



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

# Jahresbericht 2021

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN  
IM GESCHÄFTSJAHR 2020

Teil B





**Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**



# **Jahresbericht 2021**

**des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen**

**über das Ergebnis der Prüfungen**

**im Geschäftsjahr 2020**

**(Art. 86 Abs. 2 LV, § 97 LHO)**

**Teil B**

## 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:	22.10.2021
Bezug:	Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen Konrad-Adenauer-Platz 13 40210 Düsseldorf Telefon: 0211 38 96 - 0 Telefax: 0211 38 96 - 367
E-Mail:	<a href="mailto:poststelle@lrh.nrw.de">poststelle@lrh.nrw.de</a>
Internet:	<a href="http://www.lrh.nrw.de">www.lrh.nrw.de</a>

## Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Vorwort .....	VII

### Allgemeine Bemerkungen

1	Die grundsätzliche Bedeutung des Jahresberichts .....	3
2	Der Entstehungsprozess des Jahresberichts .....	4
3	Die Leitsätze des Jahresberichts 2021 – Teil B .....	5

### B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

#### Ministerium des Innern (Epl. 03)

1	Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern .....	17
---	---	----

#### Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)

2	Weiterführung der sozialen Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket .....	29
---	--	----

#### Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

3	Innenrevisionen der Hochschulen .....	39
4	Institutionelle Förderung der Johannes-Rau-Forschungsinstitute .....	49
5	Unterbringung von Einrichtungen der Studierendenwerke .....	57
6	Baumaßnahme der Universität zu Köln, Grundinstandsetzung und Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften .....	67

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

7	Landeseinrichtung Welterbestätte Schlösser Brühl .....	79
8	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesverbandes Lippe .....	89

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

9	Bau einer Fischaufstiegsanlage .....	101
---	--------------------------------------	-----

#### Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

10	Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz .....	109
11	Prüfung der Technischen Facility Management Leistungen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen – Pilotprojekt „TFM-Vertrag“ .....	115



## Abkürzungsverzeichnis\*

<b>AAG</b>	Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz)
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>a. F.</b>	alte Fassung
<b>AKB</b>	(Anti-)Korruptionsbeauftragte(r)
<b>ANBest-I</b>	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
<b>BAnz</b>	Bundesanzeiger
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BGF</b>	Bruttogrundfläche
<b>BLB NRW</b>	Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen
<b>BuTB</b>	Bildungs- und Teilhabeberaterinnen und -berater
<b>BuT-Paket</b>	Bildungs- und Teilhabepaket
<b>BVerfGE</b>	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
<b>DMB</b>	Deutscher Museumsbund e. V.
<b>Epl.</b>	Einzelplan
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>e. V.</b>	eingetragener Verein
<b>FM</b>	Ministerium der Finanzen
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>GO</b>	Geschäftsordnung

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

<b>GO NRW</b>	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>GV. NRW.</b>	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>GWB</b>	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
<b>HG</b>	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz)
<b>HSK</b>	Haushaltssicherungskonzept
<b>HU-Bau</b>	Haushaltsunterlage Bau
<b>IM</b>	Ministerium des Innern
<b>IPPF</b>	International Professional Practices Framework
<b>IR</b>	Innenrevision(en)
<b>IRev</b>	Innenrevisorin(nen) und Innenrevisor(en)
<b>KorruptionsbG</b>	Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz)
<b>KPB</b>	Kreispolizeibehörden
<b>LBV</b>	Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen
<b>LHO</b>	Landeshaushaltsordnung
<b>LRH</b>	Landesrechnungshof
<b>LV</b>	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>LVL</b>	Landesverband Lippe
<b>MAGS</b>	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
<b>MAIS</b>	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
<b>MBI. NRW.</b>	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>MHKBG</b>	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

<b>MKW</b>	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
<b>MSB</b>	Ministerium für Schule und Bildung
<b>MuSchG</b>	Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz)
<b>NL</b>	BLB-Niederlassung(en)
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OG</b>	Obergeschoss
<b>RBBau</b>	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
<b>RPA</b>	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
<b>RUB</b>	Ruhr-Universität Bochum
<b>SGB</b>	Sozialgesetzbuch
<b>TFM</b>	Technisches Facility Management
<b>TGM-RV</b>	Technische Gebäudemanagement-Rahmenverträge
<b>UzK</b>	Universität zu Köln
<b>VerbG</b>	Gesetz über den Landesverband Lippe
<b>VgV</b>	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
<b>VOB/A</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
<b>VOF</b>	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
<b>VwVfG NRW</b>	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
<b>VZÄ</b>	Vollzeitäquivalente
<b>WHG</b>	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
<b>WSB</b>	Welterbestätte Schlösser Brühl
<b>ZE</b>	Zuwendungsempfangende(r)



## Vorwort

Der Ausbruch der Corona-Pandemie im Frühjahr 2020 wirkte sich auch auf die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen aus: Um persönliche Kontakte so weit wie möglich zu vermeiden, wurden Prüfungsabläufe angepasst und örtliche Erhebungen verschoben.

Der Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2020 ist daher in zwei Teilen aufgestellt worden:

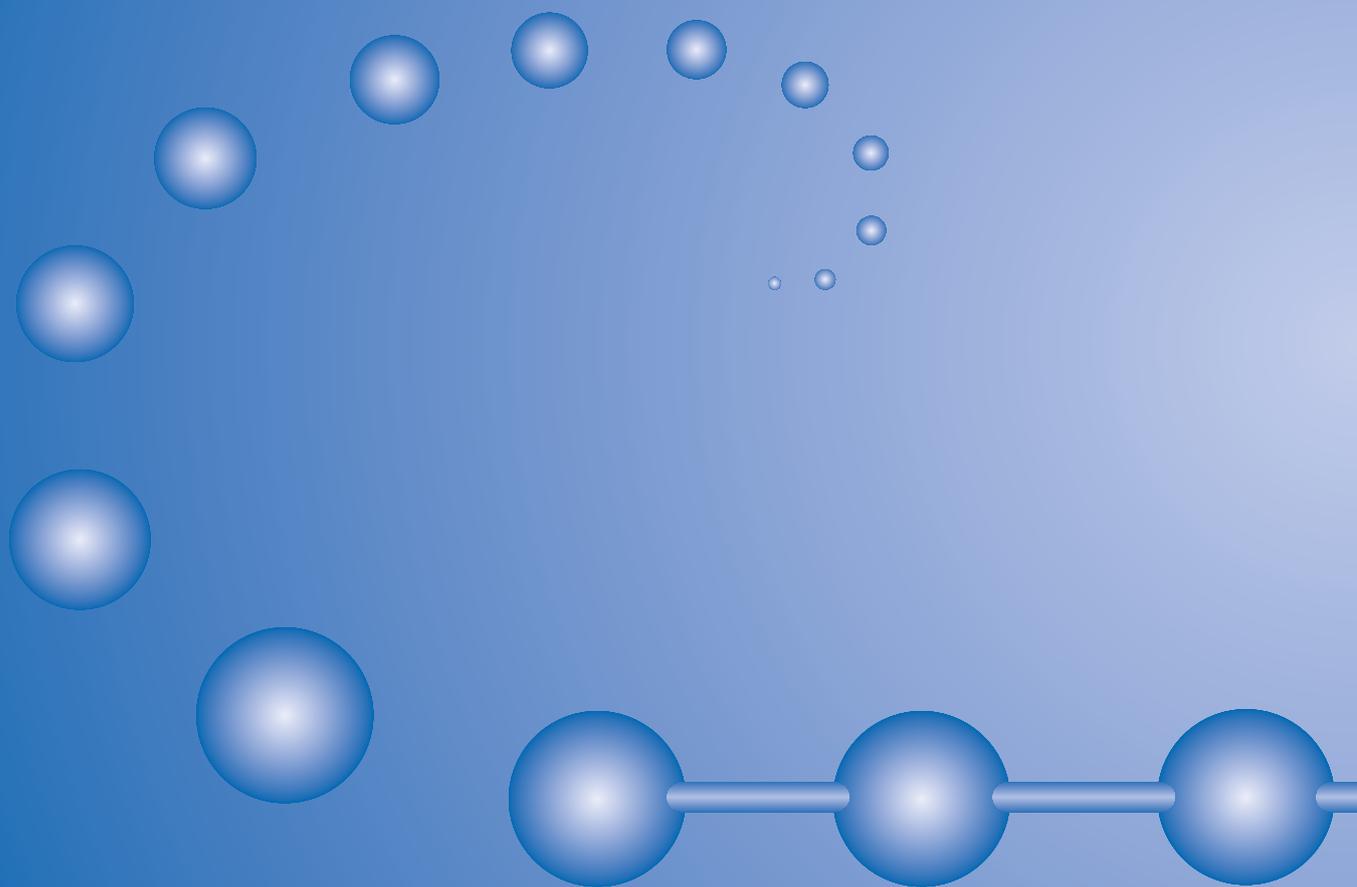
Im September hat der Landesrechnungshof zunächst Teil A seines Jahresberichts 2021 mit Feststellungen zum Landeshaushalt vorgelegt. Darin hat er vor allem analysiert, wie sich die Finanzierung der in der Corona-Pandemie getätigten Ausgaben auf den Landeshaushalt auswirkt und festgestellt, dass sich die Haushaltslage des Landes seit 2020 dramatisch verschlechtert hat. Daraus folgend hat der Landesrechnungshof Vorschläge zur Stabilisierung und Verbesserung der Haushaltslage gemacht. Vor allem sind eine konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik vorzunehmen und auch Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmesituation zu prüfen.

Mit dem Teil B seines Jahresberichts 2021 stellt der Landesrechnungshof nun Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung vor. In insgesamt elf ressortbezogenen Beiträgen wird verdeutlicht, an welchen Stellen Verwaltungshandeln effektiver und effizienter gestaltet werden kann und wo finanzielle Ressourcen wirtschaftlicher eingesetzt werden sollten. Mit der Veröffentlichung des Teils B liegt der Jahresbericht 2021 des Landesrechnungshofs nunmehr vollständig vor.

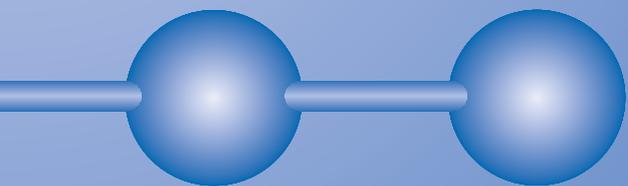
Mein besonderer Dank gilt daher den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs und der sechs Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die mit ihrem Einsatz in den herausfordernden Zeiten der Corona-Pandemie den diesjährigen Jahresbericht ermöglicht haben.

Der Jahresbericht 2021 bildet eine wesentliche Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag. Er wird dort in den kommenden Monaten insbesondere im Ausschuss für Haushaltskontrolle eingehend beraten werden. Ausdrücklich danken möchte ich daher auch allen Mitgliedern der Landesregierung und des nordrhein-westfälischen Landtags für die reibungsfreie Begleitung unserer Arbeit als externe Finanzkontrolle in den besonderen Zeiten der Corona-Pandemie.

**Düsseldorf, im Dezember 2021**  
**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.

Den Jahresbericht 2021 legt der LRH in zwei Teilen vor. Den ersten Teil mit Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen hat der LRH am 07.09.2021 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet sowie der Öffentlichkeit vorgestellt. Der vorliegende zweite Teil des Jahresberichts 2021 enthält nunmehr die Beiträge über ausgewählte Prüfungsergebnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

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

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

### • Die Wirkungen der Prüfungstätigkeit und des Jahresberichts

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

Konkrete finanzielle Auswirkungen der Prüfungsergebnisse im Verwaltungshandeln können 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.

Für das Geschäftsjahr 2020 belaufen sich die bezifferbaren finanziellen Ergebnisse der Prüfungen des LRH auf insgesamt 124,2 Mio. €. Sie ergeben sich aus kassenwirksamen Mehreinnahmen bzw. rückgängig gemachten Ausgaben i. H. v. 123,7 Mio. € sowie nicht kassenwirksamen Mehreinnahmen i. H. v. 0,5 Mio. €.

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

## 2 Der Entstehungsprozess des Jahresberichts

### • Das Prüfungsverfahren

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

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

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

#### • Der Beitrag zum Jahresbericht

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

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

### 3 Die Leitsätze des Jahresberichts 2021 – Teil B

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

#### 1 Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern



*Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Detmold und Köln bei 15 Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern die Maßnahmen zur Korruptionsprävention untersucht.*

*Hierbei hat sich gezeigt, dass die Vorgaben des seit 2005 geltenden Korruptionsbekämpfungsgesetzes vielfach nicht beachtet wurden. Folgende wesentliche Feststellungen wurden getroffen:*

- korruptionsgefährdete Bereiche wurden nicht ermittelt und festgelegt,*
- das Vieraugenprinzip wurde nicht eingehalten,*
- der Pflicht zur Personalrotation wurde nicht nachgekommen,*
- Standards, um die Einheitlichkeit der Korruptionsprävention im Land sicherzustellen, waren nicht vorhanden,*
- Vorgaben in der Aus- und Fortbildung lagen kaum vor,*
- es mangelte an korruptionspräventiven Kontrollen durch die Führungskräfte,*
- die Innenrevisionen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern kamen ihrer korruptionspräventiven Aufgabe nicht ausreichend nach und*
- die Aufgabenbeschreibungen der Antikorruptionsbeauftragten waren uneinheitlich und teilweise von begrenzter Aussagekraft.*

*Das zwischenzeitlich novellierte Korruptionsbekämpfungsgesetz präzisiert in § 19 Absatz 2 Satz 3 die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche. Dies entspricht einer Forderung des Landesrechnungshofs. Darüber hinaus hat das Ministerium des Innern angekündigt, den Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption ebenfalls zu überarbeiten.*

## 2 Weiterführung der sozialen Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket



*Seit 2015 gewährte das Land Kommunen Zuwendungen in Höhe von jährlich 47,7 Millionen € für die soziale Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket. Kindern aus sozial benachteiligten Familien sollte damit die Chance auf Teilhabe am sozio-kulturellen Leben ermöglicht und dadurch Bildungsarmut und soziale Ausgrenzung vermieden werden. Hierzu förderte das Land die Beschäftigung von Bildungs- und Teilhabeberaterinnen und -beratern.*

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Förderprogramm einer finanziellen wie auch inhaltlichen Neuausrichtung bedurfte. Zum einen hatten sich die der Bemessung der Förderung zugrundeliegenden Parameter verändert. Dennoch wurde die Verteilung der Fördermittel auf die Kommunen nicht angepasst. Zum anderen hatten sich die Kernaufgaben des geförderten Personals wegen inzwischen geänderter Rahmenbedingungen verringert, was insgesamt eine neue Bedarfsermittlung erforderte. Außerdem fehlten notwendige Vorgaben zum Inhalt und Umfang der seit 2019 geförderten Koordinierungstätigkeiten.*

*Die haushalterische Zuständigkeit für das Förderprogramm ist 2021 auf das Ministerium für Schule und Bildung übergegangen. Das Landesprogramm wurde in 2021 nach den bislang geltenden Richtlinien und Vorgaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales fortgesetzt.*

## 3 Innenrevisionen der Hochschulen



*Der Landesrechnungshof hat die Innenrevisionen an den Hochschulen geprüft. Er hat dabei die Organisationsformen und Regelungen sowie die Abläufe in den Innenrevisionen untersucht.*

*Nach den Prüfungsfeststellungen waren an allen Universitäten und an zwölf von sechzehn Fachhochschulen Innenrevisionen in verschiedenen Formen eingerichtet. Im Hinblick auf die für die Innenrevisionen maßgeblichen Dienst-anweisungen hat der Landesrechnungshof Verbesserungen in Anlehnung an die für Innenrevisionen international anerkannten Standards empfohlen. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof im Hinblick auf die Abläufe bei den Prüfungen durch die Innenrevisionen festgestellt: An mehreren Hochschulen konzentrierten sich die Prüfungen auf die Verwaltung. Die Prüfungen wurden ferner überwiegend ohne spezielle Risikoanalysen durchgeführt. Ergebnisse einzelner Prüfungen oder jährliche Rechenschafts-*

*berichte der Innenrevision wurden schließlich nur an einigen Hochschulen neben der Kanzlerin bzw. dem Kanzler auch dem Rektorat und dem Hochschulrat bekannt gegeben.*

*Schließlich hat der Landesrechnungshof Überlegungen zur Bemessung der Stellenausstattung der Innenrevision entwickelt. Hiernach wären die Innenrevisionen bei den meisten geprüften Hochschulen unterbesetzt.*

#### **4 Institutionelle Förderung der Johannes-Rau-Forschungsinstitute**



*Der Landesrechnungshof hat die jährliche institutionelle Förderung von Mitgliedsinstituten der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft geprüft. Er hat dabei insbesondere den mit der Förderung angestrebten Ausgleich von Fehlbedarfen untersucht.*

*Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften durften die Forschungseinrichtungen keine Rücklagen bilden; gleichwohl vorhandene Rücklagen wären zuwendungsmindernd zu berücksichtigen gewesen. Die Forschungseinrichtungen lösten vor diesem Hintergrund ihre Rücklagen auf und buchten die entsprechenden Beträge meist als Ergebnis- beziehungsweise Gewinnvortrag. Diese Beträge wurden bei der Berechnung der Zuwendungen nicht berücksichtigt.*

*Die Forschungseinrichtungen konnten unter bestimmten Voraussetzungen Mehrerträge ohne Anrechnung auf den Fehlbedarf im Folgejahr verwenden. Die bewilligende Stelle berechnete diese Mehrerträge nicht in der vorgesehenen Weise. Dies hatte ebenfalls ein fehlerhaftes Ergebnis zu Ungunsten der Landeskasse zur Folge.*

*Eine detaillierte Prüfung von acht Fehlbedarfsberechnungen der Forschungseinrichtungen ergab in sieben Fällen Fehler, die auf einen Überschuss der Forschungseinrichtungen hindeuteten. Der Landesrechnungshof sah hier insbesondere ein Problem in der Validität der zugrunde gelegten Überleitungsrechnungen, die die Daten aus den kaufmännischen Jahresabschlüssen in kamerale Einnahmen- und Ausgabenrechnungen überführen sollten.*

*Aus diesen Feststellungen ergab sich die grundlegende Frage, ob die Forschungseinrichtungen eine institutionelle Förderung in der festgelegten Höhe tatsächlich benötigten. Des Weiteren stellte sich die Frage, ob die derzeit vorgesehene Vorlage von Wirtschaftsplänen und Überleitungsrechnungen geeignet ist, um die Förderbedürftigkeit der Höhe nach sachgerecht abzubilden.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat die festgestellten Defizite im Wesentlichen eingeräumt und Neuregelungen in der Förderrichtlinie in Aussicht gestellt. Die Frage, ob die Forschungseinrichtungen eine Förderung in der festgelegten Höhe tatsächlich benötigten, ist aus Sicht des Ministeriums zu bejahen.*

## 5 Unterbringung von Einrichtungen der Studierendenwerke



Bereits in den 1970er Jahren erarbeitete das Ministerium für Kultur und Wissenschaft ein landeseinheitliches Vertragsmodell zur unentgeltlichen Überlassung von Immobilien an die Studierendenwerke. In der Folgezeit schlossen die einzelnen Hochschulen auf dieser Grundlage mit den Studierendenwerken Nutzungsverträge, die sich unter anderem auf Flächen für den Betrieb von Mensen, Cafeterien, Bistros und Gaststätten beziehen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs ist dieses Vertragsmodell überholt und bedarf der dringenden Überarbeitung.

Bis heute sind wesentliche Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen den Hochschulen, den Studierendenwerken und dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht geklärt. Dies wirkt sich zum Nachteil aller Beteiligten aus und führt zu zusätzlichen, vermeidbaren Kosten. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft empfohlen, die notwendigen Grundsatzregelungen in Abstimmung mit allen Beteiligten baldmöglichst zu treffen.

Darüber hinaus war festzustellen, dass die Prozesse für die Bezuschussung investiver Baumaßnahmen der Studierendenwerke durch das Land unzureichend ausgestaltet und verbesserungswürdig sind. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig unter Berücksichtigung der Planungen der Studierendenwerke und des Bau- und Liegenschaftsbetriebs eine eigene mit allen Beteiligten abgestimmte Investitionsplanung aufstellt und laufend fort schreibt.

## 6 Baumaßnahme der Universität zu Köln, Grundinstandsetzung und Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften



Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Grundinstandsetzung und die Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften der Universität zu Köln geprüft.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Universität zu Köln in Abweichung von der genehmigten Haushaltsunterlage Bau wesentliche Planungsänderungen vornahm. Sie bereitete die Sanierung und die Aufstockung des Gebäudes mit der geänderten Planung bis zum Baubeginn weiter vor, obwohl hierfür keine haushaltsmäßige Anerkennung der Kosten vorlag. Weiter hat die Universität zu Köln mit den in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nachgewiesen, dass Sanierung und Aufstockung des Gebäudes tatsächlich die wirtschaftlichste Variante darstellte.

Der Landesrechnungshof beanstandete zudem die direkte Beauftragung der Projektsteuerungsleistungen durch die Universität zu Köln. Diese entzog damit den Auftrag dem EU-weiten Wettbewerb und verstieß gegen geltendes Vergaberecht. Zudem hat sie durch die Ausgestaltung des Vertrags über die Leistungen des Büros für Projektsteuerung den Grundsatz der wirtschaftlichen Mittelverwendung in erheblichem Maße missachtet. Der weitaus überwiegende

*Teil von Mehrkosten in Höhe von 677.000 € hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofs vermieden werden können.*

*Ferner beanstandete der Landesrechnungshof in zwei weiteren Vergabeverfahren mit einer EU-weiten Ausschreibung von Bauleistungen im offenen Verfahren, dass die Universität zu Köln unzulässige Verhandlungen über den Angebotsumfang führte.*

## 7 Landeseinrichtung Welterbestätte Schlösser Brühl



*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Landeseinrichtung UNESCO-Welterbestätte Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass bis heute ein Gesamtkonzept zur Vermittlung der Welterbestätte sowie ein Managementplan zum Erhalt des UNESCO-Status fehlen. Entgegen der Vorgaben aus der vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung erlassenen Geschäftsordnung ist auch kein Marketingkonzept erarbeitet worden. Zudem sind die Steuerungsinstrumente „Zielvereinbarungen“ und „Berichtswesen“ nicht genutzt worden.*

*Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und die Landeseinrichtung haben die Feststellungen weitestgehend eingeräumt. Unter Hinweis auf die sogenannte Schlösserstrategie des Ministeriums sind inzwischen umfangreiche Maßnahmen angekündigt und auch schon begonnen worden.*

## 8 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesverbandes Lippe



*Der Landesverband Lippe kommt seiner Pflicht, das ihm zur Verwaltung übertragene Vermögen des ehemaligen Landes Lippe zu erhalten, nicht nach. Die Haushaltslage des Landesverbandes Lippe ist bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten überaus prekär; die Rücklagen haben sich zwischen 2010 und 2020 um rund 35 % verringert. Hinzugetreten ist eine dramatische Neuverschuldung mit einem Anstieg der Schulden von 2018 auf 2020 um rund 43 %. Nach der Finanzplanung werden sich die Schulden im Jahr 2024 auf 31,9 Millionen € belaufen. Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 hat der Landesverband Lippe noch immer nicht erstellt. Einen Termin für die Vorlage der Eröffnungsbilanz konnte der Landesverband Lippe nicht nennen. Gerade der Eröffnungsbilanz kommt aber mit Blick auf die Vermögensermittlung und -erhaltung elementare Bedeutung zu.*

*Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof Steuerungsdefizite bei der Wirtschaftsführung der Abteilungen des Landesverbandes Lippe, insbesondere der Kultureinrichtungen, der Immobilien- und der Forstabteilung fest.*

## 9 Bau einer Fischaufstiegsanlage



*Das Land hat den Bau und die Entwicklung einer Fischaufstiegsanlage an einem Stauwehr einschließlich einer begleitenden Untersuchung zur Funktionsfähigkeit eines Fischabstiegs mit rund 6,7 Millionen € gefördert. Der Landesrechnungshof hat diese Fördermaßnahme geprüft und dabei Folgendes festgestellt:*

*Ein Energieunternehmen, das an dem Stauwehr ein Wasserkraftwerk betreibt, hat sich in zu geringem Umfang an den Kosten des Projekts beteiligt.*

*Es ist im Vorfeld des Projekts auch nicht geprüft worden, in welchem Umfang das Energieunternehmen ausgehend von den wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten zu beteiligen gewesen wäre. Eine solche Prüfung ist jedenfalls nicht durch die Akten belegt worden.*

*Das Land hat auch nicht moderierend darauf hingewirkt, dass der Wasserverband als Empfänger der Förderung und das Energieunternehmen eine Vereinbarung über die Aufteilung der Kosten für das Projekt schließen.*

*Schlussendlich könnte die Förderung aufgrund der Vorgehensweise des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz höher als geboten ausgefallen sein.*

## 10 Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz



*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat im Jahr 2020 im Auftrag des Landesrechnungshofs bei sieben Dienststellen im Rahmen einer Stichprobe die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz) gegenüber Krankenkassen geprüft.*

*In rund 30 % der geprüften Fälle stellten Dienststellen dem für die Geltendmachung der Erstattungsansprüche zuständigen Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen die insoweit erforderlichen Daten nicht zur Verfügung. Als Folge der Prüfung wurde ein Gesamtbetrag von rund 395.000 € nachträglich vereinnahmt.*

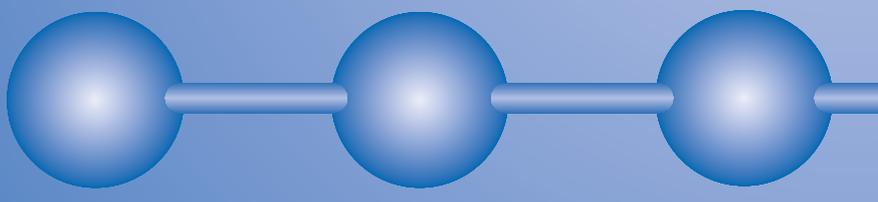
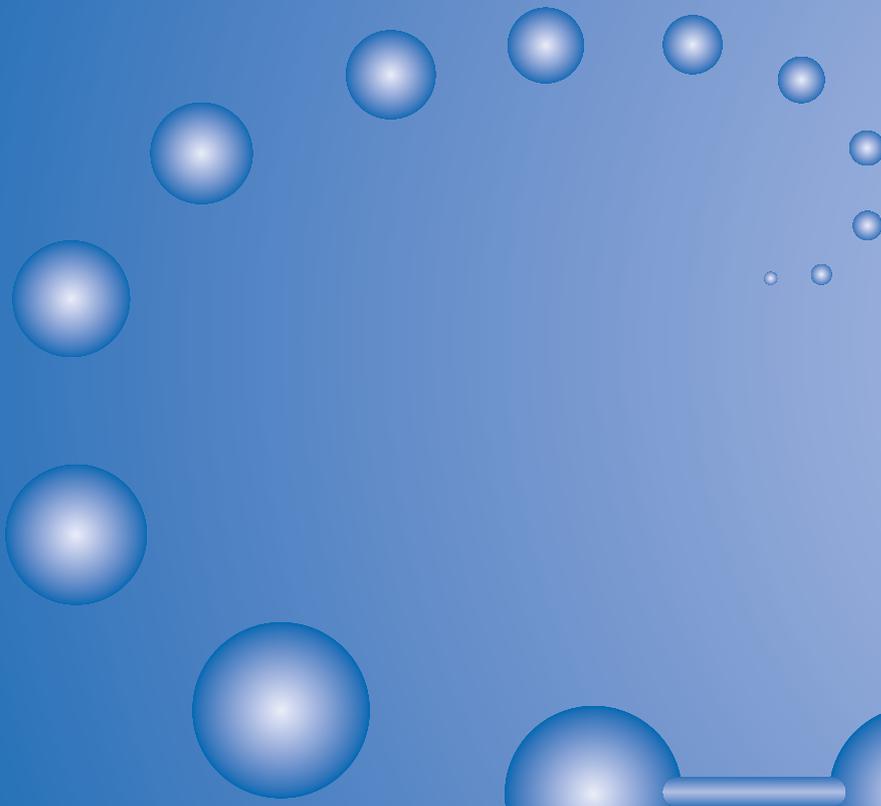
## 11 Prüfung der Technischen Facility Management Leistungen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen – Pilotprojekt „TFM-Vertrag“



*Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg das ab Februar 2017 laufende Pilotprojekt über die Technischen Facility Management-Leistungen, sogenannter „TFM-Vertrag“, beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen geprüft. Mit dem TFM-Vertrag ist das Ziel verbunden, Rechtssicherheit beim Betreiben und Bewirtschaften von Immobilien zu gewährleisten und zugleich die benötigten Leistungen wirtschaftlich und marktgerecht einzukaufen.*

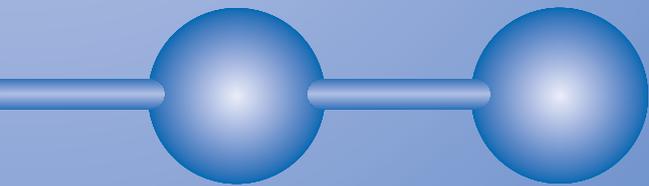
*Festgestellt wurde, dass die mit dem TFM-Vertrag beabsichtigte Stärkung des Wettbewerbs und die Erhöhung der Angebotsabgabe weder bei den Ausschreibungen des Pilotprojekts noch bei der nachfolgenden Ausschreibung im Jahr 2019 erreicht werden konnten. Kein Bieter aus dem Bereich des Facility-Management-Mittelstands hatte sich an diesen Vergabeverfahren beteiligt. Die Zuschläge im Pilotprojekt erhielt der einzige Bieter, der zudem mit seinen Angebotspreisen rund 21 % und 32 % über den Kostenschätzungen lag. Von der Möglichkeit, die Vergabeverfahren aufzuheben, hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keinen Gebrauch gemacht.*

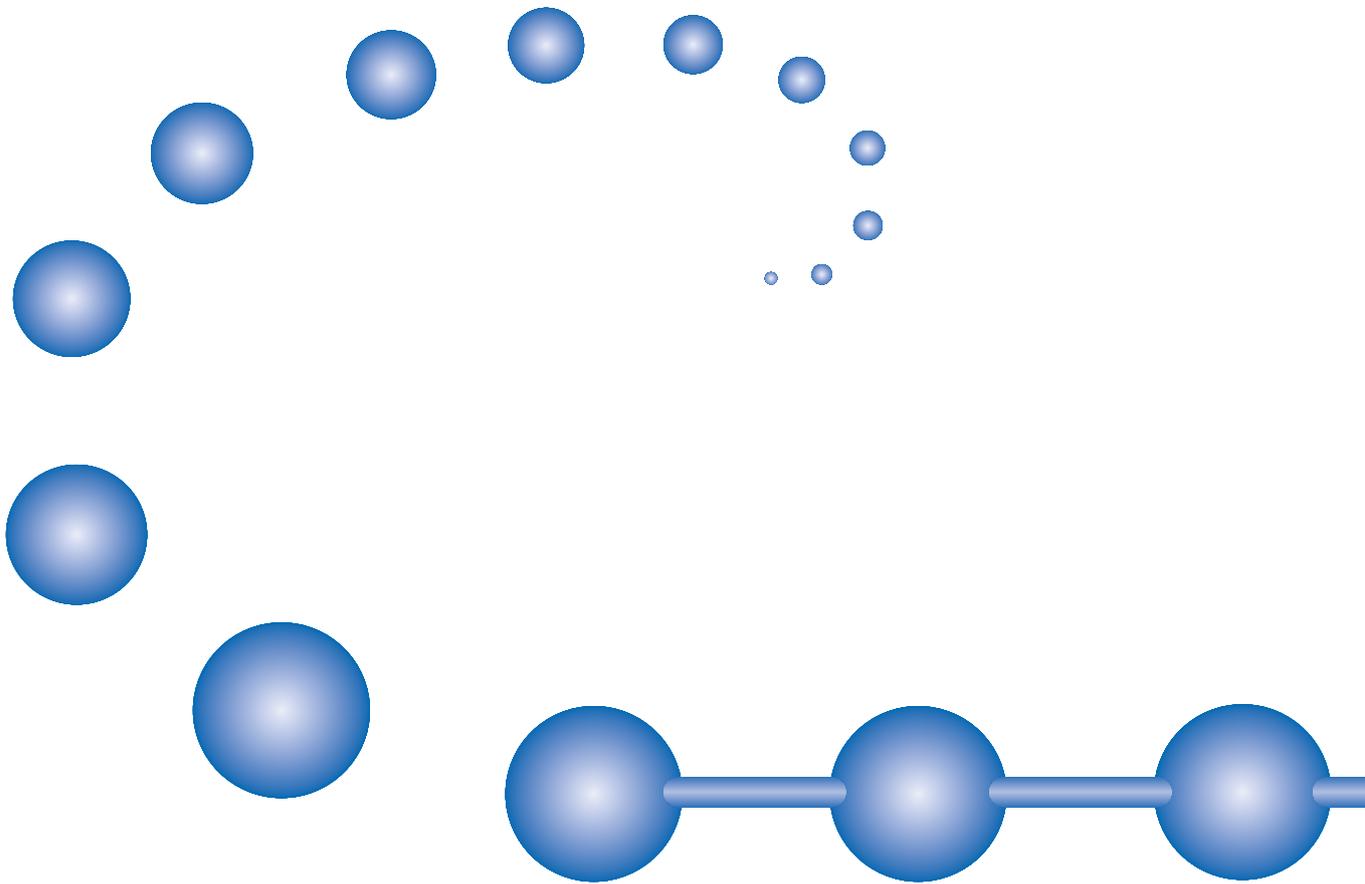
*Bereits im Juli 2018, weit vor Beendigung des Pilotprojekts, hatte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die niederlassungsweite Einführung des TFM-Vertrags beschlossen, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine substantiierte Bewertung des Verfahrens vorlag und die konkreten Vor- und Nachteile des Verfahrens nicht bekannt waren. Den ursprünglich bis spätestens Juli 2020 vorzulegenden Evaluationsbericht zum Pilotprojekt TFM-Vertrag beabsichtigt der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nunmehr erst Ende 2021 aufzustellen.*



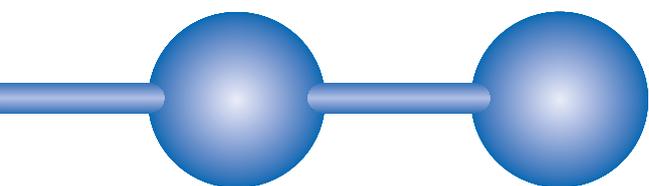
# B

**Prüfungsergebnisse  
aus dem Bereich  
der Landesregierung**





## **Ministerium des Innern (Epl. 03)**





## 1 Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern



*Der Landesrechnungshof hat in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Detmold und Köln bei 15 Behörden und Einrichtungen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern die Maßnahmen zur Korruptionsprävention untersucht.*

*Hierbei hat sich gezeigt, dass die Vorgaben des seit 2005 geltenden Korruptionsbekämpfungsgesetzes vielfach nicht beachtet wurden. Folgende wesentliche Feststellungen wurden getroffen:*

- korruptionsgefährdete Bereiche wurden nicht ermittelt und festgelegt,*
- das Vieraugenprinzip wurde nicht eingehalten,*
- der Pflicht zur Personalrotation wurde nicht nachgekommen,*
- Standards, um die Einheitlichkeit der Korruptionsprävention im Land sicherzustellen, waren nicht vorhanden,*
- Vorgaben in der Aus- und Fortbildung lagen kaum vor,*
- es mangelte an korruptionspräventiven Kontrollen durch die Führungskräfte,*
- die Innenrevisionen im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern kamen ihrer korruptionspräventiven Aufgabe nicht ausreichend nach und*
- die Aufgabenbeschreibungen der Antikorruptionsbeauftragten waren uneinheitlich und teilweise von begrenzter Aussagekraft.*

*Das zwischenzeitlich novellierte Korruptionsbekämpfungsgesetz präzisiert in § 19 Absatz 2 Satz 3 die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche. Dies entspricht einer Forderung des Landesrechnungshofs. Darüber hinaus hat das Ministerium des Innern angekündigt, den Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption ebenfalls zu überarbeiten.*

### 1.1 Ausgangslage

Korruption ist „der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.<sup>1</sup> In der öffentlichen Verwaltung wird sie nicht nur als individuelles Fehlverhalten wahrgenommen, sondern darüber hinaus als Unredlichkeit eines gesamten Organisationsbereichs. Neben fiskalischen Aspekten werden vor allem die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gefährdet.

---

1 Transparency International Deutschland e.V., <https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/>, [Stand 31.08.2021].

Das Land hat mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz<sup>2</sup> (KorruptionsbG), dem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung<sup>3</sup> – im Folgenden: Runderlass – und der Richtlinie für die Innenrevision mit korruptionspräventiver Zielsetzung im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern<sup>4</sup> (IM) – im Folgenden: Richtlinie – zahlreiche normative Regelungen erlassen, um Korruption zu verhindern. Zu den dort geregelten Präventionsmaßnahmen gehören u. a. die Festlegung und Bewertung korruptionsgefährdeter Bereiche, das Vieraugenprinzip, die Personalrotation und die Einrichtung einer Innenrevision.

Zudem ist die Empfehlung zum Vorgehen bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche (Gefährdungsanalyse) sowie zur Auswahl und zum Einsatz von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung<sup>5</sup> – im Folgenden: Empfehlung – zu beachten.

## 1.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte bereits in 2007 die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ressortübergreifend geprüft und gegenüber dem für die Korruptionsbekämpfung federführend zuständigen IM festgestellt, dass Vorgaben des seit 2005 geltenden Gesetzes vielfach nicht beachtet wurden, und eine Reihe von Empfehlungen für eine eventuelle Überarbeitung des Gesetzes gegeben. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Prüfung flossen als Beitrag in den Jahresbericht 2009 des LRH an den Landtag ein.<sup>6</sup> Sie deckten sich im Wesentlichen mit den Ergebnissen des aktuellen Prüfungsverfahrens.

Der LRH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Detmold und Köln haben in der aktuellen Prüfung Maßnahmen zur Korruptionsprävention bei 15 Behörden und Einrichtungen (Dienststellen), hiervon elf Kreispolizeibehörden (KPB), zwei Bezirksregierungen und zwei Institute im Geschäftsbereich des IM untersucht. Die durchgeführte Querschnittsprüfung bezog sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2010 – 2018 und sollte Feststellungen dazu treffen, inwieweit die Regelungen des KorruptionsbG umgesetzt wurden.

- 
- 2 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) 2005 S. 8), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.09.2021 (GV. NRW. S. 1072).
  - 3 Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014 (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (MBI. NRW.) S. 486).
  - 4 Richtlinie für die Innenrevisionen mit korruptionspräventiver Zielsetzung im Geschäftsbereich des für Inneres zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Runderlass vom 18.05.1999, – IR 0.00 – 03 – (MBI. NRW. S. 802), zuletzt geändert am 17.04.2014, (MBI. NRW. S. 256), aufgehoben und neugefasst durch den Runderlass des Ministeriums des Innern – Stabsstelle Innenrevision – vom 16.06.2018 „Richtlinie für die Innenrevisionen mit korruptionspräventiver Zielsetzung im Geschäftsbereich des für Inneres zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen“ (MBI. NRW. S. 466).
  - 5 Empfehlung der Innenrevisionen im Geschäftsbereich des IM zum Vorgehen bei der Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche (Gefährdungsanalyse) sowie zur Auswahl und zum Einsatz von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung vom 30.01.2006, Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 17.02.2006 – IR 12.04.02.
  - 6 Jahresbericht 2009, Beitrag 12, S. 150 ff.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 30.06.2020 hat der LRH dem IM die Ergebnisse seiner Prüfung mitgeteilt.<sup>7</sup>

### 1.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Der LRH hat insbesondere untersucht, ob die im KorruptionsbG vorgesehenen Maßnahmen, wie die Festlegung und Bewertung der korruptionsgefährdeten Bereiche, das Vieraugenprinzip und die Rotation, zur Anwendung kamen. In den Blick genommen wurden auch die Führungsverantwortung der Vorgesetzten, die vorhandenen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die Innenrevisionen.

#### 1.3.1 Festlegung der korruptionsgefährdeten Bereiche

Nach § 19 Abs. 1 KorruptionsbG in der Fassung vom 22.03.2018 (alte Fassung – a. F.)<sup>8</sup> sind die Leiterinnen und Leiter der öffentlichen Stellen verpflichtet, dem Grad der jeweils gegebenen Korruptionsgefährdung entsprechende Maßnahmen zur Prävention zu treffen.

Dazu sind entsprechend § 19 Abs. 2 Satz 1 KorruptionsbG a. F. die korruptionsgefährdeten Bereiche in den öffentlichen Stellen und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen. Dies geschieht in einer im Einzelfall vorzunehmenden Gefährdungsanalyse. Diese umfasst die Einordnung der Bereiche in „korruptionsgefährdet“ oder „besonders korruptionsgefährdet“. Dabei besteht für die Dienststellen ein Beurteilungsspielraum. Anhaltspunkte für eine (besondere) Gefährdung werden in Nr. 1.3 des Runderlasses beispielhaft genannt. Die Analyseergebnisse werden in einem Gefährdungsatlas dargestellt.

Der LRH stellte fest, dass die seit 2005 bestehende, gesetzliche Verpflichtung, Gefährdungsanalysen zu erstellen, teilweise erst bis zu neun Jahre später befolgt worden war. Daneben waren in vier Dienststellen entgegen einer Empfehlung des IM mehr als fünf Jahre vergangen, ohne dass eine Aktualisierung der Gefährdungsanalyse vorgenommen worden war, z. T. trotz durchgeführter Organisationsänderungen. Der LRH wies das IM darauf hin, dass eine fundierte Gefährdungsanalyse und deren Dokumentation unverzichtbare Grundlagen für daran anknüpfende Präventivmaßnahmen darstellen. Er kritisierte, dass weder ein bindender Standard noch eine gleichlautende Systematik als Vorgabe für die Einordnung von Bereichen als (besonders) korruptionsgefährdet existiere. Dies gelte vor allem für Dienststellen mit gleichem Aufgabenzuschnitt oder vergleichbaren Tätigkeiten.

---

7 Die Feststellungen der Prüfung aus 2017 und 2018, die Grundlage dieses Jahresberichtsbeitrages sind, wurden im Rahmen einer Nachschauprüfung in 2021 evaluiert. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse führten zu keiner abweichenden grundsätzlichen Bewertung.

8 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (GV. NRW. 2005 S. 8), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.03.2018 (GV. NRW. S. 172).

Zudem waren die gewählten Analysemethoden recht unterschiedlich. So reichte das Vorgehen

- von einer bloßen Selbsteinschätzung der Bediensteten
- über die Bezugnahme auf bereits bestehende Gefährdungsatlanen auch anderer Dienststellen
- bis hin zur Erstellung und Auswertung umfangreicher Fragebögen.

Die örtlichen Erhebungen ergaben darüber hinaus, dass nicht regelmäßig alle Arbeitsplätze und Tätigkeiten erfasst wurden. Dies betraf auch Bereiche, die im Ergebnis in den Gefährdungsatlanen bei anderen gleichgearteten Behörden als besonders gefährdet eingestuft wurden.

Die Dokumentation des Analyseprozesses war überwiegend unzureichend. Bei elf von fünfzehn geprüften Dienststellen fanden sich keine schriftlichen Unterlagen. Lediglich zwei der geprüften Dienststellen konnten vollständige Vorgänge vorlegen.

Darüber hinaus variierte sowohl die Benennung als auch die Anzahl der Gefährdungsgrade bei den geprüften Stellen stark. Zudem unterschied sich die Anzahl der festgestellten besonders korruptionsgefährdeten Bereiche bei vergleichbaren Dienststellen erheblich. Bei zwei Dienststellen waren laut Gefährdungsatlas ausnahmslos alle Bereiche als besonders korruptionsgefährdet ausgewiesen. Zum Teil fanden uneinheitliche Bewertungen derselben Arbeitsbereiche statt, obwohl Aufgaben und Tätigkeiten fast wortgleich beschrieben waren.

Der LRH empfahl, Kriterien für die Auswahl und Festlegung der gefährdeten Arbeitsbereiche verbindlich vorzugeben, um ein gleichmäßiges korruptionspräventives Vorgehen in den Dienststellen sicherzustellen.

### 1.3.2 Vieraugenprinzip

Um das Risiko von Missbrauch und Fehlern zu senken, sieht § 20 Satz 1 KorruptionsbG a. F. vor, dass Entscheidungen über die Vergabe von Aufträgen, deren Wert 500 € ohne Umsatzsteuer übersteigt, von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen sind (Vieraugenprinzip). Nach Satz 2 dieser Vorschrift soll in sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsbereichen entsprechend verfahren werden.

Der LRH stellte fest, dass das Vieraugenprinzip – mit Ausnahme bei Vergabevorgängen – i. d. R. nicht umgesetzt wurde. Die konkrete Umsetzung des Vieraugenprinzips war intern nicht oder nicht eindeutig geregelt. Sofern das Vieraugenprinzip in einigen Arbeitsbereichen ausnahmsweise zur Anwendung kam, konnte mangels Dokumentation die Einhaltung nicht nachvollzogen werden.

Der LRH bat das IM sicherzustellen, dass das Vieraugenprinzip in allen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten bei allen Dienststellen Beachtung finde.

### 1.3.3 Personalrotation

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann,<sup>9</sup> sollen gemäß § 21 Abs. 1 KorruptionsbG a. F. Beschäftigte i. d. R. nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Hiervon darf nur aus zwingenden Gründen abgewichen werden. Die Gründe hierfür sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen sind zu dokumentieren und der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen (vgl. § 21 Abs. 2 KorruptionsbG a. F.).

Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass in allen geprüften Dienststellen die Regelverwendungszeiten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen überschritten wurden. Zudem hatte keine der geprüften Dienststellen die Verwendungszeiten ihres Personals in korruptionsgefährdeten Bereichen erfasst oder gar festgeschrieben. Kompensationsmaßnahmen, die bei einem Überschreiten der Regelverwendungszeiten Korruption verhindern sollen, wurden von den Dienststellen nicht aktenkundig gemacht. Zudem unterblieben in diesen Fällen die erforderlichen Berichte an die Aufsichtsbehörden.

Das IM wurde um Stellungnahme gebeten.

### 1.3.4 Dienst- und Fachaufsicht (Führungsverantwortung)

Nach Nr. 2.1 des Runderlasses üben Vorgesetzte ihre Führungsverantwortung und Dienst- und Fachaufsicht konsequent aus und achten auf Korruptionsindikatoren. Dazu sind entsprechend Nr. 2.2 des Runderlasses u. a. intensive Vorgangskontrollen (z. B. Durchführen von Kontrollen an vorher festgeschriebenen „Meilensteinen“ im Vorgangsablauf) notwendig.

Der LRH stellte fest, dass Kontrollen durch die Führungskräfte vielfach nicht nachvollziehbar waren. Aufgrund fehlender Dokumentation konnte nicht festgestellt werden, ob überhaupt Kontrollen stattgefunden haben oder ob lediglich deren Nachweis fehlte.

Der LRH bat das IM um Sicherstellung einer geeigneten Dokumentation der eingesetzten Kontrollmechanismen.

### 1.3.5 Aus- und Fortbildung der Bediensteten in Angelegenheiten der Korruptionsprävention

Nach Nr. 2.5 des Runderlasses sollen Korruptionsprävention und -bekämpfung Bestandteile der Aus- und Fortbildung sein.

Organisatorische und inhaltlich verpflichtende Vorgaben für zielgerichtete und systematische Aus- und Fortbildungsveranstaltungen waren allerdings im Runderlass nicht feststellbar. Mit Ausnahme einer Dienststelle waren bei keiner der geprüften Stellen konkrete Schulungsmaßnahmen vorgesehen.

---

9 Vgl. hierzu § 19 Abs. 2 Satz 2 KorruptionsbG a. F.

Der LRH wies das IM darauf hin, dass Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention insbesondere darauf auszurichten sind, dass besonderen Zielgruppen, wie vor allem Führungskräften, (Anti-)Korruptionsbeauftragten und Bediensteten in besonders gefährdeten Bereichen die erforderlichen Kenntnisse vermittelt werden.

Der LRH bat das IM, Mindestvorgaben zu schaffen, die die Aus- und Fortbildung der Bediensteten in Angelegenheiten der Korruptionsprävention sicherstellen.

### 1.3.6 Innenrevisionen mit korruptionspräventiver Zielrichtung

Die Innenrevisionen sollen durch ihr Wirken in Form von Prüfungen, Konzepten und Empfehlungen Korruption verhindern (vgl. Nr. 2.1 der Richtlinie).

Im Geschäftsbereich des IM wurden von zehn eingerichteten Dienststellen mit korruptionspräventiver Zielsetzung exemplarisch bei vier Innenrevisionen die Stellensituation und der Aufgabenbereich ab 2011 geprüft.

Dabei wurde festgestellt, dass sich im betrachteten Zeitraum die Personalausstattung auf Sachbearbeitungsebene bei allen geprüften Innenrevisionen ohne erkennbaren Grund i. H. v. 25 % bis 60 % reduziert hatte. Infolge der personellen Engpässe konnten Revisionen und Korruptionspräventionsmaßnahmen durch die Innenrevisionen teils gar nicht oder nur mit erheblichen Verzögerungen erfolgen bzw. geprüft werden.

Der LRH hielt es daher für grundsätzlich erforderlich, die Stellensituation bei den Innenrevisionen zu überprüfen und eine angemessene Personalausstattung mit Blick auf eine wirksame Korruptionsprävention sicherzustellen.

### 1.3.7 Aufgabenbereiche der (Anti-)Korruptionsbeauftragten

Die Funktion des „(Anti-)Korruptionsbeauftragten“ (AKB) ist weder gesetzlich normiert noch wird sie im Runderlass genannt. Allerdings ist sie Inhalt der Empfehlung. Diese betont die Rolle des AKB insbesondere im Zusammenhang mit Gesprächen zu bestehenden Rotationsmöglichkeiten in den als korruptionsgefährdet eingestuften Tätigkeiten.<sup>10</sup>

Die Dienststellen ohne eigene Innenrevision (die Dienststellen mit eigener Innenrevision hatten i. d. R. keinen AKB) verfügten zwar regelmäßig über einen AKB. Er nahm diese Aufgabe allerdings im Umfang von weniger als 5 % – 25 % einer Vollzeitstelle wahr. Beschreibungen der Aufgaben des AKB waren uneinheitlich und teilweise von begrenzter Aussagekraft.

Nach Ansicht des LRH sollte für den AKB eine einheitliche Funktions- und Aufgabenbeschreibung formuliert sowie der notwendige Stellenanteil benannt werden. So könne sichergestellt werden, dass die Aufgaben, Verantwortlichkeiten, Pflichten und Rechte der Funktion definiert würden.

10 Vgl. S. 9 der unter Fußnote 5 genannten Empfehlung.

#### 1.4 Stellungnahme des Ministeriums des Innern

Die Auffassungen des LRH wurden vom IM in seiner Stellungnahme vom 07.12.2020 in vielen Punkten geteilt. Das IM wies darauf hin, dass die Novellierung des KorruptionsbG und des Runderlasses anstehe. Es sei geplant, sowohl im Gesetz als auch im Runderlass Präzisierungen vorzunehmen, um ein einheitliches Vorgehen der Dienststellen sicherzustellen.

Darüber hinaus seien die „Gefährdungsanalysen und -atlanten“ in 2021 Revisions-themen, um mehr Standards für die KPB zu entwickeln. Es sei geplant, ein für die KPB nachvollziehbares und anwendbares Musterverfahren, eine Musteranalyse so-wie einen Musteratlas zu entwickeln. Bei der Bezirksregierung Köln gebe es zudem eine Arbeitsgruppe, die einen einheitlichen Gefährdungsatlas für alle Bezirksregie-rungen erstellen werde.

Zudem bestehe im Geschäftsbereich für das Thema „Korruptionsprävention“ durch-aus ein umfangreiches Aus- und Fortbildungsangebot. Schließlich sei das Thema in der Polizeiausbildung im Lehrplan fest verankert.

Auch wenn in der Vergangenheit tatsächlich Personal aus den Innenrevisionen ab-gezogen werden musste, werde das IM zukünftig darauf hinwirken, die Innenrevi-sionen dauerhaft zu verstärken, um eine ordnungsgemäße und zielgerichtete Aufga-benerfüllung zu gewährleisten.

Das IM teilte mit, dass die Einrichtung einer Stelle als AKB im Geschäftsbereich fakultativ sei. Sofern eine Behörde im Rahmen ihrer Organisationshoheit eine sol-che Stelle einrichtete, obliege es ihr, hierfür die ausreichenden Arbeitskapazitäten in Form von Stellenanteilen festzulegen.

#### 1.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßte in seiner Folgeentscheidung vom 02.02.2021, dass seine Emp-fohlungen im KorruptionsbG und im Runderlass nahezu vollständig umgesetzt wer-den sollen. Vereinzelt fehlten ihm allerdings konkrete Angaben zu den beabsichtigten Änderungen des Runderlasses (z. B. zur Kontrolldichte durch Vorgesetzte). Das IM wurde um weitere Spezifizierung gebeten.

Der LRH wies darauf hin, dass mit Ausnahme der Polizeiausbildung die Fortbildungs-angebote freiwillig seien und auf das Interesse sowie die Eigeninitiative der Bediens-teten setzten. Mit einer verbindlichen Vorgabe von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für besondere Zielgruppen, wie Führungskräfte, AKB und Bedienstete in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen würde das IM ein klares Signal für den hohen Stel-lenwert der Korruptionsprävention nach innen und nach außen geben.

Der LRH begrüßte die Ankündigung, die Innenrevisionen dauerhaft personell zu ver-stärken. Die personelle Ausstattung der Innenrevision müsse sich angemessen an behördenspezifischen Kriterien orientieren, etwa an Risikopotenzial, Größe, Struktur oder Komplexität.

Um die Bedeutung der Korruptionsprävention zu unterstreichen, sollte die Einrichtung einer Stelle als AKB in den Behörden einheitlich und mit einem Mindeststellenanteil vorgegeben werden.

## 1.6 Weiterer Schriftwechsel

Das IM berichtete in seiner weiteren Stellungnahme vom 13.04.2021 über den Sachstand zur Novellierung des KorruptionsbG und des Runderlasses. Gleichzeitig wurde mitgeteilt, wie und an welchen Stellen der Runderlass konkret geändert werden solle. Zudem teilte das IM mit, dass es entsprechend den Empfehlungen des LRH beabsichtige, in einem höheren Maße als bisher, verbindliche Vorgaben für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zu schaffen. Dies begrüßte der LRH ausdrücklich.

Hinsichtlich der Personalausstattung der Innenrevisionen teilte das IM die Auffassung des LRH. Die Personalstärke der Innenrevisionen sei an der Erfüllung der aus den behördenspezifischen Kriterien abzuleitenden Aufgaben auszurichten.

Darüber hinaus berichtete das IM, dass sich das Stellensoll der Innenrevisionen der Bezirksregierungen – gegenüber der Prüfungsmitteilung vom 30.06.2020 – erhöht habe.

In Bezug auf die AKB nahm das IM die Position des LRH zur Kenntnis und kündigte an, sie in die Überlegungen bei der Schaffung und Novellierung normativer Regelungen einzubeziehen. Allerdings müssten zunächst die Voten der übrigen Ressorts eingeholt werden, bevor eine abschließende Meinung gebildet werde, ob und ggf. welche verbindlichen Vorgaben zur Funktion des AKB getroffen werden sollten.

## 1.7 Aktueller Stand

Das novellierte KorruptionsbG ist am 22.09.2021 in Kraft getreten. Es präzisiert in § 19 Abs. 2 Satz 3 KorruptionsbG<sup>11</sup> die besonders korruptionsgefährdeten Bereiche. Dies entspricht einer Forderung des LRH. Das IM hat angekündigt, die weiteren Forderungen des LRH im Rahmen der Neufassung des Runderlasses aufzugreifen. Dazu gehören insbesondere:

- Begriffsbestimmungen in Bezug auf die Gefährdungsanalyse,
- Handlungsanweisungen für die Festlegung der Anzahl und des Grades der korruptionsgefährdeten Bereiche,
- die Verpflichtung, Gefährdungsanalysen auf dem aktuellen Stand zu halten,
- der ausdrückliche Hinweis auf die Pflicht zur Einhaltung und Dokumentation des Vieraugenprinzips,
- die Konkretisierung der Umsetzung des Rotationsgebotes und

11 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (GV. NRW. 2005 S. 8), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.09.2021 (GV. NRW. S. 1072).

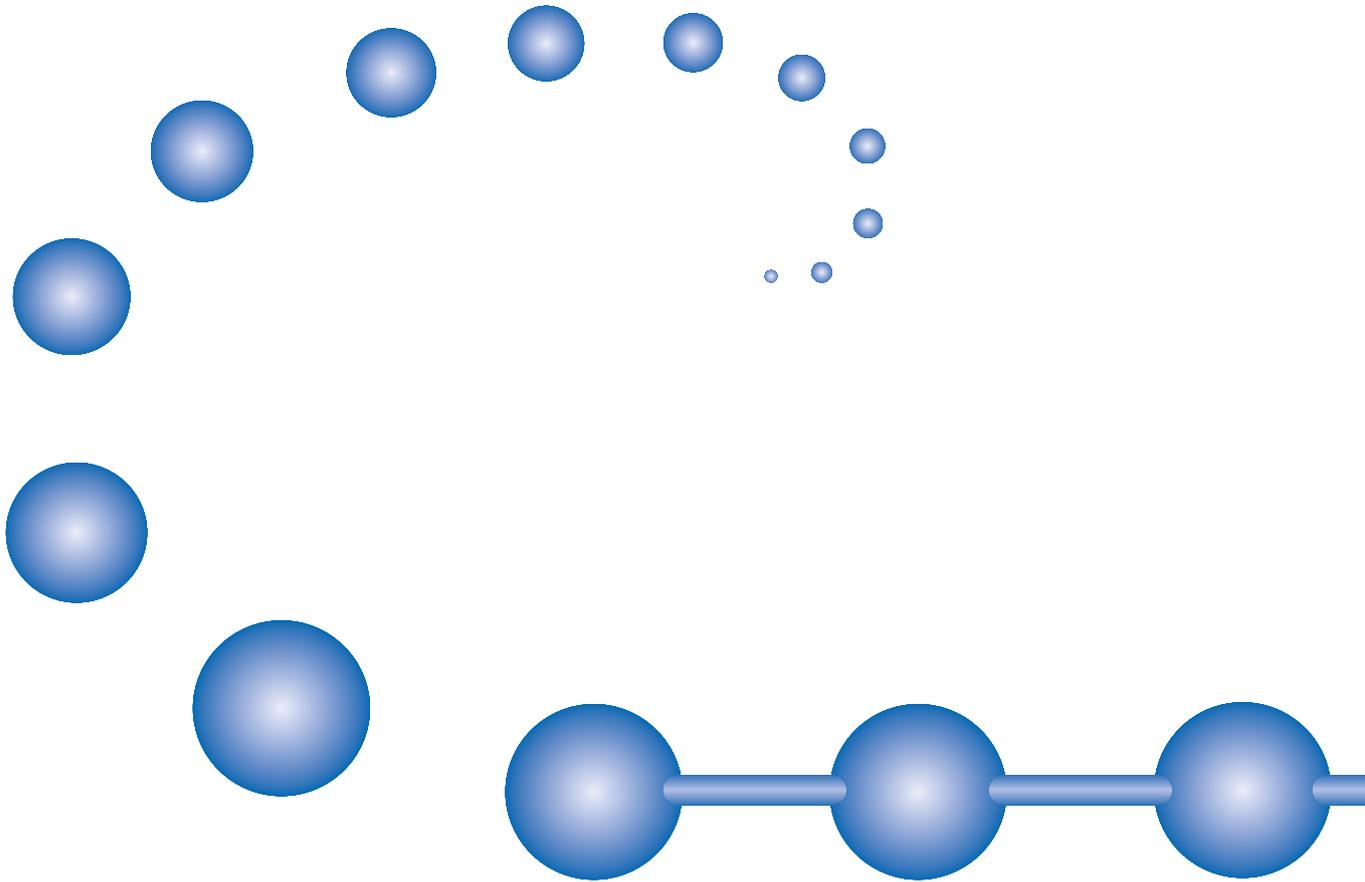
- der ausdrückliche Hinweis auf die Anwendung und Dokumentation der Dienst- und Fachaufsicht.

Daneben hat das IM folgende Maßnahmen zugesagt:

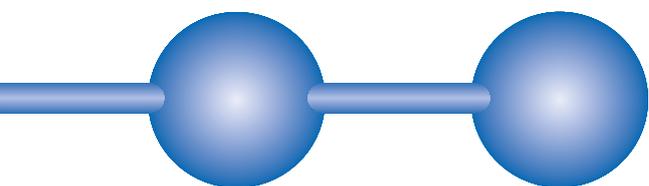
- die fortlaufende Überprüfung der Personalausstattung der Innenrevisionen im Polizeibereich,
- eine Revisionsreihe bei den KPB zur Entwicklung von mehr Standards (Musterverfahren, Mustergefährdungsanalyse und Mustergefährdungsatlas),
- eine Intensivierung der Aufsicht und Berichtspflicht bei den Polizeibehörden zum Stand und Inhalt der Gefährdungsanalysen,
- mehr verpflichtende Aus- und Fortbildungen bei der Polizei und Feuerwehr und
- die Abstimmung mit den Ressorts zur verbindlichen Stellung eines AKB.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Zusagen künftig umgesetzt werden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## **Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)**





## 2 Weiterführung der sozialen Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket



Seit 2015 gewährte das Land Kommunen Zuwendungen in Höhe von jährlich 47,7 Millionen € für die soziale Arbeit an Schulen im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket. Kindern aus sozial benachteiligten Familien sollte damit die Chance auf Teilhabe am sozio-kulturellen Leben ermöglicht und dadurch Bildungsarmut und soziale Ausgrenzung vermieden werden. Hierzu förderte das Land die Beschäftigung von Bildungs- und Teilhabeberaterinnen und -beratern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das Förderprogramm einer finanziellen wie auch inhaltlichen Neuausrichtung bedurfte. Zum einen hatten sich die der Bemessung der Förderung zugrundeliegenden Parameter verändert. Dennoch wurde die Verteilung der Fördermittel auf die Kommunen nicht angepasst. Zum anderen hatten sich die Kernaufgaben des geförderten Personals wegen inzwischen geänderter Rahmenbedingungen verringert, was insgesamt eine neue Bedarfsermittlung erforderte. Außerdem fehlten notwendige Vorgaben zum Inhalt und Umfang der seit 2019 geförderten Koordinierungstätigkeiten.

Die haushalterische Zuständigkeit für das Förderprogramm ist 2021 auf das Ministerium für Schule und Bildung übergegangen. Das Landesprogramm wurde in 2021 nach den bislang geltenden Richtlinien und Vorgaben des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales fortgesetzt.

### 2.1 Ausgangslage

Als Reaktion auf das „Hartz IV-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 (BVerfGE 125, 175 ff.) führte der Bund 2010 das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT-Paket) für bedürftige Kinder und Jugendliche ein. Dieses umfasste u. a. Leistungen für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, Schülerbeförderung und ergänzende Lernförderung. Damit sollte Kindern und Jugendlichen aus besonders förderungsbedürftigen Haushalten ein gleichberechtigtes Maß an Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie ein gleichartiger Zugang zu Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich ermöglicht werden. Parallel hierzu stellte der Bund bis Ende 2013 weitere finanzielle Mittel zur Verfügung, die für die soziale Arbeit an Schulen genutzt wurden. Nach deren Wegfall entschied sich das Land für eine befristete Weiterfinanzierung von Bildungs- und Teilhabeberaterinnen und -beratern (BuTB) im Rahmen des neuen Förderprogramms „Soziale Arbeit an Schulen“. Hierfür gewährte es seit 2015 Zuwendungen an Kreise und kreisfreie Städte als Zuwendungsempfangende (ZE). Die Weiterleitung der Zuwendung an Dritte war zulässig. Bewilligungsbehörden waren die Bezirksregierungen.

Das damalige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) erläuterte in einer Pressemitteilung vom 13.02.2015 die Ziele des Förderprogramms und seine Abgrenzung zur „klassischen Schulsozialarbeit“<sup>12</sup>. Es teilte mit, dass die

12 Schulsozialarbeit als Aufgabe der Jugendhilfe (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 13 Abs. 2 Aches Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)), die ausschließlich nach den Regeln des SGB VIII erfüllt wird.

BuTB Aufgaben im Bereich der Existenzsicherung und Förderung von Bildung und Teilhabe erfüllen und insbesondere dafür sorgen sollen, dass die Leistungen des BuT-Pakets die Kinder und Jugendlichen erreichen.

Gefördert wurden im Rahmen der Festbetragsfinanzierung Personalstellen für BuTB. Hierfür wurden seit 2015 jährlich rd. 47,7 Mio. € veranschlagt, bis 2020 im Haushaltsplan des MAIS bzw. des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und seit 2021 im Haushaltsplan des Ministeriums für Schule und Bildung (MSB). Dieses führte das Förderprogramm für 2021 übergangsweise nach den bisher geltenden Vorgaben des MAGS unverändert weiter.

Jährlich konnten damit nach den Angaben des MAGS Personalstellen im Umfang von 12.477 Maßnahmemonaten gefördert werden. Das sind umgerechnet rd. 1.040 Vollzeitäquivalente, die sich bspw. in 2018 auf über 1.900 Personen verteilten.

Grundlage der Förderung waren die Fördererlasse sowie die Hinweise zur Förderung der Sozialen Arbeit an Schulen des MAGS. Ein Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung der sozialen Arbeit an Schulen wurde seit mindestens April 2019 ressortübergreifend zwischen dem MSB, dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration sowie dem MAGS beraten.<sup>13</sup>

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Zuwendungen für BuTB der Jahre 2015 bis 2018 beim MAGS sowie bei allen Bezirksregierungen geprüft. Außerdem hat er bei 17 ZE (von insgesamt 53) und in wenigen Einzelfällen bei deren Weiterleitungsempfangenden örtliche Erhebungen durchgeführt. Die „klassische Schulsozialarbeit“ wird von den Kommunen und dem MSB finanziert und war nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Ergebnisse seiner Prüfung hat der LRH dem MAGS mit Entscheidung vom 09.12.2020 mitgeteilt. Dieses hat in seiner Stellungnahme vom 16.04.2021 angeführt, dass es dem MSB aufgrund des Zuständigkeitswechsels hierfür einzelne Hinweise und Feststellungen des LRH bereits übermittelt habe. Der LRH bat mit Entscheidung vom 29.04.2021 das MSB um Beantwortung einzelner Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf die Weiterführung des Förderprogramms. Dieses verwies mit Schreiben vom 07.06.2021 auf die Erarbeitung einer neuen Förderrichtlinie. Inhaltliche Rückmeldungen zu den einzelnen Prüfungsmitteilungen seien vor Fertigstellung der Richtlinie nicht möglich.

## 2.2 **Änderungsbedarf**

### 2.2.1 **Mittelverteilung auf die Kommunen**

Das MAIS legte 2015 die Verteilung der zur Verfügung stehenden Fördermittel auf die Kreise und kreisfreien Städte im Land anhand folgender Parameter fest:

- prozentualer Anteil einer Kommune an den Ausgaben aller Kommunen für Schulsozialarbeit in 2013 sowie
- individueller Fördersatz einer Kommune für die Städtebauförderung 2015.

---

13 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2245 vom 03.04.2019, Drucksache 17/5968, S. 3.

Letzterer sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Kommune abbilden, um daran anknüpfend den von der Kommune zu leistenden Eigenanteil wie auch den individuellen Monatssatz bestimmen zu können.

Die vom MAIS festgelegten Beträge wurden bislang nicht geändert, obwohl sich der Förderbedarf einzelner Kommunen deutlich verändert hat. Betrachtet man hierfür etwa die tatsächlichen jährlichen Anteile der Kommunen<sup>14</sup> an den Gesamtausgaben für BuT-Leistungen, wichen diese bei einzelnen Kommunen 2018 um mehr als 30 % von den entsprechenden Anteilen aus 2015 ab. Auch der vom MAIS als Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit herangezogene Städtebauförderungssatz<sup>15</sup> ist nicht bei allen Kommunen gleich geblieben. Vielmehr liegt er seit 2017 bei einzelnen Kommunen um 10 Prozentpunkte höher und bei anderen um 10 Prozentpunkte niedriger.

Daher hielt der LRH in seinen Prüfungsmitteilungen vom 09.12.2020 bei einer Fortsetzung des Förderprogramms die Neuermittlung des Zuwendungsbedarfs der Kommunen anhand geeigneter Kriterien für erforderlich.

Hierzu bemerkte das MAGS in seiner Stellungnahme vom 16.04.2021, dass sich die Verteilung der Mittel bei der Einführung des Programms an sachgerechten, objektiv nachvollziehbaren und aktuellen Daten orientiert habe. Der Verteilschlüssel sei immer dann überprüft worden, wenn eine Neuaufteilung möglich gewesen sei.

### 2.2.2 Bedarfsermittlung aufgrund geänderter Rahmenbedingungen

Zum 01.07.2019 trat das Starke-Familien-Gesetz<sup>16</sup> in Kraft. Hierzu führte die Landesregierung<sup>17</sup> aus, dass das Gesetz mehrere Aspekte zur Entbürokratisierung der BuT-Leistungen berücksichtige. Damit werde sich ein Teil der bisherigen Kernaufgabe der BuTB, nämlich die Information und Begleitung von Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit BuT-Leistungen, deutlich reduzieren.

Der LRH bat, den prognostizierten geringeren Bedarf an BuT-Beratungen bei Weiterführung des Förderprogramms zu berücksichtigen.

### 2.2.3 Art und Umfang von Koordinierungstätigkeiten

Im Zeitraum 2015 bis 2018 war die Förderung von Koordinierungstätigkeiten nicht vorgesehen. Dennoch hatten vier der geprüften ZE Stellenanteile für Koordinatorinnen bzw. Koordinatoren abgerechnet. Seit dem 01.01.2019 hatte das MAGS geregelt, dass die Abrechnung von Koordinatorinnen und Koordinatoren möglich sein soll, soweit diese „sinnvoll und notwendig“ erscheine. Hierzu wurden als Beispiele

---

14 Drucksache 17/2375, Anlage 3.

15 Der Städtebauförderung liegt ein Regelförderungssatz von 60 % zugrunde, der mit Zu- und Abschlägen von je 10 Prozentpunkten zum Strukturausgleich für die Arbeitslosigkeit und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden verbunden wird (Nr. 5.2 Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008).

16 Gesetz zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Bundesgesetzblatt I 2019, S. 530.

17 Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 3910 vom 18.06.2020, Drucksache 17/10471, S. 2.

„Kommunen mit einem hohen Stellenvolumen oder Kreise mit breiter Streuung der eingesetzten Kräfte“ angeführt. Die Notwendigkeit des Einsatzes von Koordinatorinnen und Koordinatoren und der Förderung war schriftlich zu begründen. Weitere Vorgaben hierzu gab es nicht.

Nach Ansicht des LRH in seinen Prüfungsmittteilungen vom 09.12.2020 waren die Vorgaben zur Abrechnung von Koordinierungstätigkeiten unzureichend. Für eine zielgerichtete Förderung ist es nötig, typische Koordinierungstätigkeiten zu definieren und deren Umfang festzulegen. Der LRH bat, dies bei der weiteren Förderung der sozialen Arbeit an Schulen zu berücksichtigen.

Das MAGS bemerkte hierzu in seiner Stellungnahme vom 16.04.2021, die Notwendigkeit des Einsatzes von Koordinatorinnen und Koordinatoren habe individuell und objektiv nachvollziehbar im Antrag von den ZE dargelegt werden müssen. Konkret inhaltliche sowie dem abrechnungsfähigen Umfang nach begrenzende Kriterien seien „aufgrund der eben höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen nicht gesehen“ worden.

#### 2.2.4 Regelungen zum Nachweis der Verwendung

Das MAGS gab Fördererlasse und Förderhinweise heraus, ohne zuvor das nach § 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) und Nr. 13 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gemeinden zu § 44 LHO erforderliche Einvernehmen des Finanzministeriums, des Innenministeriums und des LRH eingeholt zu haben. Es versäumte zudem, einen Verwendungsnachweisvordruck für das Förderprogramm zu entwickeln und zur Nutzung vorzuschreiben.

Die Förderhinweise regelten, dass der Nachweis der Verwendung erbracht ist, wenn der ZE dokumentiert, dass über das Gesamtjahr betrachtet die Personalstellen für die im Zuwendungsbescheid dargestellten Monate durch fachlich geeignetes Personal, das die Maßnahme umgesetzt hat, besetzt waren – besetzte Maßnahmemonate. Dies führte im Ergebnis dazu, dass die mit dem Förderverfahren beauftragten Bezirksregierungen überwiegend keine ordnungsgemäßen Verwendungsnachweise verlangten. Stattdessen akzeptierten sie in 94 von 106 Fällen, also in etwa 90 % der Fälle, eine tabellarische Übersicht des ZE zum Personaleinsatz (Personaleinsatztabelle) als Nachweis der Verwendung. Deren letztendlich gültige Fassung war den Akten der Bezirksregierungen aufgrund von Berichtigungen durch die ZE nicht immer zu entnehmen. Denn die Personaleinsatztabelle wurde von den ZE teilweise nur als elektronische Datei übermittelt und nicht zur Akte genommen. Eine Bestätigung der ZE, dass

- die Allgemeinen und Besonderen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids beachtet wurden und
- die Ausgaben notwendig waren, wirtschaftlich und sparsam verfahren wurde und die Angaben im Verwendungsnachweis mit den Büchern und Belegen übereinstimmten,

lag den Bezirksregierungen damit in diesen 94 Fällen nicht vor. Ebenfalls fehlte in diesen Fällen die Unterschrift des ZE.

Der LRH bat das MAGS zuzusagen, dass künftig die vorgeschriebenen Beteiligungen erfolgen werden. Eine entsprechende Zusage des MAGS steht bislang aus.

Der LRH bat ferner, unverzüglich einen Verwendungsnachweisvordruck zu entwickeln und klarzustellen, dass dessen Anwendung zum Nachweis der Maßnahmemonate erforderlich ist. Damit könne sichergestellt werden, dass der vorzulegende Verwendungsnachweis alle zum Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung und für die Erfolgskontrolle erforderlichen Angaben enthält.

Das MAGS teilte hierzu mit, dass eine Regelung im Sinne der Feststellungen des LRH aufgrund des Zuständigkeitswechsels zum MSB nicht mehr angezeigt sei.

### 2.3 Gewährte Zuwendungen: Rückforderungen und Zinsen

Der LRH prüfte anhand der Personaleinsatztabellen der Förderzeiträume 2015 bis 2017 und 2018 stichprobenweise bei allen Bezirksregierungen und bei 17 von 53 geförderten ZE und in Einzelfällen bei deren Weiterleitungsempfängenden die gewährten Zuwendungen.

In sieben Fällen zeigten die ZE in ihren Personaleinsatztabellen Unterschreitungen der bewilligten Maßnahmemonate gegenüber den Bezirksregierungen an. Lediglich in einem dieser Fälle prüfte die Bezirksregierung zeitnah die Personaleinsatztabelle und machte Rückforderungs- sowie Zinsansprüche geltend. Sofern die Bezirksregierungen die vorgelegten Personaleinsatztabellen prüften, beschränkten sie sich darauf, die Angaben in den Personaleinsatztabellen nachzurechnen. Eine Überprüfung, ob die Angaben zutreffend waren, unterblieb.

Zum Nachweis der abgerechneten Maßnahmemonate hat der LRH Qualifizierungsnachweise, Arbeitsverträge, Stellenbeschreibungen und Verdienstabrechnungen des eingesetzten Personals eingesehen. Dabei stellte er u. a. fest, dass verschiedentlich

- der geltend gemachte Beschäftigungsumfang nicht dem Einsatz im Projekt entsprach,
- Maßnahmemonate abgerechnet wurden, obwohl das eingesetzte Personal noch nicht oder nicht mehr im Projekt tätig war,
- Maßnahmemonate abgerechnet wurden, obwohl den ZE keine Ausgaben für das Personal entstanden waren, weil dieses sich in Mutterschutz, Elternzeit oder im Krankenstand ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung befand, und/oder
- Stellenanteile für nicht förderfähige Tätigkeiten abgerechnet wurden.

Der LRH bat, Rückforderungsansprüche des Landes durch entsprechende Verwaltungsakte umzusetzen und die Erhebung von Zinsen zu prüfen.

Die Feststellungen des LRH führten bislang in zehn Fällen zu realisierten Rückforderungen von Zuwendungsbeträgen i. H. v. rd. 750.000 € und zu Zinsen i. H. v. rd. 5.700 €. In fünf Fällen dauern die Verwaltungsverfahren zur Rückforderung von Zuwendungsteilbeträgen an.

Daneben sind weitere sieben Verwaltungsverfahren zur Verzinsung der Erstattungsbeträge noch nicht abgeschlossen. Drei der fünf Bezirksregierungen haben Zinsen berechnet und geltend gemacht, zwei Bezirksregierungen hingegen nicht. Das MAGS begründete dies auf der Basis der Berichte dieser beiden Bezirksregierungen insbesondere damit, dass die Ausnahmetatbestandsmerkmale des § 49a Abs. 3 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW)<sup>18</sup> erfüllt seien. Die ZE hätten die Umstände, die zur Rückforderung von Zuwendungsteilbeträgen geführt haben, nicht zu vertreten. Die im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung festgestellten Überzahlungen seien, ebenso wie die vom LRH festgestellten Überzahlungen, regelmäßig umgehend zurückgezahlt worden.

## 2.4 Weiterführung des Förderprogramms

Das MSB beabsichtigt, das Förderprogramm ab 2022 neu auszurichten. Hierfür hat es am 24.09.2021 eine neue „Richtlinie über die Förderung von Schulsozialarbeit in Nordrhein-Westfalen“ (Förderrichtlinie) erlassen.

Den Entwurf der Förderrichtlinie mit Anlagen hatte das MSB dem LRH zur Herstellung des Einvernehmens gemäß § 44 LHO erstmals am 24.08.2021 vorgelegt. Weitere Vorlagen erfolgten nach Versagung des Einvernehmens am 10.09.2021 und 13.09.2021.

In der Förderrichtlinie definiert das MSB die Tätigkeitsbereiche der Fachkräfte neu. Dabei bezieht sich die Förderung nicht mehr auf BuT-Beratungen, sondern auf den Lebensraum Schule und den umgebenden Sozialraum. Die Förderrichtlinie enthält zudem konkrete Festlegungen zu Art und Umfang der förderfähigen Koordinierungstätigkeiten. Ebenso regelt das MSB den Nachweis der Verwendung neu und gibt hierfür einen zu nutzenden Vordruck vor.

Für Zuwendungen nach dieser Förderrichtlinie sind für die Förderperiode 2022 bis 2024 nun jährlich 57,7 Mio. € vorgesehen. Die Mittelverteilung auf die Kommunen ist in der Richtlinie nicht unmittelbar definiert, sondern ergibt sich aus einem Verweis auf deren Anlage 1. Danach basiert die Förderung immer noch auf den jährlichen Festbeträgen 2015 bis 2021 der BuT-Förderung, wobei die realisierten Rückforderungsbeträge aus der Prüfung des LRH außer Betracht gelassen werden. Die vorgesehenen Mittel werden unter Anwendung eines Schulsozialindex verteilt. Kommunen, die hierdurch weniger Landesmittel hätten erhalten sollen, erhalten einen Ausgleichsbetrag. Außerdem wird eine tarifliche Anpassung i. H. v. 5,4 % vorgenommen. Im Ergebnis wird damit eine höhere Fördersumme je ZE als in den Jahren 2015 bis 2021 errechnet.

Das Einvernehmen des LRH zum Entwurf der Förderrichtlinie konnte nur unter Bedingungen erteilt werden. Es betraf ausschließlich den Verwendungsnachweis. Im Übrigen äußerte der LRH im Rahmen des Unterrichtsverfahrens umfangreichen Kritik- und Änderungsbedarf.

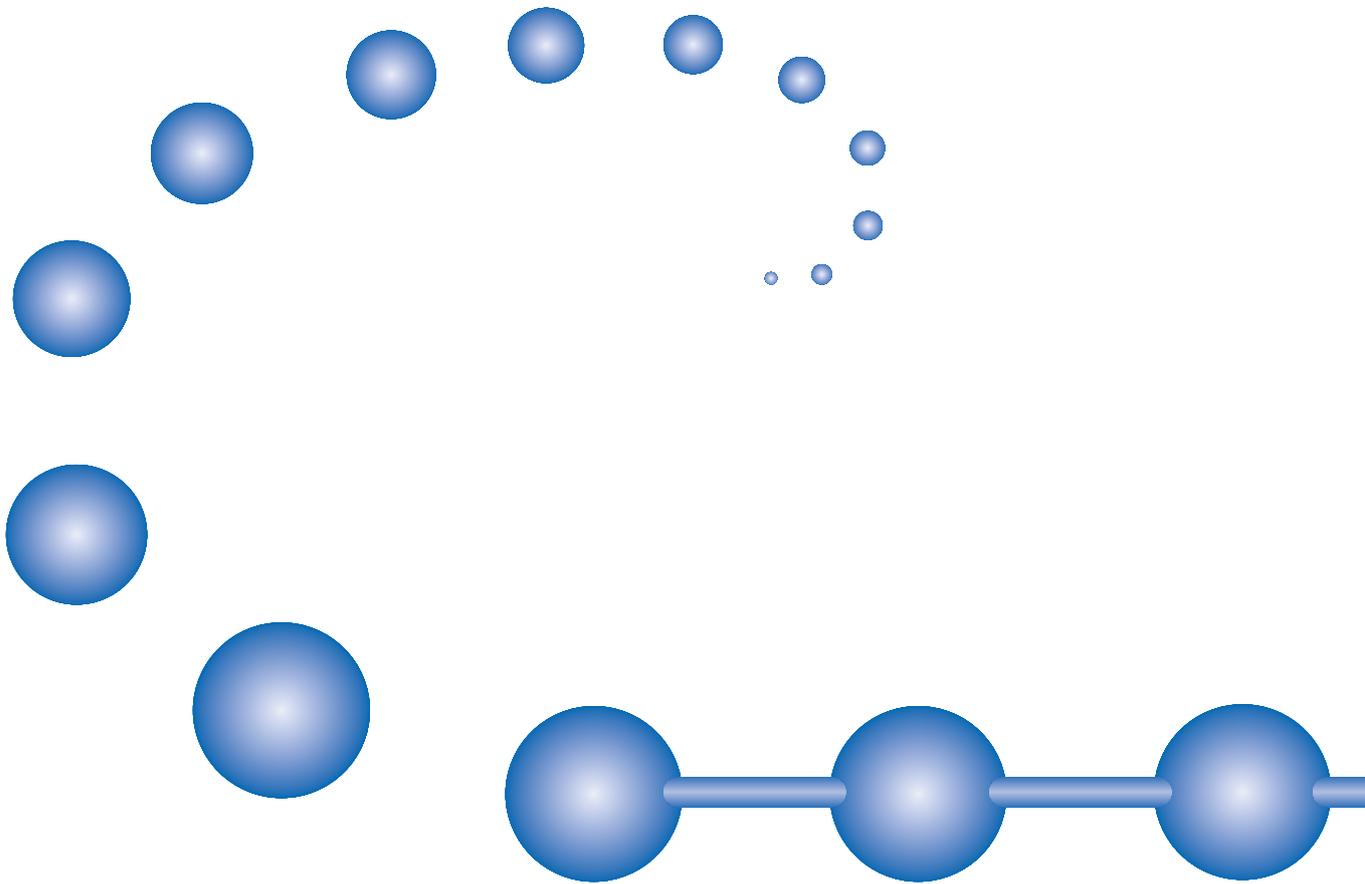
18 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) 1999 S. 602, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 08.07.2021, GV. NRW. S. 904.

## 2.5 Bewertung des Landesrechnungshofs

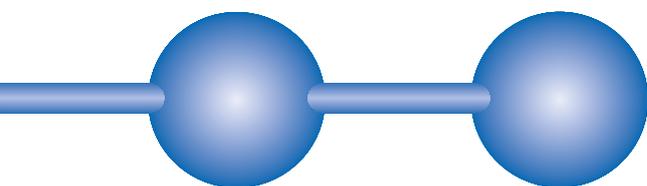
Eine abschließende Bewertung des LRH, inwieweit seinen Empfehlungen aus der Prüfung Rechnung getragen wurde, konnte noch nicht getroffen werden.

Hinsichtlich der gewährten Zuwendungen hält der LRH an seiner Auffassung fest, dass die Rückforderungsbeträge nach § 49a Abs. 3 Satz 1 VwVfG NRW zu verzinsen sind. Ausnahmetatbestände nach § 49a Abs. 3 Satz 2 VwVfG NRW liegen nicht vor. Vielmehr haben die ZE regelmäßig in den vom LRH beanstandeten Fällen die Umstände, die zum Erlass der Widerrufsbescheide führten, zu vertreten. Denn sie rechneten in ihren Verwendungsnachweisen nicht förderfähige Maßnahmemonate ab und verstießen damit gegen die Regelungen im Zuwendungsbescheid.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



## **Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)**





### 3 Innenrevisionen der Hochschulen



*Der Landesrechnungshof hat die Innenrevisionen an den Hochschulen geprüft. Er hat dabei die Organisationsformen und Regelungen sowie die Abläufe in den Innenrevisionen untersucht.*

*Nach den Prüfungsfeststellungen waren an allen Universitäten und an zwölf von sechzehn Fachhochschulen Innenrevisionen in verschiedenen Formen eingerichtet. Im Hinblick auf die für die Innenrevisionen maßgeblichen Dienst-anweisungen hat der Landesrechnungshof Verbesserungen in Anlehnung an die für Innenrevisionen international anerkannten Standards empfohlen. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof im Hinblick auf die Abläufe bei den Prüfungen durch die Innenrevisionen festgestellt: An mehreren Hochschulen konzentrierten sich die Prüfungen auf die Verwaltung. Die Prüfungen wurden ferner überwiegend ohne spezielle Risikoanalysen durchgeführt. Ergebnisse einzelner Prüfungen oder jährliche Rechenschafts-berichte der Innenrevision wurden schließlich nur an einigen Hochschulen neben der Kanzlerin bzw. dem Kanzler auch dem Rektorat und dem Hochschulrat bekannt gegeben.*

*Schließlich hat der Landesrechnungshof Überlegungen zur Bemessung der Stellenausstattung der Innenrevision entwickelt. Hiernach wären die Innen-revisionen bei den meisten geprüften Hochschulen unterbesetzt.*

#### 3.1 Ausgangslage

Eine gesetzliche Regelung zur Einrichtung von Innenrevisionen (IR) an Hochschulen existiert in NRW nicht.<sup>19</sup> Aus der Begründung zum Gesetzentwurf zum Hochschul-zukunftsgesetz von 2014 ergibt sich jedoch, dass der Gesetzgeber bereits zu diesem Zeitpunkt von der Einrichtung von IR an Hochschulen ausging.<sup>20</sup> Darüber sind in NRW nach § 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz<sup>21</sup>, das auch für die Hochschulen gilt, Innenrevisionen Prüfeinrichtungen i. S. d. Gesetzes.

19 Auch in anderen Ländern gibt es im Hochschulbereich keine ausdrückliche gesetz-liche Regelung zur Einrichtung einer Innenrevision. In Sachsen bestimmt aber immerhin § 29 Abs. 3 Satz 5 Sächsisches Hochschulfreiheitsgesetz, dass die Entlastung des Ver-antwortlichen für den Haushalt der Studierendenschaft durch den Studentenrat aufgrund des Berichts der Innenrevision der Hochschulen erfolgt. In Hessen wird in § 7 Abs. 3 Hochschulfinanzverordnung untergesetzlich die Einrichtung von Innenrevisionen an Hochschulen vorgeschrieben.

20 Gesetzentwurf der Landesregierung zum Hochschulzukunftsgesetz, Drucksache 16/5410, S. 323: „Dem Hochschulrat ist es unbenommen, seine Aufsicht auch mit Hilfe der Innenrevision der Hochschule wahrzunehmen“.

21 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Füh-rung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG) vom 16.12.2004 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) 2005 S. 8), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14.09.2021 (GV. NRW. S. 1072).

Nach dem international anerkannten Regelwerk für IR (IPPF-Standards<sup>22</sup>) erbringt eine IR unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen, die darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft.

In NRW sind Hochschulen nach dem Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (HG) rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie nehmen die ihnen obliegenden Aufgaben als Selbstverwaltungsangelegenheiten wahr. Zur Finanzierung erhalten sie Zuschüsse des Landes, über deren Verwendung sie eigenständig entscheiden. Zusätzlich dürfen sie im Rahmen des § 5 Abs. 7 HG wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen (unternehmerische Hochschultätigkeit). Die Einrichtung einer IR, die mit der Durchführung von internen Prüfungsaufgaben beauftragt ist und dabei verschiedenste Prozesse bewertet und zu verbessern hilft sowie Risiken identifizieren kann, liegt damit bereits im eigenen Interesse der Hochschulen. Weiter ist zu beachten, dass das Land im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Hochschule für einen großen Teil der Forderungen von Beschäftigten der Hochschulen haftet (vgl. § 5 Abs. 6 Satz 5 HG). Insoweit hat auch das Land infolge seiner Einstandspflicht ein Interesse an einer hochschulinternen Instanz, die in dem oben dargestellten Sinne die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen sowie der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft.

### 3.2 Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof (LRH) hat im Rahmen der Bestandsaufnahme an allen Universitäten und Fachhochschulen in NRW ermittelt, ob IR eingerichtet waren und welche Organisationsmodelle hierzu bestanden. Ferner hat der LRH an neun Hochschulen untersucht, welche Aufgaben den Innenrevisorinnen und Innenrevisoren (IRev) oblagen. Der LRH hat schließlich erhoben, ob und an wen Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge der IR kommuniziert wurden, wie und in welchem zeitlichen Rahmen diese umgesetzt wurden und wie die Umsetzung überwacht wurde.

### 3.3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

#### 3.3.1 Organisationsformen der Innenrevisionen an den Hochschulen

Alle vierzehn Universitäten und zwölf von sechzehn Fachhochschulen hatten IR eingerichtet. Die IR, die organisatorisch der Kanzlerin bzw. dem Kanzler zugeordnet waren, konnten dabei drei verschiedenen Modellen zugeordnet werden:

Zwölf Universitäten hatten sich für eigene IR mit einer personellen Ausstattung von ein bis drei IRev entschieden. Davon hatten neun Universitäten die Stellen, die sie für ihre IR vorgesehen hatten, 2018 vollständig besetzt. Zwei Universitäten hatten eine

22 International Professional Practices Framework; die deutschsprachige Version des IPPF, die „Internationalen Grundlagen für die berufliche Praxis der Internen Revision“, gibt das Deutsche Institut für Interne Revision e. V. als nationaler Berufsverband der Innenrevisorinnen und -revisoren in Deutschland heraus.

externe Revision eingerichtet und jeweils einen entsprechenden Rahmenvertrag mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft abgeschlossen.

Die zwölf Fachhochschulen mit einer IR hatten sich zu zwei Revisionsverbänden zusammengeschlossen. In dem einen Revisionsverbund prüften alle IRev gemeinsam an allen verbundenen Hochschulen, in dem anderen Verbund standen zusätzlich zu den gemeinsamen Aufgaben Kapazitäten für die Prüfung an der jeweils eigenen Hochschule zur Verfügung.

Nach Auffassung des LRH waren alle drei von den Hochschulen gewählten Organisationsformen grundsätzlich für die IR an den Hochschulen geeignet. Der LRH gab aber zu bedenken, dass bei der Entscheidung für eine Fremdvergabe von IR-Leistungen neben dem Kostenaufwand für Externe zu berücksichtigen ist, dass alle IR-Tätigkeiten, die nicht Gegenstand des entsprechenden Rahmenvertrages sind, auf andere Personen innerhalb der Hochschule verteilt werden müssten. In den untersuchten Fällen waren dies etwa alle Tätigkeiten, die über die Erhebung des Sachverhalts und die Abfassung des Revisionsberichts hinausgingen, wie z. B. die Begleitung externer Prüfungen oder die Nachverfolgung der Umsetzung. Der LRH bat daher diese beiden Universitäten, bei der im Rahmen der nächsten Neuausschreibung notwendigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Kosten für solche Aufgaben der IR, die nicht Vertragsgegenstand waren, in die Berechnungen einzubeziehen. Der LRH bat ferner die vier Fachhochschulen, die keine IR eingerichtet hatten, eine Bedarfsanalyse vorzunehmen und im Rahmen ihrer Eigenverantwortung eine geeignete Revisionsstruktur einzurichten.

### 3.3.2 Regelungen für die Innenrevisionen

Gesetzliche Vorgaben für die Tätigkeit einer IR bestehen, wie oben ausgeführt, weder im HG noch im sonstigen Landes- oder im Bundesrecht. Gleichwohl unterliegt auch die IR regulatorischen Rahmenbedingungen. Mit den IPPF-Standards wurden international anerkannte Grundsätze und Rahmenstandards für die IR von Unternehmen entwickelt, die fortgeschrieben werden. Der LRH hält die IPPF-Standards grundsätzlich auch in Hochschulen für anwendbar, soweit hochschulspezifische Besonderheiten dem nicht entgegenstehen.<sup>23</sup> Eine abschließende Beurteilung, welche IPPF-Standards für IR an Hochschulen in NRW zwingend einzuhalten sein sollten, war allerdings nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

Dem LRH lagen zur Auswertung sieben Dienstanweisungen von fünf Universitäten und den beiden Revisionsverbänden der Fachhochschulen vor. Die Hochschulen haben in ihren Dienstanweisungen keinen ausdrücklichen Bezug auf die IPPF-Standards genommen, wenn auch inhaltliche Übereinstimmungen der Regelungen in den Dienstanweisungen mit einzelnen IPPF-Standards feststellbar waren.

In zwei Dienstanweisungen war die unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsleistung als zentrale Anforderung der IPPF-Standards an eine IR nicht hin-

<sup>23</sup> Zum Beispiel sind die IPPF-Standards, die auf die Einbeziehung der Überwachungsorgane zielen, im Hochschulbereich mangels derartiger Organe nicht ohne Weiteres anwendbar. Auch der IPPF-Standard 2110.A.1 (Die Interne Revision muss Gestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit der ethikbezogenen Ziele, Programme und Aktivitäten der Organisation beurteilen) passt nicht zur öffentlich-rechtlichen Struktur der Hochschulen.

reichend verankert. Weiter verfügten die IR zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zwar grundsätzlich über uneingeschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte wie in den IPPF-Standards vorgesehen; in einer Hochschule konnte die Kanzlerin bzw. der Kanzler diese Rechte nach der Dienstanweisung aber durch ausdrückliche Weisung einschränken. Die Möglichkeit, prüfungsbezogen internen oder externen Sachverständigen einzuholen, war nach der Dienstanweisung einer Hochschule gar nicht vorgesehen und in anderen Hochschulen mehrheitlich nur nach Absprache mit der Kanzlerin oder dem Kanzler möglich.

Der LRH wies darauf hin, dass die unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsleistung der IR eine zentrale Anforderung an eine IR ist, die in der Dienstanweisung verankert werden sollte. Der LRH bat die Hochschulen, soweit erforderlich, ihre Dienstanweisungen um Regelungen zur Unparteilichkeit und Objektivität der IRev zu ergänzen. Um die Prüftätigkeit kompetent ausüben zu können, muss die IR ferner Zugang zu allen erforderlichen Informationen haben. Der LRH empfahl daher, uneingeschränkte Einsichts- und Auskunftsrechte für die IR zu gewährleisten und den IR die Möglichkeit einzuräumen, soweit erforderlich, internen oder externen Sachverständigen in Anspruch zu nehmen.

Nur in einer Dienstanweisung wurde festgelegt, dass der Prüfplan risikoorientiert, d. h. aufgrund einer vorausgegangenen Risikobeurteilung, aufzustellen war.

Dass sechs Dienstanweisungen eine solche Festlegung nicht vorgenommen hatten, sah der LRH ebenfalls kritisch. Da eine jährliche vollständige Prüfung aller relevanten Prüfungsthemen nicht realisierbar ist, muss die Dringlichkeit von Aufgaben und Prüfhandlungen beurteilt werden. Dies sollte nach objektiven, nachvollziehbaren und vor allem transparenten Maßstäben erfolgen. Dabei sollten die Hochschulen perspektivisch anstreben, prüffreie Räume zu vermeiden.

### 3.3.3 Abläufe bei den Prüfungen durch die Innenrevisionen

Die untersuchten IR waren überwiegend als Stabsstelle der Kanzlerin oder des Kanzlers eingerichtet worden. Sämtliche IR arbeiteten aufgrund von jährlichen Prüfplänen, die die Kanzlerinnen oder die Kanzler entweder genehmigt oder unterzeichnet hatten. Wie oben ausgeführt, gab nur eine Dienstanweisung vor, dass der Prüfplan risikoorientiert aufzustellen war. In der Praxis hatten zwei IR verschiedene Risiken identifiziert und dementsprechend ihre Prüfpläne ausgerichtet. Drei weitere IR gaben an, aufgrund langjähriger Erfahrung im Hochschulbereich auf spezielle Risikoanalysen verzichten zu können. Revisionsprüfungen in allen Bereichen der Hochschule, also innerhalb der Verwaltung, der Fakultäten und der Institute, erfolgten nicht an allen Hochschulen. An mehreren Hochschulen konzentrierten sich die Prüfungen der IR auf die Verwaltung.

In der Praxis führten IRev neben ihrer Beratungstätigkeit bis zu sieben Prüfungen pro Jahr durch. Hinzu kamen in einigen Fällen maximal zwei Sonderprüfungen nach Weisung der Kanzlerin oder des Kanzlers. Die Revisionsberichte enthielten neben Feststellungen und Bewertungen Vorschläge zur Verbesserung oder Mängelbeseitigung. Im Ergebnis entschied die Kanzlerin oder der Kanzler, welche Ergebnisse der Revisionsprüfungen umgesetzt werden sollten. Auffällig war, dass in einigen Hochschulen das Nachhalten der Umsetzung von Empfehlungen im Regelfall nicht durch

die IR erfolgen sollte. In diesen Fällen wurden die Empfehlungen nicht immer in der gebotenen Zeit umgesetzt.

An einigen Hochschulen erstellten die IR jährliche Rechenschaftsberichte, die die Aktivitäten und Ergebnisse der IR zusammenfassten und einen Überblick über den Stand der Umsetzung des Prüfplans sowie der Umsetzung der Revisionsmaßnahmen gaben. Die Rechenschaftsberichte waren unterschiedlich ausführlich und wurden nicht in allen Fällen zeitnah erstellt. Teilweise lagen die Rechenschaftsberichte auch im August oder Oktober des Folgejahres noch nicht vor. Nur an einer Hochschule und in einem Revisionsverbund wurden die Rechenschaftsberichte nicht nur der Kanzlerin bzw. dem Kanzler, sondern zusätzlich auch dem Rektorat und dem Hochschulrat vorgestellt. An zwei Universitäten wurden keine Rechenschaftsberichte gefertigt.

Zur Praxis an einigen Hochschulen, die Umsetzung der Prüfungsergebnisse nicht durch die IR nachzuhalten, erkannte der LRH an, dass dies eine Entlastung der IR darstellt. Jedoch muss sichergestellt sein, dass diejenige Stelle, die die Umsetzung nachhält, ein großes Interesse hieran hat und über die entsprechenden personellen Kapazitäten verfügt. Für die Akzeptanz der IR und letztlich auch der Kanzlerin oder des Kanzlers in der Hochschule ist es unerlässlich, dass die von Letzteren beschlossene Umsetzung der Revisionsergebnisse auch tatsächlich in der gebotenen Zeit erfolgt. Der LRH bat die entsprechenden Hochschulen dringend, dies sicherzustellen.

Nach Einschätzung des LRH ist der Rechenschaftsbericht ein Mittel, die Tätigkeit und den Erfolg der IR innerhalb der Hochschulführung darzustellen. Er ist auch ein geeignetes Instrument, um ein Monitoring zum Umsetzungsstand der bis dato vereinbarten Maßnahmen aus vorherigen Revisionsprüfungen darzustellen. Daher ist es wichtig, dass dieser Bericht zeitnah erstellt wird und neben der Kanzlerin oder dem Kanzler sowohl dem Rektorat als auch dem Hochschulrat zur Kenntnis gebracht wird. Der LRH bat die Hochschulen, die Möglichkeiten, die das Instrument des jährlichen Rechenschaftsberichtes bietet, auszuschöpfen und Rechenschaftsberichte zeitnah zu erstellen sowie dem Rektorat und dem Hochschulrat zur Kenntnis zu geben.

#### **3.3.4 Personelle Ausstattung der Innenrevisionen**

An den untersuchten Universitäten und Verbänden waren IRev mit der Qualifikation Diplom-Verwaltungswirt/-in, Betriebswirt/-in, Diplom-Kaufmann/-frau, Jurist/-in, MBA oder Wirtschaftsprüfer/-in tätig. Die Stellen der IR-Leitungen und der weiteren IRev waren in einer Spanne von A 14/E 14 bis A 10 bewertet.

Die Auswertung der Feststellungen der Wirtschaftsprüfer gemäß § 53 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz) zu den Jahresabschlüssen 2016 und 2017 aller Hochschulen in NRW und der Revisionsergebnisse durch den LRH ergab, dass neu eingesetzte IRev in den ersten ein bis zwei Jahren kaum Prüfungen durchgeführt oder abgeschlossen hatten, abgesehen von einer Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Zahlungsverkehrs. In den IR aller Hochschulen in NRW hatten etwa die Hälfte der IRev ihre Tätigkeit in den den örtlichen Erhebungen vorangegangenen zwei Jahren neu aufgenommen.

Verbindliche Kennzahlen für die Anzahl notwendiger IRev-Stellen an Hochschulen wurden bisher nicht festgelegt. Die Universitäten hatten ihre IR mit bis zu drei Stellen ausgestattet, mehrheitlich war an den Universitäten ein IRev tätig. In den Revisionsverbänden der Fachhochschulen standen je Hochschule rechnerisch 0,5 Stellen für die gemeinsame IR zur Verfügung. In einem Revisionsverbund verfügten mehrere Hochschulen daneben über eigene Revisionskapazitäten.

Der LRH hielt die festgestellten Qualifikationen der IRev insgesamt für zweckdienlich, um die komplexen Aufgaben einer IR wahrnehmen zu können. Für die Aufgabenbewältigung der IR kann allerdings die an einigen Hochschulen festgestellte Fluktuation der IRev in Ansehung der erforderlichen Einarbeitungszeit problematisch werden.

Der LRH entwickelte einen Vorschlag zur Bemessung der Personalausstattung der IR an Hochschulen. Dabei ging er davon aus, dass für Universitäten und Fachhochschulen aufgrund der unterschiedlichen Größe grundsätzlich unterschiedliche Kennzahlen als Mindestwerte gelten sollten<sup>24</sup>: Bei den i. d. R. kleineren Fachhochschulen sollte der Stellenanteil für IRev gegenüber der Gesamtzahl der Mitarbeitendenstellen aufgrund eines gewissen Mindestumfangs an Revisionsaufgaben in Relation höher sein als bei größeren. Entsprechend sah der LRH für die IR an den Universitäten grundsätzlich eine Kennzahl von mindestens 0,5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) für IRev pro 1.000 Mitarbeitendenstellen als notwendig an. Für die Fachhochschulen nahm er einen Wert von mindestens 0,75 VZÄ für IRev pro 1.000 Mitarbeitendenstellen an. Weiter ging der LRH davon aus, dass eine Hochschule grundsätzlich mindestens 1,0 VZÄ für die IR benötigt. Bei Hochschulen mit weniger als 500 Mitarbeitendenstellen, deren IR gemeinsam mit anderen IR in einem Verbund handelt, hielt es der LRH angesichts der insgesamt im Verbund bereitgestellten Personalkapazitäten und der hierbei erreichbaren Synergieeffekte für vertretbar, dass eine Mindestgröße von 0,5 VZÄ für IRev als ausreichend angesehen werden kann.

Legt man diese Formel zugrunde, ergaben sich – gemessen an dem tatsächlichen Personalbestand der IR – bei den geprüften Hochschulen ganz überwiegend Unterbesetzungen, teilweise im Umfang von mehreren VZÄ. Hierzu bat der LRH die geprüften Hochschulen um Stellungnahme.

Einfluss auf die Personalbemessung von IR können neben der Anzahl der Mitarbeitendenstellen auch die zentrale/dezentrale Organisation der Hochschule sowie die Anzahl und Ausprägung der Fakultäten und Fachbereiche haben. Zur Bestimmung der angemessenen Ressourcenausstattung der IR einer bestimmten Hochschule wäre insoweit deshalb zunächst eine übergreifende Risikoanalyse der Strukturen und allgemeinen Tätigkeitsbereiche der Hochschule, z. B. des Umfangs drittmittel-finanzierter Forschung, notwendig, damit darauf aufbauend die notwendige Anzahl der IRev bestimmt werden kann. Die Risikoanalyse könnte im Weiteren genutzt werden, um einzelne risikoorientierte Prüffelder zu identifizieren. Der LRH sah es auf jeden Fall kritisch, wenn Universitäten mit mehr als 5.000 Mitarbeitendenstellen ihre IR

24 Auch die Untersuchung „Enquete 2017 – Die interne Revision in Deutschland, Österreich und der Schweiz“ der Projektgruppe Enquete des Deutschen Instituts für Interne Revision, des Instituts für Interne Revision Österreich und des schweizerischen Verbands für Interne Revision stellt fest, dass die Kennzahl „Mitarbeiter in der Internen Revision pro 1.000 Angestellte“ primär durch die Faktoren Branchenzugehörigkeit und Unternehmensgröße beeinflusst wird (S. 51).

lediglich mit einer Person als IRev ausstatten. Auch hierzu bat der LRH die geprüften Hochschulen um Stellungnahme.

### 3.4 Stellungnahmen der Hochschulen

Die sieben untersuchten Universitäten und die beiden Revisionsverbände haben zu den Empfehlungen des LRH Stellung genommen.

Diejenigen Universitäten, die Revisionsaufträge extern vergeben hatten, haben zugesagt, ihren Bedarf an Revisionsprüfungen im Rahmen der nächsten Leistungsausschreibung unter Beachtung der Feststellungen des LRH neu überdenken zu wollen.

Die weiteren Universitäten und die Revisionsverbände haben zugesagt, die Dienstweisungen für ihre IR aufgrund der Empfehlungen des LRH zu überarbeiten. Ein Revisionsverband und eine Universität haben die Überarbeitung der Dienstweisungen bereits 2020 abgeschlossen.

Die Erstellung von Risikoanalysen als Grundlagen der Prüfpläne erachteten einige Hochschulen unter Hinweis auf die geringen Kapazitäten ihrer IR für nicht leistbar. Andere Hochschulen haben versichert, die Prüfpläne ihrer IR würden aufgrund der großen Erfahrungen ihrer IRev risikoorientiert aufgestellt, auch wenn dies nicht durch eine besonders dargestellte Risikoanalyse dokumentiert sei.

Einige Hochschulen haben ihr Verfahren zur Umsetzung von Prüfungsempfehlungen ergänzt. Die umsetzende Stelle ist nunmehr gehalten, neben der nachhaltenden Stelle auch der IR den Erledigungsstand der Umsetzung innerhalb einer festgelegten Frist mitzuteilen. Die IR soll nach der überarbeiteten Dienstweisung den mitgeteilten Erledigungsstand in ihren Rechenschaftsbericht mit aufnehmen.

Die Abfassung von Rechenschaftsberichten hält eine Universität weiterhin für entbehrlich, solange in den einzelnen Prüfungsberichten auch Angaben zu Umsetzungen enthalten sind. Die andere Universität, an der bisher keine Rechenschaftsberichte der IR erstellt wurden, hat zugesagt, diese künftig erstellen zu lassen. Alle Hochschulen, deren IR Rechenschaftsberichte erstellen, haben zugesichert, diese künftig zeitnah der Kanzlerin oder dem Kanzler vorzustellen und dem Rektorat und dem Hochschulrat zur Kenntnis zu geben.

Zwei Hochschulen haben konkrete Maßnahmen ergriffen, um der Fluktuation in der IR entgegenzuwirken: Stellen der IRev wurden neu bewertet mit der Folge, dass geeignete externe Bewerberinnen oder Bewerber gefunden werden konnten. Ferner wurden Erleichterungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie geschaffen, um die Attraktivität der IR zu erhöhen. Zwei weitere Hochschulen haben angekündigt, entsprechende Maßnahmen erarbeiten zu wollen.

Eine Universität ist der Auffassung, die Mindestgröße einer IR sollte 1,5 bis 2 VZÄ betragen, weshalb eine eigene, intern angesiedelte IR nicht in Betracht komme. Die anderen untersuchten Hochschulen sind dem vom LRH vorgeschlagenen Maßstab für die Personalausstattung nicht entgegengetreten. An drei Hochschulen sind inzwischen weitere IRev-Stellen besetzt oder ausgeschrieben worden.

### 3.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat begrüßt, dass die untersuchten sieben Universitäten und die Revisionsverbände seine Anregungen in den Prüfungsmitteilungen in weiten Teilen umgesetzt haben.

Er hat zustimmend zur Kenntnis genommen, dass diejenigen Universitäten, die Revisionsaufgaben extern vergeben haben, die Ausführungen des LRH bei der nächsten Ausschreibung berücksichtigen wollen. Er erwartet, dass die Universitäten hierbei sowohl die Anzahl der durchzuführenden Prüfungen als auch den erforderlichen Aufwand an der Universität angemessen in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Der LRH hat weiter begrüßt, dass die weiteren Universitäten und die Revisionsverbände zugesichert haben, die Dienstanweisungen ihrer IR entsprechend seinen Empfehlungen zu überarbeiten, und dass diese Überarbeitung teilweise bereits abgeschlossen werden konnte.

Dass mehrere Hochschulen Maßnahmen ergriffen haben, um eine zügige Umsetzung der Prüfungsempfehlungen auch durch die IR nachhalten zu lassen, entspricht ebenfalls den Empfehlungen des LRH. Da diese IR die Umsetzungsstände regelmäßig in ihre Rechenschaftsberichte mit aufnehmen, wertet der LRH dies als weiteres Signal für das Umsetzungsinteresse der Kanzlerinnen und der Kanzler an die von den Prüfungsempfehlungen betroffenen Stellen in den Hochschulen.

Mit der Zusicherung, künftig Rechenschaftsberichte der IR zeitnah erstellen zu wollen und diese auch dem Rektorat und dem Hochschulrat zur Kenntnis zu geben, schaffen die Hochschulen die Grundlage für weitere Transparenz. Gleichzeitig wird mit den Rechenschaftsberichten auch für die Kanzlerin oder den Kanzler die Übersicht über noch offene und bereits abgeschlossene Verbesserungsmaßnahmen erleichtert. Der LRH begrüßt daher, dass die Hochschulen ganz überwiegend die entsprechenden Empfehlungen umsetzen wollen.

Die Maßnahmen, die zwei Hochschulen ergriffen haben, um der Fluktuation in der IR zu begegnen, hält der LRH insgesamt für geeignet. Für alle Hochschulen ist anzustreben, dass ein zu rascher Wechsel der IRev möglichst verhindert und parallel hierzu für einen kontinuierlichen Nachzug gesorgt wird.

Der LRH begrüßt, dass der ganz überwiegende Teil der Hochschulen dem aufgrund der Prüfung entwickelten Maßstab für die Personalausstattung im Grundsatz folgt. Nach dieser zunächst schematischen Berechnung der erforderlichen Kapazitäten ist allerdings eine individuelle Betrachtung jeder einzelnen Hochschule erforderlich, um den jeweiligen Besonderheiten und Risiken gerecht zu werden. Der LRH geht davon aus, dass die Hochschulen diese individuelle Betrachtung in Eigenverantwortung durchführen werden. Er begrüßt, dass bereits einige Hochschulen weitere IR-Stellen geschaffen und teilweise schon besetzt haben.

Der LRH hat verschiedene Hochschulen um Stellungnahme zu weiteren Einzelpunkten gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 4 Institutionelle Förderung der Johannes-Rau-Forschungsinstitute



*Der Landesrechnungshof hat die jährliche institutionelle Förderung von Mitgliedsinstituten der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft geprüft. Er hat dabei insbesondere den mit der Förderung angestrebten Ausgleich von Fehlbedarfen untersucht.*

*Nach den zuwendungsrechtlichen Vorschriften durften die Forschungseinrichtungen keine Rücklagen bilden; gleichwohl vorhandene Rücklagen wären zuwendungsmindernd zu berücksichtigen gewesen. Die Forschungseinrichtungen lösten vor diesem Hintergrund ihre Rücklagen auf und buchten die entsprechenden Beträge meist als Ergebnis- beziehungsweise Gewinnvortrag. Diese Beträge wurden bei der Berechnung der Zuwendungen nicht berücksichtigt.*

*Die Forschungseinrichtungen konnten unter bestimmten Voraussetzungen Mehrerträge ohne Anrechnung auf den Fehlbedarf im Folgejahr verwenden. Die bewilligende Stelle berechnete diese Mehrerträge nicht in der vorgesehenen Weise. Dies hatte ebenfalls ein fehlerhaftes Ergebnis zu Ungunsten der Landeskasse zur Folge.*

*Eine detaillierte Prüfung von acht Fehlbedarfsberechnungen der Forschungseinrichtungen ergab in sieben Fällen Fehler, die auf einen Überschuss der Forschungseinrichtungen hindeuteten. Der Landesrechnungshof sah hier insbesondere ein Problem in der Validität der zugrunde gelegten Überleitungsrechnungen, die die Daten aus den kaufmännischen Jahresabschlüssen in kamerale Einnahmen- und Ausgabenrechnungen überführen sollten.*

*Aus diesen Feststellungen ergab sich die grundlegende Frage, ob die Forschungseinrichtungen eine institutionelle Förderung in der festgelegten Höhe tatsächlich benötigten. Des Weiteren stellte sich die Frage, ob die derzeit vorgesehene Vorlage von Wirtschaftsplänen und Überleitungsrechnungen geeignet ist, um die Förderbedürftigkeit der Höhe nach sachgerecht abzubilden.*

*Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat die festgestellten Defizite im Wesentlichen eingeräumt und Neuregelungen in der Förderrichtlinie in Aussicht gestellt. Die Frage, ob die Forschungseinrichtungen eine Förderung in der festgelegten Höhe tatsächlich benötigten, ist aus Sicht des Ministeriums zu bejahen.*

### 4.1 Ausgangslage

Die Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft ist als Verein organisiert und hat derzeit 15 selbstständige, gemeinnützige, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen als Mitglieder. Bei den Einrichtungen handelt es sich ganz überwiegend um Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder eingetragene Vereine.

Die Forschungseinrichtungen können eine Förderung des Landes erhalten. Grundlage hierfür ist die Richtlinie zur Gewährung von Zuwendungen zur institutionellen Förderung an die außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft e. V. vom 14.11.2017 (Ministerialblatt für das Land

Nordrhein-Westfalen S. 1038); ergänzend gelten die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung (LHO). Die Zuwendungen werden als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Gefördert werden die zuwendungsfähigen Ausgaben der jeweiligen Forschungseinrichtung, soweit diese nicht durch eigene oder fremde Mittel gedeckt sind. Hierbei ist den Forschungseinrichtungen durch die Förderrichtlinie gestattet, einen Teil ihrer Überschüsse bis zu einem jeweils festgelegten Betrag von der Fehlbedarfsberechnung auszunehmen.

Die Zuwendung wird auf der Grundlage eines Wirtschaftsplans der jeweiligen Forschungseinrichtung gewährt, der sämtliche erwarteten Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr der beantragten Förderung abbildet. Sofern eine Forschungseinrichtung nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung bucht, ist dem Antrag eine Überleitungsrechnung beizufügen, die die kaufmännische Buchführung in eine (kameral) Einnahmen- und Ausgabenrechnung überführt. Die Überleitungsrechnung soll mithin die tatsächlichen Zahlungen innerhalb des Haushaltsjahres abbilden.

Im Haushaltsplan 2019 wurden für die institutionelle Förderung der Einrichtungen insgesamt Mittel von etwas mehr als 18 Mio. € eingestellt. Die Haushaltsansätze für die Förderungen der einzelnen Forschungseinrichtungen variierten zwischen 309.000 € und 4.000.000 €. In der Zuständigkeit des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW) werden zwölf der fünfzehn Forschungseinrichtungen gefördert.<sup>25</sup>

#### 4.2 Prüfungsgegenstand und Prüfungsverlauf

Der Landesrechnungshof (LRH) hat die Umsetzung der institutionellen Förderung im Zuständigkeitsbereich des MKW im Rahmen einer Stichprobe untersucht. Hierzu hat er bei der bewilligenden Stelle Zuwendungsverfahren für vier Forschungseinrichtungen aus den Jahren 2016 bis 2018 geprüft. Bei jeder dieser Forschungseinrichtungen wurden die Fehlbedarfsberechnungen in Zuwendungsverfahren für zwei Jahre detailliert geprüft. Die geprüften acht Zuwendungsverfahren wiesen ein Gesamtvolumen von 6.501.000 € auf.

Alle untersuchten Forschungseinrichtungen erstellten aufgrund gesetzlicher Verpflichtung oder aufgrund ihrer internen Regelungen kaufmännische Jahresabschlüsse, buchten also nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung. Entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie legten die Einrichtungen mit ihren Förderanträgen Überleitungsrechnungen vor. Die abschließenden Verwendungsnachweise wurden auf der Grundlage aktualisierter Überleitungsrechnungen sowie unter Berücksichtigung der testierten Jahresabschlüsse der Forschungseinrichtungen erstellt.

#### 4.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

Im Rahmen der Prüfung hat der LRH das Verbot der Bildung von Rücklagen und den Umgang der Forschungseinrichtung mit Mehrerträgen näher betrachtet. Zudem hat er die Ermittlung der Fehlbedarfe der Forschungseinrichtungen untersucht.

<sup>25</sup> Die übrigen drei Forschungseinrichtungen fallen in die Zuständigkeit des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie, des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung sowie des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration.

#### 4.3.1 Verbot der Bildung von Rücklagen

Die Zuwendungsbescheide beinhalteten u. a. die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I). Nach Nr. 1.7 ANBest-I durften die Forschungseinrichtungen keine Rücklagen bilden; gleichwohl vorhandene Rücklagen wären zuwendungsmindernd zu berücksichtigen gewesen. In Erfüllung dieser Vorgabe lösten die Forschungseinrichtungen ihre Rücklagen in den Jahren 2016 bzw. 2017 auf. Die entsprechenden Beträge und im Folgenden erzielte Überschüsse wurden meist in den Ergebnis- oder Gewinnvortrag übernommen. Diese Beträge wurden in den Überleitungsrechnungen nicht gesondert ausgewiesen und führten nicht zu einer Minderung der Zuwendung.

Der LRH wies darauf hin, dass sich im Rücklagenverbot nach Nr. 1.7 Satz 3 ANBest-I der Grundgedanke einer als Fehlbedarfsfinanzierung ausgestalteten institutionellen Förderung widerspiegelt, d. h. dass für die Finanzierung der Forschungseinrichtung vorrangig alle eigenen Mittel einzusetzen sind. Die Betrachtung der vier geprüften Forschungseinrichtungen zeigte, dass eine Regelung nur zu den Rücklagen diesem Grundgedanken nicht ausreichend Rechnung trägt. So ermöglichen Ergebnis- bzw. Gewinnvorträge oder freies Vermögen den Forschungseinrichtungen ebenso wie Rücklagen, finanzielle Vorsorge zu treffen. Entscheidend muss folglich nicht die in den Nebenbestimmungen gewählte Bezeichnung „Rücklage“ sein, sondern die wirtschaftliche Situation der jeweiligen Forschungseinrichtung. Dies trägt dem Sinn der Fehlbedarfsfinanzierung sowie der in Nr. 1.2 Satz 1 ANBest-I normierten Notwendigkeit, alle eigenen Mittel als Deckungsmittel für alle Ausgaben einzusetzen, Rechnung. Der LRH bat die bewilligende Stelle, künftig im Förderzeitraum geschaffene Rücklagen, Gewinnvorträge und freies Vermögen bei den Fehlbedarfsberechnungen zuwendungsmindernd zu berücksichtigen. Das MKW bat der LRH um Stellungnahme zu der Problematik der Reichweite des Rücklagenverbots.

#### 4.3.2 Mehrertragsregelungen

Die Förderrichtlinie bestimmte in Nr. 6.2, dass Mehrerträge aus Aufträgen und aus Lizenz- und Know-how-Verträgen sowie zweckfreie Spenden nicht zuwendungsmindernd auf die Grundfinanzierung angerechnet werden, wenn sie zur Deckung von Ausgaben oder Mehrausgaben im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsprogramms verwendet werden. Für diese Mehrerträge setzte die bewilligende Stelle jährlich für jede Einrichtung eine Obergrenze fest. Im Folgejahr waren die Mittel in dem o. g. Sinne zu verwenden.

In den untersuchten Verwendungsnachweisprüfungen berechnete die bewilligende Stelle die förderunschädlichen Mehrerträge nicht als Differenz zwischen den tatsächlichen Ist-Erträgen und den zunächst geplanten Soll-Erträgen, also nicht entsprechend der haushaltsrechtlichen Definition des Begriffs der Mehreinnahmen (vgl. Nr. 2 Satz 3 Verwaltungsvorschriften zu § 8 LHO). Vielmehr ermittelte sie an dieser Stelle das Jahresergebnis der Forschungseinrichtungen insgesamt, d. h. die Differenz zwischen den im Kalenderjahr entstandenen Gesamt-Ist-Einnahmen und den Gesamt-Ist-Ausgaben. In allen acht Fällen stellte die bewilligende Stelle fest, dass das entsprechende Ergebnis die Obergrenzen für förderunschädliche Mehrerträge nicht überschritten hatte und auch aus diesem Grund keine Überschüsse auf die Fehlbedarfsfinanzierung angerechnet werden mussten.

Die seitens des LRH durchgeführte Berechnung der förderunschädlichen Mehrerträge im oben beschriebenen haushaltsrechtlichen Sinne ergab ein anderes Ergebnis: In drei Fällen betrug der ermittelte förderunschädliche Mehrertrag 0 €. Damit wären in diesen drei Fällen die tatsächlich erzielten Überschüsse insgesamt auf die Förderung anzurechnen gewesen. In weiteren vier Fällen war der förderunschädliche Mehrertrag deutlich geringer als von der bewilligenden Stelle berechnet; dies hätte eine teilweise Anrechnung der erzielten Überschüsse auf den Fehlbedarf bedeutet. Nur in einem Fall ergab sich durch die festgelegte Obergrenze keine Differenz zwischen den verschiedenen Berechnungsweisen.

Aus den vom LRH festgestellten Differenzen konnten allerdings keine Rückforderungen abgeleitet werden. Dies hätte nämlich eine Aufhebung der rechtswidrigen Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden für die Jahre 2017 und 2018 erfordert. Die Nebenbestimmungen begünstigen die Forschungseinrichtungen, indem die Überschüsse in Höhe der zulässigen Mehrerträge nicht zuwendungsmindernd in Ansatz gebracht werden. Eine Aufhebung würde ihre Rechtsposition also rückwirkend verschlechtern; dem stehen aber Vertrauensschutzgesichtspunkte entgegen.

Der LRH bat daher die bewilligende Stelle mit Blick auf künftige Zuwendungsbescheide zuzusichern, dass der Mehrertrag rechtskonform als Differenz zwischen Soll-Ertrag und Ist-Ertrag berechnet und dies in den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide entsprechend eindeutig geregelt wird. Der LRH bat auch das MKW um Stellungnahme zu dieser Problematik.

Die in Nr. 6.2 der Förderrichtlinie eröffnete Möglichkeit, Mehrerträge förderunschädlich im Folgejahr zu verwenden, setzte ferner zwingend voraus, dass diese im Folgejahr auch entsprechend den Vorgaben der Förderrichtlinie verwendet wurden. Daher war der förderunschädliche Mehrertrag des Vorjahres als Einnahme im Folgejahr auszuweisen. Zudem ist im Verwendungsnachweis spezifisch die Verwendung dieser Mittel anzugeben. Der LRH forderte die bewilligende Stelle auf, die Verwendung der förderunschädlichen Mehrerträge im Folgejahr für die vorliegenden Förderungen zu prüfen und zuzusichern, dass in künftigen Fällen entsprechende Prüfungen vorgenommen werden.

Der LRH wies schließlich darauf hin, dass auch die Möglichkeit der Übertragung von Mehrerträgen/Mehreinnahmen in das Folgejahr wirtschaftlich einer Rücklagenbildung gleichkommt. Er regte daher unter systematischen Gesichtspunkten an, diese künftig in angemessener Weise als Ausnahme zum Rücklagenverbot in den Nebenbestimmungen zu formulieren.

#### 4.3.3 Berechnung der Fehlbedarfe

Der LRH überprüfte in acht Zuwendungsverfahren die Fehlbedarfsberechnungen anhand der Überleitungsrechnungen und der Jahresabschlüsse und stellte hierbei Folgendes fest: Im Vorjahr erwirtschaftete Mehrerträge, die förderunschädlich im folgenden Jahr für nichtwirtschaftliche Zwecke eingesetzt werden konnten, waren in den Überleitungsrechnungen in keinem Fall im Folgejahr berücksichtigt worden. Ferner hatten Forschungseinrichtungen in den Überleitungsrechnungen verschiedentlich Abzüge von den Einnahmen vorgenommen, die bei kameraler Betrachtung nicht gerechtfertigt waren. Zum Teil wurden Einnahmen mit der Begründung nicht berücksichtigt, es handele sich um Einnahmen für schon im Vorjahr erbrachte Leistungen

oder um Vorschüsse. Zuweilen wurde auch die Auflösung von Rückstellungen oder nicht näher bestimmte Rechnungsabgrenzungsposten in Abzug gebracht. Entsprechende Fehler fanden sich auch bei Beträgen, die die Ausgaben erhöhten, etwa der Ansatz negativer Beträge für Änderungen bei Rückstellungen oder die Berücksichtigung eines Verlustausgleichs. Der LRH stellte weitere nicht nachvollziehbare Sachverhalte fest, die zunächst eine Klärung erforderten. In seinem insoweit vorläufigen Ergebnis hatte der LRH in sieben der acht Zuwendungsverfahren nach der gebotenen kameralen Betrachtung Überschüsse festgestellt, die die förderunschädlichen Mehrerträge überstiegen.

Der LRH legte seine Einzelberechnungen gegenüber der bewilligenden Stelle dar und bat diese, die Fehlbedarfe unter Beachtung der Ausführungen neu zu berechnen. Der LRH bat zudem zu prüfen, welche Differenzen sich zwischen den neu errechneten Fehlbedarfen und den festgesetzten Zuwendungen ergeben, die zuwendungsrechtlichen Konsequenzen zu ziehen und über das Veranlasste zu berichten.

#### 4.3.4 Gesamtbetrachtung

Mit dem Hinweis auf die Feststellungen zum Verbot der Rücklagenbildung, die mehrheitlich auf eine finanziell ausreichende Aufstellung der Forschungseinrichtungen hindeuteten, stellte der LRH die Frage, ob die Forschungseinrichtungen eine institutionelle Förderung in der im Landshaushalt festgelegten Höhe tatsächlich benötigten.

Der LRH erkannte dabei an, dass mit der Förderrichtlinie ein Instrument geschaffen wurde, um auf die konkreten jährlichen Bedarfe der Forschungseinrichtungen eingehen zu können. Die Prüfung hat jedoch gezeigt, dass die Förderrichtlinie mehrfach nicht hinreichend beachtet worden ist und die Fehlbedarfe in den geprüften Fällen überwiegend fehlerhaft berechnet worden waren.

Aufgrund der dargelegten Feststellungen warf der LRH schließlich die Frage auf, ob bei der Fehlbedarfsfinanzierung auf Ausgabenbasis die Berechnung anhand der von den Forschungseinrichtungen vorgelegten Wirtschaftspläne und Überleitungsrechnungen das geeignete Mittel darstellt, um die Förderbedürftigkeit dieser Forschungseinrichtungen nach §§ 23, 44 LHO zu identifizieren. Der LRH sah insbesondere ein Problem in der Validität der Überleitungsrechnungen. Er bat das MKW vor Weiterem um Stellungnahme.

#### 4.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW hat am 26.02.2021 unter Einbeziehung einer Äußerung der bewilligenden Stelle Stellung genommen. Die bewilligende Stelle hat die Auffassung vertreten, Grundlage für die Bemessung der Zuwendung könne nur die vorgelegte Überleitungsrechnung sein, eine weitere Analyse der wirtschaftlichen Situation sei nicht ihre Aufgabe. Daher habe sie sich bisher im Wesentlichen auf Plausibilitätsprüfungen der Überleitungsrechnungen beschränkt. Nach Einschätzung des MKW könnten die in der Vergangenheit im Kontext des Rücklagenverbots identifizierten Probleme hinsichtlich der Transparenz sowie der Überprüfbarkeit ausgeräumt werden, sobald die vorgelegten Überleitungsrechnungen aufgrund klarer Vorgaben nachvollziehbarer, einheitlicher und insgesamt valider seien. In Bezug auf das Rücklagenverbot sehe

das MKW daher einen grundsätzlichen Änderungsbedarf in den Förderbestimmungen. Eine entsprechende Änderung werde unter Hinzuziehung externen Sachverständigen bereits vorbereitet.

Die Berechnung des Mehrertrags hat die bewilligende Stelle nur unter Einbeziehung der Ausgaben für sinnvoll gehalten. Das MKW hat diese Sichtweise geteilt und beabsichtigt, eine Neufassung der Vorschriften auch insoweit vorzuschlagen.

Hinsichtlich der Berechnung der Fehlbedarfe hat das MKW eingeräumt, die praktizierte Abwendung von der kamerale Betrachtung sei mit geltendem Haushaltsrecht nicht vereinbar. Zugleich würden sowohl der Prüfbericht als auch die Ausführungen der bewilligenden Stelle hierzu eine Lücke in den aktuell geltenden Regelungen offenbaren. Die in der Sache festzustellende Unklarheit hinsichtlich der Überleitung der kaufmännischen Zahlen in kamerale Größen sei grundsätzlich unbefriedigend und auf Dauer nicht akzeptabel. Das MKW sei zuversichtlich, dass mit der Überarbeitung der Vorschriften eine Vielzahl der vom LRH zu Recht benannten Probleme ausgeräumt werden könnten.

Das MKW hat betont, dass das Landesinteresse an der Förderung der Forschungseinrichtungen in der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft weiterbestehe, da die institutionelle Förderung für die wissenschaftliche Unabhängigkeit der Institute unabdingbar sei und diese erst in die Lage versetze, in aller Regel nicht vollfinanzierte öffentliche Drittmittelprojekte durchzuführen. Sie bilde damit eine Voraussetzung für die Arbeit im nicht wirtschaftlichen Bereich. In diesem Licht sei auch die Frage, ob die Institute eine Förderung in der festgelegten Höhe tatsächlich benötigen würden, positiv zu beantworten. Ein weiterer Aspekt sei, dass bei einigen Forschungseinrichtungen der Anteil der institutionellen Landesförderung weniger als 10 % betrage, im Schnitt seien es weniger als 20 %.

#### 4.5 Weiterer Schriftwechsel

Der LRH hat das Bestreben des MKW begrüßt, mit neu zu entwickelnden Regelungen mehr Klarheit und Eindeutigkeit im Förderverfahren für die Forschungseinrichtungen zu schaffen. Allerdings ist ein konkreter Förderbedarf an den Maßstäben der Fördervorschriften §§ 23, 44 LHO zu messen. Die Tatsache, dass das Land an dem Fortbestand der Forschungseinrichtungen in der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft ein besonderes Interesse hat, kann die Förderung allein nicht begründen und rechtfertigt vor allem nicht die jeweilige Förderhöhe. Erforderlich bleibt weiterhin, dass die wirtschaftliche Situation des jeweiligen Forschungsinstituts in jedem einzeln zu betrachtenden Jahr eine Förderung rechtfertigt. Der LRH hat zudem klargestellt, dass die bewilligende Stelle bis zum Inkrafttreten der überarbeiteten Richtlinie gehalten ist, nach den derzeit geltenden Vorschriften zu verfahren.

Weiter hat der LRH zur konkreten Berechnung der Fehlbedarfe für den geprüften Zeitraum für drei Forschungseinrichtungen sowie zu weiteren Einzelpunkten eine weitere Stellungnahme erbeten. Der LRH hat zudem daran erinnert, dass die Überprüfung, welche Differenzen sich zwischen den neu zu errechnenden Fehlbedarfen und den festgesetzten Zuwendungen ergeben und welche zuwendungsrechtliche Konsequenzen hieraus zu ziehen sind, noch aussteht.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 5 Unterbringung von Einrichtungen der Studierendenwerke



*Bereits in den 1970er Jahren erarbeitete das Ministerium für Kultur und Wissenschaft ein landeseinheitliches Vertragsmodell zur unentgeltlichen Überlassung von Immobilien an die Studierendenwerke. In der Folgezeit schlossen die einzelnen Hochschulen auf dieser Grundlage mit den Studierendenwerken Nutzungsverträge, die sich unter anderem auf Flächen für den Betrieb von Mensen, Cafeterien, Bistros und Gaststätten beziehen. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs ist dieses Vertragsmodell überholt und bedarf der dringenden Überarbeitung.*

*Bis heute sind wesentliche Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zwischen den Hochschulen, den Studierendenwerken und dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nicht geklärt. Dies wirkt sich zum Nachteil aller Beteiligten aus und führt zu zusätzlichen, vermeidbaren Kosten. Der Landesrechnungshof hat dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft empfohlen, die notwendigen Grundsatzregelungen in Abstimmung mit allen Beteiligten baldmöglichst zu treffen.*

*Darüber hinaus war festzustellen, dass die Prozesse für die Bezuschussung investiver Baumaßnahmen der Studierendenwerke durch das Land unzureichend ausgestaltet und verbesserungswürdig sind. Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium künftig unter Berücksichtigung der Planungen der Studierendenwerke und des Bau- und Liegenschaftsbetriebs eine eigene mit allen Beteiligten abgestimmte Investitionsplanung aufstellt und laufend fort-schreibt.*

### 5.1 Ausgangslage

Seit den 1970er Jahren stellte das Land den Studierendenwerken mit Einzelverträgen, die auf einem landeseinheitlichen Vertragsmodell beruhen, in den Hochschulen Flächen für den Betrieb von Mensen, Cafeterien, Bistros oder Gaststätten unentgeltlich zur Verfügung.<sup>26</sup> Überwiegend stehen die Gebäude und Kucheneinrichtungen im Eigentum des Landes.

Mit der Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) im Jahr 2001 wurde für die Landesimmobilien das Vermieter-Mieter-Modell eingeführt. Die Hochschulen mieten seitdem die Immobilien für ihre Zwecke beim BLB NRW an. Dazu gehören auch die Mensen. Die Hochschulen wiederum überlassen die entsprechenden Flächen den Studierendenwerken unentgeltlich. Die Studierendenwerke nehmen somit die Rolle von Untermietern ein, ohne dafür an dem Mietzins der Hochschulen beteiligt zu sein.

Der Landesrechnungshof (LRH) hatte bereits im Jahr 2008 nach der Prüfung der Sanierung der Mensa der Ruhr-Universität Bochum (RUB) deutliche Kritik an der un-

<sup>26</sup> Die Einzelverträge werden nachstehend als Altverträge bezeichnet. Mensen, Cafeterien, Bistros oder Gaststätten werden im Weiteren zusammenfassend auch Mensen genannt.

entgeltlichen Bereitstellung von Flächen gegenüber dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)<sup>27</sup> geäußert.

In Übereinstimmung mit den Feststellungen des LRH stellte auch das MKW im Jahr 2011 fest, dass die Rechtslage zwischen dem BLB NRW als Eigentümer, den Hochschulen als Mieterinnen und den Studierendenwerken als Endnutzern der entsprechenden Flächen im Hinblick auf die Überlassungsverhältnisse in den meisten Fällen unklar sei. Zudem fehle eine klare Handlungslinie des MKW bei der Finanzierung notwendiger Investitionen für die Mensen.

Da vom MKW in den Folgejahren gleichwohl keine konkreten Maßnahmen zur Anpassung der Altverträge zwischen den Hochschulen und den Studierendenwerken an die veränderten Rahmenbedingungen ergriffen wurden, hat der LRH diese Thematik zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Münster im Rahmen einer Querschnittsprüfung 2019/2020 erneut aufgegriffen. In diese Prüfung wurden neben dem MKW vier Hochschulen und drei Studierendenwerke sowie der BLB NRW einbezogen. Auf die Prüfungsmitteilungen des LRH vom 18.03.2021 ist das MKW mit seiner Stellungnahme vom 16.07.2021 eingegangen und hat konkrete Schritte in Aussicht gestellt. Der LRH hat hierzu erneut am 12.08.2021 gegenüber dem MKW Stellung genommen.

## 5.2 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

Der LRH hat die durch die Gründung des BLB NRW zum 01.01.2001 geänderten Rahmenbedingungen für die unentgeltliche Inanspruchnahme von Flächen durch die Studierendenwerke allgemein erhoben und einzelne Bauprojekte geprüft. Die Prüfung führte zu den folgenden Ergebnissen:

- Die Nutzungsverträge der Hochschulen mit den Studierendenwerken sind überholt und auf den aktuellen Stand zu bringen.
- Die Betreiberverantwortung, die Instandhaltungsverpflichtung und die Pflicht zur Kostenübernahme bei Ersatzbeschaffungen bleiben im Detail unklar. Zuständigkeiten sind eindeutig zu regeln.
- Bei Bauprojekten, die die Mensen betreffen, wurden die Studierendenwerke zu wenig beteiligt. Eine frühzeitige Einbindung der Studierendenwerke als Betreiber der Mensen wird vom LRH erwartet.
- Nach Auffassung des LRH fehlt es im Landeshaushalt an Transparenz bei den Investitionszuschüssen an die Studierendenwerke. Die Investitionszuschüsse verlangen nach einer klaren Priorisierung der Bauprojekte und einem landesweit abgestimmten Vorgehen.

Im Einzelnen stellte der LRH Folgendes fest:

<sup>27</sup> Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

### 5.2.1 Überholte Nutzungsverträge

Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass die von den Studierendenwerken heute in Anspruch genommenen Flächen und deren Nutzungswerte weder den Altverträgen entnommen werden können noch dem MKW auf andere Art und Weise bekannt geworden sind.

Die Altverträge wurden nach Gründung des BLB NRW auch nicht fortgeschrieben und umfassen damit keine flächen- und/oder wertmäßigen Veränderungen. Beispielsweise betrug die Mietfläche des Studierendenwerks auf dem Campus der RUB nach den Erhebungen des LRH rd. 22.600 m<sup>2</sup> bei einem Nutzungswert i. H. v. rd. 4,2 Mio. € pro Jahr (Stand 2017). Der bestehende Nutzungs- und Überlassungsvertrag aus dem Jahr 1978 weist hingegen nur eine Hauptnutzfläche von 15.218 m<sup>2</sup> mit einem zum damaligen Zeitpunkt gültigen Nutzungswert von umgerechnet rd. 0,61 Mio. € pro Jahr aus. Das MKW bestätigte gegenüber dem LRH, dass es derzeit keine Übersicht aller Flächen und deren Nutzungswerte gebe, die von den Studierendenwerken bei den Hochschulen unentgeltlich – aber letztlich von den Hochschulen mit Haushaltsmitteln des Landes zuvor entgeltlich beim BLB NRW angemietet wurden – genutzt werden.

Der LRH hat gegenüber dem MKW seine Erwartung ausgesprochen, dass es zur Schaffung klarer Rechtsverhältnisse gemeinsam mit den Hochschulen und den Studierendenwerken eine Berichtigung bzw. Anpassung der Altverträge an die veränderten Rahmenbedingungen herbeiführen möge.

### 5.2.2 Abgrenzungsschwierigkeiten im Gebäudebetrieb

Seit der Gründung des BLB NRW im Jahr 2001 obliegen diesem als Eigentümer grundsätzlich auch die Aufgaben für die Instandhaltung der Hochschulgastronomie. Der zwischen dem BLB NRW als Vermieter und den Hochschulen als Mietern bestehende Standardmietvertrag unterscheidet zwar im Allgemeinen zwischen der dem BLB NRW obliegenden, generellen Instandhaltungsverpflichtung und der Instandhaltungsverpflichtung der Hochschulen in Bezug auf die sogenannten Mieter-Einrichtungen. Diese Einrichtungen werden allerdings nicht näher beschrieben.

Die in den Altverträgen zwischen dem Land und den Studierendenwerken getroffenen Regelungen zur Instandhaltung, Ersatzbeschaffung und Betreiberverantwortung sind nach der Gründung des BLB NRW überholt. Da auch keine Nachfolgeregelungen an ihre Stelle getreten sind, kam es zwischen dem BLB NRW als Eigentümer, den Hochschulen als Mietern und den Studierendenwerken als Betreibern der Mensen zu erheblichen Problemen bei der Abgrenzung von Aufgaben im Gebäudebetrieb.

Der BLB NRW teilte dem LRH am 17.03.2020 mit, dass es in der Vergangenheit zu unterschiedlichen rechtlichen Wertungen zwischen ihm und den Hochschulen gekommen sei. So hätten u. a. die Instandhaltungsverpflichtung, die Pflicht zur Kostenübernahme bei Ersatzbeschaffungen sowie der Eigentumsübergang im Zusammenhang mit Ersatzbeschaffungen Anlass für Auseinandersetzungen gegeben. Um Klarheit zu schaffen, hätten die Hochschulen und der BLB NRW sich darauf verständigt, eine gemeinsame Liste zu erstellen, die nach Möglichkeit für sämtliche Bauteile bzw. Einrichtungsgegenstände einer Hochschule festlegen soll, durch wen

die Herstellung bzw. Anschaffung erfolge, wer die Finanzierung trage und wen die Instandhaltungsverpflichtung treffe. Gemeinsames Ziel aller Beteiligten sei es, dass diese sogenannte Schnittstellenliste zukünftig als Basis für die Bedarfsplanung verbindlich zu nutzen und mit den Erfahrungen aus der Praxis regelmäßig zu aktualisieren sei. Eine Entwurfsfassung dieser Schnittstellenliste hat der BLB NRW dem LRH mit dem Bemerkten vorgelegt, dass diese noch abschließend mit dem MKW abgestimmt werden müsse. Der LRH hat diese Vorgehensweise vom Grunde her begrüßt, aber dennoch gegenüber dem Ministerium beanstandet, dass eine Abgrenzung der Leistungen der Hochschulen und der des BLB NRW zu den Leistungen, welche die Studierendenwerke selbst erbringen sollen, in der Schnittstellenliste nicht vorgenommen wird.

Die Studierendenwerke sind in der Schnittstellenliste nicht als eigener Bedarfs- und Kostenträger ausgewiesen. Gerade dies führt nach den Feststellungen des LRH in der Praxis jedoch zu großen Abgrenzungsproblemen im Gebäudebetrieb. So hat bspw. das zuständige Studierendenwerk dem LRH mitgeteilt, dass für eine neue Mensa der Universität Bielefeld bisher nicht geklärt sei, ob der BLB NRW, die Hochschule oder das Studierendenwerk für notwendige Ersatzbeschaffungen zuständig ist. In diesem Sinne hatte das Studierendenwerk schon am 14.11.2014 gegenüber dem MKW kritisiert, dass keinesfalls sichergestellt sei, dass die Geräte, Anlagen und Einrichtungsgegenstände, die das Studierendenwerk für die neue Mensa selbst finanziert habe, auch im Eigentum des Studierendenwerks verbleiben könnten.

Der LRH hat das MKW aufgefordert, für die überlassenen Mensen die Betreiberverantwortung und die Pflicht zur Kostenübernahme für die Instandhaltung im Benehmen mit allen Beteiligten nach Maßgabe der mietvertraglichen Regelungen, die zwischen den Hochschulen und dem BLB NRW getroffen worden sind, in die Standardnutzungsverträge aufzunehmen und deren Umfang klar zu definieren. Soweit die Studierendenwerke im Zusammenhang mit der Einrichtung von Mensen selbstständig Investitionen aus ihren Mitteln vornehmen, sollten die Fragen nach dem Eigentumsrecht und der Instandhaltungspflicht zwischen dem BLB NRW, den Hochschulen und den Studierendenwerken vorher eindeutig geklärt sein. Der LRH hat hierzu die Erstellung einer Schnittstellenliste unter Einbeziehung der Studierendenwerke empfohlen.

### 5.2.3 Fehler bei Bauprojekten

Bei den vom LRH näher untersuchten Baumaßnahmen traten Defizite hervor, die bei einem abgestimmten Vorgehen zwischen dem BLB NRW, den Hochschulen und den Studierendenwerken vermeidbar gewesen wären.

Der BLB NRW und die Hochschulen entwickelten in den Jahren 2014 bis 2016 einen Leitfaden zur kooperativen Abwicklung von Bauprojekten. Nach diesem Projektleitfaden sollen einzeln definierte Arbeitsschritte die verantwortlichen Projektbeteiligten in den verschiedenen Projekt- bzw. Leistungsphasen bis hin zur Mängelbeseitigung in die Lage versetzen, Bauprojekte gemeinsam in vertrauensvoller Zusammenarbeit zu realisieren. Die Studierendenwerke finden jedoch in dem Leitfaden keine Erwähnung.

Nach Auskunft des BLB NRW wird der Leitfaden auf dem Wege eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses fortgeschrieben. Für ein reibungsloses Bauprojektmanagement sieht der BLB NRW es weiterhin als zielführend an, wenn die Hochschulen ihm gegenüber entscheidende Ansprechpartner bleiben würden. Andererseits wird vom BLB NRW auch die Notwendigkeit einer intensiven, geregelten Zusammenarbeit mit den Studierendenwerken als Betreiber der Mensen bei entsprechenden Hochschulbaumaßnahmen gesehen. Dieser Bereich – so der BLB NRW weiter – erfordere die Einbindung einer besonderen Fachkompetenz, über die weder der BLB NRW noch die Hochschulen, sondern vielmehr die Studierendenwerke ausreichend verfügen würden.

Bei den im Rahmen der Prüfung näher untersuchten Baumaßnahmen zeigten sich zwischen den Hochschulen, den Studierendenwerken und dem BLB NRW vermeidbare Defizite, die anhand von folgenden Beispielfällen verdeutlicht werden.

Im Rahmen der Errichtung eines Ersatzneubaus für die RUB wurden zwischen Hochschule, zuständigem Studierendenwerk und BLB NRW im Vorfeld keinerlei Regelungen über die Zuständigkeiten für die Planung und die Beschaffung der küchentechnischen Einrichtungen der Cafeteria getroffen. Unterschiedliche Auffassungen zwischen RUB und BLB NRW über die Pflicht zur Kostenübernahme für die Planungskosten der neuen Cafeteria führten schließlich dazu, dass vom BLB NRW nur ein „leerer“ Raum für die Küchennutzung mit Anschlüssen für Wasser, Abwasser, Strom- und Medienversorgung errichtet wurde. Das zuständige Studierendenwerk führte gegenüber dem LRH anlässlich einer gemeinsamen Ortsbegehung aus, dass die fehlende Küchenplanung in dem für den Einbau der Thekenanlage vorgesehenen Bereich dazu geführt habe, dass aufgrund einer nunmehr im Wege stehenden Betonstütze zu wenig Bewegungsfläche für die Besucherinnen und Besucher bestehe. Dieser Konflikt müsse noch zwischen BLB NRW, RUB und Studierendenwerk gelöst werden.

Bei dem Neubau der Hochschule Düsseldorf wurde das zuständige Studierendenwerk ebenso nicht in ausreichendem Maße an der Planung der Mensa beteiligt. Das Studierendenwerk wies hier anlässlich einer Ortsbegehung durch den LRH auf Mängel bei der Flächenplanung hin. Anstelle zusätzlicher, notwendiger Flächen für die Essensausgabe seien in nicht erforderlichem Maße Flächen und küchentechnische Anlagen zur Essenszubereitung vorgesehen worden. Zudem stellte der LRH verschiedene bauliche Mängel fest. So fanden sich im Fußboden des neuen Küchenbereichs über weite Strecken Risse und Anzeichen von Feuchtigkeitseinwirkungen, weil die Belastungen der Bodenkonstruktion durch den Betrieb einer Mensa nicht ausreichend Eingang in die Planung gefunden hatten. Außerdem wurde die Spülstraße so positioniert, dass sie sich im Bereich eines Raumzugangs befindet. Der LRH hat sich der Auffassung des Studierendenwerks angeschlossen, dass die Mensa im Hinblick auf die Raumgestaltung und die erhöhten Nutzungsanforderungen hätte wirtschaftlicher gestaltet werden können. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, die Erfahrungen des Studierendenwerkes aus dem Betrieb von Mensen bei diesem Bauprojekt umfassend zu berücksichtigen.

Der LRH hat das MKW mit seinen Prüfungsmitteilungen vom 18.03.2021 aufgefordert, die küchenspezifischen Erfahrungen der Studierendenwerke frühzeitig für die Bauprojekte nutzbar zu machen, um teure Mängel beim späteren Betrieb zu vermeiden. Im gesamten Projektverlauf sollten den Studierendenwerken als Betreibern der

Mensen konkrete Zustimmungs- und Entscheidungsbefugnisse zukommen. Der LRH hat dem MKW daher empfohlen, die Aufgaben und Befugnisse der Studierendenwerke im Rahmen der Überarbeitung des Projektleitfadens klar und eindeutig zu fixieren.

#### 5.2.4 Investitionsförderungsmaßnahmen im Landeshaushalt

Mit dem Landeshaushalt werden regelmäßig Investitionszuschüsse für die Studierendenförderung aus dem Titel 893 70 des Kapitels 06 027 finanziert. Diese sollen zur Durchführung einzelner Bauprojekte innerhalb und außerhalb des Vermieter-Mieter-Verhältnisses zwischen dem BLB NRW und den Hochschulen verwendet werden. Anlässlich einer früheren Querschnittsprüfung des LRH zur sachgerechten Verteilung der Zuschüsse unter den Studierendenwerken hatte das MKW bereits am 26.07.1999 ausgeführt, dass die Studierendenwerke Investitionen bis zu einer Größenordnung von 500.000 DM selbst tragen. Größere Investitionen, insbesondere Bauinvestitionen, würden vom Land getragen. Die Studierendenwerke sollten sich je nach Leistungsfähigkeit mit 10 % bis 30 %, mindestens aber 500.000 DM an den Investitionen beteiligen. Aus Anlass einer vorhergehenden Prüfung der Sanierung der Mensa der RUB durch den LRH vermerkte das MKW am 17.12.2014, dass die Skala der Landesförderung für den Bau von Mensen zwischen 0 % und 100 % betrage, ohne dass es irgendwelche Kriterien für die verschiedenen Fallgestaltungen gebe.

Der LRH hat das MKW mit seinen Prüfungsmittellungen am 18.03.2021 darauf hingewiesen, dass die alten Regelungen zur Finanzierung von Baumaßnahmen mit Gründung des BLB NRW zum 01.01.2001 gegenstandslos geworden sind. Heute finanzieren die Hochschulen über Mehrmieten oder Baukostenzuschüsse investive Maßnahmen. Noch ist nicht geregelt, ob und inwieweit sich auch die Studierendenwerke an den Investitionskosten zu beteiligen haben. Mit Blick auf die verursachungsgerechte Kostenzuordnung und im Interesse der Gleichbehandlung aller Studierendenwerke im Land hat der LRH das MKW darauf hingewiesen, dass verbindliche Vorgaben hinsichtlich der finanziellen Beteiligung der Studierendenwerke an investiven Baumaßnahmen notwendig sind.

Im Rahmen der o. g. Querschnittsprüfung zur Verteilung der Zuschüsse hatte das MKW dem LRH am 26.07.1999 weiter mitgeteilt, dass die zur Verfügung stehenden Landesmittel nach der Dringlichkeit ihres Bedarfs vergeben würden. In diesem Sinne werde mit den Studierendenwerken ein Investitionsplan abgestimmt. Durch dieses Vorgehen bei Bauprojekten könne man sicherstellen, dass alle Studierendenwerke im Wesentlichen gleichbehandelt werden.

Demgegenüber hat der LRH bei der aktuellen Prüfung festgestellt, dass den Baumaßnahmen keine sachlich begründete Investitionsplanung zugrunde lag. Daher hat er das MKW mit seinen Prüfungsmittellungen am 18.03.2021 auf die Notwendigkeit einer solchen Investitionsplanung noch einmal hingewiesen. Allein das im Haushaltsjahr 2020 etatisierte Bauvolumen i. H. v. insgesamt über 68 Mio. € ist beträchtlich.<sup>28</sup> Sämtliche Bauinvestitionen sollten nach Auffassung des LRH stets unter verschiedenen Gesichtspunkten (strategisch, wirtschaftlich, baufachlich etc.) systematisch betrachtet und danach priorisiert werden, bevor entsprechende finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt fließen.

28 Kapitel 06 027 „Allgemeine Studierendenförderung“, Titel 893 70 „Investitionszuschüsse“: Erläuterungen.

Der LRH hat dem MKW empfohlen, die Bezuschussung für Bauinvestitionen künftig transparenter zu gestalten. Es sollten landesweit verbindliche Vorgaben für die finanzielle Beteiligung der Studierendenwerke gemacht werden. Daneben ist ein geregelter Abstimmungsprozess zur Investitionsplanung aufzusetzen, der die Interessen aller Beteiligten abbildet und zu einem gemeinsamen Ergebnis führt.

### 5.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das MKW führte in seiner Stellungnahme gegenüber dem LRH aus, dass die Hochschulen als Körperschaften öffentlichen Rechts und auch die Studierendenwerke als Anstalten des öffentlichen Rechts nicht unmittelbar der Fachaufsicht des MKW unterliegen würden. Gleichwohl erwarte das MKW eine gute und rechtssichere Zusammenarbeit von Hochschulen und Studierendenwerken. Es werde aufgrund der Prüfungsmittelungen des LRH im Benehmen mit den Studierendenwerken prüfen, welche Lastenteilung mit den jeweiligen Hochschulen vereinbart ist und wie der Stand der Abrechnung der Nutzungskosten ist.

Weiter sagte das MKW zu, den Austausch mit den Verwaltungsräten der Studierendenwerke zu intensivieren und den Erlass von Leitlinien für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Hochschulen und Studierendenwerken zu prüfen. Zudem folgt das MKW dem LRH darin, dass die Expertise der Studierendenwerke bei der Vorbereitung künftiger Bau- und Sanierungsmaßnahmen einfließen müsse, um die erforderliche soziale Infrastruktur für das Studium zu schaffen und zu erhalten. Dazu seien durch das MKW bereits Gespräche zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Studierendenwerke und dem BLB NRW vermittelt worden. Weiter habe das MKW die Hochschulen über ein Schreiben an die Kanzlerkonferenz aufgefordert, zur baulichen Situation vor Ort künftig regelmäßig trilaterale Gespräche mit den Studierendenwerken und dem BLB NRW zu führen.

Das MKW hat in seiner Stellungnahme herausgestellt, dass die Förderung von Investitionsmaßnahmen der Studierendenwerke aus dem Landeshaushalt eindeutig im Landesinteresse sei. Die Investitionen in gastronomische Einrichtungen und für Verwaltungsbauten seien durch das MKW mit einer Quote von bis zu 70 % aus dem Kapitel 06 027 Titel 893 70 förderfähig. Zwischenzeitlich habe das MKW einen Prozess zur Investitionsplanung der Studierendenwerke im Kontext der Haushaltsvorbereitung angestoßen, um mehr Verbindlichkeit herzustellen.

### 5.4 Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt die durch das MKW eingeleiteten Maßnahmen. Er erwartet, dass das MKW im Rahmen seiner Rechtsaufsicht über die Studierendenwerke<sup>29</sup> dafür Sorge trägt, dass die Unterbringung der Studierendenwerke in den Liegenschaften der Hochschulen auf der Grundlage rechtskonformer, transparenter und einheitlicher Regelungen erfolgt. Der vom MKW eingeschlagene Weg, mit allen Beteiligten eine konsensuale Lösung der aufgezeigten Probleme anzustreben, wird vom LRH unterstützt.

29 Vgl. § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Studierendenwerke im Land Nordrhein-Westfalen vom 16.09.2014, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen S. 547.

Hinsichtlich der Beteiligung der Studierendenwerke an der Planung, Ausführung und Finanzierung von Bau- bzw. Bauunterhaltungsmaßnahmen sieht der LRH die dringende Notwendigkeit, dass sich Studierendenwerke, Hochschulen und BLB NRW im Rahmen der durch das MKW initiierten Gespräche auf verbindliche Regelungen einigen. Auch insoweit erwartet der LRH eine proaktive Begleitung des Abstimmungsprozesses durch das MKW.

Das MKW trägt nach Auffassung des LRH die Verantwortung dafür, dass die Investitionsförderung der Studierendenwerke aus dem Titel 893 70 des Kapitels 06 027 des Landeshaushalts unter Einbindung der vorgenannten Stellen gegenüber dem Landtag im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens transparent erfolgt. Dies setzt für den LRH voraus, dass das MKW ein verbindliches System der Förderung entwickelt, eine landesweite Investitionsplanung aufstellt und diese regelmäßig fort-schreibt.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 6 Baumaßnahme der Universität zu Köln, Grundinstandsetzung und Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften



*Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Grundinstandsetzung und die Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften der Universität zu Köln geprüft.*

*Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Universität zu Köln in Abweichung von der genehmigten Haushaltsunterlage Bau wesentliche Planungsänderungen vornahm. Sie bereitete die Sanierung und die Aufstockung des Gebäudes mit der geänderten Planung bis zum Baubeginn weiter vor, obwohl hierfür keine haushaltsmäßige Anerkennung der Kosten vorlag. Weiter hat die Universität zu Köln mit den in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nachgewiesen, dass Sanierung und Aufstockung des Gebäudes tatsächlich die wirtschaftlichste Variante darstellte.*

*Der Landesrechnungshof beanstandete zudem die direkte Beauftragung der Projektsteuerungsleistungen durch die Universität zu Köln. Diese entzog damit den Auftrag dem EU-weiten Wettbewerb und verstieß gegen geltendes Vergaberecht. Zudem hat sie durch die Ausgestaltung des Vertrags über die Leistungen des Büros für Projektsteuerung den Grundsatz der wirtschaftlichen Mittelverwendung in erheblichem Maße missachtet. Der weitaus überwiegende Teil von Mehrkosten in Höhe von 677.000 € hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofs vermieden werden können.*

*Ferner beanstandete der Landesrechnungshof in zwei weiteren Vergabeverfahren mit einer EU-weiten Ausschreibung von Bauleistungen im offenen Verfahren, dass die Universität zu Köln unzulässige Verhandlungen über den Angebotsumfang führte.*

### 6.1 Ausgangslage

Im Februar 2008 übertrug das Land im Rahmen eines Modellversuchs zum dezentralen Liegenschaftsmanagement die Bauherreneigenschaft und die Budgetverantwortung für die von der Universität zu Köln (UzK) genutzten Immobilien vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) auf die UzK. Im Rahmen dieses Modellversuches ist die UzK verantwortlich für die bauliche und sonstige Unterhaltung der Immobilien, für bauliche Anpassungen an veränderte fachliche Anforderungen, für Neu- und Erweiterungsbauten sowie für die Anmietung von Gebäuden geworden. Damit unterliegt die UzK nicht mehr – wie andere Landesbehörden etc. – dem Mieter-Vermieter-Verhältnis zwischen dem BLB NRW und der nutzenden Verwaltung bzw. Hochschule. Die Fortführung des Modellversuchs ist im Jahr 2014 in das Hochschulgesetz<sup>30</sup> aufgenommen worden.

<sup>30</sup> Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz) vom 16.09.2014 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) S. 547), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 25.03.2021 (GV. NRW. S. 331).

Auf Grundlage der ursprünglichen Planungen zur Sanierung, Aufstockung und zum Teilabriss eines Gebäudes für die Geowissenschaften hatte die UzK dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW)<sup>31</sup> bereits im Februar 2005 die Haushaltsunterlage Bau (HU-Bau) zur Genehmigung vorgelegt. Die HU-Bau ist die Bezeichnung für eine Sammlung von Unterlagen, mit denen gemäß Landesrecht Haushaltsmittel für öffentliche Baumaßnahmen beantragt werden müssen. Im März 2008 wurde diese HU-Bau noch um einen Nachtrag ergänzt. Schließlich genehmigte das MKW diese HU-Bau mit Gesamtkosten i. H. v. rd. 16,8 Mio. € im Mai 2009.

Wegen diverser Neuberufungen von Lehrenden überprüfte die UzK das Raum- und Funktionsprogramm für das Gebäude der Geowissenschaften und stellte im Juli 2010 einen geänderten Nutzerbedarf, u. a. mit einem zusätzlichen Flächenbedarf i. H. v. 356 m<sup>2</sup>, gegenüber der bereits genehmigten HU-Bau fest. Die Umsetzung des neuen Nutzerbedarfs erforderte eine Erweiterung der bis dahin geplanten Baumaßnahmen. Die entsprechende neue HU-Bau legte die UzK dem MKW im Dezember 2011 vor. Das Ministerium genehmigte im August 2012 diese HU-Bau mit Gesamtkosten i. H. v. rd. 21,4 Mio. €. Der Baubeginn erfolgte schließlich im Januar 2013. Das Gebäude nahm die UzK im Februar 2017 in Betrieb.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Köln die Grundinstandsetzung und die Aufstockung eines Gebäudes für die Geowissenschaften der UzK geprüft. Mit Prüfungsmitteilungen vom 09.02.2021 hat der LRH die Ergebnisse seiner Prüfung der UzK und dem MKW übersandt. Auf die Stellungnahme der UzK vom 14.05.2021 hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 09.09.2021 geantwortet.

## 6.2 Wesentliche Feststellungen

### 6.2.1 Fehler bei der Projektentwicklung

Für Baumaßnahmen hat die UzK § 24 und § 54 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>32</sup> zu beachten.<sup>33</sup> Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen gemäß § 24 LHO erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn es im Einzelfall nicht möglich ist, die Unterlagen rechtzeitig fertigzustellen, und aus einer späteren Veranschlagung dem Land ein Nachteil erwachsen würde. Gemäß § 54 LHO dürfen Baumaßnahmen nur begonnen werden, wenn ausführliche Entwurfszeichnungen und Kostenberechnungen vorliegen. In den Zeichnungen und Berechnungen darf von den in § 24 LHO bezeichneten Unterlagen nur insoweit abgewichen werden, als die Änderung nicht erheblich ist. Nach der dazugehörigen Ver-

31 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit verwendet.

32 Landeshaushaltsordnung vom 26.04.1999 (Neufassung; GV. NRW. 1999 S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030).

33 Die UzK hat nach dem Haushaltsvermerk zu Kapitel 06 131 Titel 894 65 des Einzelplans 06 i. V. m. dem jeweiligen Haushaltsgesetz die §§ 24 und 54 LHO zu beachten.

waltungsvorschrift<sup>34</sup> ist eine Abweichung u. a. erheblich, wenn sie zu einer wesentlichen Änderung der Baumaßnahme (baufachlich) oder zu einer Überschreitung der Gesamtkosten um mehr als 500.000 € führt.

Die im Mai 2009 mit Gesamtkosten von rd. 16,8 Mio. € genehmigte HU-Bau umfasste neben der Grundinstandsetzung des bestehenden Gebäudes ein Raumprogramm mit zusätzlichen Nutzflächen. Diese Flächen beabsichtigte die UzK durch Abriss des 3. Obergeschosses<sup>35</sup> (OG), den Neubau des 3. OG sowie die Aufstockung eines 4. OG zu erstellen. Die Planung sah insoweit vor, dass die Baumaßnahme im laufenden Betrieb des Gebäudes durchgeführt werden sollte. Davon abweichend sollte das Gebäude nach dem im Juli 2010 neu festgelegten Nutzerbedarf mit einem geänderten Raum- und Funktionsprogramm zusätzliche Flächen i. H. v. 356 m<sup>2</sup> zur Verfügung stellen. Hierzu sollte mit dem 2. OG ein weiteres Geschoss abgerissen und das Gebäude als Bestandsgebäude nur bis zum 1. OG erhalten bleiben. Das 2., 3. und 4. OG sollte hingegen komplett neu errichtet werden. Die verbleibenden Geschosse sollten freigezogen und kernsaniert werden, was die Errichtung einer Interimsunterbringung der Nutzer erforderlich machte. Die UzK ermittelte Ende August 2010 nach ersten Planungen insgesamt Mehrkosten i. H. v. rd. 2 Mio. €.

Zwischen September 2010 und Juni 2011 legte die UzK dem MKW sukzessive die neue Sachlage mit den zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen dar. So wurde das MKW Ende September 2010 lediglich allgemein auf eine Flächenmehrung und eine teilweise Änderung der Anforderungen der Nutzer hingewiesen, ohne auf das neue Raum- und Funktionsprogramm Bezug zu nehmen. Anfang 2011 informierte die UzK das MKW erstmalig über die geplanten baulichen Änderungen. Die Finanzierung des geänderten Bauvorhabens konnte die UzK intern nicht klären. Weder die Variante, die Maßnahme ohne eine neue HU-Bau aus eigenen Mitteln zu finanzieren, noch die später tatsächlich umgesetzte Alternative mit der Beantragung einer neuen HU-Bau sind nachvollziehbar dokumentiert. Erst ein Jahr nach der Aufstellung eines neuen Raum- und Funktionsprogramms fiel im Juli 2011 in Abstimmung mit dem MKW die Entscheidung, eine neue HU-Bau zu beantragen.

Der LRH beanstandete, dass die UzK abweichend von der bereits im Mai 2009 genehmigten HU-Bau bei der Sanierung und Aufstockung des Gebäudes im Nachhinein wesentliche Planungsänderungen vornahm. Er merkte an, dass die UzK die Projektplanung für die geänderte Baumaßnahme mit den beteiligten Fachplanern während der gesamten Abstimmungsphase fortführte, ohne das MKW ausreichend über den geänderten Bedarf und die Flächenerweiterung zu informieren. Bevor die Finanzierung für die Flächenerweiterung gesichert war, veröffentlichte die UzK im August 2011 die Auftrags-Vergabe für die Abbrucharbeiten und plante bereits den Beginn der Baumaßnahme für den November 2011. Gleichwohl stoppte die UzK im November 2011 den zu diesem Zeitpunkt vorgesehenen Baubeginn und stellte eine neue HU-Bau auf.

Aufgrund der wesentlichen Änderungen, die sowohl aus dem Abriss eines weiteren Geschosses und drei neu zu errichtenden Geschossen als auch aus den geschätz-

34 Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 10.06.2020, I C 2 – 0125 – 4 (Neufassung; Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2020 S. 309). Durch diese Neufassung haben sich für die hier relevanten Regelungen keine Änderungen zu den seinerzeit maßgeblichen Verwaltungsvorschriften ergeben.

35 Sogenanntes Technikgeschoss.

ten Mehrkosten i. H. v. rd. 2 Mio. € resultierten, lag eine erhebliche Abweichung zur genehmigten Baumaßnahme vor.

Die UzK hätte erkennen müssen, dass es hierdurch zu entscheidenden Unsicherheiten im Projektverlauf kommen würde. Zu diesen Unsicherheiten haben insbesondere das fehlende genehmigte Raumprogramm und die nicht gesicherte Finanzierung beigetragen. Im Übrigen lässt die Aktenlage erkennen, dass es seitens der UzK keine zielgerichtete Vorgehensweise gab, die eine rechtskonforme Anwendung nach § 54 LHO bei erheblichen Abweichungen von der Haushaltsunterlage sicherstellte. Gerade Berufungsverhandlungen an Universitäten haben aber nicht selten Einfluss auf große Baumaßnahmen, die aufgrund der langen Entwicklungs- und Genehmigungsprozesse auch vor Baubeginn zu erheblichen Abweichungen von der Haushaltsunterlage führen können.

Diesem Thema kommt daher eine besondere Bedeutung im Projektverlauf zu. Der LRH hat daher empfohlen, den Umgang mit Abweichungen von der HU-Bau vor Baubeginn als Prozessbeschreibung in den Neubau- bzw. Umbau-Prozess aufzunehmen.

In ihrer Stellungnahme führt die UzK aus, dass sie zunächst davon ausging, dass die Raumsituation (Flächenbedarf und technische Anforderungen) in den bestehenden Laboren zukunftsfähig sei. Im Zuge der weiteren Planungen des Gebäudes habe sich dann aber herausgestellt, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Geowissenschaften deutlich höhere Anforderungen an die Gebäudetechnik stellten. So sei das geänderte Raum- und Funktionsprogramm das Ergebnis einer neuen Bedarfserhebung nach verschiedenen Neuberufungen von Lehrenden an der UzK. Ende September 2010 habe die UzK das MKW angesprochen, um über das neue Raum- und Funktionsprogramm Einvernehmen zu erzielen. Es habe – nach Einschätzung der UzK – durchaus eine zielgerichtete Vorgehensweise von Seiten der damals Handelnden vorgelegen. In der Gesamtschau habe die UzK im Blick gehabt, wirtschaftlich zu handeln.

Der LRH hat in seiner Folgeentscheidung zum Ausdruck gebracht, dass die Ausführungen der UzK die Prüfungsfeststellungen nicht widerlegen können. Nach Auffassung des LRH hat die UzK zwar tatsächlich das Ziel verfolgt, die geänderte Baumaßnahme so schnell wie möglich weiter zu entwickeln und mit der Baumaßnahme zu beginnen. Dabei gerieten aber die erforderliche Genehmigung des Raumprogramms und die Frage der Finanzierung der Baumaßnahme zusehends aus dem Blick.

### 6.2.2 Keine ausreichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die UzK ist als vom Land getragene, rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß § 5 Abs. 2 Satz 5 des Hochschulgesetzes verpflichtet, bei ihrer Wirtschaftsführung den „Grundsatz der wirtschaftlichen und effektiven Verwendung ihrer Mittel“ zu berücksichtigen. So war die UzK zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit auch bei dieser Baumaßnahme verpflichtet, die voraussichtlich entstehenden Kosten unterschiedlicher Realisierungsvarianten vor einer Umsetzungsentscheidung zu ermitteln und

zu bewerten.<sup>36</sup> Dabei sind alle Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Realisierungsvarianten für die Baumaßnahme wurden bereits zu einem frühen Stadium durch die Vorgabe der räumlichen Nähe zu den bestehenden Nachbargebäuden auf die beiden Varianten Sanierung mit teilweisem Abriss und Neubau oder vollständiger Abriss und Neubau an gleicher Stelle beschränkt. Andere mögliche Realisierungsvarianten, wie z. B. ein gemeinsamer Ersatzneubau für das beschriebene Gebäude zusammen mit den anderen ebenso sanierungsbedürftigen Gebäuden der Geowissenschaften, sind nicht betrachtet worden.

Zudem enthielten die der HU-Bau beigefügte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die nachgereichte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht alle relevanten Kosten, da weder Interimskosten noch Abbruchkosten berücksichtigt wurden. Ferner wiesen die darin jeweils betrachteten Varianten keine ähnliche Planungstiefe aus.

Insbesondere machten aber die mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelten Kosten i. H. v. 20,6 Mio. € (ohne Abbruchkosten) schon rd. 83 % der im März 2012 ermittelten Kosten i. H. v. 24,8 Mio. € für einen vollständigen Neubau aus. Der LRH hält in Übereinstimmung mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung<sup>37</sup> eine Sanierung – regelmäßig – nur dann für wirtschaftlich, wenn die Sanierungskosten nicht mehr als 80 % der zu erwartenden Kosten für einen Neubau betragen. Daher stellte der LRH fest, dass die Sanierung/Modernisierung des bestehenden Gebäudes nach den vorgelegten Unterlagen nicht die wirtschaftlichste Variante war.

Die UzK führte hierzu in ihrer Stellungnahme aus, dass sie der vom LRH aufgezeigten Notwendigkeit zu einer vergleichenden Betrachtung für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich zustimmt. Zudem werde sie den Hinweis des LRH aufgreifen und zukünftig für alle Neubau- bzw. Sanierungsmaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in enger Abstimmung mit dem MKW erstellen. Bei der untersuchten Baumaßnahme habe eine Vergleichsberechnung seinerzeit mangels passender Ausgleichsflächen nicht angestellt werden können. Neben den Kosten seien immer auch weitere, z. B. strategische oder infrastrukturelle Faktoren zu berücksichtigen. Im konkreten Fall habe man den räumlichen Aspekt eines Verbund-Campus nicht aufgeben wollen.

Der LRH begrüßt in seiner Folgeentscheidung, dass die UzK die Hinweise des LRH aufgreifen und zukünftig für alle Neubau- bzw. Sanierungsmaßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in enger Abstimmung mit dem MKW durchführen wird. Dazu hat die UzK der Notwendigkeit einer vergleichenden (d. h. mit den gleichen Voraussetzungen und der gleichen Kostentiefe) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich zugestimmt.

36 Vgl. zu diesen Anforderungen: Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 7; Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen. 2. Auflage, Stuttgart, 2003, Ziffer 1.1, S. 5 ff. sowie Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau), Ausgabe 2003, Abschnitt K5.

37 „Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes und der Verwaltung ist bei einem Kostenvergleich eine Sanierung in der Regel nur dann wirtschaftlich, wenn die Sanierungskosten nicht mehr als 80 v. H. der zu erwartenden Kosten für einen Neubau betragen.“ Vgl. Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, a. a. O., Ziffer 1.1, S. 8.

Weiter bleibt der LRH bei seiner Auffassung, dass die Sanierung/Modernisierung des hier untersuchten Gebäudes tatsächlich nicht die wirtschaftlichste Variante darstellt. Der LRH verkennt nicht, dass zu den Kosten auch strategische und infrastrukturelle Faktoren hinzutreten. Die von der UzK in der Nachschau allgemein beschriebenen Rahmenbedingungen wurden jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert. Zudem ist ein möglicher Ersatz-Neubau an gleicher Stelle von der UzK zu keinem Zeitpunkt bewertet worden.

### 6.2.3 Fehlerhafte Vergabe der Projektsteuerungsleistungen

Die UzK unterliegt als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts bei der Vergabe von Aufträgen, die die EU-Schwellenwerte überschreiten, den vergaberechtlichen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)<sup>38</sup>, der Vergabeverordnung (VgV)<sup>39</sup> und der seinerzeit geltenden Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)<sup>40</sup>.

Das Angebot eines Büros für Projektsteuerung, das von der UzK für diese Baumaßnahme im August 2009 angenommen wurde, umfasste lediglich die Projektsteuerung für das 4. OG. Das Angebot lag zwar mit rd. 203.000 € netto exakt 3.000 € unter dem seinerzeit gültigen EU-Schwellenwert i. H. v. 206.000 € für die Vergabe freiberuflicher Leistungen. Jedoch ist bei einem Auftragswert, der sehr nahe an dem maßgeblichen Schwellenwert liegt, der Ermittlung des Auftragswertes gemäß § 3 VgV besondere Bedeutung zuzumessen. Die Rechtsprechung fordert dazu, dass „die Anforderungen an die Genauigkeit der Wertermittlung und der Dokumentation steigen, je mehr sich der Auftragswert dem Schwellenwert annähert“.<sup>41</sup> Diesen Anforderungen ist die UzK hier nicht nachgekommen, da sie weder für die zu erbringenden Projektsteuerungsleistungen eine Leistungsbeschreibung erstellt noch eine eigene Ermittlung des Auftragswertes auf der Grundlage dieser Leistungsbeschreibung vorgenommen hat.

Rund sechs Monate nach dem ersten Angebot unterbreitete das o. g. Büro der UzK Anfang März 2010 ein neues Angebot über die Projektsteuerung dieser Baumaßnahme i. H. v. rd. 480.000 € netto. Dieses Angebot baute auf dem ursprünglichen Angebot auf und erweiterte es inhaltlich. Es umfasste nunmehr für die gesamte Baumaßnahme die vollständigen Grundleistungen.<sup>42</sup>

In dieser zweistufigen Herangehensweise sieht der LRH wegen § 3 Abs. 2 VgV eine unzulässige Aufteilung des Auftrags.

38 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 Abs. 2 des Gesetzes vom 27.07.2021 (BGBl. I S. 3274) geändert worden ist.

39 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung) vom 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

40 Bekanntmachung der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (letzte Neufassung) – VOF Ausgabe 2009 vom 18.11.2009, BAnz Nr. 185a vom 08.12.2010. Die Vorschriften für Vergabeverfahren zur Beschaffung freiberuflicher Leistungen wurden 2016 weitestgehend in die VgV übertragen.

41 Oberlandesgericht Celle, Beschluss vom 12.07.2007 – 13 Verg 6/07, Rn. 29 (Quelle: juris).

42 So wie sie in der Schriftenreihe Nr. 9 „Projektmanagementleistungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft“ mit Stand von März 2009 des Ausschusses der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e. V. beschrieben werden.

So hat die UzK die Projektsteuerungsleistungen einem EU-weiten Wettbewerb entzogen und gegen das Vergaberecht verstoßen.

Zudem hat die UzK den „Grundsatz der wirtschaftlichen und effektiven Verwendung ihrer Mittel“<sup>43</sup> zu beachten, d. h. hier die Projektsteuerungsleistungen – ggf. unter Berücksichtigung weiterer wirtschaftlicher Aspekte – so preisgünstig wie möglich zu beschaffen (Minimalprinzip).

Vor dem Hintergrund der sich früh abzeichnenden längeren Projektlaufzeit legte das Büro für Projektsteuerung im Juli 2011 der UzK eine Ergänzung zum Angebot von März 2010 vor, die eine um sechs Monate erweiterte Projektlaufzeit bis Ende 2013 vorsah. Unter Berücksichtigung der verlängerten Projektlaufzeit und gestiegener Kosten der Baumaßnahme erhöhte sich das Gesamthonorar auf insgesamt rd. 604.000 € netto. Das ergänzte Angebot sah bei einer über den September 2013 hinausgehenden, nicht durch ein Verschulden des Büros verursachten Laufzeitverlängerung für jeden weiteren Monat die Zahlung eines Honorars von pauschal 13.250 € netto vor. Dieser Betrag entsprach in etwa 90 % der während der Vertragslaufzeit zu zahlenden durchschnittlichen monatlichen Abschlagsraten. Zu allen zuvor genannten Angeboten konnte die UzK dem LRH jedoch – auch auf Nachfrage hin – keine schriftliche Auftragsbestätigung vorlegen.

Die Fertigstellung der Baumaßnahme verzögerte sich erheblich über die vorgesehene Fertigstellung im September 2013 hinaus. So zahlte die UzK bis Juli 2018 dem Büro für die Projektsteuerung Honorare i. H. v. insgesamt rd. 1.281.000 € netto aus.

Der LRH beanstandete, dass mit der Erweiterung des Leistungsumfangs nach dem Angebot aus März 2010 auf die vollständigen Grundleistungen erfolgsbezogene Baumanagementaufgaben zum Gegenstand des Vertrages wurden. Damit handelte es sich um einen Werkvertrag. So ist die Leistung des Büros für die Projektsteuerung mit der Realisierung des Gesamtprojektes verknüpft worden und grundsätzlich unabhängig von den Zeiträumen zu betrachten, in der diese Leistung erbracht wird. Für die Umsetzung der Baumaßnahme sind die Leistungen des Büros grundsätzlich nur einmalig erforderlich. Damit standen den pauschalen monatlichen Zahlungen über die vereinbarte Projektlaufzeit hinaus keine entsprechenden Leistungen gegenüber. Die Reduzierung des regulär zu zahlenden monatlichen durchschnittlichen Honorars um lediglich 10 % bei einer Laufzeitverlängerung über den September 2013 hinaus war deshalb nach Auffassung des LRH vollkommen unzureichend. Der weit aus überwiegende Teil der von der UzK dem Büro gezahlten Mehrkosten i. H. v. 677.000 € war demnach überhöht und hätte eingespart werden können.

In ihrer Stellungnahme stimmt die UzK dem LRH soweit zu, dass die Vertragsgestaltung, die Dokumentation und das Vertragshandling aus heutiger Sicht verbesserungswürdig waren. Die stufenweise Beauftragung der Projektsteuerungsleistungen sei insbesondere Ausfluss der Entwicklung der Baumaßnahme und der fehlenden personellen Kapazitäten. Eine formale, schriftliche Beauftragung des Büros für Projektsteuerung sei tatsächlich nicht erfolgt. Gleichwohl sei operativ nach dem erweiterten Angebot gearbeitet worden. Das Büro habe mit seinem Nachtragsangebot von Juli 2011 gegenüber der UzK einen an der Bauzeit orientierten Vergütungsanspruch nach den damals geltenden Standards angezeigt. Die fortlaufende Leistungserbrin-

43 § 5 Abs. 2 Satz 5 Hochschulgesetz, siehe Fußnote 30.

gung des Büros lasse sich aus den Bauprotokollen und Abrechnungsprüfungen, der Begleitung juristischer Verfahren sowie den Nachtragsbearbeitungen bis hin zur Schlussrechnungslegung ablesen.

Die UzK erklärte gegenüber dem LRH, dass sie eine umfangreiche vergaberechtliche Unterweisung der Beschäftigten veranlassen werde. Ferner habe sie eine umfangreiche Inhouse-Schulung für alle Projektleitenden vorgesehen. Sie werde die Einhaltung der Vergaberegularien durch eine spezielle Dienstanweisung unterstützen und in den Vergabeverfahren auf die zutreffende Schätzung des Auftragswerts besonderes Gewicht legen.

Mit der Folgeentscheidung hält der LRH an seinen Prüfungsfeststellungen fest. Der LRH hat die Ausführungen der UzK in ihrer Stellungnahme zur Kenntnis genommen, dass sich das Nachtragsangebot des Büros für Projektsteuerung für eine durch die UzK verschuldete verlängerte Bauzeit an dem seinerzeit gültigen Standard orientiert hat. Gleichwohl waren schon zum damaligen Zeitpunkt nach der einschlägigen Rechtsprechung<sup>44</sup> die hier vereinbarten Projektsteuerungsleistungen als Werkvertrag einzuordnen. Daher schuldet das Büro den Erfolg seiner Leistungen zur Projektsteuerung (z. B. Prüfung der Schlussrechnung).

#### 6.2.4 Unzulässige Verhandlungen im laufenden Vergabeverfahren

Die UzK hat in zwei Vergabeverfahren bei EU-weiten Ausschreibungen von Bauleistungen im offenen Verfahren vor der Zuschlagserteilung mit den Unternehmen, die jeweils das wirtschaftlichste Angebot abgaben, unzulässige Verhandlungen über den Angebotsumfang geführt. Sie hat die Gespräche zur Aufklärung des Angebotsinhalts dazu genutzt, in Verhandlungen mit dem jeweiligen Bieter die ursprünglich ausgeschriebenen Leistungen nachträglich teilweise zurückzunehmen und nur noch den reduzierten Leistungsumfang zum Gegenstand des Auftrages zu machen (Beispiel: Angebot des Bieters rd. 4 Mio. €; Auftrag der UzK nach den Verhandlungen nur noch über rd. 3 Mio. €). Damit hat die UzK gegen die Vorschriften des § 15 EG Abs. 3 VOB/A<sup>45</sup> sowie § 97 Abs. 2 GWB verstoßen, wonach Verhandlungen in offenen und nicht offenen Verfahren, besonders über Änderung der Angebote oder Preise, unstatthaft sind.

Selbst wenn die UzK durch die Nachverhandlungen bessere Angebote erhalten haben sollte, rechtfertigt das nicht die Missachtung der Verfahrensregeln für das Vergaberecht. Denn mit diesen Verfahrensregeln werden die Vergabegrundsätze „Gleichbehandlung“, „Transparenz“ und „Wettbewerb“ sichergestellt. Durch die Vergaberechtsverstöße hat die UzK in beiden Vergabeverfahren zugleich das Risiko eines sogenannten Vergabenachprüfungsverfahrens in Kauf genommen.

In ihrer Stellungnahme führte die UzK gegenüber dem LRH aus, dass die Vergabestelle der UzK mit den Verhandlungen das Ziel verfolgt hat, einen wirtschaftlichen Schaden für die UzK zu vermeiden. Nach ihrer eigenen rechtlichen Bewertung des Vergabeverfahrens war die UzK zum damaligen Zeitpunkt der Auffassung, dass sie

44 Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 10.06.1999 – VII ZR 215/98 (Quelle: juris) sowie Oberlandesgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 14.03.2008 – 10 U 64/07 (Quelle: juris).

45 Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) – Ausgabe 2019 – vom 31.01.2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2).

durchaus die angebotene Leistung kündigen könne. Die UzK kündigte gegenüber dem LRH an, die Projektleitenden und die Beschäftigten in der Vergabestelle hierzu zu schulen. Zudem solle über eine schriftliche Weisung noch einmal klargestellt werden, dass in laufende Vergabeverfahren nicht in unzulässiger Weise eingegriffen werde.

Mit der Folgeentscheidung hat der LRH seine Auffassung noch einmal unterstrichen, dass die UzK die o. g. Verhandlungen im laufenden Vergabeverfahren nicht führen durfte.

Weiter hat der LRH die avisierten Schulungs-Maßnahmen etc. der UzK ausdrücklich begrüßt.

### 6.3 Abschließende Bemerkungen

Die Prüfung des LRH hat verschiedene Mängel bei der Realisierung der Baumaßnahme durch die UzK aufgezeigt.

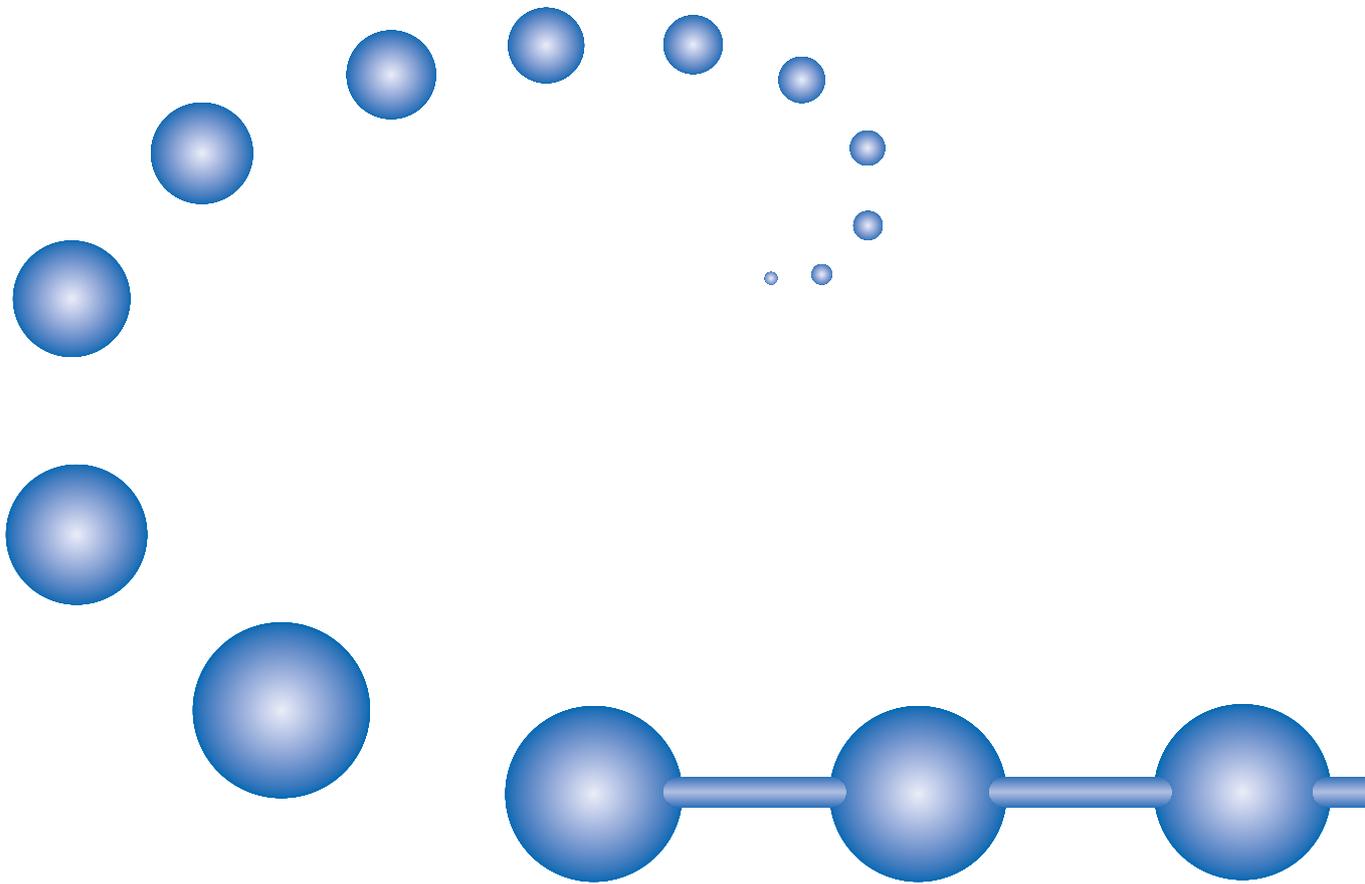
Die UzK hat in ihrer Stellungnahme generell ausgeführt, dass die vom LRH aufgegriffenen Sachverhalte überwiegend in einem Zeitraum lagen, in dem sich verschiedene Rahmenbedingungen veränderten.

Dies betraf u. a.:

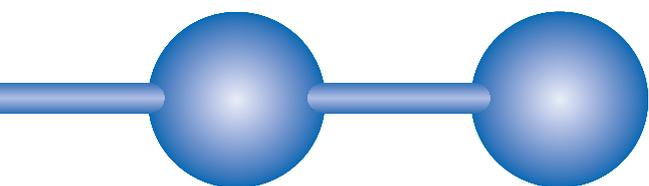
- laufende Bauprojekte,
- Bedarfsanforderungen der Personen, die die Gebäude nutzen, und
- die Verantwortlichkeiten, die Aufgaben, die Rollen, die Prozessabläufe und die Bauprojektorganisation im Gebäude- und Liegenschaftsmanagement der UzK.

Die veränderten Rahmenbedingungen bei der UzK mögen zu den vom LRH aufgezeigten Mängeln beigetragen haben. Jedoch bleibt das allgemeine Erfordernis jeden Verwaltungshandelns bestehen, auch in Ausnahmesituationen schwerwiegende Fehler – nach Möglichkeit – zu vermeiden.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



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





## 7 Landeseinrichtung Welterbestätte Schlösser Brühl



*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Köln hat im Auftrag des Landesrechnungshofs die Landeseinrichtung UNESCO-Welterbestätte Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl geprüft. Die Prüfung hat ergeben, dass bis heute ein Gesamtkonzept zur Vermittlung der Welterbestätte sowie ein Managementplan zum Erhalt des UNESCO-Status fehlen. Entgegen der Vorgaben aus der vom Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung erlassenen Geschäftsordnung ist auch kein Marketingkonzept erarbeitet worden. Zudem sind die Steuerungsinstrumente „Zielvereinbarungen“ und „Berichtswesen“ nicht genutzt worden.*

*Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung und die Landeseinrichtung haben die Feststellungen weitestgehend eingeräumt. Unter Hinweis auf die sogenannte Schlösserstrategie des Ministeriums sind inzwischen umfangreiche Maßnahmen angekündigt und auch schon begonnen worden.*

### 7.1 Vorbemerkungen

Schloss Augustusburg befindet sich seit 1949, Schloss Falkenlust seit 1960 im Eigentum des Landes. Im Jahr 1984 nahm die UNESCO Schloss Augustusburg zusammen mit Schloss Falkenlust und den dazugehörigen Gärten (Schlösser Brühl) als Welterbestätte Schlösser Brühl (WSB) in die Liste des Weltkulturerbes der Menschheit auf. Es handelt sich hierbei um das einzige UNESCO-Welterbe im Eigentum des Landes. Vor der Corona-Pandemie waren die Schlösser Brühl Ziel für jährlich mehr als einhunderttausend Besucher.

Mit Gründung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) im Jahr 2001 wurden die Schlösser Brühl gemäß § 2 des Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetzes den Sonderliegenschaften des Landes zugeordnet.<sup>46</sup> Die wirtschaftliche und haushalterische Verantwortung liegt seither bei dem für Bauen zuständigen Ministerium, heute dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG)<sup>47</sup>. Der Erhalt der Bausubstanz der Schlösser Brühl ist sehr kostenintensiv. So gab es z. B. seit dem Jahr 2002 drei große Baumaßnahmen: die Sanierung der Wasserwege, die Sanierung der Terrassenanlage und die Sanierung der Außenfassade. Hierfür wurden insgesamt 46,11 Mio. € aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Zudem werden jährlich weitere 1,3 Mio. € aus dem Landeshaushalt für die Bauunterhaltung zur Verfügung gestellt.

Die vom MHKBG erlassene Geschäftsordnung (GO) für die UNESCO-Welterbestätte Schlösser Brühl vom 06.03.2009 weist in ihrer Präambel der Verwaltung der WSB folgende Aufgaben und Verpflichtungen zu:

- 
- 46 Vgl. § 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ vom 12.12.2000 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV. NRW.) 2000 S. 754), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.03.2010 (GV. NRW. S. 184).
- 47 Die Bezeichnung wird im Folgenden durchgängig auch für die Vergangenheit verwendet.

- die Schlösser Augustusburg und Falkenlust in Brühl sowie die Garten- und Parkanlagen zu verwalten,
- für die nachfolgenden Generationen zu bewahren,
- sie gleichzeitig der Öffentlichkeit im Rahmen einer schonenden und denkmalgerechten – vorrangig musealen – Nutzung zu öffnen sowie
- das Wissen über die Schlösser sowie die Garten- und Parkanlagen zu vermitteln.

Gemäß § 9 der GO hat die WSB Konzepte zur Festlegung der Inhalte für den musealen Betrieb und für Ausstellungen zu entwickeln. Diese Konzepte sollen insbesondere die Aufgaben der WSB zu Bildungsarbeit, zu Schlossführungen, zu Schlossbesichtigungen, zu Ausstellungen etc. umfassen.

Weiter wird in der GO zu der besonderen Aufgabe der WSB für das Marketing und die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in § 8 Abs. 1 konkret ausgeführt, dass ein Marketingkonzept, ein Internetauftritt sowie Informationsmaterial und Publikationen zu erstellen seien.

Für die Aufgabenerledigung im Allgemeinen wird in der Präambel der GO festgelegt, dass die WSB auf der Grundlage vereinbarter Standards und jährlicher Zielvereinbarungen eigenverantwortlich und selbstständig tätig werden soll.

## 7.2 Feststellungen und Stellungnahmen

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Köln setzte sich im Rahmen seiner Prüfung schwerpunktmäßig mit dem Betrieb und der Präsentation der Schlösser Augustusburg und Falkenlust als UNESCO-Weltkulturerbe auseinander.

Der Landesrechnungshof (LRH) wandte sich mit den wesentlichen Ergebnissen der Prüfung des RPA mit Entscheidung vom 25.11.2020 an das MHKBG mit der Bitte um Stellungnahme. Ergänzend übersandte das RPA seine Feststellungen der WSB. Auf die Prüfungsmittelungen des LRH ist das MHKBG mit zwei Stellungnahmen am 16.02.2021 und am 01.07.2021 ausführlich eingegangen und hat verschiedene Maßnahmen in Aussicht gestellt bzw. mitgeteilt, dass es sie bereits umgesetzt habe. Der LRH hat auf die Stellungnahmen des MHKBG mit Folgeentscheidungen vom 17.05.2021 und vom 03.09.2021 geantwortet. Auch die WSB hat gegenüber dem RPA mit Schreiben vom 29.01.2021 und 24.06.2021 Stellung genommen. Die Stellungnahmen der WSB hat das RPA in Abstimmung mit dem LRH mit Schreiben vom 12.05.2021 und 09.09.2021 erwidert.

Im Einzelnen hat der LRH festgestellt:

### 7.2.1 Gesamtkonzept zur Vermittlung der Welterbestätte

Die in der o. g. GO des Ministeriums für die WSB vorgesehenen Konzepte zur Festlegung der Inhalte für den musealen Betrieb und die Ausstellungen konnte die WSB nicht vorlegen. Separate Ausstellungen neben dem musealen Regelbetrieb, wie z. B. im Jahr 2016 die Ausstellung „Schlösser für den Staatsgast“, fanden nach den Feststellungen des RPA nur sehr selten statt.

Das Museum ist zentraler Bestandteil der Schlösser Brühl. Auch wenn konzeptionelle Ansätze in der Vergangenheit bestanden und vereinzelt Sonderausstellungen stattgefunden haben, fehlt bislang jedoch ein Gesamtkonzept für den Betrieb des Museums. Die Erarbeitung eines derartigen Konzepts für Museum und Ausstellungen ist nach Auffassung des LRH unverzüglich nachzuholen. Für die Erstellung eines solchen Gesamtkonzeptes könnten bspw. entsprechende Publikationen des Deutschen Museumsbundes e.V. (DMB) herangezogen werden. Auch der DMB sieht ein solches Konzept als unverzichtbares Instrument der Qualitätssicherung an.<sup>48</sup>

Die WSB hat die Prüfungsmitteilung über das bis heute fehlende Gesamtkonzept in dem o. g. Sinne eingeräumt. Im Vordergrund habe seit den 1920er Jahren die Leitidee des „Museumsschlusses“ und damit die museale Präsentation der Schlossräume gestanden. Im Hinblick auf das Gesamtkonzept einer Vermittlung der Welterbestätte wurde die unzureichende Stellenausstattung für die wissenschaftliche Leitung sowie für die Erstellung der museumspädagogischen Konzepte angeführt. Mit dem vorhandenen Personal habe die WSB im Sommer 2020 eine neue Konzeption für das Museum Falkenlust erarbeiten können. Dieser Prozess befinde sich noch in Bearbeitung. Der LRH stellte gegenüber dem Ministerium fest, dass einer Verbesserung der Personalsituation eine fundierte Aufgabenanalyse vorzuschalten sei.

Das MHKBG führte hierzu aus: „Die Anforderung[en] des LRH an ein grundlegendes Konzept [...] sind nachvollziehbar.“ Für die vom LRH geforderte Aufgabenanalyse als Grundlage für die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes seien jedoch „die personellen und finanziellen Ressourcen“ bei der WSB und beim MHKBG nicht ausreichend. Daher werde mit der Haushaltsanmeldung 2022 eine Erhöhung des Personalausgabenbudgets sowie Stellenhebungen und die Ausbringung von drei neuen Stellen angestrebt. Gerade die Stellenanmeldung „Museumspädagogik“ habe aber zurückgestellt werden müssen.

Der LRH hat das MHKBG hierzu erneut darauf hingewiesen, dass die Notwendigkeit unbefristeter Neueinstellungen mit der Folge einer dauerhaften Ausweitung des Personalkörpers erst nach der Erstellung des Gesamtkonzeptes zur Festlegung der Inhalte für den musealen Betrieb und die Ausstellungen abschließend beurteilt werden kann.

### 7.2.2 Managementplan zum Erhalt des UNESCO-Status

Mit der Verleihung des Status als Welterbe durch die UNESCO gehen unterschiedliche Verpflichtungen und Aufgaben einher, die sich mittelbar auf die tägliche Arbeit und die Planungen der WSB auswirken.

So empfiehlt die Handreichung der Kultusministerkonferenz der Länder zum UNESCO-Welterbe mit Stand Oktober 2017<sup>49</sup> u. a., jede zur Eintragung in die Welterbeliste angemeldete Stätte sollte über einen angemessenen Managementplan oder ein anderes – durch Unterlagen belegtes – Managementsystem verfügen, in

48 Vgl. Leitfaden zur Erstellung eines Museumskonzepts, Deutscher Museumsbund e. V., Berlin 2011, ISBN 978-3-9811983-7-9, S. 5.

49 Veröffentlicht im Internet: [https://www.unesco.de/sites/default/files/2021-01/20201215\\_UNESCO-Welterbe\\_Handreichung.pdf](https://www.unesco.de/sites/default/files/2021-01/20201215_UNESCO-Welterbe_Handreichung.pdf).

dem genau beschrieben wird, wie der außergewöhnliche universelle Wert einer Welt-erbestätte und ihr Schutz für gegenwärtige und künftige Generationen sichergestellt wird.

Zum Zeitpunkt der Anerkennung der Schlösser Brühl als UNESCO-Welterbestätte im Jahr 1984 war ein Managementplan noch nicht etabliert. Jedoch ging schon die ehemalige Verwaltungsleitung davon aus, dass zumindest eine geordnete Zusammenfassung der existierenden Einzelmaßnahmen zu einem Managementplan in dem o. g. Sinne zukünftig notwendig werden würde. In der Schlussbesprechung erhielt das RPA erste Informationen über die Vorbereitung des Managementplans. Darüber hinaus kündigte die WSB in der Schlussbesprechung gegenüber dem RPA an, dass man sich in die Novellierung des Denkmalschutzgesetzes hinsichtlich der Schutz-zonen und der Managementpläne für Welterbestätten aktiv einbringen werde.

Zunächst hat die WSB dem RPA mitgeteilt, das MHKBG beabsichtige, im Jahr 2021 die Erstellung eines Masterplans bzw. einer Machbarkeitsstudie für die Gesamtlie-genschaft durch einen Sachverständigen extern auszuschreiben. Auf dieser Grund-lage sollte in einem zweiten Schritt der Managementplan „als integriertes Planungs- und Handlungskonzept“ zum Erhalt des außergewöhnlichen universellen Wertes des Welterbes erarbeitet werden. In diesen Prozess sollten auch die weiteren Anregun-gen aus der Prüfung, wie die Errichtung eines Besucher- und Informationszentrums, Eingang finden.

Später revidierte das MHKBG diese Planungen und kündigte gegenüber dem LRH an, „abweichend von der ursprünglichen Planung“ den vorgesehenen Masterplan in einen erweiterten Managementplan zu integrieren und diese Aufgabe insgesamt an einen externen Sachverständigen zu vergeben. So würden der Masterplan, die Machbarkeitsstudie für die Gesamtliegenschaft und der Managementplan nunmehr als eine zusammenhängende Aufgabe wahrgenommen und zu einem erweiterten Managementplan zusammengefasst. Die aktuelle Meilensteinplanung von Maßnah-men bis zum Jahr 2030 werde durch die WSB entsprechend angepasst und fortge-schrieben.

Der LRH hat die Stellungnahme des MHKBG zustimmend zur Kenntnis genommen. Gegenüber dem MHKBG hat er die Erarbeitung eines erweiterten Managementplans ausdrücklich begrüßt.

### 7.2.3 Marketing der Welterbestätte, fehlendes Marketingkonzept

Die o. g. GO des Ministeriums für die WSB vom 06.03.2009 sieht ferner nach § 8 Abs. 1 vor, dass „die Einrichtung ... in eigener Verantwortung ein zielgruppen-orientiertes Marketing“ betreibt. „Darunter fallen Erarbeitung, Umsetzung, Fortschrei-bung und Erfolgskontrolle eines Marketingkonzepts.“

Ein solches Marketingkonzept für die Schlösser Brühl wurde jedoch nach Auskunft der WSB bislang nicht erstellt.

Das Marketing der WSB beschränkte sich vornehmlich auf Kontakte zu Veranstaltern von Flusskreuzfahrten und Busreisen. Daneben war eine Marketingagentur wieder-holt mit der Erstellung eines Medienplans und der Auswahl von verschiedenen Wer-

bemedien beauftragt worden. In den sozialen Medien waren die Schlösser Brühl zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vertreten.

Das RPA stellte ferner fest, dass es keinerlei Erfolgskontrolle über die Marketing-Aktivitäten – z. B. in Form einer zielgerichteten Analyse der Besucherzahlen nach Postleitzahlen oder einer Besucherbefragung – gab. Ein strategischer Ansatz über die einzelnen bereits vorhandenen Marketingaktivitäten hinaus war für das RPA nicht erkennbar. Ebenso fand kein Austausch mit dem MHKBG über ein Marketingkonzept oder dergleichen statt.

Zusammenfassend verfügt die WSB trotz diverser Einzelaktivitäten auch nach mehr als zehn Jahren über kein Marketingkonzept. Das MHKBG hat ein solches Marketingkonzept allerdings auch zu keinem Zeitpunkt von der WSB eingefordert.

Auf die Feststellung des RPA zur fehlenden Marktforschung entgegnete die WSB mit dem Hinweis, dass sie jeweils zu Jahresbeginn mit der o. g. Marketingagentur sogenannte „Strategiegespräche mit Marktfeldanalyse“ geführt habe. Die Anregungen des LRH werde man jedoch aufgreifen und prüfen, wie die „Besuchersoftware stärker für statistische Erhebungen“ genutzt werden kann. Mit dem Jahresbeginn 2021 seien die Schlösser Brühl auch in den sozialen Medien vertreten.

Der LRH hat gegenüber dem MHKBG an der Empfehlung festgehalten, Ziel und Umfang eines passgenauen Marketings – so wie in der GO der WSB vorgesehen – zeitnah zu erarbeiten. Dazu wies der LRH das MHKBG darauf hin, dass sich die WSB, ebenso wie beim sogenannten Managementplan, durch externe Sachverständige bei der Erstellung der konzeptionellen Basis unterstützen lassen könne.

#### **7.2.4 Zielvereinbarung, Berichtswesen**

In der Präambel zur GO der Schlösser Brühl ist weiter ausgeführt: „Auf der Grundlage vereinbarter Standards und jährlicher Zielvereinbarungen soll die Aufgabenerledigung eigenverantwortlich und selbständig erfolgen.“ Hierzu ist ein Steuerungssystem von „Zielvereinbarungen“ und „Berichten“ vorgesehen. So sollen gemäß § 2 Abs. 1 der GO „die von der Einrichtung in eigener Verantwortung zu erreichenden Ziele ... in jährlichen Zielvereinbarungen zwischen der Aufsichtsbehörde und der Leitung der Einrichtung vereinbart“ werden. Gemäß § 7 Abs. 1 der GO ist „der Aufsichtsbehörde ... jährlich über die Zielerreichung zu berichten. Berichtsinhalte und Berichtstermine für die regelmäßige Berichterstattung werden zwischen der Aufsichtsbehörde und der Einrichtung abgestimmt.“

Die WSB sah zum Zeitpunkt der Prüfung ein derartiges Berichtswesen bspw. schon durch das jährliche Haushaltsaufstellungsverfahren, die unterjährigen Berichte über die Inanspruchnahme der verschiedenen Haushaltstitel und die Stellenbesetzungsquote oder durch die anlassbezogenen Baubesprechungen als gegeben an. Daneben habe sich das MHKBG zu einzelnen Fragen durch die WSB berichten lassen oder die WSB habe selbst die Initiative ergriffen und über einzelne Verwaltungsvorgänge berichtet.

Dazu stellte der LRH fest, dass der Begriff Zielvereinbarung eine Führungstechnik bezeichnet, bei der sich eine Führungsebene und deren nachgeordnete Institutio-

nen auf die Realisierung gemeinsamer Zielvorstellungen einigen. Hierzu ist es hier erforderlich, dass die WSB zunächst eigenverantwortlich solche Ziele formuliert und anschließend diese Ziele mit dem MHKBG abstimmt. Derartige Zielvereinbarungen haben nach den Feststellungen des RPA nicht stattgefunden. Das MHKBG verzichtete auf eine Einforderung der in der GO genannten Zielvereinbarungen.

Der LRH wies darauf hin, dass Zielvereinbarungen im Allgemeinen und im Sinne der GO ein definiertes Soll (Ziel) beschreiben, welches durch geeignete Maßnahmen erreicht werden soll (Zielerreichung), sodass die Wirksamkeit der Maßnahmen regelmäßig überprüft und nachgesteuert werden kann. Gemäß § 7 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)<sup>50</sup> sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Aufstellung und Ausführung des Haushalts zu beachten. Bei der Haushaltsführung sind die Instrumente der Erfolgskontrolle, die Zielerreichungs-, die Wirkungs- und die Wirtschaftlichkeitskontrolle einzusetzen (Nr. 2.2 Verwaltungsvorschriften<sup>51</sup> zu § 7 LHO). Ein diesen Erfordernissen entsprechendes Berichtswesen erfordert die Vereinbarung konkreter Ziele und messbarer Kriterien, die mithilfe quantifizierbarer Indikatoren operationalisiert werden können.

Der LRH hielt daran fest, dass die WSB ein solches Berichtswesen bis heute nicht etabliert hat. Er hat die Einrichtung eines solchen Berichtswesens nunmehr eingefordert.

Daneben sind aufgrund der Prüfungsfeststellungen des RPA zwischen dem MHKBG und der WSB seit Januar 2021 monatliche Jours fixes vorgesehen. In der Stellungnahme des MHKBG vom 16.02.2021 wurde hierzu ausgeführt, dass dort die jeweils anstehenden Maßnahmen erörtert, sowie konkrete Ziele abgestimmt und Zielvereinbarungen zu den vereinbarten Projektphasen getroffen werden sollen. Das inzwischen eingerichtete Verfahren von Jour fixe und Zielvereinbarungen werde als sinnvoll und zielführend erachtet. Ein geregeltes Berichtswesen in angemessenen Zeitabschnitten auf Basis der jeweiligen Projektfortschritte werde vereinbart, sowie ein jährliches Feedback zur Zielerreichung gegeben. Das Berichtswesen soll – so das MHKBG „in sinnvoller Verknüpfung zu einer Kosten-/Leistungsrechnung“ weiterentwickelt werden.

Der LRH hat die Einrichtung des monatlichen Jour fixe und die Einführung eines geregelten Berichtswesens begrüßt. Er sieht jedoch weiterhin Verbesserungsbedarf, da sich weder die WSB noch das MHKBG konkret zur Ausgestaltung des Berichtswesens gegenüber dem LRH geäußert haben. Insbesondere ist das MHKBG bislang nicht auf etwaige strategische oder operative Zielvorgaben konkret eingegangen.

50 Vom 26.04.1999 (Neufassung; GV. NRW. 1999 S. 158), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2019 (GV. NRW. S. 1030).

51 Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 10.06.2020, I C 2 – 0125 – 4 (Neufassung; Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 2020 S. 309).

### 7.2.5 Schlösserstrategie des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung

Das MHKBG hatte in dem entsprechenden Haushaltskapitel<sup>52</sup> für das Haushaltsjahr 2020 gesonderte Mittel zur „Erarbeitung der Schlösserstrategie“ vorgesehen. Die Mittel sollen der Erarbeitung einer Konzeption der zukünftigen Nutzung der Sonderliegenschaft dienen.

Das RPA war bereits im September 2019 auf Überlegungen zu einer Schlösserstrategie aufmerksam geworden. Im Zuge der örtlichen Erhebungen bei der WSB ließen sich jedoch nähere Erkenntnisse nicht gewinnen. Die Schlösserstrategie fand erst wieder Erwähnung in der bei der WSB geführten Schlussbesprechung am 24.06.2020. In der Schlussbesprechung führte hierzu die WSB aus, dass nunmehr ein erstes Treffen einer Arbeitsgruppe im MHKBG unter Beteiligung der Dienststellenleitung bevorstehe.

Weiter bemerkte die WSB gegenüber dem RPA, das MHKBG habe in einem Strategiepapier-Entwurf aus dem Jahr 2019 Aspekte und Handlungsstränge im Zusammenhang mit der Erhaltung und Ertüchtigung der gesamten Liegenschaft Schlösser Brühl herausgearbeitet. Für eine Umsetzung der Maßnahmen seien „drei Zeitfenster“ definiert worden, für Zeiträume von zwei bis drei Jahren, für Zeiträume von drei bis sechs Jahren sowie für alle übrigen Maßnahmen bis zum Jahr 2030.

Den o.g. Entwurf hat die WSB zusammen mit der Stellungnahme vorgelegt. Darin sind insbesondere erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen sowie weitere „UNESCO-relevante Maßnahmen und Aktivitäten“ enthalten.

Die ersten Workshops in dieser Angelegenheit haben im September 2020 und im Januar 2021 stattgefunden. Die Museumsgestaltung in Schloss Falkenlust und ein Konzept für die „Museumsplanung“ sind dabei prioritär angegangen worden. Weitere kurzfristige Handlungsschwerpunkte sind gebildet worden, u. a. Kulturverträglichkeitsprüfungen für benachbarte Baumaßnahmen.

Um die Strategie erfolgreich vorantreiben zu können, seien nach Angaben der WSB darüber hinaus Hemmnisse identifiziert worden, wie z. B. erforderliche große und kleinere Unterhaltungsmaßnahmen mit einer in mehreren Abschnitten vorgesehenen Bauzeit bis zum Jahr 2029.

Zur „Weiterverfolgung der Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie“ sind nach der Einschätzung der WSB kurzfristig personelle Aufstockungen und eine auskömmliche finanzielle Ausstattung über mehrere Jahre hinweg erforderlich.

Die in der Zwischenzeit von der WSB gemeinsam mit dem MHKBG eingeleiteten Maßnahmen im Rahmen der Schlösserstrategie hat der LRH begrüßt. Hierbei hat der LRH die Identifikation von Hemmnissen als wichtigen Schritt im Zuge einer Neuausrichtung angesehen. Nach Auffassung des LRH kann jedoch auch zu dieser Thematik erst über eine Personalverstärkung und zusätzliche Haushaltsmittel entschieden werden, wenn deren Notwendigkeit durch belastbare Aufgabenbeschreibungen belegt wird. Dies gilt insbesondere für die Schaffung von unbefristeten zusätzlichen

52 Siehe Kapitel 08 011 Titel 519 10, Haushaltsansatz 2020: 300.000 € sowie eine Verpflichtungsermächtigung über 250.000 €.

Stellen im Stellenplan der WSB. Zur Umsetzung der Schlösserstrategie hat der LRH ergänzend angeregt, im Berichtswesen strategische und operative Ziele zu vereinbaren.

### 7.3 Abschließende Bewertung des Landesrechnungshofs

Der LRH begrüßt die von der WSB und dem MHKBG eingeleiteten Maßnahmen. Er sieht hierin erste grundlegende Schritte zur Verbesserung der Präsentation der Schlösser Brühl als Welterbestätte in der Öffentlichkeit.

Gleichwohl bleibt der LRH bei seiner Auffassung, dass die Situation, in der sich die Schlösser Brühl im Zeitpunkt der Prüfung befunden haben, der Bedeutung einer UNESCO-Welterbestätte nicht gerecht wird. In der vorgefundenen Konstellation spiegelt sich über die Jahre keine ausreichende Befassung mit dem Status als Welterbestätte wider, sodass tatsächlich vorhandene Chancen und Möglichkeiten, die Attraktivität der Schlösser Brühl für Besucherinnen und Besucher zu steigern, ungenutzt geblieben sind. Die in der GO des Ministeriums für die WSB abgebildeten Aufgaben aus dem Jahr 2009 wurden über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren von der WSB nicht gelöst und vom MHKBG nicht mit der notwendigen Intensität eingefordert. So verhält es sich auch mit dem Managementplan, der schon seit vielen Jahren von der UNESCO als Standard für Welterbestätten angesehen wird.

Der LRH bleibt zudem bei seiner Auffassung, dass eine kritische Aufgabenanalyse die entscheidende Grundlage für ein Gesamtkonzept sowie eine angemessene Sach- und Personalausstattung der WSB bildet. In diesem Zusammenhang hält es der LRH für erforderlich, den Aufbau eines aussagekräftigen Berichtswesens konsequent umzusetzen.

Der LRH hat das MHKBG um weitere Unterrichtung gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





## 8 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesverbandes Lippe



*Der Landesverband Lippe kommt seiner Pflicht, das ihm zur Verwaltung übertragene Vermögen des ehemaligen Landes Lippe zu erhalten, nicht nach. Die Haushaltslage des Landesverbandes Lippe ist bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten überaus prekär; die Rücklagen haben sich zwischen 2010 und 2020 um rund 35 % verringert. Hinzugetreten ist eine dramatische Neuverschuldung mit einem Anstieg der Schulden von 2018 auf 2020 um rund 43 %. Nach der Finanzplanung werden sich die Schulden im Jahr 2024 auf 31,9 Millionen € belaufen. Die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 hat der Landesverband Lippe noch immer nicht erstellt. Einen Termin für die Vorlage der Eröffnungsbilanz konnte der Landesverband Lippe nicht nennen. Gerade der Eröffnungsbilanz kommt aber mit Blick auf die Vermögensermittlung und -erhaltung elementare Bedeutung zu.*

*Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof Steuerungsdefizite bei der Wirtschaftsführung der Abteilungen des Landesverbandes Lippe, insbesondere der Kultureinrichtungen, der Immobilien- und der Forstabteilung fest.*

### 8.1 Prüfungsgegenstand

Die gesetzliche Aufgabe des Landesverbandes Lippe (LVL) ergibt sich aus §§ 1, 2 des Gesetzes über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 (VerbG).<sup>53</sup> Nach § 1 VerbG wird der LVL mit der Zielsetzung errichtet, das durch das Gesetz über die Vereinigung des Landes Lippe mit dem Land Nordrhein-Westfalen (ebenefalls) vom 05.11.1948 ausgesonderte Vermögen des Landes Lippe zu verwalten.<sup>54</sup> Der Hintergrund dieser Regelung besteht darin, dass das Land Nordrhein-Westfalen als Rechtsnachfolger des Landes Lippe in dessen Verpflichtung aus § 2 des Domanialvertrages vom 31.10.1919 eingetreten ist. Hiernach ging das Domanium (d. h. wesentliche Teile des zuvor fürstlichen Vermögens) in das Eigentum des Landes Lippe „mit der Maßgabe über, dass bei Änderung des staatsrechtlichen Bestandes des Freistaats Lippe dieses Vermögen und seine Nutzung dem den jetzigen Freistaat Lippe umfassenden Gebiete allein erhalten bleibt.“<sup>55</sup>

Nach § 2 VerbG ist es Aufgabe des LVL, außer der Deckung seiner eigenen Verwaltungskosten und der Bildung der erforderlichen Rücklagen die kulturellen Belange und die Wohlfahrt der Bewohner im Bezirke des ehemaligen Landes Lippe im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu fördern. Grundlage der Leistungsfähigkeit des LVL nach § 2 VerbG ist das dem LVL nach § 1 VerbG zur Verwaltung übertragene Vermögen. Aus §§ 1, 2 VerbG ergibt sich somit der gesetzliche Auftrag an den LVL, das zur Verwaltung übertragene Vermögen zu erhalten und die Förderung der kulturellen Belange und der Wohlfahrt aus den Erträgen des Vermögens zu leisten.

<sup>53</sup> Gesetz über den Landesverband Lippe vom 05.11.1948 in der Fassung des Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistages und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2018, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.12.2018, S. 729 bis 824.

<sup>54</sup> Hierzu gehören u. a. das Landestheater Detmold und mehrere Schlösser.

<sup>55</sup> § 2 Domanialvertrag vom 31.10.1919.

Bis 2018 war die Kameralistik das für den Verband maßgebliche Rechnungssystem. Aufgrund einer Änderung des Verbandsgesetzes ist der LVL nunmehr nach § 11 Abs. 1 Satz 1 VerbG i. d. F. vom 28.12.2018 verpflichtet, seine Haushaltswirtschaft ab dem Haushaltsjahr 2019 auf die Vorschriften der kommunalen Doppik umzustellen. Dies erfordert auch die Erstellung einer Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019. Bislang liegt jedoch keine Vermögensbewertung vor. Im Übrigen gelten nach § 11 Abs. 2 VerbG i. d. F. vom 28.12.2018 weiterhin die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO).

## 8.2 Ausgangslage und Prüfungsverlauf

Nach § 11 Abs. 1 Satz 4 VerbG obliegt die Prüfung des LVL dem Landesrechnungshof (LRH). Bereits 2011 hatte der LRH festgestellt, „dass der Haushalt des LVL über Jahre deutlich jenseits seiner finanziellen Leistungsfähigkeit bewirtschaftet wurde.“<sup>56</sup> Das Ergebnis der Prüfung floss als Beitrag in den Jahresbericht 2012 ein.<sup>57</sup> Die vom LVL dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt (RPA) Detmold<sup>58</sup> zur Prüfung vorgelegten Haushaltsrechnungen der Folgejahre zeigten regelmäßig hohe Fehlbeträge; die Eröffnungsbilanz lag nicht vor. Diese Umstände hat der LRH zum Anlass genommen, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des LVL umfassend zu prüfen.

Der LRH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des LVL in den Jahren 2010 bis 2020 geprüft. Die Erhebungen hierzu wurden von Februar bis April 2021 beim LVL durchgeführt. Die Prüfungsmittelungen wurden dem LVL mit Datum 30.06.2021 übermittelt; dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) als Aufsichtsbehörde und dem Ministerium der Finanzen wurde jeweils ein Abdruck zugeleitet. Der LVL nahm zu den Prüfungsmittelungen am 31.08.2021 Stellung. Die erste Folgeentscheidung des LRH erging am 14.09.2021.

## 8.3 Wesentliche Prüfungsfeststellungen

### 8.3.1 Haushaltsentwicklung der Jahre 2010 bis 2020

Dem LVL gelingt es dauerhaft nicht, seine laufenden Ausgaben aus den laufenden Einnahmen zu decken. Die Defizite werden über Rücklagenentnahmen und Kreditaufnahmen finanziert. Der Vermögensverzehr beim LVL schreitet hierdurch voran.

Die Rücklage des LVL ist seit 2010 von knapp 70 Mio. € auf nunmehr 45,1 Mio. € abgeschmolzen und wird nach der derzeitigen Finanzplanung im Jahre 2024 nur noch 26,1 Mio. € betragen.<sup>59</sup> Der Schuldenstand wird sich von 15,7 Mio. € im Jahr 2018 nach der Finanzplanung auf 31,9 Mio. € im Jahre 2024 erhöhen. Dabei handelt

56 Prüfungsmittelung „Finanzausstattung des Landesverbandes Lippe“, S. 1 – III C – 2009 – 15 – 1.

57 Jahresbericht 2012, Beitrag 28, S. 236 ff.

58 Nach § 11 Abs. 1 VerbG obliegt die Prüfung des LVL dem LRH. Die Prüfung der Haushaltsrechnungen des LVL wurde durch den LRH im Rahmen seiner jährlichen Arbeitsplanung an das RPA Detmold delegiert.

59 Der LVL hatte im Jahre 2009 seine Anteile an der RWE AG sowie die Gewährträgerschaft an der Lippischen Landes-Brandversicherungsanstalt veräußert und von dem Veräußerungserlös rd. 63 Mio. € in die Rücklage eingestellt.

es sich im Wesentlichen um Kredite zur Sicherung der Liquidität, d. h. der Schuldenaufnahme steht keine Schaffung von Vermögenswerten gegenüber. Der LVL kommt seinem gesetzlichen Auftrag zum Vermögenserhalt nach §§ 1, 2 VerbG damit schon über viele Jahre hinweg nicht nach.

Der LRH hat gebeten, zeitnah wirksame Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen und Senkung der Ausgaben in allen Abteilungen des LVL zu ergreifen.

### 8.3.2 Haushaltssicherungskonzept

Neben der dauerhaft angespannten Haushaltssituation führten ab 2017 Rückgänge der Zinseinnahmen aus Finanzanlagen, Ergebniseintrübungen im Forstbereich und die Entschuldung des aufgegebenen Kurbäderbetriebes zu steigenden Defiziten. In den Jahren 2018 und 2019 kam es schließlich im Forstbereich zu dramatischen Ergebniseinbrüchen u. a. aufgrund von Borkenkäferbefall.

Im Jahre 2018 hat der LVL nach 2013 ein zweites Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufgestellt und in den Folgejahren fortgeschrieben. Mit dem HSK soll nach § 76 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauerhafte Leistungsfähigkeit erreicht werden. Hierzu ist nach § 76 Abs. 1 GO NRW der nächstmögliche Zeitpunkt für den Haushaltsausgleich zu bestimmen. Das dem aktuellen Haushaltsplanentwurf 2021 anliegende HSK benennt lediglich einige grob skizzierte Ideen zur Verbesserung der Haushaltslage, ohne jedoch ein konkretes Datum für den Haushaltsausgleich zu benennen. Ein HSK, das den Anforderungen nach § 76 Abs. 1 GO NRW genügt, liegt daher nicht vor. Mangels einer nachvollziehbaren und belastbaren Konsolidierungsplanung wurde mit der Haushaltssatzung 2020 erstmals einem Haushalt des LVL die Genehmigung durch das MHKGB versagt.

Infolge der oben beschriebenen Haushaltsentwicklung hat der LRH darum gebeten, zeitnah einen realistischen und mit konkreten Maßnahmen unterlegten Konsolidierungsplan aufzustellen, der den Anforderungen aus § 76 GO NRW entspricht und einen konkreten Zeitpunkt für den Haushaltsausgleich erkennen lässt.

### 8.3.3 Einführung der Doppik

Durch die – bereits oben angesprochene – Änderung des Verbandsgesetzes war die Haushaltswirtschaft des LVL zum 01.01.2019 auf die kommunale Doppik umzustellen. Die Entscheidung, die Doppik einzuführen, war bereits am 30.05.2017 durch die Verbandsversammlung getroffen worden. Gleichwohl wurden konkrete Maßnahmen zur Einführung erst ab Mitte 2018 ergriffen. So musste der laufende Umstellungsprozess unter erheblichem Zeitdruck durchgeführt werden. Im Zusammenhang mit der Abschaltung des bis dahin genutzten Buchungssystems HKR-TV Ende 2018 und der Aufnahme des neuen Buchungsbetriebes durch den LVL Anfang 2019 kam es zu erheblichen technischen Schwierigkeiten, infolge derer um den Jahreswechsel herum mehrere Tausend Zahlungen nicht mehr eindeutig den betreffenden Geschäftspartnern zugeordnet werden konnten.

Ausweislich des Berichts der Finanzabteilung des LVL an die Verbandsversammlung vom 14.11.2018 nahm der LVL darüber hinaus erst im Herbst 2018 zur Kenntnis, dass die Gebäudebewertung eine umfassende Dokumentation des Bestandes erfordern würde. Zudem gelang es dem LVL kaum, Gutachter zur Bewertung der teils historischen Gebäude zu beauftragen. Der wesentliche Grund hierfür lag in der mangelnden Dokumentation des Gebäudebestandes bei der Immobilienabteilung des LVL. Das zögerliche Handeln des LVL sowie die unzureichende Aktenlage führten dazu, dass die Bewertung des Gebäudebestandes bis heute immer noch nicht abgeschlossen ist. Ebenso wenig liegen Haushaltsrechnungen bzw. Jahresabschlüsse für die Jahre 2018 bis 2020 vor, sodass keine gesicherten Erkenntnisse über die Vermögenslage im Jahr 3 nach dem Umstellungstermin vorhanden sind.

Der LRH hat gebeten, die Bewertung des Vermögens zügig weiterzuführen und abzuschließen, die Eröffnungsbilanz zu erstellen und die noch ausstehenden Jahresabschlüsse zeitnah vorzulegen.

### 8.3.4 Kultur beim Landesverband Lippe

Nach § 2 VerbG ist es Aufgabe des LVL, Kultur und Wohlfahrt im Rahmen seiner Leistungsfähigkeit zu fördern. Laut Haushaltsplanentwurf 2021 des Verbandes entfallen auf den Kulturbereich Ausgaben von rd. 7 Mio. €. Der Kulturbereich beim LVL besteht aus vier Einrichtungen: Lippische Landesbibliothek, Weserrenaissance Museum, Lippisches Landesmuseum, Lippische Kulturagentur. Hinzu kommt die Beteiligung des LVL an der Landestheater Detmold GmbH.

#### 8.3.4.1 Landestheater Detmold

Eine den Haushalt prägende Belastung ist im Engagement des Verbandes rund um das Landestheater zu sehen:

Der LVL ist Eigentümer des Theatergebäudes in Detmold; gemäß Gesellschaftssatzung der Landestheater Detmold GmbH, an der der LVL beteiligt ist, stellt er das Gebäude der Theatergesellschaft mietfrei zur Verfügung. Allerdings erhält der LVL von der GmbH gemäß Leihvertrag vom 14.03.2013 einen seit 2013 unveränderten Bauunterhaltungsbeitrag von 250.000 € pro Jahr. Das Gebäude ist in einem stark sanierungsbedürftigen Zustand. In den Haushaltsjahren 2013 bis 2018 vereinnahmte der LVL kumuliert 1,5 Mio. € Bauunterhaltungsbeitrag von der GmbH, die Ausgaben für Bauunterhaltung einschließlich Brandschutzmaßnahmen betragen im selben Zeitraum allerdings 2,485 Mio. €. Der Bauunterhaltungsbeitrag ist damit bei weitem nicht kostendeckend. Zwar wurde der o. g. Leihvertrag durch den LVL zum 31.07.2018 gekündigt, gleichwohl hat sich seitdem weder an dem Nutzungsverhältnis noch an der Zahlung des Bauunterhaltungsbeitrages etwas geändert.

Für das Theatergebäude liegt ein Bewertungsgutachten vor, das einen Wert von 10 Mio. € bei einer Restnutzungsdauer von 20 Jahren ergeben hat, sodass der LVL zusätzlich zu den Bauunterhaltungskosten zukünftig durch Abschreibungen von voraussichtlich 500.000 € pro Jahr belastet wird.

Der LRH hat gebeten, bei weiter beabsichtigter Nutzung des Theatergebäudes mit der Landestheater Detmold GmbH einen neuen Nutzungsüberlassungsvertrag abzuschließen und hierbei einen kostendeckenden Bauunterhaltungsbeitrag zu vereinbaren.

Der LVL ist zu 21,2 % am Stammkapital der Landestheater Detmold GmbH beteiligt. Gesellschafterbeschlüsse sind nach § 6 Abs. 6 der Gesellschaftssatzung ohne Zustimmung des LVL nicht möglich. Der Theaterbetrieb wird überwiegend durch die jährlichen Beiträge der Gesellschafter und Zuwendungen des Landes finanziert. Der auf den LVL entfallende Gesellschafterbeitrag betrug im Jahre 2020 bereits rd. 1.100.000 € und soll laut Wirtschaftsplan 2019/20 des Landestheaters auf rd. 1.150.000 € im Jahre 2023 steigen. Mit Ausnahme der Geschäftsjahre 2013/14 und 2014/15 konnte das Landestheater sämtliche Geschäftsjahre im Betrachtungszeitraum mit Gewinn abschließen (wobei Gesellschafterbeiträge und Zuwendungen des Landes in den Erträgen enthalten sind). Das Eigenkapital der Gesellschaft erhöhte sich von 2010/11 bis 2019/20 um mehr als 3 Mio. €.

Der LRH hat darum gebeten, zukünftige Anhebungen der Gesellschafterbeiträge deutlich zu hinterfragen und diesen nur noch zuzustimmen, wenn die Notwendigkeit nachvollziehbar belegt ist. Ferner soll der LVL darauf hinwirken, dass die Beiträge soweit möglich wieder gesenkt werden, sowie hilfsweise eine Teilausschüttung des Eigenkapitals oder Kündigung des Gesellschafterverhältnisses in Betracht ziehen.

Darüber hinaus sind die Defizite des Engagements des LVL beim Landestheater von weiteren Zahlungen geprägt, für die es keine rechtliche Grundlage gibt:

Gemäß Vereinbarung vom 05.07.2010 zwischen dem LVL und dem Kreis Lippe erhält der Kreis Lippe zum Ausgleich seines Anteils an der Verlustabdeckung der Landestheater Detmold GmbH einen Anteil der Erträge aus der Finanzanlage des LVL. Im Ergebnis hat der LVL seit 2010 kumuliert 665.970 € an den Kreis Lippe geleistet – auch für Jahre, die das Landestheater mit Gewinn abgeschlossen hat und für die der Kreis Lippe folglich keine Verluste ausgleichen musste. Warum auch für mit Gewinn abgeschlossene Jahre Verlustausgleichszahlungen geleistet werden, ist für den LRH nicht nachvollziehbar.

Der LRH hat gebeten, für Geschäftsjahre, die von der Landestheater Detmold GmbH mit Gewinn abgeschlossen werden, keine Verlustausgleichszahlungen mehr zu leisten.

#### **8.3.4.2 Abteilungsleitung der Kulturabteilung**

Mit dem Haushaltsplan 2015 des Verbandes wurde eine mit EG 15 bewertete Stelle „Leitung der Kulturabteilung“ geschaffen, die allerdings nur vom 01.10.2015 bis zum 30.06.2017 besetzt war. Eine erneute Stellenbesetzung hält der LRH angesichts der damit verbundenen Personalkosten – auch mit Blick auf die finanzielle Situation des LVL – und der offenkundigen Verzichtbarkeit der Stelle seit vier Jahren für unwirtschaftlich und daher für nicht vertretbar.

Der LRH hat darum gebeten, von einer Stellenbesetzung Abstand zu nehmen und die Stelle aus zukünftigen Haushaltsplänen zu streichen. Unmittelbar nach Übersen-

derung des Entwurfs der Prüfungsmittelungen hat die Verbandsversammlung des LVL auf ihrer Sitzung am 16.06.2021 beschlossen, die Verwaltung des LVL mit Vorbereitungen für die Ausschreibung der Stelle zu beauftragen. Aus der Niederschrift der Sitzung ist nicht ersichtlich, dass die Verbandsversammlung von der ablehnenden Haltung des LRH durch die Verbandsleitung unterrichtet worden wäre.

### 8.3.5 Bewirtschaftung der Immobilien

Ein wesentlicher Anteil des Vermögens, zu dessen Erhalt der Höhe nach der LVL verpflichtet ist, entfällt auf einen umfangreichen Immobilienbestand. In den Jahren 2010 bis 2020 hat der LVL Grundstücke für kumuliert rd. 10 Mio. € veräußert. Im selben Zeitraum wurden Grundstücke für kumuliert rd. 4,6 Mio. € erworben. Infolge der bisher nicht erfolgten Vermögensbewertung kann nicht konkret festgestellt werden, ob es im Zusammenhang mit den Veräußerungen zu einem Vermögensverzehr gekommen ist.

Der LRH hat gebeten, eine strategische Entscheidung darüber zu treffen, welche Grundstücke zur Veräußerung grundsätzlich infrage kommen.

Anders als die Bewirtschaftung der übrigen Grundstücke werden die bestehenden Erbbaurechtsverträge mithilfe eines elektronischen Systems bewirtschaftet. Demgegenüber wird bei den zahlreichen Vermietungsobjekten des LVL nicht regelmäßig überprüft, ob Mietanpassungen möglich sind. Die Höhe der Mieteinnahmen hat sich daher seit 2010 nur unwesentlich verändert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Prozesse – anders als bei den Erbbaurechten – hier nicht automatisiert unterstützt werden und steuerrelevante Daten damit nicht ausreichend zur Verfügung stehen.

Der LRH hat gebeten, eine durch ein elektronisches Datenbanksystem unterstützte, zeitgemäße Aktenführung im Bereich der Vermietungen einzurichten und mithilfe dessen bestehende Mietverhältnisse regelmäßig auf die Möglichkeit der Mietanpassung zu überprüfen.

Insbesondere kann die Auskömmlichkeit der Mieteinnahmen für ein vermietetes Schloss bezweifelt werden. Obwohl der Haushalt des LVL insoweit durch die Bauinstandhaltungskosten von i. d. R. jährlich sechsstelligen Beträgen belastet wird, liegt der Kalkulation der Miete keine Kostenrechnung zugrunde. Dieses Steuerdefizit ließ sich auch bei den vom LVL betriebenen Studierendenwohnheimen und verpachteten Gaststätten feststellen. Hier waren die Betriebskostenpauschalen bzw. die Pachthöhen über viele Jahre hinweg nicht mehr überprüft und angepasst worden.

Der LRH hat gebeten, eine Kostenstelle für das vermietete Schloss einzurichten, den Kostendeckungsgrad zu ermitteln und ggf. die Mieten/Pachten anzupassen. Des Weiteren hat der LRH gebeten, die Betriebskostenpauschalen für die Studierendenwohnheime anzupassen und die Pachtverträge der Gaststätten neu zu verhandeln.

### 8.3.6 Bewirtschaftung des Forstvermögens

Die Forstwirtschaft war infolge des großen Waldbestandes in den vergangenen Jahrzehnten tragende Einnahmequelle des LVL. Im Haushaltsplanentwurf 2021 des Verbandes wird mit Erlösen aus Holzverkauf von 5,3 bis 5,9 Mio. € geplant. Anhand des gutachterlichen Hiebsatzvorschlages<sup>60</sup> aus dem Forsteinrichtungswerk 2021 und mithilfe der vom LVL erlösten Durchschnittspreise der Jahre 2015 bis 2019 hat der LRH das jährliche Einnahmepotenzial jedoch auf bis zu 7,1 Mio. € geschätzt.

Holzart	Jährl. zulässiger Einrieb lt. Forsteinrichtung in Festmetern	Durchschnittspreis je Festmeter	Gesamterlös
Eiche/Roteiche	14.561	133,38 €	1.942.176 €
Buche/Ahorn/Esche	63.831	62,40 €	3.983.187 €
Andere Laubhölzer	1.882	38,04 €	71.578 €
Kiefer/Lärche	6.353	59,52 €	378.107 €
Fichte/andere Nadelhölzer	11.390	64,20 €	731.279 €
<b>Summe</b>	<b>98.016</b>		<b>7.106.327 €</b>

Abbildung 1: Jährliches Einnahmepotenzial des LVL aus Holzverkauf.

Voraussetzung für die Realisation dieser Erlöse ist die volle Ausschöpfung des zulässigen Hiebsatzes. Dies ist umso mehr geboten, als dass bei den Hölzern alter Laubbäume (insbesondere der Buche) bereits die Entwertung der Vorräte droht, wenn diese nicht zeitnah geerntet werden.

Der LRH hat darum gebeten, über die Planungen der Forstabteilung hinsichtlich des Einschlages zu berichten.

## 8.4 Weiterer Schriftwechsel

### 8.4.1 Stellungnahme des Landesverbandes Lippe

In seiner Stellungnahme vom 31.08.2021 führte der LVL aus, in den vergangenen Jahren bereits Konsolidierungsanstrengungen unternommen zu haben, deren nachhaltiger Erfolg jedoch ausgeblieben sei. Personelle Unterbesetzungen verhinderten die zügige und effiziente Umsetzung von Prozessen. Der LVL habe darüber hinaus seit 2018 durch Anpassung von rd. 2.000 Erbbaurechtsverträgen seine Einnahmen aus Erbbauzinsen steigern können; ähnliches gelte für Landpachten. Im Bereich der Vermietungen werde derzeit geprüft, inwieweit sich diese anpassen ließen.

Im Hinblick auf den fehlenden Konsolidierungsplan sowie das Fehlen genehmigter Haushalte wies der LVL auf den derzeit vorliegenden Regierungsentwurf zur Änderung des Verbandsgesetzes hin.<sup>61</sup> Hiernach würden dem LVL in einer Übergangsperiode von 2022 bis 2026 Erleichterungen bei der Aufstellung genehmigungsfähiger Haushalte gewährt werden. Weiterhin müsste der LVL ein Zukunftskonzept in Ergän-

60 Dies bezeichnet die Einschlagsplanung in Bezug auf Holzart und -menge.

61 Drucksache 17/14304.

zung zum Haushaltsplan 2022 aufstellen, das den Haushaltsausgleich bis spätestens 2031 vorsehe.

Zur Einführung der Doppik beim LVL sowie der noch immer nicht vorliegenden Eröffnungsbilanz zum 01.01.2019 führte der LVL aus, die größte Herausforderung stelle nach wie vor die Gebäudebewertung dar, die nur mit hohem finanziellen und zeitlichen Aufwand von wenigen Gutachtern mit entsprechendem Sachverstand durchgeführt werden könne. Der Kreis Lippe unterstütze den LVL durch Abordnung eines Mitarbeiters, der notwendige Grundlagen für die Gebäudebewertung erarbeite.

Hinsichtlich seines Engagements beim Landestheater Detmold gab der LVL an, die Empfehlungen des LRH gerne aufnehmen zu wollen. Die Einflussmöglichkeiten des LVL beim Landestheater seien angesichts seines Kapitalanteils von 21,2 %, wovon nur 50 % eingezahlt seien, eher begrenzt. Die Position der Verbandsversammlung sei, trotz Kündigung des Leihvertrages keine weiteren Schritte ohne vorherige Abstimmung mit Fördergebern und den anderen Gesellschaftern zu unternehmen.

Zur Verlustausgleichszahlung an den Kreis Lippe führte der LVL aus, das Bestehen einer vertraglichen Verpflichtung auch für mit Gewinn abgeschlossene Jahre zunächst juristisch bewerten zu wollen.

Zur Stelle der Kulturabteilungsleitung berichtete der LVL, am 16.06.2021 habe die Verbandsversammlung den Vorstandsvorsteher beauftragt, mit dem MHKBG als Aufsichtsbehörde zu klären, unter welchen Bedingungen eine Stellenbesetzung aufsichtsrechtlich vorstellbar wäre. Das MHKBG habe dem LVL am 18.08.2021 mitgeteilt, eine Stellenbesetzung sei aktuell aufgrund der Einschränkungen nach § 82 GO NRW (Vorläufige Haushaltsführung) nicht zulässig. Ggf. könne diese jedoch im Rahmen des Zukunftskonzeptes ermöglicht werden.

Der LVL räumte ein, dass in der Vergangenheit Grundstücksveräußerungen häufig zur Liquiditätsbeschaffung genutzt wurden. Er gab hierzu an, derzeit eine Strategie zum Grundstücksverkehr zu erarbeiten. Hinsichtlich der Vermietungen habe man sich bereits über entsprechende Softwarelösungen informiert. Verträge und die rechtlichen Möglichkeiten der Pacht- bzw. Mietanpassung würden derzeit evaluiert, Änderungen seien aufgrund der dünnen Personaldecke jedoch nur eingeschränkt leistbar. Für das vermietete Schloss sei zwischenzeitlich eine Kostenstelle eingerichtet worden. Die Miete für das Schloss sei kostendeckend. Die Betriebskostenpauschalen für die Wohnheime seien neu kalkuliert worden.

Der LVL legte seine Planung über den Holzeinschlag für die kommenden zehn Jahre vor. Diese sieht nunmehr eine Ausschöpfung des zulässigen Einschlages von rd. 95 % vor. Ein planmäßiger Einschlag sei erfahrungsgemäß jedoch aufgrund von Witterung, Marktverhältnissen und Naturereignissen nie zu realisieren.

#### 8.4.2 Erwidernng des Landesrechnungshofs

Mit Entscheidung vom 14.09.2021 begrüßte der LRH die grundsätzliche Bereitschaft des LVL, seine Konsolidierungsbemühungen zu verstärken, auch wenn bisher kaum konkrete Umsetzungsschritte feststellbar seien. Der LRH wies daher erneut auf die

Bedeutung der zeitnahen Umsetzung von Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzen hin.

Auch wenn die Novellierung des Verbandsgesetzes haushaltswirtschaftliche Erleichterungen für den LVL erwarten lasse, sei er damit nicht aus der Verantwortung entlassen, wirksame Maßnahmen für den Vermögenserhalt in einem entsprechenden Konzept niederzulegen und umzusetzen.

Die Ausführungen des LVL zur Bilanzerstellung ließen offen, ob zwischenzeitlich ein Gutachter für die Gebäudebewertung beauftragt worden ist. Der LRH bemängelte u. a., dass der LVL weiterhin nicht in der Lage sei, ein konkretes Vorlagdatum zu benennen.

Der LRH wies darauf hin, dass ungeachtet der Klärung grundsätzlicher Fragen zur Finanzierung des Landestheaters mit den anderen Fördergebern und Gesellschaftern das Engagement des LVL beim Landestheater wesentlich zur finanzwirtschaftlichen Schieflage des LVL beitrage. Hinsichtlich des Bauunterhaltungsbeitrages bat der LRH daher den LVL, zielstrebig auf die Vereinbarung eines kostendeckenden Bauunterhaltungsbeitrages hinzuwirken.

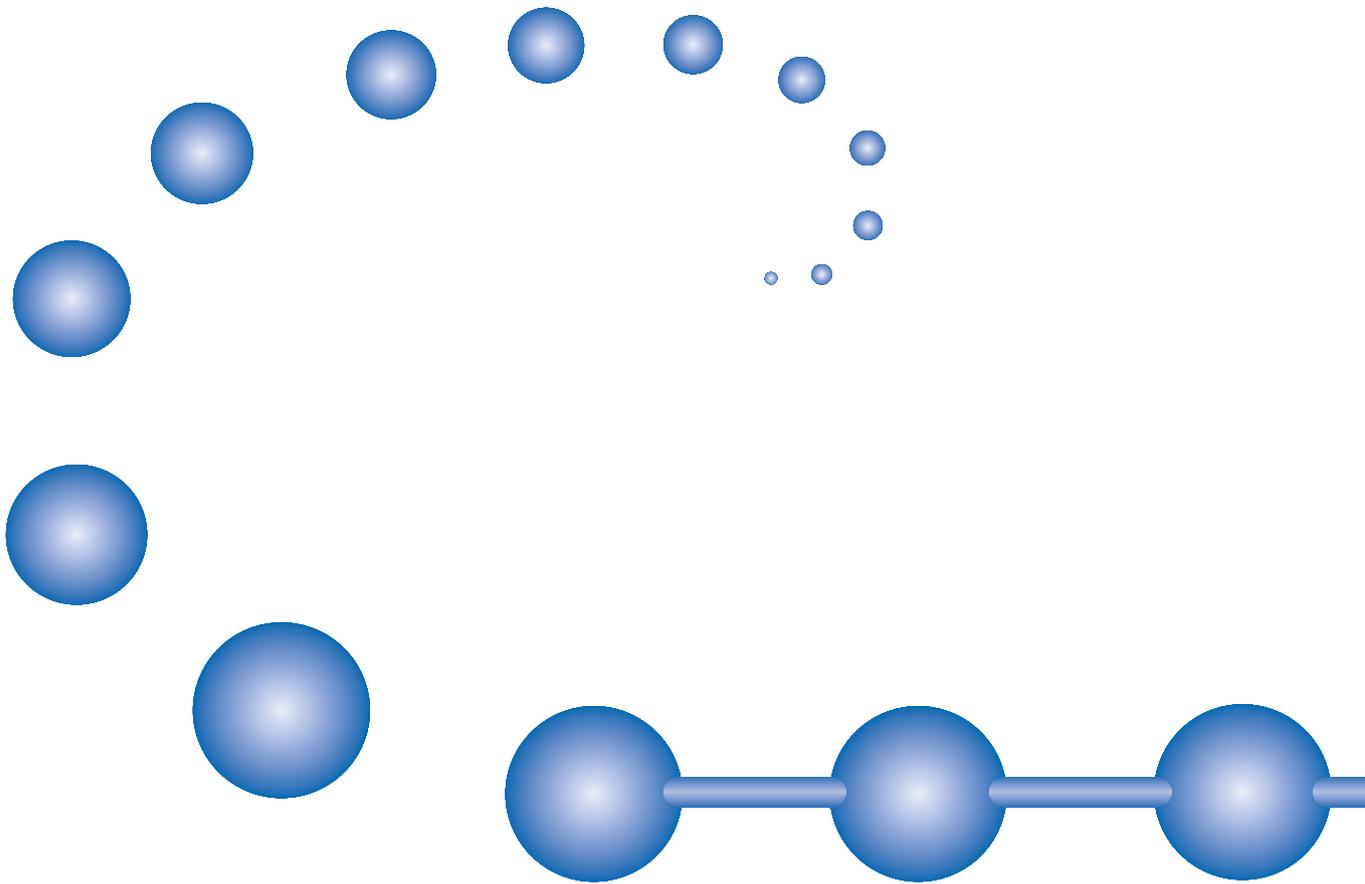
Die Ausführungen des LVL zum Gesellschafterbeitrag an die Landestheater Detmold GmbH ließen zweifelhaft erscheinen, dass dieser gewillt ist, die Empfehlungen umzusetzen. So ging er bspw. nicht darauf ein, dass Anhebungen des Gesellschafterbeitrages ohne seine Zustimmung nicht möglich sind. Der LRH bat erneut darum, nicht nachvollziehbar begründeten Anhebungen des Gesellschafterbeitrages nicht mehr zuzustimmen.

Der LRH begrüßte die Bereitschaft des LVL, sich mit der Frage nach der Verlustausgleichszahlung an den Kreis Lippe auseinanderzusetzen, und bat darum, bis zu einer Entscheidung derartige Zahlungen in Jahren mit Gewinn einstweilen einzustellen.

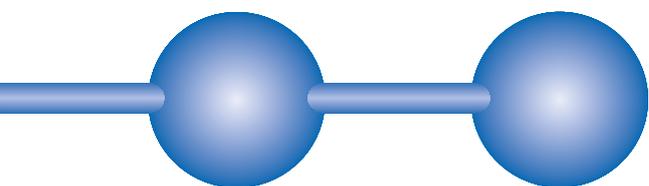
Die Ausführung zur Kulturabteilungsleitung zeigten, dass eine Stellenbesetzung durch den LVL weiterhin gewünscht ist. Der LRH ist weiterhin der Auffassung, dass eine Stellenbesetzung angesichts der inhaltlichen und wirtschaftlichen Erfordernisse nicht angezeigt ist.

Der LRH sieht eine Kostendeckung der Miete für das vermietete Schloss erst bei voller Berücksichtigung der Bauinstandhaltungskosten als gegeben an. Insofern bat der LRH den LVL, diese in die Kostenrechnung einzubeziehen.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



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





## 9 Bau einer Fischaufstiegsanlage



*Das Land hat den Bau und die Entwicklung einer Fischaufstiegsanlage an einem Stauwehr einschließlich einer begleitenden Untersuchung zur Funktionsfähigkeit eines Fischabstiegs mit rund 6,7 Millionen € gefördert. Der Landesrechnungshof hat diese Fördermaßnahme geprüft und dabei Folgendes festgestellt:*

*Ein Energieunternehmen, das an dem Stauwehr ein Wasserkraftwerk betreibt, hat sich in zu geringem Umfang an den Kosten des Projekts beteiligt.*

*Es ist im Vorfeld des Projekts auch nicht geprüft worden, in welchem Umfang das Energieunternehmen ausgehend von den wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten zu beteiligen gewesen wäre. Eine solche Prüfung ist jedenfalls nicht durch die Akten belegt worden.*

*Das Land hat auch nicht moderierend darauf hingewirkt, dass der Wasserverband als Empfänger der Förderung und das Energieunternehmen eine Vereinbarung über die Aufteilung der Kosten für das Projekt schließen.*

*Schlussendlich könnte die Förderung aufgrund der Vorgehensweise des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz höher als geboten ausgefallen sein.*

### 9.1 Ausgangslage

Ein Wasserverband hat an einem Stauwehr eine Fischaufstiegsanlage entwickeln und errichten lassen. Die Entwicklungs- und Baukosten sowie die Kosten für eine begleitende Untersuchung beliefen sich nach den Angaben des Wasserverbandes in den Förderanträgen auf rd. 8,3 Mio. €. Hiervon hat das Land einen Betrag i. H. v. rd. 6,7 Mio. € durch eine Förderung finanziert. Das entspricht einer Förderquote von 80 %.

#### 9.1.1 Rechtsrahmen für das Projekt

Die Wiederherstellung der (ökologischen) Durchgängigkeit von Fließgewässern in Europa entspricht den Vorgaben der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie. Auf nationaler Ebene enthalten die §§ 34, 35 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) entsprechende Verpflichtungen (Verantwortlichkeiten), oberirdische Gewässer durchgängig zu halten. Dabei regelt § 34 WHG die Verantwortlichkeit der Betreiber von Stauanlagen für die Durchgängigkeit des betreffenden Fließgewässers. Die Vorschrift des § 35 WHG zielt auf die Betreiber von Wasserkraftwerken ab. Es ist dabei jeweils Sache der zuständigen Behörde, die Verpflichtungen durch entsprechende Anordnungen gegenüber den Verantwortlichen im Einzelfall durchzusetzen.

Nicht selten sind der Stauanlagen- und der Wasserkraftbetreiber identisch, so dass es auf eine Abgrenzung der unterschiedlichen Verantwortungsbereiche nicht ankommt. Fallen Stauanlagen- und Wasserkraftbetreiber hingegen auseinander,

muss ermittelt werden, wer in welchem Umfang für die Beschränkung der Durchgängigkeit verantwortlich ist. In der einschlägigen Fachliteratur wird hierzu der Ansatz vertreten, dass der Wasserkraftanlagenbetreiber u. a. aufgrund der technischen Ausrichtung der Turbinenanlage für die abwärts gerichtete Durchgängigkeit eines Gewässers verantwortlich ist und der Stauanlagenbetreiber demzufolge für Maßnahmen einzustehen hat, die die aufwärts gerichtete Durchgängigkeit (wieder-)herstellen. Gerichtsentscheidungen zu dieser Frage liegen – soweit ersichtlich – nicht vor.

Die wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten sind regelmäßig relevant für die Frage, wer die Kosten für solche wasserbaulichen Maßnahmen zu tragen hat, die die Durchgängigkeit des betreffenden Gewässers (wieder-)herstellen. Das bedeutet: Ist der Betreiber eines Wasserkraftwerks für die fehlende Durchgängigkeit verantwortlich, so fallen die Kosten für die entsprechenden wasserbaulichen Maßnahmen regelmäßig bei diesem an. Liegt die Verantwortung hingegen bei dem Betreiber der Stauanlage, muss regelmäßig dieser die Kosten tragen.

### 9.1.2 Gegenstand des Projektes

Aufgrund eines vor Jahrzehnten errichteten Stauwehrs (Stauanlage) können wanderwillige Fische und andere Flusslebewesen das Fließgewässer an dieser Stelle nicht passieren: Das Fließgewässer ist insoweit nicht durchgängig. An der Stauanlage betreibt auch ein Energieunternehmen ein Wasserkraftwerk.

Der Wasserverband, der für den Betrieb und die Unterhaltung der Stauanlage zuständig ist, hat vor diesem Hintergrund in die Entwicklung und den Bau einer sogenannten Fischaufstiegsanlage investiert. Dabei handelt es sich um eine technische Sonderbauweise, die aus zwei senkrecht aufgestellten Röhren besteht. Die Fische werden per Gegenströmung in Liftkörbe gelockt, die sich in den Röhren befinden. Füllen sich die Röhren mit Wasser, steigen die Liftkörbe auf und befördern die Fische nach oben. Die in den Förderanträgen als zuwendungsfähig angegebenen Bau- und Entwicklungskosten hierfür beliefen sich auf rd. 8,2 Mio. €.

Der Wasserverband hat zudem ethohydraulische Untersuchungen zur Funktionsfähigkeit der Anlage als Fischabstieg durchführen lassen. Mit diesen Untersuchungen sollte getestet werden, ob sich die Fischaufstiegsanlage auch als Fischabstieg eignet. Die Kosten hierfür beliefen sich auf rd. 100.000 €. Das Energieunternehmen beteiligte sich an diesen Kosten mit rd. 9.500 €. Eine darüber hinausgehende Kostenbeteiligung des Energieunternehmens fand nicht statt.

### 9.1.3 Verlauf der Prüfung

Das Land hat die Entwicklung und den Bau des Fischaufstiegs sowie die Untersuchungen zur Funktionsfähigkeit eines Fischabstiegs mit insgesamt rd. 6,7 Mio. € gefördert. Zuwendungsempfänger war der Wasserverband als Träger der Fördermaßnahme. Der Landesrechnungshof (LRH) hat diese Fördermaßnahme geprüft.

Mit den Prüfungsmitteilungen vom 16.04.2020 sind die Ergebnisse der Prüfung dem Ministerium bekanntgegeben worden. Auf die Stellungnahmen des Ministeriums vom 27.10.2020 und vom 22.07.2021 hat der LRH mit Folgeentscheidungen vom 14.01.2021 und vom 22.09.2021 geantwortet.

### 9.2.1 Bemerkungen des Landesrechnungshofs

Der LRH hat festgestellt, dass sich das Energieunternehmen – ausgehend von den wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten für die Durchgängigkeit des Gewässers – über den Kostenbeitrag von rd. 9.500 € hinaus in größerem Umfang an den Kosten des Projekts hätte beteiligen müssen.

#### Im Einzelnen:

Mit dem Wasserverband als Betreiber der Stauanlage und dem Energieunternehmen als Betreiber des Wasserkraftwerks existieren gleich zwei für die Durchgängigkeit des betreffenden Gewässers nach §§ 34, 35 WHG Verantwortliche. Das Maß der Verantwortlichkeit des Energieunternehmens für die Durchgängigkeit des Gewässers an der betreffenden Stelle und die daraus resultierende Kostenpflicht für entsprechende Maßnahmen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit grenzen dabei die Verantwortlichkeit des Wasserverbandes für die geförderten Maßnahmen und damit auch dessen Kostenpflicht ein. Dabei stellt die in der Literatur vorgeschlagene Zuordnung der Verantwortlichkeiten – der Betreiber der Stauanlage steht für die aufwärts gerichtete Durchgängigkeit und der Betreiber des Wasserkraftwerks für die abwärts gerichtete Durchgängigkeit ein – aus Sicht des LRH nicht die einzig vertretbare Zuordnung dar. Der Fortbestand und die Unterhaltung der Stauanlage bringt dem Energieunternehmen einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen, der es als vertretbar erscheinen lässt, dass das Energieunternehmen in größerem Umfang an der Wiederherstellung der Durchgängigkeit beteiligt werden darf.

Der LRH hat vor diesem Hintergrund zunächst kritisch bemerkt, dass das Energieunternehmen zumindest die (vollständigen) Untersuchungskosten zur Funktionsfähigkeit des Fischabstiegs i. H. v. rd. 100.000 € hätte tragen müssen. Denn ausgehend von der in der Literatur vertretenen Zuordnung, der sich auch das Ministerium angeschlossen hat, ist ausschließlich das Energieunternehmen für die abwärts gerichtete Durchgängigkeit des Gewässers verantwortlich. Die Fördersumme hätte deshalb jedenfalls um diesen Betrag geringer ausfallen müssen.

Über diese „Mindestverantwortlichkeit“ hinaus ist der LRH allerdings der Auffassung, dass angesichts der Bedeutung der Stauanlage für das Energieunternehmen auch ein höherer Kostenbeitrag in Betracht gekommen wäre. Eine trennscharfe Abgrenzung der Verantwortlichkeiten nach §§ 34, 35 WHG wäre zur Ermittlung dieses Kostenbeitrags nicht erforderlich geworden, wenn der Wasserverband und das Energieunternehmen eine vertragliche Vereinbarung über die Zuständigkeiten für die Durchführung sämtlicher Maßnahmen zur Wiederherstellung der Durchgängigkeit des Gewässers abgeschlossen hätten. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung im Vorfeld der Förderung hätte dazu führen können, dass die an den Wasserverband ausgezahlte Zuwendung geringer ausgefallen wäre. Der LRH hat es deshalb für zweckmäßig erachtet, wenn das Ministerium auf den Abschluss einer solchen Vereinbarung moderierend hingewirkt hätte.

Der LRH hat auch gegenüber dem Ministerium kritisiert, dass im Vorfeld der Maßnahme schon nicht geprüft wurde, ob und in welchem Umfang das Energieunternehmen an den Kosten des Projekts zu beteiligen ist. Jedenfalls wurde eine solche Prüfung nicht aktenkundig gemacht. Dies hat den LRH umso mehr überrascht, als dass die Projektbeteiligten die Frage nach einer Kostenbeteiligung in Besprechungen, an denen auch Vertreter des Ministeriums teilgenommen haben, ausdrücklich thematisiert haben.

### 9.2.2 Stellungnahme des zuständigen Ministeriums

Das Ministerium hat die Feststellung des LRH, es habe keine Prüfung einer Kostenbeteiligung des Energieunternehmens stattgefunden, zurückgewiesen: Es sei lediglich versäumt worden, die Überlegungen aktenkundig zu machen.

Darüber hinaus hat das Ministerium eine Beteiligung des Energieunternehmens an den Kosten für die Entwicklung und den Bau der Fischaufstiegsanlage abgelehnt. Das Gewässer sei von überragender Bedeutung für Tourismus-, Freizeit und Sportzwecke. Das Allgemeinwohlinteresse an Naherholung dominiere bei Weitem gegenüber dem Interesse des Energieunternehmens am Erhalt der Stauanlage.

Die Übernahme der Untersuchungskosten zur Funktionsfähigkeit des Fischabstiegs durch das Energieunternehmen hat das Ministerium mit der Begründung abgelehnt, das Unternehmen hätte hier seinerseits einen Anspruch auf Förderung gehabt. Der Wasserverband hätte insoweit eine Aufgabe des Energieunternehmens erfüllt.

### 9.2.3 Antwort des Landesrechnungshofs

Der LRH hat in seiner Antwort zunächst die Frage aufgeworfen, woher man auf Seiten der Verwaltung die Gewissheit nehme, dass eine Prüfung der wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten stattgefunden habe, wenn darüber nichts in den Akten vermerkt ist.

Zwar kann auch nach Auffassung des LRH davon ausgegangen werden, dass ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit am Erhalt des Gewässers besteht. Allerdings ist nach den gesetzlichen Vorgaben nicht die Allgemeinheit für dessen Durchgängigkeit wasserrechtlich verantwortlich. Verantwortlich sind mit Blick auf die Stauanlage und das Wasserkraftwerk der Wasserverband und das Energieunternehmen.

Die Ausführungen des Ministeriums, das Energieunternehmen hätte in Bezug auf die Untersuchungskosten zur Funktionsfähigkeit des Fischabstiegs seinerseits einen Anspruch auf Förderung gehabt, haben den LRH indessen nicht überzeugt: Im Rahmen der Förderentscheidung gegenüber dem Wasserverband konnte dies nach seiner Auffassung in diesem Zuwendungsrechtsverhältnis keine Rolle spielen. Im Übrigen hat der LRH in Zweifel gezogen, ob ein solcher Anspruch überhaupt besteht, da es sich bei dem Energieunternehmen um eine privatrechtliche Körperschaft handelt, für die andere Fördervoraussetzungen gelten als für juristische Personen des öffentlichen Rechts (insbesondere Beachtung der einschlägigen EU-Beihilferegulungen).

Der LRH hat das Ministerium gebeten, einen Anspruch des Wasserverbandes gegen das Energieunternehmen auf Ersatz seiner Aufwendungen für die Untersuchung un-

ter dem Gesichtspunkt einer Geschäftsführung ohne Auftrag zu prüfen. Hintergrund für diese Bitte ist, dass sich ein etwaiger Aufwendungsersatzanspruch des Wasserverbandes im Verhältnis zum Fördermittelgeber möglicherweise zuwendungsmindernd auswirken könnte.

#### 9.2.4 Weitere Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat daraufhin mitgeteilt, dass sich die Frage, ob und in welchem Umfang die wasserrechtliche Verantwortlichkeit im Vorfeld geprüft worden ist, zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr vollständig nachvollziehen lasse. Die Prüfergebnisse seien nicht in den Akten festgehalten worden. Die zuständigen Sachbearbeiter und Dezernent[en] seien nicht mehr im Dienst, sodass keine Rückfragen gestellt werden könnten. Der Einschätzung des LRH, dass der Wasserverband und das Energieunternehmen eine Vereinbarung über die wasserrechtlichen Zuständigkeiten hätten schließen können, werde aber zugestimmt.

Ferner führt das Ministerium aus, dass ein Anspruch des Wasserverbandes auf Aufwendungsersatz gegenüber dem Energieunternehmen nach seiner Auffassung nicht besteht: Der Wasserverband sei als Betreiber der Wehranlage gesetzlich verpflichtet, den Fischaufstieg herzustellen. Die Wehranlage sei als Abwasserbehandlungsanlage geplant, genehmigt und gebaut worden. Diese Funktion erfülle sie heute unverändert weiter, da nach wie vor eine Feinsedimentation von Stoffen stattfände und biologische Abbauprozesse durch den Gewässeraufstau unterstützt würden. Ein Fremdgeschäftsführungswille des Wasserverbandes im Hinblick auf die abwärts gerichtete Durchgängigkeit für Fische sei daher auszuschließen.

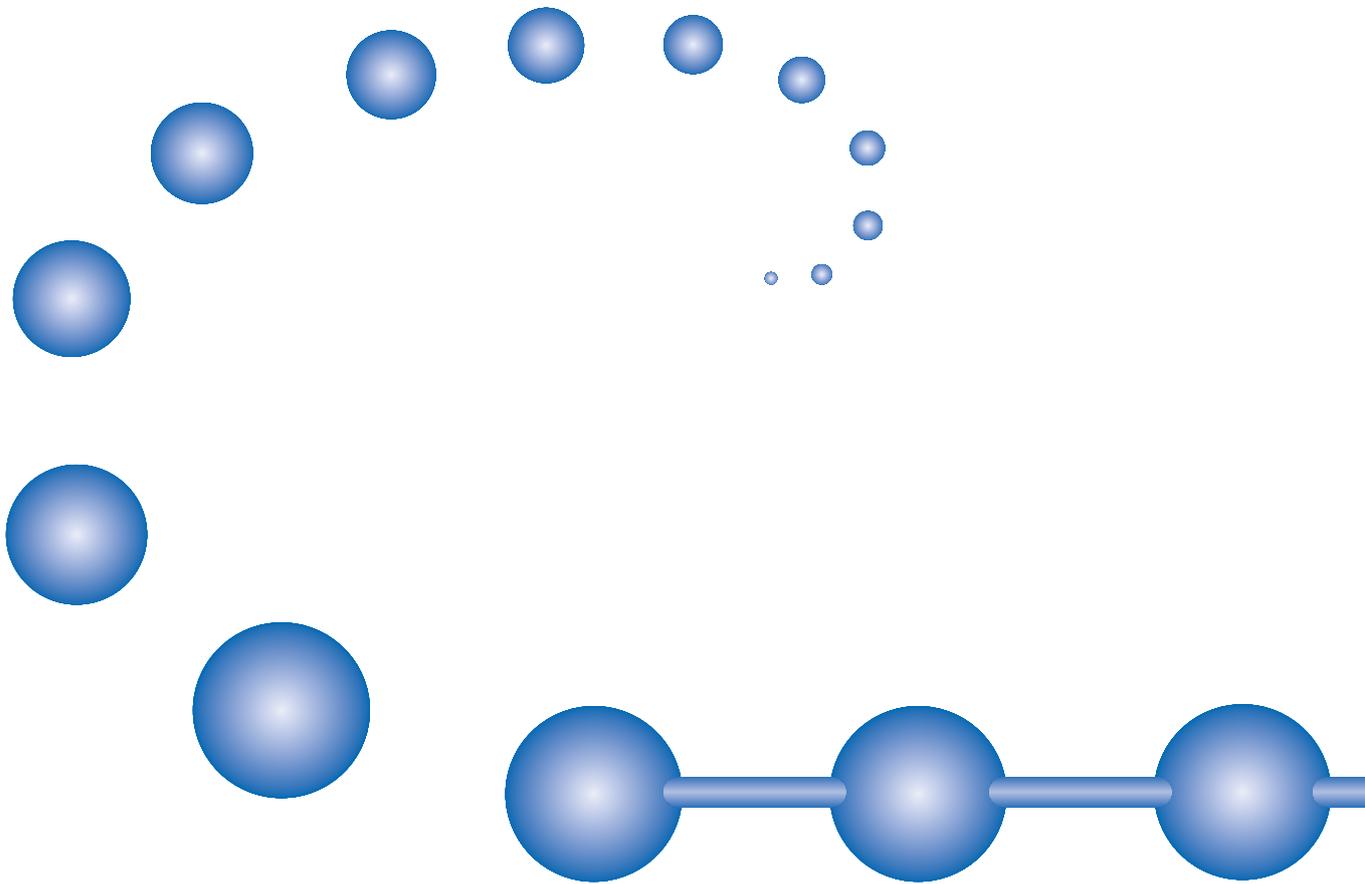
Nach Auffassung des Ministeriums ist dem Land durch die Förderung der Maßnahme kein Schaden entstanden.

#### 9.2.5 Antwort des Landesrechnungshofs

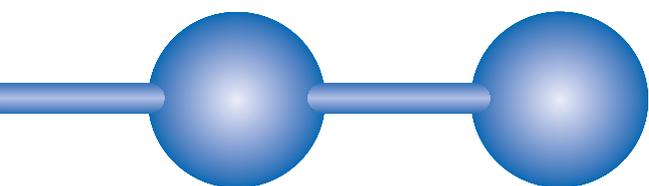
Der LRH hält an seiner Auffassung zu den wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten fest. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass die Ausführungen des Ministeriums zum Aufwendungsersatzanspruch des Wasserverbandes nicht zu überzeugen vermögen: Mit der Durchführung der Untersuchungen zur Funktionsfähigkeit eines Fischabstiegs hat der Wasserverband gerade eine Aufgabe wahrgenommen, zu der er – auch nach der Auffassung des Ministeriums – nicht verpflichtet war, da hier die abwärts gerichtete Durchgängigkeit betroffen ist. Aus welchen Gründen dem Wasserverband der Fremdgeschäftsführungswille gefehlt haben soll, ist daher fraglich.

Der LRH hat aus seiner Sicht deutlich gemacht, wie er – auch mit Blick auf ähnlich gelagerte zukünftige Projekte – die wasserrechtlichen Verantwortlichkeiten einschätzt und welche Konsequenzen sich hieraus auch für künftige Förderverfahren ergeben können. Das Ministerium hat sich den rechtlichen Einschätzungen des LRH nicht (vollumfänglich) angeschlossen. Einen weiteren argumentativen Austausch hat der LRH nicht für zielführend erachtet und das Prüfungsverfahren insoweit nicht weiter betrieben.

Im Übrigen dauert das Prüfungsverfahren an.



## **Ministerium der Finanzen (Epl. 12)**





## 10 Erstattungen der Krankenkassen nach dem Aufwendungsausgleichsgesetz



*Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Arnsberg hat im Jahr 2020 im Auftrag des Landesrechnungshofs bei sieben Dienststellen im Rahmen einer Stichprobe die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen des Landes nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung (Aufwendungsausgleichsgesetz) gegenüber Krankenkassen geprüft.*

*In rund 30 % der geprüften Fälle stellten Dienststellen dem für die Geltendmachung der Erstattungsansprüche zuständigen Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen die insoweit erforderlichen Daten nicht zur Verfügung. Als Folge der Prüfung wurde ein Gesamtbetrag von rund 395.000 € nachträglich vereinnahmt.*

### 10.1 Vorbemerkungen

#### 10.1.1 Rechtliche Grundlage

Eine Frau, die wegen eines Beschäftigungsverbot es außerhalb der Schutzfristen vor oder nach der Entbindung<sup>62</sup> teilweise oder gar nicht beschäftigt werden darf, erhält gemäß § 18 Satz 1 Mutterschutzgesetz (MuSchG)<sup>63</sup> von ihrem Arbeitgeber Mutterschutzlohn.<sup>64</sup> Im Ergebnis kann der Arbeitgeber jedoch diese finanzielle Belastung weiterreichen. Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 Aufwendungsausgleichsgesetz (AAG)<sup>65</sup> erstatten nämlich die Krankenkassen – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen Krankenkasse – den Arbeitgebern in vollem Umfang dieses vom Arbeitgeber gezahlte Arbeitsentgelt. Darüber hinaus werden ebenfalls die hierauf entfallenden, von den Arbeitgebern zu tragenden Beiträge zur Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitgeberanteile an Beiträgen zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, zur sozialen Pflegeversicherung und die Arbeitgeberzuschüsse nach § 172a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch sowie der Beitragszuschüsse nach § 257 des Fünften und nach § 61 des Elften Buches Sozialgesetzbuch erstattet (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 AAG).

Die Erstattung wird von den zuständigen Krankenkassen nur auf Antrag erbracht (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AAG).

62 Ein Arbeitgeber darf eine schwangere Frau in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung nicht beschäftigen, soweit sie sich nicht zur Arbeitsleistung ausdrücklich bereit erklärt, § 3 Abs. 1 Satz 1 MuSchG. Er darf sie bis zum Ablauf von acht Wochen nach der Entbindung nicht beschäftigen, § 3 Abs. 2 Satz 1 MuSchG. Eine Verlängerung dieser Frist ist möglich.

63 Gesetz zum Schutz von Müttern bei der Arbeit, in der Ausbildung und im Studium (Mutterschutzgesetz vom 23.05.2017, BGBl. I S. 1228), zuletzt geändert durch Artikel 57 Abs. 8 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2652).

64 Als Mutterschutzlohn wird das durchschnittliche Arbeitsentgelt der letzten drei abgerechneten Kalendermonate vor dem Eintritt der Schwangerschaft gezahlt, § 18 Satz 2 MuSchG.

65 Gesetz über den Ausgleich der Arbeitgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung vom 22.12.2005 (Aufwendungsausgleichsgesetz, BGBl. 2005 I S. 3686), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 12.06.2020 (BGBl. 2020 I S. 1248).

Gemäß § 6 Abs. 1 AAG verjährt der Erstattungsanspruch in vier Jahren nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem er entstanden ist.

### 10.1.2 Zuständigkeiten

Grundsätzlich gilt, dass Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, § 34 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO). Entstehen Ansprüche und ihre Fälligkeiten nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind dafür die notwendigen Voraussetzungen unverzüglich zu schaffen (vgl. Nr. 3.1 Satz 2 Verwaltungsvorschriften zu § 34 LHO).

Im Hinblick auf die Erstattung der Krankenkassen an das Land nach dem AAG erfordert dies, dass das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen (LBV) Erstattungsansprüche bei den zuständigen Krankenkassen in den Fällen geltend macht, in denen die personalaktenführende Dienststelle ihm eine entsprechende Änderungsmitteilung übersendet. Hierzu benötigt es spezifische Angaben, die die personalaktenführende Dienststelle dem LBV übermitteln muss.

Zu diesem Zweck hat das LBV eine besondere Änderungsmitteilung<sup>66</sup> entwickelt, die den personalaktenführenden Dienststellen zur Verfügung steht und die von diesen zu nutzen ist.

Das LBV vereinnahmt die Erstattungsbeträge zentral und bucht diese im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 Titel 236 20.<sup>67</sup>

## 10.2 Prüfung des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts Arnsberg im Auftrag des Landesrechnungshofs

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Arnsberg prüfte im Auftrag des Landesrechnungshofs (LRH) bei insgesamt sieben Dienststellen des Landes im Rahmen einer Stichprobe, ob diese die erforderlichen Änderungsmitteilungen zeitnah an das LBV übersandten. Bei sechs Dienststellen<sup>68</sup> traf es Feststellungen, die auch finanzielle Auswirkungen hatten.

### 10.2.1 Änderungsmitteilungen an das Landesamt für Besoldung und Versorgung Nordrhein-Westfalen

Das RPA Arnsberg prüfte 96 Fälle von Beschäftigten, die sich im Zeitraum von Januar 2016 bis Dezember 2019 in Mutterschutz befanden und einen Anspruch auf Mutterschutzlohn gemäß § 18 MuSchG hatten. In 30 der 96 Fälle (rd. **30 %**) hat die jeweils personalaktenführende Dienststelle jedoch gegenüber dem LBV keine Angaben in der dafür vorgesehenen Änderungsmitteilung gemacht.

66 Vordruck LBV(A)12.2018.

67 Seit dem Haushaltsjahr 2021 werden die Erstattungsbeträge bei Kapitel 20 900 Titel 236 20 vereinnahmt.

68 Fünf Bezirksregierungen sowie das Justizvollzugskrankenhaus Nordrhein-Westfalen.

In vier weiteren Fällen verarbeitete das LBV die Daten in den Änderungsmitteilungen nicht. Es machte keine Erstattungsansprüche geltend.

### 10.2.2 Finanzielle Auswirkungen der Umsetzung der Feststellungen

Das LBV teilte dem RPA Arnsberg auf Nachfrage mit, dass es **nachträglich** für die Kalenderjahre 2016 bis 2019 die bei Mutterschaft entstandenen Arbeitgeberkosten nach § 18 MuSchG bei den zuständigen Krankenkassen nach dem AAG zur Erstattung angefordert und dem Landeshaushalt zugeführt habe. Der Erstattungsbetrag habe sich auf insgesamt **395.313,31 €** belaufen.

### 10.3 Bewertung durch den Landesrechnungshof

Wie bereits dargelegt, macht das LBV grundsätzlich Erstattungsansprüche bei den zuständigen Krankenkassen nach dem AAG geltend. Voraussetzung dafür ist, dass die personalaktenführenden Dienststellen die hierfür vorgesehenen Änderungsmitteilungen vollständig und zeitnah erstellen und dem LBV zuleiten. Das LBV ist seinerseits gefordert, die Änderungsmitteilungen vollständig und zeitnah umzusetzen. Die Verjährungsfrist von vier Jahren nach § 6 Abs. 1 AAG ist dabei zu beachten.

Nach den Feststellungen des RPA Arnsberg wurden diese Anforderungen bei den geprüften Stellen in 30 der geprüften 96 Fälle nicht erfüllt. Erst als Folge der durch die Prüfung des RPA Arnsberg ausgelösten Übermittlung der Änderungsmitteilungen durch die betroffenen Dienststellen konnte das LBV seinerseits die notwendigen Anträge stellen und die dem Land zustehenden Erstattungsbeträge vereinnahmen.

Um eine rechtskonforme Anwendung der einschlägigen Vorschriften und die gebotene Vereinnahmung zu gewährleisten, regte der LRH an, die personalaktenführenden Dienststellen in Bezug auf die Erstattungen der Krankenkassen nach dem AAG zu sensibilisieren.

### 10.4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen

In seiner Stellungnahme vom 18.03.2021 legte das Ministerium der Finanzen (FM) dar, dass es die Ressorts mit Rundschreiben vom 09.01.2007 darüber unterrichtet habe, dass die Antragstellung bei den Krankenkassen zentral durch das LBV erfolge. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung habe das LBV die Dienststellen bereits am 30.06.2006 informiert.

Weitere Hinweise seien in Dienststelleninformationen des LBV vom 14.07.2019 und vom 30.10.2020 erfolgt. Mit Letzterer habe das LBV auf die Geltendmachung der Personalkosten bei den Krankenkassen und auch auf mögliche rückwirkende Erstattungsleistungen für die vergangenen vier Kalenderjahre aufmerksam gemacht. In diesem Zusammenhang habe es angeregt, bislang unterbliebene Meldungen nachzuholen, damit etwaige Erstattungsansprüche noch geltend gemacht werden könnten.

Das FM habe die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen, die personalaktenführenden Dienststellen des Landes durch ein Ressortrundschreiben vom 18.03.2021 erneut für die Erstattungen der Krankenkassen nach dem AAG zu sensibilisieren und auf die hierzu erforderlichen Änderungsmitteilungen an das LBV hinzuweisen.

## 10.5 Zusammenfassung und Empfehlung

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Regelungen zur Geltendmachung der Erstattung der Krankenkassen nach dem AAG von Behörden des Landes nicht hinreichend beachtet worden sind. Die erneuten Hinweise des FM waren aus Sicht des LRH notwendig, um eine vollständige Einnahmeerzielung zu gewährleisten. Insoweit begrüßt der LRH die vom FM getroffenen Maßnahmen.

Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen.





## 11 Prüfung der Technischen Facility Management Leistungen beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen – Pilotprojekt „TFM-Vertrag“



*Der Landesrechnungshof hat gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Arnsberg das ab Februar 2017 laufende Pilotprojekt über die Technischen Facility Management-Leistungen, sogenannter „TFM-Vertrag“, beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen geprüft. Mit dem TFM-Vertrag ist das Ziel verbunden, Rechtssicherheit beim Betreiben und Bewirtschaften von Immobilien zu gewährleisten und zugleich die benötigten Leistungen wirtschaftlich und marktgerecht einzukaufen.*

*Festgestellt wurde, dass die mit dem TFM-Vertrag beabsichtigte Stärkung des Wettbewerbs und die Erhöhung der Angebotsabgabe weder bei den Ausschreibungen des Pilotprojekts noch bei der nachfolgenden Ausschreibung im Jahr 2019 erreicht werden konnten. Kein Bieter aus dem Bereich des Facility-Management-Mittelstands hatte sich an diesen Vergabeverfahren beteiligt. Die Zuschläge im Pilotprojekt erhielt der einzige Bieter, der zudem mit seinen Angebotspreisen rund 21 % und 32 % über den Kostenschätzungen lag. Von der Möglichkeit, die Vergabeverfahren aufzuheben, hat der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen keinen Gebrauch gemacht.*

*Bereits im Juli 2018, weit vor Beendigung des Pilotprojekts, hatte der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen die niederlassungsweite Einführung des TFM-Vertrags beschlossen, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch keine substantiierte Bewertung des Verfahrens vorlag und die konkreten Vor- und Nachteile des Verfahrens nicht bekannt waren. Den ursprünglich bis spätestens Juli 2020 vorzulegenden Evaluationsbericht zum Pilotprojekt TFM-Vertrag beabsichtigt der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen nunmehr erst Ende 2021 aufzustellen.*

### 11.1 Ausgangslage

Dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) obliegt es als Eigentümer der Landesimmobilien, für einen sicheren, funktionstüchtigen, wirtschaftlichen, umweltschonenden und optimierten Betrieb seiner Liegenschaften, der Gebäude und der technischen Anlagen zu sorgen. Ziel ist es, Liegenschaften in ihrem Wert zu erhalten und ihre dauerhafte Nutz- und Verfügbarkeit sowie die der technischen Ausstattung für den Mieter zu gewährleisten. Die dazu u. a. erforderlichen Technischen Facility Management (TFM)-Leistungen, die sich über den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie und der dazugehörigen Maschinen und Anlagen erstrecken, hat der BLB NRW im Rahmen seiner Eigentümerpflichten und der Betreiberverantwortung sicherzustellen. Das Technische Facility Management als Teil des Facility Managements beinhaltet bspw. den Betrieb von baulichen und technischen Anlagen, deren Instandhaltung, Sanierung und Umbau sowie die Technische Betriebsführung.

Nach Auffassung des BLB NRW entspricht die für TFM-Leistungen bei ihm seit vielen Jahren gängige Ausschreibungspraxis über Technische Gebäudemanagement-

Rahmenverträge (TGM-RV)<sup>69</sup> nicht mehr der aktuellen Situation auf dem Anbietermarkt, weil hierbei im wesentlichen mittelständische Handwerksunternehmen angesprochen werden, die jedoch vorrangig Bauleistungen und nicht Facility Management-Leistungen erbringen. Dies habe zur Folge, dass die Bewerbungslage am Anbietermarkt unzureichend sei und sich oftmals keine qualitativen Anbieter beteiligten. Insbesondere die Anforderungen an das Berichtswesen und die Dokumentation seien für kleine Unternehmen nicht leistbar, wodurch sich häufig eine mangelhafte Vertragserfüllung ergebe. Der BLB NRW sehe sich seit geraumer Zeit personell nicht in der Lage, die mit der Betreiberverantwortung verbundenen Aufgaben selbst im erforderlichen Maße durchzuführen. Mit der Vergabe nach verschiedenen Gewerken gemäß den TGM-RV sei eine entsprechende Kompensation nicht möglich, da die TGM-Dienstleister die Betreiberpflichten nicht ganzheitlich abdecken könnten. Vor diesem Hintergrund konzipierte der BLB NRW mithilfe eines Beratungsunternehmens das Vertragsmodell TFM-Vertrag<sup>70</sup>.

Dieses Vertragsmodell beinhaltet die Bündelung aller technischen Bewirtschaftungsleistungen an haustechnischen und bauwerktechnischen Anlagen und Einrichtungen in den jeweiligen Wirtschaftseinheiten. Die beauftragten Generalunternehmer sollen möglichst viele Leistungen selbst erbringen, um sicherzustellen, dass die Arbeiten – bspw. durch schnellere Reaktionszeiten bei Not- und Störfällen – besser erledigt werden. Damit ist insbesondere die Zielsetzung verbunden, Rechtssicherheit beim Betreiben und Bewirtschaften der Immobilien zu gewährleisten. Die Umsetzung des Konzepts TFM-Vertrag wurde ab dem 01.02.2017 im Rahmen eines Pilotprojektes in zwei ausgewählten Liegenschaften getestet. Danach ist das Verfahren des TFM-Vertrags auch bei anderen Ausschreibungen angewandt worden.

Mit den Prüfungsmitteln vom 06.05.2021 hat der Landesrechnungshof (LRH) die Ergebnisse der Prüfung dem BLB NRW bekanntgegeben. Dem Ministerium der Finanzen sind die Prüfungsmitteln mit Schreiben vom 01.06.2021 übersandt worden. Auf die Stellungnahme des BLB NRW vom 03.08.2021 hat der LRH mit Folgeentscheidung vom 30.08.2021 geantwortet.

## 11.2 Wesentliche Feststellungen

### 11.2.1 Keine Förderung des Mittelstands und Stärkung des Wettbewerbs

Die Ausschreibungen für die beiden Pilotliegenschaften erfolgten in zwei getrennten nicht offenen Verfahren mit Teilnahmewettbewerb nach § 16 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV). Die Laufzeit der Dienstleistungsaufträge war auf drei Jahre (zwei Jahre + Option der Verlängerung um ein Jahr) festgelegt worden. Die geschätzten Kosten für die Gesamtlaufzeit lagen bei rd. 494.000 € netto und rd. 779.000 € netto. Mithilfe festgelegter Eignungskriterien des BLB NRW sollten maximal sechs Bewerber ausgewählt und zur Abgabe eines

69 Die Ausschreibungen für TFM-Leistungen mittels der TGM-RV werden durch die jeweiligen Niederlassungen in dem jeweils zuständigen Gebiet vorgenommen, unterteilt in gewerkebezogene Fach- und Regionallose. Für jedes Gewerk bzw. jeden Fachbereich gibt es Rahmenvertragspartner, die zusätzlich noch über Regionallose aufgeteilt werden. So schloss bspw. allein die BLB-Niederlassung (NL) Dortmund für elf Gewerke Verträge mit rd. 50 Rahmenvertragspartnern im Technischen Gebäudemanagement ab.

70 Siehe Beschluss der Geschäftsführung vom 26.01.2015.

Angebotes aufgefordert werden. Als Wertungskriterien legte der BLB NRW zu 60 % den angebotenen Preis und zu 40 % die Qualität des eingereichten Konzeptpapiers fest. In einer Wertungsmatrix konnten entsprechend der prozentualen Aufteilung Punkte vergeben werden. Der Bieter mit der höchsten Punktzahl sollte den Zuschlag erhalten.

Für beide Liegenschaften hatten jeweils 15 Interessenten den Zugriff auf die Ausschreibungsunterlagen angefordert. Davon hatten letztendlich fünf bzw. sechs Bieter einen Teilnahmeantrag abgegeben. Nach Prüfung der Eignung wurden jeweils vier Bieter vom BLB NRW zur Angebotsabgabe aufgefordert. Davon machte lediglich ein Unternehmen Gebrauch, indem es für beide Liegenschaften jeweils ein Angebot abgab. Dieses Unternehmen erhielt den Zuschlag mit Angebotspreisen i. H. v. rd. 599.000 € netto und rd. 1.032.000 € netto. Die vereinbarten Preise überstiegen die geschätzten Kosten damit um rd. 105.000 € netto oder 21 % bzw. um rd. 253.000 € netto oder 32 %.

Die Geschäftsführung hatte die Einführung des TFM-Vertrages am 16.07.2018 beschlossen und damit den NL dessen Anwendung alternativ zu den TGM-RV ermöglicht. Die NL Dortmund leitete abseits des Pilotprojekts am 03.07.2019 das erste Vergabeverfahren auf Basis des TFM-Vertrags ein. Es handelte sich um eine gebündelte Ausschreibung mit einer Aufteilung in zwei Lose mit jeweils zwei Wirtschaftseinheiten im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb nach § 17 VgV. Die Laufzeit betrug sechs Jahre (vier Jahre + zweimalige Option der Verlängerung um jeweils ein Jahr). Als Wertungskriterien wurden zu 30 % der angebotene Preis und zu 70 % die Qualität des mit dem finalen Angebot einzureichenden Konzeptes festgelegt. Die geschätzten Kosten lagen für Los 1 bei rd. 6.586.000 € netto und für Los 2 bei rd. 11.984.000 € netto für sechs Jahre.

In diesem Vergabeverfahren wurden von zwei bzw. drei Bewerbern Teilnahmeanträge eingereicht. Bei der Auswertung der Teilnahmeanträge hatte der BLB NRW in Los 2 zwei Bewerber wegen fehlender Erfüllung der Mindestanforderungen vom weiteren Verfahren ausgeschlossen. Demzufolge forderte der BLB NRW in Los 1 zwei und in Los 2 den verbliebenen Bewerber zur Abgabe eines ersten Angebots auf. Den Zuschlägen für das wirtschaftlichste Angebot gemäß Wertungskriterien lagen Angebotspreise i. H. v. rd. 7.874.000 € netto bzw. 12.229.000 € netto zugrunde. Damit überstieg der vereinbarte Preis bei Los 1 die geschätzten Kosten um rd. 1.288.000 € netto oder 20 %. Bei Los 2 entsprach die Steigerung rd. 244.000 € netto oder 2%.

Der LRH hat festgestellt, dass die vom BLB NRW durch das Verfahren des TFM-Vertrags intendierte Stärkung des Wettbewerbs und die Erhöhung der Angebotsabgabe weder bei der Ausschreibung des Pilotprojektes noch bei der nachfolgenden Ausschreibung im Jahr 2019 erreicht werden konnten. Wegen fehlender Vergleichsangebote hatte weitestgehend kein Wettbewerb stattgefunden. Auch eine im Rahmen des TFM-Vertrags erfolgte Anpassung der Wertungskriterien und eine Aufteilung in Lose bei der Ausschreibung 2019 führten zu keiner verbesserten Wettbewerbssituation und gemessen an der Kostenschätzung bei Los 1 zu keinem befriedigenden wirtschaftlichen Ergebnis.

In beiden Vergabeverfahren des Pilotprojekts wurde dem einzigen Bieter der Zuschlag für beide Aufträge erteilt, obwohl dieser mit seinen Angebotspreisen

rd. 21 % bzw. 32 % über den Kostenschätzungen lag. Der LRH hat kritisiert, dass der BLB NRW von der Möglichkeit, das Vergabeverfahren gemäß § 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VgV aufzuheben, wenn kein wirtschaftliches Ergebnis erzielt werden konnte, keinen Gebrauch gemacht hat. Die Aufhebung der Vergabeverfahren hätte er zumindest in Betracht ziehen und prüfen müssen.

Kritisch gesehen hat der LRH auch, dass wegen der hohen Anforderungen an die Eignung der Bieter bei den geprüften Vergabeverfahren nach dem TFM-Vertrag der Mittelstand der Facility Management-Branche nicht gefördert wurde. Zum Beispiel wurden bei der Einführung des TFM-Vertrages nach dem Vergabevermerk zur Zuschlagserteilung Referenzen für die Objektleitung mit einer Projektgröße von mindestens 120.000 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche und Kosten von mindestens 1.600.000 € gefordert. Dadurch blieb von nur drei Bewerbern bei Los 2 nur ein Bewerber übrig, weil die anderen die Eignungskriterien nicht vollumfänglich nachweisen konnten.

### 11.2.2 Nicht abgeschlossene Evaluation

Nach einem „Evaluationsbericht“ des BLB NRW mit Stand vom 25.04.2019 sollte innerhalb des Pilotprojekts anhand der entstehenden Daten evaluiert werden, ob eine Veränderung der Prozesse tatsächlich sinnvoll ist. Dieser Bericht enthielt lediglich Aussagen zur historischen Entwicklung und Konzeptionierung der Ausschreibung des Pilotprojekts. Relevante Punkte zur Bewertung der Pilotierung, wie Erfahrungswerte hinsichtlich der Auswirkungen, Veränderungen und Entwicklungen sowie zu möglichen Verbesserungspotenzialen waren darin nicht enthalten, sodass auch kein Fazit gezogen werden konnte. Darüber hinaus hatte der BLB NRW weitere konzeptionell bis dahin unberücksichtigte, aber noch in den Bericht aufzunehmende Themenfelder, wie z. B. Kostenentwicklung, Personaleinsatz, verbesserte Kundenzufriedenheit etc. identifiziert.

Gemäß dem „Projektplan – Evaluation Pilotvorhaben TFM“ sollte die abschließende Evaluation inklusive Datenauswertung und Berichterstellung bis spätestens Juli 2020 vorliegen. Eine Bewertung des Pilotprojekts bzw. ein abschließender Evaluationsbericht lagen bis zum 30.08.2021 nicht vor.

### 11.2.3 Vorzeitige Ausweitung auf die Niederlassungen

Bereits eineinhalb Jahre nach Beginn der dreijährigen Pilotierungsphase hatte die Geschäftsführung am 16.07.2018 die NL-weite Einführung des TFM-Vertrags beschlossen. Der Geschäftsbereich Facility Management wurde beauftragt, den NL den weiterentwickelten TFM-Vertrag zur Verfügung zu stellen, damit diese bei Bedarf die Leistungen über die Zentrale ausschreiben lassen können. Jede NL kann dabei über den Umfang der Ausschreibung bezogen auf Objekte, Losbündelung und Losgröße selbst entscheiden.

Begründet worden war die NL-weite Einführung des TFM-Vertrags u. a. damit, dass nach Rücksprache mit den Marktteilnehmern Einigkeit bestehe, dass das TFM-Konzept schlüssig und gegenüber den bisherigen TGM-RV marktgängig sei. Von daher sei ein sehr großes Interesse an zukünftigen Ausschreibungen bekundet worden.

Darüber hinaus hätten die Ergebnisse der pilothaften Leistungsumsetzung gezeigt, dass

- Betreiberpflichten ganzheitlich abgedeckt,
- Betriebsstörungen und Mängel frühzeitig erkannt und
- Maßnahmen schneller umgesetzt und erledigt würden.

Abgerundet worden war die Begründung für die beiden am Pilotprojekt beteiligten Liegenschaften durch eine halbseitige tabellarische Gegenüberstellung der Leistungen und Kosten von TFM-Vertrag und TGM-RV. Danach entstanden für die zusätzlichen Leistungen von Objektführung und Implementierung beim TFM-Vertrag durchschnittliche Kosten i. H. v. 4,42 € pro m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) und Jahr.

Der LRH hat kritisiert, dass bereits im Juli 2018, weit vor Beendigung des Pilotprojekts, die niederlassungsweite Einführung des TFM-Vertrags beim BLB NRW beschlossen wurde, ohne dass zu diesem Zeitpunkt für dieses Verfahren eine substantiierte Bewertung vorlag. Ein konkreter Nachweis über die Vor- bzw. Nachteile des Verfahrens nach dem TFM-Vertragsmodell lag der Beschlussfassung somit nicht zugrunde. Um das Verfahren nach dem TFM-Vertrag im Rahmen einer Erfolgskontrolle gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Landeshaushaltsordnung (LHO) umfassend bewerten zu können, hätte der BLB NRW bereits zu Beginn des Pilotprojektes alle relevanten Themenfelder bzw. Kennzahlen hinsichtlich Kosten, Terminen und Qualitäten festlegen müssen.

Erfolgskontrollen dienen dazu, „[...] während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme – ausgehend – von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.“ Aber auch nach den Standards für Evaluation der Gesellschaft für Evaluation e. V. sollen Evaluationsvorhaben so rechtzeitig begonnen und abgeschlossen werden, dass ihre Ergebnisse in anstehende Entscheidungs-, Verbesserungs- oder sonstige Nutzungsprozesse einfließen können.

Soweit der BLB NRW die niederlassungsweite Einführung des TFM-Vertrags mit dessen Marktgängigkeit und dem sehr großen Interesse der Marktteilnehmer an zukünftigen Ausschreibungen begründete, belegen die Feststellungen des LRH das Gegenteil. Der LRH wies darauf hin, dass sich allein auf Grundlage der ermittelten durchschnittlichen Kosten von 4,42 € pro m<sup>2</sup> BGF und Jahr für die zusätzlichen Leistungen Objektführung und Implementierung aus dem Beschluss der Geschäftsführung vom 16.07.2018 für das Verwaltungsvermögen mit rd. 7,7 Mio. m<sup>2</sup> BGF mögliche Zusatzkosten i. H. v. rd. 34 Mio. € pro Jahr für den BLB NRW ergeben würden. Daher hätte vor einer niederlassungsweiten Einführung des TFM-Vertrags eine gemäß § 7 Abs. 2 LHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen müssen.

### 11.3 **Stellungnahme des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen und Bewertung des Landesrechnungshofs**

In seiner Stellungnahme hat der BLB NRW mitgeteilt, dass er der Feststellung des LRH, dass die vom BLB NRW durch das Verfahren der TFM-Verträge intendierte Stärkung des Wettbewerbs und die Erhöhung der Angebotsabgabe nicht erreicht werden konnten, uneingeschränkt zustimmt und die Hinweise des LRH bei zukünftigen Entscheidungen berücksichtigen wird.

Die vom BLB NRW vorgebrachten Gründe für die unterlassene Aufhebung der beiden Vergabeverfahren im Rahmen der Pilotierung greifen nach Auffassung des LRH nur bedingt. Dem Argument, dass dem BLB NRW hinsichtlich einer genauen Kostenschätzung zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Pilotprojekts keine Erfahrungswerte für die Kosten der Objektführung und Implementierung der TFM-Leistungen vorgelegen hätten, ist der LRH mit dem Hinweis entgegengetreten, dass sich der BLB NRW gerade aus diesem Grund externe Unterstützung durch ein Beratungsunternehmen geholt hatte, um auf diesem Wege eine sachgerechte Kostenschätzung vornehmen zu können. Darüber hinaus konnte der BLB NRW mangels einer fehlenden Dokumentation eben nicht nachweisen, dass er eine Aufhebung des Vergabeverfahrens geprüft hat. Der LRH hat noch einmal darauf hingewiesen, dass die Preissteigerungen zwischen Kostenschätzung und Angebotsabgaben in nicht unerheblichen Ausmaß Anlass gaben zu hinterfragen, ob der Bieter tatsächlich das wirtschaftlichste Angebot eingereicht hatte. In diesem Zusammenhang hätte der BLB NRW die Frage beantworten müssen, warum es sich um das wirtschaftlichste Angebot gehandelt hat, wenn doch kein Wettbewerb stattgefunden hat und die einzige Vergleichsgröße die Kostenschätzung gewesen ist. Der BLB NRW sagte zu, dass er bei künftigen Ausschreibungen die Abweichung der Angebotspreise von den Kostenschätzungen verstärkt in den Fokus nehmen wird.

Soweit sich wegen der hohen Anforderungen an die Eignung der Bieter bei den Vergabeverfahren nach dem TFM-Vertrag keine Beteiligung des Mittelstands der Facility Management-Branche ergeben hat, wies der BLB NRW darauf hin, dass er die von ihm vorgegebenen Eignungskriterien für unverzichtbar hält, um den umfangreichen Pflichten im Zusammenhang mit der Betreiberverantwortung gerecht werden zu können. Darüber hinaus sei der Mittelstand entsprechend den Angaben der EU-Kommission mit einem Jahresumsatz < 43 Mio. € netto definiert, sodass mit diesen Eignungskriterien aus Sicht des BLB NRW auch der Mittelstand der Facility Management-Branche angesprochen worden sei.

Entgegen der Auffassung des BLB NRW ist der LRH nicht davon überzeugt, dass mit den Eignungskriterien für die TFM-Ausschreibungen der Mittelstand der Facility Management-Branche angesprochen wurde. Dies ergibt sich schon allein daraus, dass kein Bewerber des Facility Management-Mittelstands an dem Vergabeverfahren teilgenommen hatte.

Unabhängig davon, setzt sich gemäß der EU-Kommission die Größenklasse der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen aus Unternehmen zusammen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und die entweder einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. € erzielen oder deren Jahresbilanzsumme sich auf höchstens 43 Mio. € beläuft.

Der BLB NRW hat eingeräumt, dass noch vor der Beendigung und abschließenden Evaluation des Pilotprojektes weitere Ausschreibungen nach dem Modell des TFM-Vertrages erfolgten. Er begründete dies damit, dass durch Gesetze und Vorschriften vorgegebene Leistungen und Aufgaben dazu geführt hätten, dass ursprüngliche Zeitplanungen teilweise überholt gewesen seien und vor dem Hintergrund der bestehenden Pflichten und der damit verbundenen Verantwortung angepasst werden mussten. Für den BLB NRW stünden das rechtssichere Betreiben sowie der Ausschluss möglicher Haftungsrisiken für handelnde Personen stets im Vordergrund.

Der LRH hat dem entgegnet, dass, unabhängig von der Frage, welche Gesetzes- und Vorschriftenänderungen konkret die NL-weite Einführung des TFM-Vertrages zu diesem Zeitpunkt erforderlich machte, diese Argumentation weder während der örtlichen Erhebungen gegenüber dem LRH vorgebracht wurde noch irgendeiner Unterlage, insbesondere nicht dem diesbezüglichen Geschäftsführungsbeschluss vom 16.07.2018, zu entnehmen war. Das Bestreben, mögliche Haftungsrisiken für handelnde Personen im Zusammenhang mit dem rechtssicheren Betreiben auszuschließen, entbindet nach Auffassung des LRH den BLB NRW nicht von der Verpflichtung zur Beachtung von § 7 LHO, der der BLB NRW bei allen vom LRH untersuchten TFM-Ausschreibungsverfahren nicht nachgekommen war.

Der LRH sieht zum Kostenaspekt einer tiefergehenden Betrachtung der Kostenauswirkungen im Evaluationsbericht entgegen. Der BLB NRW hat die Fertigstellung des Evaluationsberichts zum Pilotprojekt TFM-Vertrag für Ende 2021 avisiert.

Das Prüfungsverfahren dauert an.





