare Maßnahmen für erforderlich:

5.3.2.1 Prozessaktualisierung

Die Effizienz des RKM leidet darunter, dass das FM aktuell keine zeitgemäßen Vordrucke für die Beantragung und Genehmigung einer Dienstreise sowie die Abrechnung und Festsetzung der Reisekosten zur Verfügung stellt. Die vorhandenen Vordrucke sind nicht elektronisch ausfüllbar und bieten somit auch keine technische Unterstützung. Zudem sind in den Dienststellen unterschiedliche Varianten im Einsatz. Diese werden überwiegend in Papierform an die Beteiligten weitergegeben. Dabei räumt das Reisekostenrecht ein weites Verfahrensermessen dahingehend ein, einfache elektronische Verfahren, wie bspw. EMail, zu nutzen. Vermeidbarer Mehraufwand entsteht dabei in allen Dienststellen des Landes. Betroffen hiervon sind sowohl die Antragstellenden als auch die Beschäftigten in den Reisetellen.

Der LRH hat angeregt, dass das FM **vor Umsetzung** des Beschäftigtenportals im Rahmen des Projektes „my.NRW“ (siehe Beitrag 5.3.1.2) kurzfristig ein digital nutzbares Formular – basierend auf Standardsoftware – zentral zur Verfügung stellt. Diese Zwischenlösung soll den gesamten Prozess abbilden, redundante Datenerfassung vermeiden und Berechnungsfunktionen sowie Plausibilitäten beinhalten. Die Weitergabe soll zukünftig im Regelfall elektronisch erfolgen.

5.3.2.2 Risikomanagement

Der weitgehende Verzicht auf ein Risikomanagement im RKM ist für den LRH namentlich mit Blick auf das aus § 7 LHO folgende Wirtschaftlichkeitsgebot nicht nachvollziehbar. Denn die Analyse der Haushaltsdaten 2017 ergab, dass die geringwertigen Auszahlungsfälle (kleiner als 100,00 €) zwar 68 % der gesamten Zahlfälle, aber nur 18 % des Auszahlungsvolumens ausmachten. Im Sinne eines an der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ausgerichteten Risikomanagements wäre es daher aus Sicht des LRH sachgerecht, die vorgenannten Zahlfälle unter 100,00 € nur noch eingeschränkt zu prüfen und lediglich Stichproben einer Vollprüfung zu unterziehen.

Dementsprechend hat der LRH konkrete Vorschläge für die Implementierung eines Risikomanagements gemacht. Dessen Umsetzung wäre bereits jetzt möglich und würde den Prüfaufwand für die Reisetellen deutlich minimieren. Nach Ansicht des LRH ist es Aufgabe des FM, die Voraussetzungen für eine risikoorientierte Bearbeitungsweise zu schaffen, damit die Ressorts diese kurzfristig umsetzen.

5.3.2.3 Information und Unterstützung

Der LRH hat festgestellt, dass eine hinreichende Information sowie Unterstützung der Reisetellen im Land weder gleichmäßig noch einheitlich erfolgte. Dies wäre jedoch im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit wünschenswert.

Zur Information der Reisestellen diene während der Erhebungen überwiegend das NRW Dienstreiseportal. Die Pflege oblag dem FM. Ergänzt wurden diese Informationen durch E-Mails, die das FM per Verteiler den Reisestellen übersandte. Darüber hinaus wurden Informationen auch auf dem schriftlichen Dienstweg über die jeweiligen obersten Landesbehörden verteilt. Diese unterschiedlichen Informationswege erschwerten die Übersicht. Es gab mehrere Bereiche des Dienstreiseportals, die dringend einer Überarbeitung bedurften. Hinzu kommt, dass nicht alle Dienststellen zum Zeitpunkt der Prüfung Zugriff auf das Landesverwaltungsnetz und somit auch keinen Zugang zum Dienstreiseportal hatten. Mehr als die Hälfte aller Reisestellen hatten nach eigenen Angaben keine Ansprechperson außerhalb der eigenen Dienststelle, an die sie sich bei rechtlichen Fragestellungen im Rahmen des RKM wenden konnten.

Nach Auffassung des LRH muss das Fachreferat für RKM im FM aus den oben genannten Gründen die Information und Unterstützung aller Beteiligten auf der Grundlage eines tragfähigen Konzepts gewährleisten. Der LRH hat daher empfohlen, dass das FM eine fachliche Unterstützung und umfassende Information der Reisestellen konzipiert.

5.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen.

5.4.1 Organisatorische Maßnahmen

Eine Zentralisierung von Aufgaben des RKM (insbesondere der Reisekostenabrechnung) sei im Zuge des Projekts „my.NRW“ beabsichtigt. Aufgrund der Organisationshoheit der Ressorts würden die Planungen zur Zentralisierung der Reisekostenabrechnung (Aufbau eines Dienstleistungszentrums) in Zusammenarbeit mit allen Ressorts zeitnah beginnen.

Auch die Zentralisierung der Teilaufgaben Trennungsschädigung und Umzugskostenvergütung sei beabsichtigt. Das FM werde auch hier – in Zusammenarbeit mit allen Ressorts – den Veränderungsprozess initiieren.

5.4.2 Unterstützung durch Informationstechnik

Das Fachreferat für RKM sei in das Projekt „my.NRW“ bereits eingebunden und nehme seine federführende Zuständigkeit für die Modernisierung des RKM wahr. Im Rahmen dieses Projekts solle eine zentrale IT-Lösung frühzeitig in einzelnen Dienststellen pilotiert werden. Hierzu hätten Gespräche bereits begonnen.

5.4.3 Rechtsänderungen

Das FM erarbeite zzt. Vorschläge für Rechtsvereinfachungen im Landesreisekostenrecht. Diese würden auch unter dem Blickwinkel der Prozessoptimierung erfolgen. Eine Überarbeitung und Vereinfachung der Regelungen zur Trennungsschädigung

und Umzugskostenvergütung sei im Anschluss beabsichtigt. In diesem Zusammenhang werde es einen Austausch zwischen den operativ tätigen Beschäftigten und dem Fachreferat im FM geben. Ein ressortübergreifender informeller Erfahrungsaustausch zum Thema Reisekosten erfolge seit Ende 2019 unter Teilnahme des Fachreferats im FM. Für die Zukunft werde das FM geeignete Maßnahmen prüfen, einen solchen Austausch zu intensivieren.

Bezogen auf die Evaluation von Rechtsänderungen teilte das FM mit, dass dies insbesondere mit Blick auf die gewünschte Prozessoptimierung angezeigt sei. Die Form einer geeigneten Erfolgskontrolle werde das FM im Einzelfall prüfen und festlegen.

5.4.4 Prozessaktualisierung

Bezogen auf die Empfehlung des LRH, ein digital nutzbares Formular basierend auf Standardsoftware zentral zur Verfügung zu stellen, teilte das FM mit, dass eine solche Zwischenlösung zum jetzigen Zeitpunkt keine Priorität habe. Angesichts der hierfür notwendigen Vorarbeiten erscheine eine neben dem Projekt „my.NRW“ zu entwickelnde Zwischenlösung auch im Hinblick auf die finanziellen und personellen Ressourcen nicht wirtschaftlich.

Auch in der Vorgabe eines elektronischen Verfahrens sehe das FM zzt. keinen gewinnbringenden Nutzen. Eine entsprechende Änderung sei nur sinnvoll, wenn auch ein elektronisches Verfahren zur Verfügung stehe.

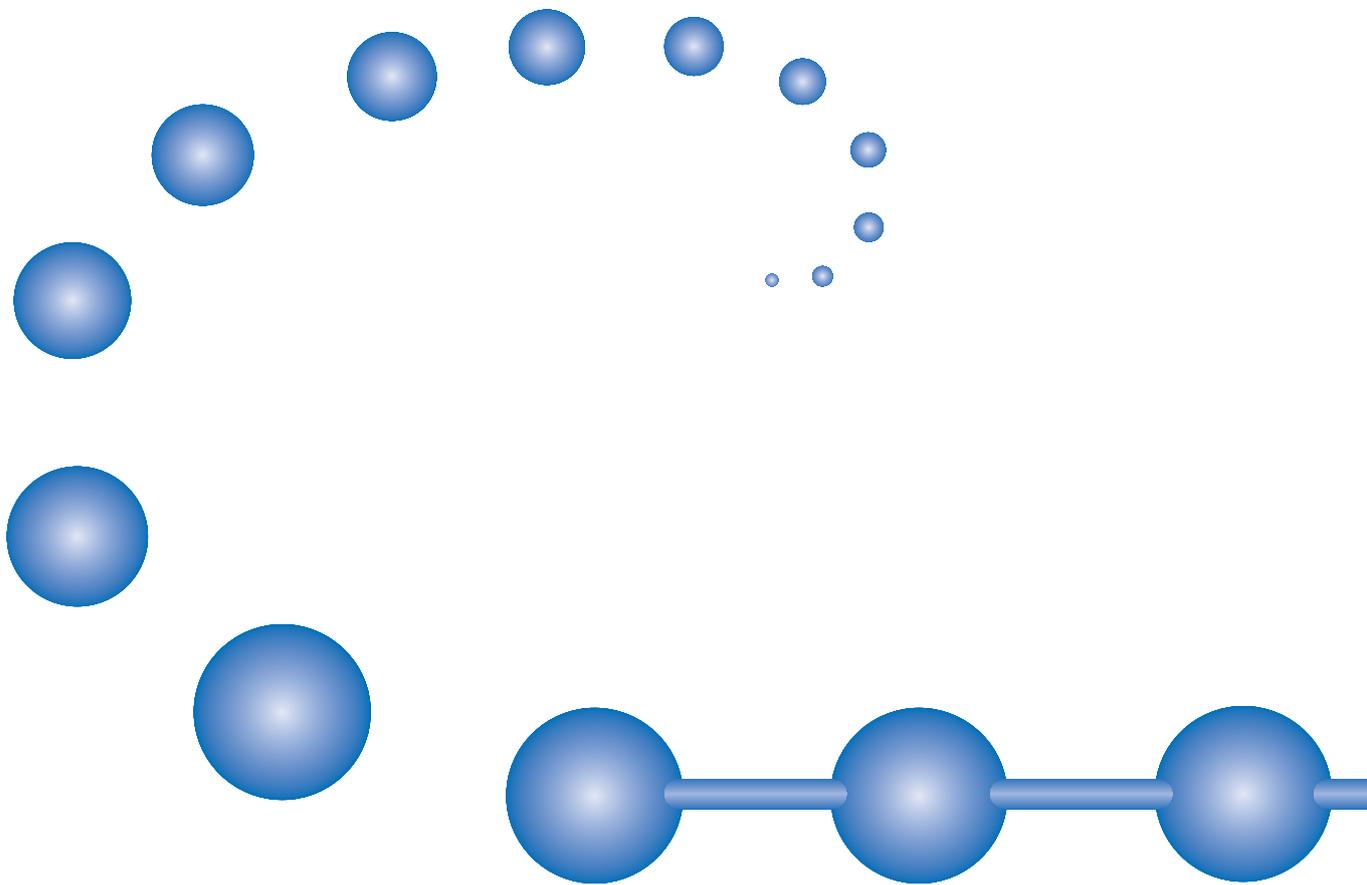
5.4.5 Risikomanagement

Die empfohlenen Maßnahmen für eine risikoorientierte Bearbeitungsweise würden seitens des FM uneingeschränkt befürwortet. Deren vollständige Umsetzung sei jedoch erst mit einer automationsgestützten Bearbeitung sinnvoll. Sofern sich Lösungsansätze bereits jetzt als einfach und effizienzsteigernd herausstellten, würden diese auch im Vorfeld einer IT-Lösung umgesetzt.

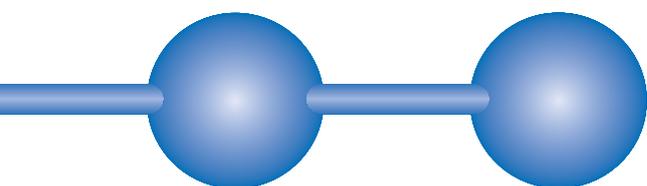
5.4.6 Information und Unterstützung

Eine umfassende Überarbeitung des Dienstreiseportals sei im Rahmen des technischen Umzugs auf einen neuen Server beabsichtigt. Die Vorbereitungen hierzu hätten begonnen. Fachliche Informationen würden zudem bereits heute per Ressortschreiben oder als Newsletter bekannt gegeben. Zudem verfüge das Fachreferat im FM über ein Funktionspostfach und sei über die persönlichen Kontaktdaten der Beschäftigten auch telefonisch zu erreichen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)



6 Verfolgung von Schulpflichtverletzungen



Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Arnsberg, Düsseldorf, Köln und Münster haben stichprobenhaft den Umfang der Schulpflichtverletzungen und die Maßnahmen, die Schulen dagegen ergriffen haben, untersucht.

Die Prüfung hat ergeben, dass unentschuldigte Fehlzeiten von Schülerinnen und Schülern vielfach nicht vollständig und ordnungsgemäß dokumentiert waren. Bei den näher betrachteten Fällen war festzustellen, dass die Schulen sehr unterschiedliche Werte zugrunde legten, ab denen sie auf die unentschuldigtem Fehlzeiten reagierten. Da Schulpflichtverletzungen im Land nicht systematisch statistisch erhoben wurden, fehlten zudem den Schulaufsichtsbehörden entsprechende Informationen, auf deren Basis sie die Schulen hätten beraten und unterstützen können.

Aufgrund der festgestellten Mängel und der sehr unterschiedlichen Vorgehensweise der Schulen hält der Landesrechnungshof die Implementierung eines schulinternen Meldewesens sowie die Festlegung von landeseinheitlichen Werten, ab denen Schulen tätig werden müssen, für zweckmäßig. Zudem erscheint es erforderlich, das Ausmaß unentschuldigtem Fehlens von Schülerinnen und Schülern auch schulübergreifend statistisch zu erfassen.

Das Ministerium für Schule und Bildung hat die Schulaufsichtsbehörden mit Erlass vom 11.02.2020 aufgefordert, die Schulen in geeigneter Weise zur Einhaltung bestehender Erfassungs- und Dokumentationspflichten sowie Aufbewahrungspflichten anzuhalten. Der Anregung, ein schulinternes beziehungsweise auch landesweites Meldewesen verbindlich vorzugeben, ist das Ministerium entgegengetreten. Es will allerdings prüfen, inwieweit aufgrund der Feststellungen eine Änderung des geltenden Erlasses zur Überwachung der Schulpflicht indiziert ist.

6.1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Im Land besteht grundsätzlich eine allgemeine Schulpflicht bis zum Ende des Schuljahres, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird.¹²⁹ Lehrkräfte und Schulleitungen sind gemäß § 41 Abs. 3 SchulG verpflichtet, Schulpflichtige, die ihre Schulpflicht nicht erfüllen, zum regelmäßigen Schulbesuch anzuhalten und auf die verantwortlichen Eltern¹³⁰ einzuwirken.

129 Art. 8 Abs. 2 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen i. V. m. §§ 34 ff. Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG).

130 § 41 Abs. 1 Satz 2 SchulG.

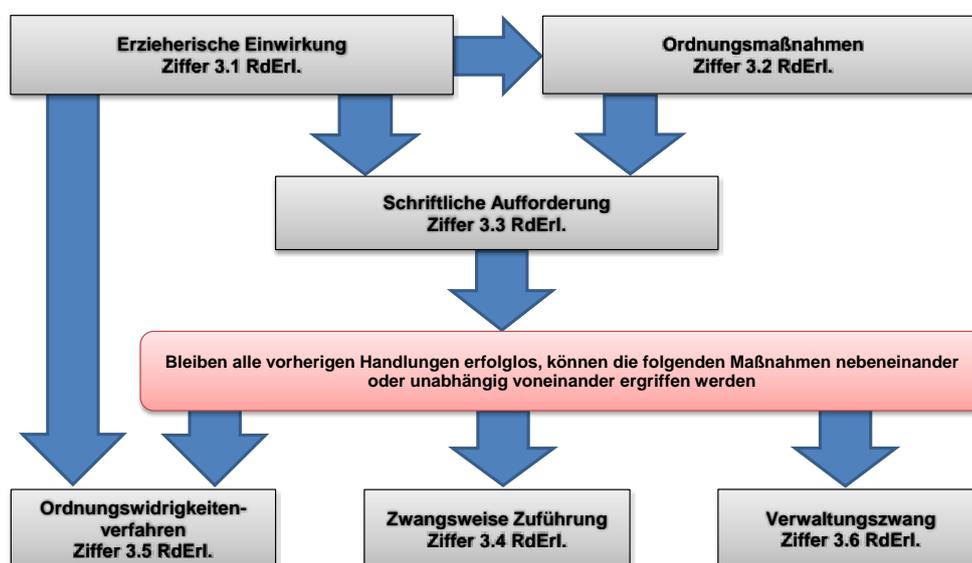
Bei Verletzungen der Schulpflicht handelt es sich um Ordnungswidrigkeiten gemäß § 126 Abs. 1 Nr. 4 und 5 SchulG. Bleiben die Maßnahmen der Schule (erzieherische Einwirkung¹³¹ und Ordnungsmaßnahmen¹³² gemäß § 53 SchulG sowie schriftliche Aufforderung der Schule) ohne Erfolg, kann die Schulpflichtverletzung mit einem Bußgeld geahndet werden (§ 126 Abs. 2 Satz 1 SchulG).

Eine wesentliche Grundlage zur Überwachung der Schulpflicht bildet der gleichnamige Runderlass (RdErl.) des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB) vom 04.02.2007 (Schulpflichterlass).¹³³ Hierin enthalten sind neben Regelungen zur Erfassung der Schulpflichtigen, die sich in erster Linie an die Wohnsitzgemeinde des Kindes richten, auch die vorgesehenen Maßnahmen bei Nichterfüllung der Schulpflicht.

Sie werden durch die nachstehende Abbildung verdeutlicht:

Abbildung:

Maßnahmen bei Nichterfüllung der Schulpflicht



Über das Ausmaß von Schulpflichtverletzungen erfolgte im Land keine systematische Erhebung von Informationen.¹³⁴ Die Prüfung befasste sich daher mit dem

131 Zu den erzieherischen Einwirkungen gehören gemäß § 53 Abs. 2 SchulG u. a. insbesondere das erzieherische Gespräch, die Ermahnung, Gruppengespräche mit Schülerinnen, Schülern und Eltern, die mündliche oder schriftliche Missbilligung des Fehlverhaltens, die Nacharbeit unter Aufsicht nach vorheriger Benachrichtigung der Eltern.

132 Ordnungsmaßnahmen sind: der schriftliche Verweis, die Überweisung in eine parallele Klasse oder Lerngruppe, der vorübergehende Ausschluss vom Unterricht von einem Tag bis zu zwei Wochen und von sonstigen Schulveranstaltungen, die Androhung der Entlassung von der Schule, die Entlassung von der Schule, die Androhung der Verweisung von allen öffentlichen Schulen des Landes durch die obere Schulaufsichtsbehörde, die Verweisung von allen öffentlichen Schulen des Landes durch die obere Schulaufsichtsbehörde (§ 53 Abs. 3 SchulG).

133 Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen (BASS) 12 – 51 Nr. 5.

134 Siehe Antwort der Landesregierung auf verschiedene Kleine Anfragen, z. B. Antwort auf die Kleine Anfrage vom 22.01.2014, Drs. 16/5148, Antwort auf die Kleine Anfrage vom 14.03.2018, Drs. 17/2274, und Antwort auf die Kleine Anfrage vom 28.03.2019, Drs. 17/5889.

Umfang von Schulabsenzen¹³⁵ und den Maßnahmen, die im Falle von Schulpflichtverletzungen ergriffen wurden. Dabei stellten sich u. a. die Fragen, inwieweit den Schulpflichtverletzungen von Anfang an konsequent nachgegangen wurde und ob Anpassungen des Schulpflichterlasses notwendig erscheinen. Über die von Bezirksregierungen (BR) und Schulämtern im Zusammenhang mit Schulpflichtverletzungen durchgeführten Ordnungswidrigkeitenverfahren sollten Erkenntnisse im Hinblick auf Optimierungspotenziale gewonnen werden. Dabei wurden insbesondere die Durchführung und zeitliche Abwicklung der Verfahren in den Blick genommen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) Arnsberg, Düsseldorf, Köln und Münster mit der Prüfung beauftragt. Die RPÄ haben örtliche Erhebungen bei vier BR, neun Schulämtern sowie 36 Schulen der Sekundarstufe I¹³⁶ durchgeführt. Die Untersuchung bezog sich auf das Schuljahr 2016/2017. Die Feststellungen hat der LRH mit Entscheidung vom 15.11.2019 an das MSB herangetragen. Zu der Stellungnahme des MSB vom 04.03.2020 ist am 06.05.2020 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

6.2 Feststellungen

6.2.1 Erfassung der Fehlzeiten und Meldewesen in den Schulen

Bei den örtlichen Erhebungen wurden an den ausgewählten Schulen vorhandene Unterlagen sowie bei sieben Schulen¹³⁷ Daten aus einem dort eingesetzten webbasierten Fehlzeitenmanagement ausgewertet. Nur fünf¹³⁸ der 36 in die Stichprobe einbezogenen Schulen hatten ein speziell auf die Erfassung von Schulabsentismus und die hierauf erforderlichen Reaktionen abgestimmtes Meldewesen implementiert. Die Fehlzeiten waren bei den Schulen vielfach nicht vollständig und ordnungsgemäß dokumentiert und ausgewertet worden. Die Erfassung der Absenzen wurde von den Klassenleitungen und Schulleitungen nur selten als ein aktives Instrumentarium zur Überwachung der Schulpflicht verstanden.

Der LRH hat hierzu bemerkt, dass den Schulleitungen die Pflicht obliegt, die Erfüllung der Schulpflicht zu überwachen.¹³⁹ Zu den Aufgaben von Lehrkräften gehören alle üblichen mit Unterricht und Erziehung zusammenhängenden Arbeiten, u. a. die Führung von Unterrichtsnachweisen und die Überwachung und Dokumentation der Anwesenheit der Schülerinnen und Schüler in Klassenbüchern bzw. Kursheften. Klassenleitungen müssen dafür sorgen, dass die ihre Klasse betreffenden Unterlagen

135 „Schulversäumnis“ oder auch „Schulabsenz“ meint die physische Abwesenheit eines Schülers oder einer Schülerin von der Schule unabhängig davon, ob diese Abwesenheit gerechtfertigt ist. Hermann Rademacker, Schulaversion und Schulabsentismus, in: Thomas Coelen, Hans-Uwe Otto (Hrsg.): Grundbegriffe Ganztagsbildung – Das Handbuch, VS Verlag Sozialwissenschaften Wiesbaden, 2008 S. 232. Im Jahresbericht wird hierunter die nicht entschuldigte Abwesenheit verstanden.

136 In den vier geprüften Regierungsbezirken Arnsberg, Düsseldorf, Köln und Münster handelte es sich um je drei öffentliche Haupt- und Gesamtschulen, zwei Realschulen und eine Sekundarschule.

137 Je zwei im Bereich der BR Arnsberg und Köln, drei im Bereich der BR Düsseldorf.

138 Von den fünf Schulen mit Meldesystem setzten zwei auch das webbasierte Fehlzeitenmanagement ein.

139 § 41 Abs. 3 SchulG, § 20 Abs. 6 Allgemeine Dienstordnung für Lehrerinnen und Lehrer, Schulleiterinnen und Schulleiter an öffentlichen Schulen (ADO), RdErl. vom 18.06.2012, BASS 21-02 Nr. 4.

ordnungsgemäß erstellt und geführt werden, insbesondere das Klassenbuch, die Zeugnisse, die Abwesenheitsliste und die Entschuldigungen.

Nach Ansicht des LRH ist die Dokumentation der Fehlzeiten eine maßgebliche Voraussetzung, um der Verpflichtung zur Überwachung der Schulpflicht nachkommen zu können. Daher hat er das MSB gebeten, darauf hinzuwirken, dass Schulen Schülerfehlzeiten vollständig erfassen und dokumentieren sowie regelmäßig auswerten. Weiterhin hat er angeregt, die Implementierung eines schulinternen Meldewesens für Schülerfehlzeiten – ggf. unter Vorgabe von Rahmenbedingungen – verpflichtend vorzusehen. Zudem hat er um Prüfung gebeten, inwieweit die (Weiter-)Entwicklung oder Beschaffung von Schulverwaltungssoftware die Möglichkeit bietet, an den Schulen die Erfassung und Auswertung der Fehlzeiten sowie die durch Schulabsentismus auszuführenden Verwaltungstätigkeiten zu vereinfachen und zu verbessern.

6.2.2 Ausmaß des Schulabsentismus

Im Rahmen der Prüfung haben die RPÄ an den Schulen aus rd. 21.000 Schülerinnen und Schülern die Anzahl derer ermittelt, deren unentschuldigte Fehlzeiten in mindestens einem Halbjahr des Schuljahres 2016/2017 bei 30 oder mehr Unterrichtsstunden – und damit in etwa bei einer Unterrichtswoche – lagen. Da es im Land keine Definition oder benannte Grenzwerte für eine auffällige Absenz von Schülerinnen und Schülern gibt, hat der LRH den Grenzwert nach den Leitfäden anderer Bundesländer (Hamburg, Sachsen) zugrunde gelegt, in denen eine „anhaltende Schulpflichtverletzung“ als unentschuldigtes Fehlen ab drei bzw. fünf Tagen angesehen wurde.¹⁴⁰ Auch die hierzu befragten Schulleitungen vertraten die Ansicht, dass unentschuldigte Abwesenheiten von mehr als fünf Tagen Reaktionen erfordern, die über erzieherische Einwirkungen hinausgehen.

Nach der stichprobenweisen Überprüfung von rd. 21.000 Schülerinnen und Schülern fehlten rd. 2.600 (12,4 %) mindestens 30 Unterrichtsstunden in einem Halbjahr des Schuljahres 2016/2017 unentschuldigt, bei nahezu 50 % dieser Schülerinnen und Schüler betragen die unentschuldigten Fehlzeiten 100 oder mehr Unterrichtsstunden in dem Schuljahr (etwa 16 Schultage). Rund 20 % der auffällig absenten Schülerinnen und Schüler wiesen mindestens 200 Fehlstunden in dem Schuljahr auf.

Zumindest den Schulen ohne systematisches Meldewesen war die Dimension der Schulpflichtverletzungen nicht bekannt, wobei deren Schulleitungen überwiegend ein geringeres Ausmaß erwartet hatten. Da keine Pflicht zur systematischen Erfassung und Meldung an die jeweilige Schulaufsicht bestand, fehlten dieser ebenfalls entsprechende Informationen, auf deren Basis sie die Schulen hätten beraten und unterstützen können.

Aus der Sicht des LRH bedarf es einer zentralen Übersicht über die Anzahl der auffällig absenten Schülerinnen und Schüler. Das Ausmaß unentschuldigter Fehlzeiten sollte bspw. durch differenzierte, periodische und statistische Meldungen der Schulen an die jeweilige Schulaufsicht erfolgen. Im MSB sollte dies zu einem Gesamtbericht

¹⁴⁰ Siehe Handreichung zum Umgang mit Schulpflichtverletzungen der Stadt Hamburg, Nr. 8.4; Verwaltungsvorschrift Schulverweigerer vom 29.04.2002 (Sächsisches Amtsblatt (SächsABl.) S. 642), zuletzt enthalten in der Verwaltungsvorschrift vom 11.12.2017 (SächsABl. SDR. S. S 409), Nr. 2 und 3.

zusammengefasst werden. Nach Ansicht des LRH ist dies angezeigt, um die Umsetzung von Standards zur Reduzierung von Schulpflichtverletzungen und die Steuerungsmöglichkeiten über die Ebene der einzelnen Schule hinaus zu erkennen.

Ohne diese Daten kann das MSB seiner Steuerungsverantwortung als oberste Schulaufsichtsbehörde nicht gerecht werden. Gemäß § 88 Abs. 1 SchulG entscheidet es über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Ihm obliegt es zudem, die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und für ein leistungsfähiges Schulwesen zu sichern. Zu den Aufgaben der Schulaufsicht insgesamt gehört es, die Schulen u. a. durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen und bei Fehlentwicklungen korrigierend einzuschreiten. Die Wahrnehmung der Schulaufsicht als staatliche Aufgabe hat sich durch die Gewährung eines höheren Maßes an Eigenverantwortung und Selbstständigkeit für die Schulen gemäß § 3 SchulG insoweit nicht geändert.¹⁴¹

Der LRH hat das MSB daher gebeten, die Grundlagen für die Ermittlung des landesweiten Ausmaßes des unentschuldigten Fehlens in den Schulen zu schaffen. Weiterhin hat er erbeten, die derzeitigen Dokumentations- und Erfassungsinstrumente über das Ausmaß des Schulabsentismus sowie die diesbezüglichen Prozesse vor dem Hintergrund der Feststellungen der RPÄ anzupassen. Das MSB sollte nach Auffassung des LRH zudem prüfen, inwieweit Schulverwaltungssoftware die Möglichkeit bietet, die elektronische Erfassung und die Aufbereitung der Daten auch zur zentralen Auswertung von Fehlzeiten zu verbessern.

6.2.3 Dokumentierte Maßnahmen der Schulen bei Schulpflichtverletzungen

Die RPÄ werteten für das Schuljahr 2016/2017 insgesamt 631 Schülerakten von den rd. 2.600 als auffällig absent eingestuften Schülerinnen und Schülern im Hinblick auf die von den Schulen durchgeführten Maßnahmen nach dem Schulpflichterlass aus. Nur in 297 Schülerakten, also in weniger als der Hälfte der eingesehenen Fälle, fanden sich aktenkundig Nachweise über das Tätigwerden der Schulen.¹⁴² In den untersuchten Fällen liefen durchschnittlich rd. 115 unentschuldigte Fehlstunden – mithin etwa vier Wochen – bis zur ersten dokumentierten Intervention der Schule auf. Die Bandbreite der durchschnittlichen Anzahl unentschuldigter Fehlzeiten bis zur ersten dokumentierten Maßnahme nach dem Schulpflichterlass lag bei den einzelnen Schulen zwischen 42 und 291 Unterrichtsstunden. Im Ergebnis legten die Schulen sehr unterschiedliche Ausgangswerte für ein Eingreifen zugrunde.

Angesichts der festgestellten strukturellen Mängel hielt der LRH es zur Umsetzung des Schulpflichterlasses für zweckmäßig, einen verbindlichen Schwellenwert zur Orientierung und Unterstützung der selbstständigen Wahrnehmung der Aufgaben durch die Schulen festzulegen. Zudem sollte der Erlass präzisiert und dahingehend ergänzt werden, dass Vorgaben zur Dokumentation von Schulpflichtverletzungen und der ergriffenen Maßnahmen festgelegt werden.

141 Siehe van den Hövel, in: Jülich/van den Hövel, Schulrechtshandbuch Nordrhein-Westfalen, § 86 Rn. 1.

142 Die erzieherischen Maßnahmen gemäß § 53 Abs. 2 SchulG sollen nach den erhaltenen Auskünften regelmäßig zwar durchgeführt, aber nicht dokumentiert worden sein.

Maßnahmen, wie z. B. ein Meldesystem oder die Festlegung von Schwellenwerten, können dazu beitragen, dass Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und Interventionsmaßnahmen zeitnah eingeleitet werden.

6.2.4 Bemessung des Bußgeldes in Ordnungswidrigkeitenverfahren

Der Erlass eines Bußgeldbescheides obliegt gemäß § 35 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten i. V. m. § 126 Abs. 3 SchulG der zuständigen Schulaufsichtsbehörde¹⁴³. Die RPÄ hatten festgestellt, dass jede BR und jedes Schulamt die (üblicherweise) festzusetzenden Bußgelder i. d. R. in einem eigenen „Bußgeldkatalog“ festlegten. Dabei verhängten die BR wie auch die Schulämter voneinander sehr unterschiedliche Bußgelder zur Ahndung von Schulpflichtverletzungen. Sowohl die Bemessungsgrundlagen als auch die Bußgeldhöhen waren unterschiedlich. So wurden teils Tagessätze pro unentschuldigtem Fehltag, teils Pauschalen für ganze Absenzzzeiträume verhängt.

Der LRH hat unter Hinweis darauf, dass bspw. in Hessen ein einheitlicher „Bußgeldkatalog“ Anwendung findet, darum gebeten, auf eine Vereinheitlichung hinzuwirken.

6.3 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung

6.3.1 Erfassung der Fehlzeiten und Meldewesen in den Schulen

Das MSB teilt die Auffassung des LRH, dass die Dokumentation der Fehlzeiten eine unabdingbare Voraussetzung ist, um der Pflicht zur Schulpflichtüberwachung nachzukommen. Nach Ansicht des MSB handelt es sich bei den von den RPÄ festgestellten Mängeln nicht um eine Regelungslücke, sondern um die Nichtbeachtung bestehender rechtlicher Pflichten. Es hat die Feststellungen zum Anlass genommen, die BR mit Erlass vom 11.02.2020 aufzufordern, die Schulen in geeigneter Weise zur Einhaltung bestehender Erfassungs- und Dokumentationspflichten sowie Aufbewahrungspflichten anzuhalten. Zudem hat es gebeten, den Erlass auch an die unteren Schulaufsichtsbehörden zu leiten und binnen drei Monaten über das Veranlasste zu informieren. Darüber hinaus will das MSB prüfen, ob eine Überarbeitung des Schulpflichterlasses aus Anlass der Feststellungen des LRH indiziert sei.

Das MSB weist darauf hin, dass es die Gesamtverantwortung und die Koordination übergreifender Belange der Schülerinnen und Schüler der Klassenleitung bzw. Jahrgangsstufenleitung zugewiesen habe.¹⁴⁴ Sie berate die Schülerinnen und Schüler in allen schulischen Angelegenheiten, wirke in besonderem Maße auf die erzieherische und fachliche Förderung der Schülerinnen und Schüler hin und Sorge dafür, dass die die Klasse betreffenden Unterlagen ordnungsgemäß erstellt und geführt würden. Das Ministerium habe eine klare Zuständigkeitsregelung getroffen. Diese umfasse nach dem Sinn und Zweck des Klassenlehrerprinzips und der damit verbundenen besonderen pädagogischen Verantwortung auch das übergreifende Monitoring von Fehlzeiten der Schülerinnen und Schüler. Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Schulleitungen für die Erfüllung der Schulpflicht¹⁴⁵ bestehe bereits eine Meldepflicht von

143 Die BR sind zuständig für die Sekundarschulen, Realschulen und Gesamtschulen, die Schulämter bei den Kreisen und kreisfreien Städten für die Hauptschulen.

144 §§ 18, 19 ADO.

145 § 20 Abs. 6 ADO.

Unregelmäßigkeiten. Eine unzureichende Erfüllung und Mängel bei der Dokumentation und Erfassung könnten insoweit Verletzungen von Dienstpflichten darstellen.

Die Schulen könnten sich zudem im Rahmen ihrer Selbstständigkeit und Eigenverantwortung gemäß § 3 Abs. 1 SchulG selbstverständlich darüber hinaus über weitere und andere Verfahrensgrundsätze zum Fehlzeitenmonitoring verständigen.

Nach Ansicht des MSB legen die Erhebungen der RPÄ die Notwendigkeit und die Erfolgsaussichten der Implementation eines Meldewesens unter Rahmenvorgaben an allen Schulen nicht überzeugend dar. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen der Schulen werde eine allgemeingültige Verfahrensvorgabe weder als zweckmäßig angesehen, noch wäre sie mit dem Grundsatz schulischer Selbstständigkeit vereinbar. Zudem weist das MSB darauf hin, dass die Erfassung von Fehlzeiten traditionell in Klassenbüchern erfolge, deren Führung auch digital zulässig sei.¹⁴⁶ Hierbei handele es sich um Sachausstattung der Schule, für die nach § 92 Abs. 3 i. V. m. § 94 SchulG der Schulträger zuständig sei, sodass das Land keine Entscheidung über ein verbindlich zu nutzendes marktgängiges Produkt treffen könne.

6.3.2 Ausmaß des Schulabsentismus

Das MSB will prüfen, ob unter Anpassung von Dokumentations- und Erfassungsinstrumenten und ggf. Nutzung von Schulverwaltungssoftware die Grundlagen für die Ermittlung des landesweiten Ausmaßes des unentschuldigten Fehlens in den Schulen geschaffen werden könnten sowie ob und inwieweit eine entsprechende Erhebung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand – insbesondere an den Schulen und Schulaufsichtsbehörden – erfolgen könne. Das MSB weist darauf hin, dass die Prüfung einige Zeit in Anspruch nehmen werde.

Hinsichtlich der Datenermittlung sowie der Aussagekraft und Eignung der Daten zur Steuerung hat es angemerkt, dass die Datenerhebung allenfalls im Rahmen des bereits bestehenden Instrumentariums erfolgen könne, da Sondererhebungen mit erheblichem Verwaltungsaufwand und damit hohen Belastungen bei Schulen und Schulaufsicht verbunden seien. Die Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Nutzens der Datenerhebung müsse insoweit gewahrt sein. Im Rahmen der Erhebungen zu den Amtlichen Schuldaten könnten die Fehlzeiten allenfalls retrospektiv für das abgelaufene Schuljahr erhoben werden.

Aus Sicht des MSB ist der potenzielle Aussagewert landesweit erhobener Daten und deren Eignung für Steuerungsmaßnahmen ohnehin eingeschränkt. Es sei nicht ersichtlich, wie die Datenerhebung zur Verwirklichung des Ziels, Schulpflichtverletzungen zu reduzieren, konkret beitragen könne und welcher Anlass für Maßnahmen des MSB im Rahmen seiner allgemeinen Steuerungsverantwortung sich für die Verfolgung von Schulpflichtverletzungen aus landesweiten Erkenntnissen über deren Ausmaß ergeben solle. Zielgerichtete übergreifende Maßnahmen auf der Grundlage landesweiter Mittelwerte seien vor diesem Hintergrund kaum denkbar.

146 § 4 Abs. 5 Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern (VO-DV I) i. V. m. Anlage 2 - BASS 10 – 44 Nr. 2.1.

6.3.3 Dokumentierte Maßnahmen der Schulen bei Schulpflichtverletzungen

Das MSB stimmt der Einschätzung des LRH zu, dass der Dokumentation von Schulpflichtverletzungen sowie der ergriffenen Maßnahmen eine Schlüsselfunktion zukommt. Ob klarstellende Hinweise auf bestehende Erfassungs- und Dokumentationsverpflichtungen zielführend seien, werde in eine Prüfung der Notwendigkeit zur Überarbeitung des Schulpflichterlasses aus Anlass der Prüfungsfeststellungen einbezogen. Auch dieser Prozess werde einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die Festlegung von verbindlichen Schwellenwerten für das Eingreifen und eine Verknüpfung mit Regelinterventionen lehnt das MSB mit dem Hinweis auf Rechts- und Sachgründe ab. Die Entscheidung für eine konkrete, geeignete und angemessene Maßnahme setze zwingend die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens anhand der Würdigung der Gesamtumstände des Einzelfalls voraus. Eine starre Anknüpfung an bestimmte Fehlzeitenwerte erfülle nicht die Voraussetzungen der geforderten Einzelabwägung. Zudem weist das MSB darauf hin, dass nach seiner Auffassung jede unentschuldigte Fehlzeit eine Reaktion erfordere, zumindest im Bereich der erzieherischen Einwirkungen.

6.3.4 Bemessung des Bußgeldes

Das MSB hat die Schulaufsichtsbehörden in dem Erlass vom 11.02.2020 weiterhin gebeten, auf eine Vereinheitlichung hinsichtlich der „Bußgeldkataloge“ hinzuwirken, sich untereinander abzustimmen und das MSB hierüber zu informieren.

6.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

6.4.1 Erfassung der Fehlzeiten und Meldewesen in den Schulen

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das MSB die Schulaufsichten gebeten hat, die Schulen aufzufordern, ihre Verfahrensabläufe bei der Dokumentation und bei der Reaktion auf Fehlzeiten im Hinblick auf die bestehenden Rechtspflichten einer Prüfung zu unterziehen und bedarfsgerechte Strukturen zu etablieren. Die Schulaufsichten sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass entsprechende Prozesse an den Schulen eingeleitet werden.

Der LRH teilt die Auffassung des MSB zur Verpflichtung der Lehrkräfte und Schulleitungen insbesondere hinsichtlich der pädagogischen Verantwortung für den Umgang mit schulabsenten Schülerinnen und Schülern sowie der zu treffenden Maßnahmen. Im Unterschied zum MSB ist der LRH jedoch der Auffassung, dass die festgestellten Mängel auf einen notwendigen Handlungsbedarf hinweisen, auch wenn sich aufgrund der Stichprobe keine statistischen Rückschlüsse auf eine Gesamtheit der Absenzen ableiten lassen und das MSB diese nicht als belastbare Grundlage für die verpflichtende Implementierung eines Meldewesens ansieht. Die Implementierung eines Meldewesens findet ihre Begründung nicht in den Ergebnissen der Erhebung an den einzelnen Schulen, sondern in der Tatsache, dass den Schulaufsichten in Ermangelung eines solchen bisher keine validen statistischen Daten über das Ausmaß von Schulabsentismus und dessen Veränderungen im Zeitablauf vorliegen. Die Erhebung entsprechender Daten ist zur Wahrnehmung von Steuerungsverantwortung

unerlässlich, um Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen. Dies erfordert die Implementierung eines Meldewesens in den Schulen und im zweiten Schritt gegenüber den Schulaufsichten. Der LRH hält daher über die getroffenen Maßnahmen hinaus die Implementierung eines Meldesystems weiterhin für zweckmäßig.

Ungeachtet der Zuständigkeit der Schulträger für die Sachausstattung, auf die das MSB in seiner Stellungnahme zu Recht hinweist, hat der LRH im Hinblick auf die Entlastung der Schulen um Mitteilung gebeten, inwieweit bei der Erfassung und Auswertung der Absenzen eine Unterstützung durch das bereits vorhandene Schulverwaltungsprogramm des Landes (Schild-NRW)¹⁴⁷ erfolgen kann. Da in Schild-NRW bereits Funktionalitäten zur Erfassung und Auswertung von Absenzen vorgesehen sind,¹⁴⁸ hat der LRH um ergänzende Stellungnahme zu den Möglichkeiten des diesbezüglichen Einsatzes der Software (ggf. sogar als elektronisches Klassenbuch) gebeten, sowie um Mitteilung, ob in Schild-NRW erfasste Daten – ggf. über eine Schnittstelle – auch für landesweite statistische Auswertungen nutzbar gemacht werden könnten.

6.4.2 Ausmaß des Schulabsentismus

Der LRH hat zur Kenntnis genommen, dass das MSB prüfen will, ob die Grundlagen für die Ermittlung des landesweiten Ausmaßes des unentschuldigten Fehlens in den Schulen geschaffen werden können. Auch nach Ansicht des LRH soll eine Erhebung nicht mit Sonderaufgaben für Schulen und Schulaufsicht verbunden sein, sondern weitestgehend im Rahmen bereits bestehender Möglichkeiten durchgeführt werden.

Da bisher keinerlei übergreifende Daten über den Umfang von Schulabsenzen und deren Verteilung auf Schulformen oder Regionen vorliegen, kann nach Ansicht des LRH derzeit weder beurteilt noch ausgeschlossen werden, ob Notwendigkeiten zur Ressourcensteuerung bestehen.

Angesichts der vorgefundenen Mängel erscheint es aus Sicht des LRH sinnvoll, zeitnahe Daten über das Ausmaß des Schulabsentismus zu erheben. Ob eine intensivere zeitnahe Erfassung, Dokumentation und Nachverfolgung sowie eine zielgerichtete und ursachengerechte Intervention zu einer Reduzierung des Schulabsentismus insgesamt führen, könnte im Zeitreihenvergleich festgestellt werden. Anders als das MSB ist der LRH der Ansicht, dass aus validen allgemeinen landesweiten Daten generelle Rückschlüsse möglich sind. So können bspw. festgestellte Bandbreiten oder erhebliche Abweichungen von durchschnittlichen Werten für Steuerungsfragen relevant sein.

Das MSB ist gebeten worden, den weiteren Fortgang der Angelegenheit mitzuteilen sowie den hierfür voraussichtlich notwendigen Zeitrahmen zu benennen.

147 „Schild-NRW ist das zentrale Schulverwaltungsprogramm für die Individualdaten- und Leistungsdatenverwaltung. Das Programm verwaltet Schüler/Innen, Lehrkräfte, Erzieher/Innen und Betriebe und ist für alle Schulformen in NRW geeignet.“, siehe <https://www.svws.nrw.de/download/schild-nrw>.

148 Nach den Ausführungen des MSB im Rahmen einer Besprechung können die im Programm Schild-NRW bereits vorhandenen Möglichkeiten zur Erfassung und Auswertung von Absenzen wegen hierfür fehlender Funktionalitäten noch nicht wie ein „elektronisches Klassenbuch“ genutzt werden. Zudem ist die Anzahl der Eingabeberechtigten je Schule begrenzt.

6.4.3 Dokumentierte Maßnahmen der Schulen bei Schulpflichtverletzungen

Der LRH nimmt die Zusage des MSB zur Kenntnis, dass es im Zusammenhang mit der zu prüfenden Überarbeitung des Schulpflichterlasses auch klären will, ob klarstellende Hinweise auf bestehende Erfassungs- und Dokumentationsverpflichtungen zielführend sind. Zudem begrüßt er die Klarstellung im Erlass vom 11.02.2020 gegenüber den BR, dass jede unentschuldigte Fehlzeit einer schulischen Reaktion – zumindest im Bereich niederschwelliger erzieherischer Einwirkungen – bedarf.

Der LRH hält die Einführung von Schwellenwerten weiterhin für zielführend. Nach den Feststellungen lagen in den untersuchten Fällen bis zur erstmaligen aktenkundigen Intervention der Schule durchschnittlich rd. 115 unentschuldigte Fehlstunden vor und in mehr als der Hälfte der untersuchten Fälle hatten die Schulen auf unentschuldigte Fehlzeiten aktenkundig nicht reagiert. Dies weist für den LRH darauf hin, dass ermessenslenkende Regularien erforderlich sind. Zu diesen sollte auch die Festlegung von im Regelfall zu beachtenden Schwellenwerten gehören, um die Schulen für auffällige Absenzen zu sensibilisieren.

6.4.4 Bemessung des Bußgeldes

Der LRH hat das MSB gebeten, den Fortgang der Angelegenheit sowie die Ergebnisse der Prüfung zur Vereinheitlichung der „Bußgeldkataloge“ mitzuteilen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

7 Fortführung eines staatlichen Weiterbildungskollegs unterhalb der schulgesetzlichen Mindestgröße



Am Niederrhein-Kolleg Oberhausen können Erwachsene nachträglich die allgemeine Hochschulreife erwerben. Schulträger des Weiterbildungskollegs ist das Land.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf hat den Schulbetrieb sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Niederrhein-Kollegs geprüft. Die Anzahl der Studierenden des Weiterbildungskollegs ist seit dem Schuljahr 2013/2014 kontinuierlich zurückgegangen. Die schulgesetzliche Mindestgröße von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde in den letzten drei Schuljahren durchgängig unterschritten.

Der Landesrechnungshof hält daher eine Schließung des Niederrhein-Kollegs für geboten, zumal der Bildungsgang auch an benachbarten Weiterbildungskollegs angeboten wird. Das Ministerium für Schule und Bildung hat erklärt, dass die möglichen Konsequenzen aus dem Prüfungsergebnis umfassend eruiert würden, ihm aber eine abschließende Stellungnahme noch nicht möglich sei.

7.1 Prüfungsgegenstand

Das Niederrhein-Kolleg Oberhausen (NRK) ist ein Weiterbildungskolleg (WBK) in Trägerschaft des Landes. Die Schulform WBK ermöglicht ihren Studierenden den nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen auf dem sogenannten Zweiten Bildungsweg. Ein WBK muss mindestens zwei der drei Bildungsgänge Abendrealschule, Abendgymnasium und Kolleg umfassen.¹⁴⁹ Eine bestehende Einrichtung kann als Kolleg fortgeführt werden, wenn sie mindestens 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmer hat; ein WBK kann auch fortgeführt werden, wenn den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Weg zu einer anderen Bildungseinrichtung, die einen entsprechenden Abschluss vermittelt, nicht zugemutet werden kann.¹⁵⁰

Das NRK umfasst (allein) den Bildungsgang Kolleg. Dieser Bildungsgang führt Erwachsene, die nach Berufsausbildung oder Berufstätigkeit ihre schulische Ausbildung wieder aufnehmen, ohne eine geregelte Berufstätigkeit auszuüben, zur allgemeinen Hochschulreife.¹⁵¹ Da die Bildungsgänge des WBK in Semester eingeteilt sind,¹⁵² können am NRK zweimal jährlich neue Studierende aufgenommen werden und es finden in jedem Schuljahr zwei Abiturprüfungen statt. Eine Besonderheit des NRK ist, dass es auf dem Gelände ein eigenes Studierendenwohnheim betreibt.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf (RPA) mit der Prüfung des Schulbetriebs sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des NRK beauftragt. Die an die Bezirksregierung Düsseldorf (BR) gerichteten

149 § 23 Abs. 1 Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG).

150 § 82 Abs. 9 SchulG.

151 § 1 Abs. 4 Satz 2 Verordnung über die Ausbildung und Prüfung in den Bildungsgängen des Weiterbildungskollegs (Ausbildungs- und Prüfungsordnung Weiterbildungskolleg – APO-WbK), Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen (BASS) 19-11 Nr. 1.1.

152 § 4 Abs. 1 APO-WbK.

Prüfungsmittelungen des RPA vom 09.10.2019 hat der LRH mit Entscheidung vom 31.10.2019 dem Ministerium für Schule und Bildung (MSB) zur Kenntnis gegeben. Auf die Stellungnahme der BR vom 06.02.2020 hat das RPA mit Schreiben vom 20.05.2020 geantwortet. Das MSB hat am 22.05.2020 eine Stellungnahme abgegeben. Hierauf ist am 29.05.2020 eine Folgeentscheidung des LRH ergangen.

7.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

7.2.1 Unterschreitung der Mindestgröße

Die Zahl der Studierenden des NRK ging vom Schuljahr 2013/2014 bis zum Schuljahr 2017/2018 von 335 auf 209 zurück. Dies entsprach einem Rückgang von 37,6 %. Im Schuljahr 2018/2019 erhöhte sich die Gesamtzahl der Studierenden durch die Einführung sogenannter Internationaler Vorbereitungsklassen auf 220, während die Anzahl der Studierenden in der Einführungs- und der Qualifikationsphase des Kollegs von 209 auf 186 abnahm.

Im Wintersemester 2017/2018 hatten die am NRK gebildeten Kurse eine durchschnittliche Größe von 15,6 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. In einem Leistungskurs waren drei Teilnehmende verzeichnet; in einigen weiteren Grund- bzw. Leistungskursen jeweils fünf Teilnehmende. Im Wintersemester 2018/2019 betrug die durchschnittliche Kursgröße 15,9.

Von den 209 Studierenden, die das NRK im Schuljahr 2017/2018 besuchten, wohnten 183 (rd. 88 %) in Oberhausen (einschließlich der dort gemeldeten Bewohnerinnen und Bewohner des Wohnheims) sowie in den fünf angrenzenden Städten (Bottrop, Essen, Duisburg, Mülheim a. d. R. und Dinslaken).

Im Umkreis von 30 km liegen vier weitere WBK, die ebenfalls den Bildungsgang Kolleg umfassen. Das nächstgelegene Kolleg befindet sich in Essen in einer Entfernung von 14 km vom NRK.

Das RPA hat dazu erklärt, dass die schulgesetzlichen Voraussetzungen zur Fortführung des Kollegs nicht erfüllt seien. Die Mindestgröße von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern werde seit dem Schuljahr 2017/2018 nicht mehr erreicht. Aufgrund der stetig gesunkenen Studierendenzahl hat das RPA bezweifelt, dass die erforderliche Anzahl von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in den nächsten Jahren wieder erreicht werden kann. Zudem sei den erwachsenen Vollzeitstudierenden ein ggf. längerer Anfahrtsweg zu einem der zahlreichen umliegenden Kollegs zuzumuten.

In den Schuljahren 2017/2018 und 2018/2019 sei nicht nur die Mindestgröße des Kollegs verfehlt worden, sondern es sei darüber hinaus zu einer deutlichen Unterschreitung des vorgegebenen Klassenfrequenzrichtwerts von 20 gekommen.¹⁵³

Vor diesem Hintergrund hielt das RPA die Schließung des NRK für geboten. Es hat die BR gebeten, die hierzu erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten.

153 § 6 Abs. 9 Nr. 4 Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 SchulG (VO zu § 93 Abs. 2 SchulG), BASS 11-11 Nr. 1.

7.2.2 Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte

Eine Untersuchung des Unterrichtseinsatzes der 23 Lehrkräfte ergab, dass im Schuljahr 2017/2018 1.354 von 14.380 Unterrichtsstunden nicht erteilt worden waren.¹⁵⁴ Davon entfielen 976 Unterrichtsstunden (rd. 72 % der nicht erteilten Stunden), weil Kurse für die jeweiligen Abiturientinnen und Abiturienten vorzeitig endeten. Der hohe Anteil ergab sich durch die beiden Abiturprüfungstermine im Schuljahr sowie die Tatsache, dass 18 der 23 Lehrkräfte zuvor Abiturseminare unterrichtet hatten.

Das RPA hielt es für nicht hinnehmbar, dass nicht erteilte Pflichtstunden in erheblichem Umfang ungenutzt bleiben. Es hat in diesem Zusammenhang auf eine zum Schuljahr 2018/2019 konkretisierte Flexibilisierungsregelung¹⁵⁵ hingewiesen und die Erwartung geäußert, dass das NRK künftig davon Gebrauch machen werde. Diesen Aspekt der Prüfung hat das RPA nach entsprechendem Hinweis für erledigt erklärt.

7.2.3 Stellenbedarf

Der Stellenbedarf des NRK zum Stichtag 12.11.2018 betrug 19,19 Stellen. Die tatsächliche Stellenbesetzung belief sich zu diesem Zeitpunkt auf 22,09 Stellen. Nach dem Ausscheiden von zwei Lehrkräften zum Ende des Wintersemesters (31.01.2019) entsprach ab diesem Zeitpunkt die tatsächliche Stellenbesetzung annähernd dem Stellenbedarf.

Das RPA hat gefordert, dass freie Stellen des NRK im Vorfeld einer Entscheidung über die mögliche Schließung nicht nachbesetzt werden sollten.

7.2.4 Wohnheim

Auf dem Schulgelände betreibt das NRK ein eigenes Studierendenwohnheim. Es bietet Platz für über 50 Studierende. In der pauschalierten Miete von monatlich 170 € sind die Nutzung eines ca. 20 m² großen unmöblierten Zimmers und der Gemeinschaftsräume (Küche, Toiletten, Waschräume) einschließlich der anfallenden Nebenkosten enthalten.

Im Schuljahr 2017/2018 betrug die durchschnittliche Auslastung des Wohnheims knapp 50 %. Rund 68 % der Bewohnerinnen und Bewohner kamen aus Oberhausen oder unmittelbar angrenzenden Städten.

Nach Auffassung des RPA war die Auslastung des Wohnheims zu gering, um dessen weiteren Betrieb zu rechtfertigen. Aufgrund der gesunkenen Studierendenzahlen am NRK sei eine vermehrte Inanspruchnahme der Wohnheimplätze in Zukunft nicht zu erwarten. Auch vor dem Hintergrund des eher regionalen Einzugsbereichs des NRK sehe das RPA keinen Bedarf für den Betrieb des Wohnheims.

154 Die nicht erteilten Unterrichtsstunden wurden bereits um die Stunden bereinigt, die durch Krankheit oder Fortbildung ausgefallen waren.

155 § 2 Abs. 4 VO zu § 93 Abs. 2 SchulG.

7.3 Weiterer Schriftwechsel

7.3.1 Stellungnahme der Bezirksregierung

Zum Fortbestand des NRK hat die BR mitgeteilt, dass es ihr aktuell nicht möglich sei, hierzu eine Stellungnahme abzugeben. Da das Land die Schulträgerschaft für das NRK innehat, müsse eine Abstimmung mit dem MSB herbeigeführt werden, die derzeit noch nicht abgeschlossen sei.

Im Zusammenhang mit dem Stellenbedarf hat die BR darauf hingewiesen, dass die Stellenbesetzung aktuell bei 19,36 liege und dass sich der Stellenbedarf durch die zurückgehenden Studierendenzahlen auf 18,14 Stellen verringert habe. Die BR hat zugesagt, die Möglichkeit von Abordnungen an andere Schulen im Rahmen des Managements der Unterrichtsversorgung im Falle einer Überbesetzung der Schule zu nutzen.

Die BR hat weiter mitgeteilt, dass der Schulleitung der Unterrichtseinsatz der Lehrkräfte zunehmend schwerfalle, da in nicht ausreichendem Maße Studierende und Kurse zur Verfügung stünden. Um Lehrkräfte überhaupt noch beschäftigen zu können, würden kleine Kurse nochmals geteilt. Gleichzeitig lägen aber massive fachspezifische Bedarfe (u. a. Mathematik) vor, die ab Sommer 2020 mit dem vorhandenen Personal nicht mehr abzudecken seien. Beim Wegfall der Abiturse in der Prüfungszeit gestalte sich eine weitere Verwendung der Lehrkräfte noch problematischer.

Zu den das Wohnheim betreffenden Feststellungen hat die BR ausgeführt, dass sie die Einschätzung des RPA im Hinblick auf die Kostengesichtspunkte teile. Zum Jahresbeginn 2019 habe die Belegungsquote des Wohnheims sogar deutlich unter 50 % gelegen. Die Mietpauschale i. H. v. 170 € erscheine unter Berücksichtigung des örtlichen Mietpiegels angemessen. Es sei aber davon auszugehen, dass mit diesem Mietzins ein wirtschaftlicher Betrieb des Wohnheims, auch im Hinblick auf die Belegungsquoten, nicht gewährleistet werden könne.

Gleichwohl sei die Unterkunft in einem preisgünstigen Wohnheim die grundlegende Voraussetzung zur Aufnahme des schulischen Bildungsgangs, da sich viele der jungen Erwachsenen in einer persönlichen und sozialen Notlagesituation befänden.

7.3.2 Schreiben des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes

Das RPA hat zur Kenntnis genommen, dass der Abstimmungsprozess mit dem MSB über die angeregte Schließung des NRK noch andauert. Es hat der Unterrichtung über den weiteren Fortgang der Angelegenheit entgegengesehen.

Im Zusammenhang mit dem Stellenbedarf und der Stellenbesetzung hat das RPA begrüßt, dass die BR die Möglichkeit der Abordnung von Lehrkräften an andere Schulen nutzen will. Es hat die BR gebeten, das hierzu ggf. Veranlasste mitzuteilen.

Des Weiteren hat das RPA zu der Argumentation der BR erklärt, es vermöge den Bedarf für die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums für Studierende in Notlagen nachzuvollziehen. Die Deckung dieses Bedarfs sei jedoch nicht Aufgabe des Landes als Schulträger. Das RPA hat daher die BR gebeten, den Wohnheimbetrieb auch unabhängig von einer Schließung des NRK einzustellen.

7.3.3 Stellungnahme des Ministeriums für Schule und Bildung

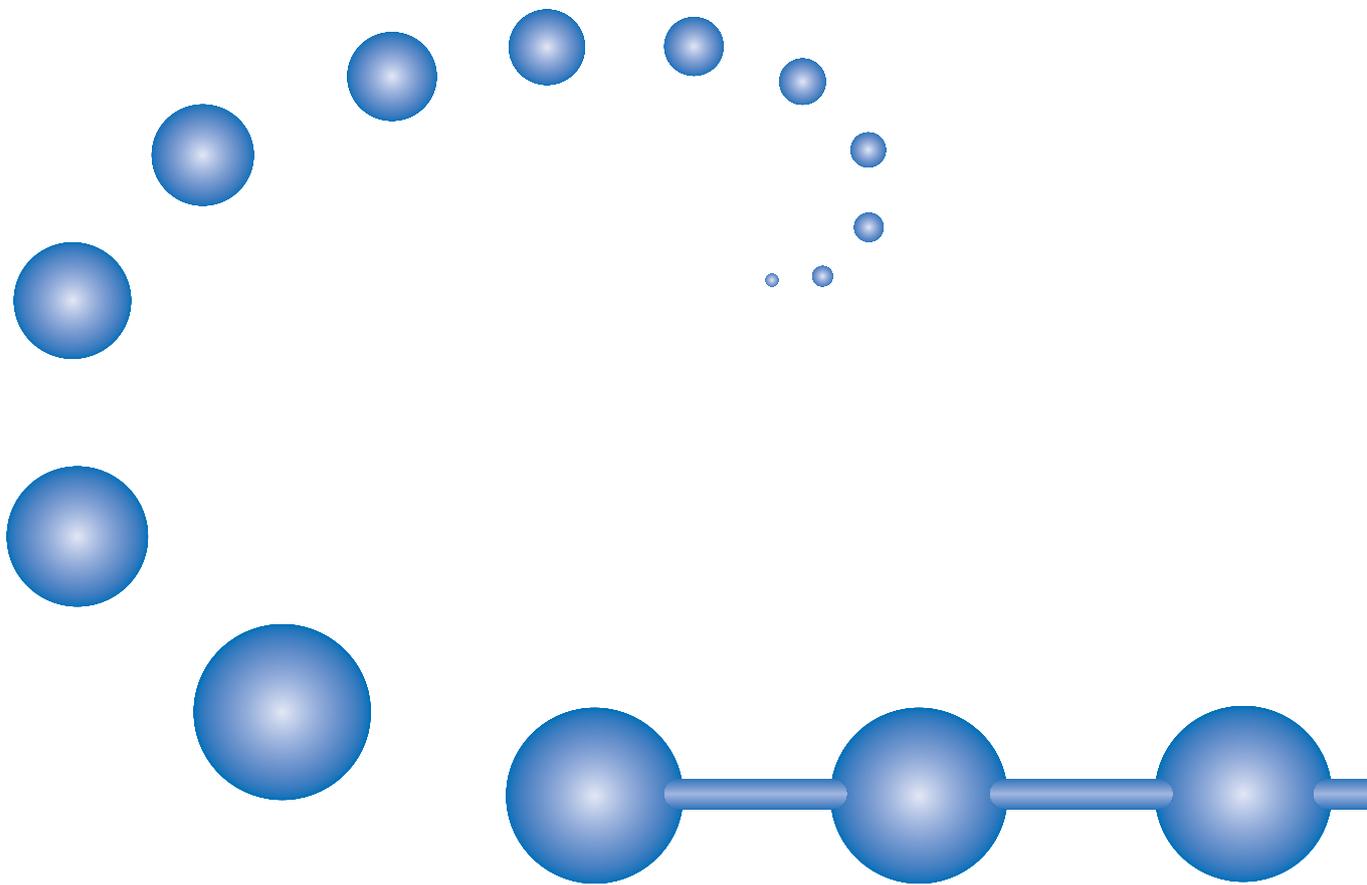
Das MSB hat das Ergebnis der Prüfung des NRK zur Kenntnis genommen. Es teilt mit, dass die hieraus für das MSB resultierenden Aspekte und möglichen Konsequenzen zzt. umfassend eruiert würden. Da dieses Verfahren und die damit verbundenen Abstimmungsprozesse noch nicht hätten abgeschlossen werden können, sei eine abschließende Stellungnahme derzeit nicht möglich.

7.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

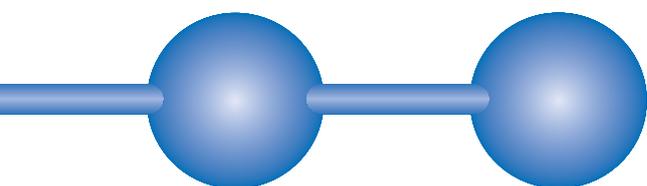
Zur Frage des Fortbestands des NRK hat der LRH gegenüber dem MSB in seiner Entscheidung vom 29.05.2020 erklärt, dass die Studierendenzahl im laufenden Schuljahr 2019/2020 weiter zurückgegangen ist. Die Gesamtzahl der Studierenden verringerte sich laut den Amtlichen Schuldaten von 220 auf 204; die Zahl der Studierenden in der Einführungs- und der Qualifikationsphase (ohne Vorkurse bzw. die Internationalen Vorbereitungsklassen) reduzierte sich geringfügig von 186 auf 185.

Infolgedessen unterschreitet das NRK seit nunmehr drei aufeinanderfolgenden Schuljahren die schulgesetzliche Mindestgröße von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Dies unterstreicht aus Sicht des LRH den Handlungsbedarf, das Kolleg alsbald zu schließen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)



8 Medizinische Versorgungszentren der Universitätsklinika



Der Landesrechnungshof hat die medizinischen Versorgungszentren der Universitätsklinika des Landes geprüft. Er hat insbesondere die Gründung, Entwicklung und Organisation der medizinischen Versorgungszentren, ihre Kooperationen mit den Universitätsklinika sowie ihre wirtschaftliche Situation näher betrachtet.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass ganz überwiegend keine Strategiepläne für die medizinischen Versorgungszentren erstellt wurden. Dem Erwerb von Arztpraxen durch die medizinischen Versorgungszentren gingen zum Teil keine oder fehlerhafte Praxiswertermittlungen voraus. Soweit die medizinischen Versorgungszentren Ressourcen der Universitätsklinika gegen Zahlung eines Entgeltes nutzten, waren die hierzu getroffenen vertraglichen Regelungen und deren Umsetzung sowie die Entgeltkalkulationen teilweise mangelbehaftet. In den medizinischen Versorgungszentren wies eine Reihe von Fachgebieten negative Betriebsergebnisse auf.

Der Landesrechnungshof hat die Universitätsklinika auf die Bedeutung von Strategieplänen und Praxiswertermittlungen hingewiesen. Ferner hat er gebeten sicherzustellen, dass die bei den Ressourcennutzungen durch die medizinischen Versorgungszentren festgestellten Mängel künftig vermieden werden. Bei den Fachgebieten mit negativen Betriebsergebnissen hat er eine Entscheidung über die Schließung dieser Fachgebiete oder zumindest Analysen mit dem Ziel der Verbesserung der Betriebsergebnisse für geboten erachtet.

Die Universitätsklinika haben die Hinweise und Handlungsempfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend aufgegriffen.

8.1 Ausgangslage

Im Jahr 2003 schuf der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, medizinische Versorgungszentren (MVZ) zu gründen. Nach § 95 Abs. 1 Satz 2 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB V) sind MVZ ärztlich geleitete Einrichtungen, in denen in das Arztregister eingetragene Ärztinnen und Ärzte als Angestellte oder Vertragsärztinnen und Vertragsärzte tätig sind.

MVZ nehmen an der vertragsärztlichen Versorgung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung teil.

Damit eine Ärztin oder ein Arzt in einem MVZ auf einem bestimmten Fachgebiet tätig werden kann, muss das MVZ über eine entsprechende Zulassung durch den örtlich zuständigen Zulassungsausschuss der Kassenärztlichen Vereinigung (sog. Vertragsarztsitz) verfügen. Besteht für dieses Fachgebiet eine Zulassungsbeschränkung wegen einer Überversorgung im betroffenen Bedarfsplanungsbereich, kann ein MVZ einen Vertragsarztsitz u. a. dadurch erlangen, dass eine niedergelassene Vertragsärztin oder ein niedergelassener Vertragsarzt, die oder der in diesem Planungsbereich für das in Rede stehende Fachgebiet zugelassen ist, auf die Zulassung verzichtet und den Vertragsarztsitz in das MVZ einbringt, um dort als angestellte Ärztin oder angestellter Arzt tätig zu sein (vgl. § 103 Abs. 4a Satz 1 SGB V); in einem solchen

Fall übernimmt das MVZ diesen Vertragsarztsitz und erwirbt durch Kaufvertrag die bisherige Vertragsarztpraxis.

MVZ können u. a. von zugelassenen Ärztinnen oder Ärzten sowie von zugelassenen Krankenhäusern gegründet werden (§ 95 Abs. 1a Satz 1 SGB V); zu den zugelassenen Krankenhäusern zählen gemäß § 108 Nr. 1 SGB V auch die Universitätsklinika (UK). Die Gründung ist seit dem Jahr 2012 nur in der Rechtsform der Personengesellschaft, der eingetragenen Genossenschaft oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform möglich (§ 95 Abs. 1a Satz 3 SGB V); zuvor war es auch zulässig, ein MVZ ohne eigene Rechtspersönlichkeit als rechtlich unselbstständige Teileinrichtung eines Krankenhauses zu gründen. Im Falle eines von einem Krankenhaus gegründeten MVZ ist die Doppelanstellung einer Ärztin oder eines Arztes sowohl im MVZ als auch im Krankenhaus möglich.

Die Gründung eines MVZ durch ein Krankenhaus stellt eine strategische Entscheidung dar. Ziele, die von Krankenhäusern häufig mit der Gründung von MVZ verfolgt werden, sind u. a. eine stärkere Kooperation mit dem ambulanten Sektor, die Nutzung der sich aus der Zusammenarbeit von MVZ und Krankenhaus ergebenden Kooperationsvorteile, die Erzielung zusätzlicher Einnahmen über Gewinne der MVZ, eine Verbesserung der Abrechnungsmöglichkeiten von ambulanten Leistungen sowie eine Verbesserung der Wettbewerbssituation gegenüber den Konkurrenten im stationären Bereich.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2017 bis 2019 die MVZ der sechs UK des Landes geprüft. Schwerpunktmäßig hat er die Gründung und Entwicklung der MVZ, ihre organisatorischen Strukturen, die Kooperationen zwischen den UK und ihren jeweiligen MVZ sowie die wirtschaftliche Situation der MVZ näher betrachtet.

Im Dezember 2019 hat der LRH den UK die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Die UK haben hierzu im März bzw. April 2020 Stellung genommen. Im Mai 2020 hat der LRH auf die Stellungnahmen der UK erwidert.

8.2 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

8.2.1 Zahl und Größe der medizinischen Versorgungszentren sowie strategische Planung

Zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH verfügten die sechs UK über insgesamt zehn MVZ; drei UK hatten jeweils ein MVZ, zwei UK jeweils zwei MVZ und ein UK hatte drei MVZ. Acht MVZ wiesen die Rechtsform einer GmbH auf; bei zwei MVZ handelte es sich jeweils um eine rechtlich unselbstständige Teileinrichtung eines UK. In den zehn MVZ waren insgesamt 88,5 Vertragsarztsitze vorhanden; vielfach waren die in den MVZ tätigen Ärztinnen und Ärzte anteilig sowohl im MVZ als auch im UK angestellt. Die 88,5 Vertragsarztsitze verteilten sich auf insgesamt 28 verschiedene Fachgebiete. Die Zahl der Fachgebiete, die in einem MVZ vertreten waren, war zwischen den zehn MVZ sehr unterschiedlich; die Bandbreite reichte von einem Fachgebiet bis zu sechzehn Fachgebieten. Bei der Mehrheit der MVZ waren die bei der Gründung vorhandenen Vertragsarztsitze und Fachgebiete im Laufe der Jahre um weitere Vertragsarztsitze und Fachgebiete erweitert worden.

Nach Auffassung des LRH ist der erfolgreiche Betrieb eines MVZ nur dann gewährleistet, wenn Klarheit über die strategische Ausrichtung dieses MVZ besteht und eine konkrete vorausschauende Planung erfolgt. Vor Gründung eines MVZ sollte daher ein Strategieplan erstellt werden, der u. a. eine Investitions- und Finanzierungsplanung sowie eine Umsatz- und Kostenplanung enthalten sollte und aus dem konkrete Umsetzungsmaßnahmen mit möglichst quantifizierten Zielen und Zeitvorgaben abzuleiten sind. Entscheidungen über die Erweiterung eines bestehenden MVZ um neue Fachgebiete oder weitere Vertragsarztsitze sollten vor dem Hintergrund dieser strategischen Ausrichtung getroffen werden und auf der Grundlage einer betriebswirtschaftlichen Analyse erfolgen. Wegen ihrer Bedeutung sollten die vorgenannten Planungen und daraus abgeleiteten Entscheidungen sowie Umsetzungsmaßnahmen einschließlich ihrer wesentlichen Grundlagen nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden.

Nach den Feststellungen des LRH waren in den meisten Fällen keine Strategiepläne für die MVZ der UK erstellt worden. Erweiterungen der MVZ um neue Fachgebiete oder weitere Vertragsarztsitze stellten sich in diesen Fällen somit nicht als Maßnahmen zur Umsetzung von Strategieplänen dar; Überlegungen zu solchen Erweiterungen fanden nach Aktenlage in vielen Fällen erst anlässlich aktuell am Markt befindlicher bzw. zum Kauf angebotener Arztpraxen statt.

Der LRH hat die UK um Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

8.2.2 Erwerb von Arztpraxen

In einer Reihe von Fällen erlangten die MVZ der meisten UK wegen bestehender Zulassungsbeschränkungen Vertragsarztsitze im Wege der Einbringung in das MVZ durch zugelassene Vertragsärztinnen und Vertragsärzte. Die hierbei von den MVZ für den Erwerb der Arztpraxen gezahlten Kaufpreise bezifferten sich jeweils auf einen fünf- oder sechsstelligen €-Betrag.

Zwar ist grundsätzlich die Höhe des Kaufpreises einer Arztpraxis das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Käufer und Verkäufer. Als Grundlage für eine Kaufpreisfindung sollte jedoch nach den Empfehlungen in der Fachliteratur und auch nach Auffassung des LRH eine Praxisbewertung durchgeführt werden. Es gibt mehrere Bewertungsmethoden zur Praxiswertermittlung. Die von Sachverständigen am häufigsten für die Bewertung einer Arztpraxis angewandte und gegenwärtig aktuellste betriebswirtschaftliche Bewertungsmethode ist die modifizierte Ertragswertmethode; auch von der Rechtsprechung wurde die Anwendung dieser Methode als gegenüber anderen Methoden generell vorzuzugswürdig angesehen.¹⁵⁶ Der Wert einer Arztpraxis setzt sich danach aus zwei Komponenten zusammen, nämlich dem materiellen Wert und dem immateriellen Wert.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Siehe Axmann/Riediger, Akquise von Kassenarztsitzen und die Bedeutung des Gutachtens, in: Goepfert/Bühn/Conrad (Hrsg.), Das Krankenhaus-MVZ: Planung, Aufbau, Betrieb, Berlin 2016, S. 257, 259 mit Nachweisen zur Rechtsprechung.

¹⁵⁷ Der materielle Wert ergibt sich aus der Summe der Zeitwerte der in der Praxis vorhandenen Wirtschaftsgüter. Bei der Berechnung des immateriellen Wertes wird auf der Grundlage der in den vergangenen Jahren mit der Praxis erzielten Erträge prognostiziert, welche zukünftigen Erträge realisierbar sind; die prognostizierten zukünftigen Erträge werden – nach Abzug eines kalkulatorischen Arztgehalts – auf den Zeitpunkt der Wertermittlung abgezinst (siehe Axmann/Riediger, a. a. O., S. 259 ff.).

Der LRH hat im Rahmen einer stichprobenweisen Prüfung der Erwerbsfälle festgestellt, dass in einem Teil der Fälle Gutachten externer Sachverständiger zur Praxiswertermittlung eingeholt wurden oder der Praxiswert vom MVZ selbst ermittelt wurde. Die selbst vorgenommenen Wertermittlungen waren z. T. mangelbehaftet; es wurden u. a. methodische Fehler gemacht und bei der Berechnung des immateriellen Wertes nach Aktenlage nicht alle aktuellen Entwicklungen wertbeeinflussender Faktoren berücksichtigt. Einem Teil der Erwerbsfälle ging nach Aktenlage weder eine eigene noch eine von einer oder einem externen Sachverständigen erstellte Praxiswertermittlung voraus.

Der LRH hat den UK, bei deren MVZ fehlerhafte oder fehlende Wertermittlungen festgestellt wurden, mitgeteilt, er halte es für geboten, dass derartige Mängel bzw. Versäumnisse bei künftigen Praxiskäufen vermieden werden. Er hat sich ferner dafür ausgesprochen, dass von neutraler Seite erstellte Wertgutachten eingeholt werden.

8.2.3 Kooperationen zwischen den Universitätsklinika und ihren medizinischen Versorgungszentren

Von einem Teil der MVZ wurden für ihren Betrieb Personalressourcen (z. B. Verwaltungspersonal oder medizinisch-technisches Personal) und Sachressourcen (z. B. Räume, medizinische Geräte oder IT-Infrastruktur) des jeweiligen UK in Anspruch genommen. Zur Regelung dieser Inanspruchnahme wurden zwischen dem jeweiligen MVZ (sofern es als GmbH über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügte) und dem UK entweder mehrere, auf einzelne Fachgebiete bezogene Kooperationsverträge oder ein, alle betreffenden Fachgebiete umfassender Kooperationsvertrag abgeschlossen. Die Verträge enthielten insbesondere Regelungen zum Umfang der Ressourcennutzung sowie zu den hierfür von den MVZ an die UK zu zahlenden Entgelten.

Nach Auffassung des LRH müssen die UK bei solchen Kooperationsverträgen sicherstellen, dass transparent und nachprüfbar ist, welche Leistungen sie im Rahmen der Kooperation gegenüber den MVZ erbringen. Der Umfang der Ressourcennutzung als Grundlage der Abrechnung der Leistungen muss klar festgelegt werden. Ferner ist sicherzustellen, dass das zu zahlende Entgelt kostendeckend bzw. (etwa bei der Nutzung von Räumen) marktgerecht ist. Das gewählte Kalkulations- und Abrechnungsverfahren muss transparent und geeignet sein, die auf die Inanspruchnahme der Ressourcen entfallenden Kosten zutreffend und vollständig zu berücksichtigen. Auch ist dafür Sorge zu tragen, dass die getroffenen vertraglichen Regelungen eingehalten werden; vertragsrelevante Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse, z. B. Änderungen des Umfangs der Ressourcennutzung oder Kostensteigerungen, müssen berücksichtigt werden.

Den vorgenannten Anforderungen wurde nach den Prüfungsfeststellungen des LRH teilweise nicht hinreichend Rechnung getragen. So war z. B. z. T. nicht hinreichend nachvollziehbar, wie die nach den vertraglichen Regelungen von den MVZ in Anspruch genommenen Ressourcen ermittelt worden waren. Teilweise wurden die von den MVZ genutzten Ressourcen der UK in den Verträgen nur unvollständig berücksichtigt. Ferner waren Entgeltkalkulationen für den LRH nicht immer nachvollziehbar und z. T. fehlerbehaftet; hierfür mitursächlich war in einigen Fällen nach Einschätzung des LRH, dass das vertraglich vereinbarte Verfahren der Entgeltkalkulation mit

einer Vielzahl kleinteiliger Berechnungsschritte und hierbei zu berücksichtigender Einzeldaten sehr komplex war oder methodisch nicht geeignet war, das Entgelt zu treffend zu ermitteln. Die von den UK berechneten Entgelte waren nach Auffassung des LRH teilweise nicht kostendeckend; es wurden bei der Entgeltberechnung nicht alle durch die Inanspruchnahme von Leistungen verursachten Kosten einbezogen oder Kosten wurden zu niedrig angesetzt. Zum Teil wurde von vertraglichen Regelungen, z. B. zum Verfahren der Entgeltkalkulation, abgewichen, ohne dass die Gründe hierfür aus den Akten ersichtlich waren. Schließlich führten nicht in allen Fällen vertragsrelevante Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse (z. B. die Erhöhung des Umfangs der Tätigkeit von Verwaltungspersonal des UK für ein MVZ, gestiegene Kosten für dieses Personal oder Änderungen beim Umfang der Nutzung von Räumen eines UK durch ein MVZ) zur entsprechenden Berücksichtigung bei der Entgeltbemessung bzw. zu einer Vertragsanpassung.

Der LRH hat den UK, bei deren Kooperation mit den MVZ die vorgenannten Mängel festgestellt wurden, mitgeteilt, dass er es für erforderlich erachte, eine künftige Vermeidung derartiger Mängel sicherzustellen. Soweit die Komplexität oder Methodik der Entgeltkalkulation aus seiner Sicht mitursächlich für festgestellte Fehler bzw. Mängel war, hat er angeregt, eine Neuregelung des Kalkulationsverfahrens in Betracht zu ziehen.

8.2.4 Wirtschaftliche Situation der Medizinischen Versorgungszentren

Um die wirtschaftliche Situation der MVZ der UK beurteilen zu können, hat der LRH u. a. Daten zu den Kosten und Erlösen der MVZ sowie den Betriebsergebnissen der letzten Jahre erhoben.

Bei den beiden MVZ, die vom jeweiligen UK als rechtlich unselbstständige Teileinrichtung betrieben wurden, war nach den Feststellungen des LRH und den erhaltenen Auskünften nicht gewährleistet, dass die den MVZ bzw. ihren Fachgebieten zugeordneten Kosten und Erlöse sachgerecht und korrekt verbucht worden waren. Hierzu wurde von den beiden UK auf die rechtliche Unselbstständigkeit dieser MVZ hingewiesen; die MVZ würden in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der jeweiligen Fachklinik des UK einbezogen. Da dem LRH somit keine hinreichend validen und belastbaren Daten zu Kosten, Erlösen und Betriebsergebnissen der beiden MVZ zur Verfügung gestellt werden konnten, war dem LRH eine Bewertung der wirtschaftlichen Situation dieser MVZ nicht möglich.

Von den acht MVZ in der Rechtsform einer GmbH hat der LRH die Betriebsergebnisse derjenigen fünf MVZ, die jeweils über den Zeitraum der Jahre 2014 bis 2017 von den UK betrieben wurden, näher betrachtet. Vier dieser fünf MVZ wiesen in allen vier Jahren positive Gesamtbetriebsergebnisse auf; ein MVZ verzeichnete – nach negativen Gesamtbetriebsergebnissen in den Jahren 2014 bis 2016 – im Jahr 2017 ein positives Gesamtbetriebsergebnis. Die Bandbreite der Gesamtbetriebsergebnisse der fünf MVZ reichte im letzten Jahr des Betrachtungszeitraums (Jahr 2017) von rd. 74.000 € bis rd. 547.000 €. Um eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der in den vorgenannten fünf MVZ vertretenen einzelnen Fachgebiete für die Jahre 2014 bis 2017 vornehmen zu können, hat der LRH ferner die Betriebsergebnisse der jeweiligen Fachgebiete der MVZ für diese Jahre erhoben. Bei einem der fünf MVZ war dies nicht möglich, da dort keine fachgebietsbezogene Erfassung und Zuordnung von Erlösen und Kosten

erfolgte; bei einem weiteren der fünf MVZ fand erst ab dem Jahr 2016 eine fachgebietsbezogene Zuordnung von Erlösen und Kosten statt. Nach den Feststellungen des LRH gab es bei jedem MVZ, das fachgebietsbezogene Betriebsergebnisse erfasste, Fachgebiete mit negativen Betriebsergebnissen in einzelnen oder allen Jahren des Betrachtungszeitraums; im Jahr 2017 belief sich das höchste negative Betriebsergebnis eines Fachgebietes auf rd. 214.000 €. Da die MVZ nach den Feststellungen des LRH teilweise nicht kostendeckende Entgelte für die Inanspruchnahme von Ressourcen der UK zahlten, wären im Falle kostendeckender Entgelte bei den betreffenden MVZ die Gesamtbetriebsergebnisse sowie die Betriebsergebnisse der einzelnen Fachgebiete niedriger ausgefallen und nach Berechnungen des LRH z. T. nicht positiv, sondern negativ gewesen.

Der LRH ist der Auffassung, dass einem UK die Beurteilung der wirtschaftlichen Situation eines von ihm betriebenen MVZ unabhängig davon möglich sein muss, ob dieses MVZ mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist oder nur eine unselbstständige Teileinrichtung des UK darstellt. Er hat die beiden UK, die jeweils ein MVZ als rechtlich unselbstständige Teileinrichtung betrieben, auf § 8 der Krankenhaus-Buchführungsverordnung hingewiesen; danach hat ein Krankenhaus eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen, die eine betriebsinterne Steuerung sowie eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit erlaubt, und die Kosten sowie Leistungen verursachungsgerecht nach Kostenstellen zu erfassen. Nach Ansicht des LRH war es den beiden UK mangels hinreichend valider und belastbarer Daten zu den Kosten und Erlösen nicht möglich, die Wirtschaftlichkeit der rechtlich unselbstständigen MVZ sowie ihrer einzelnen Fachgebiete sicher und zutreffend zu beurteilen sowie eine unternehmerische Steuerung dieser MVZ ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Dem UK, das über ein MVZ in der Rechtsform einer GmbH ohne fachgebietsbezogene Erfassung und Zuordnung von Erlösen und Kosten verfügte, hat der LRH mitgeteilt, dass aus seiner Sicht eine fachgebietsbezogene Erfassung und Zuordnung zwingend geboten sei. Nur dann könne die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Fachgebiete zu Steuerungszwecken beurteilt werden.

Bezüglich derjenigen Fachgebiete, die negative Betriebsergebnisse aufwiesen bzw. – im Falle der Zahlung kostendeckender Entgelte für die Inanspruchnahme von Ressourcen der UK – aufgewiesen hätten, hat der LRH Handlungsbedarf gesehen. Er hat den UK, die die betreffenden MVZ betrieben, mitgeteilt, es sei nach seiner Auffassung aus wirtschaftlichen Gründen über eine Schließung dieser Fachgebiete zu entscheiden bzw. – soweit nach Einschätzung des LRH die künftige Erzielung positiver Betriebsergebnisse möglich erschien oder das Vorhandensein dieser Fachgebiete in den MVZ für die UK erkennbar von besonderer Bedeutung war – eine kritische Analyse mit dem Ziel vorzunehmen, Potenziale zur Verbesserung der Betriebsergebnisse zu identifizieren und umzusetzen.

8.3 **Stellungnahmen der Universitätsklinik**

Bezüglich der Erstellung eines Strategieplans hat ein Teil der UK erklärt, die Gründung eines MVZ und die Ausgestaltung der ambulanten Versorgung seien Teil der Gesamtstrategie des UK; eine vom UK losgelöste, isolierte MVZ-Strategie sei nicht möglich. Ein UK hat dagegen mitgeteilt, im Vorfeld möglicher Gründungen neuer

Fachgebiete zukünftig einen Strategieplan zu erstellen, der die strategisch-medizinische Ausrichtung sowie hieraus abgeleitete Umsetzungsmaßnahmen erkläre. Zum Teil haben die UK darauf hingewiesen, dass auch ohne Vorliegen eines schriftlichen Strategieplans strategische und wirtschaftliche Überlegungen Grundlage der Entscheidungen über die Erweiterung ihrer MVZ um neue Fachgebiete oder weitere Vertragsarztsitze gewesen seien und auch zukünftig sein würden.

Soweit der LRH mangelhafte oder fehlende Praxiswertermittlungen beim Erwerb von Arztpraxen festgestellt hatte, haben die betreffenden UK die Wichtigkeit einer Praxiswertermittlung anerkannt. Sie haben zugesagt, künftig vor einem Praxiserwerb entweder selbst eine methodisch korrekte Wertermittlung unter zutreffender Berücksichtigung und Dokumentation der immateriellen Werte vorzunehmen oder einen externen Gutachter hiermit zu beauftragen. Ein UK hat erklärt, ein standardisiertes Bewertungsverfahren, das bei allen in Betracht kommenden Praxiserwerben angewandt werden soll, eingeführt zu haben.

Bezüglich der vom LRH festgestellten Mängel bei den Kooperationen zwischen UK und MVZ haben die betreffenden UK Abhilfemaßnahmen durchgeführt oder angekündigt. Zum Teil haben sie auf den erfolgten oder bevorstehenden Abschluss neuer Kooperationsverträge hingewiesen, in denen u. a. die komplexen Leistungsbeziehungen transparenter dargestellt oder bisher nicht berücksichtigte Ressourcennutzungen erfasst werden sollen. Teilweise haben sie erklärt, die bestehenden Verträge würden kritisch geprüft und ggf. aktualisiert; notwendige Änderungen würden nachvollziehbar dokumentiert. Einige UK haben auf die Einführung eines Vertragsmanagementsystems oder eines Vertragskatasters hingewiesen, mit dessen Hilfe die Verträge künftig zuverlässig überwacht und regelmäßig auf ihre Aktualität geprüft werden könnten. Zum Teil haben die UK mitgeteilt, alle Positionen des verwandten Schemas zur Entgeltkalkulation würden systematisch überprüft und bestehende Unstimmigkeiten würden korrigiert; die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Berechnungen werde erhöht und zukünftige Änderungen des Kalkulationsschemas würden eindeutig dokumentiert. Ein UK hat angekündigt, für die Entgeltkalkulation eine neue Abrechnungssystematik einzuführen.

Bezüglich der Zuordnung von Kosten und Erlösen bei den beiden rechtlich unselbstständigen MVZ hat das eine UK mitgeteilt, es sei eine detaillierte Kalkulationsmatrix erarbeitet worden, um die Wirtschaftlichkeit seines rechtlich unselbstständigen MVZ zukünftig auf der Ebene der Fachgebiete abzubilden und Kosten und Umsätze sachgerecht abzugrenzen; es werde eine Wirtschaftlichkeitsrechnung mit differenzierter Umsatz- und Kostenverrechnung eingeführt. Das andere UK hat erklärt, die Auffassung des LRH bei seinen zukünftigen Überlegungen und internen Strukturoptimierungen zu berücksichtigen.

Das UK, das über ein MVZ in der Rechtsform einer GmbH ohne fachgebietsbezogene Erfassung und Zuordnung von Erlösen und Kosten verfügte, hat mitgeteilt, es sei eine differenzierte Kosten- und Erlösbetrachtung der verschiedenen Fachgebiete etabliert worden.

Soweit der LRH wegen negativer Betriebsergebnisse von Fachgebieten der MVZ eine Entscheidung über die Schließung dieser Fachgebiete oder zumindest Analysen mit dem Ziel der Verbesserung der Betriebsergebnisse für geboten erachtet hatte, haben die betreffenden UK teilweise Ausführungen zur strategischen Bedeutung einzelner

Fachgebiete für das UK gemacht oder allgemein auf die Bedeutung der Fachgebiete für die Sicherstellung einer wirtschaftlichen ambulanten Versorgung von Patientinnen und Patienten durch das UK und das MVZ als Gesamtheit verwiesen. Zum Teil haben die UK mitgeteilt, die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der vom LRH genannten Fachgebiete – ggf. im Rahmen einer Zusammenschau mit Bereichen des UK – zu beabsichtigen oder bereits durchgeführt zu haben. Soweit eine solche Überprüfung schon erfolgt ist, ist dem LRH für eine Reihe von Fachgebieten mitgeteilt worden, dass inzwischen deutlich geringere negative Betriebsergebnisse oder sogar positive Betriebsergebnisse erzielt würden.

8.4 Weiterer Schriftwechsel

Bezüglich der Erstellung eines Strategieplans hat der LRH auf den Einwand der Unmöglichkeit einer vom UK losgelösten, isolierten MVZ-Strategie erwidert, dass Ausgangspunkt für die strategische Ausrichtung eines MVZ zwar immer die Gesamtstrategie des UK als Mutterunternehmen ist; dies steht jedoch der Erstellung eines Strategieplans für das MVZ nicht entgegen. Er hat ferner klargestellt, dass er es wegen der Bedeutung eines Strategieplans für geboten hält, dass dieser in Schriftform erstellt wird. Zudem hat der LRH darauf hingewiesen, dass in einem Strategieplan u. a. die avisierte MVZ-Zielstruktur mit den geplanten, i. d. R. über einen mehrjährigen Zeitraum sukzessive im MVZ zu etablierenden Fachgebieten und Vertragsarztsitzen dargestellt sein sollte. Erweiterungen eines bestehenden MVZ um neue Fachgebiete oder weitere Vertragsarztsitze sind dann vor diesem Hintergrund und in Umsetzung der im Strategieplan festgelegten Zielvorgaben vorzunehmen. Einer solchen mittel- oder langfristigen Planungsperspektive entspricht es nach Auffassung des LRH nicht, wenn ein Strategieplan erst im Vorfeld und anlässlich einer möglichen Erweiterung eines MVZ um neue Fachgebiete oder weitere Vertragsarztsitze erstellt wird. Er hat die UK um erneute Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

Der LRH hat begrüßt, dass die Wichtigkeit einer Praxiswertermittlung beim Erwerb von Arztpraxen anerkannt wird. Er hat das UK, das ein standardisiertes Bewertungsverfahren eingeführt hat, um nähere Informationen zu diesem Verfahren gebeten.

Ebenfalls positiv zur Kenntnis genommen hat der LRH die von den UK durchgeführten oder beabsichtigten Maßnahmen bezüglich der Mängel bei den Kooperationen zwischen UK und MVZ. Soweit die UK auf den Abschluss neuer Kooperationsverträge und auf Überprüfungen, Korrekturen und Änderungen der bestehenden Verträge sowie der Schemata oder Verfahren der Entgeltkalkulation hingewiesen haben, hat der LRH um Mitteilung der Ergebnisse dieser Maßnahmen bzw. Übersendung diesbezüglicher Unterlagen gebeten.

Bezüglich der Zuordnung von Kosten und Erlösen bei den beiden rechtlich unselbstständigen MVZ hat der LRH begrüßt, dass das eine UK eine Wirtschaftlichkeitsrechnung mit differenzierter Umsatz- und Kostenverrechnung einzuführen beabsichtigt; er hat um Unterrichtung über diese Einführung gebeten. Dem anderen UK hat der LRH mitgeteilt, den Ausführungen des UK lasse sich nicht entnehmen, ob und ggf. welche Maßnahmen es innerhalb welchen zeitlichen Rahmens ergreifen wolle; er hat um erneute Stellungnahme und Mitteilung des ggf. Veranlassten gebeten.

Zur Kenntnis genommen hat der LRH, dass von dem UK, welches über ein MVZ in der Rechtsform einer GmbH ohne fachgebietsbezogene Erfassung und Zuordnung von Erlösen und Kosten verfügte, eine differenzierte Kosten- und Erlösbetrachtung der verschiedenen Fachgebiete etabliert worden ist. Er hat um Mitteilung der im Rahmen dieser Betrachtung ermittelten Kosten- und Erlösdaten gebeten.

Soweit sich die UK bei Fachgebieten mit negativen Betriebsergebnissen nicht hinreichend konkret zur wirtschaftlichen Situation dieser Fachgebiete und ggf. in Betracht gezogenen Maßnahmen geäußert haben, hat der LRH um erneute Stellungnahme gebeten. Soweit die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der vom LRH genannten Fachgebiete angekündigt wurde, hat der LRH um Mitteilung der Ergebnisse und der auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen gebeten. In den Fällen, in denen dem LRH mitgeteilt wurde, dass von Fachgebieten inzwischen deutlich geringere negative Betriebsergebnisse oder sogar positive Betriebsergebnisse erzielt werden, sind für den LRH teilweise die konkret ergriffenen Verbesserungsmaßnahmen sowie die genaue Höhe der Betriebsergebnisse offengeblieben; er hat diesbezüglich um ergänzende Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

9 FernUniversität in Hagen



Der Landesrechnungshof hat an der FernUniversität in Hagen verschiedene Aspekte geprüft, die durch Besonderheiten des Fernstudiums gekennzeichnet waren.

Bei den örtlichen Erhebungen in der Hochschule und insbesondere in den Regional- und in den Studienzentren wurden zum Teil deutlich voneinander abweichende Vorgehensweisen bei grundsätzlich gleichen Arbeitsabläufen vorgefunden. Die räumlichen Kapazitäten der Regionalzentren waren nur unzureichend ausgelastet, die Auslastung der Kurse in den Regionalzentren war in Teilen sehr niedrig.

Der Landesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass die Kosten der Regionalzentren in anderen Bundesländern fast ausschließlich durch das Land Nordrhein-Westfalen finanziert wurden. Hierfür besteht nach Auffassung des Landesrechnungshofs keine Rechtfertigung. Gleiches gilt für die Finanzierung der Regionalzentren außerhalb von Deutschland.

Der nach wie vor umfangreiche Druck und Versand von Studienmaterialien ist unter Klimaschutzgesichtspunkten bedenklich.

Der Umstand, dass die Studierenden der FernUniversität in Hagen weit überwiegend nicht in Hagen ansässig sind, erfordert im Bereich der Universitätsbibliothek Änderungen in Bezug auf die digitalen Medien und die Öffnungszeiten.

9.1 Ausgangslage

Am 01.12.1974 wurde die FernUniversität in Hagen (FernUniversität) als Gesamthochschule gegründet.¹⁵⁸ Nach § 1 Abs. 2 Nr. 8 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen ist die FernUniversität heute eine Universität im Sinne dieses Gesetzes. Sie war im Wintersemester 2016/17 – gemessen an der Anzahl der eingeschriebenen Studierenden – die größte Hochschule in Deutschland. Nach den Angaben der FernUniversität waren seinerzeit ca. 75.000 Studierende bei ihr eingeschrieben.

Die FernUniversität war im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fachlich in vier Fakultäten aufgeteilt, die sich wiederum in verschiedene Lehrgebiete untergliederten. Daneben gab es die Zentrale Hochschulverwaltung, in der u. a. die Technische Medienadministration (Logistikzentrum) verortet war. Weiter existierten verschiedene Stabsstellen sowie zentrale und übergreifende Einrichtungen wie die Universitätsbibliothek (UB) und das Zentrum für Medien und IT. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der FernUniversität waren die Regional- und die Studienzentren. Hierbei handelte es sich um Kontaktstellen zwischen der Hochschule und den Studierenden, die an verschiedenen Orten innerhalb und außerhalb des Landes unterhalten wurden. Daneben gab es in Nordrhein-Westfalen (NRW) verschiedene Informationsstellen.

¹⁵⁸ Gesetz über die Errichtung einer Fernuniversität in Nordrhein-Westfalen vom 26.11.1974, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen S. 1470.

Die Finanzierung der FernUniversität erfolgte überwiegend aus den Zuschüssen des Landes für den laufenden Betrieb, aus Entgelten, aus Gebühren und Sanktionen sowie aus sonstigen Zuwendungen und Zuweisungen des Landes. Eine Beteiligung anderer Bundesländer an der Finanzierung erfolgte lediglich in geringem Umfang durch Bayern.

9.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat an der FernUniversität verschiedene Aspekte geprüft, die durch Besonderheiten des Fernstudiums gekennzeichnet waren. Er hat sich dabei insbesondere mit den Regional- und den Studienzentren der FernUniversität befasst. Ferner hat er das Logistikzentrum der FernUniversität betrachtet, in dem der Versand der Studienmaterialien organisiert wird. Schließlich hat der LRH die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Universitätsbibliothek untersucht.

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung in den Jahren 2017 und 2018 örtliche Erhebungen sowohl am Standort Hagen als auch an elf Regional- und Studienzentren sowie an einer Informationsstelle vorgenommen.

Im August 2019 hat der LRH der FernUniversität die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt. Diese hat hierzu im November 2019 Stellung genommen. Hierauf ist im Mai 2020 die Folgeentscheidung des LRH an die FernUniversität ergangen. Parallel hierzu hat der LRH das Ministerium für Kultur und Wissenschaft um eine Stellungnahme zu der Finanzierung der Regionalzentren außerhalb von NRW gebeten.

9.3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

9.3.1 Veranstaltungs- und Kursmanagement

Veranstaltungsplanung

Die Fakultäten der FernUniversität waren sowohl inhaltlich als auch organisatorisch für ihren jeweiligen Wissenschaftsbereich zuständig. Alle Fakultäten nutzten das Online-Informations- und Verwaltungstool „Virtueller Studienplatz“ sowie das Programm „Moodle“ als Kursmanagementsystem und Lernplattform, wobei der Umfang der Nutzung deutlich variierte. Für die Studierenden war die Nutzung dieses Programms verpflichtend. Dabei stellen die Fakultäten Studieninhalte in vielfältiger Form zur Verfügung. Neben den gedruckten und digitalen Lehrmaterialien konnten die Studierenden Mentorate¹⁵⁹ und sonstige Veranstaltungen in den Regional- und in den Studienzentren nutzen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde die Zusammenarbeit der Fakultäten mit den Regional- und den Studienzentren untersucht. Ein zentrales Thema war hierbei die Abwicklung der Mentorate. Hierbei wurde deutlich, dass grundsätzlich gleiche Arbeitsabläufe bezüglich der Regional- und der Studienzentren sowohl zwischen den einzelnen Regional- und Studienzentren als auch zwischen den Fakultäten im

159 Mentorate sind Lehrveranstaltungen, die vor allem darauf gerichtet sind, Verständnisfragen zu Lehrinhalten zu klären, Übungsaufgaben in Kleingruppen zu bearbeiten und anschließend in der Gesamtgruppe zu reflektieren.

Einzelnen teilweise erheblich voneinander abwichen. So wurden bspw. die Raumbelegungspläne teilweise in Excel-Listen, in einem oder mehreren Outlook-Kalendern, per Hand und in einem Einzelfall in einem Raumplanungstool geführt. Die Listen der Mentorinnen und Mentoren wurden bei zwei Fakultäten in einer Datenbank mit Zugriffsrechten durch die Regionalzentren und bei einer Fakultät im Rahmen einer Excel-Liste ohne weitere Zugriffsrechte geführt; bei der vierten Fakultät erfolgten Absprachen über die dort nur vereinzelt stattfindenden Veranstaltungen direkt zwischen den Mentorinnen und Mentoren und den Regionalzentren.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass zur Optimierung der Arbeitsabläufe und damit zur sparsamen Ressourcenverwendung gleiche Arbeitsabläufe an einer Hochschule auch an unterschiedlichen Standorten grundsätzlich identisch ablaufen sollten. Er hat zur Herstellung einer einheitlichen Handhabung der Arbeitsabläufe deren Erhebung, Auswertung, Optimierung, Vereinheitlichung und Bekanntgabe an alle Beteiligten empfohlen. Als wesentlich sah er hierbei die Einführung eines übergreifenden Kursmanagementsystems an, das sowohl zentral in Hagen als auch in allen Regional- und Studienzentren genutzt werden sollte, um eine effizientere Planung, Durchführung und Abwicklung der Veranstaltungen in den Regional- und in den Studienzentren zu ermöglichen.

Räumliche Auslastung der Regional- und der Studienzentren

In den Regional- und in den Studienzentren wurden Mentoriats sowie weitere Veranstaltungen durchgeführt. Dabei lag ein deutlicher Schwerpunkt auf den Abendstunden und den Wochenenden. Bei einer stichprobenartigen Erhebung konnte eine Vollauslastung¹⁶⁰ aller Räume des jeweiligen Regionalzentrums durchschnittlich nur an 3 % der ausgewerteten Tage festgestellt werden. Insgesamt betrug die durchschnittliche Belegung der (Seminar-)Räume unter 30 %.

Der LRH hat hierzu bemerkt, dass eine derart geringe Auslastung der Räume nicht mit einem sparsamen und wirtschaftlichen Handeln der Hochschule in Einklang zu bringen ist. Es ist zukünftig sicherzustellen, dass entweder die Räumlichkeiten der Regionalzentren eine deutlich höhere Auslastung erfahren oder die Raumkapazitäten verringert werden, um die hiermit verbundenen Mietkosten einzusparen.

Auslastung der Kurse

Die an den Regional- und an den Studienzentren durchgeführten Kurse konnten von den Studierenden online gebucht werden. Im Rahmen der grundlegenden Kurse¹⁶¹ war i. d. R. eine Mindestzahl von Teilnehmenden bei den Mentoriats einzuhalten, die die jeweilige Fakultät festlegte. Wurde diese nicht erreicht, wurde das Mentoriats abgesagt. Je spezieller ein Kurs war bzw. je weniger Studierende ein Studienfach aufwies, desto kleiner konnte dabei die Zahl der Teilnehmenden werden, ohne dass der entsprechende Kurs abgesagt wurde. Bei einzelnen Modulen fand das Mentoriats ggf. auch mit nur einem oder zwei angemeldeten Teilnehmenden statt. Entsprechend „kleine“ Kurse wurden bei der Auswertung der Raumbelegungen mehrfach vorgefunden.

¹⁶⁰ Im Rahmen der Prüfung wurde aus Gründen der Vereinfachung jede – auch nur stundenweise – Belegung eines Raumes an einem Tag als volle Auslastung des Raumes an dem betreffenden Tag gerechnet. Dies galt auch bei einer Belegung durch Einzelpersonen wie bspw. bei Klausuren.

¹⁶¹ Grundlegende Kurse sind diejenigen, die in der Studieneingangsphase zunächst von allen Studierenden des Studienfachs absolviert werden müssen.

Soweit eine Studierende oder ein Studierender das Mentoriat nicht wahrnehmen konnte, bestand die Möglichkeit, sich von diesem wieder abzumelden. Davon wurde jedoch selten Gebrauch gemacht. So kam es z. T. dazu, dass keine Studierende und kein Studierender zum Mentoriat erschien, die Mentorin oder der Mentor jedoch aufgrund der Anmeldungen vor Ort war. In diesen Fällen waren (zu große) Räume blockiert und Mentorinnen und Mentoren mussten teilweise ohne Durchführung des Mentoriats bezahlt werden.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die Durchführung von Mentoriaten mit einer sehr geringen Zahl von Teilnehmenden im Hinblick auf den Personal- und Sacheinsatz problematisch erscheint. Es ist daher sicherzustellen, dass jeweils eine adäquate Mindestzahl an Teilnehmenden vorhanden ist, um ein Mentoriat oder eine sonstige Veranstaltung stattfinden zu lassen. Bei Kursen mit bekanntermaßen (zu) wenigen Teilnehmenden sollte darüber nachgedacht werden, ob diese nicht zentrumsübergreifend in einem alternativen Format wie bspw. als Hybrid- oder Streaming-Veranstaltung, also mit Präsenz des Lehrenden an nur einem Veranstaltungsort, angeboten werden können.

Die FernUniversität hat insgesamt zu dem Bereich des Veranstaltungs- und Kursmanagements darauf hingewiesen, dass sie im Rahmen des Projektes „Campusmanagement“ (2010-2017) an einem zentralen System für das Veranstaltungsmanagement für die Zentren gearbeitet und aufgrund weiterer Anforderungen wie der höheren Auslastung der Raumkapazitäten das Projekt „Einführung eines Veranstaltungsmanagementsystems“ initiiert habe. Darüber hinaus seien im Rahmen einer Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der Regionalzentren“ (2018-2019) sowie durch die erfolgreiche Einführung eines Wissensmanagements Optimierungen angestoßen worden und würden weiter verstärkt vorangetrieben. Hinsichtlich der höheren Auslastung der Raumkapazitäten seien bereits Schritte wie bspw. das Projekt „eAssessment“ bzw. die Durchführung elektronischer Prüfungen und Papierklausuren der Fakultät Psychologie in allen Zentren eingeleitet worden. Weiter seien Schritte für eine Untervermietung der Räume veranlasst worden. Die Lehrkonzepte der Fakultäten seien weiter überarbeitet worden, um vermehrt Hybridveranstaltungen in den Zentren anbieten zu können. Dies ermögliche eine Erhöhung der Studierendenzahl in den Lehrangeboten und eine weitere Auslastung der Raumkapazitäten.

Der LRH hat die verschiedenen Projekte sowie die damit einhergehenden Optimierungen begrüßt. Im Hinblick auf die konkrete Umsetzung seiner Empfehlungen hat er um ergänzende Stellungnahme gebeten.

9.3.2 Struktur der Regional- und der Studienzentren

Im Jahr 2008 gab es insgesamt 50 Studienzentren der FernUniversität im In- und Ausland. Nur die Studienzentren in NRW waren der FernUniversität personell und fachlich unterstellt. Die Kosten der Studienzentren in anderen Bundesländern wurden von Kooperationspartnern¹⁶² getragen, die die Zentren personell und räumlich ausstatteten und in eigener Verantwortung führten.

¹⁶² Kooperationspartner waren Städte, Gemeinden oder andere Hochschulen bzw. die sie finanzierenden Länder.

Aufgrund der heterogenen und teilweise schwierigen Organisations- und Betreuungsstruktur beschloss die FernUniversität im Jahr 2008, eine Neuordnung der gesamten Struktur der Studienzentren in Deutschland durchzuführen. Insgesamt wurden 13 Regionalzentren in Deutschland aufgebaut, die mit universitätseigenen Räumen und Personal einheitlich ausgestattet wurden. Innerhalb von NRW wählte die FernUniversität aus den seinerzeit bestehenden 20 Studienzentren vier aus, die nach den definierten, einheitlichen Standards zu Regionalzentren wurden. Die übrigen 16 Studienzentren wurden jeweils einem der neuen Regionalzentren zugeordnet. Über die Regional- und die Studienzentren hinaus existierten in NRW noch vier Informationsstellen (zwei Informations- und Servicestellen sowie zwei Informations- und Beratungszentren), die ebenfalls Regionalzentren zugeordnet wurden. In anderen Bundesländern richtete die FernUniversität insgesamt neun Regionalzentren ein. Die bisherigen Studienzentren wurden dabei aufgegeben oder umgewandelt.

Der LRH hat die in NRW noch bestehenden Studienzentren und Informationsstellen kritisch gesehen. Diese entsprachen zum einen nicht den eigenen Qualitätsstandards der FernUniversität und verfügten zum anderen nicht durchgängig über die Ausstattungen der Regionalzentren. Der LRH hat empfohlen, die Bemühungen zur Auflösung dieser Zentren und Stellen zeitnah und abschließend umzusetzen.

Die FernUniversität hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass zwischenzeitlich bereits fünf Standorte geschlossen worden seien. Darüber hinaus läge ein Beschluss aus dem Jahr 2008 zur Regionalisierung und den sich daraus ergebenden Schließungen der weiteren Standorte vor, über dessen Umsetzung derzeit hochschulintern beraten werde.

Der LRH hat die FernUniversität gebeten, ihn über den Fortgang der Beratungen und deren Umsetzung zu unterrichten.

9 3.3 Finanzierung der Regionalzentren in anderen Bundesländern

Die Finanzierung der FernUniversität erfolgt im Wesentlichen durch das Land. Der Haushaltsansatz für die Zuschüsse für den laufenden Betrieb betrug laut Haushaltsplan des Landes für das Jahr 2016 insgesamt 62.651.000 €. Von den anderen Bundesländern beteiligte sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lediglich Bayern an der Finanzierung der FernUniversität. Es stellte die Infrastruktur für das Regionalzentrum München kostenlos zur Verfügung und zahlte einen Betrag von 110.000 €.

Nach den Angaben der FernUniversität waren im Wintersemester 2016/17 von ihren 75.000 Studierenden nur 30 % Regionalzentren in NRW zugeordnet. 62,8 % waren Regionalzentren in anderen Bundesländern zugeordnet.¹⁶³

Für ihre Regionalzentren entstanden der FernUniversität Kosten i. H. v. rd. 4,7 Mio. € pro Jahr. Davon entfielen rd. 33 % auf Regionalzentren in NRW und knapp 60 % auf Regionalzentren in anderen Bundesländern.¹⁶⁴ Die Kosten der FernUniversität pro Studierender oder Studierendem in Deutschland lagen bei rd. 63 €.

163 Weitere 5,4 % waren Regionalzentren außerhalb von Deutschland zugeordnet und 1,8 % hatten keine Zuordnung.

164 Die verbleibenden knapp 7 % entfielen auf Regionalzentren außerhalb von Deutschland.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass die anderen Bundesländer durch die Möglichkeit von Studierwilligen, ein Fernstudium an der FernUniversität aufzunehmen, entlastet würden; sie müssen keine entsprechenden Angebote vorhalten, um ihren Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eines Fernstudiums zu eröffnen. Diese Entlastung der anderen Bundesländer wird durch die Finanzierung der FernUniversität durch NRW bewirkt. Anders als bei Präsenzhochschulen, die Studierende aus anderen Bundesländern aufnehmen, besteht insoweit auch kein Gegenseitigkeitsverhältnis.

Die „Fremdnützigkeit“ der Ausgaben des Landes für den Betrieb der FernUniversität tritt bei den Kosten für die Regionalzentren außerhalb von NRW besonders deutlich hervor. Deren Nutzerinnen und Nutzer werden in aller Regel Bürgerinnen und Bürger anderer Bundesländer sein. Den diesbezüglichen Aufwendungen des Landes steht also weder ein unmittelbarer noch ein mittelbarer Nutzen für NRW und seine Bürgerinnen und Bürger gegenüber.

Derzeit werden jedoch durch NRW nicht nur die Kosten der Zentrale der FernUniversität, sondern vor allem auch die Kosten ihrer Regionalzentren und insbesondere auch die Kosten der Regionalzentren in anderen Bundesländern fast ausschließlich allein finanziert. Mit Ausnahme von Bayern leisten die anderen Bundesländer keinen finanziellen Beitrag zum Betrieb der FernUniversität und/oder ihrer Regionalzentren. Auch der Bund trägt zur Finanzierung der FernUniversität trotz deren bundesweiten Wirkens nichts bei, obwohl insoweit aus Sicht des LRH ein Fall überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und vor allem Lehre im Sinne von Art. 91 b Grundgesetz vorliegt.

Der LRH hat darauf hingewiesen, dass diese Situation nicht mit der Verpflichtung des Landes vereinbar ist, seine Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Insbesondere für die Aufwendungen des Landes, die die Regionalzentren außerhalb von NRW verursachen, besteht keine Rechtfertigung. Dabei stellt der LRH die Bedeutung der Regionalzentren im didaktischen Gesamtkonzept der FernUniversität nicht grundsätzlich infrage. Soweit diese in anderen Bundesländern angesiedelt sind und damit faktisch nur Studierenden aus anderen Bundesländern zugutekommen, sieht der LRH jedoch keine Veranlassung, dass die entsprechenden Kosten nahezu ausschließlich zulasten des Haushalts des Landes NRW gehen.

Der LRH hat daher empfohlen, gegenüber dem Bund und den anderen Ländern eine Beteiligung an der Finanzierung der FernUniversität einzufordern, zumindest soweit es um die Kosten der Regionalzentren außerhalb von NRW geht. Soweit eine derartige Mitfinanzierung der FernUniversität in absehbarer Zeit nicht realisiert werden kann, hat der LRH empfohlen, die Regionalzentren außerhalb von NRW zu schließen.

Die FernUniversität hat hierzu ausgeführt, dass es seit Oktober 2019 durch eine Änderung von § 6 Gesetz zur Erhebung von Hochschulabgaben (Hochschulabgabengesetz – HAbgG NRW) möglich sei, die Kosten der Zentren von den Studierenden über eine Gebühr zu erheben. Diese Gebühreneinnahmen würden die Kosten der Regionalzentren jedoch voraussichtlich nicht in Gänze decken, sodass die Zentren auf absehbare Zeit zumindest anteilig aus dem Zuschusshaushalt der Hochschule finanziert werden müssten. Die FernUniversität hat der Einschätzung des LRH prinzipiell zugestimmt, dass insoweit die Finanzierung der Regionalzentren durch den Bund und die Länder anzustreben sei. Eine Schließung der Regionalzentren sei für

die FernUniversität hingegen keine Option, da diese für die Umsetzung des „Blended-Learning“-Ansatzes der FernUniversität eine elementare Grundstruktur darstellten.

Der LRH hat die FernUniversität darauf hingewiesen, dass auch nach ihren Ausführungen weiterhin eine Anteilfinanzierung der Regionalzentren durch die FernUniversität und damit mittelbar durch das Land verbleibt. Er hat die FernUniversität daher gebeten, ihn im Hinblick auf ihre Bemühungen um eine Mitfinanzierung durch den Bund und andere Länder sowie bezüglich der weiteren Entwicklung zur Finanzierung der Regionalzentren durch die Gebühren der Studierenden zu unterrichten.

9.3.4 Finanzierung der Regionalzentren außerhalb Deutschlands

Außerhalb Deutschlands hatte die FernUniversität ein Zentrum in Österreich sowie ein Zentrum in Budapest eingerichtet. Für die Betreuung der Studierenden in der Schweiz unterhielt sie den „Service Schweiz“.

Zentrum für Fernstudien in Österreich

Die Kosten für das Zentrum in Österreich wurden weitestgehend durch österreichische Stellen getragen. Die FernUniversität leistete lediglich einen Beitrag zu spezifischen Marketingkosten. Aus Sicht des LRH bestanden daher keine Bedenken gegen eine entsprechende Fortführung dieser Kooperation.

Service Schweiz

In der Schweiz hatte die FernUniversität einen Raum im Technopark Zürich fest angemietet und betrieb dort die Geschäftsstelle „Service Schweiz“, der im Wintersemester 2016/17 928 Studierende zugeordnet waren. Dieses „Regionalzentrum“ stellte die FernUniversität als „Service on Demand“ bereit. Eine dauerhafte Vertretung vor Ort war nicht gegeben. Die Regionalzentren Karlsruhe (Studienberatung) und Stuttgart (Leitung und Verwaltung) betreuten den „Service Schweiz“ personell. Beschäftigte fuhren bei Bedarf bzw. in regelmäßigen zeitlichen Abständen in die Schweiz. Für (größere) Veranstaltungen oder Prüfungen mietete die FernUniversität gesonderte Räume an. Die Kosten der FernUniversität pro Studierender oder Studierendem, die oder der dem „Service Schweiz“ zugeordnet war, lagen bei rd. 141 € pro Jahr.

Die Schweiz hatte im Jahr 1992 die Stiftung Universitäre Fernstudien Schweiz gegründet. Diese betrieb u. a. ein Zentrum in Pfäffikon und damit lediglich 26 km von Zürich entfernt.

Hierzu hat der LRH ausgeführt, dass die Schweiz durch die Errichtung einer eigenen Fernuniversität die Möglichkeit für Studierende geschaffen hat, an einer schweizerischen Hochschule ein Fernstudium zu absolvieren. Darüber hinaus seien die Studierendenzahlen für die Schweiz überschaubar, die Kosten jedoch mit rd. 141 € pro Studierender oder Studierendem pro Jahr mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt in Deutschland (rd. 63 €). Angesichts dieser Umstände ist es für den LRH nicht ersichtlich, warum der „Service Schweiz“ weiterhin bestehen bleiben soll. Der LRH hat daher die Schließung des „Service Schweiz“ empfohlen.

Die FernUniversität hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die Kosten für die Betreuung der Studierenden in der Schweiz auf ein Minimum reduziert worden seien, da alle Kosten außer der Büromiete sich je nach Bedarf der Information, Beratung und fachlichen Betreuung ergäben und auch bei einer Verlagerung in die deutschen Zentren zu einem großen Teil anfallen würden. Im Übrigen könnten die Kosten der Betreuung in der Schweiz seit Oktober 2019 – durch die Änderung von § 6 HAbgG NRW – wieder über Gebühren auf die Studierenden umgelegt werden.

Der Argumentation der FernUniversität im Hinblick auf den „Service Schweiz“ hat der LRH nicht vollständig folgen können. Die deutschen Regionalzentren sind sowohl personell als auch infrastrukturell ausreichend ausgestattet, um die Mitbetreuung der 928 Studierenden vom „Service Schweiz“ sicherzustellen, ohne dass hierdurch nennenswerte Mehrkosten entstehen dürften. Zudem können die Kosten des Regionalzentrums nicht vollständig über die Gebühren der Studierenden gedeckt werden. Die Kosten für ausländische Regionalzentren sollten jedoch selbst anteilig nicht aus dem Zuschusshaushalt der Hochschule finanziert werden.

Regionalzentrum Budapest

Ein weiteres Regionalzentrum der FernUniversität befand sich in Budapest. Im Wintersemester 2016/17 waren ihm 215 Studierende zugeordnet. Dieses Regionalzentrum wurde nicht durch die FernUniversität selbst betrieben, sondern durch eine Stiftung. Stifter war ein Verein, dem die FernUniversität als Mitglied angehört. Die Einschreibung der Studierenden erfolgte an der FernUniversität selbst.

Grundlage für die Finanzierung des Regionalzentrums war ein Kooperationsrahmenvertrag zwischen der FernUniversität und der Stiftung. Für die von der Stiftung durchgeführte Betreuung, Beratung und Information von Studierenden erhielt die Stiftung von der FernUniversität eine Vergütung. Die Einnahmen der Stiftung aus den Zahlungen der FernUniversität betragen im Jahr 2016 rd. 163.000 €. Die jährlichen Aufwendungen der FernUniversität pro Studierender oder Studierendem im Regionalzentrum Budapest betragen rd. 750 €.

Hierzu hat der LRH darauf hingewiesen, dass das Regionalzentrum von einer Stiftung betrieben wird, deren Stifter nicht die FernUniversität ist. Somit unterliegt es nicht unmittelbar dem Einfluss der FernUniversität. Dies widerspricht dem Konzept der Regionalisierung, das der FernUniversität ermöglichen sollte, direkten Zugriff auf die Ausstattung und das Personal in den Regionalzentren zu erhalten.

Darüber hinaus fielen für das Regionalzentrum in Budapest Kosten i. H. v. rd. 750 € pro Jahr und Studierender oder Studierendem an. Dies war mehr als das Zehnfache der Kosten eines deutschen Regionalzentrums pro Studierender oder Studierendem mit rd. 63 € pro Jahr. Diese Ausgaben erfolgten für einen Zweck, der nicht nur außerhalb des Landes, sondern sogar außerhalb Deutschlands verfolgt wurde. Der LRH sah insoweit kein anerkanntes Landesinteresse an der Qualifizierung (meist) ausländischer Studierender im Ausland zulasten der Finanzen der FernUniversität und damit mittelbar des Landes. Der LRH hat daher empfohlen, die Finanzierung des Regionalzentrums Budapest über die Stiftung zum nächstmöglichen Zeitpunkt einzustellen.

Hierzu führte die FernUniversität aus, dass das durchaus umständliche Konstrukt einer Stiftung dem ungarischen Rechtssystem geschuldet sei. Zudem finanziere sich das Regionalzentrum auch aus Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit. Weiter sei die Bedeutung der außenpolitischen Wirkung des Fernstudienzentrums hervorzuheben. Der neben der Betreuung der Studierenden wichtige Aspekt des außenbildungspolitischen Nutzens des Zentrums für NRW lasse sich auch daran ablesen, dass das Projekt immer als Vorzeigevorhaben dargestellt werde. Da das Zentrum jedoch auch eine außenbildungspolitische Bedeutung auf Bundesebene habe, bemühe sich die FernUniversität derzeit, die Förderung durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst auszuweiten. Zudem könnten die Kosten der Betreuung in Ungarn seit Oktober 2019 wieder über Gebühren auf die Studierenden umgelegt werden.

Der LRH hat dem entgegengehalten, dass es dahinstehen könne, ob es ein nationales deutsches Interesse gebe, eine entsprechende Bildungseinrichtung im Ausland anzubieten. Eine Finanzierung aus nordrhein-westfälischen Haushaltsmitteln lässt sich hierdurch jedenfalls nicht rechtfertigen. Auch hier können die Kosten des Regionalzentrums nicht vollständig über die Gebühren der Studierenden gedeckt werden. Sie sollten jedoch selbst anteilig nicht aus dem Zuschusshaushalt der Hochschule finanziert werden.

9.3.5 Logistikzentrum

Das Logistikzentrum der FernUniversität war für das Medienmanagement, die Medienproduktion und den Medienvertrieb zuständig. Zu diesen Medien gehörten insbesondere alle Studienmaterialien wie bspw. Studienbriefe. Die Kosten für die gebührenpflichtigen Studienmaterialien sowie die für die Versendung notwendigen Personal- und Sachkosten wurden in die Kosten für die Studiengebühren eingerechnet und hieraus im Wesentlichen refinanziert.

Insgesamt wurden 1.113.921 Druckerzeugnisse im Jahr 2016 gefertigt und 1.017.596 (gebührenrelevante) Sendungen haben die FernUniversität verlassen, von denen 61.963 Sendungen ins Ausland gingen. Im Logistikzentrum waren zum Stichtag 31.12.2016 Beschäftigte im Umfang von rd. 100 Vollzeitäquivalenten¹⁶⁵ tätig.

Neben dem postalischen Versand wurden alle Studienmaterialien im Portal „Lernraum Virtuelle Universität“ (LVU) der FernUniversität online verfügbar gemacht. Im Jahr 2016 gab es insgesamt 15.434.397 Zugriffe auf das digitale Material des LVU. Zusätzlich existierten an der FernUniversität Netzkurse, das heißt Kurse, in denen alle Studienmaterialien nur online verfügbar waren. Diese machten jedoch lediglich knapp 8 % aller Kurse aus.

Der LRH hat hierzu ausgeführt, dass die Hochschulen gemäß dem Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen ihren spezifischen Beitrag zur Erreichung der im Klimaschutzgesetz festgelegten Ziele – u. a. bis 2030 eine klimaneutrale Landesverwaltung zu erreichen – leisten sollen. Dabei sollen die Hochschulen eine Vorbildfunktion haben. Es war daher nach Auffassung des LRH nicht mehr vertretbar, die Studienmaterialien im bisherigen Umfang in Papierform an die Studierenden zu versenden. Dies galt

¹⁶⁵ Das Vollzeitäquivalent gibt an, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch bei einer gemischten Personalbelegung mit Voll- und/oder Teilzeitbeschäftigten ergeben.

umso mehr, als dass alle Materialien bereits im LVU vorhanden waren und online abgerufen werden konnten. Durch den Wegfall eines erheblichen Teils der Kosten würde sich auch die Berechnungsgrundlage für die Studiengebühren vermindern, sodass eine Absenkung der Studiengebühren im gleichen Umfang die Folge wäre.

Die FernUniversität hat hierzu ausgeführt, dass das Druckvolumen für Studienmaterial insgesamt gesunken sei, die Zahl der Saison- und Arbeitskräfte in dem Bereich sich verringert habe und die Anzahl der reinen Netzkurse seit 2016 langsam, aber stetig ansteigen würde. Bei einer Evaluation im Jahr 2018 habe jedoch die Mehrheit der Studierenden den Wunsch geäußert, die gedruckte Form zur Lehrstoffarbeitung zu erhalten. Zudem bestünden Bedenken, dass die Vorgaben zur Qualität und zur Umweltfreundlichkeit bei einem Ausdruck der PDFs durch die Studierenden nicht sichergestellt werden könnten und es ggf. Problematiken beim Ausdruck geben könnte. Der Klima- und Umweltschutz würde bereits durch den klimaneutralen Paketversand Berücksichtigung finden. Im Briefbereich sollten zukünftig ebenfalls klimaneutrale Optionen genutzt werden. Die Produktion solle schrittweise klimaneutral erfolgen.

Die FernUniversität hat weiter aufgezeigt, dass ein vollständiger Wegfall von Druck und Versand schriftlichen Studienmaterials kurz- und mittelfristig nicht kostenneutral umzusetzen sei, da zum einen das Personal überwiegend unbefristet beschäftigt sei und zum anderen eine Kündigung des Gebäudes des Logistikzentrums voraussetzen würde. Für die Beschäftigten müssten dann alternative Büroflächen angemietet werden und Dienstleistungen im Bereich Druck/Lager für andere Bereiche der Hochschule müssten ausgelagert werden.

Die Ausführungen zur klimaneutralen Produktion und zum klimaneutralen Versand der Studienmaterialien haben den LRH nicht vollumfänglich überzeugt. Ein klimaneutraler Versand erfolgt durch eine Kombination der Verringerung von Emissionen mit dem nachträglichen Ausgleich der entstandenen Emissionen. Eine Verhinderung von Emissionen ist jedoch immer einer Kompensation vorzuziehen. Auch bei der Produktion des Studienmaterials ist der Nicht-Verbrauch von Materialien dem Verbrauch von umweltfreundlichen Materialien vorzuziehen.

Auch der Hinweis auf eine im Jahr 2018 durchgeführte Evaluation entkräftet die Argumentation des LRH nicht. Selbst wenn die Mehrzahl der Studierenden die Materialien noch selbst ausdrucken würde, könnte ein wesentlicher Beitrag zum Umweltschutz alleine dadurch generiert werden, dass der Vorgang des Versendens vollständig entfiel. Dabei dürfte eine Druckproblematik bei den Studierenden nicht auftreten, sofern die Dokumente in einem plattformunabhängigen Dateiformat wie bspw. PDF im LVU zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung gestellt werden.

Den Ausführungen zu den Folgen eines vollständigen Wegfalls von Druck und Versand schriftlichen Studienmaterials kann der LRH in Teilen folgen. Jedoch sollte die langfristige Planung dahingehend ausgerichtet werden, dass die Netzkurse weiter ausgebaut und der Versand der Studienmaterialien weiter verringert bzw. eingestellt wird.

9.3.6 Universitätsbibliothek

Die UB verfügte über einen Bestand¹⁶⁶ an Printmedien (Bücher, Zeitschriften und Zeitungen) im Umfang von 826.468 Buchbindereinheiten¹⁶⁷. Die Anzahl der digitalen Bestände (ohne elektronische Zeitschriften und Zeitungen) betrug 53.451. Der Titelbestand an lizenzierten elektronischen Zeitschriften und Zeitungen betrug 49.519. Daneben ermöglicht die UB den Zugriff auf Datenbanken in elektronischer Form.

Die Zahl der Bibliotheksnutzenden der UB war gering, da die potenziellen Hauptnutzenden der UB die Fernstudierenden waren und diese in weit überwiegender Zahl nicht in Hagen ansässig waren. Die Summe aller Ausleihen – ohne Fernleihen – belief sich auf lediglich 74.463. Die Zahl der aktiven Nutzenden¹⁶⁸ der UB betrug 7.272 Personen. Zu diesen zählten auch die Studierenden der FernUniversität, die lediglich die Fernleihe nutzten. Die Zahl der aktiven Nutzenden beinhaltete auch 1.624 Personen, die nicht Angehörige der FernUniversität waren. Die Öffnungszeiten der UB beliefen sich insgesamt auf 51 Öffnungsstunden pro Woche. Während der Öffnungszeiten war durchgängig bibliothekseigenes Personal anwesend.

Der LRH hat empfohlen, das aktuelle Konzept der UB zu überdenken und die Ausrichtung der UB auf den Bereich der digitalen Medien zu verstärken. Ferner sollten die Öffnungszeiten der UB den tatsächlichen Nutzungsgegebenheiten angepasst und daher deutlich verringert werden.

In ihrer Stellungnahme hat die FernUniversität darauf hingewiesen, dass nicht die Zahl der aktiven Nutzenden, sondern die Gesamtzahl der Studierenden in Relation zu den Ausleihzahlen zu setzen sei. Ferner führte die FernUniversität aus, dass es sich bei den „Ausleihen“ nicht nur um Ausleihen „vor Ort“ handele. Vielmehr umfassten diese zu einem nicht unerheblichen Teil auch den Versand von Medien an die Studierenden der FernUniversität. Es stehe für die FernUniversität außer Frage, dass gerade für die Studierendenschaft eine möglichst vollständige digitale Versorgung angestrebt werde. Mit Auflösung der Lehrbuchsammlung fände eine Versorgung der Studierenden mit Studienliteratur überwiegend schon digital statt. Es dürfe trotz des beachtlichen Aufwuchses an digitalen Angeboten und einer ortsunabhängigen Versorgung der Studierenden nicht übersehen werden, dass die FernUniversität auch eine ganz normale Universität mit buchaffinen Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern auf dem Campus sei. Gerade für diese Zielgruppe werde die UB auch weiterhin gedruckte Inhalte erwerben und vorhalten. Gleichwohl sei die UB mit ihren digitalen Angeboten gut aufgestellt.

Im Hinblick auf die Öffnungszeiten der UB hat die FernUniversität ausgeführt, es werde seit längerem an der Fragestellung gearbeitet, die Öffnungszeiten den ortsgebundenen Gegebenheiten anzupassen. Eine Umfrage im Herbst 2018 habe ergeben, dass die Nutzenden längere Öffnungszeiten wünschten. Weitere statistische Erhebungen mit dem Ziel der Optimierung der Öffnungszeiten seien bereits angefallen.

¹⁶⁶ Jeweils nach den Zahlen der Deutschen Bibliotheksstatistik 2016.

¹⁶⁷ Der Begriff Buchbindereinheit bezeichnet die physische Einheit eines gedruckten Werkes, das durch buchbinderische oder andere Bearbeitung zu einer selbstständigen Einheit zusammengefügt ist.

¹⁶⁸ In der Deutschen Bibliotheksstatistik sind „aktive“ Nutzende diejenigen, die einen Bibliotheksausweis besitzen.

Der LRH hat die erklärte Absicht der FernUniversität, die Digitalquote der UB weiter zu erhöhen, und die Erklärung, dass die Versorgung mit Studienliteratur ausschließlich digital stattfindet, begrüßt. Aus der Stellungnahme der FernUniversität ergibt sich allerdings, dass die Zahl der tatsächlichen „vor-Ort-Ausleihen“ noch deutlich geringer ist als vom LRH bisher angenommen. Unter Zugrundelegung dieser Tatsache ist es für den LRH nicht nachvollziehbar, dass eine Verringerung der Öffnungszeiten seitens der UB weiterhin als nicht notwendig angesehen wird.

9.4 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat im Rahmen seiner Folgeentscheidung das Ministerium für Kultur und Wissenschaft um Stellungnahme zu der Frage der Finanzierung der Regionalzentren in anderen Bundesländern und außerhalb Deutschlands gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

10 Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule – Nutzung eines Palazzo in Italien



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule geprüft und dabei die Nutzung eines angemieteten Palazzo in Italien untersucht. Der Landesrechnungshof hat die Ergebnisse dieser Prüfung an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft herangetragen.

In der Prüfung wurde festgestellt, dass die Rechte und Pflichten der Parteien in dem Vertrag über die Nutzung der Immobilie nicht ausgewogen geregelt waren. Ferner hatte die geprüfte Kunsthochschule mit anderen Kunsthochschulen einen Vertrag über die Zusammenarbeit bei der Nutzung des Palazzo geschlossen, der insbesondere im Hinblick auf die Finanzierungsregelungen deutliche Lücken aufwies. Darüber hinaus wurde in dem Palazzo jährlich in den Sommermonaten als Akademie eine Veranstaltungsreihe durch einen Verein durchgeführt. Die Vereinbarungen zwischen der geprüften Kunsthochschule und dem Verein waren ebenfalls zum Teil unausgewogen und lückenhaft.

Schließlich haben der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln beanstandet, dass die Bereitstellung von solchen Landesmitteln, die letztlich den Verein begünstigten, einer zuwendungsrechtlichen Grundlage bedurft hätte. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Mitteln für die Herrichtung von Räumen in dem Palazzo.

Das Ministerium und die Kunsthochschule haben mitgeteilt, dass eine rechts-sichere und transparente Projektstruktur erarbeitet werden soll. Dabei sollten auch die bestehenden Verträge in die Überarbeitung einbezogen werden.

10.1 Ausgangslage

Die geprüfte Kunsthochschule schloss im Jahr 1999 mit einer Gemeinde in Italien einen Nutzungsvertrag über einen dort gelegenen Palazzo. Das Gebäude wurde in der Folgezeit grundrenoviert und im Juni 2001 neu eröffnet. Seitdem werden dort jährlich von Mai bis Oktober diverse Kurse, Konzerte, Kongresse und Ähnliches veranstaltet. Träger dieser Veranstaltungen ist ein Verein, zu dessen Mitgliedern die geprüfte Kunsthochschule gehört. Die Gesamtheit der Veranstaltungen wird als Akademie bezeichnet.

Im Februar 2010 schlossen die geprüfte Kunsthochschule und weitere Kunsthochschulen des Landes eine Vereinbarung zur Nutzung des Palazzo für eine hochschulübergreifende fachliche Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit bezeichneten die Kunsthochschulen als Kolleg.

10.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln (RPA) hat im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Haushalts- und Wirtschaftsführung der in Rede stehenden Kunsthochschule geprüft und dabei die Nutzung des Palazzo in Italien untersucht.

Gegenstand der Prüfung waren der Nutzungsvertrag für den Palazzo, die vertraglichen Beziehungen zwischen der Kunsthochschule und dem Verein sowie die Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Kunsthochschulen bei der Nutzung des Palazzo.

Die örtlichen Erhebungen an der Kunsthochschule wurden in der Zeit von Januar bis Mai 2018 durchgeführt. Die Prüfungsmittelungen des RPA gegenüber der Kunsthochschule ergingen im August 2019. Der LRH hat diese Feststellungen im September 2019 an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) herangetragen. Das MKW hat im März 2020 geantwortet und die Kunsthochschule im April 2020. Die Folgeentscheidungen von LRH und RPA sind im Mai 2020 ergangen.

10.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

10.3.1 Nutzungsvertrag für den Palazzo

In dem 1999 abgeschlossenen Nutzungsvertrag zwischen der Kunsthochschule und der italienischen Gemeinde über den Palazzo wurde die Vertragsdauer auf 30 Jahre festgelegt. Als Entgelt wurde der Betrag von 73.000.000 Lira pro Jahr festgesetzt.¹⁶⁹ Hiervon waren die Beträge für die Arbeiten „zur Funktionsverbesserung des Gebäudes“ abzuziehen, die mit Zustimmung der Gemeinde durchgeführt wurden. Die Erstattung der für die Durchführung dieser Arbeiten aufgewendeten Mittel war ausgeschlossen.

Vertraglich war ferner geregelt, dass der Hof des Palazzo für die Öffentlichkeit zugänglich sein muss, wobei die Gemeindeverwaltung die Öffnungszeiten und den Nutzungsumfang festlegt. Außerdem behielt sich die Gemeinde die Benutzung des Hofes zur Durchführung von Veranstaltungen vor. Zudem verpflichtete sich die Kunsthochschule zur Zusammenarbeit mit einem örtlichen Institut durch kostenlose Teilnahme ausgewählter Studierender an den von der Kunsthochschule veranstalteten Fortbildungskursen, zur Durchführung von jährlich mindestens zwei Konzerten in Zusammenarbeit mit diesem Institut, zur Einplanung von Fortbildungsveranstaltungen für die Dozentinnen und Dozenten des Instituts, falls die Gemeinde dies für opportun erachtet, zur Zusammenarbeit bei der jährlichen Sommerakademie sowie zur kostenlosen Durchführung von mindestens sechs Konzerten und/oder Aufführungen jährlich zugunsten der Gemeindeverwaltung.

Zu den Umständen und etwaigen Entscheidungen im Vorfeld des Vertragsabschlusses zwischen der Kunsthochschule und der italienischen Gemeinde erhielt das RPA keine weiteren Informationen.

LRH und RPA haben darauf hingewiesen, dass die zur Verfügung gestellten Unterlagen insbesondere nicht erkennen ließen, dass die gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden war. Insoweit wurden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet und die Wirtschaftlichkeit der auf 30 Jahre angelegten Nutzung des Palazzo ist nicht nachgewiesen.

Ferner wurde die Kunsthochschule darauf hingewiesen, dass die aus einem Vertrag resultierenden Rechte und Pflichten der Parteien in einem ausgewogenen Verhältnis

¹⁶⁹ Der Betrag entsprach rd. 37.700 €.

zueinanderstehen sollten. Hier gewährt die Gemeinde der Kunsthochschule lediglich das Nutzungsrecht und ist ansonsten keine nennenswerten Verpflichtungen eingegangen. Dagegen hat die Kunsthochschule neben der Zahlung eines Entgeltes eine Reihe weiterer Verpflichtungen übernommen. Zudem hat sie umfassende einschränkende Regularien zu beachten und ist in vielerlei Hinsicht von künftigen, im Detail nicht vorhersehbaren Vorgaben und Entscheidungen der Gemeinde insbesondere in Bezug auf das örtliche Institut abhängig.

Im Übrigen merkten LRH und RPA an, dass der Vertrag keine Verlängerungsoption zugunsten der Kunsthochschule bzw. des Landes vorsah. Damit war die Möglichkeit einer Weiternutzung der Immobilie nach Ablauf der vereinbarten Nutzungsdauer von 30 Jahren nicht vertraglich gesichert. Dies erschien nicht zuletzt vor dem Hintergrund der seitens der Kunsthochschule bzw. des Landes getätigten Investitionen in die Renovierung und Instandhaltung des Palazzo bedenklich.

10.3.2 Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Kunsthochschulen (Kolleg)

In der Vereinbarung zur Errichtung des Kollegs hieß es u. a., die Gründung des Kollegs geschehe in der Absicht, die Kooperation zwischen den Kunsthochschulen des Landes zu intensivieren. Das Kolleg habe die Aufgabe, jährlich ein gemeinsam gewähltes Thema künstlerisch und wissenschaftlich zu bearbeiten. Weiter sollte das Kolleg die Nutzung des Palazzo für jährlich bis zu fünf Projekte der Kunsthochschulen organisieren und betreuen. Die teilnehmenden Studierenden würden dafür – soweit es die Finanzplanung zulasse – von der Nutzungskostenzahlung befreit.

Regelungen zur Rechtsform des Kollegs enthielt die Vereinbarung nicht. Das Kolleg verfügte über eine Geschäftsstelle. Zu dieser bestimmte die Vereinbarung, die Organisation des Kollegs werde der Organisation der Akademie „angegliedert“. Dazu werde die Geschäftsstelle am Sitz der (geprüften) Kunsthochschule bzw. in Italien durch eine personelle Unterstützung verstärkt. Zu den Finanzen und zum Haushalt hieß es in der Vereinbarung, die dem Kolleg zur Verfügung stehenden Mittel würden im Haushalt der (geprüften) Kunsthochschule veranschlagt. Die Bewirtschaftung der Mittel obliege deren Kanzlerin oder Kanzler.

LRH und RPA wiesen darauf hin, dass die Finanzierungsregelungen in der Vereinbarung über das Kolleg lückenhaft sind. Auch wenn Mittel für das Kolleg im Haushalt des Landes für die geprüfte Kunsthochschule veranschlagt werden, fehlt doch jede Regelung für den Fall, dass die veranschlagten Mittel sowie etwaige Sondermittel die erforderlichen Ausgaben nicht decken. Hinzu kommt, dass der Umfang des möglichen Finanzbedarfs des Kollegs auch nicht näher geregelt ist. Ebenso ist der Umfang der personellen Unterstützung der Geschäftsstelle der Akademie nicht näher definiert.

10.3.3 Vereinbarungen zwischen der Kunsthochschule und dem Verein

Im Jahr 2010 schloss die Kunsthochschule mit dem Verein eine Vereinbarung über die Anerkennung der Akademie als An-Institut der Kunsthochschule. Darin vereinbarten die Vertragsparteien, „dass die Akademie auf der Basis von § 26 (Abs. 5, S. 2) Kunsthochschulgesetz als eine Einrichtung mit künstlerischen, kunstpädagogischen und

wissenschaftlichen Aufgaben an der Hochschule geführt wird.“ Zur Zusammenarbeit hieß es in dem Vertrag, die Akademie beabsichtige, Mitgliedern und Angehörigen der Kunsthochschule die Durchführung von Meisterkursen, fach- und themenübergreifenden Projekten und weitere künstlerische Entwicklungsvorhaben in Italien zu ermöglichen. Die Kunsthochschule unterstütze die Akademie insbesondere dadurch, dass sie ihr die Räumlichkeiten des Palazzo während der Laufzeit der Vereinbarung zur Benutzung zur Verfügung stelle. Im Übrigen würden die Leistungen zwischen der Kunsthochschule und dem Verein vergütet. Die Tätigkeit der Akademie sollte in Drei-Jahres-Abständen evaluiert und in jährlichen Tätigkeitsberichten dokumentiert werden.

Im Jahr 2015 schlossen die Kunsthochschule und der Verein einen Kooperationsvertrag. Nach diesem Vertrag oblag die Gesamtverantwortung für den Betrieb der Akademie in jeder Hinsicht dem Verein. Ferner war geregelt, dass der Verein sowohl für die Projekte des Kollegs als auch für Projekte der Kunsthochschule die künstlerische, technische und personelle Infrastruktur zur Verfügung stelle. Beiträge der Teilnehmenden für Projekte des Kollegs wie auch für Projekte der geprüften Kunsthochschule würden nicht erhoben. Der Verein bewirtschafte das Akademiegebäude; das Nutzungsentgelt sei mit Renovierungsarbeiten durch die Kunsthochschule und den Verein abgegolten worden. Der Verein habe das Recht, das Gebäude gegen Entgelt an Dritte zu vermieten; das Entgelt richte sich nach Preisen, die im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu erzielen wären. Die Mieteinkünfte des Vereins würden für den Gebäudeunterhalt eingesetzt und der Kunsthochschule in der Einnahmen-Überschussrechnung nachgewiesen.

Bei den Erhebungen an der Kunsthochschule hat das RPA keine Leistungsabrechnungen zwischen ihr und dem Verein vorgefunden. Auch ein Evaluierungsbericht wurde nicht vorgelegt.

LRH und RPA bemängelten, dass erst 2010 die Beziehungen zwischen der Kunsthochschule und dem Verein vertraglich geregelt worden waren. Sollte die Kunsthochschule zuvor Leistungen unmittelbar an den Verein erbracht haben oder Leistungen an Dritte, die dem Verein zugutekamen, bestünde hierfür keine rechtliche Grundlage. Hinsichtlich der Vereinbarung aus dem Jahr 2010 wurde zudem beanstandet, dass es keine Vergütung des Vereins für die Nutzung von Technik, sonstiger Ausstattung und/oder Personal der Kunsthochschule gegeben hatte und auch eine Evaluierung nicht erfolgt war. Im Hinblick auf die Vereinbarung aus dem Jahr 2015 beanstandeten LRH und RPA, dass die Rechte der Kunsthochschule eher vage formuliert waren. Vom Verein zu erbringende Leistungen waren weder mit einem Geldwert beziffert noch detailliert beschrieben.

10.3.4 Finanzierung des Kollegs und des Vereins

Seit 2012 wurden der geprüften Kunsthochschule jährlich Mittel i. H. v. 100.000 € zur Finanzierung des Kollegs bereitgestellt. Diese waren Teil der im Haushaltsplan ausgewiesenen Zuschüsse für den laufenden Betrieb der Kunsthochschule. Daneben stellte das Ministerium der geprüften Kunsthochschule in den Jahren 2012 bis 2018 mehrfach Mittel zur Finanzierung verschiedener Projekte des Kollegs zur Verfügung. Bereitgestellt wurden Mittel zwischen 35.000 € und 50.000 €.

Im Februar 2017 stellte das Ministerium für die Herrichtung von Räumen im Dachgeschoss des Gebäudes „für Zwecke des Kollegs“ der geprüften Kunsthochschule darüber hinaus Haushaltsmittel bis zur Höhe von 125.000 € zur Verfügung. Der Verein beschloss im gleichen Monat, das Dachgeschoss auszubauen. Durch eine vereinsrechtliche Umlage sowie durch Zuwendungen und Mittel Dritter solle ein Betrag von 250.000 € aufgebracht werden. Der Umlagebeitrag der geprüften Kunsthochschule, der durch das Ministerium bereitgestellt werde, werde mit 125.000 € festgesetzt. Daneben stellte das Ministerium der Kunsthochschule für 2017 weitere Haushaltsmittel bis zur Höhe von 23.400 € zur Verfügung, die für die Herrichtung von Räumen im Palazzo bestimmt waren.

Über die Weitergabe der oben genannten, vom Ministerium spezifisch für Zwecke des Kollegs bereitgestellten Mittel hinaus erbrachte die geprüfte Kunsthochschule weitere Leistungen zugunsten des Kollegs und/oder des Vereins. Über deren genauen Umfang konnte die Kunsthochschule keine vollständigen Angaben machen. Das RPA stellte anhand von Einzelunterlagen, die bei den Erhebungen vorgelegt wurden, z. B. fest, dass im Jahr 2017 Mischpulte, ein Stereo Set, Kabel sowie ein Beamer von der Kunsthochschule beschafft und den Nutzerinnen und Nutzern des Gebäudes in Italien überlassen wurden. Ferner befand sich ein Cembalo aus dem Eigentum der Kunsthochschule dauerhaft in Italien. Darüber hinaus stellte die Kunsthochschule Fahrzeuge für die Personenbeförderung und für Gütertransporte sowohl vom Sitz der Kunsthochschule nach Italien und/oder zurück als auch innerhalb der Gemeinde in Italien und für die Dauer einer Veranstaltung vor Ort zur Verfügung. Des Weiteren stellte die Kunsthochschule einen Büroraum für die Unterbringung der Geschäftsstelle des Kollegs sowie die gesamte benötigte Infrastruktur unentgeltlich zur Verfügung.

Im Jahr 2017 sah die von der Kunsthochschule vorgelegte Kostenplanung Gesamtkosten für das Kolleg i. H. v. rd. 184.000 € vor. Dies umschloss etwa Personalkosten für die Geschäftsstelle am Sitz der Kunsthochschule und für die Assistenz der künstlerischen Leitung, anteilige Personal-, Nutzungs- und Betriebskosten im Rahmen von Kollegprojekten, Projektsachkosten (Durchführung, Technik, Reise-, Unterbringungskosten etc.) und sonstige Sachkosten (Kfz, Porto, Telefon). Für Reisekosten für Personen, die nicht Angehörige der Kunsthochschule waren, sollte die Kunsthochschule in Bezug auf das Kolleg rd. 33.000 € ausgeben. Im Jahr 2018 sah die Kostenplanung der Kunsthochschule für ähnliche Positionen Gesamtkosten für das Kolleg i. H. v. 140.800 € vor.

Diese (Mit-)Finanzierung des Kollegs und des Vereins mit Mitteln der geprüften Kunsthochschule begegnete aus Sicht von LRH und RPA in verschiedener Hinsicht Bedenken:

Die Mittel, die das Ministerium der Kunsthochschule für die Herrichtung von Räumen im Palazzo bereitgestellt hatte, betrafen keine Aufgabe der Kunsthochschule. Nach dem Kooperationsvertrag zwischen der Kunsthochschule und dem Verein bewirtschaftete der Verein den Palazzo. Damit lagen insoweit Leistungen des Landes an eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung vor. Diese hätten gemäß §§ 23, 44 LHO nur als Zuwendung des Landes an den Verein nach näherer Maßgabe der einschlägigen zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gewährt werden dürfen. Dass die Weiterleitung der Mittel i. H. v. 125.000 € vom Verein als vereinsrechtliche Umlage deklariert wurde, führt zu keiner anderen Bewertung. Diese Umlage sollte offenkun-

dig allein den Zweck verfolgen, als Rechtsgrundlage für die entsprechende Überweisung der vom Ministerium bereitgestellten Landesmittel zu dienen. Die Satzung des Vereins sah derartige Umlagen nicht vor.

Des Weiteren hielten es LRH und RPA für bedenklich, dass die Kunsthochschule für Zwecke des Kollegs über die vom Ministerium zur Verfügung gestellten 100.000 € hinaus nach eigenem Bekunden Mittel aus dem eigenen Globalhaushalt bereitstellte. LRH und RPA sahen für derartige Zahlungen der Kunsthochschule zugunsten des Kollegs keine Rechtsgrundlage. Insbesondere enthielt die Vereinbarung zur Errichtung des Kollegs keine diesbezügliche Regelung. Da das Kolleg die Interessen aller vertraglich gebundenen Kunsthochschulen bündelt, sahen LRH und RPA auch in der Sache keine Veranlassung, dass ein wesentlicher Anteil der diesbezüglichen Kosten aus Globalmitteln der geprüften Kunsthochschule beglichen wird, ohne dass die anderen Kunsthochschulen entsprechende Belastungen tragen.

10.4 **Stellungnahmen der Kunsthochschule und des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft**

Das MKW und die Kunsthochschule haben mitgeteilt, dass das MKW im August 2019 eine Arbeitsgruppe einberufen habe. Diese solle eine rechtssichere und transparente Projektstruktur erarbeiten. Der Prozess sei noch nicht abgeschlossen.

Zu der angemerkten Unausgewogenheit von Rechten und Pflichten der bisherigen Vertragsparteien hat die Kunsthochschule ausgeführt, dass die angeführten Nebenpflichten der Kunsthochschule gegenüber der Gemeinde durch den Akademiebetrieb und ohne Beeinträchtigungen des Akademiebetriebs erfüllt werden konnten. Ohne diese Nebenpflichten wäre der Vertrag nicht zustande gekommen. Ferner haben das MKW und die Kunsthochschule mitgeteilt, dass der Rat der italienischen Gemeinde im November 2018 per Beschluss festgestellt habe, dass die durch Landesmittel und Mittel des Vereins erfolgten Investitionen in das Gebäude die vertraglich geschuldeten Nutzungsentgelte so weit übersteigen, dass die Kunsthochschule einen Anspruch auf Überlassung des Gebäudes bis einschließlich August 2040 habe. In den Nutzungsvertrag mit der Gemeinde werde künftig der Verein als Vertragspartner eintreten, sodass die Kunsthochschule keine Verantwortung gegenüber der Gemeinde habe.

Die Kunsthochschule hat eingeräumt, dass die bei Vertragsschluss erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Aktenlage nicht dokumentiert worden ist. Die kulturellen und bildungspolitischen Ziele des Landes wie auch der einzelnen Kunsthochschulen seien bei einer solchen Betrachtung als Zweck der Maßnahme zu berücksichtigen. Ein rein monetärer Variantenvergleich, etwa im Vergleich zu einer nähergelegenen Anmietung, würde diesem Zweck nicht gerecht. Zudem sei schon vor Vertragsschluss beabsichtigt gewesen, dass die Investitionen in das Gebäude durch Spenden getragen würden. Alternative Anmietungen für Kollegprojekte wären möglicherweise nicht zu einem erheblichen Anteil durch Spenden finanzierbar gewesen.

In der vom Ministerium eingerichteten Arbeitsgruppe sollen nach Mitteilung der Kunsthochschule auch eine Neufassung der Vereinbarung unter den Kolleghochschulen und damit eine – sofern noch notwendig – künftig weitergehende Beteiligung anderer Kolleghochschulen thematisiert werden. Die Regelung über die Geschäftsstelle der Akademie werde eindeutig verfasst.

Weiter hat die Kunsthochschule mitgeteilt, dass zwischen der Kunsthochschule und dem Verein eine einheitliche Vertragsgrundlage geschaffen werden solle, die die historisch gewachsenen Dokumente ablösen solle. Im bestehenden Kooperationsvertrag sei versäumt worden, die gegenseitigen Leistungen vollständig abzubilden.

Hinsichtlich der Finanzierung des Kollegs hat die Kunsthochschule erläutert, sie habe über die vom Ministerium für Zwecke des Kollegs bereitgestellten Mittel hinaus Mittel ihres Globalhaushalts für Kollegprojekte eingesetzt, da sie die meisten Exkursionen nach Italien entsende und daher stärker als andere Kolleghochschulen von der Infrastruktur profitiert habe.

Hinsichtlich der Finanzierung des Vereins haben das MKW und die Kunsthochschule ausgeführt, dass am gesamten durch den Verein getragenen Akademiebetrieb – sowohl den Kollegprojekten als auch den sonstigen Projekten – ein erhebliches Gesamtinteresse des Landes bestehe. Die Akademie befinde sich in einer kulturhistorisch bedeutsamen europäischen Region, die für Studierende aller Sparten eine besondere Gelegenheit für die eigene künstlerische Produktion darstelle. Das Gebäude biete für die Arbeit der Studierenden ideale Studien- und Auftrittsmöglichkeiten. Von besonderem Wert sei, dass Studierende auch weitere Kulturorte der Stadt für Veranstaltungen nutzen könnten. Die Verbindung der Arbeitsmöglichkeiten im Gebäude mit der Möglichkeit, die Stadt als historischen Kulturraum zu erleben und diesen zugleich mit neuen ästhetischen Ausdrucksformen zu beleben, stelle einen besonderen Erfahrungsraum für künstlerische Studierende dar, der nicht zuletzt durch die interdisziplinäre Projektarbeit in der nationalen und internationalen Landschaft künstlerischer Hochschulen einzigartig sei.

Es habe auch ein erhebliches Landesinteresse an der Herrichtung der zusätzlichen Räume in der zweiten Etage des Gebäudes bestanden, da der Raumbedarf für Kollegprojekte gestiegen wäre und gleichzeitig für verschiedene Kunstsparten Seminar-, Ausstellungs- und Atelierräume gebraucht worden seien. Die Landesmittel seien zweckbestimmt erlassweise zur Verfügung gestellt worden; der beabsichtigte Verfahrensweg einer Sonderumlage durch die Kunsthochschule sei dem Ministerium vor Beschlussfassung in der Mitgliederversammlung vorgelegt worden. Die Verwendung der Mittel sei entsprechend der Anforderung des Ministeriums durch Verwendungsnachweis dokumentiert worden. Der Verein selbst habe Mittel i. H. v. rd. 100.000 € in den Ausbau der Dachetage investiert.

Insgesamt behandelten die verschiedenen Verträge die gegenseitigen Leistungen leider nicht erschöpfend. Alle Leistungen der Kunsthochschule seien jedoch ursächlich für die Zwecke der Kunsthochschulen erfolgt. Ausstattungsgegenstände seien grundsätzlich entsprechend der Erforderlichkeit für Kollegprojekte angeschafft worden und im Eigentum der Kunsthochschule verblieben. Eine Nutzung nur für Kollegprojekte sei sichergestellt. Reisekosten für Teilnehmende an Kollegprojekten seien aus den für das Kolleg vorgesehenen Landesmitteln (im Globalhaushalt der Kunsthochschule) finanziert worden; die Erstattung sei nach dem Landesreisekostengesetz NRW (bei Studierenden in analoger Anwendung) erfolgt.

10.5 Weiterer Schriftwechsel

Im Hinblick auf die beabsichtigte Übernahme des Nutzungsvertrages durch den Verein haben LRH und RPA darauf hingewiesen, dass in diesem Fall die Bedenken im Hinblick auf die unausgewogene Vertragsgestaltung für die Kunsthochschule in Zukunft keine Relevanz mehr hätten.

Angesichts der von der Gemeinde in Aussicht gestellten (mietfreien) Nutzung bis einschließlich August 2040 haben LRH und RPA darauf hingewiesen, dass diese auf diverse Arbeiten an dem Gebäude in Italien zurückzuführen ist, die zumindest z. T. mit Mitteln der Kunsthochschule und/oder des Landes finanziert worden sind. Die Übernahme des Vertrages und die dann voraussichtlich mietzinsfreie Nutzung des Gebäudes durch den Verein würde dementsprechend dazu führen, dass entsprechende Zahlungen mittelbar dem Verein zugutekämen. Sollte hierfür keine (adäquate) Gegenleistung des Vereins vorgesehen werden, stünde dies einer Zuwendung gleich und bedürfte in dieser Gestaltung einer ausreichenden rechtlichen Grundlage. Wenn die Aktivitäten des Vereins in den Räumlichkeiten des Palazzo unter Umständen teilweise als wirtschaftliche Betätigung zu qualifizieren wären, würde die mietzinsfreie Vertragsübernahme zudem beihilferechtliche Fragen aufwerfen.

Im Hinblick auf die angekündigte Neufassung der Vereinbarung unter den Kolleghochschulen haben LRH und RPA zur Kenntnis genommen, dass die Kunsthochschule das Versäumnis eingeräumt hat, im bestehenden Vertrag die gegenseitigen Leistungen vollständig abzubilden, und dass die Regelungen in einem künftigen Vertrag eindeutig verfasst sein sollen. Zu der Übernahme von Reisekosten für Dritte aus Mitteln, die der geprüften Kunsthochschule für das Kolleg zur Verfügung gestellt werden, wurde darauf hingewiesen, dass für die geleisteten Zahlungen eine Rechtsgrundlage nicht erkennbar ist. Dies gilt insbesondere auch für die Übernahme von Reisekosten der Studierenden. Jedenfalls ist das Landesreisekostengesetz NRW hier nicht einschlägig. Auf welcher Grundlage die analoge Anwendung der Vorschriften erfolgt, ist nicht ersichtlich.

Auch hinsichtlich der Vertragsbeziehungen zwischen der Kunsthochschule und dem Verein haben LRH und RPA zur Kenntnis genommen, dass eine neue einheitliche Vertragsgrundlage geschaffen werden soll. Im Hinblick auf eine etwaige künftige Unterstützung des Vereins hat der LRH das MKW darauf hingewiesen, dass insoweit zunächst zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO erfüllt sind und insbesondere ein besonderes Landesinteresse an einer derartigen Förderung besteht.

Bei Beurteilung des besonderen Landesinteresses ist neben den von der Kunsthochschule und vom MKW angeführten Vorzügen der entsprechenden Aktivitäten in Italien grundsätzlich zu bedenken, dass von den dort angebotenen Veranstaltungen die Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens regelmäßig nicht profitieren werden. Ferner sollte berücksichtigt werden, wie die Verteilung der begrenzten Kapazitäten in Italien erfolgt und insbesondere wie eine sachgerechte Auswahl der Teilnehmenden sichergestellt ist.

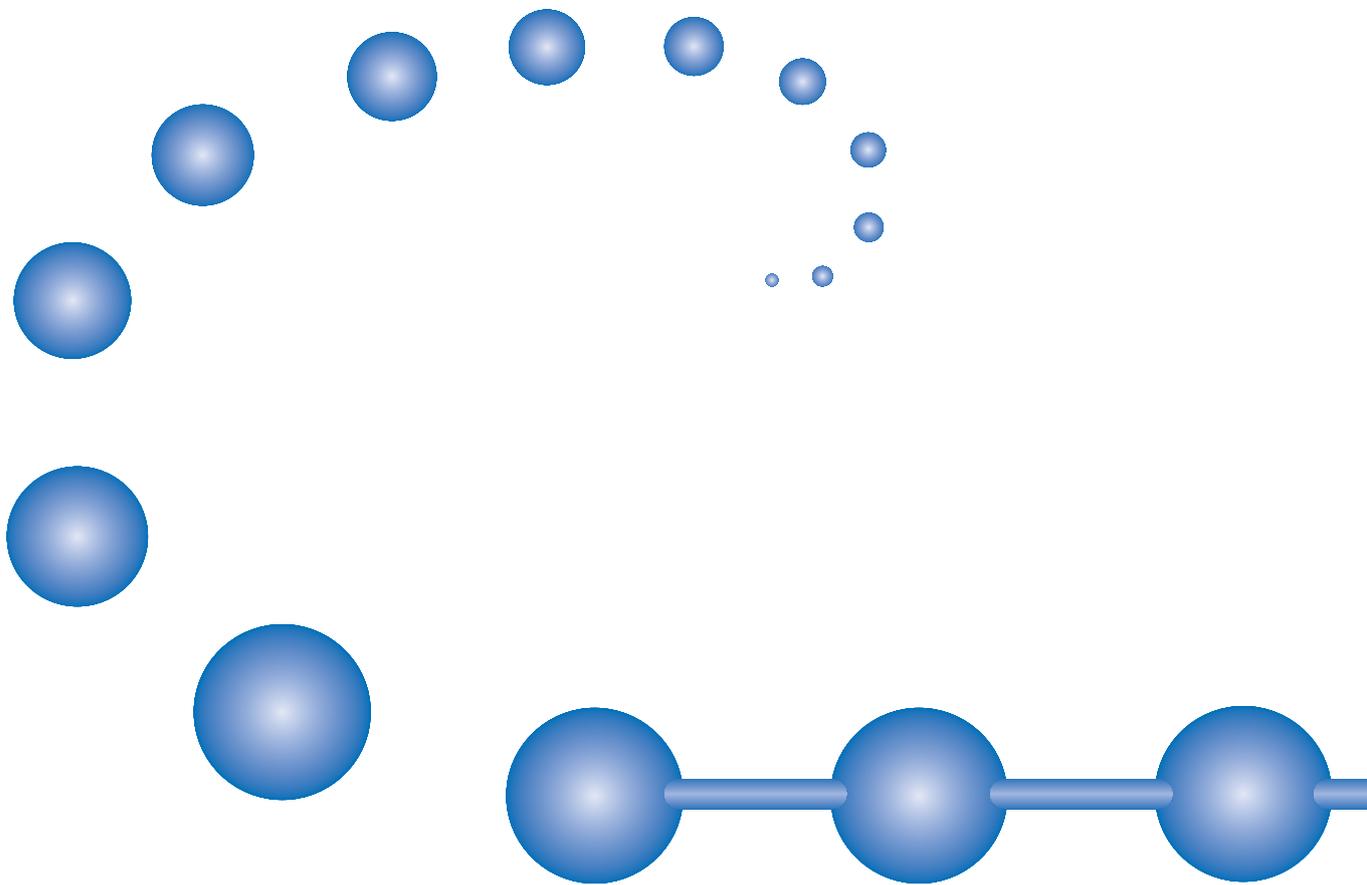
Im Hinblick auf die Notwendigkeit etwaiger Zuwendungen wäre zudem zu klären, in welchem Umfang ein Finanzbedarf des Vereins besteht. Zu beachten wäre dabei, in welchem Umfang die nordrhein-westfälischen Kunsthochschulen den Palazzo nutzen.

Ferner wäre zu klären, in welchem Umfang der Verein aus sonstigen Veranstaltungen in dem Palazzo Einnahmen erzielt.

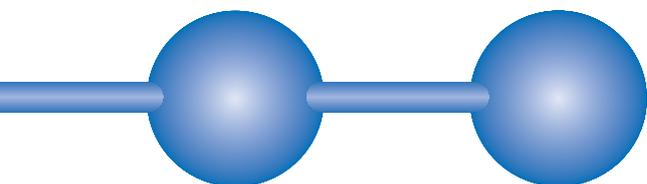
Sollte nach der Prüfung dieser Aspekte eine Zuwendung an den Verein vergeben werden, müsste diese im Einzelnen rechtskonform ausgestaltet werden. Insbesondere müssten die von dem Verein gegenüber dem Land und vor allem gegenüber den nordrhein-westfälischen Kunsthochschulen zu erbringenden Leistungen auch zuwendungsrechtlich einer rechtssicheren Regelung zugeführt werden.

LRH und RPA haben die Kunsthochschule und das MKW gebeten, über die weitere Entwicklung der vertraglichen Beziehungen zwischen den Beteiligten zu berichten. Der LRH hat zudem das MKW gebeten, über die weitere Entwicklung zur Vergabe etwaiger Zuwendungen an den Verein zu berichten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (Epl. 08)



11 Städtebauförderung aus Mitteln des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“



Der Landesrechnungshof hat die Förderung von Maßnahmen aus dem Programm „Soziale Stadt“ in einer Stadt geprüft.

Die Stadt als Zuwendungsempfängerin beauftragte in mehreren Förderverfahren eine Gesellschaft, an der sie selbst zur Hälfte beteiligt war, mit der Erbringung von Leistungen als Sanierungsträger und für den Betrieb eines Ortsteilmanagements. Die Beauftragungen erfolgten unter Umgehung des Vergaberechts.

Trotz Kenntnis des Sachverhalts und erheblichen Zweifeln an der vergaberechtlichen Zulässigkeit bewilligte die zuständige Bezirksregierung der Stadt für die genannten Leistungen im untersuchten Zeitraum 2012 bis 2017 Fördermittel in Höhe von circa 5,2 Millionen €.

Die Stadt und die Gesellschaft vereinbarten darüber hinaus unzulässigerweise eine Abrechnung der Leistungen auf der Grundlage von Selbstkosten gemäß Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953. Dadurch wurden die Leistungen teurer, als wenn der Abrechnung Marktpreise zugrunde gelegt worden wären.

Die Bezirksregierung hat sowohl die vom Landesrechnungshof festgestellten Verstöße der Stadt bei der Vergabe von Leistungen an die Gesellschaft als auch die Unzulässigkeit der gewählten Abrechnungsmethode anerkannt. Sie hat die Einleitung von Widerrufsverfahren angekündigt.

11.1 Ausgangslage

Die Städtebauförderung ist eine Finanzhilfe des Bundes und der Länder. Ihre Grundlage findet sie in Art. 104b des Grundgesetzes. Danach kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Wahrung des wirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Die Städtebauförderung ist im Baugesetzbuch (BauGB)¹⁷⁰ als besonderes Städtebaurecht ausgestaltet. Das Programm „Soziale Stadt“ hat seinen Niederschlag in § 171e BauGB gefunden. Nach § 171e BauGB dienen die Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ der Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten, welche durch soziale Missstände benachteiligt sind und für die ein besonderer Entwicklungsbedarf festgestellt wurde. Zuständig für die Planung und Durchführung der geförderten Maßnahmen sind im Rahmen ihrer Planungshoheit die Städte und Gemeinden.

Bund und Länder schließen auf der Grundlage des § 164b BauGB jährlich eine Verwaltungsvereinbarung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen, die Näheres zur Bereitstellung und zum Einsatz der Finanzhilfen regelt sowie Aussagen zur Förderfähigkeit von Maßnahmen enthält. Auf der Grundlage der Verwaltungsvereinbarung

¹⁷⁰ In der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017, Bundesgesetzblatt I (BGBl I) S. 3634, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 27.03.2020, BGBl. I S. 587.

regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit der Maßnahmen sowie die Förderschwerpunkte und legen die spezifischen Auswahlkriterien fest. Im Land sind die Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008¹⁷¹ (FRL) die aktuelle Programmgrundlage der Städtebauförderung und damit auch des Programms „Soziale Stadt“.

Im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ können auf der Grundlage der FRL u. a. Leistungen von Sanierungsträgern¹⁷² gefördert werden.¹⁷³ Des Weiteren kann die Einrichtung eines Stadtteilbüros in gemeindlicher oder privater Trägerschaft bezuschusst werden. Zusätzlich kann die Einrichtung des Stadtteilmanagements für die Dauer der Maßnahme gefördert werden, soweit nicht ein Förderausschluss vorliegt.¹⁷⁴ Von der Förderung bleiben insbesondere die Personal- und Sachausgaben der Gemeinden ausgeschlossen.¹⁷⁵

11.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat in den Jahren 2018 und 2019 stichprobenweise in einer Stadt Maßnahmen im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ geprüft. Dabei wurden auch die Vergabe und die Abrechnung der Leistungen der Sanierungsträger und des Stadtteilmanagements – auch Ortsteilmanagement oder Quartiersmanagement genannt – für die Jahre 2012 bis 2017 geprüft.

In drei der vier in die Erhebungen einbezogenen Stadtteilen, die in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen wurden, war jeweils dieselbe Gesellschaft mit der Wahrnehmung der Aufgaben als Sanierungsträger und mit dem Betrieb des Ortsteilmanagements beauftragt worden (Inhouse-Vergaben¹⁷⁶).

Die Gesellschaft entstand im Jahr 1998 durch die Verschmelzung zweier Gesellschaften, an denen die Stadt jeweils sämtliche Anteile hielt. Gegenstand des Unternehmens war die Mitwirkung an der Verbesserung der Wirtschafts-, Sozial- und Wohnstrukturen in den von städtebaulichen, sozialpolitischen oder interkulturellen Problemlagen besonders betroffenen Ortsteilen der Stadt. Wie bei den Vorgängergesellschaften war die Stadt zunächst alleinige Gesellschafterin der Gesellschaft.

Im Jahr 2009 übertrug die Stadt 50 % der Stammeinlage an eine Bürgerstiftung (gemeinnützige Aktiengesellschaft). Die Begründung der Stadt war, dass das Land bei der Neufassung der FRL 2008 klargestellt habe, dass nur noch Ausgaben/Leistungen, die die Stadt einem „fremden Dritten“ schulde, förderfähig seien. „Fremde Dritte“ seien auch selbständige juristische Personen, an denen die Stadt beteiligt sei, sofern sie unmittelbar oder mittelbar weder die absolute Mehrheit

171 Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung, Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr vom 22.10.2008, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2009 S. 36.

172 Als Sanierungsträger kommt jedes Unternehmen in Frage, das die Voraussetzungen der §§ 157, 158 BauGB erfüllt.

173 Nr. 15 Abs. 2 i. V. m. Nr. 12 FRL.

174 Nr. 15 Abs. 2 i. V. m. Nr. 18 Abs. 1 FRL.

175 Nr. 5.3 Abs. 2 lit. a FRL.

176 Die Inhouse-Vergabe ist von der Rechtsprechung entwickelt worden und hat nunmehr in § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013, BGBl. I S. 1750, 3245, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25.05.2020, BGBl. I S. 1067, ihren Niederschlag gefunden. Bei der Inhouse-Vergabe findet das Vergaberecht keine Anwendung.

des Stimmrechts noch die absolute Mehrheit der Anteile halte. Die durch die Gesellschaft erbrachten Leistungen, das heißt die Personal- und Sachkosten der Gesellschaft, könnten bei ihrer derzeitigen Gesellschafterstruktur nicht mehr gefördert werden, was gravierende Folgen für die Gesellschaft und die Stadt hätte. Zur Sicherung der Förderfähigkeit der durch die Gesellschaft erbrachten Stadtentwicklungsaufgaben und damit des Fortbestandes der Gesellschaft sollten daher 50 % des Geschäftsanteils auf eine private Stiftung übertragen werden. Nach der Übertragung entfiel die rechtliche Zulässigkeit einer Inhouse-Vergabe an die Gesellschaft.

Die Stadt übertrug ihren verbliebenen hälftigen Geschäftsanteil 2017 auf ihre kommunale Wohnungsbaugesellschaft. Zum 01.01.2020 übertrug auch die private Stiftung ihren Anteil an die Wohnungsbaugesellschaft, sodass die Stadt nunmehr mittelbar die gesamten Anteile der Gesellschaft hält.

Der LRH hat die Ergebnisse seiner Prüfung im März 2019 an die Bezirksregierung Düsseldorf (Bewilligungsbehörde) und an das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) herangetragen. Die Bewilligungsbehörde und das MHKBG gaben im Juli 2019 erste Stellungnahmen ab. Darauf richtete der LRH eine erste Entgegnung an das MHKBG im Oktober 2019, auf die das Ministerium im Dezember 2019 antwortete. Im Februar 2020 nahm die Bewilligungsbehörde in einem zweiten Schreiben umfassend Stellung. Auf diese Stellungnahme hat der LRH im Juni 2020 erwidert. Gleichzeitig hat er seine Position noch einmal gegenüber dem MHKBG deutlich gemacht.

11.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

11.3.1 Vergaben

Die Stadt beantragte im Jahr 2011 die erstmalige Aufnahme des Stadtteils A in das Programm „Soziale Stadt“. Grundlage des Antrags war u. a. ein Integriertes Handlungskonzept¹⁷⁷ (IHK), das von der Gesellschaft federführend für die Stadt erarbeitet worden war. Das IHK sah vor, dass die Gesellschaft mit den Leistungen als Sanierungsträgerin und Betreiberin des Ortsteilmanagements beauftragt werden sollte. Auf Nachfrage der Bewilligungsbehörde teilte die Stadt im Jahr 2013 mit, dass die vergaberechtliche Zulässigkeit der Beauftragung der Gesellschaft im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nach § 3 Abs. 4 lit. a der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)¹⁷⁸ – Vorliegen eines Alleinstellungsmerkmals – festgestellt worden sei. Zum Beleg wurden nachträglich erstellte Vermerke vorgelegt, wonach 2012 ein Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb durchgeführt worden sei, da die Gesellschaft als einzige den Auftrag erledigen könne. Wegen der intensiven, bereits über lange Jahre gepflegten Einbindung der Gesellschaft in das soziale, politische und wirtschaftliche Umfeld der von ihr betreuten Stadtteile habe das Rechtsamt der Stadt ein Alleinstellungsmerkmal festgestellt. Eine intensive Vernetzung in dieser Tiefe würde kein potenzieller Mitbewerber während des vorgesehenen Umsetzungs- und Förderzeitraums erreichen können.

177 Das integrierte Handlungskonzept ist ein mehrjähriges, ressortübergreifendes Entwicklungskonzept für ein räumlich begrenztes, funktional zusammenhängendes Quartier auf bestimmte Zeit. Aus: Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung, Leitfaden für Planerinnen und Planer, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2012.

178 Vergabeverordnung für freiberufliche Leistungen vom 08.12.2009, Bundesanzeiger (BAAnz) 2010, Nr. 185a.

In einem Bericht erläuterte die Bewilligungsbehörde dem damals zuständigen Ministerium den Sachverhalt und äußerte ihre Zweifel an der vergaberechtlichen Bewertung der Stadt. Sie bat um Mitteilung, ob aus Sicht des Ministeriums den Ausführungen der Stadt gefolgt werden könne. Das Ministerium bat indes hierzu die Bewilligungsbehörde, über die Rechtmäßigkeit der Vergabe der Konkretisierung und Umsetzung des IHK für den Stadtteil A an die Gesellschaft „in eigener Zuständigkeit zu entscheiden“.

Die Bewilligungsbehörde erkannte im Jahr 2013 einen Gesamtkostenrahmen i. H. v. 8.139.896 € an, davon 1.849.056 € für Sanierungsträgerleistungen und Leistungen für das Ortsteilmanagement. Die Förderung der Ausgaben betrug 80 %. Zur Einzelmaßnahme Ortsteilmanagement erfolgte der Hinweis, dass die Stadt in eigener Zuständigkeit die Einhaltung der einschlägigen Vergaberichtlinien gemäß Nr. 3 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden (ANBest-G) sicherzustellen habe. In einem Telefonat und einer separaten E-Mail nach dem Erlass des ersten Zuwendungsbescheids wies die Bewilligungsbehörde die Stadt erneut darauf hin, dass die Verantwortung für die rechtmäßige Vergabe aller Leistungen alleine bei der Stadt liege. Die „kritische Sicht auf das Alleinstellungsmerkmal“ der Gesellschaft wurde hervorgehoben.

Die Mittel für die Leistungen des Sanierungsträgers wurden anteilig, die bewilligten Mittel für das Ortsteilmanagement vollständig abgerufen und ausgezahlt. Die Förderung dauert noch an.

Die Stadtteile B und C wurden bereits seit den 1990er Jahren mit Fördermitteln der Stadterneuerung, zuletzt im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ unterstützt. Die Förderungen liefen mit Zuwendungsbescheiden 2010 und 2011 aus. Für beide Stadtteile war die Gesellschaft als Sanierungsträgerin und Betreiberin des Ortsteilmanagements beauftragt worden.

Die Stadt beantragte 2014 für die beiden Stadtteile weitere Förderungen, insbesondere für den Sanierungsträger und den Betrieb eines Ortsteilmanagements, und kündigte an, die entsprechenden IHK fortschreiben zu wollen. Die Gesellschaft sollte mit diesen Aufgaben weiterbeauftragt werden. Die Stadt begründete die Vergaben an die Gesellschaft nach § 3 Abs. 4 lit. d VOF damit, dass die im Rahmen des Antrags bzw. des fortzuschreibenden IHK zusätzlich zu erbringenden Leistungen nicht oder nur mit wesentlichen Nachteilen für den Auftraggeber von dem bisherigen Hauptauftrag getrennt werden könnten. Die Förderung der Trägervergütung wurde für 2015 abgelehnt. Die Bewilligungsbehörde erkannte für den Betrieb des Ortsteilmanagements in 2015 in jedem der beiden Stadtteile jeweils 210.000 € als zuwendungsfähige Ausgaben an.

Nach einem positiven Votum des zuständigen Ministeriums zur grundsätzlichen Förderfähigkeit weiterer Maßnahmen im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ am 02.06.2015 berichtete die Bewilligungsbehörde dem Ministerium, dass die Stadt beabsichtige, die Gesellschaft weiter mit Leistungen als Sanierungsträgerin und mit dem Betrieb des Ortsteilmanagements zu beauftragen. Das Ministerium antwortete, dass – wie in einem Programmeinplanungsgespräch besprochen – mit den bereitgestellten Mitteln die Fortführung des Quartiersmanagements (Ortsteilmanagement), vorbereitende Untersuchungen und Standortaufwertungen im privaten Bereich gefördert werden sollen. Alle Ausgaben für diese Dienstleistungen wurden von der Bewilligungsbehörde anerkannt und mit 80 % gefördert.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens führte die Stadt aus, dass die Auftragsvergaben dem Vergaberecht unterliegen würden, da die Gesellschaft seit der 50-prozentigen Beteiligung der privaten Stiftung nicht mehr „inhousefähig“ sei. Es handele sich bei den zu übertragenden Aufgaben um zusätzlich zu erbringende Leistungen gemäß § 3 Abs. 4 lit. d VOF, die nicht oder nur mit wesentlichen Nachteilen für den Auftraggeber von dem bisherigen Hauptauftrag getrennt werden könnten. Unabhängig hiervon könnten die Aufgaben wegen der speziellen Anforderungen insbesondere an die umfassenden und kontinuierlichen Beteiligungsprozesse, der intensiven Kenntnisse des Ortsteils und der bisherigen Erneuerungsaktivitäten sowie der notwendigen bestehenden intensiven Kontakte zu allen Ortsteilakteuren nur durch die Gesellschaft erfüllt werden. Aufgrund dieser Alleinstellungsmerkmale sei die Beauftragung im Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb gemäß § 3 Abs. 4 lit. a VOF vorgesehen. Der zwischen der Stadt und der Gesellschaft bestehende Sanierungsträgervertrag werde durch einen entsprechenden Nachtrag kurzfristig fortgeschrieben.

Die Bewilligungsbehörde erkannte im Rahmen der Antragsprüfungen im Jahr 2015 Gesamtausgaben i. H. v. 29,1 Mio. € für die Maßnahmen im Stadtteil B an, davon 2,2 Mio. € Management-/Planungskosten der Gesellschaft. Für die Maßnahmen im Stadtteil C wurden Ausgaben i. H. v. 8,68 Mio. € anerkannt, davon 2,1 Mio. € Management-/Planungskosten der Gesellschaft. Die Ausgaben wurden mit 80 % gefördert. Die Förderungen dauern noch an.

Zusammengefasst wurden in den drei Stadtteilen als zuwendungsfähige Ausgaben der Stadt für die Dienstleistungen der Gesellschaft somit anerkannt:

Tabelle:

Stadtteil	Anerkannte Ausgaben	Fördermittel 80 %
A	1.849.056 €	1.479.245 €
B	210.000 € + 2.200.000 €	168.000 € + 1.760.000 €
C	210.000 € + 2.100.000 €	168.000 € + 1.680.000 €
Gesamt	6.569.056 €	5.255.245 €

Der LRH hat festgestellt, dass weder ordnungsgemäße, vorgeschriebene Dokumentationen der Vergaben vorlagen noch die von der Stadt angeführten Ausnahmetatbestände für ein Absehen von wettbewerblichen Vergabeverfahren erfüllt waren.

Der Ausnahmetatbestand des § 3 Abs. 4 lit. d VOF – die Vergabe zusätzlicher Dienstleistungen, die nicht im ursprünglichen Sanierungsträgervertrag vorgesehen sind – ist im Falle der Stadtteile B und C nicht gegeben, weil der ursprünglich zwischen der Stadt und der Gesellschaft geschlossene Sanierungsträgervertrag (Hauptauftrag) im Wege der seinerzeit zulässigen Inhouse-Vergabe zustande gekommen war. Der Vertrag ist demnach außerhalb des Wettbewerbs eingegangen worden. Daher kann er die Annahme des zuvor genannten Ausnahmetatbestands nicht rechtfertigen.

Das Vorliegen eines Alleinstellungsmerkmals der Gesellschaft – der Ausnahmetatbestand des § 3 Abs. 4 lit. a VOF – scheidet in den zuvor genannten Fällen und im Falle des Stadtteils A daran, dass auch andere Bewerberinnen und Bewerber die Dienstleistungen hätten erbringen können. Insbesondere hat die Stadt den Bewerberkreis

durch die Bestimmung von Eignungskriterien wie bisherige Betätigung in den betroffenen Stadtteilen, Kontakte zu den Akteuren in diesen Stadtteilen und Einbindung in die städtischen Strukturen nicht wirksam auf die Gesellschaft beschränken können.

Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften hätten vergaberechtlich Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden müssen. Hierdurch wäre ein fairer Wettbewerb zwischen der Gesellschaft und Mitbewerberinnen und Mitbewerbern zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Ergebnisses eröffnet worden.

Die Stadt hat jedoch jeglichen Wettbewerb ausgeschlossen, um die von ihr gegründete Gesellschaft beauftragen zu können. Hierin liegt ein schwerer Vergabeverstöß.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, unter Würdigung der von ihm festgestellten Sachverhalte und seiner Erwägungen den Widerruf aller in Rede stehenden Zuwendungsbescheide zu prüfen.

Zudem hat der LRH festgestellt, dass es zu der Verantwortung eines Fachministeriums gehört, konkrete Anfragen nachgeordneter Behörden zur Rechtmäßigkeit beabsichtigter weitreichender Vergabe-Entscheidungen fachaufsichtlich zu klären.

11.3.2 Abrechnungen der Gesellschaft

In allen geprüften Maßnahmen in den Stadtteilen A, B und C beauftragte die Stadt die Gesellschaft auf der Grundlage von Nachträgen aus einem Grundvertrag aus dem Jahre 2000. Der Grundvertrag über die Durchführung städtebaulicher Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen zwischen der Stadt und der Gesellschaft war zu einem Zeitpunkt geschlossen worden, als die Gesellschaftsanteile sich noch zu 100 % im Besitz der Stadt befanden. Die Vergütungsregelung basierte nach Angaben der Stadt auf der Grundlage des mit den Vorgängergesellschaften der Gesellschaft vereinbarten und „bewährten“ Verfahrens der Selbstkostenerstattungspreise nach Maßgabe der Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (PreisV 30/53).¹⁷⁹ Ausgehend von der Annahme, dass ein Marktwert der Leistungen nicht vorliege, sollte der Preis für die Leistungen auf der Grundlage der von der Gesellschaft zu ermittelnden Selbstkosten bestimmt werden.

Während die Bewilligungsbehörde gegen die Abrechnungen auf dieser Basis im Rahmen der Förderung im Stadtteil A keine Bedenken äußerte, berichtete sie im Rahmen der Bewilligungsverfahren bezüglich der Förderung in den Stadtteilen B und C dem zuständigen Ministerium im Jahr 2015, dass die Stadt die Abrechnungen mit der Gesellschaft auf der Basis von Selbstkostenerstattungspreisen nach der PreisV 30/53 vornehmen wolle. Gegen diese bei Gründung der Vorgängergesellschaften vereinbarte Vorgehensweise bestünden Bedenken. Leistungen des Ortsteilmanagements und des Sanierungsträgers seien regelmäßig marktgängige Leistungen. Somit seien die Grundsätze des Vergaberechts anzuwenden, die eine Preisermittlung im Wettbewerb vorsehen würden. Gemäß der PreisV 30/53 dürften Selbstkostenerstattungspreise nur vereinbart werden, wenn eine andere Preisermittlung nicht möglich sei. Die Anwendbarkeit wäre per Erlass zu klären.

¹⁷⁹ Vom 21.11.1953, BAnz. 1953 Nr. 244, zuletzt geändert durch Art. 70 des Gesetzes vom 08.12.2010, BGBl. I S. 1864.

Das Ministerium antwortete der Bewilligungsbehörde, dass die Bestimmungen der PreisV 30/53 die Preise bei öffentlichen Aufträgen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie sonstigen Personen des öffentlichen Rechts regelten. Eine Ausnahme von den Bestimmungen der Rechtsverordnung könne es nicht „erlassen“. Weiter führte es aus, dass die Vergabe von Aufträgen an die Gesellschaft zulässig sei, wenn eine Inhouse-Vergabe des geplanten öffentlichen Auftrags von der Stadt an die Gesellschaft möglich sei. Es bat die Bewilligungsbehörde, in eigener Zuständigkeit zu klären, ob eine Inhouse-Vergabe von Aufträgen aus den IHK für die Stadtteile B und C von der Stadt an die Gesellschaft im Rahmen des bisherigen Sanierungsvertrags zulässig sei und die Preisgestaltung durch den Sanierungsvertrag geregelt werde.

Obwohl die Stadt in ihren Anträgen ausdrücklich auf die fehlende Inhouse-Fähigkeit der Gesellschaft hinwies, bewilligte die Bewilligungsbehörde die Mittel für die Ausgaben der Gesellschaft und akzeptierte die von der Stadt vorgegebene Abrechnungsmethode in diesen Fällen ebenso wie im Fall des Stadtteils A.

Der LRH hat aufgrund seiner Erhebungen gegenüber der Bewilligungsbehörde Bedenken geäußert, dass die Beauftragung zu Selbstkostenpreisen zulässig gewesen ist. Seiner Ansicht nach besteht für die Leistungen von Sanierungsträgern und Betreibern eines Ortsteilmanagements ein Anbietermarkt. Damit sind diese Leistungen marktgängig. Auch sei eine Mangellage auf der Anbieterseite nicht ersichtlich gewesen. Zudem habe die Stadt den Wettbewerb durch die Beschränkung auf einen Anbieter gezielt umgangen. In diesem Fall hätte sie prüfen müssen, ob die Beschränkung auf einen Anbieter die Preisbildung durch die Ausnutzung der Marktmacht seitens dieses Anbieters nicht nur unerheblich beeinflusst. Im Übrigen hätte die Bewilligungsbehörde aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die Abrechnungsmodalitäten bei der Bildung von Selbstkostenerstattungspreisen prüfen müssen, um einer zu großzügigen Preisgestaltung entgegenzuwirken. So war festzustellen, dass die Selbstkostenpreise über den Stundensätzen für vergleichbare Leistungen lagen. Als Preistreiber stellten sich verschiedene Faktoren heraus, u. a. die nicht marktübliche Ausweisung der Gemeinkosten, die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten und die Geschäftsführervergütung. Die Gemeinkosten wurden nicht in die Stundensätze einbezogen, sondern als zusätzliche Stunden in Abhängigkeit von den für die Leistungen erbrachten und abgerechneten Stunden nach dem vollen Stundensatz berechnet. Geschäftsführer waren seit dem Bestehen der Gesellschaft jeweils beurlaubte Bedienstete der Stadt.

Der LRH hat die Bewilligungsbehörde gebeten, seine Feststellungen zu den Abrechnungen der Gesellschaft bei der Überprüfung zu berücksichtigen, inwieweit die Bewilligungsbescheide zu widerrufen sind.

11.4 Stellungnahmen

11.4.1 Stellungnahmen der Bewilligungsbehörde

11.4.1.1 Vergaben

Die Bewilligungsbehörde hat die vom LRH festgestellten Vergabeverstöße eingeräumt und angekündigt, sofern die Mittel bereits ausgezahlt wurden, Widerrufsverfahren einzuleiten. Noch nicht verausgabte Mittel stünden der Stadt weiterhin zur Verfügung. Die Stadt habe mitgeteilt, dass die Leistungen künftig extern ausgeschrieben würden, da eine Förderung der Gesellschaft nicht mehr in Betracht komme.

Auf die Feststellung des LRH, dass der zu erwartende Verstoß gegen das Vergaberecht bereits im Antragsverfahren seinen Niederschlag hätte finden müssen, erklärte die Bewilligungsbehörde: In allen betroffenen Zuwendungsbescheiden seien Fördermittel für Leistungen eines Sanierungsträgers und eines Ortsteilmanagements bewilligt worden. Diese Mittel seien nicht an ein bestimmtes Unternehmen gebunden gewesen. Sie habe der Stadt gegenüber auf ihre rechtlichen Zweifel hinsichtlich eines Alleinstellungsmerkmals der Gesellschaft hingewiesen. Desgleichen habe sie deutlich gemacht, dass die Stadt in eigener Zuständigkeit die Einhaltung der einschlägigen Vergaberichtlinien gemäß Nr. 3 ANBest-G sicherzustellen habe. Damit habe sie die Stadt in ausreichendem Maße über die Fragwürdigkeit der von ihr vertretenen Auffassung aufgeklärt und gleichzeitig auf deren Eigenverantwortung als Zuwendungsempfängerin aufmerksam gemacht. Daneben habe sie der Stadt so die Möglichkeit gelassen, die grundsätzlich förderfähigen Leistungen für einen Sanierungsträger und das Ortsteilmanagement beauftragen zu können.

11.4.1.2 Abrechnungen auf Selbstkostenbasis

Die Bewilligungsbehörde hat auch die Fehlerhaftigkeit der Anwendung der PreisV Nr. 30/53 bestätigt. Sie hat mitgeteilt, die Stadt gehe davon aus, zukünftig Vergütungen in Form von Marktpreisen im Rahmen der Ausschreibungen zu ermitteln.

Die Beanstandungen des LRH, die Gesellschaft habe bei der Stundensatzermittlung in unzulässiger Weise kalkulatorische Kosten berücksichtigt und ein überhöhtes Geschäftsführergehalt in Rechnung gestellt, könne die Bewilligungsbehörde dagegen in rechtlicher Hinsicht „nicht vollständig nachvollziehen“.

Sie werde die Feststellungen des LRH aber im Rahmen der Widerrufsverfahren in ihre Prüfung einbeziehen.

11.4.2 Stellungnahmen des Ministeriums

Das MHKBG hat mitgeteilt, dass es „als Fachministerium zuwendungsrechtliche Entscheidungen unter Berücksichtigung von fachlichen und zuwendungsrechtlichen Aspekten“ treffe. Das Vergaberecht sei seitens der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers nach Bewilligung der Fördermittel bei der Beauftragung eines Dritten stets zu beachten. Die dem Bewilligungsgeschäft nachfolgenden

Vergabeentscheidungen treffe die geförderte Gemeinde eigenständig im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit. Eine generelle Prüfpflicht der Bewilligungsbehörde hinsichtlich der Vergabe von Lieferungen oder Leistungen durch die Zuwendungsempfängerin oder den Zuwendungsempfänger sähen die Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden zu § 44 Landeshaushaltsordnung nicht vor. Eine Notwendigkeit der Überprüfung von Vergabeentscheidungen durch die Bewilligungsbehörde bestehe lediglich bei der Verwendungsnachweisprüfung nach Abschluss von Städtebaufördermaßnahmen im Rahmen der Prüfung von Stichproben oder bei Verdachtsmomenten. Die Bewilligungsbehörde sei als Bündelungsbehörde in der Lage, entsprechende Sachverhalte abschließend zu beurteilen. Dagegen sei es nicht die Aufgabe einer obersten Landesbehörde, Einzelfallentscheidungen zu treffen.

11.5 Erwidernngen des Landesrechnungshofs

11.5.1 Erwidernng an die Bewilligungsbehörde

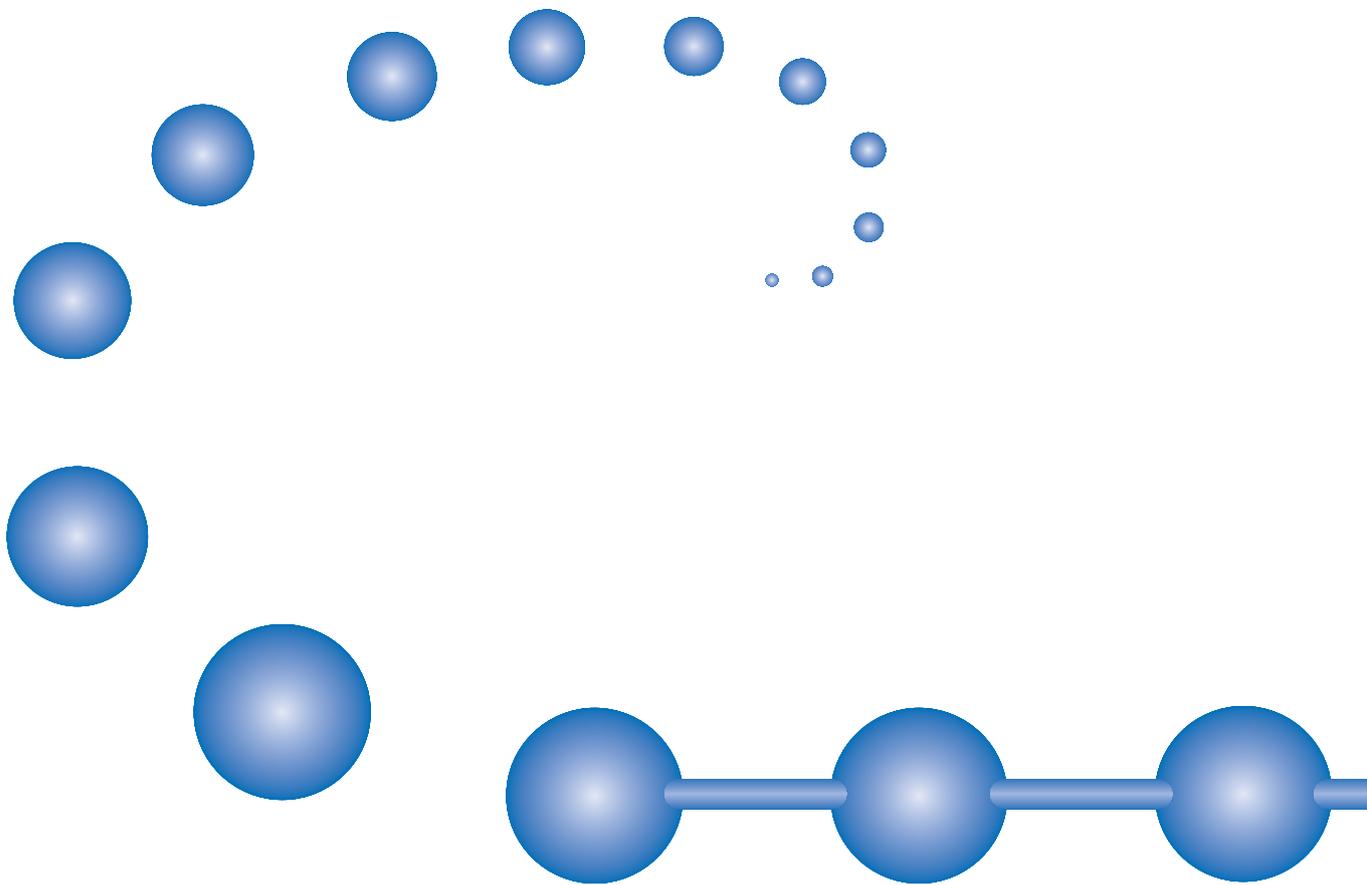
Hinsichtlich der Prüfpflicht vor Bewilligung verbleibt der LRH bei der Auffassung, dass die Bewilligungsbehörde bereits im Rahmen der Antragsprüfung die sich abzeichnende fehlerhafte Vergabe bei der Bewilligung hätte berücksichtigen müssen, da die Stadt keinen Zweifel daran ließ, die Aufgaben ausschließlich durch die Gesellschaft wahrnehmen zu lassen. Die bestehenden Zweifel an einer rechtskonformen Vergabe hätte die Bewilligungsbehörde vor der Bewilligung ausräumen müssen. Spätestens im Laufe der Zuwendungsverfahren hätte dann aber im Rahmen der Mittelabrufe die Einhaltung der Auflagen geprüft werden müssen.

Hinsichtlich der Feststellungen zu den einzelnen Preistreibern wie den kalkulatorischen Kosten und dem Geschäftsführergehalt wird der LRH seine Prüfungsmitteilungen nicht weiterverfolgen, weil die Bewilligungsbehörde zugesagt hat, sich grundsätzlich mit der Abrechnungsmethodik im Rahmen der Widerrufsverfahren auseinandersetzen zu wollen.

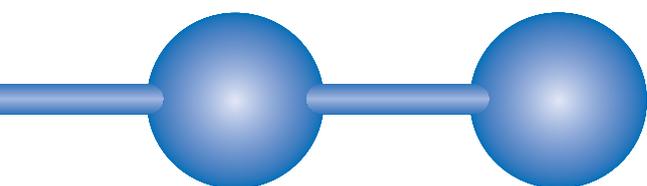
11.5.2 Erwidernng an das Ministerium

Der LRH sieht weiterhin eine wesentliche Aufgabe der Fachaufsicht darin, im Wege einer vertrauensvollen Zusammenarbeit nachgeordnete Stellen zu beraten. Die Bewilligungsbehörde hatte das zuständige Ministerium im Antragsverfahren um Klärung der rechtlichen Bewertung von Ausführungen der Stadt zum Ausschluss eines Wettbewerbs gebeten. Dies hatte das Ministerium unterlassen. Dadurch blieb die Möglichkeit ungenutzt, frühzeitig drohenden Vergabeverstößen entgegenzutreten und so spätere Rückforderungen zu vermeiden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



**Ministerium für Umwelt,
Landwirtschaft, Natur- und
Verbraucherschutz (Epl. 10)**



12 Erhebung und Verwendung der Reitabgabe



Der Landesrechnungshof hat die Erhebung und Verwendung der Reitabgabe geprüft.

Dabei wurde festgestellt, dass das Land die Reitabgabe nicht gleichmäßig erhebt und – nach eigenem Bekunden – auch nicht über die Möglichkeit verfügt, die Abgabepflicht gleichmäßig durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund hat er die Verfassungsmäßigkeit der Reitabgabe infrage gestellt.

Der Landesrechnungshof hat im Hinblick auf die Verwendung der Reitabgabe ferner festgestellt, dass Landwirte Flächen („Ackerrandstreifen“) zwecks Anlage von (neuen) Reitwegen verpachteten oder durch Nutzungsvertrag zur Verfügung stellten. Zugleich sind in einigen Fällen für die so zur Verfügung gestellten Flächen Direktzahlungen der Europäischen Union beantragt und ausgezahlt worden. Dies ist unzulässig, da auf diesen Flächen dann keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr ausgeübt wird.

12.1 Ausgangslage

Wer in der freien Landschaft oder im Wald reitet, muss im Land ein gut sichtbares, am Pferd beidseitig angebrachtes gültiges Kennzeichen führen (§ 62 Abs. 1 Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW). Anhand des Kennzeichens kann die Halterin oder der Halter des Pferdes ermittelt werden. Bei Erwerb eines Kennzeichens ist neben den Verwaltungsgebühren auch die Reitabgabe zu entrichten: Für Einzelpersonen beträgt die Reitabgabe derzeit pro Kennzeichen und Kalenderjahr 25 €, Reiterhöfe entrichten 75 € pro Kennzeichen (§ 62 Abs. 3 LNatSchG NRW i. V. m. § 17 Verordnung zur Durchführung des LNatSchG NRW).

Im Land sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig für die Ausgabe der Kennzeichen und die Erhebung der Reitabgabe. Sie führen die Reitabgabe an die Landeskasse ab. Die Beträge fließen nicht in den allgemeinen Landeshaushalt: Sie sind nach § 62 Abs. 3 Satz 2 LNatSchG NRW zweckgebunden zu verwenden, insbesondere für die Anlage und Unterhaltung von Reitwegen sowie für Ersatzleistungen.

In den Jahren 2015 bis 2017 lag das jährliche Aufkommen der Reitabgabe bei 1.235.478 € (2015), 1.283.020 € (2016) und 1.258.199 € (2017), durchschnittlich also bei ca. 1,3 Mio. € jährlich.

12.2 Erhebung der Reitabgabe

Der Landesrechnungshof (LRH) hat geprüft, ob die Landesverwaltung die Schuldnerinnen und Schuldner der Reitabgabe gleichmäßig in Anspruch nimmt oder ob die Erhebung der Reitabgabe an einem strukturellen Vollzugsdefizit leidet. Strukturelle Vollzugsdefizite können die Verfassungswidrigkeit der Abgabe als solche nach sich ziehen mit der Folge, dass die Abgabe nicht mehr erhoben werden darf.

Der LRH hat hierzu festgestellt, dass eine Kontrolle, ob Pferde, die in der freien Landschaft und im Wald geritten werden, mit einem gültigen Kennzeichen ausgestattet sind, auf Landesebene nicht vorgeschrieben ist und auch (weitgehend) nicht stattfand.

Eine beim damals zuständigen Ministerium angesiedelte Arbeitsgruppe „Verwaltung der Reitabgabe“ ist nach den Feststellungen des LRH bereits im Jahr 2012 zu der Erkenntnis gelangt, dass nur rd. 50 % der Geländereiterinnen und Geländereiter die Reitabgabe entrichteten. Sie hatte u. a. darauf hingewiesen, dass gezielte Gespräche mit den Reiterinnen und Reitern sowie den Reiterverbänden oder jährliche Pressehinweise auf die Kennzeichenpflicht und/oder auf Kontrollen im Gelände eine Verbesserung der Zahlungsmoral bewirken könnten.

Der LRH hat vom heute zuständigen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz mit Blick auf eine gleichmäßige Erhebung der Reitabgabe eine (wirksame) Kontrolle gefordert.

12.2.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat entgegnet, die vom LRH geforderten konsequenten Vor-Ort-Kontrollen seien personell und faktisch nicht leistbar. Eine wirksame Kontrolle setze voraus, dass nicht nur landesweit kontrolliert werde, sondern vor allem auch an Wochenenden, an denen das Reitaufkommen am größten sein dürfte. Dieser Verwaltungsaufwand stehe in keinem Verhältnis zum möglichen Erfolg und sei den zuständigen Behörden auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht zuzumuten.

Stattdessen werde, wie durch den LRH bereits festgestellt, in Gesprächen mit den Reiterverbänden, Reiterinnen und Reitern sowie in Presseaufrufen auf die Pflicht zur Entrichtung der Reitabgabe beim Ausritt ins Gelände und auf mögliche Kontrollen hingewiesen. In Einzelfällen würden auch stichprobenweise Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt. Im Übrigen vertraue die Landesverwaltung aber auf die abschreckende Wirkung des Ordnungswidrigkeitentatbestandes, der bei Verstoß gegen die Kennzeichenpflicht eine Geldbuße von bis zu 50.000 € vorsieht (vgl. § 77 Abs. 1 Nr. 15, § 78 Abs. 1 LNatSchuG NRW).

12.2.2 Bewertung des Landesrechnungshofs

Die Stellungnahme des Ministeriums offenbarte nach Auffassung des LRH, dass das Land die Reitabgabe nicht gleichmäßig durchsetzt und auch gar nicht über die Möglichkeiten verfügt, dies zu tun. Der LRH hat das Ministerium daher darauf hingewiesen, dass die Erhebung der Reitabgabe unter einem strukturellen Vollzugsdefizit stehen und dies die Verfassungswidrigkeit der Reitabgabe begründen könnte. Die derzeitige Verwaltungspraxis könnte damit in letzter Konsequenz dazu führen, dass die Reitabgabe im Land überhaupt nicht mehr erhoben werden kann. Die mit der Abgabe finanzierten Maßnahmen wären dann ggf. mit anderen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸⁰ fordert der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden. Wird die Gleichheit im Belastungserfolg durch die rechtliche Gestaltung des Erhebungsverfahrens prinzipiell verfehlt, kann dies die Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Besteuerungsgrundlage nach sich ziehen.

Dieser Maßstab gilt nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung¹⁸¹ nicht nur für Steuern: Es handelt sich hierbei um einen allgemeinen Grundsatz des Abgabenrechts, der insbesondere auch auf Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (wie der Reitabgabe) angewendet wird.

Wenn das Land demgegenüber bei der Reitabgabe im Wesentlichen darauf vertraut, dass bloße Hinweise auf das Bestehen der Abgabepflicht ausreichen, dann hängt die Erhebung der Reitabgabe im Land nahezu ausschließlich und letztendlich von der Zahlungsmoral der Abgabeschuldnerinnen und -schuldner ab: Sollten die Halterinnen und Halter des Pferdes die Abgabe pflichtwidrig nicht entrichten, so ist hiermit – mangels Kontrolle – kein nennenswertes Entdeckungsrisiko verbunden.

Daher geht auch das vom Ministerium angeführte Vertrauen auf die abschreckende Wirkung der möglichen Geldbuße nach der Überzeugung des LRH ins Leere: Die drohende Geldbuße könnte eine abschreckende Wirkung überhaupt nur dann entfalten, wenn die betreffende Person mit einem hinreichenden Grad an Wahrscheinlichkeit damit rechnen müsste, dass das in Rede stehende pflichtwidrige Verhalten zur Kenntnis der zuständigen Behörde gelangt. Da dies beim Reiten im Wald und in der freien Landschaft nicht ernsthaft zu befürchten ist, kann auch von einer abschreckenden Wirkung kaum die Rede sein. Die Reitabgabe wird damit zu so etwas wie einer „freiwilligen“ Leistung.

Der LRH hat um weitere Stellungnahme gebeten.

12.3 Verwendung der Reitabgabe für die Anlage von Reitwegen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen

Der LRH hat neben der Erhebung der Reitabgabe auch geprüft, ob das Aufkommen der Reitabgabe für die vorgeschriebenen Zwecke verwendet wurde und ob dies wirtschaftlich erfolgte.

Dabei hat er festgestellt, dass insbesondere in waldfreien, ländlichen Gegenden die Reitwege auch auf landwirtschaftlichen Flächen angelegt wurden. Der LRH hat die zugrunde liegenden Vereinbarungen mit den Landwirten (stichprobenhaft) geprüft und Pacht- oder Nutzungsverträge vorgefunden, die darauf zielten, dass „Ackerrandstreifen“ in einer Breite von 1 bis 2 Metern als Reitwege genutzt werden konnten.

Hier ergab die Prüfung in einigen Fällen, dass Landwirte die Flächen einerseits als Reitweg zur Verfügung gestellt hatten, dieselben Flächen aber auch bei der Beantragung von Fördermitteln in Form von EU-Direktzahlungen angegeben und entsprechende Zahlungen erhalten hatten.

180 Siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 27.06.1991 – 2 BvR 1493/89 – BVerfGE 84, 239.

181 Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.02.2011 – 6 C 22/10 – BVerwGE 139, 42.

Die Anlage von „Ackerrandstreifen“ und Nutzung dieser Flächen als Reitwege ist mit den Voraussetzungen für Direktzahlungen durch die EU nicht vereinbar. Gemäß EU-Verordnung Nr. 1307/2013 können Landwirte für beihilfefähige Flächen eine Flächenprämie der EU beantragen. Beihilfefähige Flächen sind solche Flächen, auf denen die Landwirte eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben können (vgl. § 12 Abs. 1 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung – DirektZahlDurchfV).

Sofern die Landwirte „Ackerrandstreifen“ zur Nutzung als Reitweg zur Verfügung stellen, kann diese Fläche nicht mehr zeitgleich zur landwirtschaftlichen Nutzung oder als ökologische Vorrangfläche genutzt werden. Für diese „Ackerrandstreifen“ können die Landwirte folglich im Jahr der zweckfremden Nutzung keine Direktzahlungen erhalten. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 DirektZahlDurchfV zählen Flächen, die für Freizeit- oder Erholungszwecke oder zum Sport genutzt werden und hierfür eingerichtet sind oder in einem hierfür bestimmten Zustand erhalten werden, mit Ausnahme von Flächen, die lediglich außerhalb der Vegetationsperiode für Wintersport genutzt werden, als nichtlandwirtschaftliche Flächen.

Der LRH hat das Ministerium deshalb darauf hingewiesen, dass die entgeltliche Überlassung der in Rede stehenden Flächen als Reitweg mit den Voraussetzungen für die Direktzahlungen nicht vereinbar ist.

Das Ministerium hat reagiert und beabsichtigt sicherzustellen, dass künftig für verpachtete Flächen keine Direktzahlungen mehr beantragt werden können.

Der LRH hat um Mitteilung des Ergebnisses gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

13 Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztier- rassen



Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die mit der Förderung der als bedroht eingestuften Tierrassen verbundenen Ziele nicht immer (vollständig) erreicht wurden. Er hat dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz unter anderem nahegelegt, die Förderung betragsmäßig zu beschränken.

Das Ministerium beabsichtigt, den Prüfungsfeststellungen durch die Einführung einer Höchstgrenze des förderbaren Tierbestandes zu entsprechen.

13.1 Ausgangslage

Die Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztier-
rassen – hierzu zählen u. a. bestimmte Pferde- und Schweinerassen – beruht in europarechtlicher Hinsicht in erster Linie auf der EU-Verordnung Nr. 1305/2013¹⁸² sowie der hierzu ergangenen Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014. Die VO Nr. 1305/2013 stellt eine Rechtsgrundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU dar; sie beschreibt in den Art. 13 bis 41 unterschiedliche Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums, die von den Mitgliedstaaten in (nationale und/oder regionale) Programme aufzunehmen und der EU-Kommission zur Genehmigung vorzulegen sind (vgl. Art. 6, 10 VO Nr. 1305/2013). Die Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztier-
rassen fällt dabei unter Art. 28 (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) der VO Nr. 1305/2013.

Das Land hat die Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztier-
rassen in sein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Planungs-
zeitraum 2014 bis 2020 aufgenommen. Dort wird ausgeführt, dass die fehlende Wirtschaftlichkeit der Haltung dieser Tiere der Grund für die Förderung sei. Die Förderung könne die fehlende Wirtschaftlichkeit i. d. R. zwar nicht ausgleichen. Sie decke aber zumindest einen Teil der Kosten ab, die mit der Teilnahme an einem Zucht- und Reproduktionsprogramm verbunden seien. Tierhalterinnen und -halter mit einem ideellen Interesse an dem Erhalt alter Rassen könnten so motiviert werden sich längerfristig zu engagieren.

Zur Festlegung der Prämienhöhe wird in dem Programm darauf hingewiesen, dass die Aufwendungen für die Haltung der gefährdeten Rassen nicht vollständig zu beziffern seien. Gegenüber Tierhalterinnen und -haltern, die nicht an der Erhaltungszucht teilnahmen, ergäben sich aber regelmäßig bestimmte zusätzliche Kosten bzw. Nachteile. Als solche werden die Gebühren für die Herdbuchzucht, der Zeitaufwand für die hiermit verbundenen Dokumentationspflichten, der Deckungsbeitragsnachteil¹⁸³ gegenüber modernen Rassen und die Mehrkosten durch die Haltung in kleinen Bestandsgrößen genannt.

182 Verordnung (VO) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698 (Amtsblatt 347 vom 20.12.2013 S. 487 – VO Nr. 1305/2013).

183 Darunter ist die Differenz zwischen den Erlösen und den variablen Kosten (hier: der Zucht) zu verstehen, also der Betrag, der zur Deckung der Fixkosten zur Verfügung steht.

Im Hinblick auf die (zuwendungsrechtliche) Umsetzung der Förderung hat das Ministerium Förderrichtlinien erlassen. Die Höhe der Zuwendung hängt danach von der Haus- und Nutztier rasse ab und liegt zwischen 30 € und 200 € pro Tier und Jahr, wobei eine Förderobergrenze nicht in die Richtlinien aufgenommen worden ist.

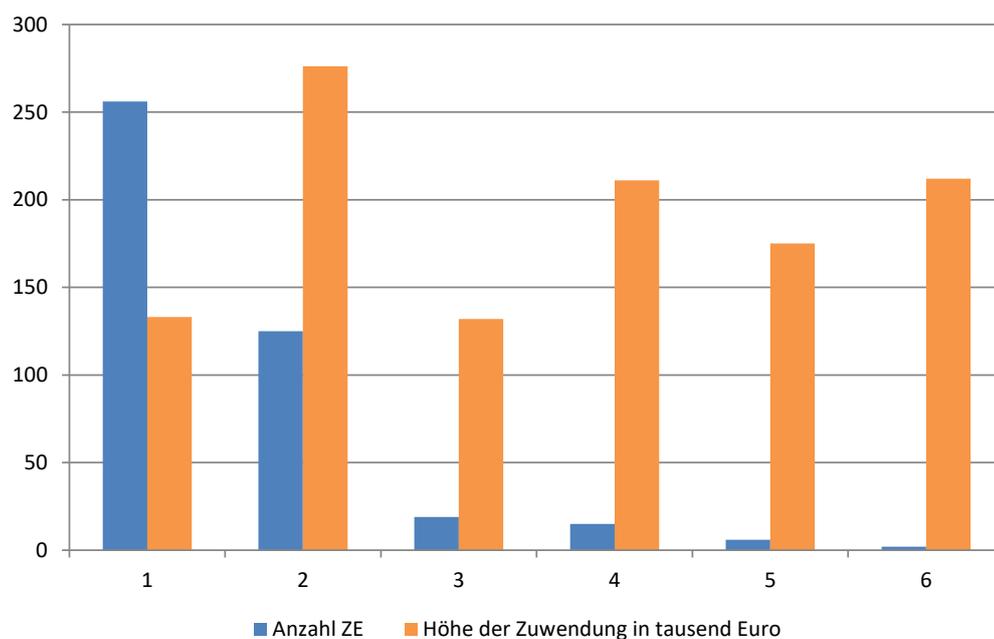
Die Förderrichtlinien gelten noch bis zum 31.12.2020. Zu diesem Zeitpunkt endet auch der Planungszeitraum des NRW-Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums. An der Finanzierung der Zuwendungen beteiligt(e) sich die EU mit einem Anteil von 45 %.

13.2 Prüfung durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Förderung geprüft. Für das Auszahlungsjahr 2019 hat er festgestellt, dass sich die Zuwendungen wie folgt verteilen:

Abbildung:

Verteilung des Zuwendungsbetrages 2019 auf die Zuwendungsempfängerinnen und -empfänger (ZE)



Danach erhielten 256 ZE Zuwendungen zwischen 60 € und 1.000 €. Die auf diese Gruppe entfallenden Zuwendungen betragen insgesamt 132.544 € (= 11,64 %). Weitere 125 ZE erhielten Zuwendungen zwischen 1.001 € und 5.000 €. Insgesamt beliefen sich die Zuwendungen für diese Gruppe auf 276.130 € (= 24,25 %). Zuwendungen zwischen 5.001 € und 10.000 € – insgesamt 132.154 € – erhielten 19 ZE. Das entspricht einem Anteil von 11,61 %. An 15 ZE wurden Zuwendungen zwischen 10.001 € und 20.000 € bzw. ein Gesamtbetrag i. H. v. 211.800 € (= 18,54 %) ausbezahlt. Lediglich sechs ZE erhielten Zuwendungen zwischen 20.001 € und 40.000 €. Der Gesamtbetrag für diese Gruppe belief sich auf 174.905 € (= 15,36 %).

Zwei ZE erhielten Zuwendungen von mehr als 40.000 €, nämlich rd. 90.000 € (Fall A) und rd. 120.000 € (Fall B) und damit einen Gesamtbetrag von rd. 210.000 € (= 18,60 %). Der LRH hat diese beiden Förderfälle mit der höchsten Einzelförderung näher geprüft.

13.2.1 Zuwendungen für eine bestimmte Pferderasse (Fall A)

In diesem Fall erhielt ein ZE eine Förderung von rd. 90.000 € jährlich für einen Tierbestand von knapp 500 freilebenden Pferden, von denen nur ein geringer Teil in das Herdbuch (auch: Zuchtstammbuch) eingetragen wurde. Nach den Feststellungen des LRH hat der ZE seinen Tierbestand im Rahmen einer jährlich stattfindenden Großveranstaltung vermarktet und hieraus Einnahmen erzielt. Dass der ZE die beantragten Zuwendungen erhielt, war zwar nicht rechtswidrig. Er hatte nach der auf den Förderrichtlinien beruhenden Förderpraxis des Ministeriums einen Anspruch auf die Zuwendung.

Der LRH ist allerdings der Auffassung, dass die Förderung in diesem Fall nicht mit den oben aufgeführten Erwägungen aus dem NRW-Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums, die dem Erlass der Förderrichtlinien zugrunde liegen, vereinbar war:

Mit knapp 500 Tieren verfügte der ZE nicht über einen kleinen Bestand, der u. a. zu den in den Erwägungen angenommenen Mehrkosten führte. Einen Deckungsbeitragsnachteil vermochte der LRH angesichts der extensiven Haltung der Tiere ebenfalls nicht zu erkennen.

Hinzu kam, dass der ZE die Pferde im Rahmen einer Großveranstaltung (kommerziell) einsetzte und dadurch (weitere) Einnahmen erzielte. Die durch etwaige Dokumentationskosten verursachten Mehraufwendungen im Vergleich zu anderen nicht geförderten Rassen hätten sich nach Auffassung des LRH ebenfalls in Grenzen halten müssen, da nur ein kleiner Teil der Tiere im Herdbuch geführt wurde und demzufolge auch nur geringe Gebühren und ein geringer Zeitaufwand hätten anfallen dürfen.

Der LRH hat damit im Ergebnis einen Mitnahmeeffekt kritisiert, der durch eine andere Förderpraxis hätte vermieden werden können.

13.2.2 Zuwendungen für Schweinehaltung (Fall B)

Gefördert wurde in diesem Fall die Zucht von zwei bestimmten Schweinerassen. Der ZE erhielt eine Zuwendung von rd. 120.000 € jährlich für einen Tierbestand von über 1.200 Tieren.

Der LRH hatte auch hier Zweifel, ob die Gründe für die Förderung zutrafen. Nach den vorstehend genannten Erwägungen aus dem NRW-Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums sollten mit der Förderung vornehmlich Tierhalterinnen und -halter mit kleineren Tierzahlen und keine Großzuchtbetriebe wie der vorliegende unterstützt werden. Der Betrieb produzierte jährlich immerhin rd. 34.000 Ferkel. Die männlichen Ferkel wurden gemästet und die weiblichen Tiere für die weitere Produktion von Ferkeln mit anderen Schweinerassen gekreuzt. Das Ziel der Förderung, die

bedrohten Schweinerassen zu erhalten, stand nach Auffassung des LRH hier nicht im Vordergrund.

13.2.3 Ergebnis

Der LRH hat auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen dem Ministerium vorgeschlagen, die Förderung künftig betragsmäßig zu beschränken und bzw. oder die Förderung von den Einkommensverhältnissen der Tierhalterinnen und -halter abhängig zu machen („Prosperitätsgrenze“), um einerseits den Förderzielen gerecht zu werden und andererseits den knappen öffentlichen Ressourcen Rechnung zu tragen.

13.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die Prüfungsfeststellungen des LRH zur Kenntnis genommen. Es teilt die Einschätzung des LRH, dass etwaige mit der Haltung der bedrohten Haus- und Nutztierassen erwirtschaftete Einnahmen bei der Förderung nicht unberücksichtigt bleiben dürfen.

Das Ministerium beabsichtigt daher, maximal 150 Großvieheinheiten (GVE)¹⁸⁴ je Betrieb zu fördern: Es sei davon auszugehen, dass sich bei Überschreiten dieser Anzahl Synergieeffekte erzielen ließen oder – wie vom LRH festgestellt – Einnahmen gerade aufgrund der Zucht und Haltung einer solchen Rasse generiert werden können.

Bei einer Zuwendung von 200 € pro GVE wird die maximal mögliche Förderung damit auf 30.000 € pro Jahr begrenzt.

Der LRH sieht der Veröffentlichung der geänderten Richtlinie entgegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

184 Eine GVE dient als Umrechnungsschlüssel zum Vergleich verschiedener Nutztiere auf Basis ihres Lebendgewichts. Eine GVE entspricht etwa 500 kg, also einem ausgewachsenen Rind oder Pferd.

14 Förderung der Lippeverlegung im Mündungsbereich bei Wesel



Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Land eine mehrjährige Baumaßnahme gefördert hat, ohne dass die Finanzierung zuwendungsrechtlich geklärt war. Die Finanzierung der Gesamtmaßnahme war auch haushaltsmäßig von vornherein unklar.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz ist der Auffassung, dass dem Land kein Schaden hätte entstehen können, wenn die Baumaßnahme aufgrund fehlender Haushaltsmittel hätte gestoppt werden müssen. Der Landesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht und hat bei einem Finanzierungsstopp die Gefahr gesehen, dass das Projekt in einer „Förderruine“ hätte enden können.

14.1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2008 führte der Lippeverband die Verlegung der Lippe im Mündungsbereich bei Wesel durch. Die Lippe war in ihrem Mündungsbereich zuvor ein stark technisch ausgebautes und damit weitgehend naturfernes Gewässer. Ziel der Maßnahme war neben der Verlegung der Lippe nach Süden die naturnahe Umgestaltung zu einem strukturreichen und unbefestigten Gewässer sowie eine Aktivierung der Aue. Auf der alten Flussstrasse entstand eine Umgehungsstraße (B 58 n) zur Entlastung der Weseler Innenstadt, südlich der Aue ein gemeinsames Gewerbegebiet der Kommunen Wesel, Voerde und Hünxe.

Das Land hatte sich bereits im Jahr 2003 im Rahmen einer Besprechung bereit erklärt, die Kosten für die Renaturierung der Lippe im Mündungsbereich zu übernehmen.

Zur Umsetzung der notwendigen Planfeststellungsverfahren wurde 2005 ein öffentlich-rechtlicher landesplanerischer Vertrag geschlossen. Vertragsparteien waren neben dem Land u. a. der Lippeverband, der Kreis und die Stadt Wesel sowie der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen. Der Vertrag verpflichtete die Beteiligten, die für die Entwicklung des Lipperaums erforderlichen Planungen und Planungsverfahren vorzunehmen und ggf. bestehende Ausgleichsverpflichtungen zu ermitteln. Erklärtes Ziel war die zügige Durchführung der Planfeststellungsverfahren.

14.2 Finanzierung der Maßnahme

Im Dezember 2007 stellte der Lippeverband einen Antrag auf Gewährung einer Zuwendung zu zuwendungsfähigen Gesamtkosten i. H. v. 16.850.000 €. Gegenstand der Maßnahme war die Planung und der Bau der Lippeverlegung einschließlich zusätzlicher Grunderwerbs.

Anfang 2008 erfolgte eine Absprache zwischen dem Ministerium, der Bezirksregierung (BR) und dem Lippeverband. Danach sollte die (Gesamt-)Maßnahme „Lippeverlegung“ aufgeteilt werden: in Grunderwerb und Durchführung der Baumaßnahme in mehreren Bauabschnitten (BA). Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs (LRH) wurde dem Lippeverband im Nachgang zu seinem ersten Förderantrag aus Dezember 2007 über 16.850.000 € mitgeteilt, dass Haushaltsmittel (zunächst) nur i. H. v. 5.500.000 € zur Verfügung stünden.

Der Lippeverband beantragte im Folgenden zunächst eine Zuwendung i. H. v. 1.000.000 € ausschließlich für den Grunderwerb und reichte einen weiteren, lediglich auf einen ersten BA bezogenen Förderantrag über 5.500.000 € ein, der wie folgt überschrieben war:

„1. BA: Bau der neuen Lippe und Teilbereiche der neuen Lippeaue und Ausführungsplanung der Sohlgleite¹⁸⁵ u. des Übergangsbauwerks sowie Standsicherheitsnachweis“.

In der Antragsbegründung nahm der Lippeverband Bezug auf die Maßnahmenbeschreibung im Erstantrag aus Dezember 2007 über 16.850.000 €. Die Kostenaufstellung für den aktuellen Antrag über 5.500.000 € schloss mit der Bemerkung:

„Förderhöhe entspricht der Budgethöhe des Landes NRW und nicht der Kostenberechnung des Lippeverbandes“

Dem Antrag war noch ein Vermerk des Lippeverbandes beigelegt. Darin hieß es:

„Eine Bauabschnittsbildung, wie etwa bei einer Kanalbaustelle, ist in diesem Fall nicht so ohne weiteres möglich.“

*Es werden **alle** Landschaftselemente (neue Lippe und neue Aue sowie Sohlgleite und Übergangsbauwerk) benötigt, um eine funktionierende Struktur zu erreichen.*

Wenn die Fördermittel von 5 Mio. € erschöpft sind und keine weiteren Mittel zur Verfügung stehen, ist ein Stand erreicht, dass die neue Lippe und die Aue – in Teilbereichen – in ihren Grundzügen hergestellt sind. Da keine Sohlgleite gebaut wurde, kann ein Fortschreiten der Tiefen-/Sohlerosion nicht ausgeschlossen werden. Die neu angehobene Lippe könnte sich dann wieder in ihr Bett eingraben!“

Die BR bewilligte daraufhin eine Zuwendung i. H. v. 5.500.000 € zu zuwendungsfähigen Gesamtausgaben in eben dieser Höhe (Vollfinanzierung).

Im Jahr 2009 stellte der Lippeverband in Absprache mit der BR und dem Ministerium einen Erhöhungsantrag für einen 1. BA und 2. BA für die Herstellung der neuen Lippe und der nördlichen Lippeaue und für den Bau einer Sohlgleite und eines Übergangswerkes sowie für die Sicherung eines Brückenpfeilers. Die Gesamtkosten hierfür sollten 13.300.000 € betragen.

Aus einem Vermerk der BR aus Januar 2010 ergab sich u. a., dass die Maßnahme zzt. nicht durchfinanziert, sondern mit 5.500.000 € anfinanziert war. Hierzu hieß es:

„Ob die Mittel in den Jahren wie beantragt bewilligt werden können, hängt von der Mittelzuweisung des MUNLV [Ministeriums] ab“.

185 Eine Sohlgleite oder Sohlengleite ist ein unter dem Wasserspiegel quer zur Strömung liegendes Regelbauwerk des Flussbaus, das die Tiefenerosion der Gewässersohle begrenzen soll.

Weiteren Vermerken der BR aus Februar und März 2010 war darüber hinaus Folgendes zu entnehmen:

„[...] die Mittel des LV [Lippeverbandes] für die Maßnahme [sind] vorerst aufgebraucht. Der Lippeverband kann vorerst die Rechnungen nicht bezahlen. [...] Die Vertreter der Fa. [A.] sehen sich in der Pflicht weiter zu bauen, solange die Wasserstände es zulassen. [...] Für den Lippemündungsraum werden in 2010 6,5 Mio. € bereitgestellt. Die Bereitstellung an die Bewilligungsbehörde wird noch etwas dauern. Sollten am Jahresende noch Mittel zur Verfügung stehen, wäre durchaus möglich, dass noch kurzfristig Mittel bereitgestellt werden. [...] Auf der Baustelle hat die Fa. [A.] 1 Kolonne abgezogen. Es geht langsamer weiter. [...]“

„Es wurde vereinbart, dass der LV die Fa. [A.] darüber informiert, dass in 2010 erstmal rund 3.000.000 € für die Herstellung des neuen Lippebettes zur Verfügung stehen. Sie sollen ihre Planung darauf abstimmen oder auf eigene Rechnung vorarbeiten.“

Mit Schreiben aus Mai 2011 teilte die BR dem Lippeverband u. a. mit, dass zum jetzigen Zeitpunkt von Seiten des Landes keine weiteren Mittel zur Durchführung der aufgezeigten Arbeiten zur Verfügung stünden. Da zum betreffenden Zeitpunkt auch nicht absehbar sei, zu welchem Zeitpunkt weitere Mittel bereitgestellt werden könnten, sollten alle Maßnahmen gestoppt werden, die eine Zahlungsverpflichtung nach sich ziehen.

Letztendlich wurde der Förderbetrag dann doch schrittweise auf insgesamt 15.238.216 € erhöht.

14.2.1 Bemerkungen des Landesrechnungshofs

Das Ministerium hatte das Projekt Lippeverlegung nach Auffassung des LRH spätestens mit dem Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages im Jahr 2005 in Gang gesetzt. Nach den Feststellungen des LRH war jedoch weder zu diesem Zeitpunkt noch während der Bauphase die Frage der Finanzierung des Lippeumbaus geklärt:

Der Lippeverband sollte die Maßnahme zwar insgesamt umsetzen; ob und ggf. wann er mit den hierfür benötigten Mitteln rechnen konnte, war aber nicht sicher. Nach Auffassung des LRH war dies insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Finanzierung der Gesamtmaßnahme haushaltsmäßig von vornherein unklar war.

Dazu im Einzelnen:

Die Landesverwaltung ist allein auf der Grundlage des Haushaltsplans gemäß § 3 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) ermächtigt, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Dieser Haushaltsplan ist jährlich vom Landtag zu beschließen.

Bei dem Projekt Lippeverlegung handelte es sich um eine mehrjährige Baumaßnahme. Der Lippeverband hatte die (voraussichtlichen) Gesamtkosten i. H. v. 16.850.000 € dafür bereits in seinem ursprünglichen Förderantrag aus dem

Jahr 2007 berechnet. Um das Projekt zuwendungsrechtlich abzusichern und den Erfolg der Maßnahme sicherzustellen, wäre es nach Auffassung des LRH erforderlich gewesen, den Gesamtbetrag der Förderung – das heißt die im laufenden und in den folgenden (Haushalts-)Jahren auszahlenden Förderbeträge – in einem einheitlichen Förderbescheid festzusetzen.

Für einen solchen einheitlichen Förderbescheid hätte es gemäß § 38 LHO einer sogenannten Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsgesetz bedurft: Denn Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 Satz 1 LHO).

Eine Verpflichtungsermächtigung für die gesamten Baukosten lag aber nicht vor. Es bestand damit aus Sicht des LRH die Gefahr, dass sich die neu angehobene Lippe wieder in ihr Bett hätte eingraben können, wenn die Sohlgleite mangels Verfügbarkeit entsprechender Haushaltsmittel nicht gebaut bzw. fertiggestellt worden wäre. Das Projekt hätte infolgedessen in einer „Förderruine“ enden können.

Der LRH hat das Ministerium um Stellungnahme gebeten.

14.2.2 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sei zutreffend, dass die Förderung der Lippeverlegung zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht vollständig über Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre durchfinanziert gewesen sei.

Das Ministerium sei sich aber sicher gewesen, die Gesamtmaßnahme über Kassenmittel der Folgejahre sukzessive finanzieren zu können. Es hat darauf verwiesen, dass zum Jahresende bei den hier einschlägigen Haushaltstiteln regelmäßig Ausgabereste in Millionenhöhe entstünden. Das Ministerium sei „absolut sicher“ gewesen, über diese Haushaltsreste im Lauf der Jahre die Gesamtmaßnahme Lippemündung als prioritäre Maßnahme finanzieren zu können. In diesem Sinne sei die Maßnahme zwar nicht haushaltsrechtlich, aber „de facto“ durchfinanziert gewesen.

Des Weiteren hat das Ministerium darauf verwiesen, dass die Maßnahme der Umsetzung einer EU-Richtlinie gedient habe, enge zeitliche Vorgaben bestanden hätten und somit bei nicht fristgerechter Umsetzung ein Vertragsverletzungsverfahren seitens der EU-Kommission gedroht hätte.

Schließlich sei der Lippeverband regelmäßig darauf hingewiesen worden, dass die Förderung nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen konnte. Wenn also die Kassenmittel – wider Erwarten – nicht zur Verfügung gestanden hätten, wäre die Maßnahme entsprechend kleiner ausgefallen.

14.2.3 Bewertung des Landesrechnungshofs

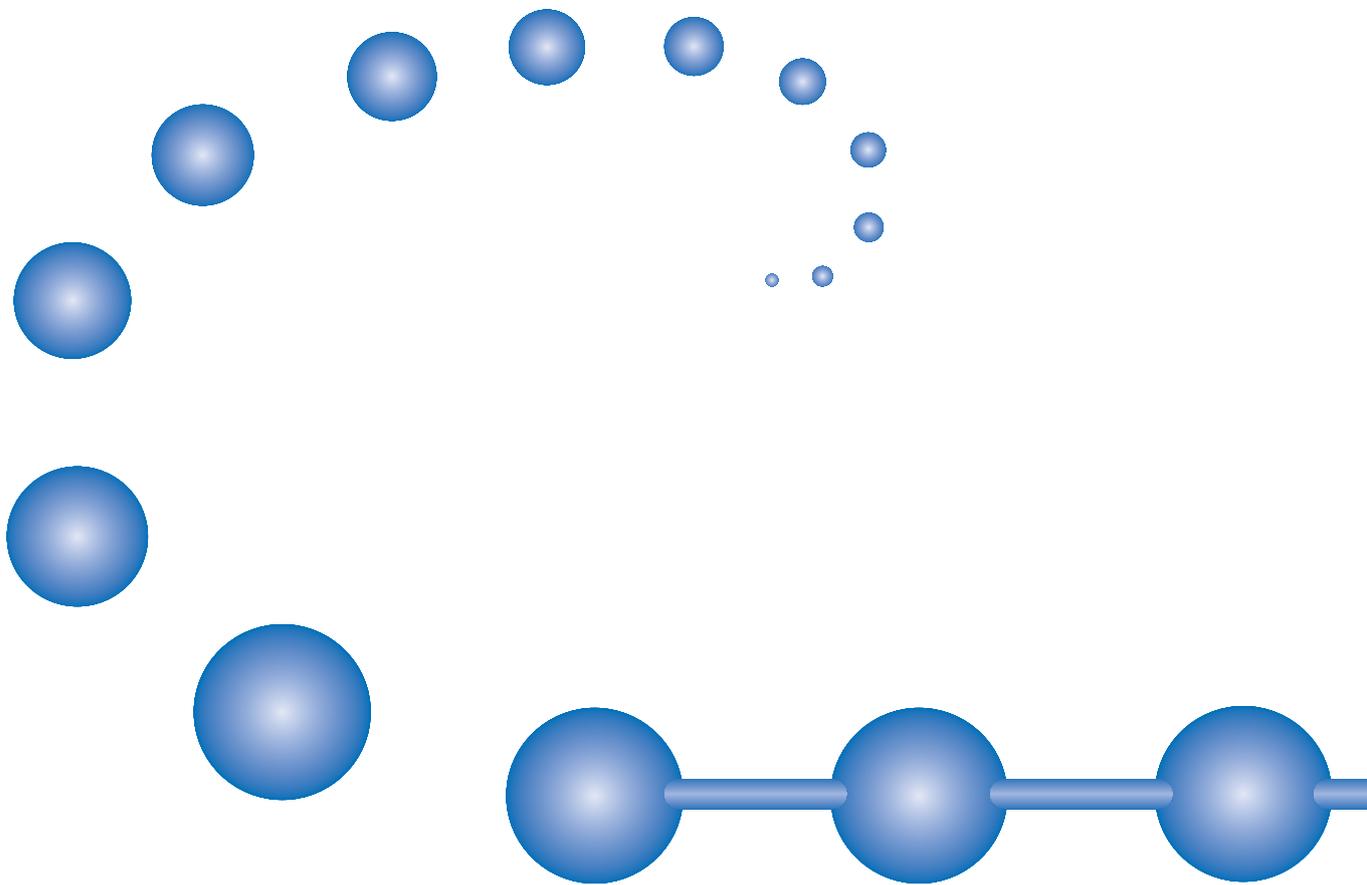
Der LRH hat ausgeführt, dass nach seinen Feststellungen keine Ausgabereste in Millionenhöhe für die hier interessierenden Jahre 2008 ff. vorgelegen hätten: Die für die Förderung maßgeblichen Haushaltstitel schlossen laut dem Ergebnis der Haushaltsrechnungen 2008 bis 2010 regelmäßig mit Fehlbeträgen in Millionenhöhe ab und mussten aus anderen Titeln ausgeglichen werden.

Auch der (wiederholte) Hinweis an den Lippeverband, die Förderung könnte nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfolgen, und die Behauptung, die Maßnahme hätte – notfalls – kleiner ausfallen können, berücksichtigen nicht die vom Lippeverband bereits im Rahmen des Förderantrages zum ersten BA dargestellten Gefahren durch die einwirkende Tiefen- und Sohlerosion. Dem Ministerium war demnach durchaus bekannt, dass eine kleinere Maßnahme zu einer Fehlinvestition („Förderruine“) führen konnte.

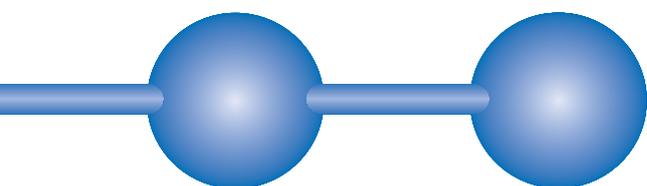
Zu den europarechtlichen Terminvorgaben und dem drohenden Vertragsverletzungsverfahren hat der LRH sich ebenfalls geäußert: Wenn diese Terminvorgaben tatsächlich so eng gewesen wären, dass eine ordnungsgemäße parlamentarische Beschlussfassung über die Finanzierung der durchzuführenden Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen wäre, dann hätte dies nach Auffassung des LRH im Rahmen des befürchteten Vertragsverletzungsverfahrens vom Land geltend gemacht werden können.

Aufgrund des Zeitablaufs hat der LRH insoweit von einer Weiterverfolgung seiner Prüfungsfeststellungen abgesehen.

Das Prüfungsverfahren ist – soweit die vorstehend dargestellten Prüfungsfeststellungen betroffen sind – abgeschlossen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)



15 Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen



Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat in den Jahren 2018 und 2019 im Auftrag des Landesrechnungshofs bei sieben Behörden und Einrichtungen die Zahlung verschiedener Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte geprüft.

Durch eine fehlerhafte Anwendung von Rechtsvorschriften wurden diese Leistungen vielfach zu Unrecht gezahlt. Die Feststellungen führten in vielen Fällen sowohl bei Beamtinnen und Beamten als auch bei Beschäftigten zu Zahlungseinstellungen und -korrekturen. Des Weiteren konnte die Rechtmäßigkeit in zahlreichen Vorgängen wegen einer unzureichenden Dokumentation nicht nachvollzogen werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Analyse des Zulagenwesens.

15.1 Vorbemerkungen

Zulagen und Zuschläge für Beamtinnen und Beamte sind gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 4 und Abs. 5 Nr. 4 Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW)¹⁸⁶ zur Besoldung gehörende Dienstbezüge. Das LBesG NRW enthält zudem weitere Bestimmungen über Zulagen¹⁸⁷, Zuschläge¹⁸⁸ sowie über Aufwandsentschädigungen¹⁸⁹.

Ähnliche Regelungen sind im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)¹⁹⁰ sowie in weiteren Tarifverträgen für die Entgelte der Beschäftigten enthalten.

15.2 Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Arnsberg und des Landesrechnungshofs

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg prüfte im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) die Zahlung verschiedener Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte. Die Prüfung erfolgte im Weg einer Stichprobe bei sieben Behörden und Einrichtungen des Landes¹⁹¹ bei insgesamt 333 Personalakten.

Über alle geprüften Stellen hinweg ergaben sich bei über der Hälfte der geprüften oben genannten Bestandteile der Dienstbezüge und Entgelte Feststellungen, und zwar bei

- **50 %** (7 von 14) im Beamtenbereich sowie
- **75 %** (9 von 12) im Bereich der Beschäftigten.

¹⁸⁶ Sammlung der Gesetz- und Verordnungsblätter des Landes Nordrhein-Westfalen (SGV. NRW.) 20320.

¹⁸⁷ §§ 45 bis 65 LBesG NRW.

¹⁸⁸ §§ 69 bis 71a LBesG NRW.

¹⁸⁹ §§ 1 Abs. 6, 82 LBesG NRW.

¹⁹⁰ TV-L vom 12.10.2006 in der jeweils gültigen Fassung, einschließlich der Anlage F.

¹⁹¹ Bezirksregierung Arnsberg, Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, drei Justizvollzugsanstalten, Justizvollzugskrankenhaus, Institut der Feuerwehr.

Bei einzelnen der geprüften Bestandteile der Dienstbezüge und Entgelte belief sich die Fehlerquote auf bis zu **100 %** (in 29 von 29 Fällen).¹⁹²

Eine Zusammenfassung der Feststellungen teilte der LRH dem Ministerium der Finanzen (FM) im Hinblick auf dessen Zuständigkeit für das Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht des öffentlichen Dienstes mit.

15.2.1 Rechtmäßigkeit der Zahlungen

Aufgrund einer fehlerhaften Anwendung von Rechtsvorschriften und tariflichen Bestimmungen zahlte das Land Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte zu Unrecht.

Die geprüften Dienststellen überprüften personalrechtliche und organisatorische Änderungen nicht auf ihre besoldungs- und tarifrechtlichen Folgen hin. Die Feststellungen verdeutlichen, welche unterschiedlichen Verfahrensschritte¹⁹³ für die rechtmäßige Zahlung von Zulagen, Zuschlägen, Zuschüssen und Aufwandsentschädigungen an Beamtinnen und Beamte sowie Beschäftigte erforderlich sind.

Grundsätzlich ist bei Personalmaßnahmen, wie bspw. Versetzung, Umsetzung, Abordnung, Arbeitsplatzwechsel sowie Änderungen von Arbeitsprozessen, eine Überprüfung entsprechender Zahlungen erforderlich. Das Unterlassen solcher Überprüfungen führte zu Fehlzahlungen.

15.2.2 Dokumentation

Über alle sieben geprüften Stellen hinweg lagen in rd. 21 % der eingesehenen Personalakten der Beschäftigten keine nach dem TV-L erforderlichen umfassenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen vor. Bei einer Stelle lag die Quote bei rd. 86 %. Dies ließ eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der gewährten oben genannten Bestandteile der Dienstbezüge und Entgelte in diesen Fällen nicht zu.

Vollständigen und zutreffenden Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen kommt eine erhebliche Bedeutung für eine tarifvertragsgerechte Vergütung zu. Bei diesen handelt es sich um zahlungsbegründende Unterlagen im Sinne von § 75 Landeshaushaltsordnung (LHO) und Nr. 20 der Vorbemerkung zu den Verwaltungsvorschriften zu den §§ 70 bis 80 LHO.¹⁹⁴ Dies gilt auch für die Dokumentation spezieller Voraussetzungen,¹⁹⁵ die die Zahlung von Zulagen u. a. rechtfertigen.

192 Zulagen für den Krankenpflagedienst nach § 21 Verordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (SGV. NRW. 20320), Pflegepauschale nach § 25 Abs. 3 Richtlinien über die Haltung und Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen im Lande Nordrhein-Westfalen.

193 Zum Beispiel Bestätigungen der Vorgesetzten.

194 Stand: 2018.

195 Zum Beispiel besondere Erschwernisse.

15.2.3 Änderungsdienst

Die Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen obliegt dem Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV).¹⁹⁶ Die personalaktenführenden Dienststellen des Landes erteilen im Falle der Änderung eines zahlungsbegründenden Sachverhalts¹⁹⁷ dem LBV Anordnungen mit den erforderlichen Angaben (Änderungsmitteilungen). Das LBV erstattet den personalaktenführenden Dienststellen in im Einzelnen geregelten Fällen¹⁹⁸ Rückmeldungen zur Ausführung der erteilten Anordnungen.

Eine vollständige und gewissenhafte Prüfung der Rückmeldungen des LBV zu den Änderungsmitteilungen war seitens der geprüften Stellen nicht gewährleistet. Unrechtmäßige Zahlungen wurden hierdurch nicht erkannt.

15.2.4 Landtagsvorlage „Zulagen im öffentlichen Dienst NRW“ vom 18.11.2019

Das FM legte für die Sitzung des Unterausschusses Personal des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags am 19.11.2019 eine „Auflistung der derzeit gültigen Zulagen im öffentlichen Dienst Nordrhein-Westfalen“ vor.¹⁹⁹ Diese wurde im Nachgang zu der Sitzung um weitere Daten ergänzt.²⁰⁰ Die Darstellung bezog sich auf Daten von Beamtinnen und Beamten²⁰¹ für das Kalenderjahr 2018 und umfasste Amtszulagen, Strukturzulagen, Stellenzulagen und andere Zulagen.²⁰²

Insgesamt wurden 84 unterschiedliche Zulagen gezahlt. Die Leistungen entfielen auf rd. 364.000 Empfängerinnen und Empfänger.²⁰³ Das Ausgabevolumen betrug rd. 270 Mio. €

Die Zulagen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Empfängerinnen und Empfänger. In der nachfolgenden Tabelle wird dargestellt, wie viele Zulagen wie vielen Beamtinnen und Beamten gewährt wurden. Zur Veranschaulichung werden die Empfängerinnen und Empfänger gruppenmäßig zusammengefasst.

Die Tabelle weist nur 79 Zulagen aus, da bei einer in der Landtagsvorlage genannten Stellenzulage für das Jahr 2018 keine Empfängerinnen und Empfänger ausgewiesen wurden und eine Strukturzulage unter fünf verschiedenen Bezeichnungen in der Landtagsvorlage aufgeführt war. Diese wird in der Tabelle als eine Zulage erfasst.

196 Runderlass des FM vom 22.04.2014, „Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung“, Sammlung des Ministerialblatts für das Land Nordrhein-Westfalen 20320 (RdErl. des FM vom 22.04.2014).

197 Zum Beispiel Beendigung einer Tätigkeit in Wechselschicht.

198 Nr. 5.3 des RdErl. des FM vom 22.04.2014, z. B. Gewährung und Widerruf einer ständigen Zulage.

199 Vorlage 17/2729 vom 18.11.2019. Die Vorlage bezog sich ausschließlich auf Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter.

200 Vorlage 17/2829 vom 11.12.2019 und Vorlage 17/3517 vom 15.06.2020.

201 Die Darstellung umfasste auch die Richterinnen und Richter.

202 Eine vergleichbare Darstellung für Beschäftigte wurde dem Unterausschuss Personal nicht vorgelegt. Das Lohnartenverzeichnis des LBV weist für Beschäftigte aktuell insgesamt 446 verschiedene „Lohnarten“ aus. Diese „Lohnarten“ umfassen auch Zulagen etc.

203 Sofern eine Beamtin oder ein Beamter, eine Richterin oder ein Richter mehrere Zulagen erhält, wird diese oder dieser je Zulage als Empfängerin oder Empfänger aufgeführt. Die Summe der Empfängerinnen und Empfänger aller Zulagen entspricht daher nicht den insgesamt betroffenen Personen.

Tabelle:

Empfängerinnen/ Empfänger	Anzahl der betroffenen Zulagen	Anteil an der Gesamtanzahl der Zulagen	Kumulierte Anteile	Absolute Anzahl der Empfängerinnen/ Empfänger
1 bis 25	37	46,84 %	46,84 %	259
26 bis 50	5	6,33 %	53,17 %	215
51 bis 75	4	5,06 %	58,23 %	250
76 bis 100	3	3,80 %	62,03 %	280
101 bis 1.000	14	17,72 %	79,75 %	5.205
ab 1.001	16	20,25 %	100,00 %	358.214
Summe:	79	100,00 %		364.423

Insgesamt 63 der 79 Zulagen (79,75 %) entfielen auf einen im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Empfängerinnen und Empfänger zahlenmäßig geringen Kreis von jeweils höchstens 1.000 Empfängerinnen und Empfängern. Der Anteil dieser Empfängerinnen und Empfänger (6.209) an der Gesamtanzahl (364.423) belief sich auf lediglich 1,70 %.

15.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Angesichts der Vielzahl der in der Prüfung festgestellten Mängel empfahl der LRH dem FM verschiedene Maßnahmen, um eine rechts- und tarifvertragskonforme Anwendung der einschlägigen Vorschriften zu gewährleisten.

Der LRH hielt es für geboten, die personalaktenführenden Dienststellen des Landes in Bezug auf die Zahlung von Zulagen, Zuschlägen, Zuschüssen und Aufwandsentschädigungen zu sensibilisieren. Dabei sollten sowohl die Sachbearbeitungen als auch die Führungskräfte einbezogen werden.

Der LRH erachtete es als erforderlich, die den Beschäftigten übertragenen Tätigkeiten, ihre Zuordnung zu den Tätigkeitsmerkmalen sowie sonstige vergütungsbezügliche Tatsachen für Zulagen in einer Arbeitsplatzbeschreibung vollständig und nachprüfbar darzustellen.²⁰⁴ Hierdurch ist gewährleistet, dass bei korrekter tariflicher Bewertung die Personalausgaben nachvollziehbar dokumentiert und begründet werden sowie überprüft werden können.

Aufgrund der Vielzahl, Vielfalt und Komplexität der oben genannten Bestandteile der Dienstbezüge und Entgelte, also sowohl im Bereich der Beamtinnen und Beamten als auch der Beschäftigten, ist es – zumindest mittelfristig – ferner geboten, ein Controllingsystem zu etablieren. Unrechtmäßige Zahlungen könnten so erkannt und Überzahlungen verhindert werden. Rückmeldungen des LBV zur Umsetzung der Änderungsmitteilungen sollten durch die personalaktenführenden Dienststellen vollständig und gewissenhaft geprüft werden. Der LRH regte insoweit eine Überprüfung des einschlägigen Runderlasses des FM an.

²⁰⁴ Das Ministerium des Innern bat die Polizeibehörden des Landes mit Erlass vom 22.03.2018, „umgehend alle Personalakten dahingehend zu überprüfen, ob die erforderlichen Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen“ und diese bei Nichtvorliegen unverzüglich zu erstellen.

In der Gesamtschau empfahl der LRH abschließend, das Zulagenwesen im öffentlichen Dienst des Landes mit dem Ziel der Reduzierung und Vereinfachung zu analysieren. Dabei sollten neben einer Bereinigung der Vorschriften auch die Minimierung des Verwaltungsaufwandes und die Verbesserung der Steuerungsinstrumente der personalaktenführenden Dienststellen Gegenstand der Analyse sein.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Zu den Prüfungsmittellungen des LRH nahm das FM am 10.06.2020 Stellung.

Es stimmte den Ausführungen des LRH zur Notwendigkeit aussagefähiger Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen uneingeschränkt zu. Die fehlerfreie Anwendung der §§ 12 und 13 TV-L sowie der Entgeltordnung zum TV-L setze eine Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung voraus bzw. sei ohne eine solche gar nicht möglich. Zur Tätigkeitsbeschreibung und -bewertung gebe es im Interesse einheitlicher Standards seit vielen Jahren Vordruckmuster. Diese seien den Dienststellen bekannt. Die vom LRH dargestellten Vollzugsmängel seien in den geprüften Einrichtungen abzustellen.

Das FM kündigte an, die Empfehlungen des LRH zur Einführung eines Controllings und zu Verbesserungen bei Rückmeldungen des LBV im Rahmen einer Überarbeitung und Ergänzung des einschlägigen Runderlasses aufzugreifen.²⁰⁵ Der Abstimmungsprozess mit den Ressorts sei bereits eingeleitet worden. Ergänzend sei beabsichtigt, geeignete Fortbildungsangebote mit dem Fokus auf das materielle Recht für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Personalverwaltungen zu initiieren.

Eine grundlegende und umfassende Reform des Zulagenwesens lehnte das FM ab. Eine solche sei nicht vorgesehen. Die Zahlung von Zulagen sei kein isoliertes Phänomen der Beamtenbesoldung in Nordrhein-Westfalen. Sowohl beim Bund und den Ländern als auch im Tarifbereich des öffentlichen Dienstes und im gewerblichen Bereich würden eine Vielzahl vergleichbarer Zulagen gewährt, die dem Ausgleich besonderer Erschwernisse und Risiken dienen bzw. besondere Tätigkeiten honorieren. Zulagen stellen historisch gewachsene Bestandteile der Besoldung dar. Die Berechtigung einzelner Zulagen sei in der Vergangenheit überprüft worden. Nicht mehr als zeitgemäß bewertete Zulagen (z. B. Ministerialzulage) seien gestrichen worden. Weitere Streichungsmöglichkeiten seien nicht erkennbar. Mit dem derzeitigen Zulagensystem würden die Dienstherren in die Lage versetzt, fortwährend und flexibel auf den steten Wandel von Aufgaben, Struktur und Personal von Behörden zu reagieren. Die vom LRH in den Prüfungsmittellungen aufgezeigte Möglichkeit einer Berücksichtigung bei der Ämterbewertung käme, ebenso wie Beförderungen im bestehenden Ämtersystem oder der Einbau von Zulagen in die Grundgehälter, als Alternativen zu der Gewährung von Zulagen nicht in Betracht. Dieses Instrument trüge nicht zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bei. Der Einbau von Zulagen in die Grundgehälter wäre gleichermaßen pauschalierend für alle gültig und würde dem Ausgleich besonderer Erschwernisse und Risiken bzw. der Honorierung besonderer Tätigkeiten von Einzelnen bzw. einzelnen Beamtengruppen nicht gerecht.

205 RdErl. des FM vom 22.04.2014.

15.5 Zusammenfassung und Empfehlung

Der LRH nimmt zur Kenntnis, dass das FM die Ausführungen zur Notwendigkeit aussagefähiger Tätigkeitsbeschreibungen und -bewertungen uneingeschränkt teilt. Da der LRH und die Rechnungsprüfungsämter (RPÄ) in weiteren Prüfungsverfahren vielfach feststellten, dass die Dienststellen des Landes diese nicht fertigten, erscheint ein Verweis auf die Verantwortung der Dienststellen nicht ausreichend. Vielmehr regt der LRH eine Sensibilisierung der Dienststellen durch das FM an.

Ebenso nimmt der LRH die Ankündigungen zur Überarbeitung des einschlägigen Runderlasses zu Rückmeldungen des LBV und zur Initiierung von Schulungsmaßnahmen zur Kenntnis.

Die Ablehnung einer Analyse des Zulagenwesens ist für den LRH nicht überzeugend. Das RPA Arnsberg hat im Rahmen seiner Prüfung zahlreiche zahlungswirksame Fehler festgestellt. Vergleichbare Feststellungen wurden auch in anderen Prüfungen des LRH und der RPÄ getroffen. Die bei der Prüfung festgestellte hohe Fehlerquote führt in der Gesamtheit der Zahlfälle nicht zu individueller Gerechtigkeit, sondern vielmehr zu ungerechtfertigter Ungleichbehandlung.

Der LRH hat keine pauschalierenden Regelungen als „Patentlösung“ angeregt. Zulagentatbestände zu vereinfachen, schließt nach seiner Auffassung nicht aus, Erschwernisse oder Risiken interessengerecht abzugelten. Gerade Zulagen, die nur in wenigen Fällen oder nur in geringer Höhe ausgezahlt werden, bedürfen nach Auffassung des LRH einer Überprüfung der Notwendigkeit. Das Zulagenwesen könnte so übersichtlicher und weniger fehleranfällig gestaltet werden. Auf der Basis einer umfassenden Analyse könnte ein übergreifendes Konzept für ein vereinfachtes Zulagenwesen entwickelt werden.

Der LRH regt daher an, das Zulagenwesen mit dem Ziel zu analysieren, es zu überarbeiten und zu bereinigen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

16 Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat die Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen geprüft.

Er hat festgestellt, dass ein systematisches Vorgehen bei der Instandhaltung anhand eindeutig definierter Prozesse und flächendeckender Standards, die sich am baufachlichen und technischen Bedarf orientieren, nicht gegeben ist. Nicht der Erhalt der Gebäudesubstanz steht beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen bei der Instandhaltung im Vordergrund, sondern die Schadensbeseitigung. Darüber hinaus fehlt eine ganzheitliche Instandhaltungsstrategie, die verbindliche Ziele der Instandhaltung festlegt.

Die Umsetzung der Instandhaltungsbedarfe richtete sich nach finanziellen und personellen Vorgaben innerhalb des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen und nicht nach dem tatsächlich notwendigen Bedarf. Diese budgetorientierte Instandhaltungsplanung trägt nicht zur vorbeugenden Wertsicherung des Immobilienbestandes des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen bei.

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen konnte keinen Nachweis erbringen, der den tatsächlichen Instandhaltungsbedarf widerspiegelt. Allein die Abweichungen zwischen geplanten (2.929 Millionen €) und tatsächlich durchgeführten Instandhaltungen (2.393 Millionen €) in dem Zeitraum von 2010 bis 2017 in Höhe von rund 535 Millionen € deuten auf einen aufgelaufenen Instandhaltungsstau hin.

Einheitliche Standards bei der Erfassung und Bewertung des baulichen Zustands der Immobilien und eine den Anforderungen der Instandhaltungsplanung angemessene Software sind beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht vorhanden.

16.1 Ausgangslage

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) bewirtschaftet einen Immobilienbestand von rd. 4.300 Gebäuden mit einer heterogenen Altersstruktur. Die im Altbestand geführten Gebäude weisen ein durchweg hohes Durchschnittsalter mit einer Spanne von rd. 30 bis rd. 100 Jahren auf. Für die Nachhaltigkeit und den Werterhalt dieses Immobilienvermögens ist es unerlässlich, dass der BLB NRW seine Gebäude einer regelmäßigen Instandhaltung unterzieht.

Mit der Prüfung der Instandhaltung von Landesbauten sollte insbesondere festgestellt werden,

- wie der BLB NRW ermittelt und plant, seinen Instandhaltungsbedarf abzudecken,
- welche generellen Regelungen und definierten Prozessabläufe (Instandhaltungsmanagement) bei ihm bestehen und ob diese ausreichend und sachgerecht sind sowie

- ob und ggf. inwieweit der BLB NRW als Vermieter seinen Instandhaltungspflichten in angemessenem Umfang nachgekommen ist.

Feststellungen zum baulichen Zustand des Immobilienbestandes des BLB NRW und zu dessen Dokumentation hatte der Landesrechnungshof (LRH) bereits in seinen Prüfungsmitteilungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des BLB NRW vom 06.11.2017 und dem darauf basierenden Beratungsbericht vom 27.04.2018 an den Landtag gemäß § 88 Abs. 2 LHO getroffen.²⁰⁶ Er hatte in diesem Zusammenhang die Einführung einer strategischen Steuerung des Immobilienportfolios des BLB NRW angemahnt.

Daraufhin hat das Ministerium der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen (FM) mit seinem Erlass „Leitlinien für die Zukunft des BLB NRW“ (Leitlinienerlass) vom 16.10.2018 den BLB NRW unter Nr. 3 a und 3 b aufgefordert, den Instandhaltungs- und Investitionsbedarf objektscharf zu ermitteln und laufend fortzuschreiben.²⁰⁷ Dabei sind flächendeckend einheitliche Standards anzuwenden. Der BLB NRW hat dazu einen Vorschlag zu erstellen, in dem die Detailtiefe der Bestandsaufnahme definiert wird. Darüber hinaus ist für das gesamte Immobilienportfolio jährlich eine „wertsichernde Instandsetzungsquote“ zu ermitteln, gegliedert nach Nutzungsarten.

Der LRH hat im Jahr 2018 die örtlichen Erhebungen durchgeführt. Mit Prüfungsmitteilungen vom 29.11.2019 hat er die Ergebnisse dieser Prüfung dem FM und dem BLB NRW mitgeteilt. Auf deren Stellungnahmen vom Februar 2020 hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidungen vom 16.04.2020 geantwortet.

16.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

16.2.1 Mangelnde Regelungslage und fehlende Instandhaltungsstrategie

Der LRH ist der Frage nachgegangen, ob beim BLB NRW Regelungen und Standards für die systematische Vorbereitung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen im Rahmen eines Instandhaltungsmanagements bestehen. Bis zu der verbindlichen Einführung des BLB-Kompasses zum 01.12.2017²⁰⁸ existierte kein generelles Regelwerk, das den Themenkomplex Instandhaltung umfasste. Vielmehr lagen bis dahin zur Durchführung und Planung von Instandhaltungsmaßnahmen mehrere Weisungen unterschiedlicher interner Bereiche vor. Die fehlende generelle Regelungslage wirkte sich in der Praxis hinderlich aus, da keine einheitliche

206 Der LRH hatte u. a. auf der Grundlage einer vorhandenen groben Zustandsklassifizierung des BLB NRW die Gebäudezustände ressortspezifisch ausgewertet und ein Investitionsszenario entwickelt. Hieraus ging neben einem hohen Durchschnittsalter des Gebäudebestandes ein für alle Vermögensbereiche bestehender hoher Investitionsbedarf für die kommenden 25 Jahre hervor. Der LRH hatte hierzu bemerkt, dass sich Risiken insbesondere aus dem Altbestand ergeben. Mindestens rd. 80 % der Mietflächen, also der Hauptanteil in allen Kundengruppen, gehörten dieser Kategorie an. Der LRH hatte darauf hingewiesen, dass die im Altbestand geführten Gebäude ein durchweg hohes Durchschnittsalter von überwiegend mehr als 50 Jahren aufweisen.

207 Soweit etwa in dem Buchungs- und Rechnungslegungsprogramm des BLB NRW eine Differenzierung zwischen Gebäude und Wirtschaftseinheit getroffen wird, ist der Begriff „Objekt“ i. S. d. Gebäudes zu verstehen (siehe S. 7 des Erlasses).

208 Nach der eigenen Definition des BLB NRW ist der BLB-Kompass ein verbindliches Handbuch, in dem leistungsbezogene Informationen sowie Aufgaben und Pflichten der Beteiligten zu den Kernprozessen zusammengestellt sind.

und wirtschaftliche Vorgehensweise bei der Instandhaltung sichergestellt war. Aber auch seit der Einführung des BLB-Kompasses fehlen in Zusammenhang mit den bei der Instandhaltung durchzuführenden Inspektionen einheitliche Standards zur Ermittlung des seitens des FM geforderten objektscharfen Instandhaltungsbedarfs sowie zur baufachlichen, technischen Beurteilung eines Gebäudezustandes.²⁰⁹ Nur wenn der festgestellte Ist-Zustand von Gebäudekonstruktionen und technischen Anlagen (Inspektionen) auf einheitlichen Standards basiert, lassen sich die objektiv notwendigen Konsequenzen von Maßnahmen für eine künftige Nutzung verbindlich ableiten und Prioritäten für die Ausführung von notwendigen und bedarfsgerechten Maßnahmen setzen.

Der BLB NRW verfährt nach eigenen Angaben bei der Instandhaltung nach der Strategie „Inspektion und Ausfall“. Das bedeutet, dass das Handeln des BLB NRW nicht auf den Erhalt der baulichen Substanz, sondern erst bei auftretenden Mängeln oder Ausfällen auf eine Schadensbeseitigung gerichtet ist. Diese Art des Instandhaltungsmanagements führt zu einem Werteverzehr des Immobilienvermögens und einem Instandhaltungsstau. Sie ist weder vorausschauend noch bedarfsgerecht im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Gebäudebestands.

Die Strategie „Inspektion und Ausfall“ hat der LRH beanstandet. Er hat eine ganzheitliche, langfristig angelegte Instandhaltungsstrategie mit konkreten Zielsetzungen empfohlen. In dieser sind sowohl administrative als auch technische Maßnahmen der Instandhaltung frühzeitig und fortlaufend zu planen und durchzuführen sowie weitere Voraussetzungen anhand systematischer Vorgaben, Abläufe und Prozesse zu schaffen. Dies wäre auch ein Garant für ein einheitliches Handeln der operativ tätigen Beschäftigten des BLB NRW.

In seiner Stellungnahme teilt der BLB NRW die Feststellungen des LRH zur nicht ausreichenden Regelungslage und den damit verbundenen fehlenden einheitlichen Standards beim Instandhaltungsmanagement sowie zur nicht vorhandenen ganzheitlichen, langfristig angelegten Instandhaltungsstrategie mit verbindlichen Zielsetzungen. Inzwischen habe er seine Prozesse optimiert, Standards implementiert und die DV-technische Unterstützung weiterentwickelt und ausgebaut. Darüber hinaus erarbeite er auf der Grundlage des Leitlinienerlasses des FM vom 16.10.2018 ein Steuerungskonzept für das gesamte Immobilienportfolio. Dies beinhalte eine proaktive Entwicklung einer objektindividuellen Strategie.

Der LRH hat den BLB NRW in seiner Folgeentscheidung gebeten darzulegen, welche konkreten Maßnahmen zu der in Rede stehenden Thematik bei der Instandhaltung seit Beendigung der örtlichen Erhebungen und aufgrund des Leitlinienerlasses angestoßen bzw. umgesetzt wurden.

209 Inspektionen sind „Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung des Istzustands einer Einheit [...] und dem Ableiten der notwendigen Konsequenzen für eine künftige Nutzung.“ Definition „Inspektion“ unter Nr. 4.1.3 der DIN 31051:2012-09. Die angeführte DIN-Norm galt im Prüfungszeitraum, seit Juni 2019 gibt es eine Novellierung der DIN 31051.

16.2.2 Keine bedarfsorientierte Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs

Das Instandhaltungsbudget wurde den Niederlassungen durch die Zentrale des BLB NRW vorgegeben. Es wurde aus Vergangenheitswerten und aus der voraussichtlichen jährlichen Gewinn- und Verlustrechnung abgeleitet und bildete somit nicht den realen Instandhaltungsbedarf ab.

Diese Vorgehensweise hatte z. B. im Jahr 2014, als der BLB NRW in seiner Planung anhand der Gewinn- und Verlustrechnung mit einem Verlust rechnete, zur Folge, dass von den geplanten Instandhaltungsaufwendungen i. H. v. rd. 525 Mio. € nur rd. 291 Mio. € zur Auszahlung gelangten. Der BLB NRW vertrat die Auffassung, dass die Instandhaltungsplanung die einzige gestalterische Größe sei, um einem Verlust entgegenwirken zu können. Ein ggf. höherer Instandhaltungsbedarf hätte sich demnach dem Jahresabschlussergebnis unterzuordnen.

Auch die verfügbaren personellen Ressourcen hatten Einfluss auf die in Summe auszuführenden Instandhaltungsmaßnahmen. So wurden ab dem Jahr 2015 fachlich notwendige Instandhaltungsmaßnahmen, die aufgrund des Personalmangels nicht mehr im selben Jahr realisiert werden konnten, soweit in die Zukunft verlegt, dass eine realistische Chance auf eine Umsetzung bestand. Eine Priorisierung von Instandhaltungsmaßnahmen, um diese geordnet nach Dringlichkeit oder Bedarf abzuarbeiten, hatte es grundsätzlich nicht gegeben.

Zudem konnte der BLB NRW keinen Nachweis erbringen, der belastbar den Instandhaltungsbedarf seiner Immobilien widerspiegelt.

Der LRH kritisierte, dass der BLB NRW die Entscheidungen für Instandhaltungsmaßnahmen weder aus fachlichen bzw. technischen Gründen noch orientiert am tatsächlichen Bedarf trifft. Die Instandhaltungspraxis bildet damit den objektiven Instandhaltungsbedarf weder ab noch kommt sie diesem in dem gebotenen Maße nach. Insbesondere die Orientierung des Instandhaltungsbedarfs an Jahresabschlussergebnissen und Personalkapazitäten ist sowohl aus ökonomischer als auch aus fachlicher Sicht keine fundierte Grundlage. Dies bedarf dringend einer Änderung, da diese Instandhaltungsphilosophie nicht zur vorbeugenden Werterhaltung beiträgt.

Der BLB NRW hat in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass die Vorgabe der Budgets der Instandhaltung durch die Zentrale der Gesamtsteuerung des Immobilienportfolios widerspreche. Daher sei eine Umkehr der „Planungsphilosophie (realistische Bottom-Up-Planung)“ eingeleitet worden, die die Niederlassungen durch Vorgabe zu einer realistisch umsetzbaren Planung unter Einhaltung der Wirtschaftlichkeit verpflichte. Die Personalplanung sei Bestandteil der Businesspläne und unterliege dem Vorbehalt der Stellenzuweisung durch das FM sowie der Ressourcenverfügbarkeit am Markt. Der BLB NRW hat zur Ermittlung einer vorbeugenden Werterhaltung des Immobilienvermögens auf die rechtlich zu erstellende Werthaltigkeitsprüfung nach § 253 Abs. 3, 5 des Handelsgesetzbuches verwiesen.

Der LRH hat daher in seiner Folgeentscheidung dem BLB NRW gegenüber entgegnet, dass nach wie vor nicht nachvollziehbar ist, welche konkreten Vorgaben die Niederlassungen zu einer realistisch umsetzbaren Planung unter Einhaltung der Wirtschaftlichkeit verpflichten und wie diese sich auf den Prozess der Ermittlung des

Instandhaltungsbedarfs auswirken. Ebenso bleibt der BLB NRW eine Antwort schuldig, wie er dem Problem der unzureichenden Personalressourcen bei der Umsetzung von Instandhaltungsmaßnahmen zu begegnen beabsichtigt. Die Ausführungen des BLB NRW enthalten somit weder konkrete Aussagen zu einer künftigen Planung der Instandhaltung noch zu einer künftigen in sich stimmigen Instandhaltungsstrategie. Zu dem Hinweis des BLB NRW auf die rechtlich zu erstellenden Werthaltigkeitsprüfungen hat der LRH entgegnet, dass diesen eine reine kaufmännische Betrachtung für den jeweiligen Jahresabschluss des BLB NRW zugrunde liegt. Damit sind diese nicht gleichzusetzen mit einem zur Werterhaltung des Immobilienvermögens erforderlichen bedarfsorientierten und aktiven Instandhaltungsmanagement. Hierbei geht es in baufachlicher Sicht darum, den Wertverlust einer Immobilie zu vermeiden bzw. zu minimieren. Der BLB NRW ist um eine erneute Stellungnahme gebeten worden.

16.2.3 Abweichungen der Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen als Hinweis auf einen Instandhaltungstau

Der BLB NRW hat folgende – in der Tabelle zusammengefasste – als notwendig identifizierte Instandhaltungsaufwendungen in den Jahren 2010 bis 2017 geplant und verausgabt.²¹⁰

Tabelle:

Aufwendungen der Instandhaltung der Jahre 2010 bis 2017

Jahr	Aufwendungen in Mio. €		Abweichung	
	Soll	Ist	in Mio. €	%
2010	392,4	307,6	-84,8	-21,6
2011	340,4	261,4	-79,0	-23,2
2012	282,9	246,7	-36,2	-12,8
2013	408,4	288,7	-119,7	-29,3
2014	524,9	291,2	-233,7	-44,5
2015	295,9	308,1	12,2	4,1
2016	297,8	319,4	21,6	7,3
2017	386,3	370,4	-15,9	-4,1
Gesamt	2.929,0	2.393,5	-535,5	-18,3

(Quelle: BLB NRW)

Der LRH stellte in dem zugrundeliegenden Achtjahreszeitraum eine Abweichung von rd. 535,5 Mio. € zwischen den geplanten und den tatsächlich verausgabten Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen fest. Insbesondere in den Jahren 2010 bis 2014 wurden in erheblichem Umfang Instandhaltungsaufwendungen eingespart. Dies geschah, obwohl das FM den BLB NRW bereits im Jahr 2010 auf die Verpflichtung zur Instandhaltung seiner Immobilien hingewiesen und um Erläuterung gebeten hatte, warum die Baukosten für Instandhaltung deutlich hinter den Planwerten liegen.

²¹⁰ Die Angaben für die Jahre 2010 bis 2017 entstammen den sogenannten Schnellberichten mit Stand Monat Dezember des jeweiligen Jahres. Die Instandhaltungsaufwendungen beinhalten die Baukosten und die Eigen- und Fremdleistungen der Instandhaltung. Die Werte in der Tabelle sind gerundet.

Der BLB NRW hatte dem FM dazu mitgeteilt, dass für ihn neben der Verpflichtung zur Instandhaltung der Immobilien auch die Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln bestehe. Daher habe die Zentrale im Hinblick auf das finanzielle Gesamtergebnis des BLB NRW den Niederlassungen Maßnahmen zur Kostensenkung vorgegeben. So wurde z. B. den Niederlassungen durch Beschluss der Geschäftsführung des BLB NRW für die Instandhaltung im Jahr 2014 vorgegeben, dass nur begonnene Maßnahmen und Projekte zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben, Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sowie Abwehr des wirtschaftlichen Schadens regelkonform umgesetzt werden durften. Der tatsächliche Aufwand für die Instandhaltung hatte sich dadurch im Jahr 2014 um 233,7 Mio. € bzw. 44,5 % gegenüber den beschlossenen Planwerten reduziert.

Ab dem Jahr 2015 stellte der BLB NRW auf eine budgetorientierte Planung um. Die Zentrale legte die Budgets der Instandhaltung nach bilanziellen Gesichtspunkten sowie mit der Maßgabe fest, dass diese auch mit dem verfügbaren Personal abgearbeitet werden konnten.

Der LRH kritisierte, dass die in der obigen Tabelle dargestellten Abweichungen zwischen geplanten und umgesetzten Instandhaltungsaufwendungen i. H. v. 535,5 Mio. € zumindest darauf hindeuten, dass der vom BLB NRW grundsätzlich identifizierte bzw. planerisch erfasste Instandhaltungsbedarf nicht vollständig gedeckt wurde. Aber auch die ab dem Jahr 2015 praktizierte budgetorientierte Instandhaltungsplanung wird dazu beigetragen haben, dass inzwischen beim BLB NRW ein erheblicher Instandhaltungsstau besteht.²¹¹

Der BLB NRW stimmte den Feststellungen des LRH dahingehend zu, dass die geplanten Instandhaltungsaufwendungen nicht vollständig umgesetzt wurden. Hingegen könne die Summierung der Abweichungen zur Ausweisung eines Instandhaltungsstaus so nicht bestätigt werden, da es z. B. bei der Instandsetzungsplanung im jeweiligen Jahr zu Veränderungen gekommen sei, die in der Folge teilweise zu Verschiebungen von Maßnahmen in das jeweils darauffolgende Jahr geführt hätten. Darüber hinaus wies der BLB NRW darauf hin, dass sich damals die Planungsphilosophie im BLB NRW nicht ausschließlich daran orientiert habe, was notwendig und realistisch umsetzbar gewesen sei. Es seien stattdessen die Maßnahmen geplant worden, welche aus subjektiver Sicht ohne bauliche oder zeitliche Notwendigkeit umgesetzt werden konnten. Die vom LRH festgestellte „Kappung“ der geplanten Instandsetzungsbudgets sei der Versuch der Zentrale gewesen, aus den Planungen der Niederlassungen eine realistische Gesamtplanung auf Unternehmensebene herzustellen.

Die Darstellungen des BLB NRW konnten die Feststellungen des LRH nicht entkräften. Zum einen entstammen die vom LRH tabellarisch aufgezeigten Instandhaltungsaufwendungen den vom BLB NRW zu dieser Thematik zur Verfügung gestellten Schnellberichten. Zum anderen hat der LRH die dargestellten Abweichungen der Instandhaltungsaufwendungen auf die vom BLB NRW nicht an den Notwendigkeiten einer bedarfsgerechten Instandhaltungsplanung orientierten Vorgehensweise in den

211 Es existiert derzeit in der Immobilienwirtschaft keine einheitliche Definition des Begriffs „Instandhaltungsstau“ innerhalb eines Immobilienportfolios. Die Lücke zwischen dem baufachlich notwendigen Instandhaltungsbedarf einer Immobilie und den tatsächlich getätigten Ausgaben definiert nach Auffassung des LRH den entstandenen Rückstau. Definition in Anlehnung an die „Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten“ von C. Bahr 2008, Seite 81.

Jahren ab 2010 zurückgeführt. Die von der Zentrale getroffenen Entscheidungen und initiierten Maßnahmen zur Instandhaltungsplanung waren nicht von einer nachhaltigen, sachgerechten und wertsichernden Instandhaltung geprägt, sondern dienten insbesondere der Darstellung eines positiven Geschäftsergebnisses.

Unabhängig davon ist es für die Steuerung seines Immobilienportfolios unerlässlich, dass der BLB NRW Kenntnis über den Instandhaltungsstau hat, um daran anknüpfend diesen geordnet abbauen zu können. Insofern wurde der BLB NRW erneut gebeten darzulegen, was er bisher im Einzelnen unternommen hat, um einen objektiven Bedarf von Instandhaltungsmaßnahmen benennen zu können, und wie er beabsichtigt, den aufgelaufenen Instandhaltungsstau geordnet abzubauen.

16.2.4 Unzureichendes Instandhaltungsplanungsinstrument des BLB NRW

Um die Wirtschaftlichkeit von Gebäuden zu betrachten, ist eine wesentliche Einflussgröße der bauliche Zustand. Für die Betrachtung dieses baulichen Zustands verwendet der BLB NRW das sogenannte **AIR-Tool** (Abschätzung der Instandhaltungs- und Reinvestitionsnotwendigkeit nach statistischen Erfahrungswerten) zur Dokumentation der Instandhaltungsplanung. Die dort hinterlegten Daten und Inhalte dienen der Instandhaltungsplanung über den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes.

In diesem Tool wird aus Sicht des BLB NRW der Instandsetzungsbedarf abgebildet, der notwendig ist, um den mietvertraglich geschuldeten Zustand sicherzustellen. Voraussetzung dazu sind Begehungen zur Bewertung des baulichen Zustands einer Immobilie. Die erhobenen Daten werden anschließend manuell in das AIR-Tool übertragen. Nach Auskunft des BLB NRW erfolgt dabei keine Kategorisierung oder Einstufung des Gebäudezustands anhand der erhobenen Bedarfe im AIR-Tool. Dies sei dadurch begründet, dass im Wesentlichen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht oder anderer gesetzlicher Vorschriften, wie z. B. beim Brandschutz, der Bedarf begutachtet werde. Die Inaugenscheinnahme und spätere Bedarfsermittlung hänge weitestgehend von der subjektiven Einschätzung des jeweilig zuständigen Objektmanagements ab. Einheitliche Standards für Begehungen mit Blick auf Instandhaltungen gäbe es nicht. Die in das AIR-Tool aufgenommenen Daten böten demzufolge eine unterschiedliche Qualität. Darüber hinaus stellte der LRH eine Reihe weiterer Probleme hinsichtlich der Konfiguration und Nutzung des AIR-Tools fest. So war z. B. ein abgearbeiteter bzw. aufgelaufener Instandhaltungsbedarf nicht ohne weiteres aus dem AIR-Tool herauszufiltern bzw. zurückzuverfolgen, da die historische Mitführung von Einzeldaten technisch weder möglich noch vorgesehen sei. Darüber hinaus fehlte es an einer Qualitätssicherung, die nicht nur die Vollständigkeit der Daten überprüfe, sondern auch die Inhalte bzw. deren Qualität. Aus der vorhandenen Datenbasis des AIR-Tools war und ist es dem BLB NRW nicht möglich, eine fachlich überzeugende vollständige Bewertung der absehbaren Instandhaltungsbedarfe vorzunehmen. Dies könnte zu einem weiteren Verlust der Bausubstanz der Immobilien des BLB NRW führen.

Der Leitlinienerlass des FM vom 16.10.2018 fordert die Anpassung und Optimierung der DV-Tools an die objektscharfe Erfassung der Instandhaltungs- und Investitionsbedarfe. Dies ist bislang noch nicht umgesetzt worden. Daher besteht weiterhin die Gefahr, dass der BLB NRW wegweisende Entscheidungen auf Basis einer unklaren Datenlage trifft.

Der BLB NRW hat die Feststellungen des LRH eingeräumt. Er weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die vom LRH festgestellten Defizite Anlass gewesen seien, in einem ersten Schritt sowohl die Qualität als auch die Vollständigkeit der Daten im AIR-Tool kontinuierlich zu verbessern. Gleichwohl werde anerkannt, dass kurz- bis mittelfristig Handlungsbedarf bestehe, die aktuelle Software durch ein bereits verfügbares und marktgerechtes Softwareprodukt zu ersetzen. Zu der gemäß dem Leitlinienerlass vom 16.10.2018 geforderten Umstellung der IT-Systeme auf eine objektbezogene Betrachtung zur Ermittlung und Steuerung des Instandhaltungs- und Investitionsbedarfs sei das entsprechende Feinkonzept in Bearbeitung und Abstimmung mit dem FM. Dabei würden auch die Forderung des LRH nach einheitlichen Standards und der Hinweis auf die fehlende Kategorisierung des Gebäudezustandes berücksichtigt.

Vor weiterem hat der LRH um Übersendung des mit dem FM abgestimmten vorgeannten Feinkonzepts gebeten.

16.3 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat zu den Prüfungsfeststellungen des LRH generell Stellung genommen. Es teile die mit den Prüfungsmittelungen verbundenen Zielsetzungen des LRH, beim BLB NRW ein funktionierendes Instandhaltungsmanagement und eine strategische Steuerung des Immobilienportfolios zur Wertsicherung des Immobilienvermögens einzuführen und voranzutreiben. Aus Sicht des Ministeriums sei dabei insbesondere der Leitlinienerlass vom 16.10.2018 maßgeblich, der sich an verschiedenen Stellen mit dem grundlegenden Thema der Instandhaltung auseinandersetze. Das FM weist darauf hin, dass sich der BLB NRW noch in einer Phase der Konzeptionierung und Neugestaltung seiner Prozesse und Grundlagen befinde. Es sei aber davon auszugehen, dass die inhaltliche Erarbeitung der im Prüfungsbericht benannten Thematik bis Mitte des Jahres 2020 weitestgehend abgeschlossen werden könne. Dabei werde das FM als Fachaufsicht die vom LRH geäußerte Kritik aufnehmen und bei der Bewertung der entsprechenden Konzepte als Maßstab anlegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

17 Prüfung des Einflusses der Gebäudemanagement-Beratung auf den Planungsprozess von Neubaumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen



Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg die Gebäudemanagement-Beratung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen in Bezug auf dessen Planungsprozess von Neubaumaßnahmen geprüft. Zweck der Beratung ist die Optimierung der Funktionalität und Wirtschaftlichkeit im späteren Gebäudebetrieb.

Festgestellt wurde, dass die vorhandenen Strukturen und Vorgaben und deren Umsetzung nicht geeignet sind, eine erfolgreiche Beratung zu gewährleisten. Der hierfür zuständigen Stelle im Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen mangelt es an Einfluss auf den Planungsprozess. Bestehende interne Regelungen sind nicht sachorientiert oder werden nicht hinreichend umgesetzt. Geeignete Instrumente wie eine systemische Nachschau der Bau-nutzungskosten sind nicht existent oder werden unzureichend genutzt. Der Einsatz der personellen Ressourcen ist nicht immer aufgabengerecht.

Der Landesrechnungshof musste feststellen, dass entgegen dem übergeordneten Landesinteresse bei der Planung von Baumaßnahmen vorrangig die Investitionskosten betrachtet wurden. Eine angemessene Berücksichtigung der entstehenden Nutzungskosten erfolgt hingegen nicht.

Der Landesrechnungshof hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen. Die Vorschläge zielen auf die Stärkung der Position der Gebäudemanagement-Beratung, sowohl intern als auch im Verhältnis zu den Kundinnen und Kunden, ab. Dabei geht es um eine aktive und frühe Wahrnehmung der Aufgaben, verbunden mit einer klaren und verbindlichen Regelungslage. Die personellen Ressourcen der Gebäudemanagement-Beratung sollten zweckgerichteter eingesetzt werden. Die Bewertung der Beratungsleistung im Sinne einer Erfolgskontrolle würde durch die Einrichtung eines standardisierten Controllings (mit Dokumentation und Feedback) ermöglicht. Die vorhandenen spezifischen Möglichkeiten der Informationstechnik sollten zu Zwecken der Steuerung und einer zukunftsorientierten Auswertung ausgeschöpft werden. Die Erstellung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern als wesentliche Grundlagen für ein optimales Betreiben und Bewirtschaften einer Immobilie sollte der Regelfall sein.

Zu den Themenkomplexen Nachhaltigkeit, Lebenszykluskosten und Energieeffizienz müssen standardisierte Planungsanforderungen geschaffen werden.

Das Ministerium der Finanzen und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen haben die Empfehlungen aufgegriffen und mit deren Umsetzung begonnen.

17.1 Ausgangslage

Nach den baupolitischen Zielen des Landes darf sich wirtschaftliches Bauen nicht nur auf die Investitionskosten beschränken, sondern muss auch die langfristig wirkenden Folgekosten, also die Unterhaltungs- und Betriebskosten, einbeziehen, die wegen der langen Lebensdauer der Gebäude den Haushalt des Landes und den Wirtschaftsplan des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) langfristig ungleich stärker belasten. Kostengünstiges Bauen beginnt in der Vorlaufphase (Konzeptionierung) bei der Festlegung der Raumprogramme und Funktionsabläufe. Bereits dort werden entscheidende Weichen sowohl für die Investitions- als auch für die Folgekosten gestellt. Weiter erfordert die sich anschließende Planungsphase eine ständige Optimierung, auch durch die Entwicklung von Alternativen, um die wirtschaftlich günstigste Lösung zu finden.²¹²

Der BLB NRW hat Vorgaben und Strukturen geschaffen, um den vorstehend beschriebenen Grundsätzen für eine notwendige, frühzeitige und fortgesetzte Berücksichtigung der gemeinhin als Baunutzungskosten oder Nutzungskosten bezeichneten Folgekosten im Lebenszyklus einer Immobilie gerecht werden zu können.

Hierzu soll das jeweilige Team der Gebäudemanagement (GM)-Beratung in den Niederlassungen des BLB NRW und als Partner für die Nutzerinnen und Nutzer innerhalb der Landesverwaltung den gesamten Planungs- und Bauprozess unterstützen, von der Konzeptionsphase bis hin zur Fertigstellung des Gebäudes. Die Leistungen beginnen bereits im Anfangsstadium mit der Identifikation des Bedarfes und umfassen bspw. auch die Erarbeitung von Vorschlägen zu Ausführungsalternativen und zu Optimierungsmaßnahmen. Instrumente sind Prognosen bzw. Feststellungen der Nutzungskosten in verschiedenen Phasen über die gesamte Lebensdauer der Immobilie. Diese Prognosen werden u. a. auf Grundlage von Daten des BLB-Immobilienbestands mit einem eigens für diesen Zweck entwickelten Softwareprogramm, dem BIN-Tool (Werkzeug zur Bewertung der Immobiliennutzung), erstellt. Zudem soll die GM-Beratung einen wesentlichen Beitrag zur Erarbeitung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern für das spätere operative Gebäudemanagement leisten.

Mit den Prüfungsmittellungen vom 11.04.2019 hat der LRH die Ergebnisse der Prüfung dem Ministerium der Finanzen (FM) und dem BLB NRW bekanntgegeben. Auf die Stellungnahmen der geprüften Stellen von Juni 2019 hat der LRH jeweils mit Folgeentscheidung vom 03.03.2020 geantwortet.

17.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

Die Prüfung hat gezeigt, dass die vom BLB NRW geschaffenen Strukturen und Vorgaben und deren Umsetzung nicht geeignet sind, eine erfolgreiche Beratung zu gewährleisten.

212 Siehe Runderlass des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 19.10.2002 (III. 3 – B 1013), zu II., Ziel 2, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBL NRW) 2002 S. 1148.

17.2.1 Unterlassene Erstellung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern

Die BLB NRW-Regelungen sehen die Einführung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern u. a. für alle Neubauprojekte des Verwaltungsvermögens vor. Darin wird das Betreiberkonzept als ein ganzheitliches, sich auf den Lebenszyklus einer Immobilie erstreckendes Facility-Management-Konzept beschrieben. Es bildet die Grundlage für ein optimales Betreiben und Bewirtschaften der Immobilie in der Nutzungsphase. Das daraus resultierende Betreiberhandbuch wird als eine auf die Immobilie zugeschnittene Dokumentation gesehen, welche die relevanten Informationen in strukturierter und allgemein verbindlicher Form zum optimalen Betreiben und Bewirtschaften der Immobilie enthält. Ziel ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einer Immobilie durch die Identifizierung von Kostentreibern bereits bei der Planung im Vorfeld des Betriebs.

Im Zeitraum von November 2010 bis Ende Februar 2017 hatte der BLB NRW nach eigenen Angaben insgesamt 240 Neubauprojekte begonnen, wovon 153 auf den Hochschulbereich und 87 auf das Verwaltungsvermögen entfallen.²¹³ Für diese 87 in seiner Betreiberverantwortung stehenden Neubauprojekte des Verwaltungsvermögens hatte er lediglich ein Betreiberkonzept erstellt. Zwei Konzepte befanden sich bei Erstellung der Prüfungsmitteilung noch in Bearbeitung. An Betreiberhandbüchern wurden fünf erstellt und weitere drei begonnen. Der LRH hält dieses Pensum im Hinblick auf die vorgegebene Bedeutung der Instrumente für unzureichend. Diese Zahlen stehen zudem nicht im Einklang mit dem gemäß § 4 Satz 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ zum 30.06.2013 erstellten Erfahrungsbericht der Landesregierung an den Landtag, nach dem der BLB NRW die Planung von Baumaßnahmen bereits im Anfangsstadium durch die Erstellung von Betreiberkonzepten unterstütze.

Im Oktober 2018 betonte das FM in seinem Erlass „Leitlinien für die Zukunft des BLB NRW“²¹⁴ im Hinblick auf die lebenszyklusorientierte Betrachtung von Immobilien das Erfordernis der Erstellung von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern bei komplexen Gebäuden. So wurde der BLB NRW aufgefordert, die entsprechenden bisherigen Vorgaben weiterzuentwickeln und Vorschläge vorzulegen, in welchen Fällen die beiden Dokumente zukünftig verpflichtend berücksichtigt werden sollen und wie eine Umsetzung in den Projekten erfolgen kann. Seine aktuelle Regelungslage hat der BLB NRW dahingehend verändert, dass er die Erstellung von Betreiberhandbüchern als notwendig und verpflichtend ansieht. Er geht damit über die Vorgaben des FM hinaus. Vor diesem Hintergrund vertritt der LRH die Auffassung, dass der BLB NRW neben Betreiberhandbüchern auch Betreiberkonzepte als Regelfall klar und eindeutig vorgeben und diesen Grundsatz auch in die Praxis umsetzen muss.

213 Nach §§ 4, 6 und 10 des (Muster-)Mietvertrags für die Hochschulen sowie der sogenannten 7-Punkte-Vereinbarung vom 13.03.2003 betreiben und bewirtschaften die Hochschulen – im Gegensatz zu den Nutzern des Verwaltungsvermögens – die von ihnen genutzten Gebäude selbst, dem BLB NRW obliegt aber deren Instandsetzung.

214 Siehe Erlass des FM vom 16.10.2018, Az.: O 1765 - 006 - VI A 4, Nr. 4 d).

17.2.2 Schwache Stellung der Gebäudemanagement-Beratung

Die GM-Beratung wird von den Nutzenden nicht oder zumindest nicht in der frühen Phase eines Neubauprojekts in Anspruch genommen, seitens des BLB NRW aber auch nicht aktiv angeboten. Durch eine fachliche Beratung gerade in der Konzeptions- bzw. Entwicklungsphase würde frühzeitig eine belastbare und im Hinblick auf die Lebenszyklusbetrachtung optimierte Grundlage für die Planungsarbeit geschaffen. Der LRH empfiehlt dem BLB NRW, seine GM-Beratung den Nutzerinnen und Nutzern in der frühen Phase eines Neubauprojekts aktiv anzubieten. Dabei sind die Nutzerinnen und Nutzer auch konsequent zur Vorlage einer hinreichenden Bedarfsermittlung anzuhalten.

Innerhalb des BLB NRW wird die GM-Beratung selten bereits zu Beginn der Konzeptionsphase eines Projekts beteiligt. Vielmehr beginnt die Beteiligung oft erst dann, wenn die bauliche Planung weiter vorangeschritten ist. Der LRH sieht die Notwendigkeit, dass sich die GM-Beratung im internen Planungsprozess selbst als Impulsgeber versteht und als solcher anerkannt werden muss. Hierfür bedarf es einer klaren und verbindlichen Regelungslage, die der LRH beim BLB NRW bisher nicht vorfinden konnte.

Über ihre originäre Aufgabe hinaus wird die GM-Beratung teilweise in das weitere Tagesgeschäft der Abteilung GM sowie den Inbetriebnahmeprozess und in Einzelfällen auch in die Planungsarbeit von Bauprojekten eingebunden. Um mehr Kapazität für das Kerngeschäft zu schaffen und das Profil der GM-Beratung zu schärfen, empfiehlt der LRH, deren personelle Ressourcen ziel- und aufgabengerichteter einzusetzen. Dabei darf sich die Beratung nicht nur auf die technischen Anlagen, wie z. B. Heizung und Klima fokussieren, sondern muss alle Nutzungskosten, bspw. auch die Reinigungskosten, in den Blick nehmen.

Der GM-Beratung sollte auch die Entscheidung über den Umfang von Betreiberkonzepten und Betreiberhandbüchern obliegen, soweit der BLB NRW ihre Erstellung als Regelfall in die Praxis umsetzt (Nr. 17.2.1).

17.2.3 Rückschlüsse aus dem Einsatz des BIN-Tools auf die Wertigkeit der Nutzungskosten für die Investitionsentscheidung

Um die Prognosen der zu erwartenden Nutzungskosten erstellen zu können, nutzt der BLB NRW das oben erwähnte BIN-Tool, das seit Ende 2005 Anwendung findet. Die Erkenntnisse aus einer jeweils über 25 Jahre angelegten Hochrechnung sollen nach eigenen Vorgaben frühzeitig Eingang in den Prozess der Genehmigung von Investitionsprojekten finden. Zur zahlenmäßigen Bewertung ermöglicht das Programm u. a. den Vergleich von Kostenkennzahlen mit BLB-eigenen Datenstämmen bzw. Berechnungen mit eigenen, einzelnen Berechnungsparametern (z. B. Stundensatz, Preis pro m² Fläche).

Hinsichtlich der Anwendung des BIN-Tools zur Ermittlung der Nutzungskosten haben sich bei der Prüfung folgende Feststellungen ergeben:

Wie bereits erwähnt, besteht bei einer anstehenden Investitionsentscheidung häufig die Wahl zwischen mehreren Realisierungsalternativen. Das betrifft zum einen die

grundsätzliche Entscheidung, ob z. B. in Form eines Neubaus, eines Anbaus oder einer Modernisierung investiert wird, und zum anderen Detailfragen, wie etwa die Art der Wärmeversorgung oder die Beschaffenheit des Bodenbelages. Das BIN-Tool ermöglicht den Vergleich von bis zu drei dieser Varianten. Dabei können in jeder Variante die unterschiedlichen Nutzungskosten im Betrieb prognostiziert und nebeneinander dargestellt werden. Bei den örtlichen Erhebungen wurde in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle nur die Betrachtung einer Variante vorgefunden. In Interviews haben die GM-Beratenden angegeben, dass bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der ersten BIN-Tool-Bewertung die grundsätzlichen, wegweisenden Entscheidungen gefallen und viele Vorfestlegungen getroffen seien. Betrachtet werde nur noch die einzige bzw. die favorisierte Planungsvariante. Allenfalls würden nur hinsichtlich einzelner baulicher Teile oder Anlagen Alternativen betrachtet oder aufgezeigt. Im Regelfall würden Vorschläge häufig gar nicht erst unterbreitet, wenn diese im Hinblick auf den vorgegebenen Kostenrahmen als nicht realisierbar erscheinen.

In einem Zeitraum von zehn Jahren waren bis Februar 2017 landesweit 335 Projekte in der Kategorie „Neubaumaßnahme“ beim BLB NRW mit dem BIN-Tool erfasst worden. Dabei ist eine Erfassung und Bewertung der (möglichen künftigen) Nutzungskosten in vier aufeinanderfolgenden Projektphasen – Vorplanung, Entwurfsplanung, Ausführungsplanung und Bestandsphase – vorgesehen. In den ersten drei Phasen gehören die Berechnungen auch zum Leistungsumfang eines zu erstellenden Betreiberkonzepts. Die Auswertung ergab, dass die GM-Beratenden bei 292 Projekten und damit in rd. 87 % der Fälle nur eine einmalige Ermittlung der Nutzungskosten im Stadium der **ersten** Phase – der Vorplanung – durchführten. Auf eine Fortschreibung der Schätz- bzw. IST-Zahlen in den folgenden Phasen wurde zumeist verzichtet. Nach Angaben der befragten Personen ist das Unterlassen der Fortschreibung sowohl in der fehlenden Nachfrage anderer am Prozess Beteiligter als auch in dem Umstand begründet, dass im Projektfortschritt keine bedeutenden Änderungen der ermittelten Zahlen eintreten würden.

Nach Auffassung des LRH wird das BIN-Tool als Spiegelbild der Bedeutung von Nutzungskosten im Investitionsprozess nur sehr eingeschränkt und weit unter seinen Möglichkeiten genutzt. Der Antrag auf Genehmigung der Durchführung der Baumaßnahme beruht auf der Entwurfsplanung. Daher müssen auch die Berechnungen zu den Nutzungskosten in der zweiten Phase zumindest auf dieser konkreteren Planungsgrundlage fußen. Schließlich liegt der Sinn der Anpassung in der Erzielung einer erheblich präziseren Prognose der Nutzungskosten auf Basis einer weiter ausdifferenzierten Entwurfsplanung gegenüber der naturgemäß ungenaueren Vorplanung und damit in einer verbesserten Entscheidungsgrundlage. Dies kommt insbesondere bei einem Variantenvergleich mit der Darstellung **verschiedener** Alternativen und deren (vermutlich) differenten Entwicklung hinsichtlich der Nebenkosten zum Tragen. Die grundsätzlich unterlassene Eintragung der tatsächlich entstandenen jeweiligen Nutzungskosten in der vierten Phase (Bestandsphase) bedeutet faktisch einen Verzicht auf die Bewertung, inwieweit das SOLL der Kostenermittlung in den vorhergehenden Phasen mit dem IST (Feststellung) übereinstimmt. Dieses systematische Versäumnis einer projektbezogenen Nachbetrachtung führt dazu, dass weder Abweichungen bei den für den Entscheidungsprozess maßgeblichen geplanten Nutzungskosten gegenüber den festgestellten Nutzungskosten auffallen noch deren Ursachen geklärt werden. Aufgrund dieses ausbleibenden Kontroll- und Lerneffekts ist auch die Anpassung der dem BIN-Tool u. a. zugrunde liegenden BLB-eigenen Benchmarks nicht möglich. Dies bedeutet, dass in künftigen Baumaßnahmen keine

bereinigten Datengrundlagen zur Verfügung stehen, womit auf die Möglichkeit präziserer Prognosen in Folgeprojekten verzichtet wird. Dies ist umso bedauerlicher, als die spezifischen Erfahrungswerte des BLB NRW, die in einen eigenen Index einfließen könnten, genauer und produktorientierter wären als jeder externe Benchmark.

Da das BIN-Tool nicht als echte Entscheidungshilfe genutzt wird und für die grundlegende Investitionsentscheidung nicht relevant ist, wird offensichtlich den zu erwartenden Nutzungskosten über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie seitens des BLB NRW nur eine geringe Bedeutung beigemessen. Dies belegen der weitestgehende Verzicht auf eine Variantenbetrachtung durch eine frühzeitige Festlegung auf nur eine Investitionsvariante, die Berechnung der Nutzungskosten überwiegend lediglich auf der Ebene einer Kostenschätzung und der Verzicht auf Nachbetrachtungen für präzisere Prognosen in Folgeprojekten.

Der LRH fordert, dass das BIN-Tool seitens der GM-Beratung in seinen Möglichkeiten ausgeschöpft wird. Mit dem Tool sollten grundsätzlich verschiedene Investitionsvarianten bearbeitet und deren differente Entwicklung hinsichtlich der Nebenkosten aufgezeigt werden. Bezüglich der Projektphasen müssen die Berechnungen zu den Nutzungskosten zumindest auf der Entwurfsplanung (zweite Phase) fußen, bevor die Investitionsentscheidung getroffen wird. Die tatsächlich entstandenen Nutzungskosten in der im BIN-Tool vorgesehenen vierten Phase müssen nachgehalten werden, um als Datengrundlage für Prognosen in Folgeprojekten genutzt werden zu können.

17.2.4 Mangelnde Auseinandersetzung mit künftiger Instandsetzung

Zu den Nutzungskosten als Folgekosten eines Bauprojekts zählen auch die Kosten für dessen künftige Instandsetzung. Insoweit ist eine vollständige Nutzungskostenermittlung erforderlich, die **alle** zu erwartenden Instandsetzungskosten über den Lebenszyklus einschließt. Dies kann gegenwärtig von der GM-Beratung mittels des zur Verfügung stehenden IT-Tools nicht geleistet werden, da dieses nicht auf eine vollumfängliche Erfassung ausgelegt ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zum einen die Kosten, die in die Zuständigkeit des GM fallen, nach den maßgeblichen Anwendungshinweisen nicht mit dem BIN-Tool, sondern mit anderen BLB-Werkzeugen betrachtet werden sollen. Zum anderen werden die Kostenprognosen für die Instandsetzungsmaßnahmen, die von der BLB-Abteilung „Planen und Bauen“ verantwortet werden, von vornherein nicht in das BIN-Tool eingegeben. Eine anderweitige angemessene Betrachtung der insgesamt zu erwartenden Instandsetzungskosten ist ebenso wenig gegeben. Etwaige Aussagen und Empfehlungen zur Instandsetzung können daher nicht mit direktem Bezug auf konkrete Kostenermittlungen abgegeben werden, sondern müssen sich ausschließlich auf der Grundlage des fachlichen Wissens und der Erfahrung der GM-Beratenden allgemein auf die Gebäudekonzeption beziehen.

Es ist festzustellen, dass es in den Planungsprozessen beim BLB NRW an einer angemessenen Auseinandersetzung mit der künftigen Instandsetzung von Neubauprojekten und den hierfür zu erwartenden Kosten mangelt.

Der LRH fordert, zur Erzielung einer objektiven Entscheidungsgrundlage sicherzustellen, dass künftig alle zu erwartenden Instandsetzungskosten in die jeweilige Nutzungskostenermittlung und deren Bewertung eingehen.

17.2.5 Keine Nachbetrachtung zur Beratungsleistung

Die Wirkungen der erbrachten GM-Beratungsleistungen werden nicht dokumentiert. Weder während einer Baumaßnahme noch nach deren Abschluss erhält die GM-Beratung eine systematische Rückmeldung, inwiefern ihre Empfehlungen Eingang in den Planungs- und späteren Bauprozess gefunden haben oder aus welchen Erwägungen diesen nicht gefolgt worden ist. Der Erhalt und der Umfang entsprechender Informationen hängen vom Grad der weiteren Beteiligung der GM-Beratung im einzelnen Projekt ab, z. B. wenn sie zu Folgebesprechungen hinzugezogen oder mit dem Inbetriebnahmemanagement befasst wird. Häufig unterbleibt eine weitere Beteiligung an der Entwicklung der Maßnahmen, da die GM-Beratung nur zu Besprechungen zu Beginn der Planung beigezogen wird oder weil kaum Betreiberkonzepte erstellt werden, an denen sie grundsätzlich mitwirken soll.

Der LRH kritisiert, dass ein standardisiertes Controlling als Erfolgskontrolle hinsichtlich der Tätigkeit der GM-Beratung innerhalb des BLB NRW nicht vorgenommen wird. Aufgrund des Ausbleibens von Rückmeldungen der Beratenen und der fehlenden Dokumentation besteht keine Möglichkeit, die Arbeit der GM-Beratung in Bezug auf Effektivität und Effizienz zu bewerten. Somit haben die GM-Beratenden kaum Chancen, selbst zu erkennen, in welchem Umfang ihre Tätigkeit Niederschlag bei der Planung gefunden hat. Diese fehlende Resonanz hinsichtlich Wirkung und Sinn der eigenen Tätigkeit verhindert nicht nur den Erkenntnisgewinn für künftige Projekte, sondern schmälert naturgemäß auch die Motivation der in der GM-Beratung tätigen Personen. Darüber hinaus hat die Leitungsebene durch die fehlende systemische Nachschau kaum eine Möglichkeit, die Wirkung der Leistungen der GM-Beratung zu erkennen, zu werten und eine entsprechende Personalsteuerung vorzunehmen.

Zur Optimierung der GM-Beratung ist nach Auffassung des LRH eine Nachbetrachtung der geleisteten Beratungstätigkeit unerlässlich. Er empfiehlt die Einführung eines standardisierten Controllings (mit Dokumentation und Feedback) im Sinne einer Erfolgskontrolle über die Leistungen der GM-Beratung.

17.2.6 Fehlende Standards für Beurteilungskriterien

Der BLB NRW hat 2010 Standards für die Themenbereiche Nachhaltigkeit, Lebenszykluskosten und Energieeffizienz in Planungswettbewerben wie auch generell bei baulichen Planungen erarbeitet und deren Einführung beschlossen. Die Vorgabe einheitlicher Beurteilungskriterien sollte der Vereinfachung bei der Auswertung der Wettbewerbe und einer einheitlichen Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte dienen. Ziel war insbesondere, die zukünftigen Nutzungskosten von Planungsbeginn an näher zu untersuchen und zu optimieren. Im Jahr 2011 beschloss die Geschäftsführung erneut die Einführung der einheitlichen Beurteilungskriterien, wobei sie zudem die IT-technische Umsetzung entsprechender Kriterienlisten festlegte. Nach einer gescheiterten Pilotierung des zu diesem Zweck entwickelten IT-Tools ist das gesamte Thema nicht weiterverfolgt worden. Mit Einführung des BLB-Kompasses Ende 2017 wurden die Beschlüsse der Geschäftsführung aufgehoben. Der LRH hat bei seinen Erhebungen weder konkrete Beurteilungskriterien, die als Qualitätsanforderungen für Planungswettbewerbe heranzuziehen wären, vorgefunden noch die Umsetzung von Kriterienlisten zu Planungsstandards.

Der LRH begrüßt die früh formulierte Absicht des BLB NRW, die zukunftsorientierten Aspekte Nachhaltigkeit, Lebenszykluskosten und Energieeffizienz durch selbst definierte, einheitliche Beurteilungskriterien bei Planungswettbewerben angemessen zu berücksichtigen. Durch die Schaffung solcher standardisierten Qualitätsanforderungen würde ein Beitrag zur Verbesserung der langfristigen Wirtschaftlichkeit der Immobilien geleistet. Jedoch vermag der LRH derzeit mangels verbindlicher Regelungen nicht nachzuvollziehen, welche Ziele des nachhaltigen Bauens der BLB NRW bei seinen Bauvorhaben verfolgen will.

Vor diesem Hintergrund sollte der BLB NRW nunmehr umgehend Standards in Form einheitlich anzuwendender Beurteilungskriterien für Nachhaltigkeit, Lebenszykluskosten und Energieeffizienz in Planungswettbewerben wie auch generell bei Planungen seiner Bestands- und Neubauten verbindlich einführen und diese Kriterien in transparenter Weise bekannt machen.

17.3 **Stellungnahmen der geprüften Stellen**

17.3.1 **Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen**

Das FM hat allgemein die Darstellung des LRH zum Optimierungspotenzial aus den einzelnen Prüfungsfeststellungen und zum Fazit des Prüfberichts geteilt, ohne im Einzelnen darauf einzugehen. Der BLB NRW habe im Rahmen der Bearbeitung verschiedener Maßnahmenpakete zur andauernden Umsetzung des Leitlinien-Erlasses des FM vom 16.10.2018 die Prüfungsfeststellungen einbezogen und werde dies auch künftig tun. Das Ministerium werde aktiv den Prozess in einer ständigen Prüfung begleiten und evaluieren.

17.3.2 **Stellungnahme des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen**

Der BLB NRW hat die Empfehlungen des LRH als möglichen Beitrag gewertet, das Profil und damit die Einflussnahme der GM-Beratung zu optimieren und zu schärfen. Er äußerte die Erwartung, dass die GM-Beratung im Zuge der Neuorganisation des BLB NRW aufgrund der Relevanz ihrer Beratungsleistungen für den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie künftig die ihr zustehende Bedeutung erlangen werde. Hierzu kündigte er unter Bezugnahme auf die einzelnen Prüfungsfeststellungen eine Vielzahl von angeschobenen bzw. vorgesehenen Veränderungen struktureller und inhaltlicher Art an. Als Schlüsselfaktor sieht er eine in quantitativer und qualitativer Hinsicht ausreichende Personalisierung. Dem Leitlinien-Erlass des FM bzw. dessen Umsetzung komme für eine Neujustierung der GM-Beratung eine wesentliche Bedeutung zu.

17.4 **Bewertung des Landesrechnungshofs**

Der LRH begrüßt die vom FM angeführte Übereinstimmung. Er hat das Ministerium um eine ergänzende Stellungnahme und Bewertung gebeten, welche Maßnahmen der BLB NRW bislang umsetzen konnte und inwieweit das vom LRH aufgezeigte Optimierungspotenzial und die ausgesprochenen Empfehlungen tatsächlich umgesetzt wurden.

Der LRH teilt die grundlegenden Ausführungen des BLB NRW. Auch er sieht eine besondere Bedeutung des Leitlinien-Erlasses, da die vom BLB NRW beschriebenen Lösungsansätze zum größten Teil in enger Verbindung mit dessen Umsetzung realisiert werden sollten. Da diese vielschichtigen Prozesse noch andauern, ist auch hier nachzuhalten, welchen konkreten Eingang die Empfehlungen des Prüfberichts und die avisierten Lösungsansätze im Detail in die zukünftige Regelungslage und in die Praxis finden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

18 Prüfung des Standortkonzepts und der Standortentwicklung Völklinger Straße in Düsseldorf



Der Landesrechnungshof hat am Beispiel des ressortübergreifenden Standorts Völklinger Straße in Düsseldorf das Standortmanagement des Landes untersucht.

Er hat festgestellt, dass das vom Ministerium der Finanzen angestrebte Standortmanagement in Form eines kontinuierlichen und integrierten Prozesses mit dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Mietausgaben bislang nicht eingeführt worden ist.

Bei der Entwicklung komplexer, ressortübergreifender Immobilienstandorte im Land lässt der zuständige Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die erforderliche konzeptionelle Vorgehensweise vermissen.

Festzustellen war auch, dass der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen am Standort Völklinger Straße baurechtliche Vorgaben nicht beachtet hat.

18.1 Ausgangslage

An der Völklinger Straße im Düsseldorfer Stadtteil Hamm sind auf einem großflächigen Areal derzeit mehrere Behörden des Landes, wie das Ministerium für Kultur und Wissenschaft, das Ministerium für Schule und Bildung, das Landeskriminalamt sowie ein besonders gesichertes Prozessgebäude für das Oberlandesgericht Düsseldorf untergebracht. Der Bau und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) kaufte bis zum Jahr 2010 rd. 44.000 m² Grundstücksfläche für die Projektentwicklung hinzu, so dass das gesamte Areal heute rd. 128.000 m² umfasst. Den Standort Völklinger Straße hat der Landesrechnungshof (LRH) näher untersucht, um sich an diesem Beispiel ein Bild über das Standortmanagement des Landes insgesamt zu verschaffen.

Der Begriff „Standortkonzept“ war in der „Richtlinie des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes NRW (BLB NRW) für bauliche Investitionen“ vom 01.01.2008 (sog. Investitionsrichtlinie) festgelegt. Danach definierten Standortkonzepte die strategische Vorgehensweise im Umgang mit einem Immobilienportfolio in einem abgegrenzten Betrachtungsbereich, wobei als Ergebnis objektscharfe Handlungsoptionen, wie bspw. der Neubau eines Gebäudes, festgestellt werden sollten. Diese Investitionsrichtlinie wurde mit Einführung des sogenannten BLB-Kompasses²¹⁵ zum 01.12.2017 aufgehoben und bisher hat die Thematik „Standortkonzepte“ keinen Eingang in das neue Regelwerk gefunden. Da sich der BLB NRW-Kompass aber weiterhin im Aufbau befindet, geht der LRH davon aus, dass im BLB NRW die in der Investitionsrichtlinie formulierten grundsätzlichen Überlegungen zum Bereich Standortkonzepte unverändert gelten. Der LRH betrachtet ein Standortkonzept überdies als regelmäßige Fortschreibung maßgeblicher Informationen zu einem Immobilien-

215 Dies ist ein verbindlich anzuwendendes Handbuch, in dem die Aufgaben und Pflichten des BLB NRW zur Sicherstellung seines rechtskonformen und wirtschaftlichen Handelns dargestellt sind.

portfolio. Standortkonzepte liefern als redaktionelle Werke die Grundlage für das Standortmanagement, welches auf dieser Basis im übergeordneten Landesinteresse die richtigen Standortentscheidungen treffen sollte.

Bereits im Jahr 2012 verschaffte sich der LRH bei der zuständigen Niederlassung des BLB NRW einen Einblick in die bis dahin erfolgte Entwicklung des Portfolios Völklinger Straße. Weitere örtliche Erhebungen folgten im Jahr 2018 unter Einbeziehung des Ministeriums der Finanzen (FM) und der Zentrale des BLB NRW. Mit Prüfungsmittelungen vom 02.12.2019 hat der LRH die Ergebnisse der Prüfung dem FM und dem BLB NRW mitgeteilt. Auf die beiden Antworten vom 31.01.2020 ist der LRH mit Folgeentscheidungen vom 14.05.2020 eingegangen.

18.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

18.2.1 Unzureichendes Standortmanagement des Ministeriums der Finanzen

Die Landesregierung beschloss am 20.05.2008 die Einführung eines zentralen Mietausgabencontrollings und eines ressortübergreifenden Flächenmanagements. Grund dieses Beschlusses war eine Initiative des FM zur dortigen Einrichtung einer Stelle für zentrale Koordinierungsaufgaben. Das Vermieter-Mieter-Modell²¹⁶ zwischen dem BLB NRW und den Ressorts sei als alleiniges Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Mietausgaben nicht geeignet. Die Entwicklung von Standortkonzepten sollte ein Element zur Einführung des Flächenmanagements sein. Nach eigenen Angaben entwickelte das FM im Jahr 2008 ein Konzept für ein ressortübergreifendes Flächenmanagement. Ein derartiges Konzept konnte dem LRH bisher nicht vorgelegt werden.

Die Thematik Standortkonzepte hat das FM auch in seinem Eckpunktepapier zur Neuausrichtung des BLB NRW vom 18.11.2014²¹⁷ aufgegriffen. Demnach sollen Standortkonzepte einen schonenden Umgang mit Flächenbedarfen unterstützen. Laut Eckpunktepapier erarbeitete das FM zu diesem Zeitpunkt gemeinsam mit den Ressorts und dem BLB NRW „integrierte Standortkonzepte“ zur ressortübergreifenden Unterbringung. Angestrebt werde ein Standortmanagement als kontinuierlicher und integrierter Prozess mit gegenseitigen Informationspflichten und -rechten.

Der LRH hat zwar diese Zielsetzung begrüßt. Da auch ressortübergreifende, integrierte Standortkonzepte dem LRH nicht vorgelegt werden konnten, hat er gegenüber dem FM aber beanstandet, dass die erforderliche Initiative zur Implementierung des Standortmanagements nicht erkennbar geworden ist. Zumindest für die ressortübergreifend genutzte Liegenschaft Völklinger Straße hätte der LRH im Hinblick auf deren Größenordnung beim FM das Vorhandensein eines Standortkonzepts als Ergebnis eines funktionierenden Standortmanagements erwartet.

Das FM hat geantwortet, dass sich die Bemühungen in der Vergangenheit, gemeinsam mit den Ressorts und dem BLB NRW ein abgestimmtes Standortkonzept zu ent-

216 Die Dienststellen des Landes mieten die von ihnen genutzten Liegenschaften beim BLB NRW an. Das dafür erforderliche Mietbudget wird über den Landeshaushalt bereitgestellt. Die Mietzinsen sollen im Wesentlichen durch die Verhältnisse am Markt bestimmt werden.

217 Landtagsvorlage 16/2453.

wickeln, als nicht erfolgversprechend erwiesen hätten, obwohl sie mit erheblichem Aufwand betrieben worden seien. Es zeige sich vielmehr, dass für den „überwiegend größten Teil der Landesimmobilien“ die Entwicklung eines Standortkonzepts keinen Nutzen habe. Im Bereich der Finanzverwaltung, der Justiz und des Innenressorts seien die Prozesse, nachgeordnete Behörden an bestimmten Standorten zu konzentrieren, nahezu abgeschlossen.

In seiner Antwort hat das FM zudem auf das im Land neu eingeführte Instrument „Portfoliokonferenzen“ hingewiesen. Diese Konferenzen sollen zwischen dem BLB NRW und den einzelnen Ressorts durchgeführt werden. Dabei sollen ressortbezogene Einzelportfolios in enger Abstimmung mit den jeweiligen Nutzern mittel- und langfristig beplant und entwickelt werden.

Die Aussage des FM, dass die Prozesse zur Konzentration von Behörden nahezu abgeschlossen sind, vermag der LRH nicht nachzuvollziehen. Die vorgenannten Ressorts hatten bspw. allein im Haushaltsjahr 2018 Verpflichtungsermächtigungen i. H. v. insgesamt 220 Mio. € für Bau und Mietmaßnahmen mit zusätzlichem Finanzbedarf zur Verfügung. Dies dürfte eine Reihe zusätzlicher Baumaßnahmen an ressortintern sowie ressortübergreifend zu nutzenden Standorten und damit ein intensives Standortmanagement nach sich ziehen. Im Ergebnis müssten allein aufgrund dieser zusätzlichen Mittelbereitstellung Standortkonzepte entstehen bzw. fortgeschrieben werden.

Der LRH begrüßt zwar den seitens des FM herangezogenen, neuen Ansatz „Portfoliokonferenzen“, hat aber erwidert, dass diese keinen Ersatz für die Erstellung von Standortkonzepten darstellen. Vielmehr sollten ressortübergreifende, integrierte Standortkonzepte nach dem Verständnis des LRH bei den ressortbezogenen Portfoliokonferenzen zugrunde liegen.

18.2.2 Nicht erkennbare Initiative und konzeptionelle Vorgehensweise des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen

Der BLB NRW entwickelt seinem Nachhaltigkeitsbericht 2017²¹⁸ zufolge gemeinsam mit den Mietern u. a. Standortkonzepte, die den schonenden Umgang mit Flächen unterstützen. Zu dem Standort Völklinger Straße konnte der LRH nicht feststellen, dass der BLB NRW ein Standortkonzept erstellt hat. Der LRH hat den BLB NRW darauf hingewiesen, dass insbesondere solche Standorte, welche die Flächeninanspruchnahme durch Mieter aus unterschiedlichen Ressorts nach sich ziehen, aufgrund ihrer Komplexität einer besonderen Initiative und konzeptionellen Vorgehensweise des BLB NRW bedürfen. Diese vermisse er derzeit.

In seiner Antwort hat der BLB NRW darauf hingewiesen, dass durch Außerkraftsetzung seiner Investitionsrichtlinie die Vorgaben zu Standortkonzepten aufgehoben worden sind. Zukünftig sollen Standortkonzepte nur bei Bedarf im Einzelfall erstellt werden. Der BLB NRW sei dabei auf seine Kunden angewiesen. Die Verfolgung ressortübergreifender Standortkonzepte könne er aus immobilienökonomischer Sicht prüfen, letztlich aber nur im Einvernehmen mit den Ressorts umsetzen. In Abstimmung mit dem FM gehe der BLB NRW daher neue Wege. Es werde auf eine Partner-

218 Broschüre des BLB NRW: Nachhaltigkeitsbericht 2017 – Eine Bestandsaufnahme zur Nachhaltigkeit im BLB NRW, Stand 11.05.2017.

schaft und auf die Portfoliosteuerung gesetzt. Die eingeführten Portfoliokonferenzen seien ein geeignetes Instrument, um gemeinsam mit den Ressorts die zukünftigen Planungen zu besprechen, in denen auch Überlegungen zum Standort angesprochen würden. Der BLB NRW agiere hierbei jedoch nicht als Entscheider. Als Berater bzw. Dienstleister könne er auf die Entwicklung des Standorts begrenzten Einfluss nehmen und sei auf die Entscheidungen der Ressorts bzw. der Landesregierung angewiesen.

Bezüglich der Völklinger Straße hat der BLB NRW gegenüber dem LRH angegeben, zu den derzeitigen Rahmenbedingungen seien dort durchweg sinnvolle und richtige Entscheidungen getroffen worden. Diese folgten alle einer logischen Linie, welcher zwar kein ausformuliertes Standortkonzept zugrunde gelegen habe, die aber insgesamt Überlegungen zu einer sinnvollen Entwicklung des Standorts beinhaltet habe.

Der LRH hat erwidert, dass der BLB NRW seine Rolle als Dienstleister in den Portfoliokonferenzen missversteht, wenn er sich an der Erstellung von Standortkonzepten nicht beteiligt und lediglich darauf zurückzieht, diese zu prüfen. Bei der Entwicklung von Standorten, insbesondere bei ressortübergreifenden, kommt dem BLB NRW entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag²¹⁹ die Funktion zu, sich initiativ in die Portfoliokonferenzen einzubringen und Standortkonzepte zumindest im Entwurf zu erarbeiten. Er darf nicht nur mit den Ressorts im Rahmen der Portfoliokonferenzen in Kontakt treten, sondern er muss bereits in deren Vorfeld gemeinsam mit den Nutzern vor Ort die Handlungsoptionen von Standorten in nachvollziehbarer Art kompetent herausarbeiten. Dabei ist wesentlich, dass er für sich entsprechende Vorgaben schafft und sein Regelungswerk zur Genehmigung von Bauvorhaben unter Einbeziehung von Standortkonzepten gestaltet. Anderenfalls kann er ein Standortmanagement unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit nicht gewährleisten.

Die vom BLB NRW vertretene Auffassung, dass am Standort Völklinger Straße durchweg sinnvolle und richtige Entscheidungen getroffen worden sind, vermag der LRH schon allein in Anbetracht des erheblichen sukzessiven Zukaufs von Grundstücken, ohne dass dem eine entsprechende konkrete Bedarfsanalyse vorausgegangen wäre, nicht nachzuvollziehen. Die Aussage des BLB NRW, dass die standortbezogenen Entscheidungen alle einer logischen Linie folgen, hätte sich auf systematische Nachweise stützen müssen, welche der BLB NRW dem LRH nicht vorlegen konnte.

18.2.3 Mangelhafte Dokumentation

Der BLB NRW legte dem LRH zum Standort Völklinger Straße veraltete, dezentral abgelegte bzw. einzelprojektbezogene Unterlagen vor. Der Nachweis der Standortentwicklung durch den BLB NRW darf sich nicht in solchen Unterlagen erschöpfen. Er sollte sich vielmehr in einem eigenen Aktenvorgang wiederfinden, welcher die relevanten Informationen in aktueller und nachvollziehbarer Weise mit umfassendem Blick auf den Gesamtstandort offenlegt. Für einen so bedeutenden Standort wie die Völklinger Straße hätte der BLB NRW seine Standortentwicklung besser dokumentieren müssen.

219 Der BLB NRW hat gem. § 2 Abs. 1 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ u. a. die Aufgabe, Grundstücke für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten.

Der BLB NRW beabsichtigt, in seinem Geschäftsbereich generell künftig wesentliche Unterlagen zusammenzuführen und mit seiner organisatorischen Einheit „Portfolio-management“ den jeweils standortbezogenen Gesamtüberblick sicherzustellen. Der LRH hat dies begrüßt. Die Einheit im BLB NRW sollte sich allerdings nicht darauf beschränken, lediglich den Überblick zu halten, sondern die Entwicklung von Standorten durchführen und nachweisen. Sie sollte die Handlungsoptionen insbesondere an ressortübergreifenden Standorten innerhalb und außerhalb des BLB NRW stets belastbar dokumentieren und präsentieren können.

18.2.4 Fehlender Nachweis des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen zur Wirtschaftlichkeit

Mit Schreiben vom 29.11.2012 gab der BLB NRW gegenüber dem LRH an, dass die Wirtschaftlichkeit des Standorts Völklinger Straße gegeben sei. Am 31.01.2020 teilte der BLB NRW dem LRH seine grundsätzliche Auffassung mit, dass der Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines Standorts grundsätzlich durch die Summe der Einzelprojekte erfolgen könne. Der LRH ist dagegen der Ansicht, dass sich die Wirtschaftlichkeit der vom BLB NRW verwalteten Standorte nicht allein auf einzelne bauliche Vorhaben erstrecken darf. Der BLB NRW muss auch projektübergreifende Kosten eines Standorts, wie sie bspw. durch Hinzuerwerb von Grundstücken, gemeinsam genutzte Versorgungseinrichtungen oder Kfz-Stellplätze entstanden sind, unter Wirtschaftlichkeitsaspekten stets im Fokus haben.

Die seitens des BLB NRW am 31.01.2020 getroffene Aussage, dass am Standort Völklinger Straße die Einzelprojekte wirtschaftlich gewesen seien und dies daher auch für die Summe der Maßnahmen zutrefte, widerspricht den hier vorliegenden Erkenntnissen. Denn bereits mit Sonderbericht vom 02.04.2013²²⁰ über die Prüfung des an der Völklinger Straße realisierten Neubaus des Landeskriminalamts NRW hat der LRH auf den massiven wirtschaftlichen Verlust dieses Einzelprojekts hingewiesen, den der BLB NRW dort selbst errechnet hatte. Seine Kalkulation dieser Baumaßnahme ergab letztlich einen Projektverlust von 246,3 Mio. €.

Der BLB NRW ist nach Ansicht des LRH auch beim Einzelobjekt B1 (ehemaliges Landesamt für Besoldung und Versorgung) an der Völklinger Straße nicht wirtschaftlich vorgegangen. Das Hochhausgebäude steht seit dem Jahr 2010 leer und sollte zunächst abgerissen werden. Nun hält der BLB NRW es für die wirtschaftlichste Lösung, das Objekt mit hohem Aufwand als Einzelprojekt baulich zu revitalisieren. Der LRH hat dem BLB NRW als verantwortlichem Eigentümer vorgehalten, die Immobilie nicht zeitnah einer dauerhaften Nutzung oder Verwertung im Landesinteresse zugeführt zu haben. Der BLB NRW muss stets aktive Projektentwicklung betreiben und dabei mehr als das isolierte, einzelne Objekt bzw. Projekt im Fokus haben.

Die Wirtschaftlichkeit des Standorts hat der BLB NRW damit nicht nachgewiesen.

220 Unterrichtung des Landtags nach § 99 Landeshaushaltsordnung über die Prüfung des Neubaus des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf, G.K. – 172 E 7 – 132.

18.2.5 Unzureichende Beachtung baurechtlicher Maßgaben durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen

18.2.5.1 Versäumnisse bei den bauordnungsrechtlich notwendigen Kfz-Stellplätzen

Am 25.06.2018 teilte der BLB NRW dem LRH mit, dass baurechtlich ausreichend Kfz-Stellplätze am Standort Völklinger Straße vorhanden seien. Die amtlich vorgegebenen Sollzahlen der notwendigen Stellplätze aufgrund durchgeführter Baumaßnahmen konnte er dem LRH allerdings nicht darlegen. Daher hat der LRH beanstandet, dass der BLB NRW die Standortentwicklung in Unkenntnis der vorgegebenen baurechtlichen Anforderungen plant. Der BLB NRW hat geantwortet, er werde das bestehende Stellplatzkonzept auch für künftige Bauvorhaben fortschreiben. Dabei hat er offengelassen, auf welchem Wege er nun begründen könnte, über ein solches Konzept zu verfügen.

Hinsichtlich der Kfz-Stellplätze hat der LRH des Weiteren kritisiert, dass seit dem 01.01.2016 entgegen den Vorgaben des Bebauungsplans ein sogenannter Ausweichparkplatz an der Fährstraße im südlichen Bereich der Völklinger Straße mit 349 Stellplätzen ohne baurechtliche Grundlage genutzt wird. Zudem hat der BLB NRW dort für eine Vorgartenfläche der Stadt Düsseldorf bereits am 25.06.2013 den Rückbau zugesagt, nutzt diese aber immer noch als Kfz-Stellfläche.

18.2.5.2 Unberücksichtigte Maßgaben zum Neubau des Prozessgebäudes

Die Bezirksregierung Düsseldorf erteilte dem BLB NRW zum Neubau eines Prozessgebäudes im nordwestlichen Bereich des Standorts am 20.12.2002 die Zustimmung gemäß § 80 der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung – BauO NRW). Eine Stellungnahme der Stadt Düsseldorf vom 21.11.2002 mit Nebenbestimmungen fügte die Bezirksregierung ihrem Zustimmungsschreiben mit der Maßgabe der Beachtung bei. Darin wurde aufgrund vorhandener Altlasten an der für das Bauvorhaben beabsichtigten Stelle die Einrichtung von Grundwassermessstellen sowie die Ausbildung einer Gassicherung gefordert. Der BLB NRW konnte auf Nachfrage des LRH vom 02.12.2019 nicht bestätigen, die geforderten Maßnahmen durchgeführt zu haben.

In seiner Antwort hat der BLB NRW mitgeteilt, er befinde sich in regelmäßigen Abstimmungen mit der Stadt Düsseldorf und führe alle von ihr geforderten Prüfungen durch. Diese Aussage hält der LRH für bedenklich, da der BLB NRW das Bauprojekt auf dem Wege des bauordnungsrechtlich festgelegten Zustimmungsverfahrens als Baudienststelle des Landes in seiner Funktion als öffentlicher Bauherr durchgeführt hat. Demnach trägt er die Verantwortung, dass der Entwurf und die Ausführung des Prozessgebäudes den Vorschriften entsprechen.²²¹ Hierzu gehören insbesondere auch die Auflagen der Bezirksregierung im Hinblick auf vorhandene Altlasten.

Gespräche mit dem BLB NRW lassen darauf schließen, dass die unzureichende Beachtung baurechtlicher Vorgaben auf den Umstand zurückzuführen ist, dass dem BLB NRW die Übersicht für Sachverhalte, Auflagen und deren Erfüllung am Standort Völklinger Straße verloren gegangen ist. Der LRH erwartet, dass der BLB NRW die Thematik im Kontakt mit der Stadt Düsseldorf schnellstmöglich und eigenverantwortlich aufarbeitet.

221 § 80 Abs. 5 (a. F.)/§ 79 Abs. 5 (n. F.) BauO NRW.

18.3 Fazit

Die Untersuchung des Standortmanagements des FM am ressortübergreifenden Standort Völklinger Straße hat gezeigt, dass sich das gesamte Standortmanagement im Land konzept- und regelungsfrei gestaltet. Ein ressortübergreifender, kontinuierlicher und integrierter Prozess mit gegenseitigen Informationspflichten und -rechten findet nicht statt. Ohne die Fixierung eines solchen Prozesses läuft die seitens des FM bereits zur Neuausrichtung des BLB NRW im Jahr 2014 angeführte Erstellung von Standortkonzepten ins Leere.

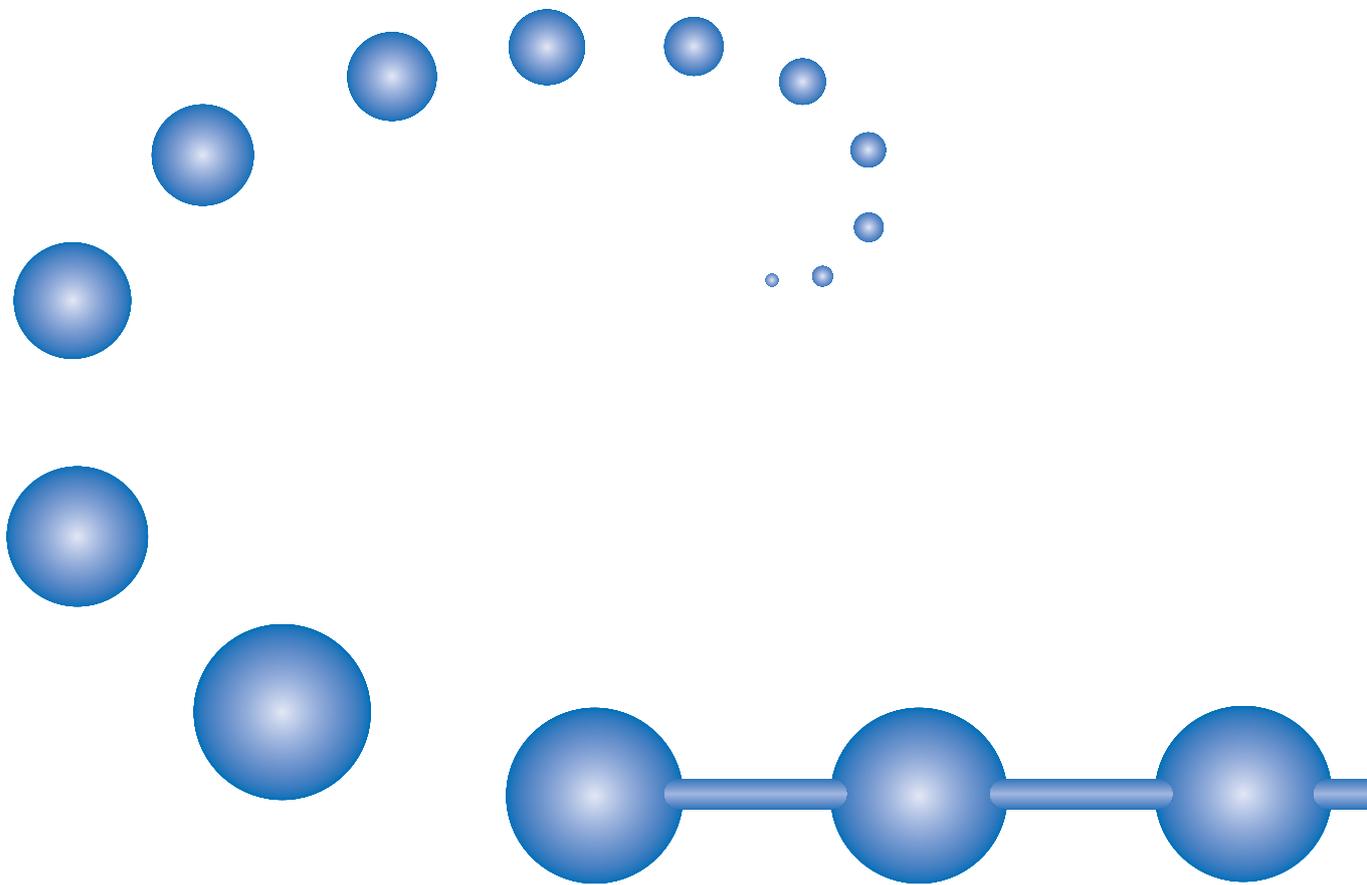
Der LRH erachtet Standortkonzepte nach wie vor als essenzielles Element des ressortübergreifenden Flächenmanagements im Land und vertritt die Auffassung, dass das FM die Initiative ergreifen und für ein geregeltes Standortmanagement im Land die konzeptionellen Grundlagen legen muss.

Der BLB NRW hat die wichtige gesetzliche Aufgabe, Grundstücke für Zwecke des Landes zu entwickeln. Insbesondere großflächige Grundstücksstandorte wie die Völklinger Straße muss er auch über große Zeiträume hinweg im Blick haben. Dabei hat er die dortigen Rahmenbedingungen und sonstige, auch einzelne Bauprojekte übergreifende Umstände im Sinne einer Klammerfunktion zu erfassen und zu steuern. Dies setzt seine systematische, nachweisbare Aktenführung voraus. Die Dokumentation der Standortentwicklung ist allein schon deshalb nötig, damit der BLB NRW dauerhaft den Überblick über die am Standort bestehenden baurechtlichen Maßgaben behält.

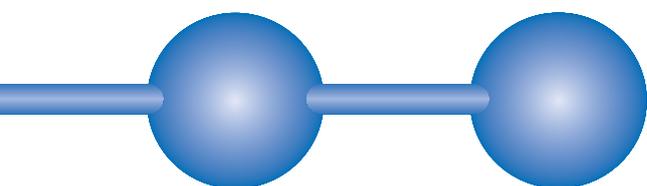
Der BLB NRW muss die Wirtschaftlichkeit insbesondere solch großer, ressortübergreifender Standorte, wie es die Völklinger Straße ist, zu jedem Zeitpunkt nicht zuletzt auch im eigenen Interesse darstellen können.

Der LRH hält es für erforderlich, dass die in seiner Prüfung festgestellten Mängel mit Blick auf die Zukunft abgestellt werden. Er hat dem FM und dem BLB NRW daher nahegelegt, die Thematik Standortkonzepte im Rahmen der derzeit laufenden Neuausrichtung des BLB NRW zu berücksichtigen. Der Erlass „Leitlinien für die Zukunft des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW“ vom 16.10.2018 des FM sieht vor, dass der BLB NRW ein Konzept vorlegt, welches die zukünftige Sicherstellung der Dokumentation seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Unterstützung der Ressorts bei der Bedarfsplanung und nachfolgend bei der Durchführung ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen behandelt. Dokumentierte Standortentwicklungen des BLB NRW leisten nach Ansicht des LRH einen wichtigen Beitrag hierzu.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)



19 Prüfung von Zuwendungen nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm - Infrastruktur sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung



Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln Zuwendungen des Landes nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen - Infrastrukturrichtlinie sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für drei Projekte der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen geprüft.

Entgegen den Festlegungen im Zuwendungsbescheid wurden die Zweckzwecke der drei Projekte, kleinen und mittleren Unternehmen Forschungsmöglichkeiten im Bereich der Elektromobilität zu eröffnen, nicht rechtzeitig erreicht. Zudem wurden neue Anlagen und Geräte nicht oder nur wenig genutzt. Zuwendungsmindernde Einnahmen waren nicht vollständig erfasst, Leistungen der Hochschule gegenüber Dritten nicht in Rechnung gestellt sowie Aufzeichnungen hinsichtlich der Nutzung der geförderten Maschinen nicht nachvollziehbar. Zudem wurde nicht überprüft und damit auch nicht dokumentiert, ob die Nutzung – wie zwingend gefordert – durch kleine oder mittlere Unternehmen erfolgte. Bei einer Förderung wurde ein schwerwiegender Vergabefehler festgestellt.

Der Landesrechnungshof sieht über die festgestellten Einzelfehler hinaus dringenden Handlungsbedarf des Landes als Zuwendungsgeber, auf eine Änderung der bisherigen Organisations- und Zuständigkeitsstruktur der Hochschule hinzuwirken, insbesondere auch, um festgestellte Interessenkollisionen und -konflikte zukünftig zu verhindern.

19.1 Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln Zuwendungen des Landes nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen - Infrastrukturrichtlinie – (RWP NRW Infrastruktur – RWP-I) sowie dem Ziel-2-Programm 2007–2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für drei Projekte der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH) geprüft:

Gegenstand des Projekts eLab ist laut Zuwendungsbescheid die Errichtung eines Hauptgebäudes und eines explosionsgeschützten Nebengebäudes (sog. Battery Abuse Center) sowie die Ausstattung mit technologischen Gegenständen, um dort vorrangig kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) über die Anmietung zu Marktpreisen Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich Elektromobilität zu geben. Die Zuwendung betrug zuletzt rd. 6,1 Mio. €.

Das Projekt Batteriepacklabor wird nach dem Zuwendungsbescheid explizit für die direkte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Wissenschaft eingerichtet und soll KMU, aber insbesondere auch anderen Forschungseinrichtungen im Land, zu Marktpreisen diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden. Die Zuwendung betrug zuletzt rd. 1,9 Mio. €.

Durch die Anschaffung von technischen Geräten und Anlagen für das Projekt Förderung der Anlauffabrik wird nach dem Zuwendungsbescheid KMU, insbesondere Elektrofahrzeuginitiativen und potenziellen Zulieferern, eine wirtschaftliche Produzierbarkeit und Massenproduktfähigkeit von Fahrzeugen oder neuen Komponenten durch die Bereitstellung der geförderten Ressourcen zur Anmietung zu Marktpreisen ermöglicht. Die Zuwendung betrug zuletzt rd. 2,4 Mio. €

Bewilligungsbehörde war die Bezirksregierung Köln (BR).

Die örtlichen Erhebungen wurden zwischen Juni und Oktober 2018 beim Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE), der BR und der RWTH durchgeführt. Auf die Prüfungsmittteilung vom 05.07.2019 hat das MWIDE mit Schreiben vom 30.10.2019 und vom 20.12.2019 geantwortet. Der LRH hat dazu mit Entscheidung vom 10.04.2020 Stellung genommen.

19.2 Prüfungsfeststellungen

19.2.1 Zeitpunkt der Beendigung der Durchführung der geförderten Projekte

Nach den Nebenbestimmungen des jeweiligen Zuwendungsbescheids i. V. m. den Regelungen des Förderhandbuchs Operationelles Programm (EFRE) 2007–2013 für das Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ für Nordrhein-Westfalen (Förderhandbuch OP EFRE), muss ein Projekt zum Ende des Durchführungszeitraums abgeschlossen sein, was bedeutet, dass zu diesem Zeitpunkt der Zuwendungszweck erreicht worden sein muss. Zeitlich anschließend an den Durchführungszeitraum ist in den Zuwendungsbescheiden eine Zweckbindungsdauer für die geförderten Gebäude und Gegenstände von 15 Jahren festgelegt. Während dieses Zeitraums müssen Gebäude und Gegenstände für den Förderzweck vorgehalten werden.

Der für das Projekt eLab im Zuwendungsbescheid vorgesehene Durchführungszeitraum endete am 30.09.2015.

Das Projekt Batteriepacklabor hatte im Zuwendungsbescheid den 31.03.2015 als Ende des Durchführungszeitraums.

Beim Projekt Anlauffabrik enthielt der Zuwendungsbescheid den 30.05.2015 als Ende des Durchführungszeitraums.

Die geförderten Anlagen und Geräte aller drei Projekte waren im Zeitpunkt des Endes des jeweiligen Durchführungszeitraums für KMU noch nicht nutzbar. Teilweise waren Anlagen noch nicht an ihren Nutzungsorten installiert oder betriebsbereit. Die für eine diskriminierungsfreie Nutzung durch KMU²²² erforderlichen Benutzungsordnungen lagen für kein Projekt zum Ende des Durchführungszeitraums vor.

Damit wurde gegen die Vorgaben der Nebenbestimmungen der jeweiligen Zuwendungsbescheide in allen drei Projekten verstoßen.

222 Nach den Zuwendungsbescheiden Zurverfügungstellung von Räumen, technologischen Geräten und Einrichtungen zu gleichen Bedingungen und Konditionen und Marktpreisen an KMU.

Der LRH hat das Ministerium um Stellungnahme gebeten.

19.2.2 Auslastung der geförderten Anlagen und Geräte

Bei der Vergabe und Verwendung von Zuwendungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (vgl. § 7 Landeshaushaltsordnung). Dies bedeutet, dass bei der Förderung von Anlagen und Geräten die Erforderlichkeit von deren Anschaffung zu prüfen und die angemessene Nutzung sicherzustellen ist.

Der LRH hat bei einigen geförderten Anlagen und Geräten deren Auslastung geprüft. Es wurden hinsichtlich der von der RWTH aufgrund der Mietverträge mit Dritten abgerechneten Nutzungsdauer folgende Feststellungen getroffen:

Tabelle 1

Anlage/Gerät	Geförderte Ausgaben gerundet	Nutzung in Tagen		
		2016	2017	bis 06/2018
Prüfzentrum Elektromotor	205.000 €	0	10	13
Prüfzentrum Leistungselektronik	168.000 €	0	0	0
Metall-Laser-Sinter-Anlage	534.000 €	0	0	6 (bis 03/2018)
Kalorimeter isotherm	186.000 €	0	0	0
adiabatisch		0	1	1
Framing Station	217.000 €	9	29	54
Fahrwerksprüfstand	290.000 €	0	13	30
Thermoformanlage	482.000 €	8	9	55

Wie sich aus der Aufstellung ergibt, wurden verschiedene geförderte Anlagen und Geräte bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im zweiten Halbjahr 2018 überhaupt nicht oder nur geringfügig genutzt. Dem stehen in vielen Fällen hohe Anschaffungskosten gegenüber. Die geringe Auslastung belegt nach Auffassung des LRH, dass sich die Anschaffung der geförderten Anlagen und Geräte nicht am Bedarf orientiert hat.

Der LRH hat um Stellungnahme sowie Prüfung der zuwendungsrechtlichen Konsequenzen gebeten.

19.2.3 Discounted Cash-Flow-Rechnungen

Bei der Berechnung der Zuwendung wurden zu erwartende Erlöse aus Vermietungen der geförderten Maschinen oder für die Gestellung von Personal der Hochschule für die Bedienung der Anlagen und Geräte zuwendungs-mindernd berücksichtigt. Grundlage der Berechnung in den Zuwendungsbescheiden waren von der RWTH bei der Beantragung erstellte, nach den RWP-I als Wertermittlungsverfahren vorgegebene

Discounted Cash-Flow (DCF)-Rechnungen.²²³ Folgende geplante anrechenbare Erlöse wurden in den Zuwendungsbescheiden berücksichtigt:

Tabelle 2

eLab	7.392 €
Batteriepacklabor	0 €
Anlauffabrik	17.322 €

Diese Zahlen waren nach den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide mit Beginn der Nutzung der geförderten Investitionsgüter jährlich anhand der Ist-Werte fortzuschreiben und die Berechnungen einschließlich der Basisunterlagen bis fünf Jahre nach Ablauf der Zweckbindungsfrist vorzuhalten. Die RWTH legte im Verlauf der örtlichen Erhebungen die jeweiligen, um die Ist-Werte aktualisierten DCF-Rechnungen für den Zeitraum von 2015 bis Mitte 2018 für alle drei Projekte vor.

Die für das Nachvollziehen der DCF-Rechnung vorzuhaltenden Belege müssen die im Geschäftsverkehr üblichen Angaben und Anlagen enthalten. Demgegenüber wurden die für die Ermittlung der anrechenbaren Erlöse aus Vermietungen notwendigen Maschinenbücher, mit denen die tatsächliche Nutzung der geförderten Anlagen für eine spätere In-Rechnung-Stellung erfasst und dokumentiert werden soll, teilweise gar nicht geführt. Sofern Maschinenbücher vorgelegt wurden, waren sie in allen drei Projekten unvollständig. Zudem erfolgten weitere Aufzeichnungen lediglich auf Notizzetteln, die sich einer Vollständigkeitskontrolle entzogen. Bei den stichprobenartigen Überprüfungen wurde festgestellt, dass Mieteinnahmen und Einnahmen aus der Gestellung von Personal an Mieterinnen oder Mieter über mehrere Monate nicht berücksichtigt worden waren und Aufzeichnungen über die Personalgestellung nicht vorgelegt werden konnten. Bei geförderten Anlagen mit einem Betriebsstundenzähler wichen die Aufzeichnungen der Maschinenbücher und die Werte der Betriebsstundenzähler erheblich voneinander ab. Teilweise ergab sich eine dreifach höhere Stundenzahl des Zählers im Vergleich zur dokumentierten und abgerechneten Nutzungszeit.

Der LRH hat der Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Bewilligungsbehörde von der RWTH künftig die Vorlage von DCF-Rechnungen entsprechend den in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Regelungen verlangt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei der RWTH wurde des Weiteren festgestellt, dass die geförderten Anlagen bei allen drei Projekten überwiegend von Unternehmen genutzt wurden, an denen Lehrstuhlinhaber bzw. weitere (Lehrstuhl-)Beschäftigte der RWTH als Gesellschafter beteiligt waren. Die betreffenden Rechnungen für die Nutzungen der geförderten Anlagen wurden oftmals von Beschäftigten der RWTH erstellt, die den Gesellschaftern der nutzenden Unternehmen im Rahmen von deren Tätigkeit bei der RWTH unterstellt waren.

Der LRH hat gefordert, aus Gründen der Vollständigkeit der Einnahmeerfassung und der Transparenz eine Kontrolle durch wirtschaftlich nicht involvierte Personen sicherzustellen.

²²³ Bei einer DCF-Rechnung nach dem RWP-I werden – vereinfacht – die während der wirtschaftlichen Lebensdauer der geförderten Investitionen anfallenden Einnahmen und Ausgaben auf den Bewilligungszeitpunkt abgezinst.

19.2.4 Nutzung der geförderten Anlagen durch kleine und mittlere Unternehmen

Nach den Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden ist eine Nutzung der geförderten Anlagen bzw. Räumlichkeiten durch Großunternehmen nicht zulässig. Die Eigenschaft der Nutzerinnen und Nutzer der geförderten Anlagen als KMU ist von der RWTH als Zuwendungsempfängerin sicherzustellen. Auf Nachfrage teilte sie dem LRH mit, dass Mieter der geförderten Anlagen mit Unterzeichnung des Mietvertrages bestätigten, dass sie die KMU-Eigenschaft gemäß der EU-Definition²²⁴ erfüllten. Eine Überprüfung dieser Angaben durch die RWTH erfolgte nicht.

Zu verschiedenen Nutzerinnen und Nutzern der geförderten Anlagen wurden vom LRH folgende Feststellungen hinsichtlich der KMU-Eigenschaft getroffen:

- Die A GmbH ist laut Gesellschafterliste vom 15.11.2016 über die X GmbH in einen Großkonzern eingebunden. Für die A GmbH liegen fünf Mietverträge nach dem 15.11.2016 vor.
- Die B GmbH ist eine Tochter der B Beteiligungs-GmbH und über diese in den Konzern der B Gesellschaft ausländischen Rechts, ein Großunternehmen, eingegliedert. Für die B GmbH liegen zwei Mietverträge vor.
- Eine Hauptnutzerin der geförderten Anlagen ist die C AG, ein schnell wachsendes Unternehmen mit einer komplexen Geschäftsstruktur. Laut einer Pressemitteilung der C AG beschäftigte die Gesellschaft zum Ende des dritten Quartals 2018 rd. 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Damit war zumindest hinsichtlich der Mitarbeiterzahl fraglich, ob die KMU-Definition (bis zu 249 Vollzeitäquivalente) noch erfüllt war. Bei den örtlichen Erhebungen konnte auch nach mehrmaligen Anfragen des LRH von der RWTH nicht abschließend geklärt werden, ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt eine KMU-Eigenschaft der C AG vorgelegen hat.

Unter Zugrundelegung der öffentlich abrufbaren Informationen über die Konzernzugehörigkeit wurden die KMU-Kriterien von den Gesellschaften A GmbH sowie B GmbH mindestens bezüglich der anzurechnenden Mitarbeiteranzahl offensichtlich überschritten. Die Nutzungen durch diese beiden Gesellschaften stellen daher einen Verstoß gegen die oben genannten Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden dar.

Hinsichtlich der Hauptmieterin C AG hat die RWTH deren KMU-Eigenschaft bei Abschluss der Mietverträge nicht geprüft. Sie konnte dem LRH auch bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht nachweisen, ob die KMU-Eigenschaft im gesamten Nutzungszeitraum erfüllt war. Dies ist für den LRH nicht nachvollziehbar und insbesondere vor dem Hintergrund der mit zunehmendem Zeitablauf wachsenden wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft zu beanstanden.

²²⁴ Nach der Definition der EU-Kommission ist ein Einzelunternehmen ein Kleinunternehmen, ein Kleinunternehmen oder ein mittleres Unternehmen, wenn es auf der Basis von Vollzeitäquivalenten nicht mehr als 249 Beschäftigte hat und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. € oder eine Bilanzsumme von maximal 43 Mio. € aufweist. Von Partnerunternehmen (Finanzpartnerschaft ohne wirksame Kontrolle über das Unternehmen) müssen Werte anteilig mit in die Berechnung einbezogen werden, von verbundenen Unternehmen (beherrschender Einfluss eines Unternehmens auf ein anderes) werden deren Werte vollständig zugerechnet.

Der LRH hat gefordert, das Vorliegen der KMU-Eigenschaft der Nutzer im Zweckbindungszeitraum von der RWTH umgehend (auch für die Vergangenheit) überprüfen zu lassen. Aufgrund der persönlichen Verflechtung zwischen einzelnen Nutzern (oder deren Gesellschaftern) und den dezentral für die Förderungen verantwortlichen Lehrstühlen hielt es der LRH darüber hinaus für geboten, seitens der Hochschule geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen, um zukünftig eine zweckkonforme Nutzung der geförderten Anlagen ausschließlich durch KMU sicherzustellen.

19.2.5 Schwerwiegender Vergabefehler bei der Förderung der Anlauffabrik

Ein Lehrstuhl der RWTH hat mit Datum vom 29.05.2013 einen Antrag bei der zuständigen Abteilung der RWTH eingereicht, die Anschaffung von Anlagen für den Bereich Fahrzeugmontage und Batterieeinbau in der Anlauffabrik auszuschreiben. Der Antrag wurde von dem Lehrstuhlinhaber unterzeichnet. Er war an der Erstellung des Leistungsverzeichnisses für die Ausschreibung beteiligt. Zwei Lehrstuhlmitarbeiter waren im Mailkontakt mit der RWTH mehrfach als weitere Mailempfänger aufgeführt.

Der die Ausschreibung veranlassende Lehrstuhl hat die eingegangenen Angebote zweier Bieterinnen bewertet und das Angebot der oben bereits erwähnten A GmbH als das wirtschaftlichste Angebot beurteilt. Ergänzend führte der Lehrstuhl aus, dieses Angebot erfülle zudem die technischen Anforderungen in vollem Umfang.

Der Zuschlag wurde sodann auch unter Bezugnahme auf den Entscheidungsvorschlag des Lehrstuhls von der zuständigen Abteilung der RWTH an die A GmbH erteilt. Ein Teil der Abnahme der Leistungen der A GmbH erfolgte durch einen der beiden oben angesprochenen Lehrstuhlmitarbeiter. Die förderbaren Ausgaben betragen rd. 374.000 €.

Zum Zeitpunkt der Vergabe hielten der Lehrstuhlinhaber 25,71 % und die beiden Lehrstuhlmitarbeiter 2,85 % und 11,42 % der Anteile an der D GmbH. Die D GmbH wiederum war mit 37 % an der A GmbH beteiligt. Zudem hatte der Lehrstuhlinhaber nach den Gesellschaftsverträgen sowohl der A GmbH als auch der D GmbH das Recht, den Geschäftsführer der jeweiligen Gesellschaft zu bestimmen und abzuberufen.

Nach § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) beschaffen öffentliche Auftraggeber wie die Hochschule Waren, Bau- und Dienstleistungen im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren. Der öffentliche Auftraggeber ist zudem gemäß § 97 Abs. 2 GWB dazu verpflichtet, alle am Vergabeverfahren Teilnehmenden gleich zu behandeln. Der das gesamte Vergabeverfahren bestimmende Gleichbehandlungsgrundsatz erfordert es, sicherzustellen, dass für den öffentlichen Auftraggeber nur Personen tätig werden, die in ihren Interessen weder mit einer Bieterin oder einem Bieter noch einem Beauftragten der Bieterin oder des Bieters verknüpft sind. Der öffentliche Auftraggeber hat deshalb dafür Sorge zu tragen, dass solche voreingenommenen Personen nicht auf für das Vergabeverfahren relevante Entscheidungen einwirken. Diese Grundsätze gelten auch für Entscheidungen im Vorfeld eines Vergabeverfahrens, insbesondere für die Ausarbeitung der Leistungsbeschreibung, um zu verhindern, dass diese von vornherein auf eine bestimmte Bieterin oder einen bestimmten Bieter zugeschnitten wird.

Der Lehrstuhlinhaber und die beiden Lehrstuhlmitarbeiter waren mittelbare Gesellschafter auf Seiten des Bieters (A GmbH). Gleichzeitig waren diese Personen und der Lehrstuhl in das Vergabeverfahren auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers (RWTH) eingebunden. Dadurch liegt nach Auffassung des LRH im Hinblick auf die Durchführung des Vergabeverfahrens sowie die Abnahme von Teilleistungen ein unzulässiger Interessenkonflikt vor. Der LRH hat gebeten, in diesem Fall die entsprechenden zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass den allgemeinen Grundsätzen des Vergabeverfahrens widersprechende Interessenkonflikte transparent gemacht werden und ein vergabe-rechtskonformes Verfahren gewährleistet ist.

19.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MWIDE hat zu den Feststellungen des LRH mit Schreiben vom 30.10.2019 und 20.12.2019 Stellung genommen.

Es hat mitgeteilt, dass die Hochschule bereits erste Maßnahmen getroffen habe. So sei ein unabhängiges Wirtschaftsprüfungsunternehmen beauftragt worden, den Betrieb der Forschungsinfrastrukturen vor dem Hintergrund der Feststellungen zu prüfen. In einem ersten Schritt seien die Betriebsprozesse bei den Vermietungen mit den Teilprozessen Anbahnungsprozess, Leistungsprozess und Abrechnungsprozess untersucht worden.

Das Ministerium hat die Probleme bei der rechtzeitigen Zurverfügungstellung der geförderten Anlagen an die vorgesehenen Nutzer eingeräumt. Es hält aber für entscheidend, dass die Anlagen, wie geschehen, im Durchführungszeitraum angeschafft wurden. Das Ministerium ist grundsätzlich der Meinung, dass zwischen Fertigstellung und Inbetriebnahme eines geförderten Vorhabens kein größerer Zeitraum liegen soll. Verzögerungen der Inbetriebnahme seien ggf. im Rahmen der Zweckbindungsfrist zu berücksichtigen. Es werde die BR darauf hinweisen, die Einhaltung entsprechender Nebenbestimmungen frühzeitig anzumahnen.

Das MWIDE hat weiterhin dargelegt, die RWTH habe auf seine Nachfrage zum eLab und zum Batteriepacklabor die niedrige Maschinenauslastung und die geringe Nachfrage bestätigt. Sie habe glaubhaft gemacht, dass intensive Vermarktungsbemühungen angestoßen worden seien, um KMU als Nutzende zu gewinnen. Bei der Batterie-fabrik habe eine unerwartet hohe Entwicklungsgeschwindigkeit dazu geführt, dass Metall-Laser-Sinter-Anlagen – wie die geförderte – inzwischen weit verbreitet seien. Bei Antragstellung habe dieses Gerät fast ein Alleinstellungsmerkmal dargestellt.

Zu den Feststellungen hinsichtlich der DCF-Rechnungen hat das MWIDE mitgeteilt, dass die Verwaltung der RWTH nach eigenen Angaben hinsichtlich Nutzungszeiten, Mietverträgen und Einnahmen bereits erste Abhilfemaßnahmen nach Vorschlägen eines beauftragten Wirtschaftsprüfers getroffen habe. Die BR befände sich noch in der weiteren Untersuchung der hierzu vom LRH festgestellten Sachverhalte.

Nach den Ausführungen der RWTH solle künftig der KMU-Status potenzieller Nutzerinnen oder Nutzer vor Abschluss der Maschinenmietverträge tiefergehend geprüft werden. Die Verträge sollten um Angaben unternehmensrelevanter Daten zur Überprüfung der KMU-Eigenschaft ergänzt werden, bei bestehenden Mietverträgen sollten

sie nachgefordert werden. Die C AG sei nach eigenen Ermittlungen der RWTH aktuell als mittleres Unternehmen einzustufen; dies habe die NRW.BANK im Rahmen einer gewerblichen Förderung überprüft.

Die Ausschreibung für den Bereich Fahrzeugmontage und Batterieeinbau sei von der bei der RWTH zuständigen Stelle durchgeführt worden. Die vergaberechtlichen Grundsätze des Gleichbehandlungs- und Neutralitätsgebotes seien nicht allein dadurch verletzt worden, dass bei der Aufstellung des Leistungsverzeichnisses Beschäftigte der RWTH beteiligt gewesen seien, die gleichzeitig indirekt Geschäftsanteile an der A GmbH hielten. Überschneidungen in der Geschäftsführung sowohl des öffentlichen Auftraggebers wie auch der Bieterin oder des Bieters bzw. sonstige Überschneidungen in den Kontrollbefugnissen beider Institutionen würden nach eindeutiger Rechtsprechung nicht automatisch zur Verletzung des § 97 Abs. 2 GWB führen.

19.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH hat mit Schreiben vom 10.04.2020 dem MWIDE geantwortet.

Hinsichtlich des Zeitpunkts der Beendigung der Durchführung hat er erneut darauf hingewiesen, dass der Verwendungszweck der drei geförderten Projekte eLab, Batteriepacklabor und Anlauffabrik nicht auf die Errichtung des Gebäudes und die Anschaffung der technischen Anlagen beschränkt war. Vielmehr sollte den KMU auch eine Nutzung der geförderten Anlagen ermöglicht werden. Eine Nutzung der geförderten Anlagen durch KMU war zum Ablauf der jeweiligen Durchführungszeiträume jedoch nicht möglich. Der LRH hat um eine weitere Stellungnahme gebeten.

Die Argumentation des MWIDE zur Auslastung der geförderten Anlagen und Geräte hat den LRH nicht überzeugt. Die vom MWIDE behauptete, aber nicht belegte weite Verbreitung von Metall-Laser-Sinter-Anlagen hätte auch zu einer erhöhten Nachfrage der Nutzung der geförderten Anlage führen müssen. Das von der RWTH angeführte Alleinstellungsmerkmal hätte zumindest eine höhere Auslastung in der Anfangszeit nahegelegt. Zu den erwähnten intensiven Vermarktungsbemühungen für eine bessere Auslastung hat der LRH das MWIDE um weitere Informationen gebeten.

Die Ausführungen des MWIDE zu den DCF-Rechnungen hat der LRH zur Kenntnis genommen und erwartet eine ergänzende Stellungnahme.

Zur Nutzung der geförderten Anlagen durch KMU hat der LRH das MWIDE um Stellungnahme gebeten, welche konkreten Maßnahmen die RWTH nunmehr zur Prüfung des KMU-Status eingeleitet hat und welche Instanz der RWTH diese Prüfung vornehmen wird. Die Ausführungen des MWIDE zur KMU-Eigenschaft der C AG hält der LRH für unzureichend. Er hat dem Ministerium seine Auffassung detailliert dargelegt und darum gebeten, die KMU-Eigenschaft unter Berücksichtigung seiner Argumente erneut zu prüfen und das Prüfungsergebnis samt nachvollziehbarer Prüfungsdokumentation dem LRH zur Verfügung zu stellen. Er hat dabei auch darauf hingewiesen, dass die Beweis- und Feststellungslast bei dem Beteiligten liegt, der die KMU-Eigenschaft geltend macht.

Die Ausführungen und Bewertungen des MWIDE hinsichtlich des Vergabefehlers bei der Förderung der Anlauffabrik hält der LRH für nicht akzeptabel. Er hat dem Ministerium über die mittelbare Gesellschafterstellung der betroffenen Personen hinaus zahlreiche konkrete Anhaltspunkte im Hinblick auf eine Interessenkollision dargelegt. Nicht nur die Leistungsbeschreibung wurde von Personen erstellt, die mittelbare Gesellschafter des erfolgreichen Bieters sowie am betreffenden Institut der RWTH beschäftigt waren, sondern diese waren auch in die Bewertung der Angebote, die Ausarbeitung eines Entscheidungsvorschlags für die zentrale Vergabestelle sowie in die Abnahme von Teilleistungen eingebunden. Insbesondere die Mitwirkung bei der Leistungsbeschreibung sowie der Angebotswertung betrifft sensible Bereiche des Vergabeverfahrens. Vom öffentlichen Auftraggeber ist aktiv sicherzustellen, dass für ihn oder in seinem Auftrag keine Personen an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, bei denen Anlass zur Besorgnis besteht, der Auftragsvergabe nicht unparteiisch gegenüberzustehen. Der LRH sieht weiterhin einen schweren Vergabeverstöß und hat das MWIDE um erneute Stellungnahme gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

20 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW



Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 2017 bis 2019 bei der Anstalt öffentlichen Rechts d-NRW geprüft.

Diese hat in 2017 und 2018 für selbst erbrachte Leistungen wesentlich zu hohe Entgelte vom Land und den Kommunen erhoben. Dadurch hat die Anstalt gegen das Gebot zur Erhebung kostendeckender Entgelte verstoßen. Ursache hierfür war unter anderem, dass d-NRW AöR einen zu hohen Tagessatz festgelegt hat. Der Landesrechnungshof kam in eigenen Berechnungen auf einen 22 % niedrigeren Tagessatz. In Höhe der aus den zu hohen Entgelten resultierenden Gewinne hat d-NRW AöR in seinen Jahresabschlüssen eine Rückstellung zum Zwecke der Rückzahlung gebildet. Die Rückstellung belief sich zum 31.12.2018 auf 1,4 Millionen €. Die entsprechenden finanziellen Mittel stehen den Haushalten von Land und Kommunen bis zur Rückzahlung nicht zur Verfügung.

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass d-NRW AöR die zu viel berechneten Entgelte zurückzahlt. Die in diesem Zusammenhang gebildete Rückstellung ist zeitnah in Anspruch zu nehmen. Zukünftig sollte die Anstalt für ihre selbst erbrachten Leistungen mit den Kunden eine Vergütung nach tatsächlichem (Zeit-)Aufwand statt Pauschalpreisvergütungen vereinbaren. Dazu sollte d-NRW AöR für seine Beschäftigten eine Zeitaufschreibung einführen. Der Tagessatz für selbst erbrachte Leistungen von d-NRW AöR sollte bedarfsgerecht ermittelt und jährlich überprüft werden.

Ferner hat d-NRW AöR im Zusammenhang mit Vergabeverfahren insoweit bestehende Entscheidungszuständigkeiten des Verwaltungsrates nicht beachtet. Zukünftig sollte der Verwaltungsrat auch über die Zuschlagserteilung bei Vergabeverfahren entscheiden.

d-NRW AöR ist den Empfehlungen des Landesrechnungshofs überwiegend gefolgt. Insbesondere sollen für die Erhebung kostendeckender Entgelte und die Inanspruchnahme der oben genannten Rückstellung praktikable Lösungen gefunden werden. Darüber hinaus soll der Tagessatz für selbst erbrachte Leistungen von d-NRW AöR neu berechnet sowie jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. d-NRW AöR teilte mit, künftig der Empfehlung des Landesrechnungshofs bezüglich der Vergabeverfahren zu folgen.

20.1 Prüfungsgegenstand

d-NRW AöR (d-NRW) ist als Anstalt des öffentlichen Rechts zum 01.01.2017 errichtet worden. Grundlage des Handelns von d-NRW ist das Gesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“ (Errichtungsgesetz d-NRW AöR). Gemäß § 3 Satz 2 Errichtungsgesetz d-NRW AöR ist d-NRW Gesamtrechtsnachfolger der beiden Vorgängergesellschaften d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG und d-NRW Besitz-GmbH Verwaltungsgesellschaft. Träger der Anstalt gemäß § 1 Abs. 2 Errichtungsgesetz d-NRW AöR waren mit Stand vom 01.01.2020 das Land sowie 268 nordrhein-westfälische Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Organe der Anstalt sind nach § 7 Errichtungsgesetz d-NRW AöR die Geschäftsführung

als Leitungsorgan sowie der Verwaltungsrat als Lenkungs- und Kontrollorgan. Im Letztgenannten sind sowohl das Land als auch die Kommunen vertreten (vgl. § 8 Abs. 1 bis 3 Errichtungsgesetz d-NRW AöR). Der Verwaltungsrat wurde am 19.11.2019 konstituiert. Bis zu seiner Konstituierung nahm seine Aufgaben gemäß § 18 Satz 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR die Aufsichtsbehörde von d-NRW wahr.

d-NRW ist als Bindeglied zwischen dem Land und seinen Kommunen ein wichtiger Akteur der Digitalisierungsbestrebungen im Land. Nach § 6 Abs. 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR ist es Aufgabe der Anstalt, ihre Träger und andere öffentliche Stellen beim Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen. Dabei soll d-NRW für seine Leistungen gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR sogenannte kostendeckende Entgelte erheben. Dies bedeutet, dass die Entgelte sämtliche voraussichtliche Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen decken. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Zweck der Anstalt, § 11 Abs. 2 Satz 2 Errichtungsgesetz d-NRW AöR. d-NRW erbringt seine Leistungen i. d. R. zusammen mit externen Dienstleistern. Die Dienstleistungen lassen sich aus Sicht von d-NRW insofern in selbst erbrachte und externe Leistungen unterscheiden. Die jeweiligen Vergütungen für d-NRW werden dabei mit den Kunden überwiegend auf Basis von Pauschalpreisvergütungen beschlossen.

Die Anstalt unterliegt der Aufsicht des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE), vgl. § 14 Errichtungsgesetz d-NRW AöR. Zwischenzeitlich waren auch das seinerzeitige Ministerium für Inneres und Kommunales (seit Juli 2017 Ministerium des Innern) und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung als Aufsichtsbehörden für d-NRW zuständig.

20.2 Ausgangslage und Prüfungsverlauf

Von Ende 2019 bis Anfang 2020 hat der Landesrechnungshof (LRH) in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 2017 bis 2019 bei d-NRW geprüft. Dabei wurde untersucht, ob d-NRW seine Aufgaben ordnungsgemäß und innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt hat. Insbesondere wurde beleuchtet, ob d-NRW die ihm übertragenen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erledigt.

d-NRW hat zu den Ergebnissen der Prüfung im Mai 2020 Stellung genommen.

20.3 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

20.3.1 Verstoß gegen das Gebot kostendeckender Entgelte

d-NRW hat 2017 und 2018 das in § 11 Abs. 2 Satz 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR verankerte Gebot der Erhebung kostendeckender Entgelte nicht beachtet. Die Anstalt hat 2017 und 2018 wesentlich zu hohe Entgelte – bezogen auf ihre selbst erbrachten Leistungen gegenüber den Kunden – erhoben. Dementsprechend hat d-NRW kostenüberdeckend gewirtschaftet.

Zwei Faktoren sind hierfür ursächlich gewesen: Zum einen war der von d-NRW verwendete Tagessatz zu hoch (siehe dazu auch 20.3.2). Zum anderen wurden durch

das folgende Szenario mehr Arbeitstage abgerechnet, als an Mitarbeiterkapazitäten zur Verfügung standen: Sind die begrenzten Mitarbeiterkapazitäten durch Projekte mit fixierten Pauschalpreisvergütungen weitgehend verplant, ist die Annahme neuer Projekte im Jahresverlauf problematisch. Denn bei im Wesentlichen gleichbleibenden Mitarbeiterkapazitäten ist dies nur durch eine Verlagerung von (Teil-)Kapazitäten von bereits geplanten zu neuen Projekten möglich. Die fixierten Pauschalpreisvergütungen werden dann trotz eines geringeren Kapazitätseinsatzes in der ursprünglich vereinbarten Höhe eingefordert. Dies führt in Verbindung mit den neuen Projekten zu einer indirekten doppelten Abrechnung von Arbeitstagen.

Beide Faktoren trugen zu den Gewinnen – vor Rückstellungsbildung für Kostenüberdeckung – in 2017 und 2018 bei. Eine genaue Aufschlüsselung, welcher Faktor in welchem Maße kausal für die Gewinne gewesen ist, war nicht möglich. Dies ist auf die fehlende systematische Zeitaufschreibung bei d-NRW zurückzuführen. Zur Neutralisierung der Gewinne hat d-NRW aufwandswirksam in gleicher Höhe eine Rückstellung für Kostenüberdeckung gebildet. Zu dieser Rückstellung wird im Lagebericht 2017 und 2018 von d-NRW – und im Einklang mit den Ausführungen des MWIDE als Aufsichtsbehörde – erläutert, dass für den Fall von Kostenüberdeckungen grundsätzlich von einer Ausgleichsverpflichtung an die Kunden auszugehen sei. Dieser Ausgleichsverpflichtung sei zunächst – soweit möglich – auftragsindividuell nachzukommen. Der Rückstellungsbetrag belief sich zum 31.12.2018 auf 1,4 Mio. €. Die entsprechenden finanziellen Mittel stehen den Haushalten der Kunden von d-NRW (Land und Kommunen) bis zur Rückzahlung nicht zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH empfohlen, die Rückstellung für Kostenüberdeckung zum nächstmöglichen Zeitpunkt in Anspruch zu nehmen und die zu viel berechneten Entgelte an die Kunden zurückzuzahlen. Zudem sollte d-NRW künftig für seine selbst erbrachten Leistungen mit seinen Kunden eine andere Art der Vergütung vereinbaren. Statt „Pauschalpreisvergütungen“ sollten sich die Vergütungen zukünftig nach dem tatsächlich angefallenen zeitlichen Aufwand richten („Vergütungen nach Aufwand“). Damit sollen Kostenüberdeckungen und in der Folge unnötiger kostenverursachender Verwaltungsaufwand für Rückabwicklungen vermieden werden. Voraussetzung für die Vergütung nach Aufwand ist, dass d-NRW eine Zeitaufschreibung für die Beschäftigten einführt.

20.3.2 Tagessatzberechnung

Im Zusammenhang mit den zu hohen Entgelten hat der LRH des Weiteren festgestellt, dass d-NRW zum 01.01.2017 einen zu hohen Tagessatz für selbst erbrachte Leistungen festgelegt und den Pauschalpreisvergütungen mit den Kunden zugrunde gelegt hat.

Die Anstalt hat die Tagessatzhöhe nicht nach ihren Ist-Kosten²²⁵ bestimmt, sondern diese neben zwei weiteren Berechnungsmethoden²²⁶ lediglich als Orientierungs-

225 Bei einer Ist-Kosten-Berechnung werden die in der Vergangenheit tatsächlich angefallenen Kosten zugrunde gelegt.

226 Hierbei handelt es sich um die Berechnungsmethoden des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Diesen beiden Berechnungsmethoden ist gemein, dass Personal- und Sachkosten abstrahierend vom Einzelfall mittels Durchschnittswerten ermittelt werden. Die Berechnungsmethoden unterscheiden sich im Wesentlichen in den jeweils konkret verwendeten Kostenansätzen.

größe herangezogen. d-NRW hat ohne stichhaltige Begründung einen Tagessatz gewählt, der die genannten Orientierungswerte allesamt übertrifft. Zudem hat d-NRW die Ist-Kosten-Berechnungsmethode fehlerhaft angewandt. Nach Auffassung des LRH war vorliegend die Ermittlung der Tagessatzhöhe auf der Grundlage der Ist-Kosten-Berechnungsmethode angezeigt. Denn diese bildet bei kleinen Gesellschaften – wie d-NRW – die Ermittlung kostendeckender Entgelte am ehesten wirklichkeitsnah ab. So beschäftigen diese i. d. R. nur wenige Personen und weisen eine überschaubare Anzahl an Buchungen auf. Der LRH hat den Tagessatz auf Basis der Ist-Kosten bei d-NRW berechnet. Dieser war um 22 % niedriger als der von d-NRW verwendete Tagessatz.

Dementsprechend hat der LRH empfohlen, den Tagessatz zum nächstmöglichen Zeitpunkt auf Basis der Ist-Kosten neu zu ermitteln. Außerdem sollte der Tagessatz jährlich überprüft und bei größeren Abweichungen angepasst werden.

20.3.3 Fehlende Beschlüsse des (vorläufigen) Verwaltungsrates zu Vergabeverfahren

Die Geschäftsführung von d-NRW hat entgegen § 9 Abs. 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR anstelle des Verwaltungsrates selbst über grundsätzliche Angelegenheiten der Anstalt entschieden. Denn sie hat von 2017 bis 2019 Zuschläge im Rahmen von Vergabeverfahren oberhalb von 100.000 € ohne Zustimmung des (vorläufigen) Verwaltungsrates erteilt. Insgesamt handelte es sich um sechs Fälle. Die jeweiligen Volumina betragen mindestens 3 Mio. €. d-NRW vertrat dabei die Meinung, dass der (vorläufige) Verwaltungsrat nur der Einleitung eines Vergabeverfahrens, nicht jedoch auch dem sich aus der Zuschlagserteilung ergebenden Vertragsschluss zustimmen müsse.

Diese Auffassung hat den LRH nicht überzeugt. Nach § 9 Abs. 1 Errichtungsgesetz d-NRW AöR entscheidet der Verwaltungsrat über die grundsätzlichen Angelegenheiten der Anstalt. Von einer grundsätzlichen Entscheidung im Sinne vorzitierte Vorschrift ist auszugehen, wenn sie erhebliche finanzielle Auswirkungen oder sonstige weitreichende Bedeutung für die Anstalt hat. Dies ist im Zusammenhang mit Vergaben jedenfalls dann anzunehmen, wenn solche die Wertgrenze von 100.000 € überschreiten. Dies spiegelt sich auch in der mittlerweile am 23.03.2020 bekannt gemachten Satzung von d-NRW wider. So werden in § 4 Abs. 3 lit. f) „sonstige Rechtsgeschäfte“ mit einem Gesamtvolumen von über 100.000 € der vorherigen Zustimmung des Verwaltungsrates unterworfen. Abgeleitet aus der Systematik der Vorschrift zählen hierzu nach Auffassung des LRH auch Vergaben. Dabei fällt neben der Einleitung gerade auch die Zuschlagserteilung in einem Vergabeverfahren in die Entscheidungskompetenz des Verwaltungsrats. Denn d-NRW nimmt hierdurch ein Vertragsangebot mit seinen ggf. erheblichen finanziellen Auswirkungen an.

Der LRH hat empfohlen, dass der Verwaltungsrat zukünftig Vergabefahren mit einem Volumen von über 100.000 € in enger Abstimmung mit der Geschäftsführung von d-NRW überwacht und lenkt. Dabei entscheidet er auch über die Zuschlagserteilung bei Vergaben mit einem Volumen von über 100.000 €.

20.4 Stellungnahme von d-NRW

In seiner Stellungnahme vom 22.05.2020 stimmte d-NRW den Empfehlungen des LRH weitgehend zu. Wesentliche Inhalte der Stellungnahme waren:

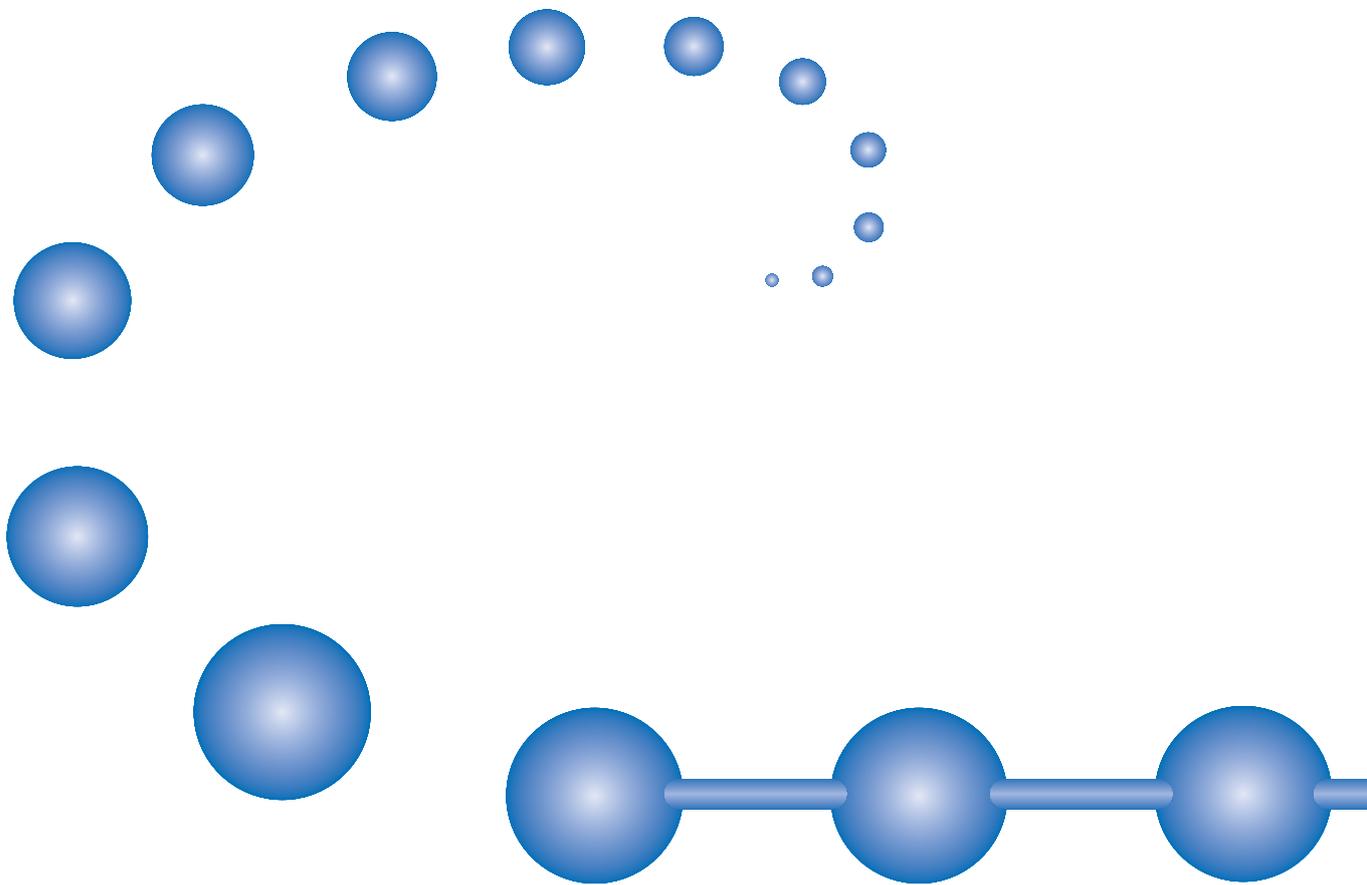
d-NRW teilte mit, dass die vom LRH beanstandeten **Kostenüberdeckungen** insbesondere aus dem unplanmäßig verlaufenden Projektgeschäft resultierten. Eine kostenneutrale „Punktlandung“ sei dadurch nahezu unmöglich. d-NRW erarbeite daher – wie vom Verwaltungsrat beauftragt – praktikable Vorschläge für den Umgang mit dem Jahresüberschuss und der sich daraus ergebenden Ausgleichsverpflichtung. Eine Inanspruchnahme der Rückstellung im Sinne der Empfehlung des LRH sei daher vorgesehen. Unter Berücksichtigung zu klärender steuerlicher Fragestellungen (insbesondere zur Umsatzsteuerpflichtigkeit) bleibe abzuwarten, welche Beträge für einen Ausgleich tatsächlich zur Verfügung stünden. Bei den Überschüssen handle es sich im Wesentlichen um Landesmittel. Vor diesem Hintergrund werde d-NRW einen praktikablen Lösungsansatz zur Rückzahlung anstreben.

Hinsichtlich der Empfehlungen, selbst erbrachte Leistungen nach (Zeit-)Aufwand vergüten zu lassen und eine Zeitaufschreibung der Beschäftigten vorzunehmen, bemerkte d-NRW: Die meisten Auftraggeber lehnten eine Vergütung nach Aufwand aufgrund mangelnder Planbarkeit gegenüber der Pauschalpreisvergütung ab. Vor allem wollten sie etwaige Rückabwicklungen von bereitgestellten Mitteln vermeiden.

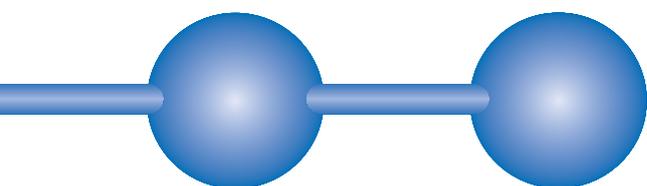
d-NRW räumte hinsichtlich der **Tagessatzfestsetzung** ein, dass aufgrund der – auch finanzrechtlichen – Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Umwandlung zur d-NRW AöR ein Betrag mit einem gewissen Spielraum veranschlagt worden sei. Aufgrund der Rolle und Funktion von d-NRW durch unterjährig neue Projekte ergäben sich zwangsläufig Änderungen gegenüber der ursprünglichen Wirtschaftsplanung. Eine permanente Tagessatzanpassung erscheine schon deshalb nicht möglich, weil d-NRW seit seiner Errichtung von einem dynamischen Beschäftigtenzuwachs gekennzeichnet sei. Die vom LRH angestellten Vergleichsberechnungen würden diese Entwicklung nicht ausreichend berücksichtigen. Die Entscheidung über den Tagessatz sei dem Verwaltungsrat vorbehalten worden. Den Empfehlungen des LRH zur Tagessatzermittlung und -anpassung solle zukünftig entsprochen werden.

d-NRW teilte mit, künftig der Empfehlung des LRH bezüglich der Vergabeverfahren zu folgen: **Vergabeverfahren** mit einem Volumen von über 100.000 € werde der Verwaltungsrat in Abstimmung mit der Geschäftsführung überwachen und lenken. Dieser werde zukünftig über die Einleitung, über einen etwaigen Abbruch sowie über eine Zuschlagserteilung bei entsprechenden Vergabeverfahren befinden. Hierfür sei beabsichtigt, dem Verwaltungsrat Bewertung und Zuschlagsabsicht in einer Zusammenfassung mit der Bitte um Zustimmung vorzulegen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)



21 Bearbeitung von Einkommensteuerfällen durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung



Der Landesrechnungshof und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern haben in 17 Finanzämtern die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen geprüft, die Gewinneinkünfte aus einem Groß- oder Konzernbetrieb aufwiesen.

Mehr als jede vierte Bearbeitung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung war mangelbehaftet. Defizite traten im Wesentlichen bei finanziell bedeutsamen Besteuerungsgrundlagen außerhalb des betrieblichen Bereichs auf.

Der Landesrechnungshof hat eine Steigerung der Bearbeitungsqualität für erforderlich gehalten. Das Ministerium der Finanzen hat dem zugestimmt und bereits mit Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung begonnen.

21.1 Zuständigkeit der Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (GKBP-Finanzämter) sind gemäß den §§ 20 bis 22 der Verordnung über die Zuständigkeit der Finanzämter für die Außenprüfung vor allem von Betrieben, gemeinnützigen Körperschaften und Personen sowie Gesellschaften des privaten Rechts zuständig, die bestimmte Größenkriterien erfüllen.

Dazu gehören u. a. auch Einkommensteuerpflichtige, die gewerblich, land- und forstwirtschaftlich oder freiberuflich tätig sind²²⁷ und deren Tätigkeit unter die Betriebsgrößenklasse „Großbetrieb“ fällt. Die Einstufung in Betriebsgrößenklassen erfolgt stichtagsbezogen für einen dreijährigen Turnus.²²⁸ Hierbei ist insbesondere der steuerliche Gewinn maßgebend. So waren z. B. auf den Stichtag 01.01.2013 Fertigungsbetriebe mit einem steuerlichen Gewinn von mehr als 250.000 € und freiberufliche Tätigkeiten mit einem Gewinn von mehr als 580.000 € bundeseinheitlich als Großbetriebe einzustufen.

Zudem sind die GKBP-Finanzämter für die Prüfung aller Betriebe eines Konzerns i. S. d. § 18 Aktiengesetz (AktG) zuständig, zu dem mindestens ein Großbetrieb gehört. Als Konzernbetriebe bezeichnet die Finanzverwaltung auch Unternehmen von Einkommensteuerpflichtigen, die zwar nicht zu einem Konzern i. S. d. AktG gehören, aber insbesondere durch wirtschaftliche Beziehungen eng miteinander verbunden sind. Diese Voraussetzung ist schon dann erfüllt, wenn z. B. ein Alleingesellschafter an seiner als Großbetrieb eingestufteten GmbH wesentliche Betriebsgrundlagen wie Maschinen oder Betriebsgebäude vermietet, die in seinem persönlichen Eigentum stehen.

²²⁷ Gewinneinkunftsarten nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 Einkommensteuergesetz (EStG).

²²⁸ § 3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung.

Steuerpflichtige mit positiven Überschusseinkünften nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 bis 7, Abs. 2 Nr. 2 EStG²²⁹ von mehr als 500.000 €, die als Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften (bE-Fälle) bezeichnet werden, fallen ebenfalls in die Zuständigkeit der GKBP-Finanzämter. Die Bearbeitungsqualität dieser Steuerfälle haben der Landesrechnungshof (LRH) und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt für Steuern bereits untersucht.²³⁰ Die für Fragen der Betriebsprüfung zuständigen Referatsleiter des Bundes und der Länder haben in Folge der Prüfung im September 2018 beschlossen, bE-Fälle ab dem Stichtag 01.01.2022 nicht mehr als Großbetriebe zu behandeln.

21.2 Bearbeitungsgrundsätze

Die GKBP-Finanzämter tragen nach der Weisungslage die Gesamtfallverantwortung für die in ihre Prüfungszuständigkeit fallenden Steuerfälle, die nachstehend vereinfacht als GKBP-Fälle bezeichnet werden. Die Festsetzungsfinanzämter haben daher bis zu einer Bearbeitung durch die GKBP-Finanzämter die Einkommensteuerveranlagungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung²³¹ durchzuführen.

21.2.1 Erstveranlagung

Bei der Erstveranlagung eines GKBP-Falles hat das Festsetzungsfinanzamt insbesondere eingegangene Mitteilungen über Einkünfte aus Beteiligungen an Personengesellschaften auszuwerten und zu prüfen, ob gesetzlich vorgeschriebene Belege vorliegen. Des Weiteren soll es darauf hinwirken, dass in der Steuererklärung unterlassene Angaben vervollständigt und offensichtlich fehlende Unterlagen vorgelegt werden. Zur Vermeidung von Doppelarbeit soll es arbeitsaufwendige Sachverhaltsermittlungen dem GKBP-Finanzamt überlassen.

Die Bearbeitung der bei der Veranlagung ausgegebenen Hinweise aus dem IT-System der Finanzverwaltung obliegt dem zuständigen GKBP-Finanzamt, sofern nicht für einzelne Hinweise ausnahmsweise eine überschlägige Prüfung durch das Festsetzungsfinanzamt vorgesehen ist. Ein Ausdruck dieser maschinellen Hinweise ist einer Sonderakte vorzuheften. Des Weiteren sind vom Festsetzungsfinanzamt erkannte Auffälligkeiten mit einem Vordruck gesondert festzuhalten, um so zentrale Problempunkte des Steuerfalls darzustellen.

21.2.2 Tätigkeit der Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Im Rahmen der Prüfungsvorbereitung hat das GKBP-Finanzamt zu beurteilen, ob eine Außenprüfung erforderlich ist. Hierzu ist eine umfassende Dokumentation anhand eines landeseinheitlichen Vordrucks vorzunehmen. In die Prüfungsvorbereitung sind neben den betrieblichen auch die außerbetrieblichen Einkunftsquellen sowie alle weiteren Besteuerungsgrundlagen wie z. B. Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen einzubeziehen. Das GKBP-Finanzamt hat sowohl die bei

229 Die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte i. S. d. § 22 EStG ergeben sich aus dem Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten.

230 Jahresbericht 2019, Beitrag 23, S. 279 ff.

231 Siehe § 164 der Abgabenordnung.

der Veranlagung vom IT-System ausgegebenen Hinweise als auch die ggf. vom Festsetzungsfinanzamt dargestellten Problempunkte zu beachten. Mit dem Vordruck zur Prüfungsvorbereitung wird zudem abgefragt, ob nach dem Akteninhalt erkennbare Unrichtigkeiten oder zweifelhafte Sachbehandlungen vorliegen. Abschließend soll das GKBP-Finanzamt Prüfungsschwerpunkte festlegen, die bei einer durchzuführenden Außenprüfung aufzugreifen sind.

Hat die Prüfungsvorbereitung hingegen ergeben, dass keine Außenprüfung erforderlich ist, wird der Steuerfall vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt. Das GKBP-Finanzamt trägt die Verantwortung insbesondere für die Erledigung der bei der Einkommensteueranmeldung vom IT-System ausgegebenen Hinweise sowie für die Entscheidung über die Aufhebung des Nachprüfungsverbots der Steuerfestsetzungen. Es hat deshalb dem Festsetzungsfinanzamt alle für die abschließende Bearbeitung erforderlichen Hinweise zu geben.

21.2.3 Weiterbearbeitung durch das Festsetzungsfinanzamt

Das Festsetzungsfinanzamt hat die Feststellungen des GKBP-Finanzamts den Steuerfestsetzungen zugrunde zu legen. Auch wenn das GKBP-Finanzamt in seinem Betriebsprüfungsbericht oder seiner Absetzungsentscheidung auf bestimmte Sachverhalte nicht eingegangen ist, soll das Festsetzungsfinanzamt die Besteuerungsgrundlagen ohne weitere eigene Ermittlungen oder rechtliche Würdigungen ansetzen.

Vorgänge wie Mitteilungen über Beteiligungseinkünfte, die nach Abschluss einer Außenprüfung oder nach einer Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan eingehen, sind vom Festsetzungsfinanzamt in eigener Verantwortung zu bearbeiten.

21.3 Durchführung und Ergebnis der Prüfung

Der LRH hat unter Beteiligung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes für Steuern in 17 Festsetzungsfinanzämtern 551 Einkommensteuerfälle untersucht, die zum Stichtag 01.01.2013 als Groß- bzw. Konzernbetrieb gekennzeichnet waren. Die Prüfung umfasste die Bearbeitung der Steuerfälle im abgeschlossenen Prüfungsturnus für die Jahre 2013 bis 2015 sowie für den darauffolgenden Turnus für die Jahre 2016 bis 2018, der im Zeitpunkt der Erhebungen noch andauerte. Regelmäßig sind die Prüferhandakten und die Absetzungsunterlagen der GKBP-Finanzämter zugezogen worden. Einkommensteuerfälle, die den bE-Fällen zuzurechnen waren, waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Insgesamt wurden 340 Einzelfeststellungen getroffen, wobei nur steuerliche Auswirkungen von mindestens 1.500 € berücksichtigt wurden.

Das vorsichtig geschätzte finanzielle Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf rd. 2,7 Mio. €, von denen mehr als 1,1 Mio. € noch vereinnahmt werden können.

Über das vorgenannte finanzielle Ergebnis hinaus wurde ein Steuerausfallrisiko festgestellt. In nicht wenigen Steuerfällen haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass Sachverhalte steuerlich unzutreffend beurteilt worden sind. Aufgrund fehlender

Unterlagen oder Bearbeitungsvermerke konnten diese Sachverhalte durch den LRH allerdings nicht abschließend gewürdigt und somit kein konkretes finanzielles Ergebnis berechnet werden. In diesen Fällen wurde das Steuerausfallrisiko einer möglichen fehlerhaften Rechtsanwendung auf rd. 1 Mio. € geschätzt. In Anlehnung an die Statistikregeln der Finanzverwaltung wurde dabei ein Steuersatz von 35 % zugrunde gelegt.

21.4 Feststellungen nach der Beurteilung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

In den untersuchten 551 Steuerfällen haben die GKBP-Finanzämter insgesamt 310 Außenprüfungen und 447 Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan vorgenommen. Der LRH hat bei 209 und damit bei mehr als jeder vierten dieser insgesamt 757 Außenprüfungen und Absetzungen 283 Mängel festgestellt, die von den GKBP-Finanzämtern nicht erkannt bzw. nicht behoben wurden.

Nach den Feststellungen des LRH haben sich die GKBP-Finanzämter sowohl bei den Außenprüfungen als auch bei den Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan vornehmlich nur mit den Groß- bzw. Konzernbetrieben befasst. Mehr als 80 % der vorgefundenen 283 Mängel stehen nicht mit den Betrieben, sondern mit den übrigen Besteuerungsgrundlagen der Steuerpflichtigen im Zusammenhang. Hier war regelmäßig bereits aus den vom LRH eingesehenen Veranlagungsakten erkennbar, dass bei der Steuerfestsetzung einzelne Ansätze unzutreffend waren oder sogar fehlten. Wiederholt waren zweifelhafte Sachverhalte trotz erheblicher finanzieller Auswirkungen nicht aufgeklärt worden.

Zu mehr als der Hälfte der vorgefundenen 283 Defizite ergingen im Rahmen der maschinellen Verarbeitung der Steuererklärungen konkrete Hinweise aus dem IT-System, die auf den zu prüfenden Sachverhalt aufmerksam machten. Aus den eingesehenen Prüferhandakten und Absetzungsunterlagen der GKBP-Finanzämter war i. d. R. nicht ersichtlich, ob und inwieweit die Hinweise tatsächlich beachtet worden waren.

Die vom LRH festgestellten 283 Mängel lassen sich folgenden Beanstandungsgruppen zuordnen:

21.4.1 Überschusseinkünfte

Auf den Bereich der Überschusseinkünfte entfallen 129 Mängel. Die Beanstandungen betreffen insbesondere den Ansatz der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. So blieben z. B. bei neu erworbenen Immobilien die berechneten Gebäudeanschaffungskosten als Grundlage für die Absetzung für Abnutzung (AfA) auch dann ungeprüft, wenn offensichtlich ein zu niedriger Wert für den nicht abschreibungsfähigen Grund und Boden in die Berechnung eingeflossen war. In anderen Fällen wurde eine AfA gewährt, obwohl diese wegen Zeitablaufs nicht mehr zulässig war. Des Weiteren wurden hohe Erhaltungsaufwendungen, die unter bestimmten Voraussetzungen nachträgliche Herstellungskosten darstellen und daher über die Nutzungsdauer des Gebäudes abzuschreiben sind, ohne nähere Prüfung sofort in voller Höhe steuermindernd berücksichtigt.

Bei den Einkünften aus Kapitalvermögen erkannten die GKBP-Finanzämter trotz vorliegender Hinweise aus dem IT-System wiederholt nicht, dass Beträge aus der Verzinsung von Steuererstattungen noch als Einnahmen bei den Steuerpflichtigen zu berücksichtigen waren. In mehreren anderen Fällen entsprachen die zu den Einkünften aus Kapitalvermögen angesetzten Besteuerungsgrundlagen nicht den Bescheinigungen der Banken, die mit den Einkommensteuererklärungen eingereicht worden waren. So wurden z. B. ausländische Kapitalerträge entsprechend der Steuererklärung berücksichtigt, obwohl die vorliegenden Bankunterlagen weitaus höhere Erträge auswiesen.

21.4.2 Sonderausgaben

Dem Sonderausgabenbereich sind 55 Beanstandungen zuzuordnen. Vor allem wurde Kirchensteuer auf abgeltend besteuerte Kapitalerträge zu Unrecht zum Abzug zugelassen. Zudem wurde trotz vorliegender Kontrollmitteilungen mehrfach nicht beachtet, dass erhebungsberechtigte Religionsgemeinschaften Kirchensteuern direkt an die Steuerpflichtigen erstattet hatten (sog. Kirchensteuerkappungen) und insoweit der Sonderausgabenabzug zu mindern war.

Die GKBP-Finanzämter sind auch klärungsbedürftigen Sachverhalten trotz der vom IT-System ausgegebenen Hinweise nicht nachgegangen. So erfolgte z. B. ein erheblicher Spendenabzug ohne entsprechende Belege.

21.4.3 Weitere Beanstandungen

Weitere 45 Beanstandungen, die nicht im Zusammenhang mit den Groß- bzw. Konzernbetrieben stehen, entfielen u. a. auf den Ansatz von Besteuerungsgrundlagen aus Beteiligungen an Personengesellschaften. So haben die GKBP-Finanzämter die unzutreffende Auswertung von Mitteilungen über Einkünfte aus den Beteiligungen an Personengesellschaften nicht richtiggestellt oder bei fehlenden Mitteilungen offensichtlich erforderliche Ermittlungen zum Ansatz der Besteuerungsgrundlagen nicht vorgenommen.

21.4.4 Gewinneinkünfte

Zum Bereich der Gewinneinkünfte hat der LRH 54 Beanstandungen getroffen. Bearbeitungsfehler wurden mehrfach beim Ansatz von Gewinnausschüttungen vorgefunden, die dem betrieblichen Bereich zuzuordnen sind und bei der Ermittlung des einkommensteuerpflichtigen Gewinns teilweise außer Betracht bleiben. Die GKBP-Finanzämter haben häufig nicht erkannt, dass die Bemessungsgrundlage der festzusetzenden Kirchensteuer um den einkommensteuerfreien Teil der Gewinnausschüttung zu erhöhen ist.

Weitere Defizite ergaben sich u. a. bei in Anspruch genommenen Investitionsabzugsbeträgen für künftige Anschaffungen. Diese Gewinnminderungen wurden zumeist in Veranlagungsjahren vorgenommen, die nicht von den GKBP-Finanzämtern zu beurteilen waren. Die Kontrolle, ob der Investitionsabzugsbetrag wegen fehlender Investitionen wieder rückgängig zu machen war, hätte allerdings im Prüfungszeitraum des GKBP-Finanzamts erfolgen müssen. Die GKBP-Finanzämter konnten jedoch die

Inanspruchnahme der Investitionsabzugsbeträge ohne die Hinzuziehung der Veranlagungsakte des Abzugsjahres überhaupt nicht erkennen.

21.5 Feststellungen vor der Beurteilung durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung

Neben den 283 Mängeln, die bei der Bearbeitung durch die GKBP-Finanzämter festgestellt wurden, hat der LRH weitere 57 Einzelfeststellungen zu Sachverhalten getroffen, bei denen nach den Prüfungserfahrungen zweifelhaft war, ob diese bei den noch ausstehenden Beurteilungen durch die GKBP-Finanzämter zutreffend gewürdigt worden wären. Dabei ging es im Wesentlichen um die gleichen Fehlerbereiche, die zu den vorstehenden Beanstandungsgruppen beschrieben worden sind.

21.6 Fazit

Der LRH hat die Bearbeitung von Einkommensteuerfällen untersucht, die der Prüfungszuständigkeit der GKBP-Finanzämter unterliegen und bei denen es sich nicht um bE-Fälle handelt. Die Bearbeitungsqualität dieser Fälle beurteilt der LRH als nicht zufriedenstellend.

Nach den bei den örtlichen Erhebungen getroffenen Feststellungen haben die GKBP-Finanzämter bei mehr als jeder vierten Bearbeitung Veranlagungsdefizite nicht ausgeräumt. Wenn Besteuerungsgrundlagen unzutreffend angesetzt oder noch Sachverhalte aufzuklären waren, war dies regelmäßig bereits aus den vom LRH eingesehenen Veranlagungsakten erkennbar. Überwiegend machten hierauf Hinweise aus dem IT-System aufmerksam. Mehr als 80 % der zur Tätigkeit der GKBP-Finanzämter vorgefundenen Mängel stehen nicht mit einem Groß- bzw. Konzernbetrieb, sondern mit den übrigen Besteuerungsgrundlagen der Steuerpflichtigen im Zusammenhang.

Die Beanstandungen des LRH entfallen weit überwiegend auf Einkommensteuerfälle, die aufgrund der Summe der positiven Einkünfte von mehr als 250.000 € als intensiv zu prüfende Fälle (I-Fälle) einzustufen wären, wenn sie keiner Außenprüfung unterliegen würden. Für I-Fälle ist bei der Bearbeitung ein hoher Qualitätsstandard sicherzustellen. Bei den vom LRH untersuchten Fällen war hingegen nach der Beurteilung durch die GKBP-Finanzämter vielfach nicht die Bearbeitungsqualität vorzufinden, die für I-Fälle vorgesehen ist.

21.7 Empfehlungen

Der LRH hat dem Ministerium der Finanzen (FM) das Ergebnis der Prüfung mit seiner Entscheidung vom 26.03.2019 mitgeteilt. Die vom LRH vorgefundenen Defizite belegen, dass die Bearbeitungsqualität durch die GKBP-Finanzämter gesteigert werden muss.

Nach den Erkenntnissen des LRH haben die GKBP-Finanzämter den Schwerpunkt ihrer Bearbeitung i. d. R. nur im Bereich der Groß- bzw. Konzernbetriebe gesetzt. Deshalb blieben wesentliche außerbetriebliche Besteuerungsgrundlagen der Steuerpflichtigen vielfach ungeprüft. Dies entspricht nicht der auf dem Grundsatz der Gesamtfallverantwortung aufbauenden Bearbeitungsweise. Der gebotene

Qualitätsstandard wie bei vergleichbaren Steuerfällen, die nicht der Außenprüfung unterliegen, kann nach Auffassung des LRH nur erreicht werden, wenn sich das GKBP-Finanzamt einen angemessenen Überblick über den gesamten Steuerfall verschafft. Im Ergebnis muss der zutreffende Ansatz aller finanziell bedeutsamen Besteuerungsgrundlagen angestrebt werden. Das GKBP-Finanzamt darf nicht nur den Groß- bzw. Konzernbetrieb betrachten, sondern muss insbesondere auch die bei der Einkommensteuerveranlagung anzusetzenden Überschusseinkünfte, Sonderausgaben und Beteiligungseinkünfte im Blick haben.

21.8 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

Das FM hat mit Schreiben vom 28.10.2019 und 27.02.2020 zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen und im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Das FM teile die Auffassung des LRH, dass bei der Bearbeitung der Einkommensteuerfälle durch die GKBP-Finanzämter im außerbetrieblichen Bereich Verbesserungspotenzial vorhanden sei.

Zukünftig müsse durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass die vorliegenden maschinellen Hinweise, die von der Veranlagungsstelle entsprechend der organisatorischen Vorgaben zutreffend nicht bearbeitet worden seien, von den GKBP-Finanzämtern im Rahmen ihrer Gesamtfallverantwortung zwingend gesichtet und bearbeitet werden. Dies gelte auch in Fällen der Absetzung vom Prüfungsgeschäftsplan. Die Notwendigkeit der Umsetzung der bestehenden Weisungslage werde bei der nächsten Sitzung des Arbeitskreises der stellvertretenden Vorsteher der GKBP-Finanzämter hervorgehoben.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität und Dokumentation solle in allen GKBP-Finanzämtern eine elektronische Arbeitshilfe verpflichtend eingesetzt werden. Bei der Prüfung der bE-Fälle durch den LRH habe sich deutlich gezeigt, dass der konsequente Einsatz solcher verbindlichen Checklisten erheblich fehlerreduzierend wirke. Einen solchen Effekt erwarte das FM vorliegend ebenfalls. Für die Prüfung der bE-Fälle sei im Organisationshandbuch der GKBP-Finanzämter bereits der verpflichtende und flächendeckende Einsatz der „Arbeitshilfe Einkommensteuer“ geregelt. Diese Arbeitshilfe sei jedoch nicht nur speziell für bE-Fälle, sondern allgemein für die Bearbeitung der Einkommensteuerfälle inklusive der außerbetrieblichen Besteuerungsgrundlagen geeignet. Es werde daher zeitnah der verpflichtende Einsatz der elektronischen Arbeitshilfe auch für diese Einkommensteuerfälle geregelt.

Des Weiteren würden auch die gemeinsame Verfügung der Oberfinanzdirektionen Rheinland und Münster „Betriebsprüfungshinweise und Aktenführung“ vom 07.12.2005 sowie die Vordrucke „Hinweise Betriebsprüfung“ und „Prüfungsvorbereitung Mantelbogen“ auf die Empfehlungen des LRH hin überprüft und überarbeitet. Die abschließende Abstimmung der Vordrucke und die Aktualisierung der entsprechenden Begleitverfügung vom 07.12.2005 seien jedoch noch nicht abgeschlossen.

Zudem sei beabsichtigt, die genannten Maßnahmen mit den Vorstehern der GKBP-Finanzämter zu erörtern, um ggf. noch weitere erforderliche Aspekte einfließen lassen zu können.

Das Prüfungsverfahren dauert an.

