



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Jahresbericht 2020

ÜBER DAS ERGEBNIS DER PRÜFUNGEN
IM GESCHÄFTSJAHR 2019

Kurzfassung

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)

Druck: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Redaktionsschluss: 17.09.2020

Die Nutzung der Bilder dieser Broschüre durch Dritte ist
ohne vorherige Zustimmung oder Lizenzerwerb nicht gestattet.

Bezug: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen
Konrad-Adenauer-Platz 13
40210 Düsseldorf
Telefon: 0211 38 96 - 0
Telefax: 0211 38 96 - 3 67
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
Internet: www.lrh.nrw.de

Die Pressestelle des LRH NRW
Mobil: 0172 - 738 28 37
E-Mail: pressestelle@lrh.nrw.de

Inhaltsangabe

A	Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen	3
1	Vorbemerkungen.....	3
2	Haushaltsrechnung 2018	5
3	Haushaltslage des Landes	7
4	Bewältigung der Corona-Krise	13
B	Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung	17
5	Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt	17
6	Verfolgung von Schulpflichtverletzungen	19
7	Fortführung eines staatlichen Weiterbildungskollegs unterhalb der schulgesetzlichen Mindestgröße	21
8	Medizinische Versorgungszentren der Universitätsklinik	23
9	FernUniversität in Hagen.....	25
10	Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule - Nutzung eines Palazzo in Italien	27
11	Städtebauförderung aus Mitteln des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“	29
12	Erhebung und Verwendung der Reitabgabe	31
13	Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutzierrassen	33
14	Förderung der Lippeverlegung im Mündungsbereich bei Wesel.....	35
15	Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen.....	37
16	Instandhaltung von Landesbauten durch den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen	39
17	Prüfung des Einflusses der Gebäudemanagement-Beratung auf den Planungsprozess von Neubaumaßnahmen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs Nordrhein-Westfalen	41
18	Prüfung des Standortkonzeptes und der Standortentwicklung Völklinger Straße in Düsseldorf	43
19	Prüfung von Zuwendungen nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm - Infrastruktur sowie dem Ziel-2-Programm 2007 - 2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung	45
20	Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW	47
21	Bearbeitung von Einkommensteuerfällen durch die Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung	49



A Feststellungen zum Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen

1 Vorbemerkungen

Seit dem Frühjahr 2020 führt die Corona-Pandemie zu massiven Belastungen und Einschränkungen für die Gesellschaft, die Wirtschaft und die staatlichen Haushalte. Zielten getroffene Maßnahmen zunächst auf die medizinische Absicherung und Regulierung des Lockdowns ab, lag ihr Fokus zunehmend auf der Dämpfung der wirtschaftlichen Folgen und auf der Belebung der Konjunktur.

Die Haushaltslage des Landes muss dementsprechend in einen Zeitraum vor der Corona-Krise und in einen Zeitraum danach unterteilt werden. Das Land hat auf diese Krise bis Mitte Juli u. a. mit zwei Nachträgen zum Haushalt 2020 reagiert. Die Mittelfristige Finanzplanung ist durch die neue Entwicklung überholt und wird daher im Jahresbericht weitestgehend nicht in den Blick genommen.

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



2 Haushaltsrechnung 2018

Der LRH hat die dem Landtag vom Ministerium der Finanzen (FM) vorgelegte Haushaltsrechnung 2018 geprüft. Abweichungen zu den in den Büchern aufgeführten Beträgen haben sich nicht ergeben. Die im Rahmen eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüften Einnahmen und Ausgaben waren zum überwiegenden Teil ordnungsgemäß belegt.

Es fielen insgesamt Einnahmen und Ausgaben von jeweils rd. 75.095,8 Mio. € an. Die Soll-Ansätze wurden in Einnahmen und Ausgaben jeweils um rd. 315,3 Mio. € überschritten. Nach Abzug aller veranschlagter Globaler Minderausgaben i. H. v. 1.397,9 Mio. € verblieben weitere Minderausgaben von 1.157,8 Mio. €. Somit konnten die veranschlagten Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet werden.

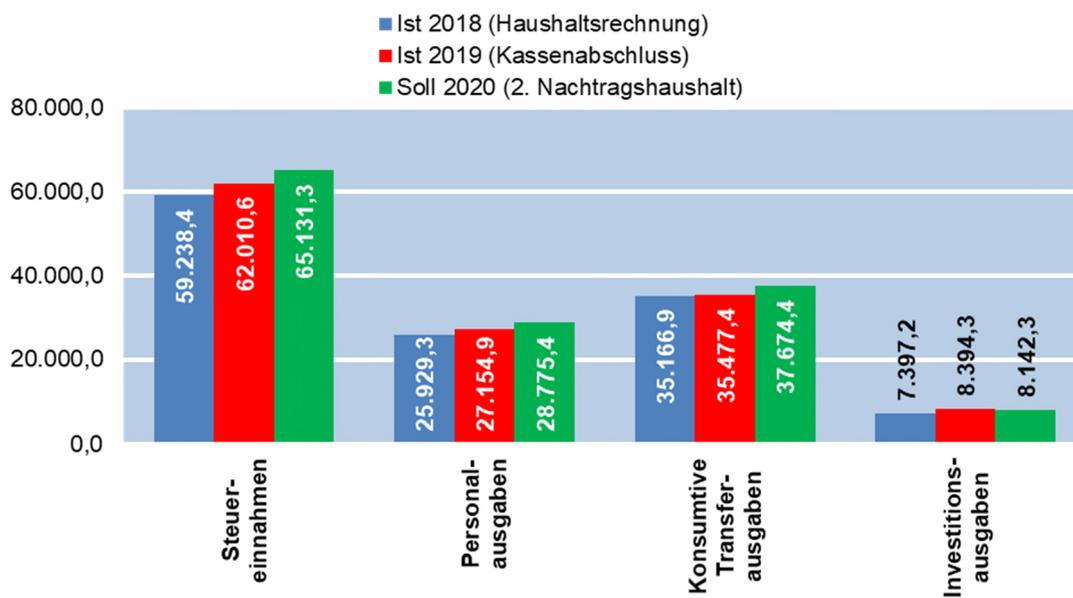


3 Haushaltslage des Landes

Bei der Haushaltslage stellt der LRH auf die wichtigsten Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden sowie die Kreditsituation des Landes ab, wie sie sich vor der Corona-Krise ergaben.

Nachstehend sind zunächst die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben für die Haushaltsjahre 2018 bis 2020 dargestellt:

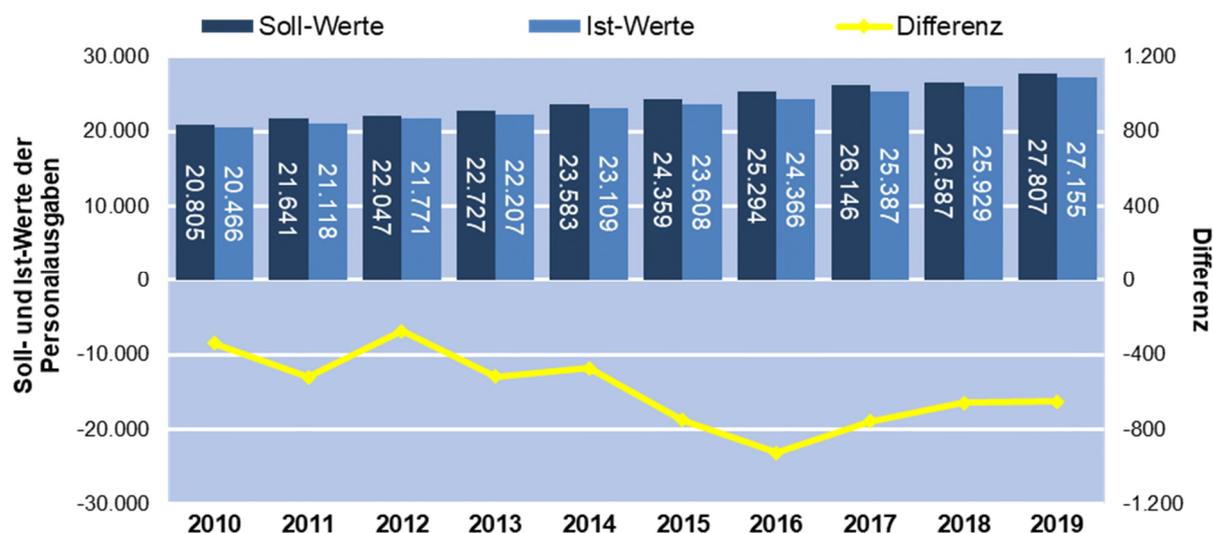
Überblick über die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben (in Mio. €)



Die **Steuereinnahmen** erreichten 2019 – wie in den Jahren zuvor – einen neuen Spitzenwert. Mit rd. 62.010,6 Mio. € lagen sie um etwa 4,7 % über denen des Jahres 2018. Vier Fünftel aller Ausgaben konnten im Haushaltsjahr 2019 durch Steuereinnahmen finanziert werden. Die Steuereinnahmensätze für 2020 betragen rd. 65.131,3 Mio. €. Sie wurden durch die beiden Nachtragshaushalte nicht verändert.

Die **Personalausgaben** erhöhten sich von 2018 nach 2019 um rd. 4,7 % auf ca. 27.154,9 Mio. €. Die Personalausgabenansätze wurden im Jahr 2019 um insgesamt 652,0 Mio. € unterschritten. Auch in den Vorjahren verblieben nach Vollzug des jeweiligen Haushaltsjahres entsprechende Ansatzunterschreitungen von mehreren Hundert Mio. €:

Personalausgaben des Landes (in Mio. €)



Damit fungierten die Personalausgabenansätze im Haushalt angesichts der Bewerbersituation sozusagen als „Spardose“ des Landes. Ein Grund für die nicht ausgeschöpften Personalausgabenmittel sind u. a. Minderausgaben bei den Bezügen für die aktiven Bediensteten aufgrund unbesetzter Personalstellen. Beispielsweise waren von den 261.561 Planstellen des Haushalts 2019 zum 01.01.2020 rd. 11.800 und von den 42.615 Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer rd. 2.200 nicht besetzt. Obwohl das Problem besteht, qualifiziertes Personal zu gewinnen und die bereits vorhandenen Personalstellen zu besetzen, wurde mit der Verabschiedung des Haushalts 2020 das Stellensoll des Landes zum sechsten Mal in Folge aufgestockt, nunmehr auf 307.703 Stellen.

Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger hat sich von rd. 165.500 in 2010 auf rd. 210.000 in 2018 signifikant erhöht. In der mittelfristigen Finanzplanung wird davon ausgegangen, dass ihre Anzahl bis 2023 auf ca. 229.000 Personen steigen wird. In 2019 entfielen bereits rd. 35,6 % aller Personalausgaben auf Versorgungsleistungen.

Die **Transferausgaben** waren mit rd. 41.979,1 Mio. € im Haushaltsjahr 2019 der größte Ausgabenposten im Landeshaushalt. Sie gehen überwiegend an die Gemeinden und Gemeindeverbände und werden zum Teil aus Mitteln des Bundes und der Europäischen Union (EU) finanziert. Sie sind von den Empfangenden entweder investiv oder konsumtiv zu verwenden. Die auf den konsumtiven Bereich entfallenden Transferausgaben haben sich von rd. 20.363,8 Mio. € in 2010 auf rd. 35.477,4 Mio. € in 2019 erheblich um insgesamt rd. 15.113,6 Mio. € erhöht. Die zweckgebundenen Einnahmen aus Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich einschließlich der Zuschüsse der EU, die nicht für Investitionen vorgesehen sind, stiegen in dieser Zeit von rd. 3.017,7 Mio. € auf rd. 7.725,7 Mio. €, also lediglich um rd. 4.708,0 Mio. €. Folglich wird der Landeshaushalt – trotz der gestiegenen Einnahmen – durch konsumtive Transferausgaben stärker belastet.

Die **Investitionsausgaben** erhöhten sich von rd. 7.397,2 Mio. € in 2018 auf ca. 8.394,3 Mio. € in 2019. Für das Haushaltsjahr 2020 wird mit Investitionsausgaben von rd. 8.142,3 Mio. € geplant. Die Investitionsquote stieg von 9,9 % in 2018 auf 11,0 % in 2019. Wie auch schon in den Vorjahren wurde der überwiegende Teil der Investitionsmittel über Transferausgaben an Stellen außerhalb des Landeshaushalts weitergegeben.

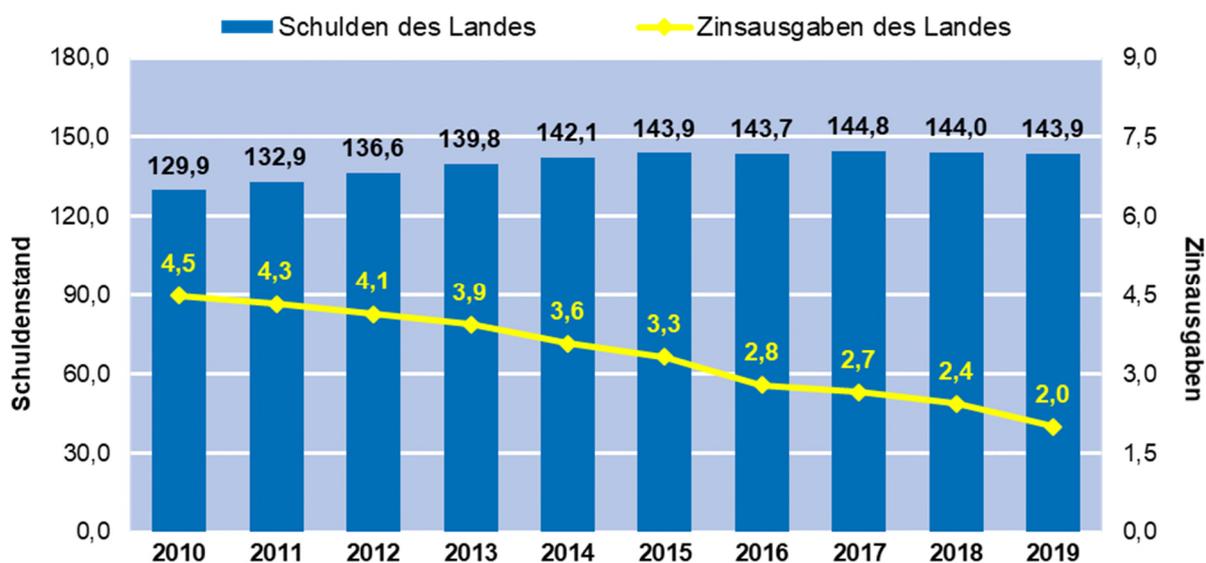
Das **Landesvermögen** umfasst neben dem Haushalt auch die Landesbetriebe, Sondervermögen, Rücklagen und Beteiligungen und stellt sich wie folgt dar:

Vermögen des Landes		2018 in Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
Vermögen des Landes (nach Vermögens- nachweis)	Grundvermögen des Landes (ohne Landesbetriebe)	674,6	-1,2
	Forderungen des Landes aus Darlehen und ähnlichen Rechtsgeschäften	631,5	-5,7
weiteres Vermögen	Vermögen der Landesbetriebe einschließ- lich Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen (BLB NRW)	11.176,5	-4,8
	Kapitalvermögen der Sondervermögen (ohne BLB NRW) und Rücklagen	14.810,3	10,8
	Nominalwert der Beteiligungen	17.571,4	0,0
weiteres Forde- rungsvermögen	Forderungen gegenüber dem BLB NRW	893,2	-35,3
	Forderungen gegenüber der NRW.BANK	1.509,1	-5,2

Zur **Schulden- und Kreditsituation** ist anzumerken, dass die für den Landeshaushalt für das Haushaltsjahr 2019 bestehende Gesamtkreditermächtigung von bis zu rd. 24,2 Mrd. € durch Kreditaufnahmen von rd. 16,6 Mrd. € in Anspruch genommen wurde. Die unangetastete Kreditermächtigung von etwa 7,6 Mrd. € darf – anders als entsprechend in den Jahren zuvor – wegen einer neuen Regelung im Haushaltsgesetz (HHG) 2020 nicht zur Finanzierung der Ausgaben des Haushaltsplans 2020 verwendet werden. Für das Haushaltsjahr 2020 war bis zur Corona-Krise weder eine Nettotilgung noch eine Nettoneuverschuldung geplant, sondern nur eine Kreditaufnahme zur Umschuldung. Der BLB NRW verfügt für 2020 über eine Gesamtkreditermächtigung i. H. v. bis zu 550,0 Mio. €, die der LRH im Hinblick auf die Schuldenbremse kritisch sieht.

Das Land hatte am Ende des Haushaltsjahres 2019 eine Gesamtverschuldung von ca. 143,9 Mrd. €. Hierauf leistete es in 2019 Zinsausgaben von etwa 2,0 Mrd. €. Nachstehend ist die Entwicklung seit 2010 dargestellt:

Schuldenstand und Zinsausgaben des Landes (in Mrd. €)



Neben den hier aufgezeigten Schulden weist die Haushaltsrechnung auch Bürgschaften, Rückbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen aus. Diese Eventualverbindlichkeiten betragen Ende 2018 insgesamt rd. 9,3 Mrd. €. Ende 2017 hatten sie noch rd. 9,1 Mrd. € betragen. Hinzu kommt das Haftungsrisiko des Landes für Verbindlichkeiten des BLB NRW. Dieser hatte Ende 2018 Kredit-schulden von rd. 5,5 Mrd. €, die sich zum 31.12.2019 auf rd. 5,4 Mrd. € reduzierten.

Das Land konnte in den letzten Jahren seinen negativen Finanzierungssaldo vollständig abbauen. Im Haushaltsjahr 2019 erreichte es einen Finanzierungsüberschuss von rd. 1.735 Mio. €, der wie im Jahr zuvor fast komplett für Zuführungen an Rücklagen und Fonds verwendet wurde. Für das Haushaltsjahr 2020 ist – ohne die Belastungen durch die Corona-Krise – allerdings wieder ein Finanzierungsdefizit von rd. 554 Mio. € vorgesehen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in den Haushaltsjahren 2017 bis 2019 insgesamt rd. 3.354,2 Mio. € über die jeweiligen Haushaltsansätze hinausgehend den Sondervermögen und Rücklagen zugeführt wurden. Diese zusätzlichen Zuführungen erfolgten aufgrund von Entscheidungen

der Landesregierung durch Inanspruchnahmen von Haushaltsvermerken. Für den LRH ist die Tendenz erkennbar, dass ein möglichst hoher Anteil von den im Haushaltsvollzug nicht benötigten Ausgabeermächtigungen zur Befüllung von Sondervermögen und Rücklagen verwendet wurde, um finanzielle Reserven für kommende Haushaltsjahre aufzubauen, in denen die strengeren Regelungen der Schuldenbremse gelten.

Die Haushaltslage des Landes vor Beginn der Corona-Krise war geprägt durch deutlich gestiegene Steuereinnahmen und sinkende Zinsausgaben. Dennoch hat es die Landesregierung versäumt, diese finanziellen Möglichkeiten zu einer durchgreifenden Konsolidierung des Landeshaushalts zu nutzen. Der LRH bleibt bei seiner in den letzten Jahren immer wieder dargelegten Auffassung, dass vorhandene Spielräume genutzt werden sollten, um Schulden zu tilgen. Der Abbau des hohen Schuldenstands sollte nachhaltiger Bestandteil der Haushaltspolitik des Landes sein. Wäre dies in der Vergangenheit geschehen, wäre das Land mit einem geringeren Schuldenstand in die Zeit gestartet, in der die Schuldenbremse gilt.

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

- Finanzierung von Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich durch Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, wodurch zusätzliche Ausgaben von 145,5 Mio. € im Haushalt 2020 ermöglicht wurden.
- Erteilung einer Kreditermächtigung an den BLB NRW von 300,0 Mio. € durch das HHG 2020.
- Der planerische Ausgleich des Haushalts 2020 war nur durch eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage i. H. v. rd. 611,9 Mio. € möglich, wodurch der Haushalt von finanziellen Reserven der beiden Vorjahre zehrt.

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



4 Bewältigung der Corona-Krise

Zur Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Krise hat der Landtag bislang insbesondere zwei Nachtragshaushaltsgesetze (NHHG) und das NRW-Rettungsschirmgesetz beschlossen. Dabei wurde zusätzlich zu EU- und Bundesmaßnahmen ein eigener Rettungsschirm als Sondervermögen des Landes gebildet, für den das Land über den Landeshaushalt Kredite in mehreren Tranchen bis zur Höhe von 25 Mrd. € aufnehmen kann. Bis zum 17.09.2020 wurden nach Freigabe durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags (HFA) knapp 10 Mrd. € Kredite aufgenommen und dem Sondervermögen zugeführt.

Mit dem Sondervermögen sollen alle Ausgaben für Maßnahmen, die in ursächlichem Zusammenhang mit der Corona-Krise und deren Bewältigung stehen, abgedeckt sowie coronabedingt wegbrechende Einnahmen, z. B. Steuereinnahmen, ausgeglichen werden. Die besonders weite Verwendungsmöglichkeit birgt nach Ansicht des LRH die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung. Hierbei verkennt der LRH nicht die besondere aktuelle Situation, er sieht aber dennoch die Notwendigkeit, ein Mindestmaß an (künftiger) Kontrolle durch Legislative, Exekutive und externe Finanzkontrolle sicherzustellen.

Darüber hinaus erleichterte das Land durch das erste NHHG Kreditaufnahmen durch eine Ausweitung des Bürgschaftsrahmens zur Wirtschaftsförderung um 4,1 Mrd. € auf 5 Mrd. € und eine Erhöhung des Rahmens für Gewährleistungen und Rückbürgschaften (Bürgschaftsbank NRW) von 100 Mio. € auf 1 Mrd. €. Weitere Erleichterungen kamen mit dem zweiten NHHG hinzu.

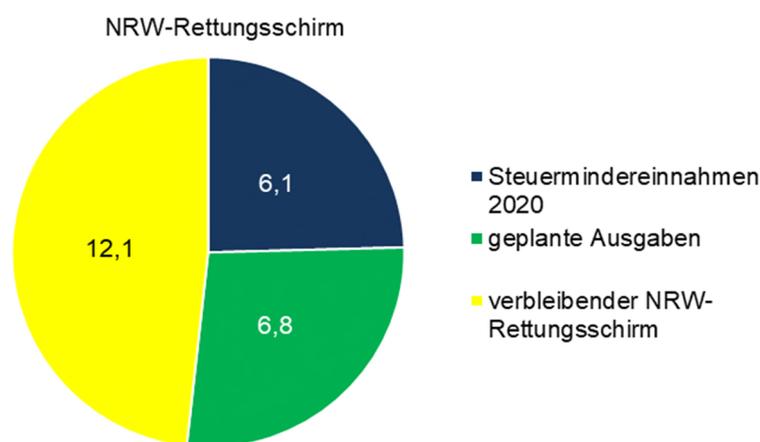
Außerdem übernimmt das Land auch die Vorfinanzierung im Umfang von bisher 10,1 Mrd. € (bis 17.09.2020) für Maßnahmen des Bundes, die den NRW-Rettungsschirm nicht dauerhaft belasten sollen.

Alle coronabedingten Ausgaben erfolgen nach Zustimmung durch den HFA – sofern diese rechtzeitig eingeholt werden kann – durch die Ministerien, refinanziert durch das Sondervermögen. Damit unterliegt ein Betrag von nahezu einem Drittel des bisherigen Haushaltsvolumens 2020 nur noch einer eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle. Nicht mehr das Parlament in Gänze – wie bei einer Haushaltsaufstellung – wird hiermit befasst, sondern ein einzelner Ausschuss, und dies ggf. erst im Nachhinein.

Rund 6,8 Mrd. € (rd. 27,2 % des NRW-Rettungsschirms) entfallen auf bis zum 17.09.2020 durch den HFA beschlossene Maßnahmen. Im Mittelpunkt stehen dabei Maßnahmen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales von rd. 2,1 Mrd. €, des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie von rd. 1,8 Mrd. € und des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft von rd. 1,4 Mrd. €. Von den beschlossenen Maßnahmen waren bis zum 17.09.2020 bislang rd. 1,49 Mrd. € verausgabt, d. h. rd. 6,0 % des NRW-Rettungsschirms.

Aktuell rechnet das FM abgeleitet aus der außerordentlichen Steuerschätzung vom 8. bis 10. September für das Land mit Steuermindereinnahmen von rd. 6,1 Mrd. € in 2020. Für die Jahre 2021 bis 2023 geht es von weiteren Steuermindereinnahmen von rd. 5,5 Mrd. €, rd. 5,1 Mrd. € und rd. 3,9 Mrd. € aus. Sofern die Steuermindereinnahmen im Jahr 2020 – geschätzt rd. 6,1 Mrd. €, d. h. rd. 24,6 % des Rettungsschirms – vollständig durch den NRW-Rettungsschirm gedeckt werden sollen, verbleibt unter Berücksichtigung der bereits geplanten Ausgaben von rd. 6,8 Mrd. € ein freier Restbetrag von rd. 12,1 Mrd. € (rd. 48,2 %):

Mögliche Inanspruchnahme des NRW-Rettungsschirms, Stand 17.09.2020 (in Mrd. €)



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

Die grundgesetzliche Schuldenbremse verlangt von den Bundesländern, dass sie ihre Haushalte ab 2020 grundsätzlich ohne Nettoneuverschuldung ausgleichen. Insbesondere im Falle einer Naturkatastrophe oder in einer außergewöhnlichen Notsituation ist ausnahmsweise eine Nettoneuverschuldung möglich. Das Land sieht eine solche Ausnahmesituation als gegeben. Der LRH sah in seiner Stellungnahme zum ersten NHHG 2020 die Ausnahmesituation ebenfalls als gegeben an.

Falls der Kreditrahmen von 25 Mrd. € vollständig ausgeschöpft wird, erhöht sich der Schuldenstand des Landes, der Ende 2019 bereits bei rd. 143,9 Mrd. € lag, um mehr als 17 %. Das Land hat sich verpflichtet, die coronabedingten Kredite konjunkturgerecht innerhalb von 50 Jahren zu tilgen. Damit wählt NRW bundesweit den mit Abstand längsten Tilgungszeitraum. Im Hinblick darauf, dass die Tilgung ohnehin unter dem Vorbehalt der Konjunkturgerechtigkeit steht, hält der LRH einen deutlich kürzeren Zeitraum, z. B. 25 Jahre, für angemessen. Darüber hinaus gibt er zu bedenken, dass bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren in dieser Zeit erneut Situationen eintreten können, die eine notfallbedingte Kreditaufnahme erforderlich werden lassen.

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

B Prüfungsergebnisse aus dem Bereich der Landesregierung

Organisations-, System- und Verfahrensprüfungen sowie Querschnittsuntersuchungen

5 Reisekostenmanagement in der Landesverwaltung – ein verlorenes Jahrzehnt

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

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

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

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

Das FM ist den Empfehlungen des LRH überwiegend gefolgt. Insbesondere sollen die Aufgaben des RKM zukünftig optimiert und digitalisiert von einem Dienstleistungszentrum wahrgenommen werden.



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)

6 Verfolgung von Schulpflichtverletzungen

Im Land besteht grundsätzlich eine allgemeine Schulpflicht bis zum Ende des Schuljahres, in dem das 18. Lebensjahr vollendet wird. Schulpflichtige, die ihre Schulpflicht nicht erfüllen, sind durch Lehrkräfte und Schulleitungen zum regelmäßigen Schulbesuch anzuhalten. Auf die verantwortlichen Eltern ist einzuwirken. Im „Schulpflichterlass“ hat das Ministerium für Schule und Bildung (MSB) neben Regelungen zur Erfassung der Schulpflichtigen auch die vorgesehenen Maßnahmen bei Nichterfüllung der Schulpflicht festgelegt.

Die Prüfung hat ergeben, dass unentschuldigte Fehlzeiten von Schülerinnen und Schülern vielfach nicht vollständig und ordnungsgemäß dokumentiert waren. Die Zahl der unentschuldigten Fehlstunden bis zum Eingreifen der Schulen war sehr unterschiedlich. Im Land werden Schulpflichtverletzungen nicht systematisch statistisch erhoben. Den Schulaufsichtsbehörden fehlen damit entsprechende Informationen, auf deren Basis sie die Schulen beraten und unterstützen könnten.

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

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



Ministerium für Schule und Bildung (Epl. 05)

7 Fortführung eines staatlichen Weiterbildungskollegs unterhalb der schulgesetzlichen Mindestgröße

Die Prüfung des staatlichen Weiterbildungskollegs in Oberhausen (Niederrhein-Kolleg) ergab, dass dort in den letzten drei Schuljahren die schulgesetzliche Mindestgröße von 240 Teilnehmerinnen und Teilnehmern nicht mehr erreicht wurde. Ein Großteil der erwachsenen Vollzeitstudierenden wohnte in Oberhausen sowie in angrenzenden Städten. Im Umkreis von 30 km liegen vier weitere Weiterbildungskollegs, das nächstgelegene Kolleg befindet sich in Essen in einer Entfernung von 14 km.

Der LRH hat daher gefordert, das Niederrhein-Kolleg zu schließen. Er hat die Inkaufnahme eines ggf. längeren Anfahrtswegs zu einem der umliegenden Kollegs für zumutbar gehalten.

Das MSB hat erklärt, dass die möglichen Konsequenzen aus dem Prüfungsergebnis umfassend eruiert würden, ihm aber eine abschließende Stellungnahme noch nicht möglich sei.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

8 Medizinische Versorgungszentren der Universitätsklinik

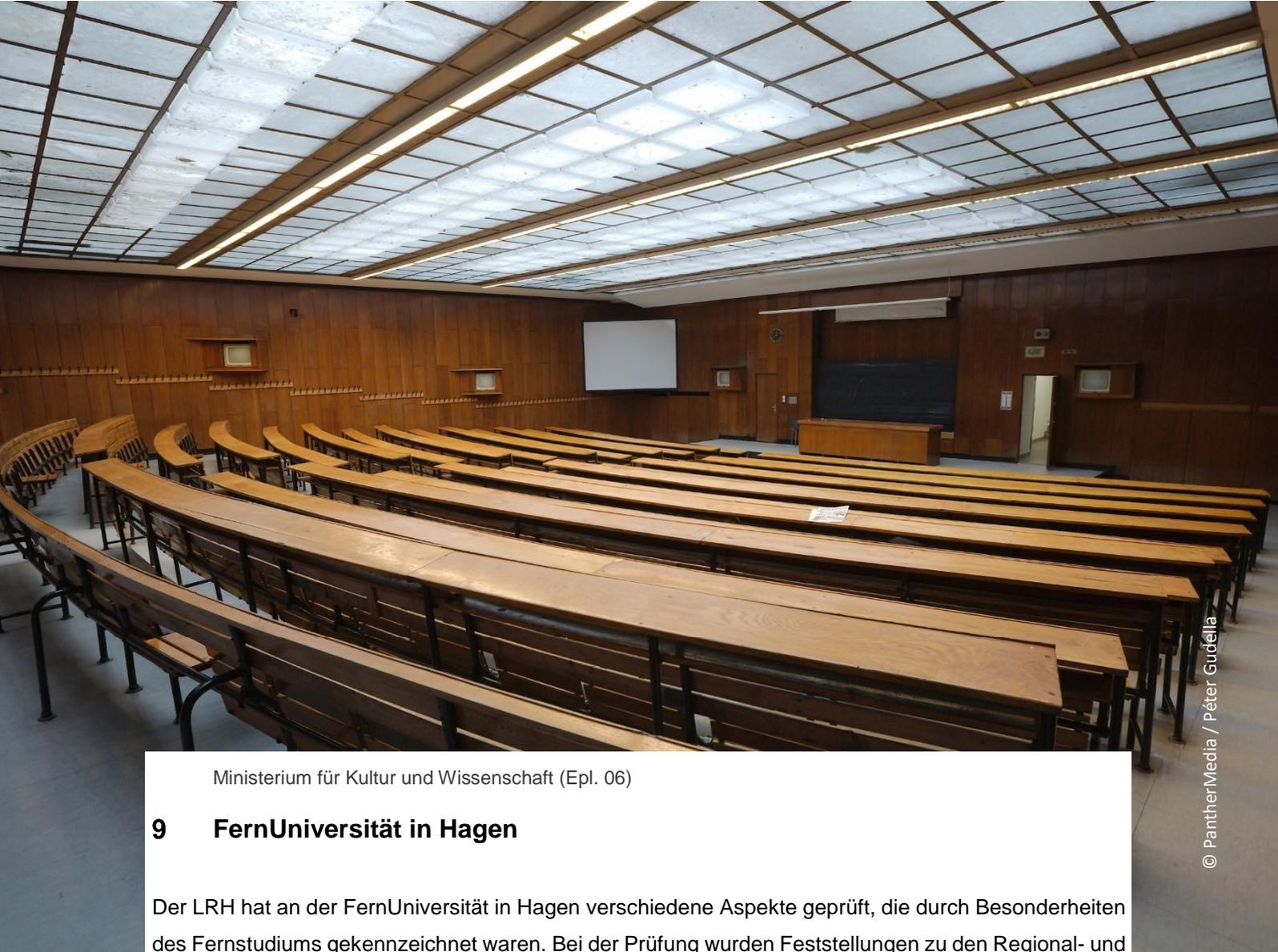
Der LRH hat die medizinischen Versorgungszentren (MVZ) der sechs Universitätsklinik (UK) des Landes geprüft. Schwerpunktmäßig hat er die Gründung und Entwicklung der MVZ, ihre organisatorischen Strukturen, die Kooperationen zwischen den UK und ihren jeweiligen MVZ sowie die wirtschaftliche Situation der MVZ näher betrachtet.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH verfügten die UK über insgesamt zehn MVZ. Die Zahl der Fachgebiete, die in einem MVZ vertreten waren, war zwischen den zehn MVZ sehr unterschiedlich; die Bandbreite reichte von einem Fachgebiet bis zu 16 Fachgebieten. Strategiepläne für die MVZ waren nach den Feststellungen des LRH ganz überwiegend nicht erstellt worden. In einer Reihe von Fällen wurden von den MVZ Arztpraxen erworben; dem Kauf gingen zum Teil keine oder fehlerhafte Praxiswertermittlungen voraus. Soweit die MVZ Personal- oder Sachressourcen der UK gegen Zahlung eines Entgelts in Anspruch nahmen, wiesen die hierzu getroffenen vertraglichen Regelungen und deren Umsetzung sowie die Entgeltkalkulationen teilweise Mängel auf. Eine Reihe von Fachgebieten der MVZ verzeichnete in einzelnen oder allen Jahren des Betrachtungszeitraums (Jahre 2014 bis 2017) negative Betriebsergebnisse.

Der LRH hat die UK auf die Bedeutung von Strategieplänen hingewiesen. Er hat es ferner für geboten gehalten, dass bei künftigen Praxiskäufen fehlerfreie Wertermittlungen vorgenommen werden. Des Weiteren hat der LRH gebeten sicherzustellen, dass die bei der Inanspruchnahme von Ressourcen der UK

durch die MVZ festgestellten Mängel in der Zukunft vermieden werden. Soweit Fachgebiete der MVZ negative Betriebsergebnisse erzielten, hat der LRH eine Entscheidung über die Schließung dieser Fachgebiete oder zumindest Analysen mit dem Ziel der Verbesserung der Betriebsergebnisse für notwendig erachtet.

Die UK haben den Bemerkungen des LRH überwiegend Rechnung getragen und diesbezügliche Maßnahmen ergriffen oder angekündigt.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

9 FernUniversität in Hagen

Der LRH hat an der FernUniversität in Hagen verschiedene Aspekte geprüft, die durch Besonderheiten des Fernstudiums gekennzeichnet waren. Bei der Prüfung wurden Feststellungen zu den Regional- und Studienzentren, deren Auslastung und deren Finanzierung, zum Logistikzentrum und zur Universitätsbibliothek getroffen.

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

Der LRH hat ferner festgestellt, dass die im Land noch bestehenden Studienzentren, Informations- und Servicestellen sowie Informations- und Beratungszentren nicht (mehr) dem Konzept der FernUniversität entsprachen. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass die Kosten der Regionalzentren in anderen Bundesländern fast ausschließlich durch das Land finanziert wurden. Hierfür besteht nach Auffassung des LRH keine Rechtfertigung. Gleiches gilt für die Finanzierung der Regionalzentren außerhalb von Deutschland.

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

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

Die FernUniversität ist den Empfehlungen des LRH im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Abläufe, der Auslastung der Räumlichkeiten sowie der Kurse und der verstärkten Bemühungen um Schließung der Studienzentren, Informations- und Servicestellen sowie Informations- und Beratungsstellen weitestgehend gefolgt.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Regionalzentren außerhalb des Landes und außerhalb von Deutschland wies die FernUniversität auf die zwischenzeitliche Änderung des Hochschulabgabengesetzes hin. Danach sei es nunmehr möglich, Kosten der Regionalzentren über Gebühren der Studierenden zu refinanzieren. Da dies nicht die vollständigen Kosten der Regionalzentren abdeckt, hat der LRH darauf verwiesen, dass die Regionalzentren außerhalb des Landes und außerhalb Deutschlands keinesfalls über den Zuschusshaushalt der FernUniversität finanziert werden dürfen. Zudem hat er darum gebeten über den Fortgang der Bemühungen um eine (Mit-)Finanzierung durch den Bund und die Länder unterrichtet zu werden.

Hinsichtlich der Versendung von Studienmaterialien hat die FernUniversität darauf verwiesen, dass eine kurzfristige Umsetzung der Forderungen des LRH nicht möglich sei, dies aber in den langfristigen Planungen Berücksichtigung finde. Der LRH hat diesbezüglich erneut darauf hingewiesen, dass die Netzkurse weiter ausgebaut und der Versand der Studienmaterialien verringert bzw. eingestellt werden sollten.

Die FernUniversität erklärte zu den Ausführungen bezüglich der Universitätsbibliothek, dass sie beabsichtige, die Digitalquote weiter zu erhöhen. Eine Verringerung der Öffnungszeiten werde trotz der niedrigen Nutzer- und Ausleihzahlen weiterhin als nicht notwendig angesehen. Aus der Stellungnahme der FernUniversität war zu entnehmen, dass die Vor-Ort-Ausleihen noch deutlich geringer waren als bisher vom LRH angenommen. Auch aufgrund dieser Tatsache hat der LRH erneut um Stellungnahme hinsichtlich der Öffnungszeiten gebeten.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



Ministerium für Kultur und Wissenschaft (Epl. 06)

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

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt (RPA) Köln hat im Auftrag des LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Kunsthochschule geprüft. Es hat dabei die Nutzung eines Palazzo in Italien untersucht, den die Kunsthochschule im Jahr 1999 von einer Gemeinde in Italien angemietet hat. Der LRH hat die Ergebnisse dieser Prüfung an das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW) herangetragen.

In der Prüfung haben der LRH und das RPA festgestellt, dass die von der geprüften Kunsthochschule zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht erkennen ließen, dass die gemäß § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Abschluss des Vertrages durchgeführt worden war. Zudem wurde beanstandet, dass die Rechte und Pflichten der Parteien in dem Vertrag zwischen der italienischen Gemeinde und der geprüften Kunsthochschule über die Nutzung der Immobilie nicht ausgewogen geregelt waren.

Ferner hatte die geprüfte Kunsthochschule mit anderen Kunsthochschulen einen Vertrag über die Zusammenarbeit bei der Nutzung des Palazzo in Form eines sog. Kollegs geschlossen, der insbesondere im Hinblick auf die Finanzierungsregelungen deutliche Lücken aufwies. Auch wenn Mittel für das Kolleg im Haushalt des Landes für die geprüfte Kunsthochschule veranschlagt werden, fehlt doch jede Regelung für den Fall, dass die veranschlagten Mittel sowie etwaige Sondermittel die erforderlichen Ausgaben nicht decken.

Darüber hinaus wurde in dem Palazzo jährlich in den Sommermonaten als Akademie eine Veranstaltungsreihe durch einen Verein durchgeführt. Die Vereinbarungen zwischen der geprüften Kunsthochschule und dem Verein waren ebenfalls zum Teil unausgewogen und lückenhaft. Zudem fanden sich entgegen den vertraglichen Vereinbarungen keine Leistungsabrechnungen zwischen der geprüften Kunsthochschule und dem Verein. Auch ein Evaluierungsbericht wurde nicht vorgelegt.

Schließlich haben der LRH und das RPA beanstandet, dass die Bereitstellung von solchen Landesmitteln, die letztlich den Verein begünstigten, einer zuwendungsrechtlichen Grundlage bedurft hätte. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Mitteln für die Herrichtung von Räumen in dem Palazzo. Insoweit muss der Zuwendungsgeber zunächst prüfen, ob die Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO erfüllt sind und insbesondere ein besonderes Landesinteresse an einer derartigen Förderung besteht.

Das MKW und die geprüfte Kunsthochschule haben mitgeteilt, dass eine rechtssichere und transparente Projektstruktur erarbeitet werden soll. Dabei sollten auch die bestehenden Verträge zwischen den verschiedenen Beteiligten in die Überarbeitung einbezogen werden. Unter anderem sei beabsichtigt, dass der bestehende Nutzungsvertrag von dem Verein übernommen wird.

Das Prüfungsverfahren dauert an.



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

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

Der LRH hat die Förderung städtebaulicher Maßnahmen aus dem Programm „Soziale Stadt“ in einer Stadt geprüft und dabei festgestellt, dass die Stadt unter Umgehung des Vergaberechts in mehreren Fällen für bestimmte Leistungen eine Gesellschaft beauftragte, an der sie selbst zur Hälfte beteiligt war. Für diese Leistungen bewilligte die zuständige Bezirksregierung (BR) im geprüften Zeitraum Fördermittel in Höhe von insgesamt rd. 5,2 Mio. €, obwohl sie selbst erhebliche Zweifel an der vergaberechtlichen Zulässigkeit dieser Beauftragungen hatte.

Darüber hinaus vereinbarten Stadt und Gesellschaft für diese Leistungen unzulässigerweise eine Abrechnung auf der Grundlage sogenannter Selbstkosten. Dadurch wurden sie teurer, als wenn der Abrechnung zutreffenderweise Marktpreise zu Grunde gelegt worden wären.

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



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

12 Erhebung und Verwendung der Reitabgabe

Wer in der freien Landschaft oder im Wald reitet, muss im Land ein gut sichtbares, am Pferd beidseitig angebrachtes gültiges Kennzeichen führen. Bei Erwerb eines solchen Kennzeichens ist neben den Verwaltungsgebühren auch die Reitabgabe zu entrichten. Das Aufkommen aus der Reitabgabe ist zweckgebunden. Es darf lediglich für die Anlage und Unterhaltung von Reitwegen sowie für bestimmte Ersatzleistungen verwendet werden.

Der LRH hat sowohl die **Erhebung** als auch die **Verwendung** der Reitabgabe geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass das Land nicht ausreichend kontrolliert, ob alle Abgabenschuldnerinnen und -schuldner die Reitabgabe entrichten. Hieraus folgt aus Sicht des LRH ein so genanntes strukturelles Vollzugsdefizit, das die Verfassungsmäßigkeit der Reitabgabe in Frage stellt. Die derzeitige Verwaltungspraxis könnte damit in letzter Konsequenz dazu führen, dass die Reitabgabe im Land überhaupt nicht mehr erhoben werden kann. Die mit der Abgabe finanzierten Maßnahmen wären dann ggf. mit anderen Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MULNV) hat zur Erhebung der Reitabgabe u. a. ausgeführt, die vom LRH geforderten konsequenten Vor-Ort-Kontrollen seien personell und faktisch nicht leistbar.

Im Hinblick auf die Verwendung der Reitabgabe hat der LRH festgestellt, dass Landwirte Flächen („Ackerrandstreifen“) zwecks Anlage von (neuen) Reitwegen verpachteten oder durch Nutzungsvertrag

zur Verfügung stellten. Zugleich sind in einigen Fällen für die so zur Verfügung gestellten Flächen EU-Direktzahlungen beantragt und ausgezahlt worden. Dies ist unzulässig, da auf diesen Flächen dann keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr ausgeübt wird.

Das MULNV hat reagiert und beabsichtigt sicherzustellen, dass künftig für verpachtete Flächen keine Direktzahlungen mehr beantragt werden können.



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

13 Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztierassen

Das Land hat die Förderung der Zucht und Haltung bedrohter Haus- und Nutztierassen in sein Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Planungszeitraum 2014 bis 2020 aufgenommen. Zu den als bedroht eingestuften Tieren zählen u. a. bestimmte Pferde- und Schweinerassen.

Mit der Förderung soll die fehlende Wirtschaftlichkeit der Zucht und Haltung dieser Rassen (teilweise) ausgeglichen werden. Tierhalterinnen und -halter mit einem ideellen Interesse an dem Erhalt alter Rassen sollen so motiviert werden, sich längerfristig zu engagieren.

Der LRH hat festgestellt, dass die mit der Förderung verbundenen Ziele nicht immer (vollständig) erreicht wurden: In zwei Einzelfällen erhielten Tierhalterinnen bzw. Tierhalter Förderungen von rd. 90.000 € bzw. 120.000 € jährlich für die Haltung und Zucht einer bestimmten Pferde- bzw. Schweinerasse. Dies entspricht rd. einem Fünftel der gesamten jährlichen Fördersumme, die sich im Jahr 2019 auf über 400 Tierhalterinnen und -halter verteilte.

Der LRH ist der Auffassung, dass in diesen Einzelfällen „Mitnahmeeffekte“ vorgelegen haben, die durch eine betragsmäßige Begrenzung der Förderung und bzw. oder durch eine so genannte Prosperitätsgrenze hätten vermieden werden können.

Das MULNV hat daraufhin mitgeteilt, den Prüfungsfeststellungen durch die Einführung einer Höchstgrenze des förderbaren Tierbestandes entsprechen zu wollen. Dadurch würde sich die maximal mögliche Förderung auf 30.000 € pro Jahr begrenzen. Der LRH sieht dem Erlass einer geänderten Förderrichtlinie entgegen.



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

14 Förderung der Lippeverlegung im Mündungsbereich bei Wesel

Seit dem Jahr 2008 führte der Lippeverband (LV) die Verlegung der Lippe im Mündungsbereich bei Wesel durch. Das Land hatte sich zuvor bereit erklärt, die Kosten für dieses Projekt, die der LV anfänglich auf rd. 17 Mio. € bezifferte, zu übernehmen.

Bei dem Projekt handelte es sich um eine mehrjährige Baumaßnahme, die nicht ohne Weiteres in (selbständige) Bauabschnitte eingeteilt werden konnte. Insbesondere musste eine in den Planungen vorgesehene Sohlgleite (=ein unter dem Wasserspiegel quer zur Strömung liegendes Regelbauwerk des Flussbaus, das die Tiefenerosion der Gewässersohle begrenzen soll) fertiggestellt werden, um zu verhindern, dass sich die Lippe wieder in ihr altes Bett gräbt.

Der LRH hat festgestellt, dass das Land das Projekt gefördert hat, ohne dass die Finanzierung der Gesamtmaßnahme zuwendungsrechtlich geklärt war: Es fehlte an einem einheitlichen Förderbescheid, der die Gesamtkosten der Maßnahme von Beginn an abdeckte.

Ferner war die Finanzierung der Gesamtmaßnahme auch haushaltsmäßig von vornherein unklar: Eine Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan bzw. -gesetz für die gesamten Baukosten lag nicht vor. Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Gefahr gesehen, dass das Projekt in einer so genannten Förderruine hätte enden können, wenn die Baumaßnahme vor Fertigstellung aufgrund fehlender Haushaltsmittel hätte gestoppt werden müssen.

Das MULNV hat zugestanden, dass das Projekt nicht vollständig über Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre durchfinanziert gewesen sei. Die Gefahr einer Förderruine hat es allerdings nicht gesehen. Die hierzu abgegebene Begründung vermochte den LRH jedoch nicht zu überzeugen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

15 Zahlung von Zulagen und ähnlichen Leistungen

Auf der Grundlage des Landesbesoldungsgesetzes NRW können Beamtinnen und Beamte des Landes zusätzlich zu ihren Dienstbezügen unterschiedliche Zulagen, Zuschläge, Zuschüsse und Aufwandsentschädigungen erhalten. Für die Beschäftigten des Landes gelten vergleichbare tarifvertragliche Regelungen. Allein im Jahr 2018 zahlte das Land für solche zusätzlichen Leistungen – verteilt auf 84 unterschiedliche Zulagen u. ä. – an Beamtinnen und Beamte insgesamt rd. 270 Mio. €.

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

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

Der LRH hat sowohl eine Verbesserung der Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen als auch eine grundsätzliche Analyse des Zulagenwesens empfohlen.

Das FM hat eine Ergänzung der Vorschriften zur Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen angekündigt. Auch sollen Fortbildungsangebote initiiert werden. Es lehnt es jedoch ab, das Zulagenwesen mit dem Ziel einer grundlegenden Reform insgesamt auf den Prüfstand zu stellen.

Der LRH regt weiterhin an, das Zulagensystem mit dem Ziel zu analysieren, es zu überarbeiten und zu bereinigen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

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

Als Immobiliendienstleister des Landes bewirtschaftet der Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen (BLB NRW) einen Gebäudebestand von rd. 4.300 Gebäuden mit einer heterogenen Altersstruktur. Für die Nachhaltigkeit und den Werterhalt dieses Immobilienvermögens ist es unerlässlich, dass der BLB NRW seine Gebäude einer regelmäßigen Instandhaltung unterzieht.

Der LRH hat festgestellt, dass der BLB NRW keine systematische Instandhaltung seiner Immobilien anhand eindeutig definierter Prozesse und flächendeckender Standards betreibt. Die Umsetzung der Instandhaltungsbedarfe richtete sich nach finanziellen und personellen Vorgaben und nicht nach dem tatsächlich notwendigen baufachlichen Bedarf. Durch diese budgetorientierte Instandhaltungsplanung stand nicht der Erhalt der Gebäudesubstanz im Vordergrund, sondern die Schadensbeseitigung. Vor diesem Hintergrund stellte der LRH allein in dem vom ihm geprüften 8-Jahreszeitraum eine Abweichung i. H. v. rd. 535 Mio. € zwischen den vom BLB NRW geplanten und den tatsächlich verausgabten Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen fest. Zudem gibt es beim BLB NRW keinen belastbaren Nachweis, wie hoch der tatsächliche Instandhaltungstau ist.

Das zur Ermittlung des Instandhaltungsbedarfs beim BLB NRW eingesetzte AIR-Tool ist aus unterschiedlichen Gründen nicht geeignet, die für eine aktive bedarfsgerechte Instandhaltungsplanung notwendigen Parameter abzubilden. Darüber hinaus fehlte eine ganzheitliche Instandhaltungsstrategie, die verbindliche Ziele der Instandhaltung festlegt.

Der LRH hat dem BLB NRW zur Steuerung seines Immobilienportfolios empfohlen, ein funktionierendes Instandhaltungsmanagement aufzubauen und ihm die dabei aufzugreifenden Kernthemen mitgeteilt.

Das FM und der BLB NRW haben die Empfehlungen des LRH aufgegriffen. Das dazu auf Veranlassung des FM vom BLB NRW zu erstellende Feinkonzept befindet sich in der finalen Abstimmung.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

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

Dem BLB NRW obliegt es, Bauvorhaben des Landes auch im Hinblick auf die Lebensdauer der Immobilie wirtschaftlich und kostengünstig umzusetzen. Hierzu unterhält er u. a. Teams, deren Aufgabe die Beratung interner Entscheidungsträger und künftiger Nutzerinnen und Nutzer bei der Planung und Durchführung von Neubaumaßnahmen ist. Ziel der Beratung ist die Optimierung der Funktionalität und Wirtschaftlichkeit im späteren Gebäudebetrieb, wobei die im Lebenszyklus laufend anfallenden Nutzungskosten im Fokus stehen.

Der LRH hat festgestellt, dass die im BLB NRW vorhandenen Strukturen und Vorgaben und deren Umsetzung nicht geeignet sind, eine erfolgreiche Beratung zu gewährleisten. So mangelt es der hierfür zuständigen Stelle an Einfluss auf den Planungsprozess. Bestehende interne Regelungen sind nicht sachorientiert oder werden nicht hinreichend umgesetzt. Des Weiteren sind geeignete Instrumente wie eine systemische Nachschau der Nutzungskosten nicht existent oder werden unzureichend genutzt. Außerdem ist der Einsatz der personellen Ressourcen nicht immer ziel- und aufgabengerecht.

Der LRH hat zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen. Seine Vorschläge zielen auf eine umfassende Stärkung der Position der Beratungsstelle ab. Dabei geht es um eine aktive und frühe Wahrnehmung der Aufgaben, verbunden mit einer klaren und verbindlichen Regelungslage. Das Personal ist im Hinblick auf den Zweck der Beratung zielgerichteter einzusetzen. Außerdem regt der LRH die Einrichtung

eines standardisierten Controllings (mit Dokumentation und Feedback) an, durch die eine Bewertung der Beratungsleistung im Sinne einer Erfolgskontrolle erstmals ermöglicht werden könnte. Bereits vorhandene IT-technische Möglichkeiten sollten zu Zwecken der Steuerung des Einzelprojekts und einer zukunftsorientierten Auswertung für nachfolgende Bauvorhaben ausgeschöpft werden.

Das FM und der BLB NRW haben die Empfehlungen aufgegriffen und mit deren Umsetzung begonnen.



Ministerium der Finanzen (Epl. 12)

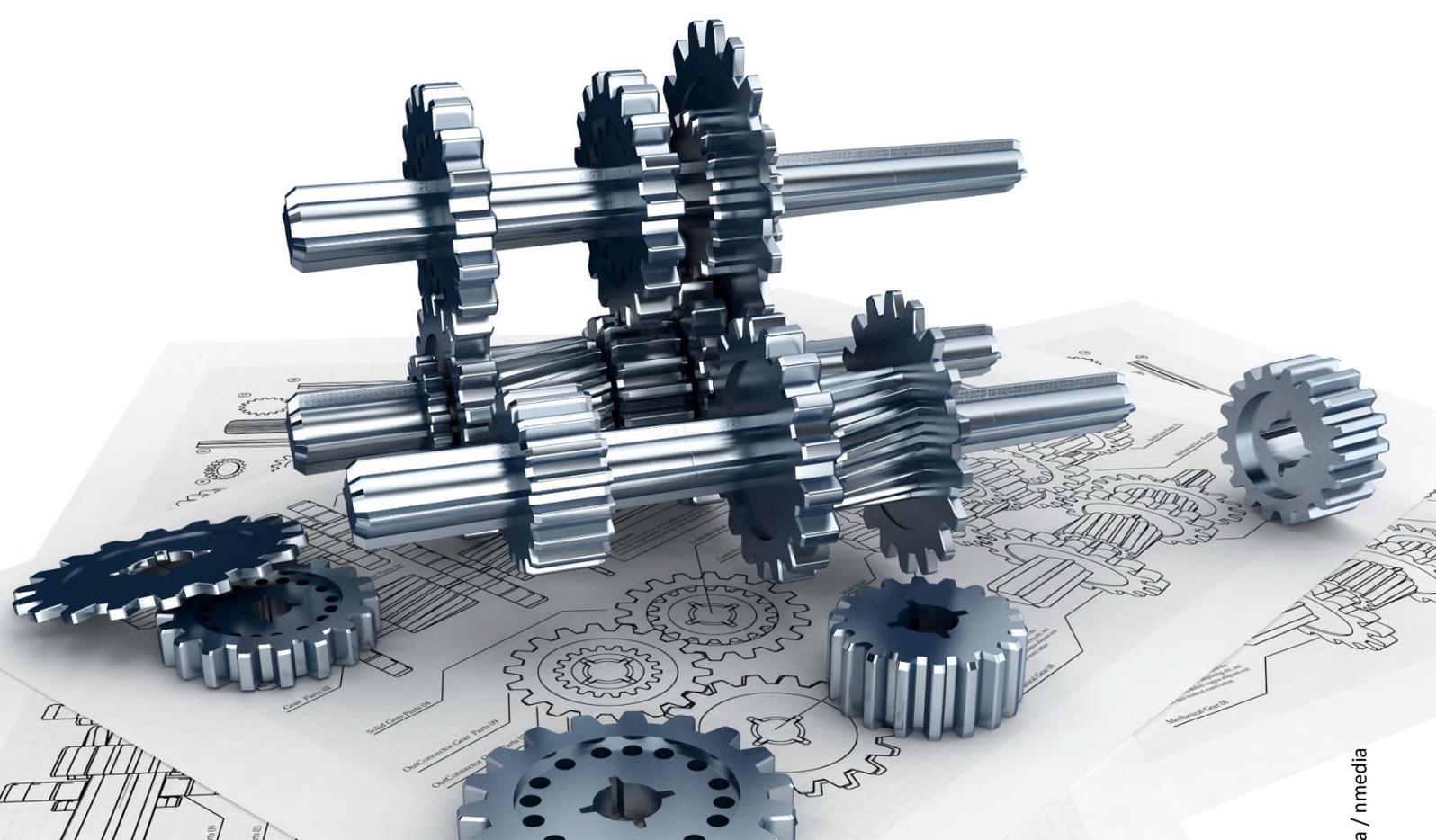
18 Prüfung des Standortkonzeptes und der Standortentwicklung Völklinger Straße in Düsseldorf

Am Standort Völklinger Straße in Düsseldorf erwarb der BLB NRW bis zum Jahr 2010 Grundstücksflächen im Umfang von rd. 44.000 qm. Heute umfasst der landeseigene Standort insgesamt rd. 128.000 qm. Dort sind mehrere Behörden des Landes untergebracht.

Der LRH hat am Beispiel der Völklinger Straße das Standortmanagement im Land insgesamt untersucht und ist dabei u. a. der Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit die von der Landesregierung angestrebte Entwicklung von Standortkonzepten umgesetzt worden ist. Er hat festgestellt, dass Standortkonzepte, aber auch ein Konzept für ein ressortübergreifendes Flächenmanagement und die dazu erforderlichen Regelungen fehlen. Der LRH hat dies beanstandet und das FM aufgefordert, die konzeptionellen Grundlagen für ein geregeltes, ressortübergreifendes Standortmanagement im Land zu legen.

Diese unzureichende Initiative und mangelnde konzeptionelle Vorgehensweise war auch bei der dem BLB NRW obliegenden Entwicklung des Standorts Völklinger Straße festzustellen. So konnte der BLB NRW beispielsweise weder ein für die Entwicklung dieses ressortübergreifend genutzten Bereichs geeignetes Standortkonzept noch einen eigenen Aktenvorgang vorlegen, der alle relevanten Informationen mit umfassendem Blick auf den Gesamtstandort offenlegt. Ebenso konnte er nicht nachweisen, wie sich die Wirtschaftlichkeit des Standorts für ihn darstellt. Darüber hinaus hat der BLB NRW baurechtliche Vorgaben zum Standort nicht beachtet.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, die festgestellten Mängel mit Blick auf die Zukunft abzustellen. Er hat daher das FM und den BLB NRW gebeten, die Thematik Standortkonzepte im Rahmen der derzeitigen Aktivitäten zur Neuausrichtung des BLB NRW zu berücksichtigen. Der BLB NRW ist aufgefordert worden, die baurechtlichen Mängel im Benehmen mit der Stadt zu beseitigen.



Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)

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

Der LRH hat gemeinsam mit dem RPA Köln Zuwendungen des Landes nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm – Infrastruktur sowie dem Ziel-2-Programm 2007 – 2013 des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für drei Projekte der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen geprüft.

Zweck der drei Projekte war es, kleinen und mittleren Unternehmen Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Elektromobilität zu eröffnen. Dazu wurde der Hochschule die Anschaffung von Gebäuden, technischen Anlagen und Geräten finanziert, die an kleine und mittlere Unternehmen vermietet werden sollten.

Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Ziele der Projekte nicht zum durch den Zuwendungsbescheid festgelegten Zeitpunkt (unterschiedliche Termine im Jahre 2015) erreicht wurden, weil die geförderten Objekte den Unternehmen erst später zur Anmietung zur Verfügung standen. Nach der Fertigstellung wurden die Anlagen und Geräte bis zu den örtlichen Erhebungen des LRH im Jahre 2018 teilweise gar nicht, teilweise nur wenig genutzt. Zuwendungsmindernde Einnahmen waren nicht vollständig erfasst, über die Vermietung hinausgehende Leistungen der Hochschule gegenüber Nutzern (Stellung von Bedienungspersonal) nicht in Rechnung gestellt sowie Aufzeichnungen hinsichtlich der Nutzung der geförderten Maschinen nicht nachvollziehbar.

Weiterhin wurde von der Hochschule nicht überprüft und damit auch nicht dokumentiert, ob die Vermietung - wie zwingend erforderlich – nur an kleine oder mittlere Unternehmen entsprechend der Definition der EU erfolgte. Der LRH hat bei seiner Prüfung Anzeichen dafür gefunden, dass die Anlagen auch durch Großunternehmen genutzt wurden.

Bei einer Förderung wurde ein schwerwiegender Vergabefehler in Form des Tätigwerdens einzelner Personen sowohl auf Auftraggeber- (RWTH) als auch auf Auftragnehmerseite (lieferndes Unternehmen) festgestellt.

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

Das zuständige Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) hat die Sachverhaltsfeststellungen des LRH bestätigt. Die Hochschule habe ein unabhängiges Wirtschaftsprüfungsunternehmen beauftragt, die existierenden Arbeitsprozesse vor dem Hintergrund der Feststellungen des LRH zu prüfen. Zu den Einzelfeststellungen dauert der Schriftverkehr zwischen dem MWIDE und dem LRH an.



Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Epl. 14)

20 Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung bei d-NRW

Der LRH hat in Zusammenarbeit mit dem RPA Düsseldorf die Haushalts- und Wirtschaftsführung von 2017 bis 2019 bei d-NRW AöR (d-NRW) geprüft.

d-NRW wurde als Anstalt öffentlichen Rechts zum 01.01.2017 errichtet. Die Anstalt ist Gesamtrechtsnachfolgerin der beiden Vorgängergesellschaften d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG und d-NRW Besitz-GmbH Verwaltungsgesellschaft. Träger der Anstalt waren mit Stand vom 01.01.2020 das Land sowie 268 nordrhein-westfälische Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände. Als Bindeglied zwischen dem Land und seinen Kommunen ist d-NRW ein wichtiger Akteur der Digitalisierungsbestrebungen im Land. Aufgabe der Anstalt ist es, ihre Träger und andere öffentliche Stellen beim Einsatz von Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung zu unterstützen.

d-NRW erbringt seine Leistungen i. d. R. zusammen mit externen Dienstleistern. Die Dienstleistungen lassen sich aus Sicht von d-NRW in selbst erbrachte und externe Leistungen unterscheiden. Die jeweiligen Vergütungen für d-NRW werden mit den Kunden überwiegend auf Basis von Pauschalpreisvergütungen beschlossen. Grundlage des Handelns von d-NRW ist das Gesetz über die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts „d-NRW AöR“. Demnach soll d-NRW für seine Leistungen kostendeckende Entgelte erheben.

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

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

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

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



Allgemeine Finanzverwaltung (Epl. 20)

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

Einkommensteuerfälle mit Gewinneinkünften aus einem Groß- oder Konzernbetrieb fallen in die Zuständigkeit der Finanzämter für Groß- und Konzernbetriebsprüfung (GKBP-Finanzämter). Dazu gehören u. a. auch Einkommensteuerpflichtige, die wegen der Höhe ihres steuerlichen Gewinns aus gewerblicher, land- und forstwirtschaftlicher oder freiberuflicher Tätigkeit als „Großbetrieb“ einzustufen sind. Die GKBP-Finanzämter tragen für diese Steuerfälle die Gesamtverantwortung und haben zu beurteilen, ob eine Außenprüfung erforderlich ist. In die Prüfungsvorbereitung sind neben den betrieblichen auch außerbetriebliche Einkunftsquellen sowie alle weiteren Besteuerungsgrundlagen wie z. B. Sonderausgaben oder außergewöhnliche Belastungen einzubeziehen. Hat die Prüfungsvorbereitung ergeben, dass keine Außenprüfung geboten ist, hat das GKBP-Finanzamt dem Festsetzungsfinanzamt alle für die abschließende Bearbeitung des Falles notwendigen Veranlagungshinweise zu geben.

Der LRH und das RPA für Steuern haben in 17 Festsetzungsfinanzämtern die Bearbeitung von 551 Einkommensteuerfällen geprüft, die Gewinneinkünfte aus einem Groß- oder Konzernbetrieb aufwiesen. Mehr als jede vierte Bearbeitung durch die GKBP-Finanzämter war mangelbehaftet. Defizite traten vor allem bei finanziell bedeutsamen Besteuerungsgrundlagen außerhalb des betrieblichen Bereichs auf. Die GKBP-Finanzämter haben den Schwerpunkt ihrer Bearbeitung i. d. R. nur im Bereich der Groß- bzw. Konzernbetriebe gesetzt, sodass wesentliche außerbetriebliche Besteuerungsgrundlagen vielfach ungeprüft blieben.

Das vorsichtig geschätzte finanzielle Ergebnis der Prüfung beläuft sich auf rd. 2,7 Mio. €. Zudem haben sich in nicht wenigen Steuerfällen Anhaltspunkte für eine steuerlich unzutreffende Beurteilung ergeben, insoweit wurde das Steuerausfallrisiko auf rd. 1 Mio. € geschätzt.

Der LRH hat zur Steigerung der Bearbeitungsqualität empfohlen, dass sich das GKBP-Finanzamt über den gesamten Steuerfall einen angemessenen Überblick verschaffen muss. Im Ergebnis muss der zutreffende Ansatz aller finanziell bedeutsamen Besteuerungsgrundlagen angestrebt werden. Das FM hat bereits mit Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung begonnen. So soll u. a. eine elektronische Arbeitshilfe verpflichtend für alle GKBP-Finanzämter eingesetzt werden. Zudem hob es hervor, dass der konsequente Einsatz solcher verbindlichen Checklisten erheblich fehlerreduzierend wirke. Dies habe bereits die Prüfung des LRH zu der Bearbeitung von Einkommensteuerfällen mit bedeutenden Einkünften deutlich gezeigt. Einen solchen Effekt erwartet das FM vorliegend ebenfalls.

